

# P.I.C.C.O.L.I.

*Piani di Intervento per le Competenze, la Capacità Organizzativa e l'Innovazione Locale  
Progetto realizzato nell'ambito del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014/2020*

## **Assunzioni e Appalti per i Piccoli Comuni**

Tra regole ordinarie e straordinarie per il PNRR

18 NOVEMBRE 2022

ORE 15:00

Stefania **DOTA**

Vice Segretario Generale ANCI

Agostino **BULTRINI**

Responsabile Area Personale ANCI

# PERSONALE E APPALTI PER IL PNRR

Nel ruolo di Beneficiari/Soggetti attuatori, gli Enti Locali assumono la responsabilità della gestione dei singoli Progetti, sulla base degli specifici criteri e modalità stabiliti nei provvedimenti di assegnazione delle risorse adottati dalle Amministrazioni centrali titolari degli interventi, sulla base di quanto previsto dalla normativa vigente per i singoli settori di riferimento.

In tal caso, gli Enti Locali:

- ❖ accedono ai finanziamenti partecipando ai Bandi/Avvisi emanati dai Ministeri competenti per la selezione dei progetti, ovvero ai provvedimenti di riparto fondi ove previsto;
- ❖ ricevono, di norma, direttamente dal MEF le risorse occorrenti per realizzare i progetti, mediante versamenti nei conti di tesoreria, salvo il caso di risorse già presenti sui capitoli di bilancio dei Ministeri

e sono tenuti a:

- ❖ realizzare gli interventi nel rispetto delle norme vigenti e delle regole specifiche stabilite per il PNRR (ad esempio DNSH, spese entro il mese di agosto 2026, ecc.);
- ❖ rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo e concorrere al conseguimento di traguardi e obiettivi associati al progetto (vedi, da ultimo, la Circolare n. 27 del 21 giugno 2022 della Ragioneria Generale dello Stato);
- ❖ prevenire e correggere eventuali irregolarità e restituire le risorse indebitamente utilizzate.

# PERSONALE E APPALTI PER IL PNRR

## 1) ASSUNZIONI STRAORDINARIE

# PERSONALE E APPALTI PER IL PNRR

## Assunzioni straordinarie (1/4)

Al fine di rafforzare la capacità amministrativa degli enti territoriali in relazione alle attività connesse all'attuazione del PNRR, il **decreto-legge n. 80 del 2021** ha previsto la semplificazione e l'accelerazione delle procedure selettive che possono essere utilizzate per il reclutamento di personale a tempo determinato e per il conferimento di incarichi di collaborazione da parte delle amministrazioni pubbliche titolari di progetti previsti nel PNRR o, limitatamente agli incarichi di collaborazione necessari all'assistenza tecnica, finanziati esclusivamente a carico del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR.

Tali rapporti di lavoro devono riguardare il personale destinato a realizzare i suddetti progetti, tuttavia il dl 80/2021 prevede anche che:

- le modalità speciali per le assunzioni a tempo determinato possono essere utilizzate anche da parte delle pubbliche amministrazioni non interessate dall'attuazione del PNRR;
- gli enti locali in dissesto finanziario possono procedere comunque, in deroga ai divieti e ai limiti previsti dalla normativa vigente, alle assunzioni di personale a tempo determinato necessarie a garantire l'attuazione del PNRR;
- è possibile conferire incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti, nel numero di 1.000 unità, per il supporto agli enti territoriali nella gestione delle procedure complesse.

# PERSONALE E APPALTI PER IL PNRR

## Assunzioni straordinarie (2/4)

Con il decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 sono state introdotte norme urgenti per l'attuazione del PNRR che hanno un impatto sui profili di responsabilità degli enti locali:

- ✓ **Assunzioni con contratto a tempo determinato**: sono previste per 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 2026. Al fine del concorso alla copertura dell'onere sostenuto dai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti per tali assunzioni, è istituito un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero dell'interno.
- ✓ **Incarichi di consulenza e collaborazione**: i comuni con popolazione superiore a 250.0000 abitanti sono autorizzati a conferire, entro limiti di spesa definiti, nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione con gli organi politici, incarichi di consulenza e collaborazione a esperti di comprovata qualificazione professionale al fine di accelerare la programmazione e l'attuazione dagli interventi previsti dal PNRR.
- ✓ **Rinvio ad apposita Circolare del MEF** per le assunzioni a tempo determinato a valere sui quadri economici delle opere finanziate con risorse del PNRR.

