Roma, 3 luglio 2025

Al Presidente della VII Commissione

(Cultura e patrimonio culturale, istruzione pubblica,

ricerca scientifica, spettacolo e sport)

Senato della Repubblica - Roma

Testo Audizione della Federazione Gilda-Unams. DDL A.S. **1553** "**Conversione in legge del decreto-legge 24 giugno 2025, n. 90, recante disposizioni urgenti in materia di università e ricerca, istruzione e salute**" e DDL A.S. **1518** "**Revisione delle modalità di accesso, valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente universitario**"."

Gentile Presidente e stimati membri della Commissione,

il presente documento intende formulare osservazioni e proposte in merito ad alcuni articoli del Decreto-Legge n. 90/2025 e al Disegno di Legge n. 1518, attualmente in discussione, che introducono rilevanti modifiche nel settore scolastico, universitario, ricerca e sanitario. Pur comprendendo la necessità di interventi urgenti e riformatori, si ritiene indispensabile evidenziare alcune criticità sostanziali e procedurali che rischiano di compromettere la qualità del sistema pubblico, l'equità tra i territori e la tutela dei diritti dei lavoratori coinvolti.

DDL A.S. 1553

Art.1 - Disposizioni urgenti per il potenziamento dell'attività scientifica e tecnologica degli enti pubblici di ricerca

Con una modifica alla legge 218/2016 si assegna al Ministero, in via sperimentale, il compito di "incrementare qualitativamente l'attività scientifica e tecnologica degli Enti vigilati", prevedendo a tal fine la costituzione di un apposito fondo. Tuttavia, le risorse destinate a questo obiettivo non provengono da finanziamenti aggiuntivi, bensì da quattro riduzioni di fondi già esistenti, come evidenziato nella tabella riassuntiva presente nella prima pagina della relazione tecnica:

- Fondo Integrativo Speciale per la Ricerca (FISR)

- Piano di riorganizzazione e rilancio del CNR
- Fondo Italiano per la Scienza (FIS)
- Fondo Italiano per le Scienze Applicate (FISA)

È importante sottolineare che non si tratta, dunque, di nuovi investimenti, ma di una rimodulazione che comporta tagli significativi a strumenti già destinati alla promozione della ricerca.

Particolare preoccupazione desta il taglio al CNR, il principale ente pubblico di ricerca italiano, che già oggi conta un elevato numero di lavoratori precari in attesa di una stabilizzazione. Ridurre ulteriormente le risorse a disposizione di questo ente rischia di compromettere le prospettive di crescita, continuità progettuale e valorizzazione del capitale umano.

I fondi sottratti andranno a confluire in un nuovo capitolo a disposizione del Ministero, senza una chiara definizione dei criteri di utilizzo e di distribuzione, con il rischio di un'eccessiva discrezionalità e di un indebolimento del sistema della ricerca pubblica.

Art.2 - Disposizioni urgenti per garantire il regolare avvio dell'anno scolastico 2025/2026

L'articolo 2 prevede la proroga degli incarichi dei Direttori e Dirigenti titolari degli Uffici Scolastici Regionali (USR), al fine di assicurare il regolare avvio dell'anno scolastico 2025/2026 e il proseguimento delle misure PNRR di competenza del Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM). Su questo punto si rende necessaria una riflessione critica.

L'attuazione delle misure PNRR è stata fortemente centralizzata nell'Unità di Missione del MIM, che opera in rapporto diretto con le istituzioni scolastiche, relegando gli UUSSRR a un ruolo marginale; e questo aspetto non è esente da criticità.

Infatti, i Nuclei di Supporto Territoriale costituiti presso gli USR non sono stati in grado di compensare le funzioni dell'Unità di Missione e quindi non hanno potuto fornire il dovuto supporto né alle scuole, né ai singoli operatori ovvero alle associazioni sindacali che li assistono e rappresentano.

