

CGIL



Audizione

DL ‘Ulteriori misure attuazione PNRR’

Conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) (A.S. [2598](#))

presso

Commissioni 1^a (Affari Costituzionali) e 7^a (Istruzione pubblica, beni culturali) del Senato della Repubblica

(18 maggio 2022)

Premessa

Reiterando l'utilizzo del decreto, si dispongono misure di regolazione e semplificazione che compongono – pur in modo segmentato fra i diversi provvedimenti varati sinora – delle riforme di sistema e di settore, non sempre coerenti con gli obiettivi dello stesso PNRR. La deliberazione di tali misure, dunque, dovrebbe essere svolta in modo più partecipato, democratico e compiuto.

In particolare, riscontriamo alcuni elementi di incoerenza rispetto alle priorità trasversali del PNRR, legate agli obiettivi occupazionali e alle opportunità generazionali, di genere e territoriali, oltre che alle transizioni verde e digitale.

Rispetto al vincolo di destinazione al Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente del PNRR, incluso il Fondo complementare, la fase di attuazione non porterà al conseguimento dell'obiettivo se non attraverso l'introduzione di azioni correttive, a partire dal rafforzamento di strumenti e competenze della PA.

Appare ancora inadeguata la strategia di avanzamento della capacità amministrativa degli Enti locali, soprattutto nel Mezzogiorno. Resta insufficiente il piano di reclutamento delle pubbliche amministrazioni, incluso il comparto scuola, università e ricerca.

Sul versante degli strumenti attuativi, si possono già trarre con conclusioni sull'inadeguatezza del sistema di allocazione delle risorse attraverso bandi o “a sportello”. Sarebbe necessario e urgente dare seguito alle disposizioni della L. 108/2022, che prevede poteri sostitutivi e percorsi partecipati nei meccanismi di attuazione e gestione delle risorse del piano.

A tal proposito, sottolineiamo che il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali, anche sotto forma di confronto preventivo, disposto dalla stessa L. 108/2022 e sancito dal Protocollo sottoscritto col Governo il 23 dicembre 2021, è stato attivato solamente dal MIMS e da 2 Regioni.

Pubblica Amministrazione, Università e Ricerca (Capo I - Articoli 1-17)

L'Articolo 1 La misura modifica l'articolo 6-ter del decreto legislativo n. 165 del 2001, prevedendo che con decreti adottati dal Ministro per la pubblica amministrazione vengano definite linee di indirizzo per orientare le amministrazioni nella predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale, anche con riferimento a nuovi fabbisogni, prioritari o emergenti e alla definizione dei nuovi profili professionali individuati dalla contrattazione collettiva con l'obiettivo di sostenere la transizione digitale ed ecologica delle amministrazioni.

L'Articolo 2 prevede che le assunzioni a tempo determinato e indeterminato nelle amministrazioni pubbliche centrali avvengano mediante concorsi pubblici, ai quali si accede esclusivamente mediante il Portale unico del reclutamento della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica www.InPA.gov.it. Il portale, in seconda fase, è esteso a regioni ed enti locali per le rispettive selezioni di personale. Dal 1° novembre 2022, le Amministrazioni utilizzano il Portale per tutte le procedure di assunzione a tempo determinato e indeterminato. Si interviene, semplificandone la procedura, sulle modalità di nomina degli OIV. Si prevede che, a decorrere dal 1° novembre 2022, mediante il Portale, nel rispetto del principio della parità di genere, siano individuati i componenti delle commissioni esaminatrici dei concorsi pubblici.

L'Articolo 3 introduce l'articolo 35-quater nel decreto legislativo n. 165 del 2001, che disciplina le modalità di svolgimento del concorso per esami del personale non dirigenziale. I concorsi prevedono:

- a) almeno una prova scritta, anche a contenuto teorico-pratico, e una prova orale, comprendente l'accertamento della conoscenza di almeno una lingua straniera;
- b) l'utilizzo di strumenti informatici e digitali e, facoltativamente, lo svolgimento in videoconferenza della prova orale, garantendo comunque l'adozione di soluzioni tecniche che ne assicurino la pubblicità, l'identificazione dei partecipanti, la sicurezza delle comunicazioni e la loro tracciabilità;
- c) la possibilità di preselezione con test predisposti anche da imprese e soggetti specializzati in selezione di personale, che possono riguardare l'accertamento delle conoscenze indicate o il possesso delle competenze indicate nel bando;
- d) la disciplina dei contenuti di ciascuna prova da parte delle singole amministrazioni, che adottano la tipologia selettiva più conferente alla tipologia dei posti messi a concorso e prevedono che per l'assunzione di profili specializzati, oltre alle competenze, siano valutate le esperienze lavorative pregresse e pertinenti;
- e) per i profili qualificati dalle amministrazioni, in sede di bando, ad elevata specializzazione tecnica, una fase di valutazione dei titoli legalmente riconosciuti e strettamente correlati alla

natura e alle caratteristiche delle posizioni bandite, ai fini dell'ammissione a successive fasi concorsuali;

f) che i titoli e l'eventuale esperienza professionale, inclusi i titoli di servizio, possono concorrere, in misura non superiore a un terzo, alla formazione del punteggio finale.

Si modifica l'articolo 3, comma 6, del decreto-legge n. 80 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 113 del 2021, prevedendo che le linee guida relative alla valorizzazione delle competenze dirigenziali siano adottate con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, acquisite le proposte della SNA.

L'**Articolo 4** modifica l'articolo 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, disponendo che il codice di comportamento preveda una sezione dedicata all'utilizzo delle tecnologie informatiche e dei social media da parte dei dipendenti pubblici.

L'**Articolo 5** stabilisce che le amministrazioni debbano prevedere misure attributive di vantaggi specifici ovvero che evitino o compensino svantaggi nelle carriere del genere meno rappresentato.

L'**Articolo 6**, al comma 1 inserisce i commi 1-quater e 1-quinquies all'articolo 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001. La disposizione di cui al comma 1-quater prevede, per un migliore incrocio della domanda e dell'offerta, che le amministrazioni pubbliche che avviano procedure di mobilità pubblicino il relativo avviso esclusivamente nel Portale del reclutamento, attraverso il quale il personale interessato provvederà ad inserire la propria eventuale domanda di partecipazione, allegando il relativo curriculum vitae professionale; per qualsiasi posizione disponibile il ricorso al comando a tali modalità di impiego del personale è consentito, per la durata massima di un anno non rinnovabile, esclusivamente nel limite del 25 per cento dei posti non coperti, tra quelli banditi, all'esito delle procedure di mobilità di cui allo stesso articolo 30.

Il comma 2 prevede che i comandi o distacchi in corso, esclusi quelli di cui al comma 1, lettera b), capoverso 1-quinquies, cessano alla data del 31 dicembre 2022 o alla naturale scadenza, se successiva alla predetta data, qualora le amministrazioni non abbiano già attivato procedure straordinarie di inquadramento.

