

## Audizione CISL

**presso le Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e XI (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei Deputati, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 1114 di conversione del decreto legge 22 aprile 2023, n. 44, recante "Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle Amministrazioni pubbliche".**

*(Roma, 9 maggio 2023)*

La CISL apprezza la convocazione odierna dal momento che il decreto in questione, nel confermare la PA italiana come volano capace di accompagnare la ripresa economica del Paese, si pone, nell'immediato il problema di come rafforzare la capacità amministrativa degli Enti, anche al fine di conseguire nei tempi previsti gli obiettivi fissati per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC).

L'importanza della questione relativa al personale, numericamente insufficiente e non sempre in possesso delle competenze necessarie, è uno dei problemi che se non adeguatamente e velocemente risolto rischia di inficiare la realizzazione degli obiettivi del PNRR.

Per tale motivo, dopo le misure adottate nel DL 13/2023 convertito in Legge n. 41/2023, riteniamo utili le misure introdotte dal decreto legge 22 aprile 2023, n. 44 in favore dell'incremento delle dotazioni organiche delle Amministrazioni delle funzioni centrali e dell'ulteriore percorso di perequazione delle indennità di amministrazione a beneficio dei dipendenti dei Ministeri.

Così come riteniamo importanti, sebbene non sufficienti, le norme del rafforzamento della capacità amministrativa di Comuni, Province e Regioni visto il ruolo di soggetti attuatori e l'entità delle risorse che ad essi destina il PNRR (circa il 36% delle risorse del PNRR saranno affidate, infatti, alla gestione di Regioni, Province, Comuni, Città Metropolitane e altri Enti territoriali).

### **PUBBLICO IMPIEGO**

**Rispetto all'art. 1 – Misure in materia di potenziamento e riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni**, pur valutando positivamente l'attenzione posta sul personale corre l'obbligo di rilevare come il potenziamento della capacità amministrativa richiede un impegno globale maggiore, volto a garantire alle Amministrazioni la possibilità di incrementare le dotazioni organiche e procedere al reclutamento di nuovo personale, utilizzando tutti gli strumenti disponibili, quali:

- la stabilizzazione del personale a tempo determinato;
- lo scorrimento delle graduatorie degli idonei e la proroga di quelle esistenti;
- la valorizzazione del personale già in servizio, mediante l'utilizzo delle progressioni verticali, anche in deroga, come previsto dai nuovi CCNL.

Per quanto riguarda l'incremento delle dotazioni organiche presso numerosi Ministeri e Agenzie la CISL valuta negativamente la facoltà di procedere alle assunzioni, anche senza il previo esperimento delle procedure di mobilità, finalizzate a consentire l'avvicinamento presso le posizioni desiderate dei lavoratori già in servizio, con un prevedibile miglioramento del benessere organizzativo e dell'organizzazione del lavoro.

**In ordine all'art. 3 – Disposizioni in materia di rafforzamento della capacità amministrativa degli enti territoriali (Stabilizzazioni)**, la CISL esprime un parere positivo anche in merito **al comma 5 del decreto** che - con esclusivo riferimento a Regioni, Province autonome, Città metropolitane e Comuni - dispone il differimento al 31 dicembre 2026 - in luogo del 31 dicembre 2023 – del limite entro cui maturare il requisito di 36 mesi di servizio anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'Amministrazione che procede all'assunzione, per le stabilizzazioni del personale già in servizio a tempo determinato.

La proroga prevista, infatti, oltre a rappresentare un fattore di attrattività nei processi di reclutamento straordinario per il PNRR attivati degli Enti territoriali, consentirà di non disperdere e anzi valorizzare il patrimonio di competenze acquisito dai lavoratori assunti per la realizzazione degli investimenti PNRR, al pari di quanto già previsto per le Amministrazioni centrali.

