

AUDIZIONE CISL

presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato
Disegno di Legge n.1337 “Conversione in Legge del decreto legge 27 dicembre 2024, n.202
recante disposizioni urgenti in materia di termini normativi”

(Roma, 16 gennaio 2025)

PREMESSA

La CISL ringrazia per questa occasione di confronto sul Disegno di Legge 1337 che, come ogni anno, prevede una serie di proroghe relative a termini normativi in scadenza.

Questa prassi legislativa, pur rispondendo ad evidenti necessità prevalentemente di ordine pratico, comporta la trattazione in un unico provvedimento di un’ampia molteplicità di disposizioni a carattere eterogeneo, rendendo particolarmente complessa la ricostruzione di un quadro normativo organico e comportando il rischio di sovrapposizioni e duplicazioni.

Sarebbe preferibile, a nostro avviso, definire le procedure e le scadenze temporali dei provvedimenti fin dal momento della loro predisposizione, limitando ai soli casi strettamente necessari, determinati da circostanze sopravvenute, il ricorso alle proroghe.

Per tale via si applicherebbe correttamente il principio della certezza del diritto, fondando su un assetto normativo organico e stabile la regolamentazione delle fattispecie.

Fatte queste considerazioni, evidenziamo di seguito gli aspetti del provvedimento che per la CISL rivestono maggiore rilevanza, sui quali richiediamo di intervenire tramite il Disegno di Legge 1337 di conversione del Decreto legge 202.

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

ARTICOLO 1: Proroga dei termini in materia di Pubblica Amministrazione

comma 1: Validità delle autorizzazioni alle assunzioni del personale delle amministrazioni dello Stato

La CISL valuta positivamente la proroga al 31.12.2025 del termine entro il quale le Amministrazioni dello Stato, le agenzie e gli enti pubblici non economici possono esercitare le facoltà assunzionali relative ad annualità pregresse al 2025, in quanto ciò consente di mantenere in vita le procedure concorsuali e le relative assunzioni autorizzate sulla base del Piano triennale dei fabbisogni di personale, altrimenti in scadenza al 31.12.2024.

*La CISL ha comunque presentato **tre emendamenti** all’ARTICOLO 1.*

*Il **primo emendamento** propone di aggiungere, dopo il comma 1, un comma 1 bis che preveda l’abrogazione dell’articolo 1 comma 124 della legge 207/2024, il quale stabilisce che le risorse che la contrattazione integrativa destina al welfare integrativo siano assoggettate al rispetto del limite alla crescita del salario accessorio disposto dall’art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017 (ad eccezione delle*

risorse a tal fine destinate da specifiche disposizioni di legge o da previgenti norme di contratto collettivo nazionale), ponendosi in netto contrasto con il principio espresso dalla Sezione Autonomie della Corte dei Conti (deliberazione n. 17/SEZAUT/2024/QMIG) in virtù del quale, data la natura assistenziale e previdenziale delle spese di personale finalizzate a misure di welfare integrativo, ancorché finanziate per mezzo del Fondo risorse decentrate, le stesse non devono essere soggette all'osservanza del limite di finanza pubblica posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017.

In tal modo, inoltre, si favorirebbe nel pubblico impiego lo sviluppo di sistemi di welfare aziendale comparabili a quelli del settore privato, consentendo alla contrattazione integrativa di realizzare pienamente quegli obiettivi di implementazione del welfare integrativo che lo stesso Atto di indirizzo generale quadro per la contrattazione affida espressamente ai rinnovi contrattuali del triennio 2022-2024.

*Il **secondo emendamento** richiede l'inserimento di un comma aggiuntivo che, attraverso alcune modifiche all'articolo 1 della legge 160/2019, consenta di prorogare dal 31.12.2024 al 31.12.2025 le convenzioni tra Ministero del lavoro e Regioni per l'utilizzo dei lavoratori socialmente utili, nonché le deroghe ai vincoli di dotazione organica, al piano di fabbisogno del personale ed ai vincoli assunzionali previsti dalla vigente normativa, al fine di favorire l'assunzione a tempo indeterminato dei lavoratori stessi presso le amministrazioni.*

*Il **terzo emendamento** richiede l'inserimento di un comma aggiuntivo per prorogare al 31.12.2025 i termini di validità delle graduatorie relative ai concorsi pubblici banditi dalle Università per il reclutamento di personale tecnico amministrativo e dirigenziale a tempo indeterminato in scadenza nell'anno 2025, al fine di rispondere al parziale blocco del turn over in vigore nel 2025, e anche al fine di consentire un risparmio alle amministrazioni, che in tal modo non sarebbero costrette a bandire altri concorsi.*