Il comma 3 prevede che le amministrazioni interessate possano attivare, fino al 31 dicembre 2022, a favore del personale già in servizio a tempo indeterminato che alla data del 31 gennaio 2022 si trovava in posizione di comando o distacco, nel limite del 50 per cento delle vigenti facoltà assunzionali e nell'ambito della dotazione organica, procedure straordinarie di inquadramento in ruolo per il personale non dirigenziale. Per le procedure straordinarie si tiene conto della anzianità maturata in comando o distacco, del rendimento conseguito e della idoneità alla specifica posizione da ricoprire. Non è richiesto il nulla osta dell'amministrazione di provenienza.

La proposta di cui al comma 8 proroga al 30 giugno 2022 le misure volte a favorire l'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori socialmente utili e di lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità.

Con l'**Articolo 7**, al fine di favorire l'attuazione delle disposizioni da parte delle pubbliche amministrazioni, anche quelle più piccole, è differito al 30 giugno 2022 il termine di cui al comma 6-bis dell'articolo 6 del citato decreto-legge n. 80 del 2021, previsto – in sede di prima applicazione – per l'adozione del Piano integrato di attività e organizzazione.

L'Articolo 10 consente alle amministrazioni titolari di progetti PNRR, incluse le regioni e gli enti locali, di conferire incarichi, ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, a personale in quiescenza da più di due anni, fino al 31 dicembre 2026.

L'Articolo 12 interviene sulla Scuola nazionale dell'amministrazione al fine di rafforzarne la capacità organizzativa e amministrativa.

L'Articolo 15 modifica l'articolo 4 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, prevedendo un rafforzamento della struttura organizzativa dell'ANPAL con l'incremento della dotazione organica pari a 43 unità, di cui due posizioni di livello dirigenziale generale, una posizione di livello dirigenziale non generale e 40 unità di personale appartenente alla terza area funzionale, posizione economica F1.

L'Articolo 16 prevede di rafforzare la capacità amministrativa e organizzativa del Ministero dell'interno per l'indispensabile attività di supporto e assistenza tecnica nei confronti degli enti locali.

Gli interventi, molti dei quali necessiteranno della emanazione di successive linee di indirizzo e circolari attuative si propongono il tema, condivisibile, della semplificazione delle procedure concorsuali e della costituzione di una piattaforma unica di reclutamento per centralizzare le procedure di assunzione nelle pubbliche amministrazioni.

È positivo che si decida di rafforzare la contrattazione collettiva nella definizione dei profili professionali nell'ambito della pianificazione dei fabbisogni di personale, tuttavia l'insieme delle disposizioni definite mancano del necessario supporto del confronto con le organizzazioni sindacali.

Il tema della efficacia del reclutamento deve poter trovare riposte nella qualità della programmazione delle amministrazioni, nelle relazioni sindacali, nella trasparenza delle procedure.

Il passaggio che potrebbe essere ulteriormente valutato, anche in ragione dell'importante ruolo che possono svolgere Formez e Ripam è quello di immaginare una vera e propria Agenzia per il reclutamento, oltre che un portale unico.

Nel modello che viene proposto si aprono eccessivi spazi ai soggetti privati chiamati a fare una prima "selezione" e agli esperti nella predisposizione delle prove di concorso, funzioni che non devono essere gestite in modo troppo discrezionale nella definizione dell'apparato amministrativo del settore pubblico.

Appare condivisibile la volontà di rafforzare l'equilibrio di genere nelle carriere, così come sono condivisibili le scelte di rafforzamento e di potenziamento delle strutture amministrative di diverse Amministrazioni, tra cui Anpal, Ministero dell'Interno, della Scuola Nazionale della Amministrazione, delle regioni e delle politiche di coesione.

Nel decreto sono contenute anche misure per Università e Ricerca, sia per assunzioni a tempo determinato che per le borse di studio degli studenti universitari.

Rimane la contraddizione fra l'idea del decisivo investimento e innovazione nella P.A e nella Università e Ricerca, oltre che nel sistema di istruzione, quale motore della più generale ripresa del Paese e la qualità e quantità degli incrementi occupazionali.

Serve un piano straordinario di assunzioni stabili per consentire di invertire significativamente la tendenza al continuo depauperamento di organici e risorse che ha caratterizzato una parte consistente degli ultimi anni e per rispondere ai rinnovati bisogni dei cittadini rafforzando universalità, efficacia ed efficienza dei servizi pubblici.

Sull'**Articolo 11** è necessario un approfondimento:

Al comma 1 consente alle regioni di assumere per l'attuazione dei progetti previsti dal PNRR personale con qualifica non dirigenziale, in possesso di specifica professionalità, in deroga ai limiti di spesa previsti dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 122 del 2010.

Con la disposizione di cui al comma 2 si prevede che le risorse finanziarie « liberatesi » in ragione delle mancate assunzioni del concorso per il sud bandito lo scorso anno, siano comunque trasferite dall'Agenzia per la coesione territoriale alle amministrazioni beneficiarie per provvedere direttamente alla stipula di contratti di lavoro autonomo, con personale in possesso della professionalità tecnica (analoga a quella del personale non reclutato) indicata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 marzo 2021.

La disposizione ha ad oggetto l'utilizzo delle risorse finanziarie autorizzate dal comma 179 e ripartite sulla base del comma 180 del citato articolo 1 tra le amministrazioni pubbliche operanti nell'ambito della politica di coesione ai fini dell'assunzione di personale non dirigenziale con contratto a tempo determinato, che non risultino essere state impegnate dalle amministrazioni stesse in ragione:

- a) dell'insufficiente numero di idonei all'esito delle procedure svoltesi in attuazione dell'articolo 10, comma 4, del decreto-legge n. 44/2021, oppure;
- b) della mancata accettazione della proposta di assunzione nel termine assegnato dall'amministrazione, comunque non superiore a trenta giorni.

La norma prevede, in particolare, che le risorse non impegnate possano essere destinate dalle predette amministrazioni alla stipula di contratti di collaborazione, ai sensi dell'articolo 7, commi 6 e 6-bis, del decreto legislativo n. 165/2001, con soggetti in possesso di professionalità tecnica analoga a quella del personale non reclutato.

La norma in esame prevede, inoltre, che i predetti contratti di collaborazione siano stipulati sulla base di uno schema predisposto dall'Agenzia per la coesione territoriale, il quale definisce, in particolare, le modalità anche temporali della collaborazione. Gli incarichi non possono avere durata superiore a trentasei mesi, mentre la remunerazione non può superare la soglia massima stabilita dal regolamento per il conferimento degli incarichi di lavoro autonomo dell'Agenzia per la coesione territoriale.

