



Roma, 16 novembre 2023

Prot. n. 526

## Commissioni congiunte Bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Disegno di legge recante “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026” (A.S. 926).

### Osservazioni e proposte della CONFEDIR

#### Premessa

Il disegno di legge di bilancio è stato varato dal Governo in un quadro economico generale che, registra un peggioramento a causa delle incertezze legate al contesto geopolitico e agli effetti del fenomeno inflazionistico sul tessuto sociale. **L'inflazione è aumentata notevolmente dal 2021 nella maggior parte delle economie**, sviluppandosi in modo più elevato in alcuni settori. Il fenomeno è stato determinato da diversi fattori quali le strozzature dell'offerta, l'aumento dei prezzi dell'energia e le politiche espansive a sostegno delle famiglie e delle imprese durante la pandemia di Covid-19, con l'elargizione di diversi *bonus* a pioggia. Da tutti gli analisti è stata identificata come **un'inflazione “da costi”**, cioè un aumento dei prezzi della produzione (che si riflette sui prezzi di vendita dei prodotti) causato da fattori esogeni al nostro Paese.

Ad agosto l'inflazione era al 5,3%, ma sui prodotti del carrello della spesa era molto più alta, circa il 10%, mentre l'indice IPCA (indice dei prezzi al consumo) italiano a settembre è aumentato del 5,7 per cento su base annua.

**Le risorse disponibili** risultano limitate a causa delle stime di crescita che sono riviste al ribasso. La previsione di crescita annuale del PIL in termini reali del 2023 scende dall'1,0 per cento del DEF

allo 0,8 per cento e la proiezione tendenziale a legislazione vigente per il 2024, scende dall'1,5 per cento all'1,0 per cento. Resta, invece, sostanzialmente invariata, rispetto al DEF, la proiezione tendenziale di crescita del PIL per il 2025, all'1,3 per cento, mentre quella per il 2026 migliora marginalmente, dall'1,1 per cento all'1,2 per cento.

**La portata complessiva della manovra**, pari a 24 miliardi di cui circa 16 in extra deficit, rivela un atteggiamento prudente, che, se da un lato comprensibilmente si muove nell'ottica di garantire la tenuta dei conti pubblici non tralasciando, quindi, l'obiettivo di fondo di un rientro del debito, dall'altro apre ad un quadro di interventi volti al sostegno di famiglie e lavoratori, per i quali resta indispensabile, indubbiamente, assicurare un recupero del potere d'acquisto.

## Sanità

Per la sanità non basta solamente il rinnovo dei contratti del personale sanitario. È da tutti riconosciuto che la pandemia da Covid 19 ha rappresentato uno stress test eccezionale per il Servizio sanitario nazionale. Se da una parte si è vista quanto sia stata importante la presenza di un servizio sanitario pubblico e universale nell'arginare i danni che la pandemia altrimenti avrebbe provocato, dall'altra però si è rivelata tutta la **fragilità di un sistema** (soprattutto quello territoriale) sottoposto, negli ultimi anni, a **ripetuti tagli nel finanziamento**, che ne hanno indebolito la struttura e impedito le innovazioni necessarie.

È necessario avviare **le riforme necessarie** e adottare quegli **investimenti** che permetterebbero di garantire la missione originale del SSN, **l'obiettivo è una sanità equa e universalistica su tutto il territorio nazionale**. Occorre **un finanziamento adeguato del SSN** per non tradire l'art. 32 della Costituzione, finanziamento adeguato e costante, al fine di allinearlo a quello degli altri Paesi europei.

È da sottolineare che, invece, nel 2022 e nel 2023 l'aumento percentuale del FSN è stato inferiore a quello dell'inflazione: nel 2022, l'incremento del FSN è stato del 2,9% a fronte di una inflazione dell'8,1%, mentre nel 2023 l'inflazione al 30 settembre acquisita dall'ISTAT è del 5,7% a fronte di un aumento del FSN del 2,8%. Nella Nota di Aggiornamento del DEF 2023, il rapporto spesa sanitaria/PIL precipita dal 6,6 del 2023 al 6,2% nel 2024 e nel 2025 e poi al 6,1% nel 2026. Nel triennio 2024-2026 si stima in termini assoluti un incremento della spesa sanitaria di soli € 4.238 milioni pari all'1,1%.

