



Presidenza
del Consiglio dei Ministri
IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

**AUDIZIONE ON. PROF. RENATO BRUNETTA,
MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

Presso le Commissioni Affari Costituzionali e Istruzione

**Decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36
Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del
Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)**

Martedì 24 maggio, ore 15
Senato della Repubblica

Presidente, onorevoli senatori,

innanzitutto vi ringrazio per avermi dato la possibilità di illustrarvi gli interventi normativi che abbiamo proposto nel decreto in esame e soprattutto quali sono le diverse tematiche sottese alle misure introdotte e la loro rispondenza a precisi ed **ineludibili impegni assunti** dal nostro Paese nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Onorevoli Senatori, la tempistica che avete individuato per questa audizione è davvero eccellente, perché **si situa all'indomani della presentazione da parte della Commissione del "Pacchetto di Primavera" e della *Country Specific Recommendation*** sul programma di riforme del Governo italiano.

È stato un **momento di verifica importante**, di cui il Decreto PNRR 2 è un tassello fondamentale nel quadro di un mosaico di relazioni proficue e costruttive instaurate con

la Commissione Europea, nel contesto di un dialogo costante, concreto ed esigente sulle varie azioni di riforma della pubblica amministrazione.

Sono pertanto lieto di confermarvi che è la prima volta, dal primo ciclo del “Semestre europeo” nel 2011, che l’esigenza di riformare **la pubblica amministrazione e la capacità amministrativa delle istituzioni italiane non è inserita, né direttamente né indirettamente, nell’elenco della parte dispositiva delle raccomandazioni della Commissione.**

Semplicemente perché la rivoluzione è in corso. Basta continuare a realizzare il Pnrr, come abbiamo fatto finora, riformando i concorsi e i meccanismi di accesso, i sistemi di valutazione, la performance, le carriere, con lo scopo generale di rafforzare la capacità amministrativa in via strutturale. **Di questo disegno, di questa riconquistata credibilità dell’azione del Governo in Europa, il Decreto in esame è un passaggio essenziale, nonché un momento fondante.**

Prima di entrare nel merito dei singoli articoli vi segnalo che gli interventi si collocano nell’ambito della realizzazione della Milestone M1C1-56, che richiede l’entrata in vigore entro il secondo trimestre del 2022 (Q2/2022) della *enabling legislation* per la riforma del pubblico impiego, ovvero delle c.d. misure abilitanti. La milestone potrà considerarsi raggiunta all’esito del percorso di riforma declinato, coerentemente con i termini negoziati con la Commissione UE ad aprile dello scorso anno, che è articolato nei seguenti passaggi normativi, alcuni dei quali introdotti già nel corso del 2021 in riscontro all’esigenza di avere il tempo necessario per garantire la corretta applicazione e attuare le norme primarie a tutti i livelli della PA nei tempi previsti dalla Milestone M1C1-58 (giugno 2023).

Si tratta, in sintesi, dei seguenti interventi:

- **Il primo**, è stato raggiunto con l’art. 10 del decreto legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 maggio 2021, n. 76, con il quale sono state

- semplificate, velocizzate e completamente digitalizzate le procedure di reclutamento per la PA;
- **il secondo** e più corposo intervento di riforma è stato raggiunto con il **decreto legge 9 giugno 2021, n. 80**, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, che ha introdotto primi fondamentali passaggi della riforma del lavoro pubblico, che peraltro anche in questo caso ha visto il baricentro dell'esame parlamentare proprio in Senato;
 - **il terzo ed ultimo pacchetto della riforma è quello all'odierno esame, ovvero gli articoli da 1 a 8 e il 12** del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, che chiudono il perimetro delle riforme previste nella Milestone M1C1-56 e rafforzano la *governance* degli interventi, nonché la portata e la vincolatività delle norme secondarie nel frattempo concordate con le regioni e gli enti locali.

