

Roma, 9 settembre 2026

Al Presidente dell'8^a Commissione permanente

Ambiente, Territorio e Lavori pubblici

Al Presidente della 5^a Commissione permanente

Bilancio, Tesoro e Programmazione

Camera dei Deputati - Roma

Testo Audizione della Federazione Gilda-Unams su “disegno di legge C. 3083, di conversione in legge del decreto-legge 7 agosto 2026, n. 144, recante disposizioni urgenti per la funzionalità della pubblica amministrazione e degli enti territoriali, nonché in materia di protezione civile”

Signori Presidenti, Onorevoli Deputati,

ringraziamo le Commissioni per l'audizione su un provvedimento che reca misure urgenti volte a rafforzare la funzionalità e il quadro regolatorio della Pubblica Amministrazione, introduce interventi a favore degli enti locali e include disposizioni in materia di scuola, università e ricerca (paritarie e concorsi, risorse e governance, titoli AFAM), oltre a misure di sanità e protezione civile, con particolare attenzione all'area dei Campi Flegrei e alla ricostruzione post-sisma.

La **Federazione Gilda-Unams**, rappresentativa del personale dei comparti **Scuola, Università, Ricerca e AFAM**, intende soffermarsi in particolare sugli **articoli 5 e 6**, che incidono direttamente su tali ambiti, con ricadute organizzative e gestionali di immediato rilievo.

A. Art.5 – misure urgenti in materia di amministrazione scolastica

Questo articolo interviene, in modo mirato, su tre profili principali (attraverso proroghe e modifiche puntuali di norme già vigenti):

- a) Scuole paritarie (comma 1); proroga il regime straordinario relativo ai requisiti del personale docente ai soli fini del riconoscimento e del mantenimento della parità delle scuole non statali.
- b) Servizi educativi e scolastici comunali dell'infanzia (comma 3); proroga i termini che consentono agli enti locali di continuare a utilizzare le graduatorie comunali per il reclutamento del personale educativo, scolastico e ausiliario, sia per incarichi a tempo determinato sia per assunzioni a tempo indeterminato, al fine di garantire la continuità dei servizi.
- c) Graduatorie e conferma in ruolo (comma 2); modifica l'art. 13, comma 5, del d.lgs. 59/2017, intervenendo sugli effetti della conferma in ruolo: viene superata la logica della cancellazione "generalizzata" dalle graduatorie, prevedendo una salvaguardia per le graduatorie di merito dei concorsi ordinari, così da consentire la permanenza in tali graduatorie anche dopo il superamento dell'anno di prova.

a) Comma 1 – scuola paritarie e requisito dell'abilitazione

Il comma 1 proroga per ulteriori due anni scolastici una disciplina nata come temporanea, volta a consentire alle scuole paritarie di continuare ad avvalersi, in determinate condizioni, di personale docente che non ha ancora potuto conseguire l'abilitazione attraverso gli ordinari percorsi formativi.

La proroga del regime transitorio (3 anni di servizio nelle scuole paritarie in luogo dell'abilitazione, ai soli fini della parità) risponde a un'esigenza contingente di continuità didattica, ma presenta alcune criticità che vanno ricomposte in modo chiaro.

Anzitutto, una misura eccezionale rischia di diventare di fatto strutturale senza affrontare la causa principale: l'insufficienza e la disomogeneità territoriale dei percorsi abilitanti. Alla deroga dovrebbe quindi affiancarsi un incremento stabile dei posti e una programmazione certa e continuativa dei percorsi.

Sul piano dell'equità e delle pari opportunità, occorre evitare disparità a danno di chi ha già conseguito l'abilitazione attraverso i canali ordinari, sostenendo costi e selezioni. Inoltre,

poiché nelle scuole paritarie il reclutamento avviene tramite chiamata diretta e non tramite graduatorie pubbliche o concorsi, la validazione ex post di tre anni di servizio può sollevare problemi di trasparenza e alimentare il rischio di autoreferenzialità o cooptazione.