Tale norma tuttavia sconta il limite che le stabilizzazioni debbano avvenire nel perimetro stretto delle facoltà assunzionali ammesse per gli Enti a legislazione vigente. Al fine di aumentare gli spazi utili alle procedure di stabilizzazione di che trattasi sarebbe opportuno sterilizzare la spesa conseguente al rinnovo contrattuale (Ccnl Funzioni locali del 16.11.2022) dal calcolo della spesa di personale ai fini del valore-soglia utile a definire la sostenibilità finanziaria delle facoltà assunzionali degli Enti così come previsto dal DM del 17 marzo 2020 (*cf. proposta emendativa n.1*).

L'art. 3 del decreto legge 44/2023 si aggiunge alle ulteriori norme di potenziamento degli Enti territoriali, introdotte a partire dal decreto legge 80/2021, che consentiranno un progressivo irrobustimento degli organici, soprattutto attraverso le nuove assunzioni straordinarie a tempo determinato. La CISL intende però sottolineare che resta comunque scoperto il nodo relativo alla possibilità di incremento dei limiti agli stanziamenti per il salario accessorio, con la conseguenza che per tutti i nuovi assunti non è ad oggi possibile alimentare gli istituti di tale salario, se non riducendo l'ammontare delle risorse decentrate - già esigue - destinate al personale già in servizio.

E' evidente come tale circostanza contribuisca alla scarsa attrattività dell'impiego negli Enti locali e abbia determinato una partecipazione ai concorsi banditi per il reclutamento straordinario per l'attuazione degli interventi PNRR inferiore rispetto all'offerta e all'effettivo fabbisogno, alimentando anche il fenomeno, altrettanto diffuso negli enti, per cui molti neo-assunti rinunciano all'impiego dopo pochi mesi dalla presa in servizio.

Certamente il legislatore si è posto il tema su rilevato tentando una timida apertura in direzione di una maggiore capienza dei fondi rispetto alla esigenza di compensare i rilevanti impegni derivanti dall'attuazione dei progetti del PNRR e degli adempimenti connessi, attraverso l'art. 8 commi 3 e 4 del decreto legge 24 febbraio 2023, n. 13. La citata norma dispone, per gli anni dal 2023 al 2026, la

possibilità di incrementare, oltre il limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, l'ammontare della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa destinata al personale - anche di livello dirigenziale - in servizio, in misura non superiore al 5 per cento della componente stabile di ciascuno dei fondi certificati nel 2016. Tale facoltà è subordinata al rispetto di alcuni requisiti previsti dall'art. 8 comma 4 del decreto legge 13/2023. Si segnala, tuttavia, che la previsione contenuta nella lett. c) del comma 4, e in particolare l'incidenza dell'8% dei trattamenti accessori sulla spesa di personale, costituisce un parametro eccessivamente stringente tanto che - di fatto - esclude dal campo di applicazione della norma, di per sé già facoltativa, tutte le Città medie e grandi, tutte le Città metropolitane e buona parte dei restanti enti locali. La CISL ritiene, pertanto, opportuno che, in fase di conversione del decreto legge, nel corpo dell'art. 3 venga inserito un nuovo comma finalizzato a riformulare parametri di accesso alla possibilità di incremento della parte variabile del fondo risorse decentrato meno stringenti e tali da garantirne una potenziale applicabilità su larga scala (*cf. proposta emendativa n.2*).