Per qualsiasi problema sorto è stato necessario rivolgersi direttamente all'Unità di Missione presso il Ministero con comprensibili difficoltà nella gestione delle richieste. Questo ha determinato un'applicazione difforme delle misure PNRR, con procedure spesso non uniformi e talvolta di dubbia legittimità, compromettendo la trasparenza e l'efficienza nell'utilizzo dei fondi.

È mancata la necessaria comunicazione e chiarezza di informazioni che sarebbe stata necessaria per l'utilizzo efficace ed efficiente dei fondi. La scarsa assistenza e controllo per le scuole ha comportato un

Via Aniene 14 – 00198 Roma
Tel. 06 88450005 – 06 8845095
www.gilda-unams.it

notevole dispendio di energie e risorse mettendo a rischio il raggiungimento degli obiettivi previsti. Nonostante le semplificazioni introdotte nelle procedure, moltissime scuole sono ad oggi in grave difficoltà per la rendicontazione e rischiano di perdere i finanziamenti già assegnati, anche per la mancanza di assistenza e competenze specifiche.

Gli USR non dispongono di alcun potere di controllo e di intervento sulle procedure PNRR, rendendo la loro azione sostanzialmente irrilevante. Il Tavolo permanente sul PNRR costituito presso il MIM è stato riunito per un tempo brevissimo (febbraio-aprile 2024), quando sarebbe stata auspicabile una continuità operativa per raccogliere segnalazioni, criticità e poter risolvere in tempo utile le problematiche emerse. Di sicuro, la grande quantità di fondi da gestire in tempi molto brevi e senza le indicazioni necessarie ha distolto energie e personale dalla didattica ordinaria trasformando le scuole in progettifici e riducendo il tempo scuola per favorire interventi extracurricolari.

Oltre alla proroga degli incarichi dei Direttori degli UU.SS.RR. o dei Dirigenti titolari, si ritiene indispensabile un adeguamento dell'organico del personale in servizio presso ciascun Ufficio Scolastico Regionale, in funzione delle specifiche esigenze operative, per evitare che il carico di lavoro ricada esclusivamente sulle segreterie delle istituzioni scolastiche.

Si evidenzia, inoltre, la criticità derivante dall'assegnazione del doppio incarico ai Direttori degli UU.SS.RR., che spesso ricoprono contemporaneamente anche la funzione di Direttore dell'Ufficio Scolastico Provinciale, con inevitabili ricadute negative sull'efficienza gestionale.

Si propone, infine, di promuovere un coordinamento più efficace tra tutti gli UU.SS.RR., pur nel rispetto della loro autonomia, per garantire l'uniformità delle tempistiche nelle procedure di utilizzazioni, immissioni in ruolo e altri adempimenti, evitando disomogeneità territoriali e differenze nelle gestioni delle attività.

Art. 3 - Disposizioni urgenti per il rafforzamento dell'organizzazione e dell'a- zione amministrativa del Ministero dell'università e della ricerca

In questo articolo emerge un intervento volto, almeno nelle intenzioni, a recuperare i ritardi accumulati negli ultimi anni nell'attuazione del PNRR. Emblematico in tal senso è il caso del concorso bandito nel 2021 per il reclutamento di funzionari del MUR, un ministero notoriamente sotto organico, con carenze che in alcuni settori raggiungono il 50%. Tale procedura, conclusasi solo nel 2024 dopo tre anni, ha portato all'assunzione di appena 44 unità su 125 posti disponibili, evidenziando gravi criticità nella capacità di

Via Aniene 14 – 00198 Roma
Tel. 06 88450005 – 06 8845095
www.gilda-unams.it

attrarre e selezionare personale qualificato.

Di fronte a questo evidente fallimento, si è ora deciso di attivare procedure straordinarie di reclutamento, prevedendo una sensibile riduzione dei requisiti di accesso. Un paradosso che non può passare inosservato: proprio il Ministero dell'Università e della Ricerca rinuncia a richiedere ai propri funzionari titoli come il dottorato di ricerca o il master di secondo livello, pur trattandosi di figure che dovrebbero operare in un ambito ad alta qualificazione accademica.

