



Personale e appalti per il PNRR

Note sintetiche con aggiornamento al 6 settembre 2022

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.

1) ASSUNZIONI STRAORDINARIE

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.

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 250.000 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.

Assunzioni straordinarie (3/4)

È importante sottolineare che le misure contenute nel DL n. 80/2021 e nel DI 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.

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”*

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) (1/7)

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) (2/7)

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) (3/7)

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”

Spese ammissibili al PNRR da Circolare MEF (4/7)

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

OVERO 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.

Limiti di spesa da Circolare MEF (5/7)

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

Spese non ammissibili da Circolare MEF (6/7)

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

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) (7/7)

La Circolare richiama la normativa vigente in materia di **responsabilità per irregolarità nell'ambito dell'attuazione degli interventi del PNRR** e conseguenti obblighi di recupero e restituzione delle risorse indebitamente utilizzate.

A tale riguardo, la Circolare precisa che sarà cura dell'Amministrazione centrale titolare di intervento, a partire dalla valutazione del progetto o delle sue successive rimodulazioni, nonché in fase di realizzazione dello stesso, fino alla chiusura, verificare il rispetto delle disposizioni richiamate ed eventualmente, nel caso in cui in cui siano accertate specifiche irregolarità o non conformità alle prescrizioni riportate, **procedere con le azioni di recupero previste dalla regolamentazione comunitaria e nazionale vigente.**

Inoltre, specifica che alle spese per assunzioni di personale effettuate a valere sulle risorse oggetto di recupero **non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 57, comma 3-septies, del decreto-legge n. 104 del 2020.**

2) APPALTI

Norme di semplificazione in materia di contratti pubblici (artt. 47-50 di 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)

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)

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)

3) SEMPLIFICAZIONI CONTABILI

SEMPLIFICAZIONI CONTABILI (1/2)

Articolo 15, commi 3 e 4, decreto legge n. 77/2021:

3. *Gli enti di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 utilizzano le risorse ricevute per l'attuazione del PNRR e del PNC che a fine esercizio confluiscono nel risultato di amministrazione, in deroga ai limiti previsti dall'articolo 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.*

e, cioè, **non ricadono nei limiti per l'utilizzo delle somme vincolate e accantonate, in caso di risultati di amministrazione negativi.**

4. *Gli enti di cui al comma 3 possono accertare le entrate derivanti dal trasferimento delle risorse del PNRR e del PNC sulla base della formale deliberazione di riparto o assegnazione del contributo a proprio favore, senza dover attendere l'impegno dell'amministrazione erogante, con imputazione agli esercizi di esigibilità ivi previsti.»*, **semplificando e riducendo i tempi per l'utilizzo delle risorse.**

SEMPLIFICAZIONI CONTABILI (2/2)

Articolo 15, comma 4-bis, decreto legge n. 77/2021, al fine di accelerare l'esecuzione degli interventi **per investimenti**, prevede che:

«Gli enti locali che si trovano in **esercizio provvisorio o gestione provvisoria** sono autorizzati, per gli anni dal 2021 al 2026, a iscrivere in bilancio i relativi finanziamenti di derivazione statale ed europea per investimenti mediante apposita variazione, in deroga a quanto previsto dall'articolo 163 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e dall'allegato 4/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.» **anche in questo caso semplificando e riducendo i tempi per l'utilizzo delle risorse.**

La FAQ n. 48 di ARCONET e il Quaderno operativo n. 32 dell'ANCI

Procedure finanziarie

La **gestione finanziaria** del PNRR si basa su procedure volte ad agevolare l'utilizzo delle risorse da parte dei **sogetti titolari delle iniziative ai diversi livelli**. In particolare:



È possibile ricevere **anticipazioni**, seguite da **tranche di pagamenti intermedi** basate sui SAL di progetto.



I **pagamenti** saranno effettuati **direttamente** in favore dei **Comuni**.



Le risorse saranno tracciate in bilancio tramite apposite **codificazioni**.



La **rendicontazione** periodica va presentata al **Ministero titolare** della misura di riferimento.



Eventuali risorse indebitamente utilizzate andranno **recuperate e restituite** al **MEF**.

4) LE CIRCOLARI DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

Circolare RGS 10 febbraio 2021, n. 9 (1/2)

Le funzioni e competenze del soggetto attuatore (cfr. 6.1):

- avviare tempestivamente le attività progettuali, incluse avvio gare d'appalto e **individuazione soggetti realizzatori**;
- garantire la **tracciabilità delle operazioni** e una **codificazione contabile adeguata**;
- svolgere i **controlli di legalità** e i **controlli amministrativo contabili**;
- **prevenire, individuare e correggere le irregolarità**, le frodi, i conflitti di interessi ed evitare il doppio finanziamento;
- obblighi connessi al **monitoraggio**...incluso avanzamento indicatori;
- effettuare la **conservazione** e la **tenuta documentale**;
- obblighi di **informazione** e **comunicazione**.

Circolare RGS 10 febbraio 2021, n. 9 (2/2)

Monitoraggio e presidio continuo dei progetti (cfr. 7.5): «I soggetti attuatori svolgono una costante e completa attività di rilevazione dei dati afferenti ai progetti finanziati, registrando le informazioni....».

Ma quali sono i dati del sistema di monitoraggio?

- Dettaglio delle principali informazioni;
- Alimentazione e utilizzo del sistema informativo (cfr. 9)

Circolare RGS n. 27 del 21 giugno 2022.

Circolare RGS 31 dicembre 2021, n. 33

Divieto «doppio finanziamento»:.....il medesimo costo di un intervento non può essere rimborsato due volte a valere su fonti di finanziamento pubbliche anche di diversa natura.

Possibilità di stabilire una **sinergia tra diverse forme di sostegno pubblico di un intervento, che vengono in tal modo “cumulate” a copertura di diverse quote parti di un progetto/investimento**. Tale fattispecie è prevista e consentita nell’ambito dei PNRR dall’art. 9 del Reg. (UE) 2021/241, che recita: *“Il sostegno fornito nell’ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) si aggiunge al sostegno fornito nell’ambito di altri programmi e strumenti dell’Unione”*. È pertanto prevista la possibilità di cumulare all’interno di un unico progetto fonti finanziarie differenti **“...a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo” (divieto di doppio finanziamento)**

SPUNTI OPERATIVI

- **Organizzazione interna di ciascun Ente:** necessità di definire a livello organizzativo il processo di gestione, controllo e rendicontazione.
- **Controlli interni** di primo e secondo livello con integrazione con il sistema di prevenzione della corruzione.
- **Amministrazione trasparente** e pubblicità.

GRAZIE