Sempre con riferimento alla spesa per il salario accessorio la CISL ritiene quanto mai necessaria una modifica di carattere strutturale correlata al sistema di calcolo delle capacità assunzionali di Regioni, Comuni e Province definite dall'art. 33 del decreto legge 34/2019 che ha segnato il positivo passaggio dalle regole del turn-over ad un sistema più flessibile basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa di personale. L'art. 33 comma 2, in particolare, prevede che il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, possa essere innalzato per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di elevata qualificazione, nell'ipotesi di incremento del personale rispetto a quello in servizio nell'anno 2018, solo con riferimento al personale a tempo indeterminato. Ciononostante, come chiarito dalla circolare del Mef – RGS del 15 gennaio 2021, ai fini della determinazione del valore medio pro-capite del salario accessorio, si tiene anche conto dei rapporti a tempo determinato generando un evidente scollamento tra la base di calcolo utile a definire il valore medio pro-capite del salario accessorio e la possibilità di incrementare il limite ex art. 23 comma 2 d.lgs. 75/2017 considerando ai fini di tale incremento solo le nuove assunzioni a tempo indeterminato. In particolare tale articolo al comma 2 prevede che il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'art. 23 – comma 2 – del DLgs 75/2017 possa essere innalzato solo nell'ipotesi di incremento di personale a tempo indeterminato. L'iter di conversione in legge del decreto legge 22 aprile 2023, n. 44 appare per la CISL un'occasione utile per correggere questa discrasia, in modo da garantire una maggiore capienza dei fondi anche in favore dei rapporti a tempo determinato, compresi quelli attivati per l'attuazione dei progetti PNRR (*cf. proposta emendativa n.3*).

Sempre con riferimento all'art. 3 **la Cisl valuta positivamente anche la previsione del comma 6** che esclude dal computo dei tetti di spesa del personale il trattamento economico del segretario nei piccoli Comuni che ne sono sprovvisti alla data del 23 aprile 2023 favorendo così la soluzione di un problema quanto mai sentito in questi enti.

**Relativamente alla previsione di cui all'art. 19 – Disposizioni in materia di trattamenti accessori,** sul comma 1, che incrementa di 55 milioni di euro a decorrere dal 2023 il fondo di cui all'art. 1,

comma 143, legge 160/2019, ovvero il fondo istituito per la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale non dirigente e dirigente dei Ministeri la CISL pur valutando positivamente la misura ritiene vada accompagnata con misure analoghe a favore del personale dipendente da Agenzie che hanno livelli di tali indennità di Amministrazione ancora molto bassi, al fine di evitare ingiuste sperequazioni risultato ottenibile con facilità e in modo non “traumatico”, anche in considerazione delle esigue unità di personale interessato.

### ENTI TERRITORIALI

Oltre a quanto già detto a proposito dell’articolo 3, sempre in merito agli Enti Territoriali, segnaliamo che, riguardo l’**articolo 18 - “Disposizioni relative al fondo di liquidità e altre disposizioni in materia di enti territoriali”** la CISL valuta positivamente i differimenti di termini previsti, e le altre misure adottate, in quanto agevolano sotto il profilo contabile e finanziario gli enti territoriali.

### SCUOLA

Il provvedimento in esame contiene misure che vanno incontro, sia pure parzialmente, ad attese del personale della scuola e che la nostra Organizzazione ha fortemente sollecitato. **Il comma 20 dell’articolo 5**, rimuovendo un vincolo alla mobilità, consentirà a circa 11.000 docenti la possibilità di ottenere una sede di lavoro più vicina alla propria famiglia.

Tuttavia, come detto, si tratta di una soluzione limitata e parziale, in quanto i vincoli alla mobilità torneranno a operare per i docenti assunti per il prossimo anno scolastico. Pertanto la CISL ritiene necessario riconsegnare la materia alla contrattazione, sede naturale e legittima nella quale già in passato sono state individuate soluzioni efficaci per sostenere l’obiettivo, assolutamente condiviso, di favorire la continuità didattica.

Altro contenuto apprezzabile e condivisibile nel provvedimento in esame è la possibilità (**comma 5 dell’articolo 5**) di assumere, in occasione delle prossime nomine in ruolo, attingendo alle graduatorie provinciali di supplenza di I<sup>a</sup> fascia per quanto riguarda i docenti in possesso della “specializzazione per il sostegno”. Ciò consentirà, per il terzo anno consecutivo, di dare stabilità a posti di lavoro che altrimenti sarebbero destinati a contratti di lavoro precario.

Anche in questo caso, l’auspicio è di superare la provvisorietà della norma non limitandola a un solo e ulteriore anno, ma rendendola stabile e strutturale ed estendendola anche al reclutamento sui posti comuni di ogni ordine e grado di scuola.