Altro elemento significativo è l'incremento del numero delle posizioni dirigenziali, che passano da 9 a 10, in un contesto che sembrerebbe richiedere prioritariamente un rafforzamento della componente tecnica e operativa piuttosto che della struttura apicale.

Art.5 - Disposizioni urgenti per il potenziamento del Piano d'azione « Ricerca- Sud – Piano nazionale ricerca per lo sviluppo del Sud 2021-2027 »

L'articolo 5 riguarda un intervento che viene descritto, con un'espressione particolarmente elegante – e, a nostro avviso, eufemistica – come un'"accelerazione degli interventi del Piano d'Azione RicercaSud". In realtà, si tratta di un tentativo di recuperare i gravi ritardi accumulati nell'attuazione del Piano stesso.

Il Piano d'Azione RicercaSud, previsto nel quadro del PNRR – che assegna alle regioni del Mezzogiorno il 40% delle risorse – e da ulteriori disposizioni legislative, prevede uno stanziamento superiore al miliardo di euro per il rafforzamento della ricerca e dell'innovazione nei territori del Sud.

In questo contesto, vengono ora sbloccati 150 milioni di euro destinati a finanziare un nuovo Piano d'Azione RicercaSud, che sarà gestito direttamente dal MUR. L'obiettivo dichiarato è quello di garantire un "coordinamento dei dispositivi programmatici attraverso i quali il MUR indirizza l'attuazione delle politiche di coesione in materia di ricerca e innovazione", come specificato nella tabella degli Obiettivi Specifici a pagina 12 della documentazione tecnica.

È evidente, tuttavia, che questa misura rappresenta un tentativo tardivo e parziale di rimettere in moto una macchina rallentata, quando non bloccata, da ritardi procedurali e da una governance frammentata. Il rischio, ancora una volta, è che fondi strategici non raggiungano tempestivamente i territori per cui erano stati pensati, compromettendo gli obiettivi di riequilibrio e sviluppo su cui si fonda l'intero impianto del PNRR.

Via Aniene 14 – 00198 Roma
Tel. 06 88450005 – 06 8845095
www.gilda-unams.it

Art. 6 - Disposizioni urgenti in materia di aziende ospedaliero-universitarie

La Federazione Gilda-Unams esprime profonda preoccupazione e contrarietà rispetto ai contenuti dell'articolo 6, il quale introduce disposizioni che stravolgono l'assetto contrattuale vigente del personale universitario operante presso le aziende ospedaliero-universitarie (AOU), disattendendo la ratio fondante del D.Lgs. 517/1999, compromettendo principi consolidati del diritto pubblico e della contrattazione collettiva e rappresentando, sotto il profilo giuridico, un precedente inquietante e destabilizzante.

In particolare, la norma prevede che al personale non dirigente assunto dalle aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio Sanitario Nazionale, costituite ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera a) del d.lgs. 517/1999, per lo svolgimento di attività esclusivamente assistenziali e di supporto, venga applicata la contrattazione collettiva del Comparto Sanità.

Al contempo, il comma successivo dispone che il personale non dirigente già assunto dalle università e operante in convenzione presso le stesse AOU mantenga l'inquadramento giuridico ed economico previsto dalla contrattazione collettiva del Comparto Istruzione e Ricerca.

Questa disposizione, lungi dal garantire uniformità e chiarezza, determina invece una frattura insanabile nel sistema di reclutamento e gestione del personale universitario e tecnico-amministrativo, già fortemente stressato da anni di sottofinanziamento, precarietà, e mancate risposte politiche che marginalizzano ancor più il ruolo istituzionale delle università.

Con questo intervento, il Governo non solo si sostituisce in modo improprio alla contrattazione collettiva, violando quanto previsto dall'art. 40 del d.lgs. 165/2001 e dal Testo Unico del Pubblico Impiego che affida all'ARAN e alle Confederazioni sindacali la definizione dei comparti, ma di fatto legittima retroattivamente numerosi atti amministrativi che la giurisprudenza, tanto civile quanto amministrativa, ha ritenuto illegittimi.