È utile ricordare che l'Italia per la salute nel 2022 ha speso tra pubblico e privato circa l'8,81% del Pil, esattamente come la media dei Paesi Ocse. Ma se si analizza il pro-capite a parità di potere di acquisto, siamo sui 3.428 dollari, contro i 3.992 della media. In testa a questa classifica ci sono gli Stati Uniti con 10.586 dollari (in gran misura privata-out of pockets), in fondo il Messico con

1.138. Inoltre, in Italia un punto e mezzo-due punti del Pil sono spesa sanitaria privata, una proporzione più forte che in altri Paesi.

Noi riteniamo che **un finanziamento annuo per la sanità pubblica pari al 7% costante sul Pil** consentirebbe al Paese di supportare:

- 1) la ricostruzione del Ssn secondo le linee del PNRR, con particolare riferimento all'apprestamento ed all'attivazione concreta della nuova organizzazione sanitaria territoriale;
- b) la messa a disposizione di organici del personale in grado di superare le carenze che al riguardo hanno reso sempre più difficile la capacità di adeguate risposte ai crescenti bisogni indotti da un quadro epidemiologico e demografico radicalmente modificatosi negli ultimi trent'anni (cronicità, pluripatologie, crescita della popolazione anziana).

## Pubblico impiego

Riteniamo positivo l'aver inserito tra gli interventi da realizzare **il rinnovo dei contratti pubblici**, così come da noi richiesto anche in occasione dell'incontro del 30 aprile u.s. tenutosi a Palazzo Chigi con il Governo.

La maggior parte dei lavoratori si trovano con un contratto scaduto e non ancora rinnovato. La sfasatura nella vigenza dei contratti comporta effetti diretti sull'adeguamento delle retribuzioni all'andamento dell'inflazione e di conseguenza sul mantenimento del potere d'acquisto dei lavoratori. Condividiamo il particolare riferimento al **personale della sanità**, così come auspicato dalla **CONFEDIR** nel corso della pandemia.

**Il mancato rinnovo dei contratti**, (per alcune categorie di personale non si è ancora concluso l'iter di sottoscrizione dei ccnl relativi al triennio 2019-2021, per altri, invece, il negoziato non è stato nemmeno avviato), insieme ad altri fattori ha indotto l'opinione pubblica a non percepire più la Pubblica Amministrazione come un luogo sicuro in cui poter sviluppare talenti e competenze per la società civile. Ne sono la prova **la scarsa partecipazione ai concorsi pubblici, l'elevato tasso di abbandono del posto a tempo indeterminato, soprattutto da parte di giovani, l'elevato numero di pensionamenti anche anticipati registrati negli ultimi anni**. Si calcola infatti che nel 2033 circa 1 milione di dipendenti lascerà il lavoro pubblico con grande rilevanza soprattutto nella scuola, nella sanità e negli enti locali.

Evidenziamo che **gli stanziamenti disposti in manovra dall'art.10 afferiscano alle Amministrazioni Statali**; vi è poi lo stanziamento previsto dall'art. 41 per il Servizio Sanitario Nazionale; **per tutti gli altri enti e amministrazioni pubblici gli oneri per i rinnovi contrattuali sono posti a carico dei rispettivi bilanci** (ai sensi dell'articolo 48, comma 2, del decreto

**legislativo 165/01)** e debbono essere, tuttavia, determinati sulla base dei criteri previsti per le Amministrazioni Statali. Chiediamo pertanto che il Governo predisponga un intervento per **garantire la parità di trattamento per tutti i dipendenti anche in relazione alle tempistiche previste.** Ciò vale, in particolar modo, **per il rinnovo contrattuale del personale delle Funzioni Locali,** posto che per il settore sanitario la manovra, come già indicato, ha comunque previsto un finanziamento a carico dello Stato anche ai fini del rinnovo dei contratti collettivi.