# PERSONALE E APPALTI PER IL PNRR

## Assunzioni straordinarie (3/4)

È importante sottolineare che le misure contenute nel DL n. 80/2021 e nel Dl n. 152/2021 sono complementari tra loro, per cui eventuali fabbisogni di personale che non siano finanziabili a valere sugli investimenti realizzati con risorse PNRR e con le modalità di cui alla circolare n. 4 della Ragioneria Generale dello Stato, in quanto non rendicontabili all'Unione europea, potranno essere comunque soddisfatti attingendo dagli spazi finanziari aggiuntivi concessi ai Comuni dal D. L. n. 152/2021.

# PERSONALE E APPALTI PER IL PNRR

## Assunzioni straordinarie (4/4)

### Deroga:

Art. 9, comma 1-quinquies, del D.L. n. 113/2016

“1-quinquies. In caso di mancato rispetto dei termini previsti 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 .... non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente 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, e del settore sociale, nel rispetto dei limiti di spesa previsti dalla normativa vigente in materia”

# PERSONALE E APPALTI PER IL PNRR

Decreto legge 06/11/2021, n. 152

**Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose.**

**Art. 31-bis. Potenziamento amministrativo dei comuni e misure a supporto dei comuni del Mezzogiorno**

5. Al fine del concorso alla copertura dell'onere sostenuto dai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti per le assunzioni previste dai commi 1 e 3, è istituito un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero dell'interno, con una dotazione di 30 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026. Le predette risorse sono ripartite tra i comuni attuatori dei progetti previsti dal PNRR con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, 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. A tale fine i comuni interessati comunicano al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, entro il 30 luglio 2022, le esigenze di personale connesse alla carenza delle professionalità strettamente necessarie all'attuazione dei predetti progetti il cui costo non è 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”



# PERSONALE E APPALTI PER IL PNRR

Lo schema di DPCM di assegnazione delle risorse del Fondo è stato esaminato dalla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali del 12 ottobre ed è in attesa di registrazione della Corte dei conti.

# PERSONALE E APPALTI PER IL PNRR

## **La Circolare RGS n. 4/2022 in materia di assunzioni a TD a valere sulle risorse del PNRR (art. 1 D.L. n. 80/2021) (1/6)**

Il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 e 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”, convertito in legge n. 6 agosto 2021, n. 113, ha introdotto una pluralità di misure straordinarie volte a consentire il potenziamento della capacità amministrativa di tutte le PPAA coinvolte nell’attuazione del PNRR.

Tra queste spicca la possibilità di effettuare assunzioni straordinarie a tempo determinato e conferire incarichi di collaborazione attingendo dalle risorse del PNRR, disciplinata dall’art. 1 del Decreto. In dettaglio, l’art. 1 ha introdotto la possibilità per le amministrazioni titolari dei singoli interventi previsti nel PNRR di imputare nel relativo quadro economico del progetto i costi per il personale assunto a tempo determinato e specificamente destinato a realizzare i progetti di cui le medesime amministrazioni hanno la diretta titolarità di attuazione.

# PERSONALE E APPALTI PER IL PNRR

## **La Circolare RGS n. 4/2022 in materia di assunzioni a TD a valere sulle risorse del PNRR (art. 1 D.L. n. 80/2021) (2/6)**

Nella sua prima versione, la norma prevedeva che tutte le assunzioni e gli incarichi fossero soggetti ad autorizzazione preventiva da parte del Ministero titolare dell'intervento, di concerto con la ragioneria generale dello stato.

**L'ANCI ha da subito segnalato la criticità di tale doppia procedura autorizzatoria che rischiava di rallentare non poco la realizzazione degli investimenti a valere sulle risorse del PNRR e ne ha chiesto un correttivo che è stato approvato con l'art. 9, comma 18-bis, del D.L. n. 152/2021 convertito in legge n. 233/2021 che ha innovato in modo significativo l'art. 1 del D.L. n. 80/2021, semplificandone le modalità applicative.**

La Circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 4/2022 disciplina le modalità, le condizioni e i criteri in base ai quali le amministrazioni interessate possono imputare nel relativo quadro economico i costi per il personale da rendicontare a carico del PNRR. Resta di conseguenza sottoposta a verifica preventiva da parte dell'Amministrazione centrale titolare dell'intervento solo l'ammissibilità delle ulteriori spese di personale a carico del PNRR, diverse da quelle inserite nei quadri economici, con modalità demandate ad apposita Circolare.