Successivamente, e coerentemente alla conversione del provvedimento, occorrerà procedere con tempestività alla realizzazione di interventi di **regolamentazione secondaria**, che hanno il ruolo di specificazione degli elementi di dettaglio della disciplina e di supporto e accompagnamento delle amministrazioni tutte, centrali e locali, all'attuazione della riforma. Si segnala che alcuni provvedimenti attuativi previsti dal DL 36/2022 ricadono nell'ambito della M1C1-58, con **termini di adozione ampiamente anteriori rispetto alla scadenza del 30 giugno 2023**.

Tutta la **strategia di gestione della riforma** si è basata su:

- un'ampia **condivisione della riforma con gli stakeholder di riferimento**, in primis sindacati e autonomie locali, protagonisti attivi a tutti i livelli per radicare il cambiamento nel presente e nel futuro della PA e renderlo così strutturale e irreversibile;
- una forte **focalizzazione sull'applicazione effettiva delle norme in tutte le amministrazioni**, centrali e locali, grandi, medie e piccole, e sugli interventi di carattere organizzativo;

- **ma soprattutto sulla centralità del Parlamento il cui contributo in sede di conversione** ha consentito di migliorare ed arricchire il lavoro del Governo, ampliando la condivisione, nel Paese, di riforme che sono essenziali per il conseguimento degli ambiziosi obiettivi del PNRR.

Ricordo, soprattutto, l'importante contributo dato dal Parlamento in materia di mobilità del personale delle pubbliche amministrazioni, in particolare per quanto riguarda gli enti locali.

Trattandosi di interventi di riforma, la tecnica legislativa prevalentemente utilizzata è stata quella di novellare il Testo unico del pubblico impiego (decreto legislativo n. 165 del 2001).

Non scenderò nei dettagli delle singole disposizioni, ma mi limiterò a un breve *excursus* delle singole misure per poi lasciare la parola alle vostre osservazioni.

[Articolo 1 – Definizione dei profili professionali specifici nell’ambito dei fabbisogni di personale](#)

La misura prevede che con i decreti PA e MEF, già previsti per la definizione dei fabbisogni di personale, siano elaborate anche **linee di indirizzo per la definizione dei nuovi profili professionali che saranno individuati in coerenza con le previsioni della contrattazione collettiva per aggiornare l’insieme di conoscenze, competenze, capacità e attitudini del personale da assumere nella prospettiva della transizione digitale ed ecologica che dovranno affrontare le amministrazioni.**

Si tratta di un intervento che dovrà essere realizzato, in fase di prima applicazione, **entro il 30 giugno 2022.**

Articolo 2 – Piattaforma unica di reclutamento per centralizzare le procedure di assunzione del personale pubblico (portale InPA)

Questa misura rappresenta un ulteriore passo in avanti verso la trasparenza e la digitalizzazione delle procedure concorsuali.

Si stabilisce che **le assunzioni a tempo determinato e indeterminato nelle amministrazioni pubbliche**, incluse le autorità amministrative indipendenti, avvenga mediante concorsi pubblici, ai quali si accede esclusivamente mediante il **Portale www.inpa.gov.it** della **Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica**, che ne curerà il monitoraggio.

Il Portale sarà **operativo dal 1° luglio 2022** per le amministrazioni pubbliche centrali, mentre **dal 1° novembre 2022**, le medesime amministrazioni utilizzeranno obbligatoriamente il portale per tutte le procedure di assunzione a tempo determinato e indeterminato.

Con appositi protocolli adottati **entro il 31 ottobre 2022**, d'intesa tra il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e ciascuna amministrazione, saranno definite le informazioni necessarie per l'iscrizione al portale, le modalità di accesso e di utilizzo dello stesso da parte delle amministrazioni e quelle per la pubblicazione dei bandi di concorso.

Entro la stessa data, previa **intesa in conferenza unificata**, sarà disciplinato l'utilizzo del portale da parte di **Regioni ed enti locali** per le rispettive selezioni di personale.

