



Ddl di conversione del decreto-legge 30 aprile 2022, n.36, recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)

AS 2598

AUDIZIONE ANCI

Senato della Repubblica

Commissioni Affari Costituzionali e Istruzione

Roma, 20 maggio 2022

Premessa

Il Decreto legge n. 36/2022 (A.S. 2598) introduce nuove misure urgenti per l'attuazione degli investimenti a valere su risorse del PNRR.

In particolare, per quanto impattante sugli enti locali, il decreto interviene anche sulla materia relativa al reclutamento del personale e i suoi contenuti si aggiungono alle misure previste dai precedenti decreti (DL n. 80/2021; DL n. 152/2021) e richieste dall'Anci, finalizzate al potenziamento degli organici degli Enti locali attraverso assunzioni straordinarie di personale a tempo determinato da destinare specificamente all'attuazione degli interventi del PNRR.

Sulla materia dunque del reclutamento di personale, il nuovo decreto interviene prevedendo da un lato alcune misure di diretta applicazione, aggiornando le norme acceleratorie previste dal DL n. 44/2021, e dall'altro alcuni criteri che dovranno ispirare l'aggiornamento del DPR n. 487/1994 (regolamento sui concorsi).

In merito ad alcune disposizioni (in particolare alla nuova disciplina in materia di comandi e distacchi) , l'ANCI ha prontamente rilevato, con una nota inviata al Dipartimento della Funzione Pubblica, le criticità per gli enti locali derivanti da un'attuazione della norma che non tiene conto delle specificità e dell'autonomia organizzativa di Comuni e Città Metropolitane.

Si auspica quindi che il Parlamento possa accogliere, nella fase di conversione del decreto, alcune proposte di miglioramento, finalizzate a potenziare l'efficacia delle nuove misure per Comuni e Città metropolitane.

1. Piattaforma unica di reclutamento per centralizzare le procedure di assunzione nelle pubbliche amministrazioni

L'art. 2 del Decreto introduce un nuovo art. 35-ter (*Portale unico del reclutamento*) nel D.Lgs. n. 165/2001, che dispone:

- l'assunzione a tempo indeterminato nelle amministrazioni pubbliche centrali (esclusi quindi Regioni ed Enti locali) avviene mediante concorsi pubblici orientati alla massima partecipazione, ai quali si accede mediante registrazione nel Portale unico del reclutamento (www.InPA.gov.it).
- Il Portale sarà esteso a Regioni ed Enti locali per le rispettive selezioni di personale, e le modalità di utilizzo saranno definite con decreto del Ministro della pubblica

amministrazione, adottato previa intesa in Conferenza unificata **entro il 31 ottobre 2022.**

- I bandi per il reclutamento e per la mobilità del personale pubblico sono pubblicati sul Portale secondo lo schema predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica: il Portale garantisce l'acquisizione della documentazione relativa a tali procedure da parte delle amministrazioni pubbliche in formato aperto e organizza la pubblicazione in modo accessibile e ricercabile secondo parametri utili ai cittadini che intendono partecipare a tali procedure.

Il comma 2 chiarisce che le nuove funzionalità del Portale del Reclutamento saranno operative per le amministrazioni centrali dal 1° luglio 2022, e che le predette amministrazioni centrali utilizzano il portale per tutte le procedure di reclutamento a tempo determinato e indeterminato dal 1° novembre 2022.

Sul punto, a fronte dell'esigenza di garantire la piena autonomia dei Comuni e delle Città metropolitane nella gestione delle proprie procedure di reclutamento, anche alla luce delle nuove e diverse modalità messe a disposizione dalla legislazione più recente, l'ANCI chiede che tali ulteriori modalità di utilizzo del Portale del reclutamento siano configurate come facoltative per Comuni e Città metropolitane e non obbligatorie, anche per non aggravare le procedure di reclutamento di ulteriori adempimenti burocratici.

