

# LA GOVERNANCE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA – Il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni titolari delle misure PNRR e dei soggetti attuatori



PNRR

*Dossier*

Il rispetto del *cronoprogramma* nell'attuazione dei progetti previsti dal *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR) costituisce una priorità per l'ordinamento italiano, in quanto il rispetto della tempistica prevista costituisce una delle condizioni necessarie per l'accesso alle risorse del *Next Generation EU*.

In considerazione dei rilevanti impegni derivanti dall'attuazione dei progetti del PNRR e degli adempimenti connessi, il D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla L. 21 aprile 2023, n. 41, ha dettato una serie di misure che, grazie allo snellimento delle procedure burocratiche e al rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni titolari delle misure PNRR e dei soggetti attuatori, perseguono il raggiungimento di tale ambizioso obiettivo.

In particolare, l'art. 8 del D.L. n. 13/2023, ha introdotto nuove disposizioni in funzione del rafforzamento della capacità amministrativa dei soggetti coinvolti, con particolare attenzione a:

- personale delle amministrazioni titolari delle misure PNRR e dei soggetti attuatori;
- realizzazione degli investimenti di cui alla Missione 1, Componente 3 "*Turismo e Cultura*" del PNRR;
- conferimento di incarichi di vertice presso enti e istituti di carattere nazionale, a lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza;
- realizzazione degli interventi del PNRR nelle ipotesi di scioglimento dei consigli comunali e provinciali.

***– Le disposizioni in materia di personale delle amministrazioni titolari delle misure PNRR e dei soggetti attuatori***

L'art. 8, comma 1, del D.L. n. 13/2023, ha elevato, fino al 31 dicembre 2026, la quota di incarichi dirigenziali attribuibili mediante contratti a tempo determinato al 50 per cento dei posti di qualifica dirigenziale previsti nella dotazione organica<sup>1</sup>.

Detta deroga trova applicazione limitatamente agli enti locali incaricati dell'attuazione di interventi finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR<sup>2</sup>. La finalità di tale norma è,

---

<sup>1</sup> A tal proposito si ricorda che l'art. 110 del *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, di cui al D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico degli Enti Locali TUEL) prevede che [...] *Per i posti di qualifica dirigenziale, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi definisce la quota degli stessi attribuibile mediante contratti a tempo determinato, comunque in misura non superiore al 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica e, comunque, per almeno una unità. [...]*

<sup>2</sup> È, quindi, esclusa la sua applicazione generalizzata alla totalità degli enti locali.

infatti, proprio quella di consentire agli enti locali di fronteggiare le esigenze connesse ai complessivi adempimenti riferiti al PNRR e, in particolare, di garantire l'attuazione delle procedure di gestione, erogazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione delle risorse del medesimo Piano ad essi assegnate.

Il successivo comma 1-*bis*, introdotto dalla legge di conversione, attraverso la novella dell'art. 1, comma 2, del D.L. 9 giugno 2021, n. 80 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 ha esteso anche alla *somministrazione di lavoro*<sup>3</sup> l'applicabilità del regime derogatorio in materia di procedure per il reclutamento del personale, di cui già beneficiavano le amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR e i soggetti attuatori di interventi previsti dal medesimo Piano.

In particolare, il secondo comma del citato art. 1, D.L. n. 80/ 2021 – come novellato dall'art 8, comma 2, lettera 0a), del D.L. 2 marzo 2024, n. 19 *Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza* (convertito con modificazioni dalla L. 29 aprile 2024, n. 56)<sup>4</sup> – prevede che le amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR e i soggetti attuatori di interventi previsti dal medesimo Piano possano stipulare contratti di lavoro a tempo determinato, contratti di somministrazione di lavoro e contratti di collaborazione per un periodo complessivo anche superiore a trentasei mesi, purché non eccedenti la durata di attuazione dei progetti di competenza delle singole amministrazioni. In ogni caso la scadenza di tali contratti deve essere antecedente al 31 dicembre 2026. I contratti in questione devono indicare, a pena di nullità, il progetto del PNRR al quale è riferita la prestazione lavorativa e possono essere rinnovati o prorogati, anche per una durata diversa da quella iniziale e per non più di una volta.

