



**Relazione audizione USB PI atto Senato 755 (conversione DI 69/2023).**  
**4<sup>a</sup> Commissione Senato XIX Leg.**  
**Lunedì. 26/6/2023**

#### Premessa

USB PI ha denunciato alla Commissione Europea l'abuso e la reiterazione dei contratti a tempo determinato ed atipici sin da agosto 2013. A seguito di quella denuncia, l'Unità 1 della Commissione ha in maniera reiterata risposto ai nostri aggiornamenti. La prima denuncia era direttamente legata al precariato degli Enti Pubblici di Ricerca, ma anche nell'ultima abbiamo circostanziato varie altre situazioni che illustreremo successivamente. L'ultima comunicazione da parte nostra alla Commissione è, in realtà, di pochi giorni precedenti alla notizia da parte del Consiglio dei Ministri che ha poi approvato il DL 69/2023.

La procedura di infrazione 4321/2019 viene, però, trattata in maniera molto insoddisfacente dal provvedimento in oggetto.

#### Tipologie contrattuali

Va definito con chiarezza che l'attenzione della commissione europea si sta spostando anche su tipologie contrattuali sinora 'mistificanti' la reale natura subordinata di tutti i rapporti precari nel pubblico impiego. E questo lo attesta proprio la corrispondenza che l'Unità 1 ha tenuto con la nostra Organizzazione, per esempio, sul riconoscimento degli assegni di ricerca e le collaborazioni coordinate e continuative che hanno portato all'articolo 20 comma 2 del DLGS 75/2017. Tipologie come i tirocinanti o gli LSU che sembrerebbero ristretti nelle possibilità di stabilizzazione sono oggi, invece, assolutamente inseribili nelle considerazioni sulla reiterazione contrattuale e sull'abuso dei contratti a termine, generalmente intesi, e lo sono stati anche nelle stesse norme assunzionali messe in campo più recentemente dalle passate legislature.

#### Proposta emendative

USB PI è cosciente che il provvedimento che stiamo analizzando ha pochissime possibilità di ulteriori finanziamenti al di fuori della prossima legge di bilancio. Ma riteniamo che la procedura di infrazione 4321/2019 possa e debba essere arginata proprio sulla base di norme, già oggi identificabili che prevedano 2 soluzioni graduali ma temporalmente definite. Come USB abbiamo più volte sottolineato che per la PA è necessario un piano assunzionale di un milione di posti di lavoro, che in questo caso potrebbe sposare sia l'esigenza di stabilizzazione per circa 500 mila unità che quelle di scorrimento delle graduatorie vigenti, oltre a consentire nuovo reclutamento. Su questo punto ci preme sottolineare che stiamo parlando di personale che per la stragrande maggioranza riveste funzioni e professionalità (come dichiarava l'ex Ministro Brunetta con riferimento alle assunzioni PNRR) di nuovo tipo e rispondenti alle esigenze di ammodernamento della PA che le ultime 3 governi definiscono la base di reclutamento.

In sostanza riteniamo che la Commissione possa definire che il 50% della capacità assunzionale del quinquennio 2024-2028 debba 'obbligatoriamente' essere esplicitata attraverso stabilizzazioni (dalle recenti dichiarazioni del Ministro Zangrillo parliamo di un totale di 365 mila assunzioni e più di 180 mila stabilizzazioni nel prossimo triennio, quindi un intervento di rilievo).

Parallelamente, la norma potrebbe ‘rinviare’ a fondi da definire nel prossimo triennio per accelerare il reclutamento relativo al personale precario

Definizione del personale

Chiaramente nella procedura di infrazione sono inseriti tutti i rapporti a tempo determinato, compresi gli assunti PNRR che ritroviamo in praticamente tutta la pubblica amministrazione centrale (è importante specificare il ruolo ormai assunto nella giustizia, presidenza del consiglio e generalmente negli altri ministeri) e locale (con una notevole dispersione), nel servizio sanitario (compresi i precari assunti durante il periodo Covid, presenti anche in INAIL, e rivelatesi centrali anche successivamente alla normalizzazione, in cui in parte la normativa per il reclutamento è già vigente ma non attuabile se non inserendo il vincolo sul 50% delle stabilizzazioni e nuovi fondi), i precari dell’università, quelli degli enti pubblici di ricerca per i quali USB PI ha già ottenuto una norma ad hoc (art. 20 comma 2 bis) per il prossimo triennio ma mancano i fondi assunzionali. Ovviamente non posso essere non ricordati i precari della scuola, in parte già oggetto di intervento ma ancora rilevanti in numero e diffusione territoriale.