La Legge n. 178 del 30 dicembre 2020 (Bilancio 2021 e per il triennio 2021-2023) ha affidato all'Agenzia per la Coesione territoriale l'individuazione dei criteri per il riparto delle risorse finanziarie e per l'individuazione dei profili del personale necessario alla P.A. per l'attuazione delle politiche di coesione. La norma, infatti, autorizzava le amministrazioni pubbliche che rivestono ruoli di coordinamento nazionale nell'ambito degli interventi previsti dalla politica di coesione per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027, le autorità di gestione, gli organismi intermedi o i

soggetti beneficiari delle regioni del Sud (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia) ad assumere 2.800 soggetti con contratto di lavoro a tempo determinato (di durata non superiore a 36 mesi). La spesa massima autorizzata è pari a 126 milioni di euro per il triennio 2021-2023, a valere sul POC (Programma Operativo Complementare) del PON Governance e capacità istituzionale 2104-2020.

L'intervento si rendeva, e si rende, necessario perché il processo di ridimensionamento e di invecchiamento subito dalla P.A. nel corso di questi anni è uno dei presupposti che determina le criticità di sistema nell'utilizzo dei Fondi SIE nel nostro Paese.

Abbiamo sempre sostenuto nel corso di questi anni la necessità di procedere ad una riforma strutturale della P.A. fondata sulla valorizzazione del lavoro e sulla necessità di colmare il deficit occupazionale e professionale determinato dal blocco del turn over.

Detto ciò, abbiamo contribuito a segnalare all'Agenzia per la Coesione territoriale i criteri necessari alla selezione del personale e la necessità di prefigurare percorsi di stabilizzazione per non perdere professionalità determinanti ben oltre il limite massimo dei tre anni indicati. In particolare, abbiamo indicato due macro categorie di criteri da considerare: una che includeva indicatori relativi alle caratteristiche territoriali e di profilo di funzionamento e di missione delle amministrazioni pubbliche, l'altra che comprendeva indicatori sui profili professionali. Il criterio principale, quello di sostenere al massimo la messa a terra della progettualità e degli interventi: è noto ormai da tempo come uno dei problemi che hanno impedito, soprattutto al Sud, un utilizzo efficace dei fondi europei è legato alle difficoltà della P.A regionale e locale di attuare quanto predisposto in strategie programmatiche regionali che spesso sono rimaste sulla carta. Occorre privilegiare, quindi, l'investimento nelle amministrazioni con maggiori funzioni decentrate e nella definizione dei criteri adottare un approccio scalare che consenta di assumere sempre di più man mano che ci si sposta da amministrazioni che hanno una titolarità prioritaria nell'ambito della programmazione a quelle su cui converge il compito istituzionale dell'attuazione. Per quanto riguarda, poi, la selezione dei territori, abbiamo segnalato l'esigenza di ponderare gli indici relativi all'ampiezza territoriale e alla densità della popolazione con indici di svantaggio e/o fabbisogno relativo, legati alla difficoltà/potenzialità a crescere del territorio (indice di produttività), alle difficoltà nel mercato del lavoro, in particolare per i giovani e per le donne (indice di occupazione), carenze nella disponibilità di servizi essenziali diffusi e di qualità (indice legato ai diritti di cittadinanza), servizi di inclusione sociale.

Richiamiamo questi elementi perché il provvedimento in esame, dettato dalla necessità di rispondere rapidamente alle esigenze indicate alla luce degli esiti dei concorsi banditi dal Dipartimento della Funzione Pubblica, rischia di non rispondere efficacemente alla complessità del quadro descritto, non intervenendo sulle ragioni strutturali che ne hanno determinato l'esito, e di generare una selezione disorganica ed opaca delle competenze richieste. A quest'ultimo rilievo si può rispondere rafforzando la funzione di indirizzo e di monitoraggio del partenariato economico e sociale coinvolto ai vari livelli della programmazione. A quello di carattere generale, procedendo ad una riforma della P.A. che ne rafforzi i profili professionali e gli organici.

Misure per l'attuazione del PNRR in materia finanziaria e fiscale (Capo II)

All'Articolo 18 (Pagamenti elettronici e fatturazione elettronica) del provvedimento ci si occupa di inserire – finalmente – sanzioni in caso di mancata accettazione dei pagamenti elettronici da parte di un esercente o professionista. La sanzione, già prevista da tempo ma la cui applicazione è stata più volte procrastinata, scatterà dal 30 giugno 2022 e consisterà in una somma pari a 30 euro, aumentata del 4% del valore della transazione per la quale sia stata rifiutata l'accettazione del pagamento elettronico.

È questa una richiesta storica del sindacato, da tempo convinto che la tracciabilità dei pagamenti sia la via maestra per ridurre la piaga dell'evasione fiscale che ogni anno drena quasi 100 miliardi di euro dalla casse pubbliche.

Lo stesso articolo si occupa di estendere, con decorrenza luglio 2022 l'obbligo di fatturazione elettronica ai soggetti esonerati, in particolare è importante l'estensione dell'obbligo agli autonomi in regime forfetario c.d. flat tax. Transitoriamente e fino al 31 dicembre 2023 da tale obbligo saranno esentati i soggetti che abbiano percepito compensi o ricavi fino a 25.000 euro.

Anche questo crediamo sia un provvedimento corretto, che risolve il problema dell'ultimo passaggio della filiera (i forfetari sono esenti IVA e non determinano il loro reddito sottraendo i costi ai ricavi, quindi non sono incentivati a tracciare i costi), il quale rischiava, in mancanza di tracciabilità, di depotenziare la spinta alla compliance data dal sistema della fatturazione elettronica. Tale sistema infatti ha senso solo se sono tracciabili tutti i passaggi; la mancanza di uno di essi, specie l'ultimo in cui si accumula tutto il valore aggiunto della filiera, rende l'analisi dei dati più difficoltosa. Ricordiamo che comunque la fatturazione elettronica già adesso sta avendo risultati incoraggianti per quanto riguarda la compliance IVA. L'annuale Rapporto sui risultati conseguiti in materia di contrasto all'evasione fiscale e contributiva del 2021, sostiene che "L'obbligo della fatturazione elettronica si è rivelato uno strumento efficace nel contrasto alle pratiche evasive da omessa dichiarazione grazie alla tempestività, tracciabilità e capillarità delle informazioni che vengono acquisite dall'Amministrazione fiscale". E la propensione all'evasione IVA è passata infatti dal 27% del 2017 al 23,4% del 2018 per arrivare 19,9% nel 2019 (ultimo anno analizzato). Si ritengono questi dati assolutamente confortanti ed è probabile che la decisione di estendere a tutti i contribuenti la fatturazione elettronica non potrà che incrementare il gettito spontaneo e l'individuazione delle irregolarità.