È quindi essenziale ribadire che l'esperienza di servizio non può essere percepita come sostitutiva "in via generale" dell'abilitazione, ma deve restare rigorosamente circoscritta ai casi previsti dalla legge e mantenere carattere temporaneo, evitando che le paritarie diventino una "corsia preferenziale" per maturare requisiti poi spendibili nel sistema pubblico.

Proponiamo di integrare la norma con una salvaguardia che condizioni la deroga all'obbligo di conseguire l'abilitazione entro un termine definito (ad es. 24–36 mesi), prevedendo percorsi riservati o comunque accessibili, così da coniugare continuità del servizio, trasparenza e parità di trattamento.

b) Comma 3 - Personale dei servizi educativi e scolastici comunali dell'infanzia

Il comma 3 interviene sull'art. 15-bis, comma 1, del d.l. 19/2024 (conv. in L. 56/2024) prorogando la disciplina prevista per i servizi comunali dell'infanzia. In particolare, sposta in avanti di un anno il termine, portandolo fino all'a.s. 2027/2028 (dal precedente 2026/2027). Aggiorna inoltre il riferimento al CCNL del comparto Funzioni Locali, sostituendo il triennio 2019-2021 con 2022-2024, e differisce un ulteriore termine dal 31 dicembre 2027 al 31 dicembre 2028.

La finalità è garantire la continuità dei servizi educativi e scolastici comunali dell'infanzia. In questo modo gli enti locali possono continuare a utilizzare strumenti straordinari di gestione del personale. L'obiettivo, in sostanza, è superare per un altro periodo rigidità operative che potrebbero compromettere il regolare funzionamento dei servizi.

Anche in questo caso si interviene prorogando una disciplina eccezionale: una scelta che può essere comprensibile nell'immediato, ma che rischia di sostituire una programmazione ordinaria e stabile del fabbisogno di personale. Proprio perché la deroga incide su requisiti professionali e può avere riflessi anche su rapporti di lavoro non solo temporanei, è

necessario adottare particolare cautela e mantenere ben chiaro il perimetro straordinario dell'intervento.

Inoltre, il prolungato utilizzo di graduatorie già esistenti può ridurre le opportunità di accesso per nuovi candidati che nel frattempo abbiano conseguito i titoli richiesti e intendano partecipare a procedure ordinarie. Analogamente, lo slittamento dei termini (anche di natura finanziaria) può alleviare criticità nel breve periodo, ma non sostituisce una revisione strutturale delle risorse necessarie ai comuni per garantire servizi educativi adeguati e personale sufficiente.

Per questo sarebbe auspicabile accompagnare la proroga con un piano di reclutamento ordinario, una verifica puntuale dei fabbisogni reali e un percorso di progressivo rientro nella disciplina generale su requisiti e assunzioni. In sintesi, la norma risponde a un'esigenza concreta di continuità dei servizi, ma conferma un'impostazione prevalentemente emergenziale: la priorità dovrebbe essere rendere stabile la programmazione del personale, riducendo gradualmente il ricorso a proroghe e deroghe.

c) Comma 2 - Conferma in ruolo e cancellazione dalle graduatorie

La Federazione Gilda-Unams intende focalizzare la propria attenzione sui contenuti del comma 2, che interviene sull'articolo 13, comma 5, del d.lgs. 13 aprile 2017, n. 59, correggendo un effetto distorsivo emerso con la pubblicazione delle graduatorie del cosiddetto concorso PNRR3. In assenza della modifica, si sarebbe determinato il paradosso per cui un docente, pur risultando vincitore di un concorso ordinario, avrebbe potuto essere depennato da una graduatoria appena pubblicata, con la conseguenza di vanificare il merito conseguito attraverso una procedura selettiva pubblica.

La nuova formulazione stabilisce che, in caso di superamento del test finale e di valutazione positiva del periodo di prova, il docente è confermato in ruolo presso l'istituzione scolastica in cui ha svolto l'anno di prova ed è cancellato dalle graduatorie concorsuali, dalle graduatorie ad esaurimento e dalle graduatorie di istituto nelle quali risulti iscritto; tuttavia, la cancellazione non si applica alle graduatorie dei concorsi ordinari.