In particolare, Regioni Campania e Lazio e alcune aziende ospedaliero-universitarie hanno, negli ultimi quindici anni, assunto personale secondo modalità contrattuali non conformi alla normativa vigente. Invece di promuovere un'azione esemplare, improntata al ripristino della legalità, questa disposizione di legge interviene con una norma che sana tali prassi contra legem. Questo "colpo di spugna" mina non solo l'affidabilità dell'ordinamento ma anche la credibilità dell'intero sistema pubblico, premiando le condotte scorrette e punendo gli enti che si sono attenuti rigorosamente alla legge.

Via Aniene 14 – 00198 Roma
Tel. 06 88450005 – 06 8845095
www.gilda-unams.it

Le conseguenze sono gravi anche sul piano operativo e strategico. La norma compromette, infatti, il già fragile equilibrio tra attività assistenziale, didattica e di ricerca nelle aziende ospedaliero-universitarie, introducendo una dicotomia di inquadramenti che si riflette in una disparità profonda e oggettivamente insostenibile tra lavoratori che operano fianco a fianco.

La coesistenza, all'interno della stessa struttura, di personale afferente a due diversi comparti contrattuali — con diritti, retribuzioni, progressioni e opportunità radicalmente differenti — rappresenta non solo una forzatura giuridica, ma anche un fattore di disorganizzazione, contenzioso e disgregazione del tessuto istituzionale e professionale delle AOU.

Le attività integrate ed inscindibili di didattica, ricerca e assistenza, compito istituzionale delle AOU, risulterà compromessa, mentre la qualità dell'offerta formativa e della ricerca medica subirà inevitabilmente un ulteriore indebolimento.

Ancora più grave è che una tale scelta sia stata assunta in totale assenza di confronto con le rappresentanze sindacali, disattendendo impegni formali assunti pubblicamente dal Ministero dell'Università e della Ricerca, in particolare dalla Ministra Bernini, con riferimento al superamento delle sperequazioni contrattuali e al riconoscimento delle specificità del personale in convenzione.

Questo intervento normativo, inserito in un contesto già critico, aggrava ulteriormente le condizioni di lavoro, le prospettive di sviluppo professionale e la tenuta complessiva del sistema universitario e della ricerca, con effetti potenzialmente irreversibili anche sull'attrattività e sulla qualità del sistema sanitario integrato.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene l'articolo 6 del D.L. n. 90/2025 inaccettabile nel merito, lesivo delle garanzie procedurali e devastante nelle conseguenze. Si chiede pertanto con forza l'abrogazione in sede di conversione, e la contestuale apertura di un tavolo di confronto onde ottemperare a quanto previsto dal decreto legislativo 517/99.

Quest'ultimo, si ricorda, aveva previsto un quadriennio di sperimentazione per pervenire poi al modello aziendale unico di azienda ospedaliero – universitaria mediante un decreto interministeriale Ministero della Salute e Ministero dell'Università, nel rispetto del diritto e della dignità del personale universitario, un quadro stabile, equo e condiviso per la gestione delle risorse umane operanti presso le AOU.
Salvaguardare la legalità, garantire la coerenza dell'impianto contrattuale e assicurare pari dignità a tutto il personale universitario e sanitario non è solo un dovere giuridico, ma un imperativo politico e morale.

Via Aniene 14 – 00198 Roma
Tel. 06 88450005 – 06 8845095
www.gilda-unams.it

Tutte le OO.SS. rappresentative, compresa la scrivente, proprio nei giorni scorsi hanno evidenziato le non ortodosse modalità procedurali che hanno portato all'emanazione del decreto di cui trattasi e contestualmente hanno proclamato lo stato di agitazione di tutto il personale coinvolto.

Se non si ristabiliscono corrette relazioni sindacali, il rischio è quello di creare ulteriore confusione nella definizione dei ruoli di competenza dello Stato di cui l'istruzione universitaria è una esclusiva competenza e le regioni, che invece con questo atto entrano a gamba tesa rivendicando un ruolo che non gli compete considerata l'inscindibilità tra le funzioni di didattica, ricerca ed assistenza, compito istituzionale esclusivo delle università.

