



## MEMORIA

---

Conversione del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, recante disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni (A.C. 2308)

Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e XI (Lavoro) della Camera dei Deputati

---

Presidente dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale  
Giuseppe Fava

*Roma, 27 marzo 2025*

A large, stylized blue graphic element is located in the bottom right corner of the page. It resembles a thick, curved line or a partial circle, with a gradient from dark blue to a lighter blue.



## Memoria

*del Presidente dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale Gabriele Fava nell'ambito  
dell'esame per la conversione del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, recante  
disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche  
amministrazioni (A.C. 2308)*

Commissioni riunite  
Affari costituzionali e Lavoro della Camera dei Deputati

*Roma, 27 marzo 2025*



*Gabriele Fava*  
Presidente

## INDICE

|                                                                                                                                  |          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>1. Razionalizzazione della disciplina relativa all'inabilità e inidoneità al lavoro dei dipendenti delle PPAA .....</b>       | <b>2</b> |
| <b>2. Facoltà per le PPAA di risolvere unilateralmente i rapporti di lavoro dei dipendenti prossimi alla pensione .....</b>      | <b>3</b> |
| <b>3. Misure urgenti per il potenziamento delle competenze per le attività di analisi.....</b>                                   | <b>4</b> |
| <b>4. Interventi in materia di organizzazione, reclutamento e gestione del personale nelle PPAA.....</b>                         | <b>5</b> |
| <b>5. Destinazione di una quota dei fondi previdenziali alla sottoscrizione di fondi comuni di investimento immobiliare.....</b> | <b>7</b> |

## Premessa

Ringrazio i Presidenti ed i Deputati per l'invito a presentare un contributo scritto sul disegno di legge A.C. 2308, di conversione del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, recante *Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni* (cd. decreto PA 2025). Il decreto-legge in esame contiene diversi interventi che incidono non solo sull'attività istituzionale dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS), ma anche sull'organizzazione e sul funzionamento di tutta la Pubblica Amministrazione di cui l'INPS fa parte.

Le direttrici della riforma sono chiare: rendere più attrattiva e modernizzare la Pubblica Amministrazione (PA), fornendole risorse umane e strumentali che, insieme alle conoscenze, sappiano assemblare un bagaglio di competenze, con attenzione particolare a quelle digitali. In tale ottica si colloca, ad esempio, la previsione dell'inserimento nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) dei fabbisogni per la transizione digitale e la sicurezza informatica.

L'Istituto esprime apprezzamento per alcune importanti disposizioni che permetteranno di sostenere il processo di modernizzazione in corso all'interno dell'INPS, mediante l'avvio di politiche di gestione del personale volte sia al benessere che ad un adeguato sviluppo professionale e all'introduzione di metodologie di lavoro innovative, guidate dalla transizione digitale per l'erogazione di servizi mirati in una logica di semplificazione, efficienza, efficacia, economicità e proattività. Non bisogna dimenticare, infatti, che ogni riforma della Pubblica Amministrazione deve essere pensata avendo a riferimento il destinatario delle funzioni che la PA esercita, ovvero il cittadino-utente che deve percepire il valore aggiunto prodotto dalle nuove procedure e nuove modalità organizzative. Occorre anche tener presente che l'universo delle Pubbliche Amministrazioni è eterogeneo e sono proprio le funzioni alle stesse assegnate che caratterizzano anche le conoscenze e competenze che i dipendenti devono possedere. Sulla base di questa considerazione, occorre valutare con attenzione le modalità di reclutamento, soprattutto della classe dirigente e delle elevate professionalità, ma non solo. In tal senso sarebbe opportuno continuare a garantire a ciascuna amministrazione di poter avviare procedure concorsuali in autonomia e senza l'obbligo del concorso unico per una percentuale prestabilita, in quanto non soddisferebbe appieno l'accertamento delle conoscenze di specifiche materie, ma anche di competenze come, ad esempio, la gestione dell'utenza, per lo svolgimento delle precipue funzioni assegnate all'ente.