Riteniamo utile prendere in considerazione **la possibilità di integrare lo stanziamento previsto nel DDL Bilancio, con eventuali risorse aggiuntive,** recuperate anche nel corso del 2024, e collegate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

In tal senso va ricordato come nella tornata 2019-2021 furono recuperate risorse aggiuntive, stanziata nella legge di bilancio per il 2022.

Insistiamo nel chiedere **l'estensione anche al pubblico impiego di alcune misure fiscali, quali la detassazione del salario accessorio legato alla produttività o comunque alla contrattazione decentrata e delle tredicesime.**

Si chiede, inoltre, di **estendere anche al settore pubblico l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 27 del DDL Bilancio in materia di riscatto dei periodi non coperti da retribuzione,** con particolare riferimento al comma 4 che consente di utilizzare i premi di produzione spettanti al lavoratore a copertura dell'onere di riscatto, facendoli rientrare nella disciplina di cui all'articolo 51, comma 2, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.”)

## **Scuola e formazione**

**L'istruzione e la formazione** sono in questo periodo storico di fondamentale importanza per la crescita di un paese come l'Italia, che grazie ai fondi del PNRR cerca di recuperare terreno rispetto ad altri paesi dell'Unione Europea.

Purtroppo, **la scuola italiana** non vive un grandissimo momento a causa di parecchie storture che ne impediscono una naturale crescita nonostante le spinte al livello economico.

Le nostre proposte vertono a cercare di stemperare quei problemi che a livello professionale si frappongono come ostacolo alla crescita.

Per far ciò è necessario risolvere alcune problematiche professionali di cui soffrono i Dirigenti scolastici che sono deputati in prima persona alla organizzazione e gestione delle Istituzioni scolastiche e che ci permettiamo di perorare proponendo delle soluzioni

La prima problematica riguarda il **riconoscimento economico dei dirigenti**, Il decreto anticipi cerca di dare una boccata d'ossigeno ma nella fattispecie, oltre a non tenere conto della reale inflazione, trascura il fatto che nell'area istruzione oltre al triennio 2022/2024 a livello contrattuale manca anche il triennio 2019/2021 pertanto si ritiene di dover **riconoscere una indennità IVC** anche per questo triennio contrattuale.

Sempre in relazione alla **mancata firma degli ultimi due CCNL (2019/2021 e 2022/2024)** riteniamo che risulti necessario, visto che si parla di oltre 100.000 dipendenti, risolvere a livello contrattuale il vuoto che investe tutte quelle figure che a vario titolo collaborano con il dirigente scolastico nella gestione della scuola ma ai quali non viene riconosciuto un ruolo contrattuale, si propone **l'istituzione della figura di "dirigente quadro intermedio"** dando in questa maniera un fattivo riconoscimento della carriera.

Chiudiamo questa breve relazione facendo un focus sugli ultimi due punti delle nostre proposte, ultime ma non per questo meno importanti:

Ad oggi in Italia ci sono **1091** su circa 8000 **sedi scolastiche in reggenza e quindi prive di Dirigente scolastico e Dsga**, dato che rischia di aumentare se i parametri sull'autonomia scolastica rimangono quelli attualmente previsti, nel recente il TAR Campania si è espresso a favore della sospensione di tale normativa rimandando la decisione alla Consulta per la verifica sulla costituzionalità di detta normativa noi chiediamo in attesa di tale richiesta che sia sospesa per il prossimo anno scolastico la norma in vigore.

Ultima questione che segnaliamo è quella che riguarda la posizione di un ormai piccolissimo gruppo di dipendenti che da oltre 20 anni svolgono **il servizio di "presidi incaricati"** ovvero sono docenti senza qualifica dirigenziale che però sin dal 2005 svolgono di fatto lo stesso lavoro degli attuali dirigenti scolastici con gli stessi obblighi doveri e responsabilità ma ai quali non viene riconosciuto il giusto livello economico e contrattuale.

