



PROPOSTE DI EMENDAMENTI

Ddl di conversione del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, recante misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici

AS 2167

Semplificazioni in materia di vincoli assunzionali per gli enti locali

Dopo l'art. 10 aggiungere il seguente art. 10 bis:

1. All'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 20 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, sono abrogati i periodi 4, 5, 6, 7, 8 e 9: *“Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono 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. Per gli enti locali in sperimentazione di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per l'anno 2014, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009. 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 nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276. 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 di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Sono in ogni caso escluse dalle limitazioni previste dal presente comma le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”.*
2. All'articolo 163, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, le parole “gli enti possono impegnare solo spese correnti” si interpreta nel senso che possono essere impegnate anche le spese per le assunzioni di personale già autorizzate dal piano triennale del fabbisogno di personale, nonché dal bilancio di previsione finanziario, ai sensi dell'articolo 164, comma 2 del medesimo decreto legislativo.
3. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto:
 - a) i commi 557, 557-ter, 557-quater e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono abrogati;
 - b) per le assunzioni di personale effettuate a valere su finanziamenti esterni o comunque rimborsate da altri enti, ai sensi dell'articolo 57, comma 3-septies, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, non è richiesta l'autorizzazione della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'articolo 155 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.
4. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto l'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, non si applica agli enti locali.
5. All'articolo 9, comma 1-quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, e successive modifiche e integrazioni, è aggiunto in fine il seguente periodo: *“Gli enti di cui ai precedenti periodi possono comunque procedere alle assunzioni di personale a tempo determinato necessarie a garantire l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica, inclusi i servizi educativi, e del settore sociale nel rispetto dei limiti di spesa previsti dalla normativa vigente in materia.”*

Motivazione

Il comma 1 ha il fondamentale obiettivo di consentire il potenziamento degli organici comunali con contratti di lavoro a tempo determinato o altre forme di lavoro flessibile. A tal fine è indispensabile semplificare il quadro dei vincoli finanziari alla spesa per il personale con contratto di lavoro flessibile. Si fa riferimento in particolare al vincolo fissato oltre dieci anni fa ed agganciato al dato storico della spesa di personale con contratto flessibile sostenuta da ciascun ente nell'anno 2009. Si tratta di un vincolo destinato ad avere un effetto esiziale rispetto all'attuazione del PNRR.

Si ritiene necessario superare tale vincolo per gli enti locali per tre ordini di motivi:

1. Con l'entrata in vigore dell'art. 33 del DL 34/2019 il sistema che governa la spesa di personale degli Enti locali è quello della sostenibilità finanziaria, per la cui determinazione contribuisce anche la spesa per i contratti di lavoro flessibile. Ciò determina allo stato un doppio vincolo finanziario, che deve essere superato;
2. Conseguenza del doppio vincolo è l'impossibilità di dare attuazione a tutta una serie di provvedimenti emergenziali mirati individuati dal legislatore nazionale anche nella prospettiva del rilancio economico o della gestione dell'emergenza sanitaria, come da ultimo le assunzioni straordinarie a tempo determinato di tecnici per la velocizzazione delle procedure di eco-bonus o di agenti di polizia locale per il potenziamento dei servizi di controllo, disposte dalla ultima legge di bilancio (rispettivamente comma 69 e comma 993 della legge n. 178/2020);
3. Restano comunque a presidio della prevenzione del proliferare di forme di precariato le norme di carattere ordinamentale, come, per la PA, l'art. 36 del D.Lgs. n. 165/2001, o più in generale le disposizioni del D.Lgs. n. 81/2017, oltre che le previsioni contenute nel CCNL di riferimento.

La norma non necessita di copertura in quanto non determina oneri aggiuntivi.

Il comma 2 ha l'obiettivo di rimuovere un ostacolo al reclutamento del personale necessario per l'attuazione del PNRR, chiarendo che i Comuni possono procedere all'assunzione di personale sulla base della programmazione di bilancio e dei fabbisogni 2020-2022, e quindi senza attendere l'approvazione del bilancio preventivo 2021-2023, che rischierebbe di far slittare di mesi le nuove assunzioni. Stante il carattere autorizzatorio riconosciuto al bilancio di previsione finanziario dall'art.164, comma 2, del TUEL, questa norma effettua un opportuno coordinamento normativo rispetto alla disciplina dell'esercizio provvisorio di cui all'art. 163 dello stesso decreto.