Apprezzabile anche la previsione di riconoscere il valore giuridico della nomina in ruolo con la medesima decorrenza dell’assunzione a tempo determinato, superato il periodo di prova, come specificato al comma 9.

Chiediamo che analogamente si proceda in tutte le altre circostanze nelle quali vi è stata una assunzione a tempo determinato con trasformazione del contratto, una volta superato il periodo di prova, a tempo indeterminato.

Si chiede pertanto che il medesimo riconoscimento sia esteso agli assunti da graduatorie provinciali di supplenza nel 2022/2023 (ai sensi dell'articolo 5 ter del DL 228/2021) nonché ai docenti assunti con il concorso di cui al comma 9-bis dell'art.59 D.L.73/2021, per i quali, invece, la decorrenza giuridica della nomina in ruolo è riconosciuta dal settembre successivo.

Sempre in materia di procedure assunzionali del personale docente, occorre prevedere una specifica norma che garantisca in modo permanente lo scorrimento delle graduatorie di merito degli ultimi concorsi con la possibilità di assunzione per tutti gli idonei in esse collocati. Diversamente si vanificherebbe il risultato ottenuto con l'impegno profuso per portare a compimento quelle procedure in tempi di pandemia.

Si chiede pertanto un intervento emendativo in questa direzione sia per le graduatorie di merito 2020 di ogni ordine e grado che per il concorso straordinario di cui al comma 9 bis.

Infine, poiché il decreto in esame reca "Disposizioni urgenti per il rafforzamento delle pubbliche amministrazioni", affinché le scuole possano sviluppare al meglio le necessarie progettualità e innovazioni legate all'investimento delle risorse del PNRR, occorre potenziare l'apparato amministrativo delle stesse: servono a tal fine disposizioni che consentano di dare stabilità al lavoro del personale ATA, a garanzia della continuità del servizio, attivando un piano straordinario di assunzioni in ruolo che vada oltre il semplice turn over.

Stesso impegno chiediamo sia messo in campo per il personale educativo delle Istituzioni convittuali, settore nel quali, in presenza di oltre 400 posti vacanti, sono state autorizzate l'estate scorsa solo 60 assunzioni in ruolo, in palese contrasto con le norme comunitarie sulla reiterazione dei contratti a termine.

Per quanto riguarda i dirigenti scolastici, si chiede che nell'art. 5, Disposizioni in materia di personale del Ministero dell'istruzione e del merito, sia inserito un provvedimento che intervenga a regolare le procedure di mobilità interregionale. Il protrarsi del mancato avvio della trattativa sul nuovo CCNL dell'Area Istruzione e Ricerca, relativo al triennio 2019/2022, impedisce tuttora di intervenire per via negoziale sul tema. Riconoscendo l'urgenza di innalzare il limite della mobilità interregionale per il triennio 2022-2025, si è però proceduto con provvedimento legislativo (Art. 19 quater DL 4/22 convertito in Legge n. 25/22), limitando tuttavia la soglia al solo 60 per cento dei posti vacanti e disponibili in ciascuna regione. Il provvedimento appare insufficiente, infatti il prossimo avvio delle nuove procedure concorsuali che saranno regionali e che impegneranno tutti i posti vacanti e disponibili, rende necessario un ulteriore immediato intervento che renda disponibile il 100 per cento dei posti vacanti e disponibili per le operazioni di mobilità interregionale prima della conclusione delle nuove procedure concorsuali. In assenza di questa risoluzione si impedirebbe di fatto in modo definitivo la possibilità di rientro nella regione di residenza ai dirigenti scolastici vincitori di concorso nel 2011 e nel 2017, pur essendovi disponibilità in organico regionale. Il provvedimento è senza oneri per lo Stato e varrebbe a eliminare i numerosi contenziosi in atto.