PREVIDENZA

ARTICOLO 1: Proroga dei termini in materia di Pubblica Amministrazione

comma 2: Profili previdenziali

Si rinnova anche nel 2025 la proroga della sospensione dei termini di prescrizione contributiva per le gestioni esclusive dell'Assicurazione generale obbligatoria (ex INPDAP) relative ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

La sospensione dei termini di prescrizione riguarda anche le gestioni ex ENPAS e ex INADEL rispetto ai trattamenti di fine servizio e fine rapporto ora gestiti dall'INPS.

Inoltre, viene anche rinnovata nel prossimo anno la proroga della sospensione del termine entro il quale le pubbliche amministrazioni sono tenute ad adempiere agli obblighi contributivi di previdenza e assistenza in merito ai compensi erogati per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e assimilati, che pertanto si estende al 31.12.2025.

E' altresì differita dal 2024 al 31.12.2025 la non applicazione del regime sanzionatorio in materia contributiva per le pubbliche amministrazioni.

Per la CISL la rinnovata proroga che consente alla Pubblica Amministrazione di regolarizzare le posizioni contributive dei dipendenti pubblici ancora oggi non completamente allineate è da valutare in senso positivo.

Non si può, tuttavia, non evidenziare come le proroghe siano reiterate oramai da anni e sarebbe a questo punto necessario un intervento che supporti effettivamente l'operatività della pubblica amministrazione nel regolarizzare le numerose situazioni ancora pendenti, anche semplificando le procedure, per assicurare ai lavoratori dipendenti pubblici la chiarezza della propria posizione assicurativa.

SANITA'

ARTICOLO 3: Proroga di termini in materia economica e finanziaria

comma 8:

Rispetto alla proroga al 31.3.2025 della scadenza per l'adozione e l'elaborazione dei bilanci di esercizio degli Enti del SSN della Regione Calabria antecedenti al 2022, essendo nel frattempo stati adottati i bilanci di esercizio degli anni 2022 e 2023, auspichiamo che il completamento del quadro economico attraverso l'adozione e l'approvazione dei bilanci pregressi consenta di avere certezza della reale situazione economica del servizio sanitario regionale calabrese.

ARTICOLO 4: Disposizioni concernenti termini in materia di salute

comma 2

Per la CISL, perdurando il conflitto bellico in Ucraina, è positivo il differimento al 31.12.2025 del termine per l'esercizio temporaneo delle qualifiche professionali sanitarie e della qualifica di operatore socio-sanitario per i professionisti cittadini ucraini residenti in Ucraina prima del 24.2.2022 che intendono esercitare una professione sanitaria o la professione di OSS nel territorio nazionale, presso strutture sanitarie o sociosanitarie pubbliche o private, in base a una qualifica professionale conseguita all'estero regolata da specifiche direttive dell'Unione Europea.

comma 3 - comma 4 - comma 12

Relativamente ai commi su menzionati continuiamo a valutare negativamente il reiterato ricorso a misure straordinarie di reclutamento del personale, anche in considerazione del termine dell'emergenza pandemica, evento alla base di tali interventi, e riteniamo non più procrastinabile l'avvio di una politica stabile di assunzioni, anche rivedendo in modo strutturale i requisiti per l'accesso.

Rileviamo positivamente il ripristino del riferimento alle risorse disponibili per le assunzioni, superando quello ai limiti assunzionali, introdotto nel milleproroghe 2024, in merito al quale ci eravamo espressi negativamente.

comma 5

Valutiamo positivamente l'ampliamento del periodo entro il quale può essere maturato il requisito dei tre anni di servizio per partecipare ai concorsi indetti fino al 31.12.2025 per l'accesso alla dirigenza medica del Servizio sanitario nazionale nella disciplina di Medicina d'emergenza-urgenza, anche in

assenza di un diploma di specializzazione, e l'eliminazione del vincolo della permanenza in servizio al 30.3.2023 che limitava tale possibilità.

comma 7 lettera c)

Come CISL diamo un giudizio negativo in merito all'ulteriore proroga al 31.12.2025 concessa alle Regioni e alle province autonome per adeguare i rispettivi ordinamenti ai criteri di revisione e trasparenza dell'accreditamento e del convenzionamento delle strutture private, nonché del monitoraggio e valutazione degli erogatori privati convenzionati per l'erogazione di prestazioni assistenziali per conto e a carico del SSN, in quanto riteniamo che in tal modo non si dia certezza al sistema di accreditamento, si penalizzino le Regioni che hanno proceduto in tal senso, si ritardi ulteriormente la richiesta di verifica della qualità dei servizi e dell'utilizzo delle risorse stanziare dal Fondo Sanitario Nazionale, tutti impegni assunti formalmente dal Governo.