## Ricerca

Con particolare riferimento agli Enti pubblici di ricerca vigilati dal MUR e non solo, va sottolineato che, nel corso degli ultimi tre anni, nei quali si è passati attraverso l'emergenza legata alla pandemia, è emerso il ruolo centrale che la Pubblica Amministrazione ha, non solo nel supportare molti bisogni della società civile e del settore privato, ma anche per l'importanza del ruolo che la **ricerca pubblica**, non solo universitaria, ricopre per lo sviluppo economico e sociale del paese. A tale proposito basti pensare alla rilevanza che nell'ambito del PNRR viene conferita all'attività di ricerca e tecnologia applicata per la transizione energetica, per l'implementazione delle reti digitali e per la modernizzazione dell'agricoltura. Particolare attenzione viene dedicata quindi al rientro dei ricercatori italiani all'estero, alla promozione del merito attraverso la riqualificazione del personale della ricerca ed infine alla assunzione di personale altamente

qualificato per la ricerca.

Non basta, infatti, favorire la formazione di alta competenza per attrarre i giovani, ma occorre anche consentirne l'ingresso nel settore della ricerca e la loro permanenza. Questo, però, si può ottenere solo aprendo **nuovi spazi per il riconoscimento del merito e della carriera**.

Un panorama simile mal si accorda tuttavia con la **situazione contrattuale attuale del personale della ricerca degli EPR**, con particolare riguardo a quella dei **ricercatori e tecnologi**, che è attualmente ricompreso nel Comparto Istruzione e Ricerca di natura non dirigenziale.

**La natura, invece, del profilo di ricercatori e tecnologi è certamente di rango dirigenziale**, come accade invece per i professionisti degli Enti pubblici non economici ed i professionisti della Sanità. Ed invero il primo contratto di lavoro del 1998 fu proprio di natura dirigenziale e solo successivamente, a causa di diversi interessi sindacali, la categoria fu ricondotta, con alterne vicende, nel settore non dirigenziale.

È necessario ribadire la **specificità dei profili**, ed anche per salvaguardare quella **autonomia** che è sancita dalla Raccomandazione della Commissione Europea dell'11/03/2005 riguardante la **Carta Europea dei Ricercatori** ed un Codice di Condotta per l'Assunzione dei Ricercatori. Ciò non solo per quanto riguarda il reclutamento dei nuovi ricercatori, ma anche per il **corretto sviluppo di carriera e per il riconoscimento della professionalità dei ricercatori e tecnologi già assunti**.

Nuovi assetti potrebbero in effetti condurre ad **una rapida fase di rilancio della ricerca pubblica e delle competenze tecniche degli Enti** che, assieme all'eccellenza della ricerca privata, potrebbero favorire quegli avanzamenti tecnico-scientifici di cui si avverte il bisogno, anche per sostenere la sfida europea a livello di PNRR e dei Programmi legati alla Politica di coesione.

## Previdenza – Assistenza

Non condividiamo nel metodo e nel merito la **modifica delle aliquote di rendimento di alcune gestioni previdenziali del pubblico impiego**, (dipendenti Enti Locali, personale sanitario, maestri, ufficiali giudiziari). Per quanto riguarda il metodo, si sottolinea come, nelle interlocuzioni sul tema della Previdenza, svoltesi nel corso del corrente anno, sia con il Governo che il Ministro competente, le Parti sociali non siano state mai partecipate circa gli interventi di adeguamento delle aliquote di rendimento delle gestioni previdenziali previsti all'**art.33 del DDL Bilancio**.

Nel merito il disegno di legge prevede il **taglio delle aliquote di rendimento per il calcolo della quota retributiva per i pensionati** che hanno iniziato a lavorare tra il 1981 e il 1995 e che abbiano una quota di pensione retributiva inferiore a 15 anni. Si tratta di **modifiche peggiorative** che interessano oltre 700.000 pensionandi pubblici e solo alcune casse previdenziali confluite prima nell'INPDAP e poi nell'INPS.