2. Riforma delle procedure di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni

L'articolo 2 del D.L. introduce un nuovo articolo 35-*quater* (*Procedimento per l'assunzione del personale non dirigenziale*) nel D.Lgs. n. 165/2001, relativo al procedimento per l'assunzione del personale non dirigenziale. Le nuove regole sostituiscono la disciplina introdotta dall'art. 10 del D.L. n. 44/2021, i cui commi da 1 a 7 vengono conseguentemente abrogati.

In base alle nuove regole, i concorsi per l'assunzione del personale di comparto prevedono:

- a) l'espletamento di almeno una prova scritta, anche a contenuto teorico-pratico, e di una prova orale, comprendente l'accertamento della conoscenza di almeno una lingua straniera;
- b) l'utilizzo di strumenti informatici e digitali e, facoltativamente, lo svolgimento in videoconferenza della prova orale;

- c) che le prove di esame possano essere precedute da forme di preselezione con test predisposti anche da imprese e soggetti specializzati in selezione di personale;
- d) che i contenuti di ciascuna prova siano disciplinati dalle singole amministrazioni;
- e) per i profili qualificati dalle amministrazioni, in sede di bando, ad elevata specializzazione tecnica, una fase di valutazione dei titoli legalmente riconosciuti e strettamente correlati alla natura e alle caratteristiche delle posizioni bandite, ai fini dell'ammissione a successive fasi concorsuali;
- f) che i titoli e l'eventuale esperienza professionale, inclusi i titoli di servizio, possano concorrere, in misura non superiore a un terzo, alla formazione del punteggio finale.

Ai concorsi già banditi continuano ad applicarsi le regole vigenti alla data di pubblicazione del bando.

Fermo restando il favore dell'Associazione per ogni semplificazione delle modalità di svolgimento dei concorsi pubblici, si segnala solo la necessità che sulla modalità di utilizzo di strumenti informatici e digitali venga meglio chiarito che tale utilizzo deve essere compatibile con le disponibilità di bilancio degli enti.

3 . Revisione del quadro normativo sulla mobilità orizzontale

Il comma 1 dell'art. 6 introduce alcune significative modifiche all'art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001, prevedendo alcune misure in materia di **comando e distacco di personale dipendente da pubbliche amministrazioni.**

In particolare, è stabilito che per il personale non dirigenziale delle amministrazioni, i comandi o distacchi, sono consentiti esclusivamente nel limite del 25 per cento dei posti non coperti all'esito delle procedure di mobilità di cui all'art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001. La disposizione non si applica ai comandi o distacchi obbligatori, previsti da disposizioni di legge, ivi inclusi quelli relativi agli uffici di diretta collaborazione, nonché a quelli relativi alla partecipazione ad organi, comunque denominati, istituiti da disposizioni legislative o regolamentari che prevedono la partecipazione di personale di amministrazioni diverse, nonché ai comandi presso le sedi territoriali dei ministeri, o presso le Unioni di comuni per i Comuni che ne fanno parte.

Il secondo comma dell'art. 6 prevede che i comandi o distacchi in corso alla data di entrata in vigore del nuovo D.L. cessano alla data del 31 dicembre 2022 o alla naturale scadenza se successiva alla predetta data, qualora le amministrazioni non abbiano già attivato procedure straordinarie di inquadramento di cui al comma successivo, a mente del quale le amministrazioni interessate possono attivare, fino al 31 dicembre 2022, a favore del

personale che alla data del 31 gennaio 2022 si trovava in posizione di comando o distacco, nel limite del 50 per cento delle facoltà assunzionali e nell'ambito della dotazione organica, procedure straordinarie di inquadramento in ruolo per il personale non dirigenziale, in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 30 del D.Lgs. n. 165/25001. Per tali procedure straordinarie si tiene conto della anzianità maturata in comando o distacco, del rendimento conseguito e della idoneità alla specifica posizione da ricoprire. Non è richiesto il nulla osta dell'amministrazione di provenienza.