Ai contratti subordinati dobbiamo aggiungere quelli falsamente autonomi (partendo dalle cococo, agli assegni di ricerca di università ed enti di ricerca pubblici), passando per gli storici LSU o per le nuove forme come i tirocinanti che per esempio in Calabria assumono una centralità innegabile nei processi di ricaduta della PA verso la cittadinanza. Norme ad hoc dovranno essere definite nel prossimo periodo favorendone l’assunzione, ma in questo provvedimento devono essere già esplicitamente citati.

Il riconoscimento dell’anzianità di servizio nel comparto degli Enti Pubblici di Ricerca

La specifica denuncia USB per la ricerca riguarda anche un aspetto peculiare ma estremamente correlato all’attrattività del sistema della ricerca italiana o, se si preferisce, alla fuga dei cervelli. A causa dei bassi stipendi sia per il personale ricercatore che su quello relativo agli staff di ricerca, la ‘fuga’ sarà accentuata nei prossimi anni dopo la riforma dell’ordinamento attualmente in discussione all’ARAN. Uno degli strumenti che dovrebbero essere inseriti nel provvedimento in oggetto è proprio la ricostruzione di carriera (ora il DL si concentra solo su AFAM e Scuola) tenendo conto delle varie forme contrattuali atipiche, come per altro avviene nei paesi europei nella determinazione del salario di prima assunzione. Anche in questo caso la soluzione economica potrebbe essere legata all’istituzione di un fondo ad Hoc.

Vi invitiamo a leggere brevi considerazioni sul personale trattato in audizione

### **Appendici specifiche per settore**

#### Anzianità di servizio del personale della ricerca

Come abbiamo avuto modo di definire con la Commissione Europea alcuni enti di ricerca, per esempio il maggiore, il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), ancora oggi non hanno riconosciuto tutti i servizi a tempo determinato. Esiste, quindi, la necessità di una norma che definisca compiutamente sia il completo riconoscimento di questi servizi che, analogamente, all'ambiente europeo, il riconoscimento del pre-ruolo, anche definito da contratti di collaborazione coordinata od assegno di ricerca, ed in generale tutto ciò che va oltre il periodo di 3-6 anni che segue la laurea magistrale..

#### Precari degli enti pubblici di ricerca e università.

Sono riaumentati recentemente i precari degli enti pubblici di ricerca con i requisiti per la stabilizzazione. Come detto USB ha ottenuto l'introduzione di una norma nell'ultimo milleproroghe. Mancano fondi per circa 1000 assunzioni.

Di seguito la sintesi dei dati per l'Università:

Sul Settore Università bisogna distinguere i dati: da una parte quelli relativi al personale docente (professori e ricercatori) e dall'altra quelli del personale tecnico-amministrativo e bibliotecario. Sul fronte dei docenti, che si attestano intorno ai 58 mila, si registra una percentuale di ricercatori a tempo determinato pari all'8,5%, cioè quasi 5 mila unità. A questi vanno aggiunti gli oltre 15 mila assegnisti di ricerca per un totale di 20 mila precari della ricerca universitaria.

Per quanto riguarda invece il personale tecnico amministrativo e bibliotecario, sul totale di 53.702 dipendenti, ben 2.349 (4,37%) sono con contratto a tempo determinato. A questi bisogna però aggiungere anche i CEL (Collaboratori Esperti Linguistici) che si attestano su un valore assoluto di 1.510 e che sono precari non solo dal punto di vista dell'orizzonte contrattuale, ma anche rispetto al mancato pieno riconoscimento giuridico della loro figura, esclusa sia dalle opportunità del percorso dei docenti che da alcune possibilità concesse al personale TA

#### Precari Sanità

Secondo quanto riportato dal report "C.R.E.A Sanità" in base ai dati forniti dal ministero della Salute, il SSN ha fatto l'arguto uso di contratti precari durante tutte le fasi dell'emergenza pandemica. Infatti, in base alla stima dell'ente di ricerca tra il 2019 ed oggi all'interno dal SSN ci sono oltre 30.000 lavoratori con contratti a scadenza inseriti in varie tipologie contrattuali.

Va in oltre sottolineato che le tipologie di lavoro precario come i contratti di Collaborazione Continuata e Continuativa e la contrattazione a Partita IVA, sono totalmente incompatibili con i meccanismi di funzionamento e/o la programmazione del lavoro tipica delle Aziende sanitarie. Il che di fatto produce un'organizzazione del lavoro di tipo subordinato mentre il personale precario inserito in tali tipologie viene contrattualizzato come lavoratore autonomo.