Si chiede inoltre di assumere in via di urgenza determinazioni che evitino un alto numero di reggenze nelle more dell'espletamento dei concorsi. La graduatoria del concorso 2017 sarà esaurita con le assunzioni 2023/2024 e le 160 posizioni residue non sono assolutamente sufficienti a coprire il turn over che si aggiunge alle già numerose posizioni vacanti, determinando così una evidente criticità nella gestione del sistema scolastico e delle numerose ed impegnative progettualità relative al PNRR.

Si propone pertanto che, in via straordinaria, per ragioni di economicità amministrativa e nell'ambito delle iniziative assunzionali volte ad assicurare la realizzazione della progettualità legata al PNRR, dopo le procedure di mobilità e visto l'esaurimento della graduatoria del concorso, si proceda all'assunzione dei soggetti dichiarati già vincitori della procedura concorsuale per dirigente scolastico, indetta con decreto del direttore generale del ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca n. 1259 del 23 novembre 2017, che hanno, per molteplici ragioni, rinunciato all'incarico. Si tratta di personale formato, che ha superato a pieno titolo la procedura concorsuale e che costituisce evidentemente una importante risorsa per il buon funzionamento del sistema scolastico e ridurre gli ampi vuoti di organico.

### **UNIVERSITA' e RICERCA**

**Sull'Articolo 9, commi 3 e 4 - Riorganizzazione del Ministero dell'università e della ricerca e potenziamento dell'attività di ricerca.** Il comma 3 introduce all'articolo 9 della legge 30 dicembre 2010, il comma 1bis che permette alle Università di istituire un fondo per la valorizzazione dei risultati della ricerca con risorse derivanti da progetti di ricerca, europei o internazionali, non ricompresi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, ammessi al finanziamento sulla base di bandi competitivi.

Con decreto del Ministro competente sono definite le modalità di erogazione della quota premiale, in favore di professori e ricercatori, anche a tempo determinato, in relazione al primo periodo, entro il limite massimo, anche nel caso di partecipazione a più progetti di ricerca, del 30 per cento del trattamento economico individuale, per il solo periodo di realizzazione dei progetti da cui derivano i fondi e comunque nel limite della disponibilità delle risorse di cui al primo periodo, tenendo conto dell'impegno.

Il comma 4 estende la stessa previsione ai ricercatori e tecnologi degli Enti di ricerca. Anche in questo caso la norma deve essere modificata per comprendere il resto dei dipendenti degli enti di ricerca in forza del fatto che, ai fini della realizzazione delle attività progettuali, contribuisce l'intero gruppo di lavoro, costituito non soltanto da ricercatori e tecnologi, ma anche da tecnici e amministrativi.

Nel decreto in esame si rileva, inoltre, l'assenza di una previsione normativa finalizzata al finanziamento speciale per le progressioni professionali del personale degli enti di ricerca non vigilati dal MUR.

Tale finanziamento, come ribadito in più occasioni, risulta fondamentale per sanare l'incresciosa situazione venutasi a determinare con l'approvazione della legge di bilancio 234/2021, nella quale

vennero previsti finanziamenti speciali solo per le progressioni professionali del personale degli enti di ricerca vigilati dal MUR.

Per la CISL la norma dell'art.9 c.3/4 va modificata perché non estende l'opportunità di un riconoscimento retributivo aggiuntivo per il lavoro svolto, al personale tecnico-amministrativo delle Università e degli Enti di ricerca, che ordinariamente concorre alla realizzazione dei progetti al di fuori dell'orario di servizio. I progetti di ricerca (ivi compresi quelli del PNRR) non potrebbero essere realizzati senza l'impegno anche di questo personale, sia in fase di elaborazione del progetto stesso che nella sua attuazione. Si chiede, quindi, una modifica dell'articolo che estenda anche al personale tecnico amministrativo una quota del fondo per la valorizzazione dei progetti di ricerca e che preveda che sia la contrattazione integrativa a definire le modalità di riparto della quota destinata a tale personale per la valorizzazione dei risultati della ricerca, sia con riferimento alle attività generali necessarie per la realizzazione dei progetti, sia con riferimento alle attività direttamente esercitate nell'ambito degli stessi (*cf. proposte emendative n. 4/5*).