La disposizione attenua quindi gli effetti della disciplina previgente e consente al docente già confermato in ruolo di conservare l'eventuale posizione acquisita in graduatorie di concorsi ordinari, tutelando il risultato ottenuto per merito e preservando una diversa opportunità professionale.

Per tali ragioni, la Federazione Gilda-Unams condivide l'intervento normativo, ritenendolo favorevole sotto il profilo della valorizzazione del merito concorsuale. Permangono, tuttavia, alcuni aspetti che meritano attenzione.

Sul piano applicativo, la tutela viene riconosciuta alle sole graduatorie dei concorsi ordinari, mentre resta ferma la cancellazione dalle altre graduatorie concorsuali, dalle GAE e dalle graduatorie di istituto: tale differenziazione richiede una motivazione chiara e un coordinamento coerente. Inoltre, il testo non disciplina espressamente l'eventuale reintegro di chi sia già stato cancellato, né introduce una previsione retroattiva; salvo interventi in sede di conversione, la norma sembrerebbe operare per le conferme in ruolo successive alla sua entrata in vigore.

In prospettiva di sistema, va considerata la ragione per cui docenti già di ruolo partecipano più volte a procedure concorsuali: frequentemente ciò avviene perché, essendo stati assunti in sedi lontane dal proprio domicilio, non possono presentare domanda di trasferimento a causa del vincolo triennale di permanenza nella sede di prima nomina. Un assetto di mobilità più funzionale ridurrebbe la necessità di "ripassare" dai concorsi per ottenere una diversa collocazione territoriale o professionale.

Infine, occorre rilevare che l'assunzione di un docente già di ruolo può incidere negativamente sul contingente complessivo delle immissioni in ruolo, poiché l'attuale disciplina non prevede in modo esplicito un meccanismo di scorrimento "compensativo" che consenta di non ridurre il numero effettivo delle stabilizzazioni. Sarebbe pertanto opportuno affiancare al comma 2 una norma di salvaguardia sul contingente autorizzato, finalizzata a garantire la stabilizzazione del maggior numero possibile di docenti precari.

d) Inserire un comma 4 per l'incremento della quota di immissioni in ruolo IRC (L. 186/2003) dal 70% al 95%

Le procedure straordinarie e i concorsi ordinari previsti dall'art. 1-bis della legge n. 159/2019 hanno consentito, nel biennio 2025/2026 e 2026/2027, l'immissione in ruolo di 8.650 docenti di religione, portando a pieno utilizzo la quota massima di assunzioni consentita dall'attuale limite del 70% dell'organico di diritto previsto dalla legge n. 186/2003.

Nelle graduatorie ad esaurimento di cui all'art. 1-bis, comma 2, della medesima legge n. 159/2019 risultano tuttavia ancora inseriti circa 4.500 docenti. A legislazione vigente, esaurito il margine consentito dalla quota del 70%, le ulteriori immissioni in ruolo potranno avvenire essenzialmente nei limiti del turnover annuale, stimabile in circa 450 posti. Con tale ritmo di assunzioni, i tempi di assorbimento delle graduatorie ad esaurimento si attesterebbero su un orizzonte di circa 10 anni, con il rischio di indebolire l'efficacia delle procedure straordinarie, venendo meno la necessaria continuità tra procedure di reclutamento e immissioni in ruolo su posti vacanti e disponibili.

Si propone pertanto di emendare l'articolo 5 introducendo un comma 4 che preveda:

- i. l'incremento progressivo, nell'arco di un biennio, della percentuale di posti destinati alle immissioni in ruolo dei docenti di religione, dal 70% al 95% dell'organico di diritto;
- ii. l'obbligo di programmare annualmente le immissioni in ruolo su tutti i posti vacanti e disponibili, al fine di assicurare la piena copertura dell'organico e la più rapida stabilizzazione possibile del personale docente di religione precario.

e) Inserire un comma 5 – Conseguimento dell'abilitazione entro il 31 dicembre 2026 e avvio dell'anno di prova nell'a.s. 2026/2027

Per l'anno scolastico 2025/2026 il legislatore ha previsto una specifica disposizione di salvaguardia in favore dei docenti vincitori delle procedure concorsuali PNRR, destinatari di

contratto a tempo determinato finalizzato all'immissione in ruolo in quanto non ancora in possesso dell'abilitazione.