In merito a tali disposizioni, apprezzando alcuni miglioramenti del testo pubblicato in G.U., rispetto alle prime bozze dello stesso provvedimento, effettuati in accoglimento di richieste dell'ANCI (come l'esclusione per le Unioni di Comuni e un limitato aumento della percentuale di comandi/distacchi ammissibili), si evidenziano le grandi criticità che queste disposizioni sono destinate ad avere sugli Enti locali:

- ***Il ricorso agli istituti del comando e del distacco da parte delle amministrazioni locali è motivato da esigenze di flessibilità organizzativa, che assumono di frequente una connotazione emergenziale, legata alla carenza di personale in organico. Di conseguenza le nuove misure introdotte dall'art. 6, comma 1, del decreto, sono destinate a produrre notevoli difficoltà organizzative agli enti locali.***
- ***Per quanto riguarda i piccoli comuni, che hanno organici di poche unità di personale (e per i quali quindi è del tutto inapplicabile il margine del 25% dei posti oggetto di mobilità, previsto dalla nuova norma), le limitazioni individuate dal decreto determinano nei fatti un divieto surrettizio di utilizzare gli istituti del comando e del distacco, anche solo parziale, per sopperire ad esempio alla carenza di figure fondamentali e infungibili quali il responsabile dell'ufficio tecnico o della ragioneria.***
- ***Deve essere peraltro evidenziata la scarsa attrattività delle amministrazioni locali rispetto agli altri livelli (regionale e centrale), dei comuni situati in aree interne, delle sedi di minori dimensioni, per le quali è già oggi del tutto evidente e misurabile l'inefficacia degli avvisi di mobilità. Per tali enti la nuova norma si traduce quindi in un appesantimento procedurale (obbligo di effettuare avvisi di mobilità destinati ad andare deserti, e conseguente necessità di coprire i posti vacanti attraverso nuove procedure concorsuali).***

- *Le problematiche in questione riguardano anche tutte le ipotesi di convenzionamento tra enti e le forme di gestione associata di servizi e funzioni, ove è diffuso l'utilizzo condiviso di personale mediante gli istituti del comando o del distacco.*
- *Infine, si segnala che per gli enti in dissesto il comando o il distacco è l'unica possibilità di reclutamento di personale a tempo determinato e dunque questa norma aggraverebbe la già difficile situazione di tali enti per l'attuazione di investimenti a valere su risorse PNRR.*

Si chiede quindi di escludere l'intero comparto dal campo di applicazione della norma, o in subordine ampliare la possibilità di ricorrere agli istituti del comando o distacco, prevedendo che la percentuale del 25% sia riferita al numero complessivo dei posti non coperti della dotazione organica, ed ampliando il campo delle esclusioni.

4. Potenziamento amministrativo delle Regioni e delle politiche di coesione

L'articolo 11 estende alle Regioni la previsione, già introdotta per i Comuni dal D.L. n. 152/2021, che consente di ampliare i limiti finanziari per le assunzioni a tempo determinato di personale non dirigenziale in possesso di specifiche professionalità destinato all'attuazione degli interventi del PNRR.

Rispetto a tali previsioni l'ANCI chiederà di:

- *estendere anche alle Città metropolitane l'ampliamento dei limiti finanziari per le assunzioni a tempo determinato destinate all'attuazione degli interventi del PNRR;*
- *estendere corrispondentemente al numero di assunzioni effettuate il superamento dei limiti alle risorse che possono essere destinate ai trattamenti economici accessori (art. 23, comma 2, D.Lgs. n. 75/2017);*
- *prevedere che la spesa eccezionale che tutti gli Enti del comparto sosterranno nel 2022 per la corresponsione al personale dipendente degli arretrati del rinnovo del CCNL riferiti agli anni 2019, 2020 e 2021 non determinino una compressione della capacità assunzionale.*



Conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 2022, n.36, recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)

