



Contributo CODIRP

Senato

Commissioni riunite 1^a e 5^a (Affari costituzionali e Bilancio)

Proposta di Legge S. 452 - "conversione in legge del decreto legge 29 dicembre 2022, n. 198, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi"

La scrivente Confederazione del personale dirigenziale delle Amministrazioni Statali e Pubbliche - rappresentativa in sede ARAN e di contrattazione CCNL - di cui fanno parte le Organizzazioni Sindacali, FASSID, FEMEPA, FLEPAR e DIRIGENTISCUOLA-Di.S.Conf., rappresentanti delle categorie di dirigenti, medici, avvocati e professionisti di vari settori pubblici: Funzioni Centrali, Istruzione, Ricerca, Sanità - focalizza il proprio contributo sul ddl 452 "**conversione in legge del decreto legge 29 dicembre 2022, n. 198, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi**" sui temi della PA, della Sanità, della Istruzione pubblica nell'ottica dell'attuazione della crisi economica in atto e del PNRR.

In questo periodo storico, è compito, infatti, anche della tipologia di leggi o decreti legge come quello in esame dover tener conto delle urgenze e, all'attualità, soprattutto quelle legate al PNRR, sfuggendo alla logica da superare di interventi settoriali e di perpetuazione di approcci non contestualizzati agli impegni nazionali e internazionali che dobbiamo affrontare.

articolo 1 – Proroga di termini in materia di pubbliche amministrazioni

Art. 1, comma 2, lett. a) e comma 3

Con riferimento al comma 2 lett. a) dell'art. 1 del decreto-legge in conversione, la relazione di accompagnamento del disegno di legge chiarisce «consente di disporre, anche per l'anno 2023, delle risorse per le assunzioni riferite ad anni precedenti che non sono state utilizzate nei tempi previsti. La proroga consente di poter contare sulle disponibilità dei budget già accantonati da leggi precedenti, senza mandarli in

economia, ed è più che mai fondamentale per finanziare [...] le assunzioni che successivamente saranno consentite, senza determinare preclusioni per chi vanta situazioni giuridiche rilevanti in riferimento all'assunzione». Il comma 3 del decreto in esame ammette la proroga di graduatorie per le assunzioni da parte, fra gli altri, degli enti pubblici non economici «tenuto conto delle specifiche richieste volte a fronteggiare indifferibili esigenze di servizio di particolare rilevanza e urgenza in relazione ad effettivi fabbisogni nei limiti delle vacanze di organico».

Sostanzialmente, come si legge nella relazione tecnica, la disposizione proroga facoltà assunzionali a tempo indeterminato e relative autorizzazioni ad assumere personale delle Pubbliche amministrazioni a valere sulle cessazioni verificatesi negli anni dal 2013 al 2020.

La disposizione, quindi, permette di usufruire di possibilità di assunzioni tenendo conto delle cessazioni verificatesi negli anni 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020.

Considerate l'attualità e l'urgenza di colmare le carenze dei fabbisogni per quelle figure professionali che negli anni indicati hanno subito maggiori cessazioni non compensate da nuove assunzioni, **si propone di integrare la disposizione indicando la necessità che le facoltà assunzionali prorogate siano prioritariamente vincolate all'acquisizione delle categorie professionali che hanno subito il maggior numero di cessazioni dal servizio negli anni indicati dalla norma.**

Le recenti esperienze in fase pandemica e le evidenti difficoltà nell'attuazione dei progetti del PNRR stanno dimostrando che il progressivo impoverimento delle competenze professionistiche all'interno delle Pubbliche amministrazioni ne ha compromesso l'efficienza e ora è una delle cause del rischio di ritardi e insuccessi degli obiettivi del PNRR.

E' urgente, vista la scarsa attrattività che gli inquadramenti contrattuali fino ad ora offerti per queste figure professionali, procedere ad assunzioni strutturali delle competenze professionistiche.

