

CAMERA DEI DEPUTATI
COMMISSIONI RIUNITE
I - XI

*Disegno di legge n. 1114 (Conversione in legge del
decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, recante disposizioni
urgenti per il rafforzamento della capacità
amministrativa delle amministrazioni pubbliche)*

10 maggio 2023

AUDIZIONE COMMISSIONI RIUNITE I e XI

*Disegno di legge n. 1114 (Conversione in legge del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44,
recante disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle
amministrazioni pubbliche)*

Intervento dell'Avv. Gabriele Fava, giuslavorista

Roma, 10 maggio 2023

IL DECRETO LEGGE E LA SUA CONVERSIONE

Il disegno di legge in esame reca la conversione in legge del Decreto Legge n. 44 del 22 aprile 2023, recante disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche.

Il Capo I, costituito dagli articoli da 1 a 23, disciplina le Misure in materia di potenziamento e riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, l'articolo 1 del disegno di legge, composto da 14 commi, disciplina il tema degli incarichi dirigenziali per l'attuazione del PNRR (comma 1); il tema degli incrementi di dotazioni organiche e assunzioni presso le pubbliche amministrazioni (commi da 2 a 4 e da 13 a 14); nonché la tematica del reclutamento di personale per il Ministero del turismo, il Ministero dell'ambiente e per il Dipartimento della disabilità (commi da 5 a 9); infine, i commi 10 e 11 disciplinano l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale; mentre il comma 12 regola l'utilizzo del personale necessario per l'Autorità di Regolazione per Enti, Reti e Ambienti (ARERA).

L'articolo 2 disciplina il monitoraggio delle riforme per la pubblica amministrazione.

L'articolo 3, composto da 6 commi, si occupa di valorizzare le esperienze lavorative a tempo determinato allo scopo di renderle attrattive.

Gli articoli da 4, 5, 6, 7, 9, 10, 13, e 14 invece, disciplinano il potenziamento e la regolazione del personale in forza ai Ministeri degli affari esteri, della difesa, dell'università e della ricerca, delle imprese, dell'ambiente, dal turismo e della salute. Mentre gli articoli 15 - declinato in 36 commi -, 16 e 17 dispongono per il potenziamento e la riorganizzazione degli organici della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di finanza, dei Medici del Corpo di Polizia penitenziaria, dei Vigili del fuoco e della Guardia costiera.

L'articolo 18 disciplina il fondo anticipazioni di liquidità degli enti locali in dissesto (comma 1), la riduzione del contributo alla finanza pubblica della regione Valle d'Aosta (comma 2) e la definizione dei rapporti finanziari con le Regioni a statuto ordinario relativi ai ristori per l'emergenza epidemiologica (commi 3 e 4).

All'articolo 19 trovano disciplina i trattamenti accessori del personale dei ministeri; il fondo premialità Agenas; le misure per il personale dell'Agenzia italiana del Farmaco; il riparto delle risorse per la valorizzazione del personale delle istituzioni AFAM e i trattamenti a favore del personale della Presidenza del Consiglio. Mentre l'articolo 20 disciplina il monitoraggio e la rendicontazione del PNRR in relazione agli incarichi dirigenziali.

L'articolo 21, invece, tratta la tematica dei contributi previdenziali prevedendo l'esclusione opzionale del limite massimo di imponibile contributivo e di base di calcolo della pensione, nonché l'esclusione di sanzioni civili e interessi di mora per mancato versamento di contribuzioni previdenziali da parte delle pubbliche amministrazioni.

L'articolo 22 tratta il tema del potenziamento amministrativo in relazione al Dipartimento per lo sport e al Dipartimento Casa Italia.

L'articolo 23 disciplina la stabilizzazione del personale E.I.P.L.I. e presenta interessanti disposizioni per la promozione dell'imprenditoria giovanile in agricoltura.

Infine, il Capo II disciplina le misure in materia di potenziamento e riorganizzazione delle associazioni e delle società a partecipazione pubblica.

Data la moltitudine di tematiche toccate dal provvedimento in via di conversione, si ritiene preferibile concentrare la propria analisi tecnico-giuridica solo su alcuni degli interventi proposti.

*

Articolo 1 - Disposizioni in materia di rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni centrali.

Il comma 1 consente alle amministrazioni che rivestono la qualifica di soggetti attuatori delle misure e degli investimenti finanziati con fondi PNRR di utilizzare, dall'anno 2023, fino al 12% per il conferimento di incarichi dirigenziali generali e non generali a soggetti estranei alla pubblica amministrazione. Per dare contezza della misura si evidenzia come la percentuale vigente per gli incarichi dirigenziali generali oggi sia pari al 10%, mentre quella per gli incarichi

non generali sia stabilita all'8% (eccezion fatta talune amministrazioni - MEF, MIT, Cultura - ove è già fissata, temporaneamente, al 12%).

