

LA GOVERNANCE DEL PNRR – Le assunzioni per l'attuazione del PNRR



PNRR

SCHEDE SINTETICHE

L'attuazione nei tempi prestabiliti dei progetti legati al PNRR rappresenta una priorità per l'ordinamento italiano, che impone un adeguamento della macchina amministrativa in funzione del raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali prestabiliti¹. Proprio per soddisfare tale esigenza la normativa di attuazione del PNRR contiene molte norme attraverso le quali viene perseguito il rafforzamento della capacità amministrativa degli enti pubblici, inclusi quelli territoriali.

Rientra in quest'ambito anche l'art. 3, comma 2, del D.L. 22 aprile 2023, n. 44 (convertito con modificazioni dalla L. 21 giugno 2023, n. 74), che interviene sulle risorse destinate alle assunzioni con contratto a tempo determinato di personale con qualifica non dirigenziale, per consentire l'attuazione dei progetti previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), nei comuni attuatori con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

A tal proposito si rendono utili alcune premesse che consentono un più puntuale inquadramento dell'intera vicenda. L'art. 31-bis, commi 1 e 3, del D.L. n. 152/2021, prevede che, al fine di consentire l'attuazione dei progetti previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), i comuni attuatori, in deroga alla normativa in materia², possano assumere, con contratto a tempo determinato, personale con qualifica non dirigenziale in possesso di specifiche professionalità per un periodo anche superiore a trentasei mesi, ma non eccedente la durata di completamento del PNRR e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2026³.

¹ A tal proposito giova ricordare che, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del D.L. 31 maggio 2021, n. 77 (convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108), assume preminente valore l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione, nel pieno rispetto degli standard e delle priorità dell'Unione europea in materia di clima e di ambiente, degli interventi inclusi nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nel Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC) e nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC).

² Il riferimento è all'art. 9, comma 28, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla L. 30 luglio 2010, n. 122) e all'art. 259, comma 6, del *Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (TUEL), di cui al D.L. 18 agosto 2000, n. 267. La prima delle norme citate autorizza le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 2011, ad avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. L'art. 259, comma 6, del TUEL, invece, con specifico riferimento agli enti locali, prevede che l'amministrazione, ai fini della riduzione delle spese, ridetermini la dotazione organica dichiarando eccedente il personale comunque in servizio in sovrannumero rispetto ai rapporti medi dipendenti-popolazione (come determinati dalla legge), fermo restando l'obbligo di accertare le compatibilità di bilancio. La norma prevede, altresì, che la spesa per il personale a tempo determinato debba essere ridotta a non oltre il 50 per cento della spesa media sostenuta a tale titolo per l'ultimo triennio antecedente l'anno cui l'ipotesi si riferisce.

³ Dette assunzioni possono essere contenute nel limite di una spesa aggiuntiva non superiore al valore dato dal prodotto della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione, per la percentuale distinta per fascia demografica indicata nella tabella 1 annessa allo stesso D.L. n. 152 (riportata di seguito), e ricorrendo le ulteriori condizioni di cui ai medesimi commi 1 e 3.

Il successivo comma 5 dell'art. 31-bis, richiamato dalla disposizione in commento, istituisce, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, un apposito fondo al fine del concorso alla copertura dell'onere sostenuto dai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti per le assunzioni previste dai citati commi 1 e 3. La dotazione prevista è pari a 30 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026.

Tali risorse sono ripartite tra i comuni beneficiari con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri⁴. Per poter beneficiare delle predette disponibilità i comuni interessati hanno dovuto comunicare al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, entro il 30 luglio 2022⁵, le esigenze di personale connesse alla carenza delle professionalità strettamente necessarie all'attuazione dei progetti PNRR il cui costo non era sostenibile a valere sulle risorse disponibili nel bilancio degli enti.

Il comune beneficiario è tenuto a riversare ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato l'importo del contributo non utilizzato nell'esercizio finanziario.

Le percentuali distinte per fascia demografica richiamate sono le seguenti:

Fascia demografica	Percentuale
1.500.000 abitanti e oltre	0,25
250.000-1.499.999 abitanti	0,3
60.000-249.999 abitanti	0,5
10.000-59.999 abitanti	1,0
5.000-9.999 abitanti	1,6
3.000-4.999 abitanti	1,8
2.000-2.999 abitanti	2,4
1.000-1.999 abitanti	2,9
Meno di 1.000 abitanti	3,5

⁴ Il D.P.C.M. in questione è adottato su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, sulla base del monitoraggio delle esigenze assunzionali.

⁵ Questo termine, inizialmente fissato in trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione dello stesso D.L. n. 152/2021, è stato fissato al 30 luglio 2022 dall'art. 7, comma 2, del D.L. 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla L. 29 giugno 2022, n. 79.

Inoltre, la legge di bilancio 2023 (L. 29 dicembre 2022, n. 197), all'art. 1, comma 828, nell'intento di supportare i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti⁶ ha previsto che, a decorrere dall'anno 2023 e per la durata del PNRR, fino al 31 dicembre 2026, le risorse previste dal citato art. 31-bis, comma 5, del D.L. n. 152/2021, possono essere destinate – con il medesimo decreto che ripartisce le risorse tra i comuni beneficiari – anche a sostenere gli oneri relativi al trattamento economico dell'incarico conferito al segretario comunale, nonché per finanziare iniziative di assistenza tecnica specialistica in favore dei piccoli comuni al fine di superare le attuali criticità nell'espletamento degli adempimenti necessari per garantire un'efficace e tempestiva attuazione degli interventi previsti dal PNRR. Il comma 828 citato, ha stabilito, inoltre, che la durata dei contratti relativi agli incarichi conferiti ai segretari comunali a valere sulle predette risorse non possa eccedere la data del 31 dicembre 2026.