Evidente, quindi, l'interconnessione di questi temi stante la crisi economica e le urgenze imposte dall'attualità delle esigenze di attuazione del PNRR, la necessità di un ricambio generazionale che consenta maggiore occupazione e modernizzazione del mondo del lavoro. Al fine di dare continuità e accelerare l'immissione operativa delle nuove energie tecniche, occorre agevolare, più che una staffetta, un vero e proprio accompagnamento intergenerazionale, anche a fini formativi, e favorire una generalizzata flessibilità in uscita, in linea con le disposizioni che introducono possibilità di accesso alla pensione anticipata o incentivi al trattenimento in servizio.

Un'analisi della società di consulenza della Pa, Intellera, segnala che per portare a compimento **il PNRR servirebbero 13-15 mila professionisti** da inserire «tra project manager/programme manager e responsabili della gestione amministrativa e contabile, con un investimento tra 13 e 14 miliardi, pari al 6-7% delle risorse totali tra Pnrr e Fondo Nuove Competenze. Ma nelle 146 call for experts pubblicate sul portale unico per il reclutamento di personale InPA, ad oggi sono stati **assunti solo 1.161 esperti**, di cui 99 junior e 1.062 senior».

In tal senso, alla luce della situazione di criticità del personale dipendente in servizio presso le pubbliche amministrazioni, **in particolare di avvocati e altri professionisti**

tecnici e medici, per agevolare il traghettamento generazionale necessario, proponiamo misure che introducano la proroga del trattenimento in servizio su base volontaria e alla lettera a) del comma 2 dell'art. 1 del disegno di legge n. 452 far seguire:

lett. a) bis - Proroga trattenimento in servizio

“Per il periodo 2023-2025, al fine di assicurare continuità alle attività del settore pubblico e del relativo personale dipendente, sostenere la funzionalità anche in vista delle scadenze del PNRR e contenere le scoperture di organico, il personale inquadrato nelle aree dirigenziali, nella ricerca e nei ruoli professionistici, medici e specialisti, dipendenti delle amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, del decreto legislativo del 30 marzo 2001, n. 165, hanno facoltà di chiedere la proroga del mantenimento in servizio, anche oltre i limiti di cui all’articolo 24, del decreto legge 5 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e comunque non oltre il settantesimo anno di età.».

Il traghettamento, diversamente dalla staffetta, permetterebbe di avere un periodo di presenza del personale con maggiore esperienza con le nuove risorse e il rafforzamento delle **competenze specialistiche di cui la PA ha urgente necessità per affrontare gli impegni del PNRR.**

Tale disposizione, quindi, consentirebbe di trattenere in servizio, su base volontaria, soprattutto le figure di dipendenti con competenze specialistiche (già abbondantemente e preoccupantemente carenti), quali professionisti avvocati, tecnici e medici INPS, per fronteggiare, almeno in parte, le attuali e prossime ulteriori carenze di professionalità e organici.

Ad esempio, per quanto riguarda i medici INPS, la proroga del trattenimento in servizio, consentirebbe di affrontare la prima fase di attuazione della riforma della Disabilità con il sostegno delle professionalità specialistiche mediche, distribuite sul territorio nazionale, che possano trasmettere ai giovani colleghi l'esperienza e il know-how fondamentali per affrontare le nuove sfide dottrinarie ed organizzative.

Preme ricordare, infatti, che il decreto-legge n.74 del 21/06/2022, convertito con modificazioni dalla Legge n.122 del 04/08/2022, ha disposto all'art. 45 comma 3 bis il trasferimento all'INPS delle competenze in materia di accertamento delle condizioni di Inabilità e Inidoneità dei Dipendenti Pubblici a partire dal 01/01/2023.

In riferimento ai cittadini più fragili, si evidenzia che la legge n. 227/2021 rappresenta l'attuazione di una delle riforme presenti nel PNRR (Legge quadro sulla disabilità).

