

Documento dell'Unione Generale del Lavoro di analisi del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183

Audizione del 21 gennaio 2021 – Commissioni riunite della Camera dei Deputati

Considerazioni generali

Il decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, contiene, come noto, disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione Ue 2020/2053 del Consiglio e norme relative al recesso del Regno Unito dall'Unione Europea.

Si tratta di quello che comunemente viene definito, sia in Parlamento che sugli organi di stampa, il decreto Mille-proroghe, proprio ad evidenziare la caratteristica principale che è, appunto, quella di posticipare di uno o più mesi delle scadenze normative.

La prima considerazione è pertanto sul carattere di urgenza proprio dello strumento del decreto-legge.

Se è vero che alcuni rinvii si rendono necessari alla luce dell'immutato quadro complessivo del Paese, ancora formalmente in stato di emergenza per la pandemia da Covid-19, altri, viceversa, traggono fondamento quasi esclusivamente dal ritardo nella gestione del provvedimento da parte dei soggetti deputati.

Anche al netto delle oggettive difficoltà incontrate dalla pubblica amministrazione nel corso del 2020, è evidente che alcuni provvedimenti contenuti nel presente decreto-legge potevano e dovevano trovare attuazione per tempo, perché ogni giorno di ritardo si riflette sulla tenuta del Paese e sui servizi erogati al cittadino.

Del resto, non è un mistero, una parte significativa delle misure urgenti contenuti nei decreti-legge emanati in funzione della gestione dell'emergenza da Covid-19 non ha ancora trovato applicazione concreta a causa della mancata adozione dei provvedimenti attuativi.

La seconda considerazione è sulla assenza di una valutazione complessiva del provvedimento con i soggetti sociali e istituzionali, con il risultato che alcuni provvedimenti attesi che avrebbero potuto trovare spazio, sono, viceversa, assenti, come, a titolo di esempio: la proroga dei termini per la definizione degli accordi collettivi relativi al Fondo nuove competenze; la reintroduzione della sperimentazione di Ape volontaria e Ape aziendale; la sterilizzazione degli effetti della riduzione delle entrate sui parametri per le assunzioni negli enti locali; la proroga nell'utilizzo da parte degli enti locali delle risorse destinate all'edilizia scolastica e al trasporto scolastico anche in ragione del protrarsi dell'emergenza da Covid-19 e tenendo conto del fatto che già la rendicontazione è stata posticipata al 31 marzo 2021; la proroga della validità delle graduatorie dei concorsi della pubblica amministrazione; la proroga della validità del Durc.

Rispetto ai singoli contenuti del decreto-legge, si evidenzia, in particolare, quanto segue.

L'articolo 1 proroga una serie di disposizioni relative alle assunzioni di personale nella pubblica amministrazione, anche con riferimenti a spazi finanziari non utilizzati negli anni passati, andando a ritroso pure di dieci anni.

Si tratta di una disposizione sicuramente condivisibile, ma che evidenzia ancora una volta l'enorme distanza esistente fra il testo scritto e l'attuazione pratica del provvedimento.

La cosa grave è che le mancate assunzioni del passato sono andate ad incidere su settori centrali per la vita del Paese, compresa la sanità e la sicurezza; e quanto ciò abbia pesato negativamente è emerso chiaramente nel corso dell'ultimo anno.

Il comma 8 dell'articolo 1 è necessario, in quanto rivede alcuni riferimenti temporali per la stabilizzazione del personale precario della sanità, ma si tratta di una disposizione che dovrebbe essere accompagnata, se possibile, da un più perentorio termine per la stabilizzazione dello stesso personale.

Già nel marzo scorso si era chiesto di inserire la previsione che i requisiti di legge richiesti dovessero essere posseduti entro il 31 dicembre 2020, proprio per non escludere le migliaia di infermieri e di altri professionisti impiegati nelle operazioni di contrasto alla diffusione del virus; fin da ora, si dovrebbe immaginare un lasso di tempo maggiore, soprattutto se, come temiamo, non si dovesse arrivare alla stabilizzazione nel corso dell'anno.

La possibilità di concludere le procedure di reclutamento di personale a tempo indeterminato entro il 30 giugno 2021 andrebbe estesa a tutti gli enti locali e non soltanto a quelli strutturalmente deficitari, in predissesto o in dissesto, perché tutti i comuni si trovano nella difficoltà oggettiva di garantire la piena funzionalità di servizi essenziali altrimenti a rischio, per via delle carenze di personale, come indicato dalla normativa.