Le norme sancite all'interno dell'Art. 268 della legge 234 del 2021 (legge di bilancio per l'anno 2022) ma soprattutto le successive modifiche introdotte a tale norma dalla Legge n.14 del 24 febbraio 2023 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, il c.d. Decreto "Milleproroghe"), che hanno permesso l'allargamento della stabilizzazione al personale non sanitario, e il riconoscimento dei contratti flessibili (COCOCO e Partita IVA) come valevoli ai fini della stabilizzazione, hanno permesso nel corso dell'ultimo anno la stabilizzazione di una parte del personale precario.

Tuttavia, la presenza del vincolo di spesa previsto nell'Art. 268 della legge 234 che subordina le stabilizzazioni al piano economico e/o al rispetto del vincolo di spesa delle singole Aziende Sanitarie

ha impedito che i processi di stabilizzazioni avessero una reale e massiva efficacia, soprattutto all'interno delle regioni con vincolo di bilancio o in stato di commissariamento.

Sottolineando che molto del personale precario proprio per il vincolo fin qui esposto è tutt'ora in servizio con contratti a tempo determinato, poiché indispensabile per il funzionamento di ospedali e aziende sanitarie, sarebbe auspicabile che il governo centrali eroghi risorse, o modifichi la norme vigente per completare le procedure di stabilizzazione ancora in sospeso.

#### Precari PNRR

Un numero consistente di precari è stato assunto nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza. In particolare, sono stati banditi concorsi per 500 funzionari nelle amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR e per circa 13.500, tra addetti all'Ufficio per il processo e relativo personale di supporto, presso il Ministero della giustizia. In realtà, gli assunti effettivi, a causa della scarsa attrattività del posto a tempo determinato e della concomitanza con altri concorsi pubblici a tempo indeterminato, sono stati molti di meno: circa 380 per il primo concorso, e circa \_\_\_ per i concorsi banditi dal Ministero della giustizia.

A questi si aggiungono i precari assunti con i due concorsi Coesione Sud in alcune amministrazioni centrali, nelle regioni meridionali e negli enti locali per l'attuazione degli interventi previsti dalla politica di coesione europea e nazionale per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027. In entrambi i concorsi si sono registrate notevoli difficoltà a coprire i posti banditi (all'esito del primo bando per 2.800 posti messi a concorso, sono state effettivamente assunte circa 500 persone).

Per i precari reclutati con il concorso per 500 funzionari e con i due concorsi Coesione Sud sono state previste due norme per la stabilizzazione (rispettivamente, l'art. 35-*bis* del D.L. n. 115/2022 e l'art. 50, comma 17, del D.L. n. 13/2023), che consentono alle amministrazioni di stabilizzare tale personale, previo colloquio selettivo e valutazione positiva dell'attività svolta, decorsi 15 mesi di servizio (per i precari PNRR) e 24 mesi di servizio (per i precari Coesione). Tuttavia, entrambe le norme, essendo vincolate ai posti disponibili nella vigente dotazione organica e alle facoltà assunzionali di ciascuna amministrazione disponibili a legislazione vigente, rischiano di non trovare alcuna attuazione e di rimanere lettera morta.

La nostra richiesta è quella di fornire gli strumenti alle amministrazioni per procedere all'avvio delle procedure e di finanziare queste stabilizzazioni, autorizzando l'assunzione in sovrannumero rispetto alle facoltà assunzionali o incrementando le dotazioni organiche.

Inoltre, è urgente prevedere delle disposizioni per la stabilizzazione del personale precario reclutato dal Ministero della giustizia nell'ambito dell'attuazione del PNRR (addetti all'Ufficio per il processo e personale di supporto).

In questo modo si potrà evitare l'avvio di ulteriori procedure di infrazione da parte della Commissione europea nei confronti dell'Italia per l'abuso del ricorso ai contratti a tempo determinato nella pubblica amministrazione.

#### Precari scuola statale

Gli anni che vanno dall'autonomia scolastica ad oggi hanno segnato una presunta modernizzazione della scuola italiana, passata da una lunga stagione di pesantissimi tagli, con ricadute evidenti sull'intero sistema-scuola che continua a vivere in uno stato di crisi profonda e strutturale. Organici, precarietà e salari sono i tre temi scottanti sui quali servirebbero investimenti seri e sostanziosi.