AS 2598

PROPOSTE DI EMENDAMENTI

Sommario

| | |
|---|---|
| PERSONALE | 3 |
| Mobilità orizzontale | 3 |
| Utilizzo di strumenti informatici e digitali per i concorsi pubblici | 3 |
| Capacità assunzione e arretrati contrattuali..... | 4 |
| Trattamento economico accessorio del personale a tempo determinato | 4 |
| Incarichi temporanei a soggetti in quiescenza..... | 5 |
| Compensi per i componenti delle commissioni di concorso | 5 |
| Semplificazione delle assunzioni di personale per l'attuazione del PNRR | 6 |
| Direttore generale nei comuni capoluogo di provincia..... | 6 |
| Deroghe incarichi dirigenziali a tempo determinato enti in dissesto..... | 7 |

PERSONALE

Mobilità orizzontale

Art. 6

(Revisione del quadro normativo sulla mobilità orizzontale)

Dopo l'art. 6 inserire il seguente articolo 6- bis

IPOTESI 1

1. All'articolo 30, comma 1-quinquies del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come introdotto dall'art. 6, comma 1, le parole “, o presso le Unioni di comuni per i Comuni che ne fanno parte”, sono sostituite dalle seguenti: “ . Le disposizioni del presente comma non si applicano agli Enti locali”.

IPOTESI 2

1. All'articolo 30, comma 1-quinquies del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come introdotto dall'art. 6, comma 1, dopo le parole “, o presso le Unioni di comuni per i Comuni che ne fanno parte” è aggiunto il periodo: “dalle seguenti: “Per gli Enti locali la percentuale individuata al primo periodo è riferita al numero complessivo di posti non coperti nella dotazione organica.”.

Motivazione

Il ricorso agli istituti del comando e del distacco da parte delle amministrazioni locali è motivato da esigenze di flessibilità organizzativa, che assumono di frequente una connotazione emergenziale, legata alla carenza di personale in organico. Di conseguenza le nuove misure introdotte dall'art. 6, comma 1, del decreto, sono destinate a produrre notevoli difficoltà organizzative agli enti locali. Per quanto riguarda i piccoli comuni, che hanno organici di poche unità di personale, le limitazioni individuate dal decreto determinano nei fatti un divieto surrettizio di utilizzare gli istituti del comando e del distacco, anche solo parziale, per sopperire ad esempio alla carenza di figure fondamentali e infungibili quali il responsabile dell'ufficio tecnico o della ragioneria. Deve essere peraltro evidenziata la scarsa attrattività delle sedi di minori dimensioni e di collocazione territoriale periferica, per le quali è già oggi del tutto evidente l'inefficacia degli avvisi di mobilità.

Le problematiche in questione riguardano anche i grandi comuni e tutti gli enti convenzionati in forme di gestione associata di servizi e funzioni, ove è diffuso l'utilizzo condiviso di personale mediante gli istituti del comando o del distacco. Si chiede quindi di escludere l'intero comparto dal campo di applicazione della norma.

Utilizzo di strumenti informatici e digitali per i concorsi pubblici

Art. 3

(Riforma delle procedure di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni)

Dopo l'articolo 3, aggiungere il seguente articolo

Art. 3-bis (Utilizzo di strumenti informatici e digitali per i concorsi pubblici)

All'articolo 35-quater, comma 1, lett. b) del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come introdotto dall'art 3, comma 1, è aggiunto il seguente periodo: *“Le amministrazioni possono motivatamente omettere l'utilizzo di strumenti informatici e digitali ove accertino, in rapporto anche al presumibile numero dei candidati, un eccessivo incremento degli oneri finanziari”*.

