

Ufficio Studi CODAU

"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau

DECRETO RAFFORZAMENTO PA [d.l. n. 44/2023 convertito in legge] - DOSSIER

Guida alla lettura delle disposizioni di maggiore interesse per le università¹

Il decreto-legge n. 44 del 22 aprile 2023, recante “Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche”, c.d. Decreto Rafforzamento per le PA, è stato convertito con la legge n. 74 del 21 giugno 2023 (Gazzetta ufficiale n. 143 del 21 giugno 2023 - Supplemento ordinario).

Al fine di agevolare l'individuazione delle **disposizioni di maggior interesse per le università**, le norme introdotte dal decreto-legge n. 44/2023 in commento sono raggruppate in paragrafi tendenzialmente omogenei per materia.

Il Dossier è integrato con alcune novità introdotte dal [decreto-legge n. 75, del 22 giugno 2023](#), il quale è intervenuto anche in materia di lavoro nella PA.

ENTRATA IN VIGORE

Il Decreto Rafforzamento PA (d.l. n. 44/2023) è entrato in vigore il **23 aprile 2023**. Le **modifiche** introdotte in sede di conversione entrano in vigore il **22 giugno 2023**.

STRUMENTI DI LETTURA

- [Testo coordinato](#) (testo Gazzetta ufficiale)
- In aggiornamento: [Testo d.l. n. 44/2023 \[link permanente a Normattiva.it\]](#)
- [Dossier parlamentare aggiornato al 9 giugno](#) (aggiornato con modifiche)
- [Iter parlamentare](#)

IN EVIDENZA

PROFESSORI E RICERCATORI:

- Incarichi retribuiti e consulenze in regime di tempo pieno
- Chiamate dirette (e “precoci”)
- Fondo per incentivazione del personale di ricerca

CONCORSI PTA:

- Compensi commissioni di concorso
- Limiti allo scorrimento delle graduatorie
- Solo prova scritta
- Reclutamento di giovani laureati
- Dirigenti a tempo determinato per PNRR

RAPPORTO DI LAVORO:

¹ Ha collaborato alla stesura del presente documento Giorgio Valandro Università di Padova

- Incentivazione PTA
- Aspettativa per motivi di lavoro fino a 3 anni
- Sviluppo organizzativo e PIAO

SELEZIONE PER LE UNIVERSITÀ

1. PROFESSORI E RICERCATORI	1
1.1. Incarichi retribuiti e consulenze in regime di tempo pieno	1
1.1.1. Incarichi esterni a docenti universitari a tempo pieno.....	1
1.1.2. Attività di consulenza	3
1.2. Chiamate dirette (e “precoci”)	3
1.3. Valorizzazione della ricerca.....	4
1.3.1. Fondo per incentivazione del personale di ricerca	4
1.3.2. Riorganizzazione MUR.....	5
2. PERSONALE CONTRATTUALIZZATO	5
2.1. Concorsi pubblici PTA	5
2.1.1. Compensi per componenti commissioni di concorso e dirigenti.....	6
2.1.2. Limiti allo scorrimento delle graduatorie	6
2.1.3. Solo prova scritta.....	7
2.1.4. Deroga al titolo della laurea.....	7
2.1.5. Reclutamento di giovani laureati	8
2.1.6. Posti riservati per volontari del servizio civile e persone con disabilità	9
2.2. Dirigenti	10
2.2.1. Incremento numero dirigenti a tempo determinato per PNRR	10
2.2.2. Dirigenti di livello generale oltre i limiti di pensione	11
2.3. Rapporto di lavoro	11
2.3.1. Aspettativa per motivi di lavoro fino a 3 anni	11
2.3.2. Valorizzazione del personale tecnico e amministrativo	12
2.4. Sviluppo organizzativo e PIAO.....	12
2.4.1. Formazione del personale nel PIAO.....	12
2.4.2. Osservatorio nazionale del lavoro pubblico (e del PIAO).....	13
3. LIMITAZIONE RESPONSABILITÀ ERARIALE.....	13

1. PROFESSORI E RICERCATORI

1.1. Incarichi retribuiti e consulenze in regime di tempo pieno

Il decreto-legge in commento interviene sulla controversa disciplina degli incarichi esterni dei professori e ricercatori universitari **in regime di tempo pieno**, cercando di limitare le incertezze interpretative della giurisprudenza e dei singoli regolamenti universitari, già evidenziate anche dal Piano nazionale anticorruzione 2017 e dal conseguente Atto di indirizzo MIUR del n. 39/2018.²

In particolare, il decreto-legge n. 44/2023 in commento precisa i **criteri** sia per l'autorizzazione di incarichi (anche) retribuiti sia per il libero svolgimento di attività di consulenza, coordinando quanto già previsto dall'art. 6, comma 10, legge n. 240/2010 e dall'art. 53, d.lgs. n. 165/2001 (con i rispettivi richiami agli artt. 60 e ss. del DPR n. 3/1957 e agli artt. 13, 14 e 15 del DPR n. 382/1980),

In estrema sintesi, rispetto alla formulazione vigente, oltre al **divieto di instaurare un "vincolo di subordinazione"**, che ribadisce il generale divieto di cumulo di impieghi (sia per gli incarichi esterni che per le attività di consulenza), meritano particolare attenzione i seguenti criteri:

a) INCARICHI ESTERNI

- "regime di **indipendenza**", la cui mancanza potrebbe integrare un'ipotesi mascherata di subordinazione o di lavoro parasubordinato;
- **assenza di "poteri esecutivi individuali"**, i quali potrebbero corrispondere all'esercizio di attività gestorie vietate. L'aggettivo "individuali" consente di escludere dalle ipotesi di incompatibilità la partecipazione a organi collegiali (per es. consigli di amministrazione o comitati esecutivi), ancorché dotati di "poteri esecutivi".