Tra le misure previste dal decreto-legge, alcune interessano l'INPS esclusivamente per la funzione di ente previdenziale, come nel caso della disposizione relativa alla facoltà delle Pubbliche Amministrazioni di risoluzione unilaterale dei rapporti per i dipendenti in possesso dei requisiti per il pensionamento anticipato, oppure per la razionalizzazione della disciplina relativa all'inabilità e inidoneità al lavoro dei dipendenti pubblici o, infine, per la destinazione di una quota alla sottoscrizione di fondi comuni di investimento immobiliare; altre misure, invece, riguardano l'Istituto in qualità di ente pubblico, per le disposizioni concernenti le assenze per malattia dei dipendenti, nonché quelle in materia di organizzazione, reclutamento e gestione del personale, compreso il potenziamento delle attività di analisi.

Di seguito, le osservazioni dell'Istituto sulle disposizioni di maggiore interesse.

### **1. Razionalizzazione della disciplina relativa all'inabilità e inidoneità al lavoro dei dipendenti delle PPAA**

L'articolo 16 dispone che le norme in materia di invalidità pensionabile per i lavoratori dipendenti iscritti all'Assicurazione Generale Obbligatoria (AGO), di cui alla legge n. 222/1984, vengano applicate anche ai fini dell'accertamento dello stato di invalidità, inabilità e inidoneità al lavoro ed al servizio dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni assunti successivamente alla data di entrata in vigore del decreto e iscritti alle gestioni dei dipendenti pubblici (CTPS, CPDEL, CPS, CPI, CPUG, Fondo Pensioni Ferrovie dello Stato e Fondo Quiescenza Poste).

La norma ha lo scopo di semplificare e armonizzare complessivamente la disciplina dell'invalidità, di disabilità, di inabilità e di inidoneità per i lavoratori iscritti alle forme di previdenza esclusive dell'AGO (ad eccezione del personale appartenente alle Forze armate, alle Forze di polizia e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco), nel solco tracciato dal processo di razionalizzazione avviato a partire dalla legge n. 335 del 1995 e continuato di recente con il d.l. n. 73 del 2022 (conv. dalla l. n. 122 del 2022) con l'attribuzione all'INPS della fase di accertamento sanitario di tali inabilità in luogo delle commissioni mediche di verifica, operanti nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze.

Si accoglie con favore l'intervento riformatore in ragione della sua *ratio*: la norma non solo supera la logica della specialità del lavoro pubblico, ma favorisce il lavoratore pubblico che, accedendo alla disciplina della inabilità previdenziale, in particolare in caso di verifica della sussistenza dei requisiti per l'assegno ordinario di invalidità, di cui alla legge n. 222 del 1984, potrebbe continuare comunque a lavorare. Non si tratta dunque di una disciplina di minor favore e peggiorativa per i dipendenti già in servizio, anche tenendo conto

dell'importo delle prestazioni erogate con la disciplina vigente secondo il calcolo contributivo e non più retributivo.

Pertanto, si ritiene opportuno valutare una modifica in senso rafforzativo in vista della sua concreta attuazione operativa.

Si osserva, infatti, come l'applicazione della disciplina dettata dalla l. n. 222/1984 esclusivamente a coloro che sono assunti dopo l'entrata in vigore del decreto, oltre ad essere di difficile gestione per gli enti accertatori della condizione di inabilità in quanto si troverebbero ad applicare due discipline differenti, rischia di dare adito a una disparità di trattamento tra soggetti iscritti alle stesse gestioni previdenziali e rientranti nelle medesime qualifiche professionali. Sarebbe dunque auspicabile l'individuazione di un *dies a quo* per la decorrenza della norma in favore di tutti i lavoratori iscritti indistintamente alle forme esclusive dell'AGO.

