



Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia - DL 80/2021

A.S. 2272

Informazioni sugli atti di riferimento

| | |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A.S. | 2272 |
| Titolo: | Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia - DL 80/2021 |
| Iniziativa: | Governativa |
| Numero di articoli: | 19 |
| Commissioni competenti: | Senato - 1ª Affari costituzionali, Senato - 2ª Giustizia |
| Sede: | referente |
| Stato dell'iter: | All'esame delle Commissioni riunite |

Contenuto

Il provvedimento è stato presentato al Senato della Repubblica per la conversione in legge; è ripartito in 2 **Titoli**, ciascuno comprendente **2 Capi**, che riuniscono **19 articoli** suddivisi in **104 commi**.

Il **Titolo I (RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI)** consta di **2 Capi**. Il **Capo I (MODALITÀ SPECIALI PER IL RECLUTAMENTO PER L'ATTUAZIONE DEL PNRR E PER IL RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ FUNZIONALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)** comprende gli **articoli da 1 a 6**.

L'**articolo 1** disciplina **modalità speciali** volte ad accelerare le procedure selettive che possono essere utilizzate per il reclutamento di personale a tempo determinato e il conferimento di incarichi di collaborazione da parte delle amministrazioni pubbliche titolari di progetti previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza o, limitatamente agli incarichi di collaborazione necessari all'assistenza tecnica, finanziati esclusivamente a carico del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR. Tali assunzioni devono riguardare esclusivamente il personale destinato a realizzare i suddetti progetti e si collocano al di fuori di quelle già espressamente previste nel Piano medesimo. Dispone infine che le p.a. possono **derogare, fino a raddoppiarli, i limiti percentuali** attualmente previsti dalla legge per l'**attribuzione di incarichi dirigenziali** a persone non appartenenti ai ruoli della dirigenza pubblica o a soggetti esterni, per lo svolgimento di compiti strettamente funzionali all'attuazione degli interventi del Piano.

L'**articolo 2** consente l'attivazione, attraverso **contratti di apprendistato**, di specifici **progetti di formazione e lavoro nelle pubbliche amministrazioni** per l'acquisizione di competenze di base e trasversali e per l'orientamento professionale, da parte di diplomati e di studenti universitari. A tal fine, a decorrere dall'anno 2021, è prevista l'istituzione di **un apposito fondo** presso lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

L'**articolo 3** modifica la disciplina **concernente l'inquadramento dei dipendenti pubblici in aree funzionali, la progressione all'interno dell'area e l'accesso ad aree superiori - tale disciplina non concerne** i dirigenti e il personale docente della scuola e degli istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica -; la novella introduce un'ulteriore area funzionale, destinata all'inquadramento del personale di elevata qualificazione, modifica la disciplina della progressione all'interno della stessa area e introduce una modalità di progressione tra aree mediante procedura comparativa. Il **comma 2** reca **una disposizione di natura programmatica, relativa alle risorse finanziarie per il trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici**. Si prevede che con successivi interventi normativi si individuino le risorse in base alle quali i contratti collettivi nazionali di lavoro definiscano i criteri e le modalità di superamento del limite della