Fanno eccezione (proprio ai sensi della novella introdotta da D.L. n. 19/2024) i contratti di collaborazione stipulati con professionisti ed esperti sensi dell'art. 9, comma 2-*bis*, del D.L. 9 giugno 2021, n. 80<sup>5</sup>, per il supporto ai procedimenti

---

<sup>3</sup> Ai sensi dell'art. 30, D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81 il *contratto di somministrazione di lavoro* è il contratto, a tempo indeterminato o determinato, con il quale un'agenzia di somministrazione autorizzata mette a disposizione di un utilizzatore uno o più lavoratori tra i suoi dipendenti, i quali, per tutta la durata della missione, svolgono la propria attività nell'interesse e sotto la direzione e il controllo dell'utilizzatore.

<sup>4</sup> Con cui è stata data attuazione nell'ordinamento interno alla revisione del PNRR approvata dal Consiglio ECOFIN con la decisione dell'8 dicembre 2023<sup>4</sup>, la quale ha elevato la dotazione finanziaria complessiva del Piano a 194,42 miliardi di euro (in luogo dei precedenti 191,49) ed ha operato la rimodulazione di diversi interventi già finanziati dal PNRR che, in sede di attuazione o rendicontazione, hanno manifestato rilevanti criticità ai fini del rispetto delle condizionalità imposte dal Piano.

<sup>5</sup> Introdotto dall'art. 7, comma 1, lett. c), del D.L. 30 aprile 2022, n. 36 *Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, convertito con modificazioni dalla L. 29 giugno

amministrativi connessi all'attuazione del PNRR, nell'ambito del *Sub-investimento 2.2.1 Assistenza tecnica a livello centrale e locale*, i quali possono essere soggetti a ulteriori rinnovi o proroghe nel rispetto del termine di attuazione del progetto e nel limite delle risorse assegnate.

Grazie alla novella in oggetto il generale divieto di proroga per le volte successive alla prima non trova applicazione rispetto ai contratti di collaborazione sottoscritti con professionisti ed esperti per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR, nell'ambito del *Sub-investimento 2.2.1 "Assistenza tecnica a livello centrale e locale"*.

Il mancato conseguimento dei traguardi e degli obiettivi, intermedi e finali, previsti dal progetto costituisce giusta causa di recesso dell'amministrazione dal contratto<sup>6</sup>.

Al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa e di facilitare la realizzazione degli investimenti finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR o con le risorse dei programmi cofinanziati dall'Unione europea e dei programmi operativi complementari alle programmazioni europee 2014-2020 e 2021-2027, il secondo comma dell'art. 8, D.L. n. 13/2023, esclude la risoluzione di diritto dei contratti di collaborazione conclusi dagli enti locali per le ipotesi in cui l'ente locale dichiara il dissesto o venga a trovarsi in situazioni strutturalmente deficitarie. Analogamente e per le medesime finalità, l'ultimo periodo del citato comma 2 ha sancito la non applicabilità, fino al 31 dicembre 2026, nei confronti degli enti locali dichiarati in dissesto o che si trovino in situazioni strutturalmente deficitarie del divieto di assunzione di collaboratori con contratto a tempo determinato per la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo a loro attribuite dalla legge.

L'art. 8, comma 3, al fine di garantire maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa per gli anni dal 2023 al 2026, autorizza gli enti locali ad incrementare l'ammontare della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa destinata al

---

2022, n. 79. A tal proposito appare utile ricordare che l'art. 9, comma 2-bis, del D.L. n. 80/2021, dispone che le risorse residue e non impegnate del *Sub-investimento 2.2.1 "Assistenza tecnica a livello centrale e locale"*, della *Missione 1 – Componente 1*, del PNRR, quantificate in 48,1 milioni di euro, siano destinate, nell'importo di 30 milioni, al conferimento di incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR, nonché nell'importo di 18,1 milioni di euro alla realizzazione di un *Portale di progetto* e di una *Unità centrale* presso il *Dipartimento della funzione pubblica*.