Nell'articolo si chiarisce, inoltre, che le amministrazioni pubbliche possono avvalersi del Portale del reclutamento per il conferimento di incarichi professionali finalizzati al rafforzamento della propria capacità amministrativa e sono contenute misure di

semplificazione per la trattazione delle istanze di accesso agli atti e di accesso civico generalizzato, **relative agli avvisi di selezione pubblicati sul Portale inPA.**

Si interviene, inoltre, semplificandone la procedura, sulle **modalità di nomina degli OIV (Organismi Indipendenti di Valutazione)**, prevedendo che la nomina dei componenti di tali organismi avvenga mediante il portale INPA per aumentarne celerità e trasparenza.

Si prevede, infine, l'utilizzo del portale (dal 1° novembre 2022), sempre nel rispetto del principio della parità di genere, per **l'individuazione dei componenti delle Commissioni esaminatrici dei concorsi pubblici.**

[Articolo 3 – Riforma delle procedure di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni](#)

L'intervento **disciplina le nuove modalità di svolgimento del concorso per esami del personale non dirigenziale** (anche quelli indetti dalla Commissione per l'attuazione del progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni), che dovranno prevedere **almeno una prova scritta** (anche a contenuto teorico-pratico), e **una prova orale.**

Segnalo, in particolare, che il **punto qualificante della disposizione** prevede che il baricentro della valutazione **non sia solo l'accertamento delle mere nozioni tecniche** possedute dal candidato, bensì il possesso delle **competenze intese come insieme delle conoscenze e delle capacità tecniche e/o manageriali** che devono essere specificate nel bando e definite in **maniera coerente con la natura del profilo ricercato.**

È inoltre previsto **l'utilizzo di strumenti informatici e digitali** unitamente alla possibilità di svolgere la **preselezione con test predisposti anche da soggetti terzi specializzati in selezione di personale.**

Oltre alle competenze saranno **valutate le esperienze lavorative pregresse e pertinenti al ruolo che il candidato andrà a svolgere.**

La disposizione inoltre, stabilisce principi e criteri direttivi per la revisione del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, nel rispetto dei principi e criteri direttivi indicati.

Articolo 4 – Aggiornamento dei codici di comportamento e formazione in tema di etica pubblica

La misura stabilisce un aggiornamento del **Codice di comportamento** dei dipendenti pubblici, oggi disciplinato dal DPR n. 62 del 2013, che dovrà prevedere una **sezione dedicata all'utilizzo dei *social network* da parte dei dipendenti**, al fine di tutelare l'immagine della pubblica amministrazione e di disciplinarne l'utilizzo. Si stabilisce, inoltre, lo svolgimento di **un ciclo formativo la cui durata e intensità saranno proporzionate al grado di responsabilità**, sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico nelle pubbliche amministrazioni. Il Codice di comportamento dovrà essere aggiornato **entro il 31 dicembre 2022.**

Articolo 5 – Rafforzamento dell'impegno a favore dell'equilibrio di genere

La disposizione ha la finalità di rafforzare il principio di parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro. Si tratta di un tema che, nell'ambito della riforma della PA, è stato già oggetto di specifiche misure (nell'ambito della composizione delle commissioni di valutazione dei concorsi e in quello degli elenchi degli esperti estratti dal portale InPA) e che vede ora aggiungere un ulteriore tassello finalizzato a consentire l'adozione di misure attributive di vantaggi specifici (proporzionati allo scopo che si intende perseguire, in linea col disposto dell'art. 157 TFUE comma 4), ovvero che

evitino o compensino svantaggi nelle carriere del genere meno rappresentato. I criteri di discriminazione positiva dovranno essere adottati a parità di qualifica da ricoprire e di punteggio conseguito nelle prove concorsuali.

Articolo 6 – Revisione del quadro normativo sulla mobilità orizzontale

La disposizione introdotta dal presente articolo prevede, per un migliore incrocio della domanda e dell'offerta di lavoro, che le amministrazioni pubbliche che avviano procedure di mobilità pubblichino il relativo avviso esclusivamente a mezzo del portale InPa sul quale i candidati interessati provvederanno ad inserire la propria eventuale domanda di partecipazione.