Comprendiamo i motivi che portano all'iniziale esclusione dei contribuenti con ricavi inferiori a 25.000 euro all'anno, ma la direzione va tracciata irreversibilmente, e non sarebbero quindi accettabili incrementi di soglia o ulteriori procrastini. Un anno e mezzo è un tempo congruo per adattare anche gli operatori più piccoli, e deve essere un periodo nel quale l'amministrazione deve impegnarsi a fornire ai contribuenti minimi uno strumento semplice, libero, pubblico e gratuito per adempiere alla fatturazione elettronica al fine di uniformare a questa modalità di comunicazione l'intero sistema.

L'Articolo 19 prevede l'istituzione di un unico portale nazionale del sommerso, che sostituisce ed integra le diverse banche dati esistenti.

La disposizione può costituire uno strumento importante sul quale innestare un deciso intervento

politico sul tema del contrasto al sommerso, un tema da troppo tempo accantonato e marginalizzato nel dibattito pubblico e che invece costituisce una precondizione per la ripresa e per l'affermazione della legalità.

Con l'**Articolo 20** allo scopo di assicurare un'efficace azione di contrasto al fenomeno infortunistico e di tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro, è stata data all'Inail la possibilità di stipulare appositi protocolli di intesa con le aziende e i grandi gruppi industriali che saranno impegnati nella esecuzione dei singoli interventi previsti dal PNRR.

Pur apprezzando, negli intenti, quanto previsto nel succitato articolo 20, consideriamo, tuttavia, estremamente grave, non aver previsto, in tale misura, il coinvolgimento delle Organizzazioni Sindacali comparativamente più rappresentative, secondo un modello partecipativo che consenta davvero un'azione efficace di prevenzione, che tra l'altro viene poi incardinata con gli RLS.

Ricordiamo, a questo proposito, che il Protocollo d'intesa, sottoscritto da Inail e Ferrovie dello Stato Italiane, il 7 aprile scorso, prima del DL n. 36, prevedeva nelle premesse, tale imprescindibile coinvolgimento, attraverso l'avvio di confronti, nello sviluppo di attività congiunte.

Riteniamo, quindi, sia necessario intervenire, in sede emendativa, per garantire una partecipazione di CGIL, CISL e UIL ai protocolli che verranno realizzati."

Secondo l'**Articolo 22**, il PNRR apposta risorse per 300 milioni di euro sulla misura "Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie" contemplata nella missione M5C3. Queste risorse sono destinate alla realizzazione di almeno 200 progetti nelle 8 Regioni del Mezzogiorno.

L'Articolo istituisce, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un Fondo per le spese di gestione dei beni confiscati alle mafie, di 2 milioni di euro per l'anno 2022, da trasferire all'Agenzia per la coesione territoriale, al fine di rendere effettivi gli obiettivi della misura "Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie", di cui alla Missione 5 – Componente 3, Investimento 2, del PNRR. La Relazione illustrativa del decreto-legge precisa, a tal proposito, che l'avviso pubblico destina i 300 milioni ad investimenti in conto capitale ma, trattandosi di una misura del PNRR, non è accompagnata dalle risorse utili e necessarie per la successiva fase gestionale delle valorizzazioni effettuate. Si chiarisce, inoltre, che la ratio della norma esaminata è di evitare che gli enti territoriali vincitori dell'avviso – soprattutto se di piccole dimensioni e dotate di scarsa capacità finanziaria – dopo aver effettuato le opere di valorizzazione finanziate con le risorse del PNRR, non dispongano delle risorse di spesa corrente necessarie al loro funzionamento.

Già in altra sede abbiamo avuto modo di criticare la misura del PNRR, in quanto insufficiente sul piano delle risorse in relazione agli obiettivi che si prefigge di perseguire e, soprattutto, perché riservata alle sole regioni del Sud mentre sequestri e confische sono in forte crescita proprio nel Centro e nel Nord Italia.

In riferimento all'articolo 22, è positiva l'istituzione di un Fondo con le finalità indicate, in quanto occorre mettere in campo uno strumento strutturale capace di dare certezza e continuità di spesa, ma assolutamente irrisoria la dotazione stabilita.

Avvertiamo forte il pericolo, infatti, che se i progetti presentati non avranno la copertura finanziaria, si genererà nelle comunità e nella società civile un sentimento di frustrazione con il

rischio di un ulteriore arretramento nella lotta alla criminalità organizzata e ai suoi interessi economici.

Ambiente, FER, efficientamento energetico e salute (Capo III)

L'Articolo 23 (Disposizioni in materia di produzione e consumo di idrogeno da fonti rinnovabili, di concessioni di derivazioni per uso irriguo, di accelerazione delle procedure di approvazione dei piani di bacino) stabilisce che il consumo di energia elettrica da fonti rinnovabili in impianti di elettrolisi per la produzione di idrogeno verde, non è soggetto al pagamento degli oneri generali del sistema elettrico di cui all'articolo 3, comma 11, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79. I casi e le condizioni tecniche di attuazione saranno stabilite con decreto del Ministro della transizione ecologica, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto. Inoltre l'idrogeno prodotto attraverso elettrolizzatori con fonti energetiche rinnovabili non rientra tra i prodotti energetici di cui all'articolo 21 del testo unico delle accise di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e non risulta sottoposto ad accisa ai sensi del medesimo testo unico se non direttamente utilizzato in motori termici come carburante. Lo stesso articolo stabilisce anche una modifica dell'articolo 21, quarto comma, del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, in materia di concessioni di derivazioni per uso irriguo, finalizzata a promuovere la digitalizzazione per migliorare il controllo remoto e l'individuazione di estrazioni illegali della risorsa. Infine l'articolo apporta modifiche al decreto legislativo 152/2006 prevedendo che, per l'approvazione dei piani di bacino, la Conferenza Stato-regioni si deve pronunciare entro trenta giorni dalla richiesta di parere, decorsi i quali si procede anche in mancanza del parere: prevede inoltre che per accelerare gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale, e di tutela del territorio e delle acque, anche le Autorità di bacino possano avvalersi delle società in house del MITE attraverso stipula di convenzioni.

Le disposizioni sull'idrogeno prodotto da fonti rinnovabili, come riporta il dossier del Senato, intervengono per non identificarlo come consumo, ma come trasformazione in un altro vettore energetico che potrà poi essere utilizzato e consumato. L'utilizzo dell'idrogeno verde dovrebbe comunque essere limitato ai settori difficili da decarbonizzare, visto che il nostro paese non ha il surplus di elettricità rinnovabile che sarebbe necessario. Per quanto riguarda il tentativo di intervenire sulle concessioni di derivazioni per uso irriguo per privilegiare la digitalizzazione per migliorare il controllo remoto e l'individuazione dell'estrazione illegale di acqua, ribadiamo la necessità di una riforma complessiva che recepisca l'esito referendario del 2011 per una gestione pubblica e partecipata di questo bene comune e diritto universale, anche per ridurre i consumi e gli sprechi a partire dalla riduzione delle perdite delle reti. Positive le disposizioni sulle Autorità di bacino.