In tali prospettive, l'individuazione delle risorse umane e delle competenze specialistiche necessarie appare fondamentale per elaborare uno schema operativo che risponda alle necessità dei cittadini e, in quest'ambito, non possiamo non rilevare come la carenza delle **figure professionistiche tecniche, legali e mediche** su tutto il territorio nazionale determini difficoltà organizzative diffuse.

Art. 4 Proroga di termini in materia di salute

comma 1 (Forme premiali per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale)

Come si legge nel dossier agli atti del provvedimento in esame, l'articolo 4, comma 1, estende anche al 2023 le modalità di riparto della quota premiale calcolata sulle risorse ordinarie per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale per le regioni che adottino misure idonee a garantire l'equilibrio di bilancio.

L'art. 2, comma 67-bis della legge 23 dicembre 2009, n. 191, infatti, recita “...e per l'anno 2022 (2), in via transitoria, nelle more dell'adozione del decreto di cui al primo periodo, il Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, stabilisce il riparto della quota premiale di cui al presente comma, tenendo anche conto di criteri di riequilibrio indicati dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome”.

Il comma 1 dell'articolo 4, quindi, si rende necessario considerata la mancata emanazione del decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze che dovrà individuare diverse modalità di ripartizione delle forme premiali calcolate sul finanziamento statale al Servizio sanitario nazionale ai fini dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza per le regioni cosiddette “virtuose”.

Vista l'invarianza sulla finanza pubblica della previsione in quanto ha come effetto il mero spostamento delle risorse dalla quota indistinta assegnata alle Regioni (art. 27 D. Lgs. 68/11) alla quota premiale all'interno del fabbisogno sanitario nazionale standard dell'anno, si chiede che il previsto triennio 2020-2023 sia esteso al 2024, in modo da consentire il recupero per gli inadempienti e che siano previsti precisi criteri di equilibrio e distribuzione a tutti i dirigenti medici e sanitari coinvolti.

Comma 3 (Proroga della possibilità di reclutamento a tempo determinato di personale medico)

Il **Comma 3** stabilisce un'ulteriore proroga, fino al 31 dicembre 2023, delle disposizioni che consentono alle aziende e agli enti del servizio sanitario nazionale di procedere, in deroga alla normativa vigente in materia di gestione del personale delle pubbliche amministrazioni e di riduzione dei costi degli apparati amministrativi – al reclutamento a tempo determinato di laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio della professione medica e iscritti agli ordini professionali, per fronteggiare l'emergenza pandemica.

Tale peculiare possibilità di reclutamento, prevista dall'articolo 2-bis, comma 3, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, era stata da ultimo prorogata fino al 31 dicembre 2022. Il comma 3 dell'articolo 4 stabilisce che le disposizioni di cui all'articolo 2 -bis, comma 3, del decreto-legge 18/2020 continuano ad applicarsi fino al 31 dicembre 2023, nei limiti delle risorse disponibili autorizzate a legislazione vigente.

Le predette disposizioni oggetto di proroga specificano che alcuni incarichi di lavoro autonomo (ivi compresi incarichi di collaborazione coordinata e continuativa), previsti dalla disciplina transitoria in materia di emergenza epidemiologica da COVID-19, possono essere attribuiti - da parte degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale - anche a tutti i laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio della professione medica e iscritti all'ordine professionale.

Secondo quanto si desume dalla relazione illustrativa allegata al provvedimento in esame, **la proroga in questione è stata disposta "al fine di far fronte alle carenze di personale registrate su tutto il territorio nazionale, derivanti dalla difficoltà per le aziende e gli enti del SSN di reclutare personale attraverso le ordinarie procedure concorsuali"** che spesso non consentono la copertura dei posti per carenza di aspiranti - nonché dell'accentuazione del fenomeno delle dimissioni per cause diverse dai pensionamenti, i cui effetti sono stati resi ancor più evidenti dalla pandemia da Covid-19".