In particolare, ai docenti che hanno conseguito l'abilitazione entro il 31 dicembre 2025 è stata riconosciuta la possibilità di essere assunti a tempo indeterminato dalla data del conseguimento dell'abilitazione e di iniziare, dalla medesima data, il periodo annuale di formazione e prova nello stesso anno scolastico.

La medesima esigenza si ripropone nell'anno scolastico 2026/2027 per i vincitori delle nuove procedure concorsuali che, pur essendo destinatari di un posto finalizzato al ruolo, sono stati assunti a tempo determinato esclusivamente perché non ancora in possesso dell'abilitazione all'atto della stipula del contratto.

In assenza di un intervento normativo, anche i docenti che conseguiranno l'abilitazione nei primi mesi dell'anno scolastico sarebbero costretti a mantenere il contratto a tempo determinato sino al termine dell'anno e a rinviare all'anno scolastico 2027/2028 lo svolgimento del periodo annuale di formazione e prova.

Tale differimento determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai docenti che si sono trovati nella medesima situazione nell'anno scolastico precedente e comporterebbe il rinvio di un intero anno della definitiva stabilizzazione di personale già vincitore di procedura concorsuale e già in servizio sul posto destinato all'immissione in ruolo.

Si propone pertanto di inserire all'articolo 5 il seguente comma 5:

«Per l'anno scolastico 2026/2027, i docenti vincitori delle procedure concorsuali bandite ai sensi dell'articolo 59, comma 11, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106, destinatari di un contratto a tempo determinato ai sensi dell'articolo 13, comma 2, ovvero dell'articolo 18-bis, comma 4, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, finalizzato all'assunzione a tempo indeterminato, che conseguono l'abilitazione all'insegnamento entro il **31 dicembre 2026**, sono assunti a tempo indeterminato, nella medesima istituzione scolastica, **a decorrere dalla data di conseguimento dell'abilitazione**. La medesima data costituisce il termine iniziale del

periodo annuale di formazione e prova, cui i predetti docenti sono sottoposti nell'**anno scolastico 2026/2027**, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59.»

B. Art. 6 - Disposizioni urgenti per la valorizzazione del sistema della formazione superiore e della ricerca

La Federazione Gilda-Unams, Dipartimento Università, ritiene opportuno formulare alcune osservazioni, con particolare riferimento al comma 1, relativo alle risorse destinate alla storica vertenza degli ex lettori di madrelingua straniera, e al comma 3, concernente la proroga del Consiglio Universitario Nazionale.

a) Comma 1 - Ex lettori di lingua straniera: prima della riallocazione delle risorse occorre accertare la definizione della vertenza

L'articolo 11 della legge 20 novembre 2017, n. 167 ha disposto, a decorrere dal 2017, un incremento del Fondo per il finanziamento ordinario delle università pari a 8.705.000 euro annui, finalizzato al superamento del contenzioso in essere e alla prevenzione di nuovo contenzioso relativo agli ex lettori di lingua straniera.

La relazione tecnica che accompagnava la disciplina originaria individuava una platea di circa 500 ex lettori in servizio nelle università statali, dei quali circa 260 interessati da contenzioso, quantificando proprio sulla base di questi ultimi l'onere annuo di 8,705 milioni di euro. Dal 2017 al 2025 lo stanziamento previsto dalla legge corrisponde, in termini nominali, a complessivi 78,345 milioni di euro.