<sup>6</sup> Tale disposizione si applica anche ai contratti stipulati dagli enti pubblici economici con il personale da assegnare all'assistenza tecnica dei programmi pluriennali cofinanziati con fondi dell'Unione europea, per un periodo non eccedente la durata di attuazione dei medesimi programmi.

personale in servizio, anche di livello dirigenziale, in misura non superiore al 5 per cento della componente stabile di ciascuno dei fondi certificati nel 2016<sup>7</sup>.

Per i segretari comunali e provinciali, la medesima facoltà di incremento percentuale del trattamento accessorio è calcolata sui valori della retribuzione di posizione e della retribuzione di risultato come definiti dai contratti collettivi vigenti.

Ai sensi del successivo comma 4 possono procedere a tale incremento solo gli enti locali che soddisfano i seguenti requisiti:

- a) presenza, nell'anno precedente a quello di riferimento, di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo con riferimento al saldo "Equilibrio di bilancio";
- b) rispetto, nell'anno precedente a quello di riferimento, dei parametri del debito commerciale residuo e dell'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti;
- c) incidenza del salario accessorio ed incentivante non superiore all'8 per cento rispetto al totale della spesa del personale;
- d) approvazione, da parte del consiglio comunale, del rendiconto dell'anno precedente a quello di riferimento nei termini previsti dalla normativa vigente.

Sempre al fine di garantire maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa in considerazione dei rilevanti impegni derivanti dall'attuazione dei progetti del PNRR e degli adempimenti connessi, per gli anni dal 2023 al 2026, gli enti locali e gli enti e le aziende del Servizio sanitario nazionale prevedono nei propri regolamenti e previa definizione dei criteri in sede di contrattazione decentrata, la possibilità di erogare, relativamente ai progetti del PNRR, l'incentivo per funzioni tecniche di cui all'art. 113 del codice dei contratti pubblici, di cui al D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50<sup>8</sup>, anche al personale di qualifica dirigenziale coinvolto nei predetti progetti, in deroga agli ordinari limiti di legge (comma 5).

---

<sup>7</sup> A tal proposito si ricorda che l'art. 23, comma 2, del D.Lgs 25 maggio 2017, n. 75, enuncia il principio secondo cui, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016.

<sup>8</sup> Il D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 è stato abrogato dal nuovo *Codice dei contratti pubblici* di cui al D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 e la materia degli Incentivi alle funzioni tecniche è attualmente disciplinata dall'art. 45.

Ai sensi del sesto comma 6, dell'art. 8, D.L. n. 13/2023, non trovano applicazione rispetto ai pagamenti delle risorse finanziarie del PNRR e del Piano complementare al PNRR (PNC) di cui al D.L. 6 maggio 2021, n. 59 (convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101):

- la sospensione dei pagamenti delle risorse finanziarie a qualsiasi titolo dovute dal Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali, ivi comprese quelle a titolo di fondo di solidarietà comunale per le ipotesi di mancato invio alla banca dati delle amministrazioni pubbliche dei dati relativi all'approvazione del bilancio di previsione;
- la sospensione, sino all'adempimento del relativo obbligo, dei trasferimenti a qualunque titolo erogati all'Ente locale (e la pubblicazione dell'ente inadempiente nel sito internet del Ministero dell'interno) per il mancato invio alla Società Soluzioni per il sistema economico - Sose s.p.a. delle informazioni necessarie per il calcolo dei fabbisogni standard degli Enti locali.