Conseguentemente riteniamo necessario sollecitare le Regioni a dare piena attuazione alla normativa, garantendo al contempo il necessario confronto con le parti sociali, al fine di assicurare continuità nell'erogazione dei servizi.

comma 7 lettera d)

La previsione differisce al 31.12.2025 la limitazione di responsabilità penale ai casi di dolo e colpa grave a carico degli esercenti una professione sanitaria in situazioni di grave carenza di personale, ma la CISL ritiene necessario, per restituire serenità ai professionisti e recuperare risorse economiche, intervenire sul tema della DEPENALIZZAZIONE DELL'ATTO MEDICO, che incide di riflesso anche sul tema della MEDICINA DIFENSIVA, fattispecie che grava sulle risorse pubbliche per un ammontare tra i 12 e i 15 mld l'anno erogati per prestazioni improprie.

comma 9 - comma 10

Le disposizioni dei commi 9 e 10 sono da accogliere con favore in quanto, portando a regime le previsioni introdotte durante l'emergenza pandemica, consentono di non disperdere il lavoro dei professionisti medici iscritti al Corso di formazione di medicina generale, permettendo loro di mantenere gli incarichi già assegnati al momento dell'iscrizione, ed ampliando il perimetro degli incarichi convenzionali assegnabili anche a quelli provvisori e di sostituzione.

Le disposizioni permettono inoltre sia ai laureati in medicina e chirurgia abilitati, durante la loro iscrizione ai corsi di formazione specifica in medicina generale, che ai medici iscritti al corso di specializzazione in pediatria, di assumere incarichi provvisori o di sostituzione rispettivamente di medici di medicina generale o di pediatria, valorizzando l'attività formativa svolta e aumentando la disponibilità di personale medico di medicina generale e di pediatria.

comma 11

Pur condividendo l'esigenza di garanzia dei LEA e di abbattimento delle liste d'attesa, la CISL valuta negativamente l'incremento di risorse pari allo 0,7% del FSN destinato al privato accreditato, ritenendo prioritario intervenire a favore delle prestazioni erogate dal sistema sanitario pubblico, a salvaguardia e rilancio dello stesso, anche attraverso un piano straordinario di assunzioni.

La disposizione, peraltro, incrementerebbe ulteriormente le risorse destinate al privato accreditato rispetto a quanto già previsto dall'art. 48 della Legge di Bilancio 2025, che eleva per il 2025 la percentuale erogata al privato accreditato allo 0,5% e per il 2026 allo 0,6% del livello di finanziamento indistinto del fabbisogno del Ssn standard, cui concorre lo Stato, senza che ad oggi vi sia effettiva certezza di come le Regioni si stiano attrezzando per rispondere al problema, come rilevato anche dalla recente delibera della Corte dei Conti.

Inoltre la CISL evidenzia che ad oggi, nonostante le risorse erogate al privato accreditato, le parti datoriali delle strutture private accreditate sono indisponibili ad aprire il tavolo di confronto per il rinnovo dei ccnl scaduti, in alcuni casi, da oltre 14 anni.

GIUSTIZIA

ARTICOLO 10: Proroga di termini in materia di competenza del Ministero della Giustizia

*Come CISL riteniamo che debbano essere abrogate le disposizioni contenute nel comma 3 e nel comma 8, poiché riteniamo che non sussistono le esigenze di prorogare ulteriormente norme precedenti alla gestione delle risorse e degli obiettivi del PNRR. Abbiamo quindi presentato **un emendamento** in tal senso.*

In particolare, la proroga del blocco alla mobilità (motivata dall' esigenza di garantire che nel periodo rilevante per il conseguimento degli obiettivi del PNRR gli uffici giudiziari non subiscano impoverimenti di organico) risulta, ab origine, discriminatoria nei confronti dei lavoratori della Giustizia, già penalizzati dal salario accessorio più basso tra le pubbliche amministrazioni, determina nocimento ai dipendenti del Ministero e alle loro aspettative professionali, non consente la normale ed efficiente programmazione dei piani di fabbisogno, che deve essere realizzata in conformità al Dlgs 165/01.