Tale proposta, pertanto, vuole armonizzare la percentuale per tutte le pubbliche amministrazioni, prescrivendone l'utilizzo effettivo solo per la copertura dei posti delle articolazioni che rivestono la qualifica di soggetti attuatori del PNRR. Il richiamo all'articolo 1, comma 15, del D.L. n. 80 del 2021, allora, si rende necessario sia per confermare che per queste amministrazioni si applica il raddoppio di tale percentuale nell'ipotesi espressamente richiamata da tale articolo, sia per limitare la durata degli incarichi conferiti ai sensi di tale disposizione al 31 dicembre 2026.

Secondo il comma 3, le amministrazioni in questione sono autorizzate ad assumere a tempo indeterminato, anche senza il previo esperimento delle procedure di mobilità, le unità di personale per ciascuna indicate. A tal fine, le predette amministrazioni possono procedere mediante procedure concorsuali indette unitamente anche ad altre amministrazioni o ricorrendo allo scorrimento delle graduatorie di concorsi pubblici banditi da altre amministrazioni per la medesima area professionale.

Interessante anche quanto previsto dal **comma 8, lettera a)** secondo il quale, al fine di garantire una più efficiente ed efficace organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è stata prevista la modifica dell'articolo 46 del D.lgs. n. 300 del 1999, declinando nel dettaglio le funzioni di spettanza statale:

- alla lettera a) sono indicate le competenze in materia di politiche sociali, previdenziali;
- alla lettera b) le politiche del lavoro e dell'occupazione e tutela dei lavoratori;
- alla lettera c) l'amministrazione generale.

Inoltre, il **comma 8, lettera b)** è intervenuto anche a modifica dell'articolo 47 del predetto decreto legislativo, prevedendo che il Ministero si articola in dipartimenti, che il numero dei dipartimenti non può essere superiore a tre e il numero delle direzioni generali non può essere superiore a dodici. Si tratta, ovviamente, di limiti numerici massimi che dovranno tenere conto delle regole di invarianza di bilancio del Ministero.

Articolo 2 - Monitoraggio delle riforme per la pubblica amministrazione.

Detto articolo vuole disporre le modalità di monitoraggio delle riforme per la pubblica amministrazione. L'intervento normativo aggiunge il **comma 8-bis** all'articolo 6 del **decreto - legge 9 giugno 2021, n. 80**, recante *“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”*, In particolare, tale nuovo comma 8-bis prevede l'istituzione presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri dell'Osservatorio nazionale del lavoro pubblico, con la finalità di promuovere lo sviluppo strategico del Piano e le connesse iniziative di indirizzo in materia di lavoro agile, innovazione organizzativa, misurazione e valutazione della performance, formazione e valorizzazione del capitale umano.

La composizione e il funzionamento dell'Osservatorio verranno definite con successivo decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, il quale verrà adottato entro quarantacinque giorni dall'entrata in vigore del presente decreto.

Si specifica che l'istituzione e il funzionamento dell'Osservatorio non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nemmeno la corresponsione di emolumenti, compensi, indennità o rimborsi di spese comunque denominati.

*

Articolo 3 - Disposizioni in materia di rafforzamento della capacità amministrativa degli enti territoriali.

Tale articolo, al suo comma 3, consente alle Regioni a statuto ordinario che provvedono all'attuazione dei progetti previsti dal PNRR di **reclutare personale a tempo determinato** con qualifica dirigenziale e non dirigenziale, senza che la spesa derivante da tali assunzioni possa rilevare ai sensi dell'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.

Il comma 4, invece, consente alle Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente (ARPA) di reclutare personale a tempo determinato ai fini della progettazione e della realizzazione delle grandi opere, in deroga al contenimento delle spese in materia di pubblico impiego.

Mentre, il comma 5 consente a regioni, province, comuni e città metropolitane, fino al 31 dicembre 2026, di procedere, nei limiti dei posti disponibili della vigente dotazione organica, previo colloquio selettivo e all'esito della valutazione positiva dell'attività lavorativa svolta, alla stabilizzazione, nella qualifica ricoperta, del personale non dirigenziale, che abbia maturato, entro il predetto termine, almeno 36 mesi di servizio anche non continuativi, negli ultimi 8 anni, presso l'amministrazione che procede all'assunzione, che sia stato assunto a tempo determinato.

La *ratio* sottesa alla disposizione in esame è chiara e riprende principi costituzionalmente orientati al rispetto dell'articolo 97 Cost., consentendo, allo stesso tempo, di **valorizzare le esperienze lavorative a tempo determinato allo scopo di renderle attrattive**, nel mercato del lavoro pubblico e privato, con la prospettiva di una stabilizzazione condizionata, in ogni caso, al rendimento in servizio.