A tale dato nominale si affianca quanto indicato nella relazione tecnica relativa all'attuale articolo 6, che evidenzia risorse riferite agli esercizi 2017-2025 per complessivi 61.954.529 euro, di cui 51.046.296 euro relative a somme impegnate e non perenti e 10.908.233 euro in perenzione amministrativa; per l'esercizio 2020 viene invece precisato che le risorse sono state integralmente trasferite alle Università per la finalità originariamente prevista.

Si tratta, dunque, di risorse pubbliche stanziare per affrontare una vicenda specifica e particolarmente complessa. La circostanza che una parte rilevante delle somme non risulti

utilizzata non consente, di per sé, di desumere il venir meno del fabbisogno connesso alla finalità originaria.

Il D.M. n. 688 del 24 maggio 2023 è intervenuto per modificare la disciplina sul contratto integrativo di sede e sui criteri di ripartizione del cofinanziamento; lo stesso decreto ha inoltre previsto un censimento nazionale degli ex lettori, gestito direttamente dal Ministero dell'Università e della Ricerca, elemento che conferma la persistenza di attività istruttorie e applicative ancora in corso.

Negli anni sono state evidenziate difficoltà nell'applicazione della disciplina. Le Organizzazioni sindacali hanno, in particolare, sollevato criticità rispetto alle modalità previste per la ricostruzione delle carriere e per la definizione del contenzioso. Ancora nel 2024 veniva segnalata la mancata completa definizione della questione e venivano richiesti al MUR dati ufficiali sul numero degli ex lettori interessati, sugli Atenei coinvolti e sull'effettivo utilizzo delle risorse previste dalla normativa.

Vi è inoltre un profilo che riteniamo debba essere attentamente valutato prima di modificare la destinazione delle risorse. Nel corso degli anni diverse Università hanno sostenuto direttamente, attraverso i propri bilanci, oneri derivanti dalla ricostruzione delle carriere degli ex lettori, dal pagamento di differenze retributive e arretrati, nonché dalla definizione di contenziosi e accordi.

Si tratta di somme che, in alcuni casi, possono essere state consistenti. A titolo esemplificativo, dalla documentazione contabile dell'Università degli Studi di Milano emerge che nel solo bilancio 2023 circa 5,7 milioni di euro di sopravvenienze passive risultano riconducibili, in larga parte, alla liquidazione della ricostruzione di carriera degli ex lettori disposta in applicazione del D.M. 688/2023. Esistono inoltre Atenei che avevano provveduto autonomamente già molti anni prima: l'Università di Pavia, ad esempio, dichiara di aver proceduto nel 2007 alla ricostruzione delle carriere e alla stipula degli atti transattivi, risultando, per tale ragione, esclusa dal successivo cofinanziamento ministeriale. Ne deriva una possibile asimmetria tra Atenei che hanno sostenuto oneri in via anticipata e Atenei che hanno beneficiato del cofinanziamento.

È pertanto opportuno evitare effetti distorsivi nella riallocazione delle risorse, garantendo anzitutto la piena copertura del fabbisogno residuo e un'equa considerazione degli oneri già sostenuti dagli Atenei.

Per questo motivo, prima di procedere a qualsiasi diversa utilizzazione delle somme, riteniamo indispensabile una ricognizione nazionale completa, dalla quale risultino almeno:

- il numero degli ex lettori effettivamente interessati e le situazioni ancora da definire;
- gli Atenei che hanno richiesto il cofinanziamento;
- gli Atenei beneficiari e le somme effettivamente erogate;
- gli oneri sostenuti direttamente dalle Università (ricostruzioni di carriera, arretrati, sentenze, accordi e transazioni);
- l'eventuale contenzioso residuo e lo stato delle definizioni;
- l'effettivo fabbisogno necessario alla definitiva chiusura della vertenza.

Solo sulla base di tale ricognizione riteniamo possa essere determinata con certezza l'esistenza di somme realmente eccedenti rispetto alla finalità per la quale erano state stanziare.