Qualora questo articolo non venisse eliminato, **i tagli** potrebbero essere **pesantissimi**:

- per una pensione di vecchiaia di 30-35 mila € lordi anno si può verificare un taglio di 4.500 € circa che proiettato sull'attesa di vita media raggiunge un mancato aumento di oltre 71 mila euro;
- per una pensione di 40 mila € il taglio può essere di oltre 5.500 € anno che arriverebbe ad oltre 95 mila € se proiettato sull'attesa di vita media;
- per una pensione di 50 mila € il taglio ammonterebbe ad oltre 7.000 € anno con una perdita complessiva di oltre 120 mila €.

**Per i medici assunti dal 1981 e il 1995 la perdita oscilla fra il 5 e il 25% dell'intera pensione. Il che determinerà una ulteriore loro fuga dal SSN.**

Non condividiamo, inoltre, il taglio ulteriore alla rivalutazione delle fasce delle pensioni più "ricche". Sull'argomento **"misure di rivalutazione delle pensioni"** nella prossima Legge di Bilancio è **necessario migliorare i criteri di rivalutazione dei trattamenti pensionistici in godimento.**

I pensionati negli ultimi 21 anni sono stati penalizzati per ben 18 volte con tagli della perequazione e contributi di solidarietà vari. **Restituire capacità di spesa ai pensionati** è strategico anche per la tenuta dei consumi. La gran parte dell'industria italiana, infatti, lavora per i consumi interni e le persone anziane rappresentano quasi un quarto della popolazione.

**Per rimuovere le situazioni di disagio sociale ed economico che ostacolano la partecipazione alla vita del Paese ed al benessere dei cittadini sono necessarie** misure per contrastare in maniera efficace la povertà, misure che devono essere indubbiamente inserite in **un più strutturato sistema di politiche e servizi integrati in materia di occupazione, sostegno per mancanza di lavoro, per carico familiare e disabilità. È necessario potenziare i servizi sociali e sanitari, ma anche le politiche abitative.**

Siamo consapevoli però che le risorse pubbliche sono contenute, per cui è necessario per evitare distorsioni l'istituzione di un **«Anagrafe Generale dell'Assistenza Sociale» (AGAS)** (proposta da noi già avanzata al CNEL ed al Governo nel corso dell'audizione del 30 aprile u.s.) presso l'INPS. L'anagrafe suddetta articolata in **una banca dati** dovrebbe contenere **ogni tipologia di intervento assistenziale erogato, dallo Stato, dalle regioni, dagli enti locali e da ogni altro ente pubblico** suddivisa per codice individuale (codice fiscale) e per nucleo familiare.

Sarebbe questo un primo elemento per soddisfare **l'esigenza di trasparenza assoluta nei conti previdenziali**, prodromica all'introduzione successiva della **separazione dell'assistenza dalla previdenza** al fine di fare chiarezza sulle spese sostenute dal Paese per queste due funzioni, onde evitare la confusione di ruoli fra di loro incompatibili; quello **assistenziale** infatti è generato dallo Stato tramite la fiscalità generale, mentre quello **previdenziale** è generato direttamente dai lavoratori tramite i contributi previdenziali.

Potrebbe essere affidato al **CNEL** lo studio per individuare le modalità per la creazione dell'Anagrafe e la realizzazione della separazione tra previdenza ed assistenza come fatto per il salario minimo.

## *Conclusioni*

Per la **CONFEDIR** una risposta adeguata ai problemi del Paese deve essere delle **misure** “*coraggiose*” nel ricercare, con gradualità e lungimiranza, un nuovo equilibrio economico italiano, ed “*impegnate*” nell'affrontare i problemi del lavoro, dell'occupazione, dell'evasione, della giustizia, dell'immigrazione, della correttezza ed onestà della vita pubblica e privata, da cui solo potrà derivare vera crescita.

Condividiamo quanto già espresso dal CNEL in sede di audizione sulla NADEF 2023 sono da adottare misure in grado di garantire gli interventi a sostegno della crescita del Paese, *“rappresenta l'unico strumento attraverso il quale generare le risorse che potranno essere poi redistribuite alle famiglie ed ai lavoratori più deboli”*.