spesa annua destinata ai trattamenti suddetti del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche. Resta fermo, per gli interventi normativi e i contratti summenzionati, il principio di compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica. La novella di cui al **capoverso 1-bis del comma 3** modifica la disciplina **sui criteri di valutazione e sulle prove dei concorsi pubblici per l'accesso alla dirigenza - come dirigente di seconda fascia - nelle amministrazioni statali** (anche ad ordinamento autonomo) **e negli enti pubblici non economici nazionali**. La novella di cui al **capoverso 1-ter del comma 3** introduce **una nuova modalità di accesso alla qualifica di dirigente di seconda fascia nelle amministrazioni in oggetto**, costituita da procedure comparative bandite dalla Scuola nazionale dell'amministrazione con riferimento a ciascuna amministrazione e riservate al personale in servizio a tempo indeterminato presso la medesima amministrazione. La novella di cui al **comma 4** modifica la disciplina **per l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nelle suddette amministrazioni**; la modifica concerne la quota di accesso tramite concorso pubblico. Il **comma 5** **riduce il periodo temporale di applicazione** di una norma transitoria che sospende la modalità di reclutamento tramite concorso pubblico per i dirigenti di prima fascia in oggetto. Il **comma 6** prevede che gli interventi normativi di cui ai precedenti **commi 3 e 4** costituiscono principi fondamentali per la legislazione regionale in materia di dirigenti pubblici e demanda alla Scuola nazionale dell'amministrazione l'elaborazione, d'intesa con la Conferenza unificata Stato-regioni-province autonome-città ed autonomie locali, di apposite linee guida. Il **comma 7** modifica la disciplina sulla cosiddetta **mobilità volontaria dei pubblici dipendenti**, costituita dal passaggio diretto, su base volontaria, da un'amministrazione ad un'altra, **limitando i casi in cui tale forma di mobilità sia subordinata all'assenso dell'amministrazione di appartenenza**. La condizione dell'assenso viene soppressa per tutti i casi che non siano compresi nelle fattispecie individuate dalla novella di cui alla **lettera b)** del presente **comma**. Restano ferme le ulteriori esclusioni della condizione dell'assenso, già previste dalla disciplina. I **commi da 8 a 10** intervengono su alcuni aspetti della disciplina riguardante il dottorato di ricerca. In particolare:

- ampliano le **finalità formative** dei corsi per il conseguimento del dottorato di ricerca, all'evidente scopo di una maggiore spendibilità del titolo;
- modificano la **platea dei soggetti che possono attivare** corsi di dottorato di ricerca, escludendo le qualificate istituzioni italiane di formazione e ricerca avanzate e includendo le istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM);
- circoscrivono la **possibilità** di richiedere tra i **requisiti** per l'accesso alla pubblica amministrazione il possesso di un pertinente titolo di dottore di ricerca solo per specifici profili o livelli di inquadramento di **elevata qualificazione**, e individua il parametro per la valutazione della pertinenza;
- **eliminano** la previsione che stabiliva che lo stesso titolo, ove pertinente, doveva comunque essere valutato prioritariamente tra i **titoli** rilevanti ai fini del concorso.

L'**articolo 4** modifica le funzioni e la struttura della Associazione Formez PA, al fine di consentire alla pubblica amministrazione di dotarsi degli strumenti necessari ad affrontare, con adeguatezza e tempestività, il Piano Nazionale di Riforma e Resilienza (PNRR) e consentire il pieno e corretto utilizzo del *Next Generation Eu*. In particolare, attraverso modifiche all'articolo 2 del d.lgs 6/2010, si prevede **un ampliamento degli ambiti e delle finalità di intervento del FORMEZ-PA** e si interviene anche sulla **struttura** e sulle **competenze degli organi** di FORMEZ-PA.

L'**articolo 5** ridisegna alcuni compiti della Scuola nazionale dell'amministrazione - onde annoverarvi profili attinenti alla formazione del personale che operi negli uffici di diretta collaborazione dei Ministri nonché del personale delle pubbliche amministrazioni preposto allo sviluppo ed attuazione delle azioni contenute nel Piano nazionale di ripresa e resilienza. Introduce inoltre, nell'organizzazione della Scuola, la figura del Segretario generale, del quale determina le attribuzioni.

L'**articolo 6** prescrive l'adozione di un Piano integrato di attività e di organizzazione, alle pubbliche amministrazioni con più di cinquanta dipendenti. Di durata triennale (ed aggiornato annualmente), tale Piano è chiamato a definire più profili: obiettivi della *performance*; gestione del capitale umano; sviluppo organizzativo; obiettivi formativi e valorizzazione delle risorse interne; reclutamento; trasparenza ed anti-corruzione; pianificazione delle attività; individuazione delle procedure da semplificare e ridisegnare; accesso fisico e digitale; parità di genere; monitoraggio degli esiti procedurali e dell'impatto sugli utenti. È pertanto inteso quale strumento programmatico che convogli, in un unico atto, una pluralità di piani previsti dalla normativa vigente.

Il **Capo II (MISURE ORGANIZZATIVE A SUPPORTO DEL SISTEMA DI COORDINAMENTO, GESTIONE, ATTUAZIONE, MONITORAGGIO E CONTROLLO DEL PNRR)** del **Titolo I** comprende gli **articoli da 7 a 9**.