## **2. Facoltà per le PPAA di risolvere unilateralmente i rapporti di lavoro dei dipendenti prossimi alla pensione**

Soffermandosi sull'articolo 12, al comma 11, è riconosciuta la facoltà per le Pubbliche Amministrazioni (di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001) di risolvere unilateralmente, con decisione motivata in relazione alle esigenze organizzative, con un preavviso di sei mesi e nel limite massimo del 15%, il rapporto di lavoro del personale che si trovi nelle seguenti condizioni:

- abbia almeno 65 anni (cioè un'età anagrafica inferiore di non più di due anni rispetto a quella prevista per l'accesso alla pensione di vecchiaia, pari a 67 anni);
- sia in possesso dei requisiti contributivi previsti per la pensione anticipata (42 anni e 10 mesi per gli uomini, 41 anni e 10 mesi per le donne), con possibilità di accesso alla prima decorrenza utile.

La transitorietà della previsione, il cui ambito applicativo è temporalmente limitato al biennio 2025-2026, è motivata dalle diverse finalità che intende raggiungere: agevolare la transizione dovuta alle abrogazioni previste dalla Legge di Bilancio 2025 (art. 1, co. 162-164, legge n. 207/2024) sia del limite massimo di età (c.d. limite ordinamentale) che della previgente ed analoga facoltà di risoluzione. L'abrogazione di tale disciplina a decorrere dal 1° gennaio 2025, soprattutto per alcuni comparti del settore pubblico, comportava difficoltà applicative e gestionali proprio per l'anno in corso. La norma intende anche favorire il ricambio generazionale; supportare la riorganizzazione delle Pubbliche Amministrazioni, in coerenza con i

processi di modernizzazione amministrativa e digitalizzazione; consentire di anticipare la cessazione dei rapporti di lavoro, rafforzando la flessibilità nella gestione delle risorse umane e contribuendo al contenimento della spesa per il personale.

Pur condividendo le suddette finalità si pone l'attenzione sull'ambito di applicazione della norma che in ragione degli stringenti condizioni, rispetto alla previgente ed abrogata disposizione, potrebbe essere di difficile applicazione e riguardare poche fattispecie concrete.

### **3. Misure urgenti per il potenziamento delle competenze per le attività di analisi**

Si ritiene opportuno soffermarsi sul potenziamento delle competenze per le attività di analisi e valutazione della spesa pubblica nelle amministrazioni previsto dall'articolo 18.

L'INPS da tempo svolge attività di studio e ricerca volta ad analizzare l'efficacia delle politiche pubbliche e l'efficiente allocazione delle risorse: in particolare, poi, dal 2022 (art. 5-ter del d.l. 21 del 2022, conv. dalla l. n. 51 del 2022) l'attività di ricerca nelle materie di competenza, nonché la relativa attività di divulgazione scientifica rientra tra le funzioni e delle finalità dell'Istituto. Le analisi svolte attraverso l'utilizzo del complesso patrimonio di dati detenuti dall'INPS, consente di studiare e valutare gli effetti delle più importanti misure di welfare che l'Istituto gestisce ed eroga, sempre nel rispetto della normativa in materia di trattamento dei dati personali. Le ricerche condotte permettono una comprensione più profonda dei fenomeni e di fornire un più ampio supporto informativo al policy maker per il miglioramento delle stesse.

Alla luce di tale consolidata attività di ricerca svolta dall'INPS, l'immissione di nuove risorse per il potenziamento dell'attività di analisi e monitoraggio segna un importante riconoscimento dell'importanza di tale attività, in quanto è sempre più attuale la storica frase del Presidente Einaudi non si può *deliberare senza conoscere*.

Tuttavia, si osserva che la norma non modifica l'ambito applicativo della disposizione novellata di cui all'articolo 1, comma 891, della l. n. 197/2022, riguardante le sole amministrazioni centrali dello Stato che hanno conseguito determinati obiettivi. In particolare, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri applicativo di tale norma fa espresso riferimento ai Ministeri escludendo, quindi, altre amministrazioni quali l'INPS. In tal modo continua ad essere esclusa per l'INPS l'opportunità di poter applicare tale previsione normativa per rafforzare un ambito di attività istituzionale, quale quello della ricerca, attraverso il reclutamento di personale qualificato, con particolare attenzione ad esperti in analisi delle politiche

pubbliche e revisione della spesa. Si sottopone all'attenzione l'opportunità di valutare una modifica della norma in commento in un'ottica di ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione anche ad altre Pubbliche amministrazioni quali l'INPS.