All'interno di questo scenario il secondo comma dell'art. 3, D.L. n. 44/2023, ha disposto che le risorse del citato fondo di cui all'art. 31-bis, comma 5, del D.L. n. 152/2021, assegnate ai piccoli comuni attuatori per l'anno 2022 e non impiegate (pari a 9.593.409 di euro) possono essere utilizzate, con esclusione delle risorse relative alle spese effettivamente sostenute nell'anno 2022, per la medesima spesa di personale nell'anno 2023.

Inoltre, le rimanenti risorse in conto residui di tale fondo, pari a 20 milioni di euro, sono mantenute in bilancio, per essere ripartite, con D.P.C.M., tra le diverse annualità dal 2023 al 2026 del medesimo fondo, per un importo pari a 5 milioni di euro per ciascuno degli anni indicati.

Alla compensazione dei relativi effetti finanziari in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, pari a 7.516.000 euro per l'anno 2023 e 2.575.000 euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026, si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali (di cui all'art. 6, comma 2, del D.L. 7 ottobre 2008, n. 154, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 dicembre 2008, n. 189).

Il comma 3, dell'art. 3, D.L. n. 44/2023 ha modificato l'art. 11, comma 1, del D.L. 30 aprile 2022, n. 36 (convertito con modificazioni dalla L. 29 giugno 2022, n. 79) aggiungendovi, in

⁶ Gli interventi a supporto dei piccoli comuni contenuti in questa norma agiscono su due profili specifici:

- assicurare la piena funzionalità e capacità amministrativa dei comuni nell'attuazione degli interventi e nella realizzazione degli obiettivi previsti dal PNRR;
- per riequilibrare il rapporto numerico fra segretari iscritti all'Albo e sedi di segreteria.

fine, un nuovo periodo. La norma oggetto di integrazione prevede che, al solo fine di consentire l'attuazione dei progetti previsti dal *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR), le regioni a statuto ordinario che provvedono alla realizzazione di progetti possono assumere, con contratto a tempo determinato, personale con qualifica non dirigenziale in possesso di specifiche professionalità, per un periodo anche superiore a trentasei mesi, anche in deroga ai limiti fissato dall'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010⁷.

La durata di detti contratti non può, comunque, eccedere la durata di attuazione dei progetti a cui si riferiscono e, comunque, la loro durata non può protrarsi oltre il termine del 31 dicembre 2026. Inoltre, il limite di spesa aggiuntiva non può superare il valore dato dal prodotto della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione, per la percentuale distinta per fascia demografica indicata nella tabella 1, di cui all'Allegato 1, al citato D.L. n. 36/2022⁸. Le predette assunzioni sono subordinate all'asseverazione da parte dell'organo di revisione del rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio.

La spesa di personale derivante dall'applicazione di tali previsioni non rileva ai fini dell'art. 33 del D.L. 30 aprile 2019, n. 34 (*assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei*

⁷ In particolare, l'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, prevede che a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009 (sono esclusi dall'applicazione di tali limiti, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea). A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale. Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano alle regioni e agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. La spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

⁸ Le percentuali distinte per fascia demografica richiamate sono le seguenti:

Fascia demografica	Percentuale
regioni con 6.000.000 di abitanti e oltre	0,025%
regioni da 5.000.000 a 5.999.999 abitanti	0,030%
regioni da 4.000.000 a 4.999.999 abitanti	0,035%
regioni da 800.000 a 3.999.999 abitanti	0,045%
regioni con meno di 800.000 abitanti	0,070%

comuni in base alla sostenibilità finanziaria), e dell'art. 1, commi 557 (obbligo di riduzione delle spese di personale per gli enti sottoposti al patto di stabilità) e 562 (contenimento delle spese di personale per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno) della L. 27 dicembre 2006, n. 296, *Legge finanziaria per il 2007*.

L'art. 3, comma 3, del D.L. 44/2023, prevedere che la spesa di personale derivante dall'applicazione dell'art. 11, comma 1, del D.L. 30 aprile 2022, n. 36 non è rilevante, altresì, ai fini di quanto previsto dal secondo comma dell'art. 23, D.Lgs. n. 25 maggio 2017, n. 75 in tema di trattamento economico accessorio, nei limiti di quanto previsto nella citata tabella 1 di cui all'Allegato 1, D.L. n. 36/2022⁹.

Si tratta di una integrazione di carattere sostanziale la cui effettiva portata emerge chiaramente ove si tenga conto del fatto che il quarto periodo dell'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 eleva le disposizioni contenute nello stesso comma 28 a rango di principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

In fine, il secondo periodo del comma 3 in commento ha inserito anche la spesa di personale derivante dall'applicazione del primo comma dell'art. 31-bis, comma 1, del D.L. n. 152/2021 (incluso il caso del c.d. *regime di scavalco condiviso*¹⁰ previsto dalle vigenti disposizioni contrattuali) tra le spese non rilevanti ai sensi del citato art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017.

⁹ In particolare, l'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 25 maggio 2017, n. 75 prevede che nelle more della progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna amministrazione pubblica non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.

La norma in questione persegue la finalità di assicurare:

- la semplificazione amministrativa;
- la valorizzazione del merito;
- la qualità dei servizi;
- adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

La norma si prefigge, altresì, di assicurare l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017.

¹⁰ Lo "*scavalco condiviso*" è un istituto del lavoro pubblico previsto dalla contrattazione collettiva nazionale in cui il dipendente presta il proprio lavoro per 2 enti pubblici. La particolarità di tale regime è rappresentata dal fatto che il lavoratore, pur rivolgendo parzialmente le proprie prestazioni lavorative a favore di 2 Enti pubblici, resta legato ad un unico rapporto di lavoro alle dipendenze del soggetto pubblico principale.