La Federazione Gilda-Unams, dipartimento università, ritiene pertanto che, prima di destinare ad altre finalità le risorse originariamente stanziare per gli ex lettori, debba essere accertato e soddisfatto l'effettivo fabbisogno ancora esistente, valutando anche la situazione degli Atenei che abbiano già sostenuto direttamente rilevanti oneri finanziari derivanti dalla medesima vicenda. Appare quindi necessario verificare, su basi documentali e pubbliche, che la finalità per la quale le risorse sono state stanziare sia stata integralmente conseguita, prima di procedere a una diversa destinazione.

b) Comma 2 - Titoli rilasciati dalle istituzioni AFAM

Con riferimento al comma 2, prendiamo atto con soddisfazione dell'intervento sulla denominazione dei titoli rilasciati dalle istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica (AFAM), che vengono ricondotti, a tutti gli effetti, alle lauree e alle lauree magistrali.

Giova ricordare che già gli articoli 102-107 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 avevano riconosciuto l'equipollenza dei diplomi accademici AFAM ai titoli universitari, seppur limitandola ai fini dell'ammissione ai pubblici concorsi.

L'attuale intervento, superando tale perimetro, realizza un'equiparazione piena sul piano terminologico e ordinamentale, in linea con la posizione che la Federazione Gilda-Unams ha da sempre sostenuto.

c) Comma 3 - Proroga del Consiglio Universitario Nazionale

Il comma 3 proroga fino al 31 dicembre 2026 il mandato degli attuali componenti del Consiglio Universitario Nazionale, nelle more della conclusione dell'iter parlamentare di riordino dell'organo. Il progetto di riordino e riorganizzazione del CUN è già oggetto di uno specifico iter parlamentare, con il disegno di legge A.S. n. 1890-A.

Pur comprendendo l'esigenza di assicurare continuità alle funzioni del CUN, riteniamo che, a fronte di una riforma che interviene sulla composizione, sull'organizzazione e sulle funzioni di un organismo così rilevante per il sistema universitario, sarebbero stati necessari un'adeguata informazione e un confronto con le Organizzazioni sindacali.

Auspichiamo, pertanto, che il MUR, prima della conclusione dell'iter parlamentare della riforma, possa assicurare alle Organizzazioni sindacali rappresentative un'apposita informativa e l'avvio di un confronto sul nuovo assetto del Consiglio Universitario Nazionale, con particolare riferimento a composizione, funzioni e modalità operative, consentendo così di conoscere compiutamente le modifiche previste e di formulare eventuali osservazioni.

C. Conclusioni

La **Federazione Gilda-Unams** valuta positivamente l'impianto degli articoli 5 e 6 nella parte in cui affronta criticità immediate di funzionamento e valorizza il merito nelle procedure concorsuali, nonché il riconoscimento pieno dei titoli AFAM.

Riteniamo tuttavia necessario che le proroghe previste, specie nei passaggi di natura derogatoria, siano accompagnate da misure strutturali e da un chiaro percorso di rientro a

regime: programmazione stabile dei percorsi abilitanti, reclutamento ordinario per i servizi educativi comunali, salvaguardie sul contingente delle immissioni in ruolo e per i docenti di religione cattolica l'innalzamento della quota assunzionale per evitare tempi incompatibili con l'obiettivo di stabilizzazione.

Riteniamo inoltre opportuno prevedere, per l'a.s. 2026/2027, una misura di salvaguardia per i vincitori di concorso assunti a tempo determinato in attesa di abilitazione, che consenta la trasformazione a tempo indeterminato e l'avvio dell'anno di prova dalla data di conseguimento dell'abilitazione.

Con riferimento all'articolo 6, chiediamo che ogni riallocazione delle risorse originariamente destinate alla vertenza ex lettori avvenga solo dopo una ricognizione nazionale completa e pubblica, e che sul riordino del CUN sia assicurata un'informativa tempestiva con avvio di confronto sindacale.

Restiamo a disposizione delle Commissioni per ogni ulteriore approfondimento tecnico e per contribuire, in sede emendativa, a soluzioni coerenti, trasparenti ed efficaci per i comparti rappresentati.

Il Coordinatore nazionale
Federazione Gilda Unams
Carlo Vito Castellana