La storia del nostro Paese ha visto il realizzarsi di un vero e proprio assalto sul terreno economico alla scuola pubblica statale, con una politica di tagli i cui effetti sono sotto gli occhi di tutti: riduzione del tempo pieno nella scuola dell'obbligo, ridimensionamento dei quadri orario con eliminazioni delle compresenze e delle sperimentazioni, compressione del fondo d'istituto, tagli pesantissimi agli organici del personale ATA e docente, innalzamento del rapporto alunni/classe.

La crisi della scuola pubblica statale è una diretta conseguenza di precise scelte politiche, con più di 300mila supplenti tra personale docente e ata che ogni anno garantiscono il funzionamento della scuola pubblica statale. La trasformazione dell'organico di fatto in organico di diritto, l'aumento del tempo pieno nelle scuole dell'obbligo, il ripristino delle compresenze e il recupero dei posti tagliati dalla Gelmini, l'innalzamento del rapporto alunni/docenti è il modo per garantire stabilità al personale della scuola.

Fonte open data - portale unico della scuola - anno scolastico di riferimento 2021/22 dati al 31/08/2022  
<https://dati.istruzione.it/espscu/index.html?area=anagScu>

Docenti a tempo indeterminato **698.896**

Su posto di sostegno **77.257**

Su posto comune **621.639**

Del totale

Uomini **119.566**

Donne **579.330**

Docenti a tempo determinato con contratto al 31/8 o la 30/6 **224.958**

Su posto di sostegno **122.264**

Su posto comune **102.694**

Del totale

Uomini **49.950**

Donne **175.008**

Suddivisione geografica docenti a tempo determinato

|            |        |       |
|------------|--------|-------|
| Nord ovest | 69.033 | 30,7% |
| Nord est   | 41.259 | 18,3% |
| Centro     | 52.022 | 23,1% |
| Sud        | 40.600 | 18%   |
| Isole      | 22.044 | 9,8%  |

Personale ATA a TI **184.685**

Uomini **55.662**

Donne **129.023**

Personale ATA a TD con contratto al 31/8 o la 30/6 **43.759**

Uomini **15.130**

Donne **28.629**

Suddivisione geografica personale ATA a tempo determinato

|            |        |       |
|------------|--------|-------|
| Nord ovest | 12.855 | 29,4% |
| Nord est   | 10.184 | 23,3% |
| Centro     | 8.612  | 19,7% |
| Sud        | 7.271  | 16,6% |
| Isole      | 4.837  | 11,1% |

## LSU

Complessivamente sono transitati in progetti LSU 170 mila persone (Fonte INPS 2016), in gran parte già pensionati o assunti a tempo indeterminato negli enti pubblici (di cui 14.631 lavoratori sono stati impegnati in progetti LSU dal 1995 al 2001 perché stabilizzati in ditte per appalto scolastico), mentre i 5.120 lavoratori LSU attivi nel 2023 sono a carico del Fondo per l'Occupazione o autofinanziati dalle Regioni, di cui 4.500 in Sicilia.

Per quanto riguarda l'aspetto previdenziale, le normative che ne regolamentano l'utilizzo, prevedono il solo riconoscimento della contribuzione figurativa che trova nella legge n. 335 del 1995, lo spartiacque per la definizione del limite oggettivo alla determinazione del valore del contributo figurativo ai fini pensionistici. **Come è noto fino al 31 luglio 1995 i contributi figurativi sono validi sia per il diritto che per la misura di tutte le pensioni. Dal 1 agosto 1995 gli stessi hanno validità solo per il diritto al raggiungimento dei requisiti, ma senza alcun valore contributivo ai fini economici della pensione.**

Con queste regole e in regime contributivo si determina una situazione paradossale per decine di migliaia di lavoratori, che pur avendo lavorato nel pubblico impiego resteranno senza pensione con ripercussioni sociali prevedibili.

Va evidenziato che molti LSU sono stati stabilizzati con orario part time, anche a 12 ore, pertanto senza una immediata trasformazione a tempo pieno saranno ulteriormente penalizzati.

L'età anagrafica media dei lavoratori, stabilizzati o meno, e l'attuale normativa non consente a molti lavoratori di maturare un'anzianità contributiva di **almeno 20 anni per la gestione pubblica** (a meno di una totalizzazione con contributi veri). **Tale problematica è aggravata per gli assunti con contratto part-time a 12 o 18 ore settimanali che non raggiungono il requisito della copertura previdenziale delle 52 settimane per retribuzione inferiore ai minimali stabiliti annualmente con Circolare INPS. Quindi va affrontato il superamento del part time per tutti.**