#### **4. Interventi in materia di organizzazione, reclutamento e gestione del personale nelle Pubbliche Amministrazioni**

Gli interventi in tema di organizzazione e reclutamento e gestione del personale delle Pubbliche Amministrazioni riguardano non direttamente l'attività istituzionale dell'INPS ma impattano sul suo funzionamento; pertanto, saranno esaminate tenendo conto dell'esperienza nella gestione delle risorse umane, nelle nuove modalità di organizzazione e di lavoro in uso in INPS al fine di fornire ogni utile considerazione.

Le misure finalizzate all'eliminazione del personale c.d. "precario", consente di rispondere in maniera immediata all'esigenza dell'Istituto di avvalersi stabilmente dell'apporto che il personale comandato sta dando e darà ancora in ragione della professionalità dalle stesse rivestita. Di particolare interesse sul punto anche la disposizione che proroga il periodo per stabilizzare il bacino residuale degli LSU impiegati nelle regioni Basilicata, Calabria, Campania e Puglia.

Si porta, inoltre, all'attenzione delle Commissioni una fattispecie peculiare dell'Istituto riguardante i docenti a tempo determinato del Liceo paritario San Bartolomeo di Sansepolcro. Qualora in sede di conversione si ritenesse di considerare anche questa platea di personale "precario" potrebbe essere utile inserire misure finalizzate alla conversione di relativi rapporti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato mediante la valorizzazione degli anni di servizio prestati nel Liceo medesimo<sup>1</sup>.

Un esame attento delle norme contenute nel decreto, se da un lato evidenzia i numerosi riflessi positivi che le misure ivi previste avranno sulla politica di valorizzazione del personale dell'INPS, dall'altro fa emergere l'opportunità di un chiarimento, in sede di conversione, su alcuni aspetti.

---

<sup>1</sup> Le soluzioni potrebbero essere le seguenti. L'introduzione di una previsione normativa:

a) transitoria che, riprendendo lo schema delle stabilizzazioni della Legge Madia, consenta all'INPS, con procedura da esperirsi entro il 31.12.2025, di stabilizzare i docenti che abbiano già esercitato le funzioni presso il Liceo con contratti a tempo determinato per almeno 36 mesi;  
b) a regime che consenta all'INPS di attingere alle graduatorie permanenti del Ministero dell'Istruzione e del Merito della provincia di Arezzo per le varie classi di concorso a seconda delle necessità.

Nello specifico, sarebbe opportuno precisare se gli obblighi, transitori ed a regime, riferiti al personale comandato riguardino anche i dirigenti titolari di incarico dirigenziale ex articolo 19, comma 5-bis, D. lgs. 165 del 2001.

Inoltre, come accennato in premessa, ogni Pubblica Amministrazione può essere efficiente e creare valore aggiunto per l'utenza anche grazie ad una organizzazione moderna dei processi e ad una gestione delle risorse umane che promuova il merito a partire dalle forme di reclutamento. L'esperienza della pandemia ha mostrato la fattibilità tecnica, l'efficienza e l'efficacia di sistemi telematici di svolgimento dei concorsi pubblici o, più in generale, di selezione del personale. Non a caso, sistemi di collegamento a distanza e controllo mediante tecnologie telematiche continuano ad essere correntemente utilizzati per l'accesso alle facoltà universitarie a numero chiuso e per altre finalità analoghe. Sarebbe pertanto opportuna una disposizione, con efficacia interpretativa, la quale chiarisca che per le procedure di reclutamento nelle Pubbliche Amministrazioni possono utilizzarsi sistemi di collegamento e controllo telematico per lo svolgimento a distanza delle prove concorsuali: questo porterebbe vantaggi sia in una dimensione di efficacia (l'esperienza di alcuni enti locali mostra come tali modalità favoriscano la partecipazione alle prove concorsuali, azzerando costi e tempi di spostamento dei candidati), sia in una dimensione di efficienza (si eliminerebbero i costi di affitto di grandi spazi e di noleggio delle attrezzature informatiche).