Tale nuova modalità, oltre che aumentare la trasparenza delle procedure, ne prevede l'integrale digitalizzazione.

Si introducono, inoltre, alcune restrizioni all'uso di mezzi alternativi di mobilità che non comportano trasferimenti (ossia "comandi" e "distacchi"), per renderli eccezionali e rigorosamente limitati nel tempo.

Restano esclusi da tale restrizioni i comandi e i distacchi "obbligatori", quelli relativi agli uffici di diretta collaborazione, o previsti da accordi tra amministrazioni per attività di studio e ricerca, nonché quelli relativi alla partecipazione ad organi, organismi previsti da disposizioni legislative o regolamentari che prevedono la partecipazione di personale di amministrazioni diverse e quelli presso le sedi territoriali dei ministeri, o presso le Unioni di Comuni.

È inoltre prevista una disposizione transitoria che stabilisce che i comandi o distacchi in corso non esclusi dall'ambito di applicazione della norma cessino alla data del 31 dicembre 2022 (o, alla naturale scadenza se successiva a tale data), e che le amministrazioni

interessate possano attivare, fino al 31 dicembre 2022, procedure straordinarie di inquadramento in ruolo.

Sono poi previste misure volte ad implementare il ricorso agli Esperti Nazionali Distaccati (END) e al personale proveniente dagli organismi internazionali.

Articolo 7 – Ulteriori misure urgenti abilitanti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza

L’articolo apporta modifiche al decreto-legge n. 80 del 2021 con finalità di garantire la più efficace e tempestiva attuazione degli interventi previsti dal PNRR e in materia di *Piano integrato di attività e organizzazione (PLAO)* differendo la data di entrata in vigore del Piano al 30 giugno 2022. Viene inoltre esplicitato, anche per evitare dubbi interpretativi, che le Regioni, per quanto riguarda le aziende e gli enti del Servizio Sanitario Nazionale, adeguino i rispettivi ordinamenti ai principi in materia di PIAO.

La norma interviene, inoltre, nell’ambito del Sub-investimento 2.2.1 (“Assistenza tecnica a livello centrale e locale”) del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e stabilisce i criteri per l’ulteriore riparto delle risorse rimanenti di tale investimento, destinandole a due utilizzi:

- **Sviluppo e gestione di un Portale di progetto per il supporto al coordinamento delle attività progettuali**, la raccolta ed elaborazione di dati sullo stock, sui flussi e sui tempi delle procedure oggetto di intervento, la realizzazione di strumenti di collaborazione e condivisione delle conoscenze tra i soggetti coinvolti nell’attuazione del progetto;
- **Creazione di una Unità centrale, composta da esperti e professionisti e dedicata al raccordo dell’attività dei pool regionali, alla misurazione dei tempi e alla verifica dei risultati, alla raccolta di input sui “colli di bottiglia”**

rilevati a livello regionale e nazionale, all'elaborazione di proposte di interventi di semplificazione, nonché al supporto ai lavori del Tavolo di coordinamento istituito dal DM 12 novembre 2021.

Con riferimento alla ripartizione delle risorse rimanenti tra i soggetti attuatori (Regioni e Province autonome), ferma restando la clausola di riserva del 40% dei fondi al Mezzogiorno contenuta nel decreto-legge 80/21, il riparto delle risorse tra Regioni e Province autonome sarà effettuato sulla base degli stessi criteri adottati dal DPCM di riparto del 12 novembre 2021, ossia 30% in quota fissa e 70% delle risorse complessive in quota variabile, calcolata sui dati di popolazione. Tali risorse saranno destinate al reclutamento di professionisti ed esperti, con la funzione di: potenziamento/presidio tecnico metodologico dell'attività degli esperti sul territorio; raccolta degli input sui "colli di bottiglia" rilevati a livello locale e delle proposte di interventi di semplificazione formulate dagli esperti e dagli stakeholders locali; supporto ai lavori della Cabina di regia regionale.