**– Le disposizioni per la realizzazione degli investimenti di cui alla Missione 1, Componente 3 "Turismo e Cultura" del PNRR**

Il successivo comma 7, al fine di garantire l'attuazione delle riforme e la realizzazione degli investimenti di cui alla Missione 1, Componente 3 "Turismo e Cultura" del PNRR<sup>9</sup>, di titolarità

<sup>9</sup> Con le misure previste dal PNRR nella componente *Turismo e Cultura* si intende impostare una strategia di sostegno e rilancio di questi settori, focalizzata su: rigenerazione del patrimonio culturale e turistico, valorizzazione degli asset e delle competenze distintive nonché digitalizzazione grazie ad un ampio programma di misure di ristrutturazione degli asset chiave turistici e culturali. Gli investimenti identificati toccano tutte le "anime" del territorio e riguardano i siti culturali sia delle grandi aree metropolitane, sia dei piccoli centri e delle aree rurali. Scopo degli interventi in questione è favorire la nascita di nuove esperienze turistiche/culturali, bilanciare i flussi turistici in modo sostenibile, sostenere la ripresa dello sviluppo e delle attività turistico-culturali nelle isole minori, in quanto aree particolarmente fragili e distribuite in ampia parte del territorio nazionale. In particolare gli investimenti della M1C3 riguardano:

- Investimento 1.1: Strategia digitale e piattaforme per il patrimonio culturale;
- Investimento 1.2: Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi per consentire un più ampio accesso e partecipazione alla cultura;
- Investimento 1.3: Migliorare l'efficienza energetica nei cinema, nei teatri e nei musei;
- Investimento 2.1: Attrattività dei borghi;
- Investimento 2.2: Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale;
- Investimento 2.3: Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici;
- Investimento 2.4: Sicurezza sismica nei luoghi di culto, restauro del patrimonio culturale del Fondo Edifici di Culto (FEC) e siti di ricovero per le opere d'arte (*Recovery Art*);
- Investimento 3.1: Sviluppo industria cinematografica (*Progetto Cinecittà*);
- Investimento 3.2: *Capacity building* per gli operatori della cultura per gestire la transizione digitale e verde;
- Investimento 4.1: Hub del turismo digitale;
- Investimento 4.2: Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche;

del Ministero del turismo, istituisce, presso lo stesso ministero, una direzione generale, articolata in due uffici di livello dirigenziale non generale. Conseguentemente, la dotazione organica del Ministero del turismo è incrementata di una posizione dirigenziale di livello generale e di due posizioni dirigenziali di livello non generale.

Correlativamente, l'ottavo comma dell'art. 8, D.L. n. 13/2023 nel modificare l'art. 54-*quater* del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300 ha portato a 5 il numero degli uffici dirigenziali generali, incluso il segretario generale, del ministero del turismo.

Sempre nell'ottica del potenziamento e della ridefinizione dell'organizzazione amministrativa del Ministero del Turismo il nono comma è intervenuto a modificare l'art. 7, comma 3, del D.L. 1° marzo 2021, n. 22, portando a 19 (rispetto alle precedenti 17) il numero delle posizioni dirigenziali di livello non generale (incluse due posizioni presso gli uffici di diretta collaborazione del Ministro).

A tal proposito sembra opportuno segnalare come l'organizzazione del Ministero del Turismo sia stata oggetto di ulteriori modifiche ad opera del D.L. 22 aprile 2023, n. 44 (convertito con modificazioni dalla L. 21 giugno 2023, n. 74) che ne ha ulteriormente ampliato l'organizzazione. In particolare, l'art. 1, comma 7 del citato D.L. n. 44/2023, ha elevato a 23 il numero delle posizioni dirigenziali di livello non generale, mentre il successivo comma 8, lettera c), ha elevato a 7, il numero degli uffici dirigenziali generali.

Al fine di assicurare il supporto e l'assistenza tecnica necessari per la realizzazione degli investimenti di cui alla Missione 1, Componente 3 "Turismo e Cultura" del PNRR di titolarità del Ministero del turismo il successivo comma 10, ha prorogato al 31 dicembre 2026 il termine entro cui, ai sensi del comma 13, secondo periodo, dell'art. 7, del D.L. 1° marzo 2021, n. 22 (convertito, con modificazioni, dalla L. 22 aprile 2021, n. 55):