Si ritiene necessario intervenire attraverso interpretazione autentica anche in considerazione di alcuni orientamenti applicativi restrittivi (da ultimo C.d.C., sez. Campania, del. n. 28/2020), che di fatto introducono una sanzione (divieto assunzionale) non prevista dall'ordinamento. La sanzione del divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, infatti, è prevista per la diversa ipotesi del mancato rispetto del termine (che può essere prorogato proprio in applicazione dell'art. 163, TUEL) per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, nonché di mancato invio, entro trenta giorni dal termine previsto per l'approvazione, dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche.

La disposizione non necessita di copertura in quanto non determina oneri aggiuntivi.

Il comma 3 ha l'obiettivo di abrogare il tetto di spesa previsto dalla legge finanziaria per il 2007, ormai sostituito dall'art. 33 del DL n. 34/2019, eliminando quindi un doppio tetto di spesa.

Si chiede inoltre la disapplicazione della procedura autorizzatoria prevista dal TUEL per gli Enti strutturalmente deficitari, in riequilibrio finanziario pluriennale, o in dissesto, relativamente alle assunzioni di personale le cui spese sono etero-finanziate, che non gravano cioè sul bilancio dell'Ente e per le quali quindi non si pone alcun problema in termini di sostenibilità finanziaria.

La norma non necessita di copertura finanziaria in quanto non determina oneri aggiuntivi, e restano fermi i vigenti limiti alla sostenibilità finanziaria delle assunzioni di personale.

Il comma 4 ha l'obiettivo di dare piena attuazione alla nuova modalità di contenimento della spesa di personale, introdotta dall'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2020, che individua come unico criterio quello dinamico della sostenibilità finanziaria. Cessa quindi di avere senso, per gli enti che applicano la nuova disciplina, il meccanismo del vincolo basato sulla spesa storica (nello specifico: ammontare complessivo delle risorse per i trattamenti economici accessori del personale del 2016).

La norma non necessita di copertura finanziaria in quanto non determina oneri aggiuntivi, e restano fermi i vigenti limiti alla sostenibilità finanziaria della spesa di personale.

Il comma 5 è finalizzato a mitigare le sanzioni per il mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato e del termine di trenta giorni a decorrere dalla loro approvazione per l'invio dei relativi dati alla BDAP. Nell'attuale quadro normativo il mero ritardo nella alimentazione della BDAP comporta il divieto assoluto di assunzione per un anno. La norma proposta, pur mantenendo i divieti assunzionali, permette le assunzioni a tempo determinato nei settori più sensibili, tenuto conto degli obiettivi del PNRR.

Semplificazioni procedurali del reclutamento di personale

Dopo l'art. 10 aggiungere il seguente art. 10 bis:

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, tutti gli obblighi di pubblicità legale dei bandi di concorso dei comuni, delle unioni di comuni e delle città metropolitane sono assolti attraverso la pubblicazione dei medesimi in modalità telematica, sino al termine per la presentazione delle domande, sul rispettivo albo pretorio. Conseguentemente cessa di avere applicazione l'art. 4, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487. Restano fermi gli obblighi di trasparenza di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33

2. Fermo il rispetto della disciplina in materia di programmazione economico-finanziaria e di pianificazione dei fabbisogni di personale, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ai comuni, alle unioni di comuni e alle città metropolitane non si applicano i divieti assunzionali previsti nelle seguenti disposizioni:

- a) articolo 9, comma 3-bis, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla L. 28 gennaio 2009, n. 2, e successive modifiche e integrazioni;
- c) articolo 48 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198;
- d) articolo 10, comma 5, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

3. All'articolo 3, comma 8, della legge 19 giugno 2019, n. 56, le parole: "nel triennio 2019-2021 sono sostituite dalle seguenti: "nel triennio 2021-2023".

Motivazione

Il comma 1 ha l'obiettivo di introdurre una semplificazione nelle procedure assunzionali, di per sé caratterizzate da una eccessiva complessità. In particolare si prevede la concentrazione di tutti gli obblighi di pubblicità legale dei bandi di concorso nella pubblicazione di questi sui rispettivi albi pretori on-line degli Enti interessati, e nella prospettiva della realizzazione di un portale unico del reclutamento da parte del Dipartimento della Funzione pubblica. Tale soluzione attua in pieno l'esigenza di dare piena efficacia agli strumenti tecnologici che oggi sono in grado di garantire piena certezza giuridica dei provvedimenti pubblici, eliminando tra l'altro un passaggio procedurale (la pubblicazione del bando sulla serie speciale della Gazzetta Ufficiale) oneroso sia in termini economici che di tempi.