### **PROPOSTE EMENDATIVE**

**All'art. 3 del decreto legge 22 aprile 2023, n. 44 dopo il comma 5 inserire i seguenti commi:**

**n.1:** "5 bis. All'art. 3 comma 4 ter del decreto legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022, n. 79 dopo la parola "riferita" inserire la parola "anche".

**n.2:** "5 ter. All'art. 8 comma 4 del decreto legge 24 febbraio 2023, n. 13 convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41 è abrogata la lettera c)"

**n.3:** "5 quater. All'ultimo periodo dei commi 1, 1 bis e 2 dell'art. 33 del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34 convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 dopo le parole "per garantire l'invarianza" sono aggiunte le parole "per il personale a tempo indeterminato e a tempo determinato".

**All'articolo 9, comma 3 che introduce all'articolo 9 della legge 30 dicembre 2010 n. 240, il comma 1-bis deve essere così modificato:**

**n.4:** "1-bis. Le Università possono altresì istituire un fondo per la valorizzazione dei risultati della ricerca con risorse derivanti da progetti di ricerca, europei o internazionali, non ricompresi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, ammessi al finanziamento sulla base di bandi competitivi, limitatamente alla parte riconosciuta a tassi forfettari, o comunque non destinata a puntuale rendicontazione. Con decreto del Ministro dell'Università e della ricerca sono definite le modalità di erogazione della quota premiale, in favore di professori e ricercatori, anche a tempo determinato, in relazione al primo periodo, entro il limite massimo, anche nel caso di partecipazione a più progetti di ricerca, del 30 per cento del trattamento economico individuale, per il solo periodo di realizzazione dei progetti da cui derivano i fondi e comunque nel limite della disponibilità delle risorse di cui al primo periodo, detratta la quota destinata al personale

tecnico-amministrativo, tenendo conto dell'impegno individuale nella elaborazione e nella realizzazione degli interventi proposti e finanziati, nonché dei principi di trasparenza, imparzialità e oggettività. La contrattazione integrativa definisce le modalità di riparto della quota destinata al personale tecnico-amministrativo per la valorizzazione dei risultati della ricerca sia con riferimento alle attività generali necessarie per la realizzazione dei progetti sia con riferimento alle attività direttamente esercitate nell'ambito degli stessi".

**L'articolo 9, comma 4 che introduce all'articolo 15 del decreto legislativo 25 novembre 2016 n. 218, il comma 2-bis va modificato come segue:**

**n.5:** "2-bis. Il trattamento accessorio di ricercatori, primi ricercatori e dirigenti di ricerca, nonché di tecnologi, primi tecnologi e dirigenti tecnologi del personale degli Enti può essere integrato anche con risorse derivanti da progetti di ricerca, europei o internazionali, non ricompresi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, ammessi al finanziamento sulla base di bandi competitivi, limitatamente alla parte riconosciuta a tassi forfettari, o comunque non destinata a puntuale rendicontazione. Con decreto del Ministro dell'università e della ricerca sono definite le modalità di erogazione dei compensi aggiuntivi in applicazione del primo periodo, per il solo periodo di realizzazione dei progetti da cui derivano i fondi e comunque nel limite della disponibilità delle relative risorse, *detratta la quota destinata al personale tecnico-amministrativo*, tenendo conto dell'impegno individuale nella elaborazione e nella realizzazione degli interventi proposti e finanziati, nonché dei principi di trasparenza, imparzialità, oggettività. I compensi aggiuntivi di cui al primo periodo non possono comunque essere superiori al 30 per cento del trattamento economico fondamentale individuale, anche nel caso di partecipazione a più progetti di ricerca. La contrattazione integrativa definisce le modalità di riparto della quota destinata al personale tecnico-amministrativo per la valorizzazione dei risultati della ricerca sia con riferimento alle attività generali necessarie per la realizzazione dei progetti sia con riferimento alle attività direttamente esercitate nell'ambito degli stessi".