# PERSONALE E APPALTI PER IL PNRR

## La Circolare RGS n. 4/2022 in materia di assunzioni a TD a valere sulle risorse del PNRR (art. 1 D.L. n. 80/2021) (3/6)

La Circolare ha preliminarmente chiarito in modo definitivo che anche i Comuni, le Città metropolitane e le Unioni di comuni, quando sono soggetti attuatori di progetti e azioni finanziati con il PNRR, sono da considerare ricompresi tra le “**amministrazioni titolari di interventi del PNRR**”, e quindi possono procedere con le modalità di reclutamento speciale previste dall’art. 1 del D.L. n. 80/2021, e in particolare individuare autonomamente il fabbisogno di personale, nel rispetto dei criteri definiti dalla Circolare e dagli ulteriori criteri eventualmente individuati dai bandi, da inserire nei quadri economici al fine di richiederne il finanziamento a valere sul PNRR.

In particolare: “per “Amministrazioni titolari di interventi del PNRR” si intendono tutte le Amministrazioni, centrali e territoriali, che, quali soggetti attuatori, hanno la titolarità di progetti e azioni finanziati con le risorse indicate nel PNRR, laddove invece, con la dizione “Amministrazione centrale titolare dell’intervento” si intende ciascuna Amministrazione centrale responsabile dell’attuazione delle linee di intervento censite nel PNRR, come indicato nella tabella A allegata al decreto del Ministro dell’economia e delle finanze del 6 agosto 2021 e sue successive modifiche e integrazioni”.

# PERSONALE E APPALTI PER IL PNRR

## Spese ammissibili al PNRR da Circolare MEF (4/6)

Ammissibili alla rendicontazione sul PNRR tutti i costi riferiti alle attività, anche espletate da esperti esterni, specificatamente destinate a realizzare i singoli progetti.

OVVERO spese per il personale incaricato di espletare funzioni e attività strettamente necessarie a realizzare progetti finanziati dal PNRR e proveniente da reclutamenti a tempo determinato in attuazione dell'art. 1 del D.L. n. 80/2021.

Elencazione esemplificativa (e non esaustiva) delle tipologie di attività espletabili dal personale assunto a valere sulle risorse dell'Unione europea:

- incarichi di progettazione, servizi di direzione lavori, servizi di architettura e ingegneria;
- collaudo tecnico-amministrativo;
- incarichi per indagini geologiche e sismiche, incarichi per le operazioni di bonifica archeologica;
- incarichi in commissioni giudicatrici;
- altre attività tecnico-operative strettamente finalizzate alla realizzazione dei singoli progetti finanziati dal PNRR.

# PERSONALE E APPALTI PER IL PNRR

## Limiti di spesa da Circolare MEF (5/6)

La Circolare MEF individua le percentuali massime che le spese di personale potranno raggiungere per ogni singola progettualità, nonché gli importi massimi in termini di valore assoluto.

### Doppio limite:

1. la spesa di personale ammissibile a rimborso non deve superare la percentuale individuata in relazione al totale del costo finanziato, inoltre:
2. in ogni caso non può essere superiore al massimale di costo da imputare al progetto individuato in termini di valore assoluto.

Fascia	Percentuale	Fascia finanziaria di progetto (costo totale ammesso a finanziamento)	Massimale costo personale da imputare al progetto
A	10	Fino a 5.000.000	250.000
B	5	Da 5.000.001 a 15.000.000	600.000
C	4	Da 15.000.001 a 50.000.000	1.500.000
D	3	Da 50.000.000	3.000.000

# PERSONALE E APPALTI PER IL PNRR

## Spese non ammissibili da Circolare MEF (6/6)

La Circolare afferma che, in base alla regolazione comunitaria, non è prevista la possibilità di attivare iniziative di **assistenza tecnica** finanziabili a valere sulla dotazione di risorse assegnata agli Stati membri sui rispettivi PNRR. In particolare: “con il termine “assistenza tecnica” devono intendersi tutte le azioni di supporto finalizzate a garantire lo svolgimento delle attività richieste nel processo di attuazione complessiva dei PNRR e necessarie a garantire gli adempimenti regolamentari prescritti. Come specificato all’articolo 6, paragrafo 2 del Regolamento (UE) 2021/241, fanno parte di questa categoria le attività di preparazione, monitoraggio, controllo, audit e valutazione, in particolare: studi, analisi, attività di supporto amministrativo alle strutture operative, azioni di informazione e comunicazione, consultazione degli stakeholders, spese legate a reti informatiche destinate all’elaborazione e allo scambio delle informazioni.”