L'**articolo 7** riguarda il reclutamento di personale nelle amministrazioni assegnatarie di progetti. I **commi**

da **1 a 3** disciplinano l'**assunzione** di un contingente di **500 unità** di personale non dirigenziale a **tempo determinato** per la **realizzazione dei progetti del PNRR**; di queste, 80 sono destinate ad essere inquadrate presso la Ragioneria generale dello Stato e la restante parte sono ripartite tra le amministrazioni centrali assegnatarie dei progetti. Il concorso pubblico per l'assunzione del contingente è indetto dal Dipartimento della funzione pubblica, mentre la ripartizione è effettuata con DPCM. Inoltre, con DPCM si provvede all'individuazione delle amministrazioni centrali titolari degli interventi previsti nel PNRR ([art. 8, D.L. n. 77/2021](#)). Il **comma 4** autorizza il Dipartimento della **Ragioneria Generale dello Stato** ad avvalersi, per le attività di **monitoraggio e rendicontazione del PNRR**, di un **contingente di esperti** di comprovata qualificazione professionale. Si prevede l'**istituzione** di un **Fondo** nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze, da ripartire con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di garantire anche alle **restanti amministrazioni** di potersi avvalere di un **contingente di esperti** di comprovata qualificazione professionale nelle materie oggetto degli interventi di propria competenza, al fine di assicurare la più efficace e tempestiva attuazione degli interventi del PNRR. Il **comma 5** stabilisce che il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato assicura la **formazione** del personale assunto ai sensi del comma 1. Per l'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo in esame è autorizzata la **spesa** di 12,6 milioni di euro per l'anno 2021 e di 35,2 milioni per gli anni dal 2022 al 2026 (**comma 6**).

L'**articolo 8** istituisce **sette posizioni dirigenziali di livello generale**, destinate alla direzione delle **Ragionerie territoriali** di Milano, Venezia, Bologna, Roma, Napoli, Bari e Palermo, ed una posizione di funzione dirigenziale di livello non generale destinata alla Ragioneria territoriale di Roma, nell'ambito del Dipartimento RGS (comma 1), attribuendo ai direttori delle RTS con funzioni dirigenziali di livello generale il compito di **coordinamento unitario** delle attività del proprio ambito di competenza (comma 2). L'articolo, inoltre, attribuisce al **Dipartimento del Tesoro** del MEF una serie di compiti di **raccordo e verifica** istituendo a tal fine presso il medesimo Dipartimento due posizioni di funzione dirigenziale di livello non generale (comma 3). Il comma 4 precisa le **modalità di adozione dei regolamenti attuativi**. Il comma 5, infine, reca l'**autorizzazione di spesa**, pari a euro 941.000 per l'anno 2021 e di euro 2.257.000 a decorrere dal 2022, e l'indicazione della **copertura finanziaria**.

L'**articolo 9** demanda ad un **DPCM il riparto delle risorse del Fondo di rotazione** per l'attuazione del Next generation Eu-Italia, nel limite di 165 milioni di euro complessivi per gli anni 2021-2024, da destinare agli **incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti** che gli **enti territoriali** attiveranno per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi **all'attuazione del PNRR**.

Il **Titolo II (MISURE ORGANIZZATIVE PER L'ATTUAZIONE DEI PROGETTI NELL'AMBITO DELLE MISSIONI DEL PNRR)** consta di **2 Capi**; il **Capo I (TRANSIZIONE DIGITALE)** del **Titolo II** comprende il solo **articolo 10**.

L'**articolo 10** prevede l'assunzione di un contingente fino a 338 unità presso la Presidenza del Consiglio, a termine (fino al 31 dicembre 2026), per fornire sostegno alla trasformazione digitale delle amministrazioni centrali e locali. Autorizza inoltre l'Agenzia per l'Italia digitale (Agid) ad assumere un contingente di 67 unità di personale a tempo determinato (con termine massimo, del pari, il 31 dicembre 2026). Siffatti reclutamenti sono autorizzati subordinatamente all'approvazione da parte della Commissione europea del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Il **Capo II (MISURE URGENTI PER LA GIUSTIZIA ORDINARIA E AMMINISTRATIVA)** del **Titolo II** comprende gli **articoli da 11 a 19**.