Se la carenza di personale negli enti locali è nota da tempo, l'emergenza da Covid-19 ha evidenziato gli effetti negativi di un secondo fenomeno, quello della composizione per età della platea dei dipendenti: appena l'8,5% dei dipendenti degli enti locali ha un'età inferiore a 40 anni a fronte di un 44,8% che ha 55 o più anni di età, a fascia a maggiore rischio fragilità.

Condivisibile la proroga di termini in materia di innovazione tecnologica e di digitalizzazione, prevista al comma 11 dell'articolo 1, anche se, pure in questo caso, si evidenzia un complessivo ritardo della pubblica amministrazione

Del resto, è il caso di ricordare di due cose: che la Agenda digitale della pubblica amministrazione, nella sua revisione di marzo 2020, non conteneva ancora riferimenti diretti ed espliciti al lavoro agile e che la scarsa o ridotta interoperabilità fra le varie banche dati, spesso anche all'interno dello stesso Ente, penalizza fortemente il cittadino e incide sull'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

La proroga dei termini in materia di obblighi di trasparenza dei dati patrimoniali dei dirigenti pubblici, di cui all'articolo 1, comma 16, nasce da mancati adempimenti degli organi competenti per cui dovrebbe essere accompagnata da un carattere perentorio.

Con riferimento all'articolo 2, al comma 2, si apprezza la proroga del termine per la presentazione delle istanze di indennizzo per le vittime di reati; non è questa la sede, ma è sicuramente utile una riflessione circa la necessità di assicurare un sostegno certo e, soprattutto, automatico alle vittime.

La proroga contenuta all'articolo 3, comma 2, sulla razionalizzazione del patrimonio pubblico, riferita alla gestione delle locazioni passive nasce, evidentemente, da un ritardo di una parte delle pubbliche amministrazioni, mentre è opportuno evitare ulteriori rinvii, rispetto a quello già disposto con il successivo comma 3, per gli adempimenti IVA a carico delle piattaforme elettroniche che facilitano la cessione di beni. Da valutare con attenzione la proroga dell'obbligo di trasmissione telematica Sistema tessera sanitaria, prevista all'articolo 3, comma 5, mentre già ora si potrebbe prevedere una proroga più ampia della facoltà di svolgere le assemblee di società in maniera telematica (articolo 3, comma 6): si può ipotizzare anche una sua introduzione quale modalità ordinaria.

La disposizione introdotta con l'articolo 3, comma 8, affronta un aspetto molto delicato della vita delle imprese, quello del pagamento dei debiti della pubblica amministrazione, in questo caso degli enti sanitari. Ogni ritardo nei pagamenti, seppur giustificato dalla pandemia in corso, genera comunque una difficoltà nelle imprese, cosa si ripercuote sul personale dipendente.

Sempre all'articolo 3, comma 9-11, si dispone una ulteriore proroga degli adempimenti connessi alla cosiddetta lotteria degli scontrini: considerando che parliamo di un provvedimento introdotto con la legge 232/2016 è evidente che siamo davanti ad una situazione che ha ormai assunto contorni paradossali, con ripercussioni negative sui cittadini e sulle stesse attività commerciali.

Condivisibili le proroghe disposte all'articolo 4, con particolare riferimento ai meccanismi premiali sulle risorse del Servizio sanitario nazionale e all'accantonamento di quote del fondo stesso da destinare ad obiettivi di ricerca, assistenza e cura relativi al miglioramento dei livelli essenziali di assistenza per prestazioni non remunerate nel vigente nomenclatore tariffario.

Sempre all'articolo 4, comma 4, emerge la necessità di procedere velocemente alla individuazione della metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale; la pandemia, in questo senso, ha soltanto evidenziato quanto sostenuto da tempo anche dalla nostra Organizzazione sindacale, vale a dire la drammatica carenza di personale, frutto delle scelte poco lungimiranti adottate in passato.

La proroga adottata all'articolo 4, comma 5, dovrebbe essere correttamente utilizzata per individuare una normativa adeguata in materia di protezione degli animali utilizzati per scopi scientifici.

