

10 MAGGIO  
2023



**Decreto-legge 22 aprile 2023, n.44**

***Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle  
amministrazioni pubbliche.***

***NOTA UPI ED EMENDAMENTI***

Roma, 9 maggio 2023

## 1. PREMESSA

Il decreto-legge, in esame presso le Commissioni riunite Affari Costituzionali e Lavoro della Camera dei Deputati, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 22 aprile 2023 e ora è sottoposto all'iter per la conversione in legge.

Da una prima lettura l'UPI è costretta ad esprimere un giudizio parzialmente negativo in quanto, nonostante nel corso delle interlocuzioni avute con il Governo nel percorso di costruzione del Decreto Legge 13 del 2023 ci fossero state rassicurazioni rispetto all'accoglimento delle proposte di modifica presentate da UPI, non si è dato seguito a tale impegno né nella conversione in Legge del DL 13/23, né nella presentazione del DL 44/23.

Sottolineiamo come il DL 44/23 sia incentrato esclusivamente a rispondere alle esigenze delle amministrazioni centrali dello Stato e trascuri in maniera sostanziale gli Enti Locali. Infatti, a fronte di interventi precisi per l'assunzione di oltre 2000 unità nei Ministeri, nelle Agenzie ad essi collegate e ad altri enti statali, le misure previste per gli enti locali ed in particolare per le Province risultano assolutamente marginali.

In questo contesto l'UPI, al fine di fornire riflessioni utili alla migliore definizione del testo, evidenzia di seguito alcune questioni prioritarie, su cui si allegano specifiche proposte emendative.

## 2. L'ARTICOLO 3 (Disposizioni in materia di rafforzamento della capacità amministrativa degli enti territoriali)

L'articolo 3 del decreto è la fonte principale di misure di interesse delle Province.

In esso, infatti, al **comma 5** è prevista la norma che riguarda la **stabilizzazione del personale**. Questa misura attiene il personale non dirigenziale che, entro il 31 dicembre 2026, abbia maturato almeno trentasei mesi di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che procede all'assunzione.

L'UPI propone di estendere la stabilizzazione a tutto il personale anche dirigenziale, di prevedere che i 36 mesi necessari ad accedere alla stabilizzazione possano riguardare anche il personale contrattualizzato in più amministrazione pubbliche e la neutralizzazione della spesa delle stabilizzazioni fino al 2026 rispetto alle facoltà assunzionali di ogni ente.

Al **comma 6** è prevista, invece, la deroga ai limiti di spesa per il segretario comunale negli anni 2023-2026 nei Comuni che, all'entrata in vigore del DL 44/23 ne risultano sprovvisti.

Come UPI proponiamo di estendere questa misura anche alle Province, in quanto anche in questo caso la presenza della figura del Segretario risulta obbligatoria. La sterilizzazione della spesa per i segretari comunali e provinciali fino al 2026 permette a tutti gli enti locali di ampliare in questo periodo delicato le facoltà di assunzione per rispondere adeguatamente alle esigenze di attuazione

dei progetti del PNRR e di utilizzare parametri comparabili di sostenibilità finanziaria per le assunzioni e per la gestione dei fondi per la retribuzione accessoria.

Ulteriori emendamenti all'articolo 3 permettono di rafforzare la capacità amministrativa delle Province:

- **la neutralizzazione del rinnovo contrattuale per le nuove assunzioni:**  
si propone, fino al 2026, l'esclusione della spesa riferita agli incrementi conseguenti al rinnovo contrattuale 2019-20212, anche al fine di offrire più ampi margini di attuazione alla disposizione sulla stabilizzazione;
- **la neutralizzazione del trattamento accessorio per le assunzioni a tempo determinato:**  
si propone che le Province possano adeguare i fondi per il trattamento accessorio per tener conto del personale assunto a tempo determinato per il PNRR, analogamente a quanto previsto per le Regioni.

### 3. ASSUNZIONE 500 FUNZIONARI ALTAMENTE SPECIALIZZATI

L'UPI, nel confronto con il Governo sulle proposte di modifica della disciplina per l'attuazione del PNRR (DL 13/23), ha più volte sottolineato l'esigenza di prevedere **specifiche norme di rafforzamento della capacità amministrativa delle Province** che intervengano sulla normativa in materia di personale sia a tempo determinato che indeterminato.