L'**articolo 11** è volto a realizzare la piena operatività delle strutture organizzative **dell'ufficio del processo**, secondo quanto previsto nel PNRR. A tal fine:

- autorizza l'assunzione di **addetti all'ufficio per il processo: 16.500** unità nell'ambito della **giustizia ordinaria**, e **326** unità, nell'ambito della giustizia amministrativa; entrambi i contingenti saranno assunti in due scaglioni, con **contratto di lavoro a tempo determinato (comma 1)**;
- con riferimento alle procedure assunzionali nell'ambito della giustizia ordinaria, specifica i titoli richiesti per l'accesso, i profili professionali il trattamento economico (**comma 2**); individua altresì i profili professionali per le assunzioni da parte della Giustizia amministrativa (**comma 3**);
- specifica che il **servizio prestato con merito** al termine del rapporto di lavoro presso l'ufficio del processo: costituisca **titolo per l'accesso** al concorso in magistratura; equivalga ad un anno di tirocinio professionale per l'**accesso alla professione** di avvocato e di notaio e ad un anno di frequenza dei corsi della scuola di specializzazione per le professioni legali nonché sia titolo di preferenza per l'accesso alla **magistratura onoraria (comma 4)** e prevede la possibilità, nelle successive procedure di selezione di personale a tempo indeterminato, di **attribuire un punteggio aggiuntivo** in favore di coloro che abbiano ricevuto un attestato di servizio prestato con merito (**comma 5**);
- specifica che le assunzioni sono autorizzate subordinatamente all'approvazione del PNRR da parte della Commissione europea (**comma 6**).

L'articolo 12 demanda al Ministro della giustizia, l'individuazione dei **tribunali o corti di appello** cui assegnare gli addetti all'ufficio per il processo; individua invece direttamente gli uffici giudiziari presso i quali collocare il personale assunto a tempo determinato per la giustizia amministrativa. L'individuazione delle **modalità di utilizzo** degli addetti all'ufficio del processo è demandata ai **singoli capi degli uffici giudiziari**, di concerto con i dirigenti amministrativo, tramite la predisposizione di uno specifico progetto organizzativo.

L'articolo 13 disciplina il **reclutamento di 5.410 unità di personale amministrativo**, da assumere con **contratti di lavoro a tempo determinato** della durata di 36 mesi per assicurare la piena operatività dell'**ufficio del processo** e supportare gli obiettivi prefissati per il Ministero della Giustizia dal PNRR.

L'articolo 14 disciplina le **procedure assunzionali** per tutte le unità di personale con contratto di lavoro a tempo determinato, da inquadrare nei nuovi profili professionali previsti dagli articoli 11 e 13. Nel dettaglio la disposizione prevede, al **comma 1**, che, al fine di assicurare la necessaria speditezza del reclutamento, anche in relazione al rispetto dei tempi del PNRR, il Ministero della giustizia richiama alla Commissione interministeriale RIPAM (che può a sua volta avvalersi di Formez PA) di avviare le procedure di reclutamento per **tutti i profili professionali** di cui agli articoli 11 e 13, **mediante concorso pubblico per titoli e prova scritta**.

L'articolo 15 impone al personale l'**obbligo di permanenza nella sede di assegnazione per l'intera durata del contratto a tempo determinato**. La disposizione prevede inoltre che ogni forma di mobilità interna possa riguardare soltanto uffici situati nel medesimo distretto e che il personale non può essere comandato, distaccato o assegnato presso altre pubbliche amministrazioni.

L'articolo 16 stabilisce, in tema di **attività di formazione**, che l'Amministrazione giudiziaria ordinaria e la Giustizia amministrativa assicurano l'informazione, la formazione e la specializzazione di tutto il personale a tempo determinato assunto ai sensi del presente decreto.