I commi successivi sempre dell'articolo 4 riguardano alcune questioni occupazionali, in particolare Aifa e Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici e Istituti zooprofilattici sperimentali, rispetto ai quali si evidenzia la necessità di assicurare lo svolgimento dei concorsi e di avviare le procedure di stabilizzazione del personale, ad iniziare da quello impiegato in attività di ricerca.

Rispetto al comma 1 dell'articolo 5, la proroga dei termini in materia di reclutamento del personale docente di religione cattolica è sicuramente necessaria, ma non può e non deve essere la scusa per rinviare sine die un concorso tanto atteso da migliaia di docenti in tutta Italia.

Considerazioni simili valgono anche per la successiva proroga delle procedure concorsuali pubbliche del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca (articolo 5, comma 2).

La proroga disposta all'articolo 5, comma 3, sulla valutazione degli apprendimenti, si rende necessaria alla luce del protrarsi dello stato di emergenza e del ricorso alla didattica a distanza.

L'articolo 5, comma 4, prevede una proroga di termini in materia di edilizia scolastica, riferita ai lavori di riqualificazione e messa in sicurezza di istituti scolastici statali da parte degli enti locali. La norma è corretta, ma andrebbe estesa anche agli stanziamenti erogati in seguito all'emergenza da Covid-19. È infatti paradossale che si introduca una proroga riferita a degli stanziamenti erogati fra il 2013 e il 2014 e non si preveda un intervento simile sulle somme stanziati nel corso del 2020, peraltro molto complesse da gestire in tempi oltretutto ridotti e con parte del personale in lavoro agile.

Condivisibile la proroga dei termini per l'assunzione di collaboratori scolastici (articolo 5, comma 5), mentre si rende necessario accelerare le procedure riferite al personale nelle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (articolo 6, commi 1 e 2), come pure la disposizione che deroga all'obbligo di risparmio di spesa nel settore informatico per università e istituzioni Afam (articolo 6, comma 5).

Il differimento del termine per la delimitazione dei distretti turistici (articolo 7, comma 1) si presta ad una riflessione complessiva sulla necessità di sostenere e rilanciare il turismo che rimane, anche al netto della pandemia, uno dei driver principali dell'economia del Paese. Deve far riflettere una proroga di un provvedimento che andava evaso entro il 31 dicembre 2017.

Condivisibile la proroga delle misure straordinarie sul credito di imposta nel settore cinematografico e audiovisivo (articolo 7), stante il perdurare dello stato di emergenza con conseguente blocco delle attività interessate.

La sospensione del pagamento della rata per i beneficiari degli esoneri contributivi in agricoltura (articolo 10, comma 6) è opportuna alla luce degli effetti della pandemia da Covid-19.

Nulla osta anche rispetto alla proroga del termine entro il quale le società di mutuo soccorso devono trasformarsi in associazioni di promozione sociale o in altre associazioni del Terzo settore (articolo 11, comma 1), mentre si ribadisce la centralità delle attività dell'Ispettorato nazionale del lavoro che deve

essere assicurata con interventi mirati che vanno oltre a quelli indicati all'articolo 11, comma 2, sulla limitazione alla possibilità di autorizzare il comando di personale presso altre amministrazioni.

La proroga dei lavori delle due commissioni tecniche per lo studio della gravosità delle occupazioni e per l'analisi della spesa pubblica in materia previdenziale ed assistenziale è un atto dovuto alla luce del fatto che, soltanto in questi giorni, le stesse hanno iniziato a riunirsi. Sarebbe utile inserire un termine antecedente al 31 dicembre 2021 per la conclusione dei lavori, alla luce della necessità di individuare gli strumenti utili da adottare al termine della sperimentazione di Quota 100.

Condivisibile la proroga dei termini per il recupero da parte dell'Inps delle prestazioni pensionistiche indebite concernenti il periodo d'imposta 2018 (articolo 11, comma 5), come pure il differimento dal 31 dicembre 2020 al 30 giugno 2021 del termine finale di possibile operatività delle agenzie per la somministrazione del lavoro in porto e per la riqualificazione professionale (articolo 11, comma 6).

La sospensione di termini prescrizionali in materia di previdenza e assistenza obbligatoria (articolo 11, comma 9) si rende necessaria alla luce degli effetti della pandemia da Covid-19.