AMBIENTE ED ENERGIA

ARTICOLO 11: Disposizioni concernenti termini in materia di competenza del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

Il Milleproroghe 2024 (DL 215/2024, convertito con legge 18/2024) ha prorogato al 1° gennaio 2025 il termine entro il quale adottare i decreti ministeriali per la ricognizione e la ripermetrazione definitiva dei siti contaminati di interesse nazionale (SIN), mentre il Milleproroghe 2025 elimina ogni termine ordinatorio al processo di perimetrazione definitiva dei SIN.

La CISL, benché sia consapevole della complessità del processo amministrativo, ritiene necessario re-inserire un riferimento temporale ordinatorio (proponiamo il 31.12.2026) per sollecitare il completamento della perimetrazione dei 42 SIN individuati, la cui estensione è pari al 6 per mille dell'intero territorio nazionale. È fondamentale che i SIN siano bonificati e che, laddove possibile, siano re-industrializzati affinché non si trasformino, se abbandonati, in fattori di degrado del territorio.

*Come CISL abbiamo presentato **un emendamento** in tal senso.*

NON PROFIT

ARTICOLO 3: Proroga di termini in materia economica e finanziaria

comma 10: Regime IVA

Si rinvia ancora al 1.1.2026 l'entrata in vigore del nuovo regime di esenzione Iva (in sostituzione dell'attuale esclusione) per talune prestazioni e cessioni, come ad esempio quelle effettuate dietro specifici corrispettivi o contributi a favore di soci e tesserati, da parte di associazioni politiche, sindacali, di categoria, religiose, assistenziali, culturali, sportive dilettantistiche, di promozione sociale e di formazione extrascolastica.

Il nuovo regime Iva, determinato da una procedura di infrazione europea, crea ulteriori oneri per molti enti di tipo associativo, tra cui l'apertura della partita Iva e l'obbligo del registratore di cassa. Ci preoccupa in tal senso l'appesantimento burocratico delle realtà di minori dimensioni.

ARTICOLO 12: Proroga di termini in materie di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

comma 1: ONLUS 5 per mille

La nuova proroga prevista per consentire alle ONLUS di beneficiare del 5 per mille nel 2025. è una misura necessaria per non escludere le stesse dalla misura, In attesa del completamento della riforma del terzo settore.

Inoltre, sempre in merito all'ARTICOLO 12, per quanto concerne il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, a fronte delle peculiari complessità di funzionamento del Fondo stesso, riteniamo che sarebbe opportuno posticipare al 2026 le nuove regole di rendicontazione, consentendo un adeguato allineamento dei territori alle misure introdotte e garantendo la continuità di erogazione dei servizi a favore delle fragili platee di assistiti.

Come CISL abbiamo presentato un emendamento in tal senso.

INDUSTRIA

ARTICOLO 13: Proroga di termini in materie di competenza del Ministero delle imprese e del made in Italy

Si proroga al 31.3.2025 l'obbligo per le imprese di stipulare polizze assicurative a copertura dei danni causati da eventi catastrofali (Legge 213/2023, articolo 1, commi 101-111) come sismi, alluvioni, frane, inondazioni ed esondazioni. Le imprese non in regola potrebbero essere escluse dall'assegnazione di contributi, sovvenzioni o agevolazioni finanziarie pubbliche, anche in caso di eventi calamitosi.

La proroga è giustificata dalla ritardata pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del regolamento attuativo del decreto interministeriale del 13.11.2024 che definisce in dettaglio: le imprese soggette all'obbligo assicurativo, l'oggetto della copertura assicurativa, le calamità naturali e gli eventi

catastrofali da assicurare. Norma che peraltro presenta diverse criticità, tra cui: i possibili elevati costi delle polizze nelle aree a maggiore rischio; le franchigie o scoperti; le difficoltà delle compagnie assicurative ad adeguarsi; la mancanza tuttora dei dettagli sui meccanismi di controllo e sulle sanzioni per i trasgressori.

Il termine attualmente fissato al 31.3.2025 potrebbe quindi non essere sufficiente, soprattutto in mancanza di linee guida chiare e dell'entrata in vigore del decreto attuativo definitivo. Proponiamo l'introduzione di incentivi fiscali per le piccole e medie imprese che si adeguano e operano nelle aree ad alto rischio.

LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI

ARTICOLO 16: Termine concernente l'attività istruttoria connessa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

Per la CISL è positiva la proroga al 31.12.2025 del termine per l'attività istruttoria connessa alla determinazione dei LEP, che viene trasferita presso la Presidenza del Consiglio – Dipartimento Affari regionali - nonché la salvaguardia del lavoro già svolto dall'apposita Commissione.

La disposizione trova la sua ragion d'essere nel fatto che, avendo sentenza 192/2024 della Corte Costituzionale dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina inerente la determinazione dei LEP prevista dalla Legge di bilancio 2023, era comunque importante preservare il lavoro istruttorio già svolto sul tema.

Come CISL abbiamo infatti da sempre evidenziato la particolare importanza e delicatezza della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, che deve essere effettuata in via prioritaria e preventiva rispetto a qualsiasi trasferimento di competenze alle regioni in attuazione dell'autonomia differenziata regolata dalla legge 86/2024 (cd legge Calderoli), e che va condotta contestualmente alla fissazione dei fabbisogni e dei costi standard delle prestazioni.

Come sostenuto dalla Corte Costituzionale nella sopra citata sentenza 192/2024, la materia della definizione dei livelli essenziali necessita di tutti gli approfondimenti necessari che devono essere svolti nella sede democraticamente deputata, ovvero il Parlamento, avvalendosi, secondo la CISL, anche del confronto con le forze sociali e in particolare con il Sindacato, al fine di assicurare solidarietà, tutela dei diritti e uniformità delle prestazioni sull'intero territorio nazionale.

TERZIARIO

ARTICOLO 6: Proroga di termini in materia di cultura

Riteniamo condivisibile la proroga al 2025 dei termini per le autonomie museali e per le segreterie tecniche del Soprintendente speciale delle aree colpite dal sisma del 2016 per garantire continuità nella gestione dei fondi e degli interventi nei territori interessati.

ARTICOLO 7: Proroga di termini in materie di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

La CISL, se da un lato valuta positivamente sia l'estensione dei termini inerenti l'edilizia privata e le lottizzazioni urbanistiche sia la proroga degli adeguamenti su sicurezza ferroviaria e gallerie, dall'altro lato sottolinea la necessità di garantire la sicurezza e di superare i ritardi strutturali.

ARTICOLO 14: Proroga di termini in materie di competenza del Ministero del Turismo

Riteniamo che la proroga dei fondi per le aree sciistiche e degli incentivi per il turismo, nonché dei contributi a fondo perduto e del credito d'imposta fino al 2025, rappresentino misure cruciali per sostenere il turismo e favorire gli investimenti nel settore, ma al contempo riteniamo necessario assicurare l'adeguata vigilanza sull'utilizzo dei fondi stessi.

Sempre in merito all'ARTICOLO 14 riteniamo che debba essere eliminato il comma 3, che prevede un'ulteriore proroga della lunga fase transitoria che ha consentito di individuare con accordo individuale, in alternativa all'accordo collettivo, le causali per stipulare contratti a termine e in somministrazione di durata superiore a 12 mesi (Decreto legge 4/23).

Va sottolineato che la disposizione, benchè inserita nell'articolo relativo al Ministero del turismo, riguarda tutti i settori produttivi.

L'ulteriore proroga prevista porterebbe l'estensione temporale a due anni e mezzo, una durata non più giustificabile come "transitoria", soprattutto apparirebbe contraddittoria rispetto alla giusta scelta operata dal Governo con lo stesso Decreto legge 4/23 di affidare la gestione delle causali alla contrattazione collettiva dei sindacati comparativamente più rappresentativi, contrattazione collettiva che invece, grazie alla proroga, verrebbe "scavalcata" dalla contrattazione individuale.

Inoltre l'ulteriore proroga sarebbe particolarmente inopportuna nella fase attuale, nella quale le aziende hanno difficoltà a reperire il personale.

La CISL ha quindi presentato un emendamento per eliminare il comma in questione.

ARTICOLO 15: Proroga di termini in materia di sport

Condividiamo la proroga al 2025 degli organi consultivi per il coinvolgimento dei tifosi, mentre per le procedure negoziate senza bando per gli interventi di riqualificazione riteniamo che debba essere fatta maggiore chiarezza sui criteri delle negoziazioni.

ARTICOLO 17: Proroga di termini in materia di editoria

La CISL ritiene importante l'estensione al 2025-2026 delle agevolazioni Covid per gli editori relative alle soglie minime di copie vendute e al differimento dei costi di produzione, che rappresentano un sostegno concreto al settore, ma al contempo riteniamo necessario un piano di rilancio strutturale per garantirne la sostenibilità.