Il comma 6, infine, tratta la tematica della figura del Segretario comunale e della difficoltà dei piccoli comuni a gestire tale ruolo sul lato economico. Pertanto, al fine di offrire una più stabile soluzione al problema della spesa del trattamento economico del segretario nei piccoli comuni, viene escluso il trattamento economico dal computo degli attuali tetti di spesa del personale, complessivi e di trattamento accessorio. A tal proposito, si sottolinea come molti nuovi iscritti all'Albo non riescano ad ottenere la prima nomina proprio a causa delle difficoltà per i piccoli enti di rispettare i vincoli in materia di spesa di personale. Questo perché le difficoltà non riguardano soltanto la reale disponibilità economica dell'ente, ma spesso le stesse consistono nell'impossibilità per l'ente di rispettare i vincoli di spesa stabiliti per il personale.

*

Articolo 14 - Istituzione e riorganizzazione di Unità di missione finalizzate al potenziamento della capacità amministrativa delle amministrazioni centrali.

Il comma 1 ha istituito presso il Ministero delle imprese e del made in Italy, l'“*Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti*”.

Tale comma, alla lett. a), sostituisce il comma 1- bis dell'articolo 30 del D.L. n. 50/2022 (L. n. 91/2022), istitutivo della Struttura di supporto e tutela dei diritti delle imprese presso il Ministero delle imprese e del made in Italy (MIMIT).

Il comma 1-bis – come sostituito dalla norma qui in commento - prevede, in luogo della citata Struttura di supporto - una nuova Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti, sempre presso il MIMIT. La nuova unità di missione persegue le medesime finalità già perseguite dalla soppressa Struttura di supporto. Si tratta delle finalità di cui all'articolo 30, comma 1 del D.L. 50/2022, inerenti al procedimento per l'esercizio del potere sostitutivo, da parte del Ministero, in caso di inerzia di pubbliche amministrazioni non territoriali nei procedimenti aventi ad oggetto investimenti di valore superiore a 25 milioni di euro e con significative ricadute occupazionali. Il procedimento per l'esercizio del potere sostitutivo è avviato su istanza dell'impresa, dell'ente o della pubblica amministrazione interessati.

Questo perché dalla recente esperienza è emersa la necessità di istituire presso il Ministero delle imprese e del *made in Italy* una struttura amministrativa dotata di specifica autonomia.

Il comma 3, invece, istituisce in via temporanea, e fino al 31 dicembre 2026, una struttura di missione denominata “*Unità per la cooperazione internazionale a tutela del diritto alla salute a livello globale*”, di livello dirigenziale non generale per garantire il supporto necessario ad una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa per gli interventi di cooperazione allo sviluppo in ambito sanitario e per gli interventi di emergenza umanitaria. Il contingente da assegnare alla predetta Unità è costituito da due unità di personale con qualifica dirigenziale di livello non generale, di cui una da imputare all'aliquota della dirigenza sanitaria, e due unità di personale non dirigenziale da inquadrare nell'area dei funzionari. Conseguentemente, il Ministero della salute è autorizzato ad assumere il contingente di personale menzionato, con contratti di lavoro a tempo determinato di durata non eccedente il 31 dicembre 2026 . L'Unità fornisce supporto tecnico in ambito sanitario ai progetti dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS) e coordina le attività di programmazione e di indirizzo ai fini della elaborazione di linee strategiche sulla salute globale a sostegno della politica di cooperazione, incluse le iniziative della Cooperazione Italiana in ambito sanitario e le linee strategiche della politica sanitaria internazionale dell'Italia.

Il comma 4 rimodula l'articolo 1, comma 882, della legge n. 178/2020 al fine di adeguarlo alle attuali esigenze del Ministero della salute. **La disposizione in esame ha autorizzato il Ministero ad assumere quarantacinque unità di livello dirigenziale non generale (25 con profilo sanitario e 20 con profilo non sanitario) e centotrentacinque unità di personale non**

dirigenziale, per rafforzare gli uffici dell'amministrazione centrale e periferica e garantire lo svolgimento dei delicati compiti di profilassi internazionali e delle attività connesse alla competitività del sistema Paese in materia di controlli sanitari e procedure autorizzatorie.

Come anticipato, il personale sanitario da assumere è destinato a rafforzare in modo particolare gli uffici periferici del Ministero dislocati sul territorio nazionale in corrispondenza dei maggiori porti e aeroporti italiani, che svolgono compiti fondamentali in materia di profilassi internazionale e sanità pubblica e richiedono pertanto una adeguata dotazione di risorse umane con profilo sia sanitario sia amministrativo. Va considerato che agli uffici periferici del Ministero è stato riconosciuto un ruolo centrale nell'ambito della profilassi internazionale e nella gestione dei flussi delle merci in importazione dagli stessi svolta, al quale non ha fatto seguito, però, un adeguato incremento di personale, soprattutto con qualifica dirigenziale.