L'Articolo 24 (Potenziamento del sistema di monitoraggio dell'efficientamento energetico attraverso le misure di Ecobonus e Sismabonus e governance dell'ENEA) prevede maggiori competenze per l'ENEA al fine di garantire la corretta attuazione e il monitoraggio dell'investimento 2,1 "Ecobonus e Sismabonus fino al 110 per cento per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici" della M2C3 del PNRR, compresa la valutazione del risparmio energetico

conseguito. L'articolo prevede che a questo fine entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, l'ENEA debba modificare il proprio statuto prevedendo l'istituzione della figura del direttore generale, una figura assente nell'attuale gestione.

Positiva la parte sul monitoraggio, tuttavia ci si sarebbe aspettato un impulso alla ricerca e innovazione sui temi delle nuove fonti energetiche e nella sostenibilità nell'ambito del PNRR. Desti qualche perplessità la parte di riorganizzazione dell'ente, per cui non era necessario intervenire per legge. La modifica allo statuto dovrebbe essere un primo passo positivo per una revisione del modello organizzativo, ma le motivazioni fanno temere la volontà di ridimensionarne l'autonomia e il ruolo strategico di ricerca dell'ente, per ridurlo a ente di supporto del MITE.

L'Articolo 26 (Supporto tecnico operativo per le misure attuative del Piano nazionale di ripresa e resilienza di competenza del Ministero della transizione ecologica) prevede di istituire nello stato di previsione della spesa del MITE un fondo con una dotazione di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024, al fine di garantire il supporto tecnico operativo necessario per l'attuazione delle misure del PNRR di competenza del Ministero della transizione ecologica. *Positivo l'incremento della previsione di spesa per servizi di assistenza tecnica per consentire una più efficace e tempestiva realizzazione degli interventi di competenza del MITE previsti nel PNRR, anche per quanto riguarda la verifica del rispetto del principio DNSH (non arrecare danno significativo all'ambiente).*

L'Articolo 27 (Istituzione del Sistema nazionale prevenzione salute dai rischi ambientali e climatici) Ai commi 1 e 2 la disposizione istituisce il Sistema nazionale prevenzione salute dai rischi ambientali e climatici (SNPS) utile al raggiungimento dell'obiettivo previsto dalla Missione 6, componente 1, di definizione di un nuovo assetto istituzionale in linea con l'approccio "one-health", con il programma *Salute Ambiente Biodiversità e Clima*, finanziato dal Fondo Complementare. I commi 3 e 4 individuano, rispettivamente, le funzioni del Sistema ed i soggetti che ne fanno parte. Le funzioni previste individuano le azioni necessarie per implementare le politiche della prevenzione, favorire l'integrazione tra quasi tutti i settori coinvolti, e assumono la necessità di implementare gli atti di programmazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) associati a priorità di prevenzione primaria volendo dare concretezza ai Livelli Essenziali delle Prestazioni Tecniche e Ambientali (LEPTA). Il comma successivo, con il riferimento all'obbligo di nuovi adempimenti dei soggetti richiamati al comma 4, pone la necessità di trovare ulteriori risorse affinché si realizzi quanto previsto e si evitino altre pressioni su lavoratrici e lavoratori in contesti che negli ultimi anni non sono certo stati caratterizzati da investimenti.

Positiva la volontà di migliorare e armonizzare le politiche e le strategie del Servizio sanitario nazionale in tema di prevenzione salute dai rischi ambientali e climatici tramite un lavoro integrato con il Sistema nazionale a rete per la protezione ambientale (SNPA) di cui alla legge 28 giugno 2016, n. 132 che ad oggi deve ancora produrre parte degli effetti auspicati. Importante sarà seguire gli iter previsti dai commi 5 e 6 per l'individuazione dei compiti specifici del SNPS e le modalità di interazione con il SNPA e i lavori della Cabina di regia prevista. Il Fondo complementare al PNRR finanzia tutte le azioni indicate al comma 8 e per tanto mancano di strutturalità. Articolo da interpretare come parte di un condivisibile progetto strategico più ampio che come obiettivo cerca di uniformare le azioni sul territorio attraverso manovre omogenee, superando le numerose differenze tra regioni.

Transizione digitale (Capo IV)

L'Articolo 28 del D.L. in esame, indica la costituzione e la disciplina di una società a capitale interamente pubblico denominata "3-I SpA", destinata ad assicurare lo sviluppo, la manutenzione e la gestione di soluzioni informatiche in favore degli enti previdenziali delle pubbliche amministrazioni centrali (INPS, INAIL e ISTAT, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le altre pubbliche amministrazioni centrali indicate nell'elenco pubblicato ai sensi dell'articolo 1, commi 2 e 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).

L'obiettivo dichiarato è quello di "conseguire gli obiettivi indicati nella Missione 1 del Piano nazionale di ripresa e resilienza di cui al regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, con particolare riguardo alla misura R 1.2." che, lo ricordiamo, riguardano aspetti di "infrastruttura digitale" che prevedono la migrazione al cloud delle amministrazioni, l'accelerazione dell'interoperabilità tra gli enti pubblici e lo snellimento delle procedure secondo il principio "once only" e il rafforzamento delle difese di cybersecurity. Ma anche l'estensione dei servizi ai cittadini, "migliorandone l'accessibilità e adeguando i processi prioritari delle Amministrazioni Centrali agli standard condivisi da tutti gli Stati Membri della UE".

L'articolo tuttavia si concentra sulla descrizione dettagliata della componente organizzativa della neo costituita società e sulla modalità con cui verrà regolato il rapporto tra la stessa e gli Istituti o le amministrazioni pubbliche (contratto di servizio).

Riteniamo di dover evidenziare il fatto che per l'adozione del Cloud o l'integrazione nei sistemi informativi degli Enti delle cosiddette piattaforme abilitanti, il tema della connettività è centrale. Ricontriamo invece il fatto che moltissimi comuni hanno connettività inadeguata ed un passaggio al Cloud in queste condizioni, unitamente ad una non adeguata promozione di percorsi formativi che agevolino la conoscenza delle nuove strutture e dei servizi all'interno delle amministrazioni pubbliche e tra la cittadinanza, rischia di mettere a repentaglio il pieno raggiungimento degli obiettivi oggetto della Missione.

Con l'Articolo 29 viene sancita l'estensione della portata delle disposizioni del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e quello pluriennale per il triennio 2020-2022, prevedendo la possibilità di ampliare l'eventuale (seppur condizionato) superamento del limite delle spese per acquisto di beni e servizi del settore informatico finanziate con il PNRR, anche all'"acquisizione dei servizi cloud infrastrutturali".