Per questo, anche nel dibattito di conversione in Legge del DL 44/23, l'UPI propone un emendamento, da inserire dopo il comma 4 dell'art. 3, che permetta di **autorizzare l'assunzione a tempo determinato di 500 funzionari altamente specializzati da impiegare nelle Province** (progettisti, specialisti in tutte le fasi di appalto, operatori finanziari e della transizione digitale) per favorire il ruolo dell'Ente previsto nella nuova disciplina dei contratti pubblici, svolto dalle Stazioni Uniche Appaltanti provinciali, e per garantire l'attuazione degli investimenti PNRR e PNC di competenza locale. Tale emendamento è coerente con le scelte operate da Governo e Parlamento attraverso il Dlgs 36/2023 di riforma dei contratti pubblici, una riforma abilitante del PNRR.

### 4. ULTERIORI EMENDAMENTI

- recupero preassegnazioni FOI 2022;
- utilizzo economie di gara, per tutti gli interventi di edilizia scolastica, non solo per quelli finanziati con risorse PNRR;
- fondi per affitto temporaneo locali scuole interessati da interventi di recupero edilizio o nuova costruzione;
- eliminazione della spending review per Province e Città metropolitane prevista per gli anni 2023-2025 per un importo di 50 milioni annui.



(stabilizzazione del personale)

EMENDAMENTO

Art. 3

*(Disposizioni in materia di rafforzamento della capacità amministrativa degli enti territoriali)*

*Al comma 5 sono apportate le seguenti modifiche*

- a) Sono soppresse le parole “non dirigenziale”;
- b) le parole “presso l’amministrazione che procede all’assunzione” sono sostituite dalle parole “presso le amministrazioni pubbliche”;
- c) le parole “a valere sulle” sono sostituite dalle parole “anche in deroga alle”.

MOTIVAZIONE

*Gli emendamenti proposti sono finalizzati ad ampliare la possibilità di stabilizzare i rapporti di lavoro a tempo determinato negli enti territoriali, includendo anche il personale dirigenziale e il personale che abbia svolto il lavoro presso più amministrazioni pubbliche, prevedendo altresì la possibilità di neutralizzare la spesa delle stabilizzazioni fino al 2026 rispetto alle facoltà assunzionali di ogni ente locale.*



14

EMENDAMENTO

Art. 3

*(Disposizioni in materia di rafforzamento della capacità amministrativa degli enti territoriali)*

**Al comma 6:**

- a) sono soppresse le parole "per i comuni sprovvisti di segretario comunale alla data di entrata di entrata in vigore del presente decreto";
- b) dopo le parole "segretario comunale" sono aggiunte le parole "e provinciale".

MOTIVAZIONE

*La proposta ha la finalità di neutralizzare per la durata del PNRR le spese dei segretari comunali e provinciali per tutti gli enti locali, dai limiti delle spese di personale e dal tetto per il salario accessorio.*

*In base alle disposizioni del TUEL, le spese di retribuzione per la figura del segretario sono obbligatorie e non sono rimesse ad autonome decisioni degli enti. Inoltre, poiché è concesso l'utilizzo in convenzione o a scavalco dei segretari, le spese per questa figura possono variare sensibilmente tra ente ed ente ed incidere sui criteri di sostenibilità finanziaria, che sono alla base della disciplina delle assunzioni negli enti locali prevista dall'art. 33 del D.L 34/19.*

*La sterilizzazione della spesa per i segretari comunali e provinciali fino al 2026 permette a tutti gli enti locali di ampliare in questo periodo delicato le facoltà di assunzione, per rispondere adeguatamente alle esigenze di attuazione dei progetti del PNRR e di utilizzare parametri comparabili di sostenibilità finanziaria per le assunzioni e per la gestione dei fondi per la retribuzione accessoria.*

EMENDAMENTO

Art. 3

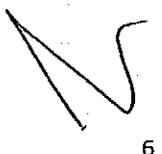
*(Disposizioni in materia di rafforzamento della capacità amministrativa degli enti territoriali)*

*Dopo il comma 5 è aggiunto il seguente:*

**“5-bis. Fino al 31 dicembre 2026, la maggiore spesa di personale conseguente al rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al triennio 2019-2021 per le funzioni locali non rileva ai fini della verifica del rispetto dei valori 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.”**

MOTIVAZIONE

*L'art. 33 del DL n. 34/2019 ha riscritto le regole per la determinazione della capacità assunzionale degli enti territoriali, rinviando l'individuazione delle modalità applicative di dettaglio ad un decreto ministeriale. La norma proposta ha l'obiettivo di introdurre un correttivo alla nuova disciplina sulle assunzioni, necessario per non bloccare le procedure assunzionali degli Enti territoriali in un momento di grande difficoltà operativa, ed appare indispensabile stante la necessità di potenziare gli organici ai fini dell'attuazione del PNRR. Con questo emendamento si intende prevedere fino al 2026 l'esclusione dal computo degli spazi di assunzione degli enti territoriali della spesa riferita agli incrementi conseguenti ai rinnovi contrattuali anche al fine di offrire più ampi margini di attuazione alla disposizione sulla stabilizzazione prevista nel comma 5.*