È ipotizzabile una proroga maggiore dei contratti di lavoro a tempo determinato nella Regione Calabria con soggetti già impegnati in lavori socialmente utili o di pubblica utilità (articolo 11, comma 10), almeno fino al 30 giugno 2021, nel caso di ritardo nell'espletamento delle procedure di stabilizzazione.

Condivisibile il contenuto dell'articolo 12, comma 1, che proroga a tutto il 2021 la possibilità di stipulare contratti di rete con causale di solidarietà nelle imprese di filiere colpite da crisi economiche per effetto dello stato di emergenza, come pure la proroga dei termini delle misure nel settore aereo (articolo 12, commi 2-4), in ragione del ritardo con il quale si è avviato il processo di cessione degli asset di Alitalia ad Ita. Sicuramente utile, vista l'emergenza Covid-19 in corso, la proroga del termine in materia di liquidità delle imprese appaltatrici con la possibilità di elevare al 30% l'importo dell'anticipazione fino al 31 dicembre 2021, come pure le altre previsioni contenute sempre all'articolo 13 sulla proroga delle semplificazioni per gli affidamenti di progettazioni e lavori di manutenzione, delle disposizioni sui subappalti, anche se andrebbe valutata, a tal proposito, un intervento di estensione della validità del Durc, stante le tante e oggettive difficoltà delle imprese.

Ancora nell'articolo 13, la proroga degli attuali criteri di ripartizione del Fondo TPL tra le regioni a statuto ordinario, senza applicazione di penalità, è un atto condivisibile alla luce dell'emergenza Covid-19 che ha prodotto maggiori costi di gestione e una sensibile riduzione dei fatturati.

Condivisibile anche la disposizione del comma 8, articolo 13, sulla proroga dei termini concessi per l'affidamento, da parte degli enti beneficiari, dei progetti finanziati con le risorse del Fondo per la progettazione degli enti locali.

Attenzione deve essere riposta alla disposizione contenuta all'articolo 13, comma 12, in quanto, se da una parte è utile e necessaria la proroga fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica e, comunque, non oltre il 30 aprile 2021, del divieto di applicare decurtazioni di corrispettivo né sanzioni o penali, ai gestori di servizi di trasporto pubblico locale e regionale per le minori corse effettuate durante l'emergenza Covid-19, dall'altra è necessario prevede un congruo ristoro per i committenti a fronte del calo di fatturato e, soprattutto, dei maggiori costi sofferti in ragione delle regole sul distanziamento sociale introdotte come misura di contenimento della diffusione del Covid-19.

L'articolo 13, commi 13 e 14, affronta un tema molto delicato, vale a dire la proroga della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili e delle procedure esecutive immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore. Si tratta di un provvedimento che viene incontro alle esigenze dell'affittuario che dovrebbe, però, essere controbilanciato da un ristoro per il proprietario, soprattutto laddove l'entrata dell'affitto dovesse rappresentare la componente principale del reddito.

Rispetto all'articolo 14, al netto della misura prevista, apre ad una riflessione sul ruolo di Invitalia e sulla sua governance.

Necessaria la proroga prevista all'articolo 15, comma 2, relativa al completamento degli interventi di bonifica e risanamento ambientale della regione Sicilia, mentre non si intravede l'urgenza della disposizione dei successivi commi 4 e 5 con la proroga al 2025 della disposizione in materia di gruppo di lavoro per l'adozione dei criteri end of waste presso il Ministero dell'ambiente.

La proroga nell'utilizzo delle risorse del Fondo per le politiche della famiglia destinate ai Comuni, per finanziare progetti volti contrastare la povertà educativa e ad incrementare le opportunità culturali e educative dei minori, di cui all'articolo 18, si tratta di una disposizione condivisibile e utile; si osserva come già a settembre, però, il monitoraggio aveva evidenziato il raggiungimento in via prospettica della capienza. Da valutare con attenzione i contenuti dell'allegato 1, cui si riferisce l'articolo 19 rispetto alla proroga di alcuni termini correlati con lo stato di emergenza epidemiologica da Covid-19, anche se sarebbe utile ricondurre il lavoro agile nell'alveo della normativa vigente, favorendo gli accordi collettivi, mantenendo la procedura semplificata sulle comunicazioni, mentre è condivisibile la disposizione dell'articolo 20 sulla realizzazione dei collegamenti in fibra ottica ad alta velocità degli edifici scolastici e degli edifici ospedalieri.