Articolo 8 – Disposizioni per Formez PA

La disposizione prevede l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un Fondo con una dotazione di 60 milioni di euro per l'anno 2022 da trasferire, nel medesimo anno, su un conto corrente di tesoreria centrale intestato a FormezPA appositamente istituito. FormezPA, in base all'effettivo fabbisogno finanziario, preleva le predette risorse sino al 31 dicembre 2024, a titolo di anticipazione delle somme necessarie a fronteggiare le spese connesse allo svolgimento di procedure concorsuali oggetto di convenzioni con le pubbliche amministrazioni con oneri a carico di queste ultime.

FormezPA, provvede alla restituzione della somma, unitamente agli interessi passivi calcolati applicando il tasso dell'1 per cento su base annua in relazione alle somme

prelevate dal conto corrente di tesoreria centrale di cui al medesimo comma 1, mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato, a decorrere dal 1° gennaio 2025 ed entro il 31 dicembre 2027, anche a valere sulle somme ottenute dalle pubbliche amministrazioni in relazione alle convenzioni di cui al comma 1, con conseguente chiusura del predetto conto corrente di tesoreria centrale.

Art. 10 – Disposizioni in materia di conferimento di incarichi per il PNRR

La misura consente alle amministrazioni titolari di progetti PNRR, incluse le regioni e gli enti locali, di **conferire incarichi a personale in quiescenza da più di due anni**, fino al 31 dicembre 2026, **nonché, in presenza di particolari esigenze** alle quali non è possibile far fronte con personale servizio, e per il tempo strettamente necessario all'espletamento delle procedure di reclutamento del personale dipendente, **l'incarico di responsabile unico del procedimento**.

Art. 12 – Potenziamento della Scuola Nazionale dell'Amministrazione

La disposizione interviene sulla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) al fine di rafforzarne la capacità organizzativa e amministrativa, anche alla luce della nuova *governance* della Scuola introdotta con il decreto-legge n. 80 del 2021 e dell'attuazione degli obiettivi connessi al PNRR.

Si consideri al riguardo che negli ultimi dodici mesi, gli obiettivi, i compiti e le funzioni della SNA sono stati profondamente innovati e ampliati per effetto di interventi normativi, di una chiara centralità della formazione nell'ambito del PNRR, della necessità di un maggiore coinvolgimento del personale degli enti territoriali nei processi di valorizzazione del capitale umano delle pubbliche amministrazioni.

A fronte di un evidente ampliamento dei compiti della Scuola, la dinamica del personale si è mossa in controtendenza con un più che dimezzamento delle risorse non dirigenziali e una riduzione di poco meno di un terzo del personale dirigenziale della Scuola.

Per adeguare la SNA alle nuove ed impegnative sfide e per metterla in condizione di raggiungere gli ambiziosi obiettivi che gli sono stati assegnati si interviene modificando il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178, recante “*Riorganizzazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA)*” prevedendo la nomina di un Vicepresidente da scegliere tra le medesime categorie di soggetti indicate per la scelta del Presidente e potenziando la dotazione organica della Scuola.

Con riferimento al potenziamento della capacità della SNA attraverso misure per il conferimento di incarichi e per il reclutamento di personale non docente. Sul territorio nazionale la struttura si arricchisce, inoltre, di poli formativi localizzati da affiancare alla sede di Roma e alla sede distaccata di Caserta.

Conclusioni

Come avete avuto modo di vedere, si tratta di passaggi di riforma molto importanti, concordati in sede tecnica con la Commissione UE, che attraverso queste disposizioni ritiene raggiunta la Milestone M1C1-56.

Sono certo e confido che l’esame parlamentare aiuterà a migliorare gli interventi che ho sinteticamente descritto, pur senza stravolgerne il contenuto, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi del PNRR che ci siamo dati con questo governo come Paese.