L'articolo 17 prevede la costante **rilevazione di ogni dato** conferente per la valutazione, anche in corso d'opera, della **attuazione della misura nell'ambito del PNRR**, stabilendo nel contempo disposizioni per lo smaltimento dell'arretrato. In particolare il **comma 1** dispone che, per quanto attiene alla giustizia ordinaria, con uno o più decreti il Ministro della Giustizia, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono indicate le procedure di monitoraggio, le risorse e le modalità necessarie ai fini della valutazione delle misure urgenti per la giustizia ordinaria nell'ambito del PNRR. Per la giustizia amministrativa, il **comma 2** prevede che, con apposito decreto del Presidente del Consiglio di Stato, da emanarsi entro cinquanta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge in esame, sentito il Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, sono adottate le **linee guida per lo smaltimento dell'arretrato** in tutti gli uffici della giustizia amministrativa con l'indicazione dei compiti degli Uffici per il processo, ivi inclusa la segnalazione degli affari meritevoli di priorità nella definizione, e del cronoprogramma dei risultati intermedi e finali da raggiungere. Il **comma 3** prevede che il personale addetto all'ufficio per il processo debba prestare attività lavorativa **esclusivamente per la riduzione dell'arretrato** e prevalentemente da remoto, con la dotazione informatica fornita dall'amministrazione. Le attività di segnalazione, ai sensi del **comma 4**, possono essere svolte anche dal Segretariato generale della giustizia amministrativa. Il **comma 5** dispone la **programmazione**, da parte del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, di **udienze straordinarie** (ulteriori rispetto alle udienze straordinarie già individuate dal Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa ai sensi dell'articolo 16, comma 1, dell'allegato 2 del decreto legislativo n. 104 del 2010 recante il codice del processo amministrativo) calendarizzate per la decisione dei ricorsi individuati dall'Ufficio per il processo. Al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal PNRR il Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa aggiorna il numero di affari da assegnare al presidente del collegio e ai magistrati componenti dei collegi. Il **comma 6** prevede che la **partecipazione dei magistrati a tali udienze straordinarie è su base volontaria**. La norma prevede altresì che tutte le udienze straordinarie sono sempre svolte in modalità da remoto. In particolare si dispone che **non possono essere assegnati alle udienze straordinarie** di smaltimento gli affari di cui agli articoli da 112 a 117 (giudizi di ottemperanza, rito in materia di accesso ai documenti amministrativi, e tutela contro l'inerzia della PA) del codice del processo amministrativo. Il **comma 7** novella quindi l'articolo 87 dell'Allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, inserendovi la previsione che le udienze straordinarie dedicate allo smaltimento dell'arretrato sono **svolte da remoto**.

L'articolo 18 reca disposizioni finanziarie, autorizzando il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio, anche in conto residui.

L'articolo 19 dispone che il decreto-legge entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Profili attinenti al riparto di competenze tra Stato e regioni

Il provvedimento appare riconducibile, da un lato, alla **competenza esclusiva statale** in materia di organizzazione amministrativa dello Stato (articolo 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione) e, dall'altro lato, alla **competenza residuale regionale** in materia di organizzazione amministrativa regionale (articolo 117, quarto comma) e all'autonomia regolamentare organizzativa di comuni, province e città metropolitane (articolo 117, sesto comma).

A fronte di questo intreccio di competenze, il provvedimento prevede alcune forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali; in particolare, la previa intesa in sede di Conferenza unificata è richiesta ai fini dell'adozione dei provvedimenti attuativi di cui all'articolo 1, comma 6 (modalità di definizione degli elenchi degli esperti), all'articolo 3, comma 6, (linee guida della Scuola nazionale dell'amministrazione), all'articolo 6, commi 5 (regolamento di delegificazione per abrogazione disposizioni su piani di organizzazione superate) e 7 (piano tipo di organizzazione), all'articolo 9, comma 1 (riparto risorse per esperti regioni e enti locali); la previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni è invece richiesta ai fini dell'adozione dei provvedimenti attuativi di cui all'articolo 2, comma 1 (progetti di formazione per i pubblici dipendenti);

Il comma 1 dell'articolo 9, nel ripartire le risorse per l'assunzione di esperti tra gli enti territoriali fa riferimento unicamente a "regioni ed enti locali", sembrano quindi essere escluse le province autonome, enti non assimilabili agli enti locali.

Al riguardo, si valuti l'opportunità di un approfondimento della disposizione.

Senato: Nota breve n. 301

Camera: Nota Questioni regionali n. 167

22 giugno 2021

Camera Servizio Studi
Osservatorio sulla legislazione

osservatorio@camera.it - 066760-3855

 CD_legislazione