Si tratta di una norma positiva, che supporta la scelta del Governo di spingere in direzione della digitalizzazione della PA attraverso la graduale migrazione di dati ed applicativi informatici verso l'ambiente cloud.

Naturalmente ogni innovazione tecnologica o infrastrutturale va accompagnata da percorsi di formazione e riqualificazione professionale, in grado di determinare il necessario rafforzamento/consolidamento delle competenze professionali delle lavoratrici e dei lavoratori della PA.

Rimane aperta la questione di quali soluzioni software saranno utilizzate per la costruzione di un sistema di cloud nazionale, quale la dipendenza da soluzioni offerte dalle big tech, quali le garanzie per i dati dei cittadini.

Gli **Articoli 30 e 31** intervengono sulle competenze relative alle politiche industriali e al coordinamento delle relative attività nei settori dello spazio e dell'aerospazio.

Consideriamo positiva e condivisibile la scelta di confermare quanto già stabilito nel 2018 relativamente all'individuazione della Presidenza del Consiglio dei ministri come sede della responsabilità politica generale e del coordinamento dei programmi spaziali e aerospaziali italiani. Ciò permetterà all'ASI (Agenzia spaziale italiana) di focalizzare le proprie attività su ricerca e sviluppo nel settore e alla società CIRA (Centro italiano ricerche aerospaziali) di rilanciare le proprie iniziative. Nel contempo, auspichiamo, in questo nuovo contesto, la conferma e il potenziamento degli impegni assunti dal nostro paese rispetto ai programmi di investimenti nei settori di spazio e aerospazio a livello europeo e internazionale.

L'**Articolo 32** modifica il contenuto dell'art. 239 del D.L. 19 maggio 2020, n. 34 (conv. con L. 77 del 17 luglio 2020), compreso nella normativa emergenziale intervenuta durante il periodo di diffusione del virus COVID 19 e costitutivo del fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione. Si aggiorna dunque l'elenco delle attività che beneficiano di detto fondo, includendo le attività di assistenza tecnica e di progettazione nelle materie dell'innovazione tecnologica, quelle orientate all'attuazione dell'agenda digitale italiana ed europea e del programma strategico sull'intelligenza artificiale; quelle relative alla diffusione della banda ultra larga e quelle sulla digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e delle imprese, della strategia nazionale dei dati pubblici, dello sviluppo e della diffusione delle infrastrutture digitali materiali e immateriali e delle tecnologie tra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, nonché le altre riferite alla diffusione delle competenze, dell'educazione e della cultura digitale.

Si tratta a nostro avviso dell'ennesima, periodica elencazione di progettazione auspicata, che ad oggi registra tuttavia il raggiungimento di risultati minimi.

Più significativa invece risulta essere la modifica apportata al comma 2, che in riferimento agli "...aspetti correlati alla sicurezza cibernetica..." indica le "...competenze attribuite dalla legge all'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale". Si tratta del consolidamento del riconoscimento ufficiale e istituzionale del ruolo rivestito dall'ACN cui, già con le modifiche introdotte dal D.L. 82/2021, è stato affidato il compito di coordinamento tra i soggetti pubblici in materia di cybersicurezza.

In riferimento al funzionamento del SGD (Sistema di Gestione Deleghe) che ha introdotto l'obbligo per le Pubbliche Amministrazioni di consentire l'accesso dei cittadini ai servizi online mediante l'uso delle c.d. identità digitali (CIE, Carta d'Identità Elettronica o SPID), viene sollecitata "l'adozione di un manuale operativo contenente le specifiche tecniche di funzionamento e di attuazione".

La preoccupazione del Governo, che condividiamo, sembrerebbe riguardare il pericolo che la volontà di innovare la PA si traduca nell'attuazione di progetti poco omogenei e poco affidabili sul piano tecnico e tecnologico. Questo riguarda in particolare il rapporto con quanto dovrà determinarsi in raccordo con i Comuni e gli Enti locali, dove i processi di dismissione dei data center, al netto di alcune rare eccezioni, se non correttamente governati e coordinati, rappresentano un potenziale fattore di rischio e un possibile freno alla transizione digitale.

Infine ,è indispensabile accompagnare questi processi di grande trasformazione con la promozione di percorsi formativi che agevolino la conoscenza delle nuove strutture e servizi all'interno delle amministrazioni pubbliche e tra la cittadinanza, rendendola fruibile a quest'ultima.

Inoltre, al **Capo VI - Articolo 38**, viene istituita la società «3-I S.p.A» a capitale interamente pubblico per lo svolgimento di attività di sviluppo, manutenzione e gestione di soluzioni software e di servizi informatici in favore della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e delle altre pubbliche amministrazioni centrali, nonché dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) e dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT). Si tratta di una software house pubblica che dovrà sviluppare e gestire le soluzioni e i servizi informatici impiegati da INPS (Istituto Nazionale Previdenza Sociale), INAIL (Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro), ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica) e Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma anche da ACN (Agenzia per la Cybersicurezza -nazionale), Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e altre PA centrali.

Le risorse individuate per la costituzione sono individuate nella corrispettiva riduzione degli stanziamenti in conto capitale previsti nei bilanci di previsione dei tre enti coinvolti per il periodo 2022-2024

È evidente che sarà opportuno capire se e come si trasferiranno le funzioni informatiche (e, dunque, il personale) già presenti nei 3 istituti che verseranno il capitale sociale (Il capitale sociale della società 3-I S.p.A., pari a 45 milioni di euro, è interamente sottoscritto e versato, in tre rate annuali, dall'INPS, dall'INAIL e dall'ISTAT). Dal punto di vista strutturale Sogei e il modello più simile a quello di 3-I Spa.

ZES e ZLS (Capo V - Articolo 37)

L'**Articolo 37** introduce una procedura straordinaria semplificata per la revisione del perimetro delle Zone Economiche Speciali (comma 1) ed estende il credito d'imposta per gli investimenti in tali zone all'acquisto di terreni e alla realizzazione o ampliamento di immobili che siano strumentali agli investimenti (comma 2). Il medesimo comma 2 della disposizione stanziava risorse per lo sviluppo industriale delle ZES; il comma 3 prevede l'emanazione di un apposito D.P.C.M. che disciplini le procedure di istituzione delle Zone Logistiche Semplificate e le loro modalità di funzionamento e organizzazione.

I maggiori oneri in relazione all'incremento delle casistiche idonee a far emergere il relativo credito di imposta, sono indicati dal successivo comma 4 in 9 milioni di euro per l'anno 2022, a cui si provvede mediante corrispondente riduzione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), programmazione 2021-2027.