Motivazione

La previsione contenuta all'articolo 35-quater, comma 1, lett. b) del D.Lgs. 165/2001, introdotto dall'articolo 3 del D.L. 36/2022 in merito all'utilizzo di strumenti informatici e digitali nei concorsi per l'assunzione di personale non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni, per il suo carattere tassativo e, quindi, riguardante tutte le procedure, può comportare un considerevole aumento di costi per le amministrazioni specie, in proporzione, in relazione a quelle procedure nelle quali si prevede un numero limitato di candidati. La proposta formulata, pertanto, consente alle pubbliche amministrazioni di omettere motivatamente l'utilizzo di tali strumenti qualora questi comportino costi eccessivi.

Capacità assunzione e arretrati contrattuali

Aggiungere il seguente articolo

1. A decorrere dall'anno 2022, la spesa di personale relativa agli arretrati dei rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro, riferita alle annualità precedenti all'effettiva erogazione, non rileva ai fini della verifica del rispetto del valore soglia di cui ai commi 1, 1-bis, e 2 dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58. La medesima spesa non rileva altresì ai fini dell'impiego delle percentuali massime di incremento annuale della spesa determinate dai decreti ministeriali di cui ai commi 1, 1-bis, e 2 dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58.

Motivazione

L'emendamento rende neutra la spesa di personale degli enti territoriali per gli arretrati dei rinnovi dei contratti collettivi nazionale di lavoro, ai fini della verifica del rispetto del valore soglia di cui ai commi 1, 1-bis, e 2 dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58. Ciò è necessario per evitare che sulla singola annualità 2022 gravino contemporaneamente, oltre al costo degli incrementi contrattuali a regime, anche gli arretrati accantonati negli anni 2019/2020 e 2021, determinato così una forte compressione della capacità assunzionale in un singolo esercizio. L'emendamento non determina nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Trattamento economico accessorio del personale a tempo determinato

Aggiungere il seguente articolo:

1. All'ultimo periodo dei commi 1, 1-bis e 2 dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, dopo le parole "per garantire l'invarianza", sono aggiunte le parole "per il personale a tempo indeterminato e a tempo determinato"

Motivazione

L'emendamento permette di incrementare, per le Regioni a statuto ordinario e gli Enti Locali, il limite per le risorse per il trattamento economico accessorio, in applicazione della norma contenuta nell'articolo 33 del DL34/2019, nell'ipotesi di incremento del personale rispetto a quello in servizio nell'anno 2018, anche con riferimento anche ai nuovi rapporti di lavoro a tempo determinato, ivi compresi quelli previsti per l'attuazione di progetti PNRR. L'emendamento è necessario per coordinare la norma con le indicazioni del MEF-RGS, secondo cui ai fini della determinazione del valore medio pro-capite del salario accessorio per il personale in servizio nel 2018 si tiene conto anche dei rapporti di lavoro a tempo determinato. Del resto, le norme di legge prevedono l'incremento per nuove assunzioni in aumento e in diminuzione rispetto alla consistenza del fondo e del personale 2018. Il che significa che, una volta cessati i rapporti a tempo determinato, i fondi tornano a calare, nel pieno rispetto delle proporzioni di legge.

L'emendamento non prevede nuovi o maggiori oneri per il quadro di finanza pubblica.

Incarichi temporanei a soggetti in quiescenza

Art. 10

(Disposizioni in materia di conferimento di incarichi per il Piano nazionale di ripresa e resilienza)

1. All'articolo 10, comma 1, eliminare le parole: "da almeno due anni".

Motivazione

Obiettivo dell'emendamento è ampliare la possibilità, introdotta dall'art. 10 del Decreto, per le amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR, inclusi Regioni ed Enti locali, di conferire incarichi temporanei a soggetti in quiescenza, in deroga ai divieti previsti dall'art. 5, comma 9, del DL n. 95/2012. Tra gli incarichi conferibili sono espressamente richiamati quelli di RUP (in caso di carenze in organico), di progettazione, direzione lavori, direzione dell'esecuzione per i contratti di servizi e forniture, etc.

Le nuove disposizioni limitando tale possibilità solo a chi è in quiescenza da almeno due anni. Si propone pertanto di estendere tale previsione anche al personale cessato entro gli ultimi due anni.