Rendere più attrattiva una pubblica amministrazione significa non solo incrementare la leva economica ma anche offrire opportunità di percorsi di sviluppo professionale valorizzando, attraverso l'adozione di nuove tecnologie innovative, il ruolo che il "dipendente pubblico" riveste a servizio dei cittadini.

Venendo all'organizzazione dell'Istituto, l'INPS costituisce il principale attore del sistema di sicurezza sociale della Nazione e proprio in ragione della sua efficiente organizzazione è chiamato ad attuare molte politiche che riguardano non solo la materia previdenziale, ma sempre più nuove competenze e responsabilità: da ultimo si ricordano le due importanti riforme sugli anziani e sulla disabilità.

In ragione delle numerose nuove attività e compiti assegnati all'Istituto, si suggerisce una riflessione sul potenziamento del Fondo per le risorse accessorie che nella norma sono incrementate solo per i Ministeri e la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Pertanto, si potrebbe valutare di autorizzare l'INPS ad utilizzare una quota, nella misura massima del 50%, delle risorse finanziarie, determinate ai sensi dell'articolo 1, comma 150, della legge 30 dicembre 2024, n.

207, al fine di incrementare le risorse del Fondo risorse decentrate del personale in servizio inquadrato nelle aree professionali e dirigenziali, in particolare per i medici dipendenti, anche in deroga all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, da destinare al finanziamento delle posizioni organizzative e degli istituti contrattuali di valorizzazione economica della performance individuale.

## **5. Destinazione di una quota dei fondi previdenziali alla sottoscrizione di fondi comuni di investimento immobiliare**

L'art. 12, comma 7, del disegno di legge in commento, rimodulando il vincolo temporale esistente (attualmente limitato alle sole annualità 2012, 2013 e 2014), prevede che gli enti pubblici di natura assicurativa o previdenziale destinino, per gli anni 2025, 2026 e 2027, fino al 40% del piano di impiego dei fondi disponibili alla sottoscrizione di quote di fondi d'investimento istituiti da INVIMIT per partecipare a fondi immobiliari chiusi promossi o partecipati da Regioni, Province, Comuni; i fondi comuni d'investimento immobiliare, a cui trasferire o conferire immobili di proprietà dello Stato non utilizzati per finalità istituzionali, nonché diritti reali immobiliari e i fondi comuni d'investimento immobiliare, a cui sono trasferiti o conferiti gli immobili di proprietà dello Stato non più utilizzati dal Ministero della difesa per finalità istituzionali e suscettibili di valorizzazione, nonché diritti reali immobiliari.

Il concetto di "fondi disponibili" va inquadrato secondo quanto stabilito dall'art. 65 della Legge 30 aprile 1969, n. 153, che li definisce come *"le somme eccedenti la normale liquidità di gestione"*. Considerata la neutralità finanziaria della norma e la finalità che è quella di rafforzare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni e le procedure di reclutamento del personale attraverso l'ottimizzazione della logistica e la razionalizzazione degli spazi, si osserva come ampliare l'ambito oggettivo di applicazione della norma anche ad altre forme di investimento in materie istituzionali potenzierebbe ancora di più le finalità appena ricordate. Qualora, infatti, si considerassero come fondi disponibili anche quelli derivanti dall'attività di gestione e valorizzazione del patrimonio mobiliare e immobiliare dell'Istituto detenuto tramite fondi e valori mobiliari, si renderebbe disponibile una somma che potrebbe essere reinvestita in ulteriori fondi, anche di natura non immobiliare ovvero in attività di valorizzare di immobili attualmente inseriti nel patrimonio a reddito.

A titolo di esempio, nel 2024, tra titoli di Stato, Fondi immobiliari, Equity e Private equity, si è realizzato un importo pari a circa 37,4 milioni di euro lordi (circa 26,2 milioni netti), a fronte del quale potrebbe essere utilizzato e reinvestito il 40% in attuazione alla previsione normativa.