Dal momento che le medesime criticità e ragioni evidenziate per i medici nella relazione tecnica e nel dossier a sostegno della norma sussistono anche per i Veterinari ed altri Sanitari specializzandi, si chiede che la previsione sia estesa a tali altre figure del Servizio Sanitario Nazionale.

Del resto, l'identità di finalità è già riconosciuta da precedenti interventi in materie connesse all'emergenza pandemica, a partire dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno la lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID", che correttamente in sede di conversione estendeva a **medici veterinari, biologi, chimici, farmacisti, fisici e psicologi** la possibilità di conferire incarichi ai laureati e agli specializzandi in un primo momento limitate ai medici.

Il successivo decreto del Ministero dell'Università e della Ricerca del 10 dicembre 2021 "Adozione dell'accordo quadro disciplinante le modalità di svolgimento della formazione per l'assunzione a tempo determinato degli specializzandi", disciplinando appunto la modalità di svolgimento della formazione specialistica in caso di assunzione a tempo determinato degli specializzandi, ha incluso le categorie di medici, veterinari, biologici, chimici, farmacisti, fisici e psicologi, di talché risulta incoerente l'esclusione di queste figure dalla possibilità di conferimento di rapporti di lavoro a tempo determinato per fronteggiare l'emergenza pandemica.

Si chiede, quindi, che al comma 3 dell'art. 4 del Ddl A.S. 452, dopo le parole "dalla legge 24 aprile 2020, n 27", si inserisca l'inciso "**applicabili anche a medici veterinari ed altri sanitari specializzandi**".

Art. 5 Proroga dei termini in materia di istruzione e merito

Tra i provvedimenti di proroga in ambito di "istruzione e merito", si propone la proroga del termine di cui all'articolo 1, comma 561, della legge n. 197/2022 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023 – 2025), relativo all'istituzione di un fondo, nello stato di previsione del Ministero dell'Istruzione e del Merito, finalizzato alla valorizzazione del personale scolastico. Con la proroga in discorso, si estende al 2024 la possibilità di utilizzo della dotazione di 150 milioni di euro e l'incremento di tale somma con uno stanziamento di ulteriori 370 milioni di euro, da destinarsi al rinnovo del contratto collettivo della dirigenza scolastica, rientrante nell'area istruzione e ricerca.

Pertanto, all'art. 5 del DDL A.S. n. 452, dopo il comma 11, si propone di inserire il comma 12 con il seguente testo:

«12. Il termine di cui all'articolo 1, comma 561, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, è prorogato al 2024 e tali risorse sono incrementate di euro 370 milioni da destinare alla contrattazione collettiva nazionale di lavoro del personale scolastico dell'area istruzione e ricerca, relativa al triennio 2019-2021, al fine di completare il percorso di armonizzazione dei dirigenti scolastici agli altri dirigenti della Pubblica Amministrazione di pari fascia».

I dirigenti delle istituzioni scolastiche vedono gravare su di sé attribuzioni e connesse responsabilità che vanno ben oltre i compiti attribuiti alle altre dirigenze di pari fascia; hanno, infatti, la rappresentanza legale di istituzioni autonome, complesse, con conseguenti poteri datoriali e gestori ed una molteplicità di funzioni che, negli altri settori della pubblica amministrazione, vengono affidati ad una pluralità di risorse dirigenziali. Ciononostante, la categoria in discorso soffre di un'ingiustificata sperequazione retributiva malgrado abbia conseguito la qualifica dirigenziale da più di un ventennio.

La retribuzione dei dirigenti scolastici è così strutturata:

- stipendio tabellare;
- retribuzione di posizione, a sua volta suddivisa in parte fissa e parte variabile;
- retribuzione di risultato.