DDL A.S. 1518

Infine, in merito al DDL n. 1518, si evidenziano diverse criticità che suscitano forte preoccupazione La sostituzione dell'Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN) con un sistema fondato su autodichiarazioni da parte dei candidati comporta una significativa riduzione del controllo nazionale sulla qualità scientifica, con il rischio concreto di accentuare disomogeneità tra atenei e di alimentare il contenzioso. L'intera responsabilità delle procedure viene demandata alle commissioni locali, con il solo vincolo di requisiti minimi stabiliti a livello centrale, aprendo così la strada a possibili derive localistiche e a dinamiche clientelari.

Particolare preoccupazione desta anche l'introduzione di un sistema premiale basato esclusivamente sulla produttività scientifica dei neoassunti, con effetti diretti sul Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO). Tale meccanismo rischia di penalizzare gli atenei collocati in contesti territoriali meno competitivi e di incentivare processi di selezione fondati su meri criteri quantitativi, a discapito della qualità didattica e delle attività connesse alla terza missione.

La previsione che almeno un docente su quattro debba essere reclutato dall'esterno, seppure motivata dall'esigenza di favorire la mobilità, risulta rigida e potenzialmente penalizzante per i candidati interni, specie in settori scientifici di nicchia.

Ulteriori criticità riguardano la composizione delle commissioni di valutazione, fortemente condizionata da requisiti di estraneità all'ateneo e da sorteggio. Tale impostazione, oltre a rallentare i tempi delle procedure, rischia di compromettere la presenza di competenze adeguate nelle valutazioni, compromettendo la qualità dei processi selettivi.

Via Aniene 14 – 00198 Roma
Tel. 06 88450005 – 06 8845095
www.gilda-unams.it

Inoltre, il disegno di legge non introduce un chiaro percorso di carriera per i giovani ricercatori, lasciando margini troppo ampi alla discrezionalità degli atenei nel passaggio al ruolo di professore, con il rischio di generare ulteriori incertezze e disuguaglianze.

Alla luce di queste criticità, si formulano le seguenti proposte:

- mantenimento di un sistema di valutazione nazionale semplificato e trasparente per l'accesso alla docenza;
- introduzione di un percorso strutturato di tenure track per i ricercatori a tempo determinato;
- possibilità di prevedere osservatori esterni indipendenti nelle commissioni concorsuali, a garanzia di trasparenza e imparzialità;
- incentivazione della mobilità volontaria, evitando meccanismi di obbligatorietà che possano risultare penalizzanti;
- adozione di criteri di valutazione post-assunzione equilibrati, che valorizzino non solo la produttività scientifica, ma anche la qualità della didattica e il contributo alla terza missione;
- rafforzamento dell'autonomia accademica nel pieno rispetto dell'articolo 33 della Costituzione, evitando eccessi regolativi che possano comprimere la libertà di insegnamento e di ricerca.

Tali misure mirano a garantire un sistema universitario fondato su merito, trasparenza, equità e valorizzazione delle competenze, in un quadro di coerenza istituzionale e sostenibilità.

Conclusione

Alla luce delle considerazioni espresse, si ritiene fondamentale che ogni riforma strutturale in ambito scolastico, universitario, ricerca e sanitario sia accompagnata da un confronto aperto e trasparente con le parti sociali, da una chiara definizione di responsabilità istituzionali e da strumenti attuativi efficaci e condivisi. Solo in questo modo sarà possibile garantire un'azione pubblica orientata all'efficienza, alla legalità, alla valorizzazione delle competenze e alla coesione del sistema educativo e della ricerca, nel pieno rispetto dei principi costituzionali.

La delegazione

Federazione Gilda Unams

Via Aniene 14 – 00198 Roma
Tel. 06 88450005 – 06 8845095
www.gilda-unams.it