In particolare, il comma 1 interviene sulla disciplina della delimitazione dell'area delle Zone Economiche Speciali, contenuta nell'articolo 4, comma 3, del decreto legge n. 91 del 2017, che ha previsto l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (da adottare su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, di concerto con il Ministro

dell'economia e delle finanze, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata) per la definizione delle modalità per l'istituzione di una ZES, la sua durata, i criteri generali per l'identificazione e la delimitazione dell'area, i criteri che ne disciplinano l'accesso e le condizioni speciali, nonché il coordinamento generale degli obiettivi di sviluppo; aggiunge un periodo all'articolo 4, comma 3, del decreto legge n. 91 del 2017, prevedendo che "con il medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sia definita, in via generale, una procedura straordinaria di revisione del perimetro delle aree individuate, improntata al principio di massima semplificazione e celerità" e stabilisce, inoltre, che tale procedura sia concretamente attivata su iniziativa del Commissario, fermo restando il limite massimo delle superfici fissato per ciascuna Regione, in coerenza con le linee e gli obiettivi del Piano di sviluppo strategico e che la proposta di revisione, in relazione alle singole ZES, sia approvata con D.P.C.M., adottato su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, sentita la regione.

Il comma 2 interviene sull'articolo 5, comma 2, del decreto legge n. 91 del 2017 estendendo il credito d'imposta ivi previsto per gli investimenti nelle ZES anche all'acquisto di terreni e alla realizzazione, ovvero all'ampliamento, di immobili strumentali agli investimenti. Viene in tal senso sostituito il terzo periodo del comma 2, il quale prevede attualmente che il credito d'imposta sia fruibile per il solo acquisto di immobili strumentali agli investimenti.

Il comma 2 stanziava, inoltre, la somma complessiva di 250 milioni di euro a valere sul medesimo Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) della programmazione 2021-2027, di cui 50 milioni per il 2022 e 100 milioni per ciascuno degli anni 2023 e 2024, per rafforzare la struttura produttiva delle ZES mediante lo strumento agevolativo dei "Contratti di sviluppo". Tali risorse sono assegnate con delibera CIPESS al Ministero dello sviluppo economico nell'ambito del Piano di sviluppo e coesione di competenza del Ministero per la programmazione 2021-2027, con specifica destinazione al finanziamento addizionale delle iniziative imprenditoriali nelle ZES. Il MISE, d'intesa con il Ministero per il Sud e la coesione territoriale, definisce con apposite direttive le aree tematiche e gli indirizzi operativi per la gestione degli interventi, nonché le modalità di vigilanza e monitoraggio sull'attuazione degli interventi finanziati e sui risultati conseguiti. La valutazione delle singole iniziative deve essere effettuata secondo la procedura prevista dal decreto del MISE del 9 dicembre 2014, e segue criteri di massima semplificazione e riduzione dei tempi.

La possibilità di istituire delle Zone Economiche Speciali in Italia è stata prevista dal Decreto legge 20 giugno 2017 n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2017 n. 123 e successive modificazioni. Tale possibilità rientrava all'interno di una serie di interventi urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno. Successivamente, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 gennaio 2018, n. 12, ha definito le modalità per l'istituzione delle ZES, identificate come aree destinatarie di specifiche agevolazioni fiscali (credito d'imposta) e semplificazioni burocratiche da realizzarsi intorno ad aree portuali che presentino le caratteristiche di porti di rilevanza strategica.

Potenzialmente, le ZES potrebbero rappresentare un'importante opportunità di sviluppo per il Mezzogiorno d'Italia, contribuendo a definire il ruolo di quest'area all'interno del bacino del Mediterraneo. In realtà, molto poco si conosce dello stato di implementazione delle ZES già istituite e dell'impatto finora prodotto; inoltre, non c'è una coerente collocazione di questo strumento all'interno del complessivo sistema di interventi per le aree in ritardo di sviluppo del nostro Paese e

per quelle soggette a riconversione industriale. Per fare ciò occorrono misure che collochino le ZES all'interno di una complessiva visione di politica industriale per il Mezzogiorno, favorendone l'interconnessione al fine di costruire un sistema integrato capace di candidarsi a polo di sviluppo mediterraneo; individuare nelle ZES la cornice all'interno della quale affrontare il tema della riconversione produttiva delle zone in profonda crisi industriale; evitare la moltiplicazione dei territori su cui applicare lo strumento; abbandonare un approccio "generalista" a favore di una specializzazione e differenziazione delle singole ZES. In questa prospettiva sarebbe opportuno assumere come obiettivo dello strumento l'attrazione di investimenti esterni in settori in cui i territori sono specializzati o nei quali potrebbero, sulla base delle loro caratteristiche, sviluppare nuove specializzazioni, così da rafforzare il tessuto produttivo preesistente; creare sinergie con altri strumenti di programmazione, anche al fine di individuare le fonti di finanziamento (Next Generation EU, Fondi Strutturali, etc.) per la realizzazione di quegli investimenti (infrastrutture fisiche e digitali, formazione) necessari per la piena realizzazione dello strumento; individuare la forma di governance più efficace.

Le ZES possono essere uno degli strumenti con cui promuovere politiche concrete di sviluppo al Sud, se però utilizzate in un approccio di sistema fortemente connesso alla valorizzazione, riqualificazione e rilancio delle filiere produttive territoriali. Uno dei motivi per cui le ZES sono rimaste fino a oggi sulla carta è dovuto al fatto di essere state sganciate da una visione di insieme di crescita dei territori: non solo, quindi, come potenziamento di strade, porti, logistica, ma all'interno di un modello di sviluppo territoriale capace di investire su strumenti di politica industriale, sull'infrastrutturazione digitale e formativa, sulla qualità dell'occupazione.

Nell'ottica di migliorarne efficacia e operatività, gli interventi sulle ZES andrebbero quindi messe in stretta sinergia e complementarietà con quanto previsto nel ciclo programmatorio 2021-2027 per favorire processi di rigenerazione territoriale, sia attraverso gli investimenti sulle strategie territoriali promosse da coalizioni locali previsti dall'OP5 Un'Europa più vicina ai cittadini (Art. 28-30 Reg. (UE) 2021/1060), sia in connessione con prossimi Programmi nazionali come il PN Metro+ (finalizzato a intervenire al Sud non solo nelle città metropolitane, ma anche nei centri urbani di medie dimensioni, nelle aree rurali e in quelle costiere). Questa integrazione permetterebbe di inserire le ZES all'interno di un modello di sviluppo territoriale che si articola lungo tre linee principali: 1) rescaling delle politiche territoriali dalla dimensione regionale alla dimensione locale/urbana; 2) integrazione funzionale dello sviluppo delle città con il territorio circostante, con particolare attenzione alle aree interne; 3) attribuzione di un ruolo più rilevante alle città intermedie (anche alla luce delle caratteristiche della struttura urbana nel Mezzogiorno).