- non trovano applicazione i limiti percentuali previsti dalla legge (art. 19, comma 5-*bis*, del *Testo unico sul pubblico impiego* di cui al D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165), per il conferimento di incarichi dirigenziali di livello generale;
- sono elevati, i limiti percentuali per il conferimento di incarichi dirigenziali di livello non generale, fino al 50 per cento gli incarichi che è possibile conferire nel caso di dirigenti non appartenenti ai ruoli, purché dipendenti di amministrazioni o di organi costituzionali (previo collocamento fuori ruolo) e, fino al 30 per cento per i dirigenti

- 
- Investimento 4.3: *Caput Mundi-Next Generation EU* per grandi eventi turistici;
  - Riforma 4.1: Ordinamento delle professioni delle guide turistiche.

appartenenti alla prima e alla seconda fascia dotati di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione<sup>10</sup>.

Agli oneri derivanti dall'incremento del numero delle posizioni dirigenziali, pari a euro 497.630 per l'anno 2023 e a euro 597.150 a decorrere dall'anno 2024, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma "*Fondi di riserva e speciali*" della missione "*Fondi da ripartire*" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del turismo.

***– Il conferimento di incarichi di vertice presso enti e istituti di carattere nazionale, a lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza***

Il comma 13, dell'art. 8, D.L. 13/2023 sancisce la disapplicazione, fino al 31 dicembre 2026, delle previsioni di cui all'art. 5, comma 9 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 135), per gli incarichi di vertice presso enti e istituti di carattere nazionale, di competenza dell'amministrazione statale, conferiti da organi costituzionali previo parere favorevole delle competenti Commissioni parlamentari o, qualora previsto a legislazione vigente, previa informativa alle stesse.

La norma oggetto di temporanea disapplicazione fa divieto ai soggetti della sfera pubblica<sup>11</sup> di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni e degli enti e/o società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti

<sup>10</sup> La legge richiede che tali persone abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati, ovvero in aziende pubbliche o private, con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato.

<sup>11</sup> In particolare, sono destinatarie di questa previsione normativa le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2011, le pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'*Istituto nazionale di statistica* (ISTAT) ai sensi dell'art. 1, comma 2, della L. 31 dicembre 2009, n. 196 nonché le autorità indipendenti ivi inclusa la *Commissione nazionale per le società e la borsa* (Consob)

territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi di ordini e collegi professionali e dei relativi organismi nazionali, nonché degli enti aventi natura associativa.

Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione.

***– La realizzazione degli interventi del PNRR nelle ipotesi di scioglimento dei consigli comunali e provinciali***

Il comma 13-bis, dell'art. 8, D.L. n. 13/2023, introdotto dalla legge di conversione, prevede l'applicazione, fino al 31 dicembre 2023, delle procedure di cui all'art. 145, comma 2, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo Unico degli Enti Locali TUEL*), anche ai finanziamenti e contributi previsti per gli enti locali nell'ambito del PNRR.

Pertanto, nel caso di scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile, fino al 31 dicembre 2023, la commissione straordinaria nominata per la gestione dell'ente, entro il termine di sessanta giorni dall'insediamento, adotta un piano di priorità degli interventi, anche con riferimento a progetti già approvati e non eseguiti.

Gli atti relativi devono essere nuovamente approvati dalla commissione straordinaria. La relativa deliberazione, esecutiva a norma di legge, è inviata entro dieci giorni al prefetto, il quale, sentito il comitato provinciale della pubblica amministrazione opportunamente integrato con i rappresentanti di uffici tecnici delle amministrazioni statali, regionali o locali, trasmette gli atti all'amministrazione regionale territorialmente competente per il tramite del commissario del Governo, o alla Cassa depositi e prestiti, che provvedono alla dichiarazione di priorità di accesso ai contributi e finanziamenti a carico degli stanziamenti comunque destinati agli investimenti degli enti locali. Le disposizioni del presente comma si applicano ai predetti enti anche in deroga alla disciplina sugli enti locali dissestati, limitatamente agli importi totalmente ammortizzabili con contributi statali o regionali ad essi effettivamente assegnati.