La disposizione al **comma 5** è funzionale al rafforzamento dell'attività di supporto esercitata da ISPRA a favore del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica per l'attuazione del PNRR.

L'ISPRA è, infatti, soggetto attuatore del Progetto PNRR MER (Missione MISSIONE 2 rivoluzione verde e transizione ecologica COMPONENTE 4 tutela del territorio e della risorsa idrica INVESTIMENTO 3.5 ripristino e la tutela dei fondali e degli habitat marini). Quest'ultimo rappresenta il più grande progetto sul mare nell'ambito del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza, che vede ISPRA, in esecuzione di specifica convenzione, come soggetto attuatore e il Ministero per l'Ambiente e la Sicurezza Energetica come amministrazione titolare del finanziamento di quattrocento milioni di euro per il 2022-2026. ISPRA, inoltre, fornisce supporto a molteplici ulteriori progetti PNRR e PNC L'istituzione di un'unità di missione PNRR presso l'ISPRA è finalizzata allo svolgimento delle attività di coordinamento per l'attuazione del PNRR. L'unità di missione suddetta, di livello dirigenziale generale, è istituita fino al completamento degli investimenti PNRR di titolarità del MASE (e comunque non oltre il 31 dicembre 2026, quale termine ultimo per il compimento del PNRR).

*

Articolo 21 - Disposizioni in materia assistenziale e previdenziale e di esclusione opzionale del massimale contributivo.

L'articolo 21, comma 1, vuole modificare la disciplina del termine temporale entro cui alcuni dipendenti pubblici possono esercitare la scelta di escludere l'applicazione del limite massimo di imponibile contributivo pensionistico e di base di calcolo del trattamento pensionistico.

La novella che viene esaminata, in primo luogo, differisce il termine al 31 dicembre 2023 ed eleva da sei mesi a dodici mesi l'eventuale termine più ampio, decorrente dalla data di superamento del medesimo limite massimo.

Resta fermo che l'esclusione del limite massimo in esame può essere operata solo dai dipendenti pubblici che siano privi, in un regime pensionistico obbligatorio, di anzianità contributiva anteriore al 1° gennaio 1996 e che prestino servizio in settori in cui non siano attive forme di previdenza complementare compartecipate dal datore di lavoro.

Il limite massimo in esame (113.520 euro nel 2023) riguarda, come detto, sia l'imponibile contributivo pensionistico sia la base di calcolo del trattamento pensionistico.

Tale duplice limite viene applicato ai lavoratori - dipendenti, pubblici e privati, e lavoratori autonomi e parasubordinati iscritti a Gestioni INPS - e rientranti nel cosiddetto sistema di **calcolo contributivo integrale** (quindi, lavoratori privi, dal 31 dicembre 1995, dell'anzianità contributiva in un regime pensionistico obbligatorio e soggetti che abbiano optato per il sistema contributivo integrale).

Si parla, dunque, del c.d. massimale contributivo ossia un tetto al reddito sottoposto alla contribuzione obbligatoria, prevedendo per la parte restante la possibilità della cosiddetta previdenza integrativa.

Come detto, la questione in argomento riguarda solo ed esclusivamente gli assunti dopo il 1° gennaio 1996 che, a quella data, siano privi di qualunque contribuzione, anche figurativa. Peraltro, si rappresenta che non si tratta di un obbligo per il dipendente, ma di una scelta che ciascun dirigente deve fare, valutando autonomamente la convenienza se mantenere il sistema previsto dalla legge 335/1995, con una retribuzione maggiorata, eventualmente da poter investire in forme di previdenza complementare, ovvero sottoporre l'intera retribuzione alla contribuzione obbligatoria, assicurandosi così anche la compartecipazione contributiva dello Stato.

Tuttavia, al fine di consentire tale opzione il dipendente deve essere messo nelle condizioni di conoscere esattamente la propria retribuzione imponibile ai fini pensionistici. Tale possibilità è data dalla consultazione dell'estratto conto contributivo che si forma a seguito dell'inoltro informatico da parte del sistema NOIPA delle denunce mensili analitiche e, quindi, il dipendente conosce tale dato in ritardo, in quanto il passaggio avviene anche oltre sei mesi.

Considerate queste condizioni i dipendenti si sono trovati nella impossibilità di esercitare per tempo tale scelta.

Con la disposizione di cui al comma 1 si prevede un nuovo termine entro il quale garantire l'opzione a tutti i lavoratori sprovvisti di previdenza complementare partecipata dal datore di lavoro.