# PERSONALE E APPALTI PER IL PNRR

## 1) APPALTI



# PERSONALE E APPALTI PER IL PNRR

## Norme di semplificazione in materia di contratti pubblici (artt. 47-50 dl n. 77/2021) (1/3)

In relazione alle procedure afferenti gli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea, si applicano le seguenti disposizioni:

- ❖ **Adozione di misure per favorire e promuovere l'occupazione giovanile e la parità di genere.** E' stabilito che le SA prevedano nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali dell'offerta, criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile, la parità di genere e l'assunzione di giovani, fino ai trentasei anni, e donne. Le modalità e i criteri applicativi sono stati specificati con le «Linee guida volte a favorire l'equità, l'inclusione e le pari opportunità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, e del PNC, Piano Nazionale Complementare» di cui al **Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari Opportunità del 7 dicembre 2021** . (art. 47, c. 4)
- ❖ **Anticipazione prezzo** del contratto incrementato fino al 30 per cento. (Art. 48, c. 1)
- ❖ **Possibilità del ricorso all'appalto integrato (in deroga all'articolo 59 del Codice dei Contratti) sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica posto a base di gara, con conferenza di servizi obbligatoria** per tutti gli investimenti pubblici finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNRR. (Art. 48, c.5)

# PERSONALE E APPALTI PER IL PNRR

Norme di semplificazione in materia di contratti pubblici (artt. 47-50 dl n. 77/2021) (2/3)

- ❖ **Accelerazione** sui tempi della stipulazione del contratto con previsione anche di potere sostitutivo nei casi di inerzia del RUP. (art. 12, art. 50, c. 2, art. 61, c.1)
- ❖ **Disapplicazione** della norma del Codice appalti che prevede la **condizione sospensiva** nei contratti in attesa dei controlli e delle verifiche cui sono tenute le stazioni appaltanti. (Art. 50, c. 3)
- ❖ **Previsione del premio di accelerazione** nel bando di gara qualora l'ultimazione dei lavori avvenga in anticipo rispetto al termine indicato. (Art. 50, c. 4)
- ❖ **Incremento del valore delle penali** dovute per ritardato adempimento e del limite massimo elevato al 20 per cento dell'ammontare netto contrattuale. (Art. 50, c. 4)

# PERSONALE E APPALTI PER IL PNRR

Norme di semplificazione in materia di contratti pubblici (artt. 47-50 dl n. 77/2021) (3/3)

- ❖ **Possibilità di ricorrere sempre alla procedura negoziata** senza pubblicazione del bando di gara ed indipendentemente dal valore dell'appalto in tutti i casi in cui ci sia urgenza di procedere per cause imprevedibili. (Art. 48, c. 3)
- ❖ **Limitazione del potere di sospensiva del giudice.** In caso di impugnazione di atti relativi alle procedure di affidamento, si applica l'articolo 125 del codice del processo amministrativo per cui si limita fortemente il potere di sospensiva del giudice e nel caso di annullamento non viene inficiato il contratto già stipulato con diritto eventualmente al solo risarcimento del danno per equivalente del ricorrente (proposta ANCI). (Art. 48, c. 4)
- ❖ **Punteggi premiali nel bando per l'uso nella progettazione di metodi e strumenti elettronici specifici** (cd. BIM ossia *Building Information Modeling*) (Art. 48, c. 6)