*(trattamento accessorio per le assunzioni a tempo determinato)*

## EMENDAMENTO

### Art. 3

*(Disposizioni in materia di rafforzamento della capacità amministrativa degli enti territoriali)*

*Al comma 3, dopo il primo periodo, è aggiunto il seguente:*

**“2 bis. All’articolo 1, comma 562, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, secondo periodo, dopo le parole “del citato decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34” sono aggiunte le parole “, dell’articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 27 maggio 2017, n. 75.”**

## MOTIVAZIONE

*Il comma 56 della legge di bilancio 2022 ha previsto anche per le Province la possibilità di neutralizzare la spesa per le assunzioni a tempo determinato legate al PNRR, ma tale possibilità è limitata dal fatto che la neutralizzazione non è estesa al trattamento accessorio di detto personale che resta assoggettato ai limiti dell’art. 23, comma 2, del D. Lgs. 75/17.*

*Con l’emendamento proposto anche le Province potranno adeguare i fondi per il trattamento accessorio per tener conto del personale assunto a tempo determinato per il PNRR, analogamente a quanto previsto per le Regioni nel primo periodo del comma 3 dell’articolo 3 del decreto.*



## EMENDAMENTO

### Art. 3

*(Disposizioni in materia di rafforzamento della capacità amministrativa degli enti territoriali)*

*Dopo il comma 4 è aggiunto il seguente:*

**“4 bis. Per rafforzare le strutture tecniche per la realizzazione degli investimenti PNRR e PNC è autorizzata l’assunzione a tempo determinato di 500 funzionari altamente specializzati, attraverso una procedura unica gestita dalla Commissione di cui all’articolo 35, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze è istituito un fondo di 5 milioni di euro per l’anno 2023 e di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025, da ripartire alle Province con decreto del Ministro dell’Economia di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione previa intesa in Conferenza Stato – Città ed autonomie locali da adottarsi entro il 30 settembre 2023. Al conseguente onere si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all’articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.**

### MOTIVAZIONE

*La proposta normativa ha l’obiettivo di consentire alle Province di assumere personale a tempo determinato non dirigenziale altamente specializzato per rafforzare le strutture tecniche finalizzate, alla gestione delle stazioni uniche appaltanti anche relativamente all’attuazione della nuova disciplina dei contratti pubblici e alla realizzazione degli investimenti del PNRR e del PNC.*

*La misura è specificamente orientata a qualificare le dotazioni organiche degli enti attraverso figure specifiche quali, progettisti, specialisti in tutte le fasi di appalto, operatori finanziari e della transizione digitale, ecc.*

*L’ingresso di personale altamente qualificato nelle Province prevede un investimento dello Stato di 35 milioni di euro nel triennio 2023-25 per la copertura delle assunzioni a tempo determinato, attraverso il ricorso ad una procedura concorsuale unica gestita dal Dipartimento della funzione pubblica sulla base di una intesa sancita nella Conferenza Stato – Città ed autonomie locali, ferma restando la possibilità di una loro successiva stabilizzazione presso gli enti attraverso l’utilizzo degli spazi assunzionali consentiti dalla sostenibilità finanziaria dei bilanci.*



## EMENDAMENTO

### Art. 18

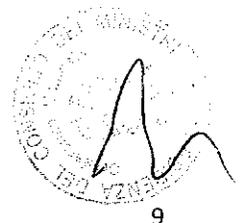
*(Disposizioni relative al fondo anticipazione di liquidità e altre disposizioni in materia di enti territoriali)*

Dopo il comma 4 è aggiunto il seguente:

**4.Bis.** Al fine di salvaguardare gli equilibri di bilancio, gli enti locali soggetti attuatori che hanno avviato le procedure di affidamento dei lavori nel periodo dal 18 maggio 2022 al 31 dicembre 2022 ed i cui interventi beneficiano della preassegnazione per l'anno 2022 del Fondo per l'avvio per le opere indifferibili, di cui al comma 7 dell'articolo 26 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, e non sono ricompresi negli elenchi 1 e 3 del decreto RGS 2 marzo 2023, sono tenuti, ai fini dell'assegnazione definitiva, a trasmettere, entro non oltre quindici giorni successivi alla pubblicazione della presente legge, le verifiche dei dati di gara con le modalità stabilite dalla circolare della Ragioneria generale dello Stato 9 novembre 2022, n. 37. Entro i successivi dieci giorni le Amministrazioni statali finanziatrici procedono ad autorizzare sui sistemi informativi l'assegnazione definitiva e a darne comunicazione al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ai fini dell'emanazione, entro i successivi dieci giorni, del decreto del Ragioniere generale dello Stato di assegnazione definitiva delle risorse.