Anche con le novità introdotte dal decreto in questione, invece, le ZES continuano a soffrire del loro fondamentale limite generalista, la governance si riduce alla gestione commissariale, la loro efficacia è affidata più a logiche di attrazione di investimenti derivanti da meccanismi di incentivazione automatica che ad un disegno di politica industriale capace di collocare gli stessi in un solido progetto di sviluppo.

Istruzione (Capo VIII)

Le norme principali contenute negli **Articoli 44, 45, 46 e 47** indicano quanto segue.

A decorrere dall'anno scolastico 2023/2024 è introdotto un sistema di formazione e aggiornamento permanente dei docenti di ruolo articolato in percorsi di durata almeno triennale.

I contenuti e la struttura dei percorsi di formazione sono definiti dalla Scuola di Alta formazione del sistema nazionale pubblico di istruzione con il supporto dell'INVALSI e dell'INDIRE. Detta Scuola viene istituita proprio con il compito di promuovere e coordinare la formazione in servizio dei docenti di ruolo e assolvere alle funzioni correlate al sistema di incentivo alla formazione continua degli insegnanti.

La Scuola dirige e indirizza le attività formative dei docenti, dei dirigenti scolastici, dei direttori dei servizi amministrativi generali, del personale amministrativo, tecnico e ausiliario.

L'accesso ai percorsi di formazione avviene dall'anno scolastico 2023/2024 su base volontaria e diviene obbligatorio per i docenti immessi in ruolo in seguito all'adeguamento del contratto collettivo.

La partecipazione alle attività formative dei percorsi si svolge fuori dell'orario di insegnamento.

Sono parte integrante dei percorsi di formazione attività di progettazione, mentoring, tutoring e coaching a supporto degli studenti nel raggiungimento di obiettivi scolastici specifici e attività di sperimentazione di nuove modalità didattiche che il docente svolge in ore aggiuntive rispetto a quelle di didattica in aula previste dalla normativa vigente. La definizione del numero di ore aggiuntive è rimessa alla contrattazione collettiva.

Lo svolgimento di queste attività, ove le stesse siano funzionali all'ampliamento dell'offerta formativa, può essere retribuito a valere sul fondo per il miglioramento dell'offerta formativa, prevedendo compensi in misura forfettaria.

Sono previste verifiche intermedie annuali, svolte sulla base di una relazione presentata dal docente sull'insieme delle attività realizzate nel corso del periodo oggetto di valutazione, nonché una verifica finale nella quale il docente dà dimostrazione di avere raggiunto un adeguato livello di formazione.

In caso di mancato superamento, la verifica annuale o conclusiva può essere ripetuta l'anno successivo.

È previsto un elemento retributivo *una tantum* di carattere accessorio per i docenti di ruolo che abbiano conseguito una valutazione individuale positiva al termine del percorso formativo sulla base degli indicatori di performance sopra indicati e che abbiano svolto ore aggiuntive non remunerate con le risorse del fondo per il miglioramento dell'offerta formativa. Tale elemento retributivo viene attribuito in maniera selettiva e non generalizzata in base a criteri da stabilire in sede di aggiornamento contrattuale (in prima applicazione a non più del 40% di coloro che ne abbiano fatto richiesta).

Resta ferma la progressione salariale di anzianità.

Al fine di dare attuazione al riconoscimento dell'elemento retributivo una tantum di carattere accessorio è istituito un *Fondo per l'incentivo alla formazione* la cui dotazione è pari a 20 milioni di euro nel 2026 fino ad arrivare progressivamente a 387 milioni di euro a decorrere dall'anno 2031.

Agli oneri derivanti per la costituzione del *Fondo* si provvede mediante riduzione dell'organico di diritto effettuato a partire dall'anno scolastico 2026/27 e fino al 2030/31, in via prioritaria al contingente annuale di posti di organico per il potenziamento dell'offerta formativa (complessivamente 9.600 posti).

Agli oneri necessari per la predisposizione ed erogazione delle attività di formazione, pari a 43,8 mln, nell'immediato si provvederà anche con risorse del PNRR e dal 2028 riducendo il fondo destinato alla card per la formazione dei docenti (di cui all'art.1, c.123, della L.107/2015).

Dallo stesso fondo (card docenti) si attingono 2 mln di euro per finanziare la *Scuola di Alta formazione* a partire dal 2027, mentre per i primi anni si utilizzeranno le risorse del PNRR.

Sul decreto ministeriale che stabilirà i contenuti della formazione continua saranno sentite le OO.SS. Inoltre è rimessa alla contrattazione collettiva la definizione del numero di ore aggiuntivo dei docenti che partecipano ai percorsi formativi e dei criteri del sistema di incentivazione.

Il sistema di reclutamento sarà strutturato in 3 fasi:

- percorso abilitante di formazione iniziale di 60 CFU/CFA, concluso da prova scritta e prova orale con lezione simulata
- concorso pubblico nazionale, indetto su base regionale o interregionale con prova scritta, orale e valutazione dei titoli
- periodo di prova in servizio di durata annuale, con test finale e valutazione conclusiva.

Nell'articolato si interviene con norme che incidono profondamente e negativamente sulla formazione e sulla valutazione del personale docente con imposizioni di legge anche su materie, quali l'orario e il salario, che dovrebbero essere oggetto esclusivo di contrattazione.

A differenza dell'impegno assunto con il Patto per la Scuola non sono stati aperti i tavoli tematici previsti negando il confronto con i sindacati.

Si evidenzia quindi un problema di metodo ma anche di merito, in ragione del fatto che il meccanismo di selezione ai percorsi formativi e premiali esclude esplicitamente una parte dei lavoratori e delle lavoratrici e si finanzia attraverso il taglio di posti in organico (pari a 9600 cattedre) e le risorse già appostate e a disposizione dei docenti con la card.

Anche il compenso finale una tantum riconosciuto sarà attribuito in maniera selettiva.

Soprattutto attraverso questo intervento normativo su materie tanto importanti quali la formazione e la valorizzazione del ruolo docente si sottrae ruolo al contratto nazionale che deve essere invece lo strumento con cui regolare questi temi oltre a quelli del salario e del rapporto di lavoro.

Il nuovo sistema di reclutamento, piuttosto complesso e con continue prove che si ripetono inutilmente in una sorta di percorso ad ostacoli, rischia di aprire un nuovo mercato dei crediti universitari a pagamento da acquisire in via telematica e non prevede una fase transitoria

all'altezza della situazione che possa dare una risposta di stabilizzazione agli oltre 200mila docenti che da anni coprono le cattedre con contratti a tempo determinato.

È grave che non si rispetti quanto concordato con le parti sociali e si taglino gli organici che invece sarebbero da mantenere, pur in presenza di denatalità, per operare verso la riduzione del numero di alunni per classe.