# PERSONALE E APPALTI PER IL PNRR

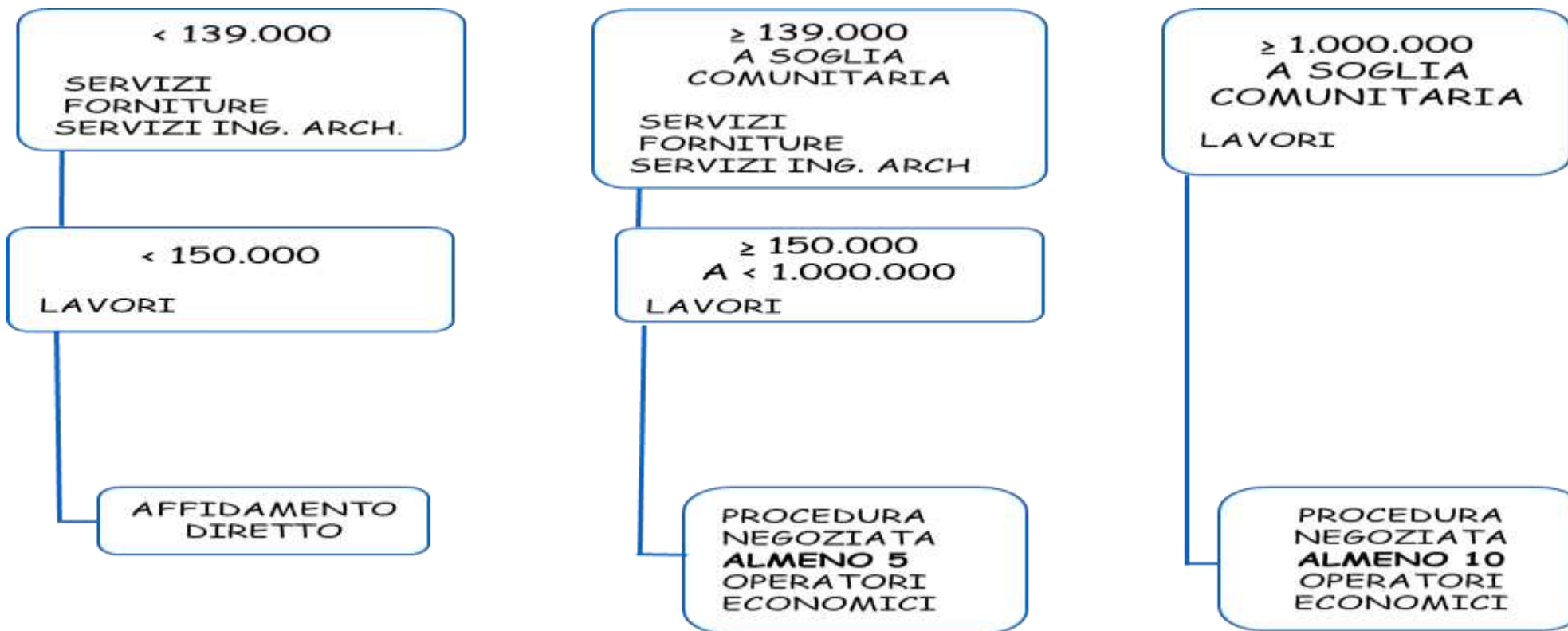
## DL “AIUTI QUATER”

### **ART. 10 (Norme in materia di procedure di affidamento di lavori)**

1. All’articolo 1, comma 1, lettera a), del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, dopo le parole «città metropolitane e i comuni capoluogo di provincia» sono aggiunte, in fine, le seguenti: «. L’obbligo di cui al secondo periodo per i comuni non capoluogo di provincia è da intendersi applicabile alle procedure il cui importo è pari o superiore alle soglie di cui all’articolo 1, comma 2, lettera a), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120».

# PERSONALE E APPALTI PER IL PNRR

Schema di sintesi per affidamento di lavori, servizi e forniture



# PERSONALE E APPALTI PER IL PNRR

## La responsabilità erariale da «inerzia»

«Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente» (Art. 21, comma 2, dl n. 76/2020 come modificato dall'articolo 51 del dl n. 77/2021)

# PERSONALE E APPALTI PER IL PNRR

## Le conseguenze del mancato rispetto del termine

«Il mancato rispetto dei termini di cui al secondo periodo, la mancata tempestiva stipulazione del contratto e il tardivo avvio dell'esecuzione dello stesso possono essere valutati ai fini della responsabilità del responsabile unico del procedimento per danno erariale e, qualora imputabili all'operatore economico, costituiscono causa di esclusione dell'operatore dalla procedura o di risoluzione del contratto per inadempimento che viene senza indugio dichiarata dalla stazione appaltante e opera di diritto» (Art. 1, comma 1, ultimo periodo, dl n. 76/2020)

**GRAZIE PER L'ATTENZIONE**





*Agenzia per la  
Coesione Territoriale*



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
**Dipartimento della  
Funzione Pubblica**

**POIN**  
**GOVERNANCE  
E CAPACITÀ  
ISTITUZIONALE  
2014-2020**



**iFEL**  
Fondazione ANCI