Quanto alle restanti voci – tralasciando la retribuzione di risultato, pari a zero – basti dire che i dirigenti scolastici non percepiscono neanche ciò che spetta loro contrattualmente, correndo addirittura il rischio di dover restituire quanto già acquisito per prestazioni rese.

La perequazione con gli altri dirigenti amministrativi di pari fascia, rientranti nella stessa area di contrattazione, è ancora ben lontana e l'iniquità di tale situazione non è assolutamente confutabile.; i piccoli correttivi appena menzionati spesso non sono sufficienti a coprire neanche la contrattazione integrativa regionale, sistematicamente in forte ritardo. Il che, tradotto in altri termini, significa che i dirigenti scolastici non solo sono retribuiti meno del giusto e del dovuto, ma spesso devono attendere anni per percepire ciò che spetta loro, a fronte di una prestazione lavorativa puntualmente e sistematicamente erogata.

Art. 8 Proroga di termini in materia di giustizia

commi 8 e 9 Proroga in materia di giustizia civile

La relazione introduttiva al disegno di legge in esame chiarisce: «Le disposizioni di cui al comma 8 contengono la proroga delle disposizioni emergenziali dettate, nell'ambito del processo civile, sul giuramento dei consulenti tecnici d'ufficio, sullo svolgimento delle udienze pubbliche nei procedimenti civili davanti alla Corte di cassazione e sulle deliberazioni collegiali in camera di consiglio della stessa Corte, nonché sul rilascio in forma telematica della formula esecutiva, disposizioni che cessano di applicarsi a partire dal 31 dicembre 2022».

Il decreto-legge in esame proroga i termini fino al 30 giugno 2023 per le udienze e le camere di consiglio e fino al 28 febbraio 2023 per le formule esecutive rilasciate, «fermo restando quanto disposto dall'articolo 35, comma 1, del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149». Riteniamo che si debba estendere la possibilità di effettuare udienze da

remoto o in trattazione scritta, a prescindere dalla fase emergenziale, **anche a tutti procedimenti civili di primo e di secondo grado**, dal momento che dubbi interpretativi stanno limitando l'applicazione dell'art. 127 Ter c.p.c. del decreto legislativo n. 149 del 2022, (cd. Riforma Cartabia) al rito ordinario e comunque a macchia di leopardo negli Uffici Giudiziari.

Stesso discorso vale per la proroga prevista al comma 9 che rinvia fino al 28 febbraio 2023 l'obbligo di pagamento mediante sistemi telematici dell'anticipazione forfettaria prevista dall'articolo 30 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n.115.

Art. 9 Proroga di termini in materie di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Comma 1 (contribuzioni di previdenza e di assistenza sociale obbligatoria)

La disposizione prevede che, in deroga ai termini di prescrizione ordinari per le gestioni previdenziali esclusive e per i fondi per i trattamenti di previdenza, i trattamenti di fine rapporto e i trattamenti di fine servizio amministrato dall'INPS o da altre Amministrazioni pubbliche, cui sono iscritti i lavoratori dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sia differito di un anno (al 31 dicembre 2023) il termine previsto per la regolarizzazione degli obblighi contributivi di cui all'articolo 3 della legge 8 agosto 1995, n. 335, comma 10-bis.

“Lo scopo della disposizione, si legge nella relazione tecnica, è quello di consentire alle amministrazioni pubbliche di portare a termine le necessarie attività di verifica della posizione contributiva dei propri dipendenti, sia ai fini pensionistici, sia ai fini dei trattamenti di previdenza,”

A questo proposito, chiediamo che le Amministrazioni pubbliche comprese dall'ambito applicativo della norma rendano note le verifiche delle posizioni contributive effettuate e quelle ancora da verificare in modo da consentire la dovuta certezza anche della coerenza applicativa delle norme disciplinanti gli obblighi contributive, a partire dall'applicazione dell'istituto del massimale contributivo.

Roma, 16 gennaio 2023

Il Segretario Generale

Tiziana Cignarelli