Compensi per i componenti delle commissioni di concorso

Aggiungere il seguente articolo:

1. All'articolo 3, comma 13, della legge 19 giugno 2019, n. 56, è aggiunto infine il seguente periodo: "Per i concorsi pubblici indetti dagli enti locali i compensi da corrispondere al

presidente, ai membri e al segretario delle commissioni esaminatrici, anche se dipendenti o dirigenti dell'ente che ha indetto il concorso o di altra pubblica amministrazione, sono determinati ai sensi del decreto di cui al primo periodo”.

Motivazione

L'emendamento è necessario per superare il dubbio interpretativo che si è posto in seguito alle modifiche introdotte dal D.L. n. 162/2019 all'art. 3, comma 12, della legge n. 56/2019. In particolare, in seguito a dette modifiche, alcuni orientamenti delle sezioni regionali della Corte dei Conti (es.: n. 34/2022 della Sezione Piemonte) affermano che non sarebbe più consentita la corresponsione (sino ad oggi pacifica, cfr. parere del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 0077558/2021 del 4/6/2021), in favore dei membri interni di commissioni di concorso per il reclutamento di personale pubblico indetto da un ente locale, mentre questa continuerebbe ad essere consentita per i concorsi indetti da amministrazioni statali.

Questa lettura, oltre ad apparire in contrasto con il principio di eguaglianza, determina una notevole difficoltà per gli enti locali nella costituzione delle commissioni di concorso, causando un rallentamento delle procedure concorsuali.

Si evidenzia che l'emendamento non determina nuovi o maggiori oneri, in quanto trattasi di compensi da sempre corrisposti anche dalle amministrazioni locali.

Semplificazione delle assunzioni di personale per l'attuazione del PNRR

Aggiungere il seguente articolo:

1. All'articolo 1, comma 15, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, è aggiunto infine il seguente periodo: “Per le medesime finalità, gli incrementi di cui al primo periodo del presente comma si applicano anche all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”.

Motivazione

In considerazione del fatto che il D.L. n. 80/2021 ha previsto la possibilità di incrementare, fino a raddoppiarli, i contingenti di posizioni dirigenziali che possono essere coperti con incarichi a tempo determinato previsti dall'art. 19, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001, e che in materia di incarichi dirigenziali a contratto agli enti locali non si applica la disciplina del TUPI, ma l'articolo 110 TUEL (D.Lgs. n. 267/2000), la proposta emendativa ha l'obiettivo di estendere ai Comuni e Città metropolitane gli incrementi percentuali consentiti dalla norma per gli incarichi dirigenziali a tempo determinato alle amministrazioni centrali.

Direttore generale nei comuni capoluogo di provincia

Aggiungere il seguente articolo:

1. All'articolo 2, comma 186, lettera d), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, dopo le parole: “nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti”, sono aggiunte le seguenti parole: “e nei comuni capoluogo di provincia”.

Motivazione

Si propone di ripristinare la figura del direttore generale nei comuni capoluogo di provincia, in considerazione della complessità dell'attività amministrativa che tali amministrazioni sono chiamate a gestire.

Deroghe incarichi dirigenziali a tempo determinato enti in dissesto

Aggiungere il seguente articolo:

Al fine di assicurare continuità all'azione amministrativa degli enti locali per cui si stato dichiarato il dissesto o che si trovino nelle situazioni strutturalmente deficitarie, per la realizzazione degli investimenti a valere sulle risorse del PNRR, fino al 31 dicembre 2026 non si applica il comma 4 dell'articolo 110 del TUEL.

Motivazione

L'emendamento ha la finalità, per gli enti locali per cui si stato dichiarato il dissesto o che si trovino nelle situazioni strutturalmente deficitarie, di assicurare agli stessi la continuità amministrativa consentendo di non risolvere i contratti dirigenziali a tempo determinato di cui all'articolo 110 TUEL per l'attuazione degli investimenti a valere su risorse del Pnrr.