### MOTIVAZIONE

*L'emendamento è diretto a consentire a tutti quegli enti locali che, a causa di motivi tecnici, non sono riusciti a completare la richiesta di assegnazione per l'anno 2022 delle somme necessarie al completamento delle opere indifferibili in corso di attuazione, e che in assenza di tali risorse finanziarie aggiuntive non riuscirebbero a portare a termine l'investimento.*



## EMENDAMENTO

### Art. 18

*(Disposizioni relative al fondo anticipazione di liquidità e altre disposizioni in materia di enti territoriali)*

Dopo il comma 4 è aggiunto il seguente:

**“4-bis- All’art. 24, comma 1, del DL 13 del 24 febbraio 2023, convertito in legge n. 41 del 21 aprile 2023 sopprimere le parole: “ad ogni titolo rientranti fra i progetti PNRR”**

### MOTIVAZIONE

*La proposta normativa ha la finalità di consentire agli enti locali di coprire le maggiori spese derivanti dall’aumento dei prezzi dei materiali da costruzione, anche utilizzando le economie di gara, per tutti gli interventi di edilizia scolastica, non solo per quelli finanziati con risorse PNRR.*



Handwritten signature and a circular stamp.

EMENDAMENTO

Art. 18

*(Disposizioni relative al fondo anticipazione di liquidità e altre disposizioni in materia di enti territoriali)*

Dopo il comma 4 è aggiunto il seguente:

**4.bis - All'art. 24, comma 5, del DL 13 del 24 febbraio 2023, convertito in legge n. 41 del 21 aprile 2023 sono apportate le seguenti modificazioni:**

- a) dopo le parole "Al fine del raggiungimento del Target connesso alla missione 2- componente 3 - Investimento 1.1", inserire le seguenti **"nonché del target connesso alla Missione 4- Componente 1 Investimento 3.3"**;
- b) sostituire le parole **"4 milioni di euro"** con le parole **"20 milioni di euro"**.

MOTIVAZIONE

*L'emendamento è finalizzato a estendere la portata della norma non solo agli interventi di cui all'Avviso "Costruzione di nuove scuole mediante sostituzione di edifici ma anche a tutti gli interventi connessi alla Missione 4 "Istruzione e ricerca" - Componente 1- Investimento 3.3: "Piano di messa in sicurezza e riqualificazione delle scuole".*

*Tra i piani di intervento per la messa in sicurezza vi sono infatti anche interventi per la costruzione di nuove scuole o interventi di messa in sicurezza antisismica che comportano lavori strutturali con la conseguente inagibilità degli edifici scolastici per gli studenti che devono essere collocati per molti mesi in sedi alternative.*

*Conseguentemente l'importo di 4 milioni di euro diviene insufficiente a coprire tali costi e si chiede di incrementare il fondo per l'annualità 2023 fino a 20 milioni di euro.*

*Da una rilevazione UPI si evince che il costo annuo medio per il noleggio di container che ospitano gli alunni di un edificio di medie dimensioni inagibile per lavori si aggira intorno ai 500 mila euro.*

EMENDAMENTO

Art. 18

*(Disposizioni relative al fondo anticipazione di liquidità e altre disposizioni in materia di enti territoriali)*

Dopo il comma 4 è aggiunto il seguente:

**4.bis .All'articolo 1, comma 850 della legge 30 dicembre 2020, n. 178, sono soppresse le parole "le province e le città metropolitane" e le parole "e a 50 milioni di euro, per le province e le città metropolitane". Al conseguente onere, pari a 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023-2024-2025, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190."**

MOTIVAZIONE

*L'emendamento è finalizzato alla eliminazione della spending review per Province e Città metropolitane prevista per gli anni 2023-2025 per un importo di 50 milioni annui.*

*Questa spending review, peraltro collegata a risparmi connessi alla riorganizzazione dei servizi, digitalizzazione e potenziamento del lavoro agile, appare distonica e incongruente rispetto al dato di realtà delle Province (e CM), che evidenziano uno squilibrio finanziario di notevole entità.*

*Ma soprattutto le Province sono l'unico livello di governo a non aver beneficiato di alcun canale di finanziamento per la digitalizzazione nel PNRR. Per questi motivi si chiede l'eliminazione di una spending review che appare priva di ogni fondamento, se non paradossale rispetto alla situazione reale.*