La proposta non necessita di copertura in quanto è destinato a determinare una riduzione degli oneri procedurali, senza comportare oneri aggiuntivi.

La motivazione del comma 2 risiede nel fatto che il divieto di assumere personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, pena la nullità del contratto, con le connesse conseguenze in termini di responsabilità civile per l'Ente e amministrativo-contabile per amministratori/dirigenti/funzionari, è divenuta negli anni la sanzione per eccellenza, collegata a violazioni di comportamenti che nulla hanno a che vedere con la gestione del personale.

E' necessario superare questa strategia sanzionatoria in quanto lesiva dell'autonomia organizzativa degli Enti e tale da pregiudicare l'erogazione dei servizi.

Ferma l'esigenza di procedere ad una semplificazione di tutti gli oneri procedurali, che sottraggono energie e risorse all'erogazione dei servizi ai cittadini, soprattutto nei Comuni di minori dimensioni, in questa sede si chiede di provvedere alla disapplicazione, per gli enti locali, della sanzione del blocco assunzionale conseguente il mancato rispetto dei seguenti adempimenti, che comunque restano vigenti:

- rispetto del termine per la certificazione dei crediti;
- adozione del piano delle azioni positive;
- adozione del piano della performance.

Il comma 3, al fine di ridurre i tempi di accesso al pubblico impiego, dispone lo slittamento al 2023 della facoltà per le pubbliche amministrazioni di effettuare procedure concorsuali anche senza il previo svolgimento delle procedure di "mobilità volontaria" di cui all'art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001.

La proposta non necessita di copertura in quanto non comporta spese aggiuntive.

Spese di personale eterofinanziate

Dopo l'art. 10 aggiungere il seguente art. 10 bis:

1. All'articolo 57 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla L. 13 ottobre 2020, n. 126, il comma 3-septies è sostituito dal seguente: "Le spese di personale riferite alle assunzioni finanziate integralmente o rimborsate con risorse

provenienti da altri soggetti, e le corrispondenti entrate correnti poste a copertura delle stesse, **anche se non espressamente vincolate all'impiego per assunzioni di personale**, non rilevano 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, per il periodo in cui è garantito il predetto finanziamento o rimborso. In caso di finanziamento o rimborso parziale, ai fini del predetto valore soglia non rilevano l'entrata e la spesa di personale per un importo corrispondente”.

Motivazione

Obiettivo della proposta è chiarire che tutte le spese di personale che trovano finanziamento a qualsiasi titolo in risorse provenienti da altri soggetti, o che sono da questi rimborsate, sono neutre rispetto alla sostenibilità finanziaria della spesa di personale, e quindi non rilevano ai fini della verifica del rispetto dei valori soglia che abilitano alle assunzioni di personale. La vigente norma che disciplina le spese di personale etero-finanziate, infatti presenta alcune rigidità: in particolare, è previsto che tali etero-finanziamenti debbano essere espressamente destinati, per norma, a nuove assunzioni di personale. Di conseguenza è esclusa la neutralizzazione delle spese di personale finanziate a valere su fondi comunque provenienti da altri soggetti, ma che non abbiano questa specifica destinazione. La riformulazione che si propone è volta a chiarire che tutte le spese eterofinanziate, anche attraverso rimborso da parte di altri soggetti, possono essere escluse dalla verifica del rispetto del valore-soglia.

La proposta non necessita di copertura finanziaria, in quanto non determina maggiori oneri di finanza pubblica.

Dopo l'art. 10 aggiungere il seguente articolo:

Art. 10 bis Incarichi temporanei scuole infanzia paritarie comunali

Al decreto legge 8 aprile 2020, n. 22 come convertito dalla legge 6 giugno 2020, n. 41, all'art. 2 ter, comma 1, primo periodo, dopo le parole “per l'anno scolastico 2020/2021” aggiungere le seguenti parole “e per l'anno scolastico 2021/2022”

Motivazione

La proposta emendativa è finalizzata a consentire ai Comuni, anche per l'anno scolastico 2021/2022, l'affidamento di incarichi temporanei per le supplenze, attingendo alle graduatorie comunali degli educatori dei servizi educativi, in possesso di titolo idoneo a operare nei servizi per l'infanzia, qualora si verifichi l'impossibilità di reperire per le sostituzioni, personale docente con il prescritto titolo di abilitazione. La durata del servizio prestato per i succitati incarichi temporanei non è valida per gli aggiornamenti delle graduatorie di istituto delle scuole statali.