b) CONSULENZA

Assenza di "un'organizzazione di mezzi e di persone preordinata" allo svolgimento delle attività di consulenza, che può essere intesa almeno in due modi:

- divieto di rapporti di lavoro parasubordinato presso enti di consulenza (per es. studi professionali);

oppure

- divieto di esercizio di attività imprenditoriale, vietata in ogni caso, se l'organizzazione di mezzi e persone è realizzata dal docente universitario.

1.1.1. Incarichi esterni a docenti universitari a tempo pieno

Il decreto-legge in commento ha inserito un nuovo comma 10-bis all'articolo 6 della legge n. 240/2010 (Stato giuridico dei professori e dei ricercatori di ruolo), il quale **esplicita le condizioni** che devono essere soddisfatte per l'autorizzazione di **incarichi anche retribuiti** a docenti **in regime di tempo pieno**, stabilendo che *"I professori e i ricercatori a tempo pieno possono altresì assumere, previa autorizzazione del rettore, incarichi senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici o privati anche a scopo di lucro, purché siano svolti in regime di indipendenza, non comportino l'assunzione di poteri esecutivi individuali, non determinino situazioni di conflitto di interesse con l'università di*

² [ANAC, Piano Nazionale Anticorruzione 2017 \(Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017\)](#). Le istruzioni per le università del PNA 2017 devono considerarsi ancora valide per espresso richiamo da parte del Piano Nazionale Anticorruzione 2019 (Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, p. 26). Vedi anche l'[Atto di indirizzo MIUR del n. 39/2018](#)

appartenenza e comunque non comportino detrimento per le attività didattiche, scientifiche e gestionali loro affidate dall'università di appartenenza" (nuovo comma 10-bis, art. 6, legge n. 240/2010, introdotto dall'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 44/2023 in commento).

Si ricorda che l'art. 53, comma 7, d.lgs. n. 165/2001, che si applica anche ai docenti universitari, già prevede che l'autorizzazione a svolgere **incarichi esterni anche retribuiti** può essere accordata, una volta accertata *"l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi"*. Il terzo periodo dello stesso comma 7 dell'art. 53 rimette all'autonomia normativa delle università la **determinazione dei criteri**, oltre che delle procedure, per il rilascio delle autorizzazioni.

Nella determinazione dei criteri di autorizzazione, le università devono attenersi anche ai criteri direttivi di carattere generale, riconducibili ai principi di rango costituzionale (art. 97 Cost.), richiamati anche dal comma 5 dello stesso art. 53, il quale richiede che il conferimento o l'autorizzazione all'esercizio di incarichi esterni siano disposti secondo *"criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità"* e consentano di evitare:

- casi di *"incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione"*;
- *"situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente"*.

Infine, l'art. 6, comma 10, legge n. 240/2010, con riferimento soltanto a **incarichi esterni a titolo gratuito** che comportano lo svolgimento di "funzioni didattiche e di ricerca, nonché compiti istituzionali e gestionali presso enti pubblici e privati", individua i seguenti criteri per il rilascio dell'autorizzazione:

- a) "non si determinino situazioni di conflitto di interesse con l'università di appartenenza";
- b) l'attività esterna "non rappresenti detrimento delle attività didattiche, scientifiche e gestionali loro affidate dall'università di appartenenza".

È appena il caso di ricordare il principio generale del **divieto di cumulo di impieghi**, già disciplinato dagli artt. 60 e 65 del DPR n. 3/1957 e dall'art. 15 del DPR n. 382/1980, con le eccezioni previste per gli spin-off universitari e, per i soli docenti a tempo definito, le ipotesi di doppia affiliazione con università estere (art. 6, commi 9 e 12, legge n. 240/2010).

Il nuovo comma 10-bis dell'art. 6, legge 240/2010, interviene in questo contesto normativo, esplicitando i criteri per il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento di incarichi esterni anche retribuiti a docenti **in regime di tempo pieno**:

- a) non determinino situazioni di conflitto di interesse con l'università di appartenenza;
- b) non rappresentino detrimento delle attività didattiche, scientifiche e gestionali loro affidate dall'università di appartenenza;
- c) assenza di vincolo di subordinazione;
- d) siano svolti "in regime di indipendenza";
- e) non comportino l'assunzione di "poteri esecutivi individuali".

Come si vede, per il rilascio dell'autorizzazione, la novella da un lato richiama i principi costituzionali del divieto di conflitto anche potenziale di interessi e l'obbligo di garantire l'assolvimento dei compiti istituzionali, dall'altro, esplicita "nuovi" criteri o condizioni:

- **"assenza di vincolo di subordinazione"** (che rientra nel divieto di cumulo di impieghi);
- **"indipendenza"**, la cui mancanza potrebbe integrare un'ipotesi mascherata di subordinazione o di lavoro parasubordinato;
- **assenza di "poteri esecutivi individuali"**, i quali potrebbero corrispondere all'esercizio di attività gestorie ossia attività imprenditoriale (incompatibilità assoluta).

L'aggettivo "individuali" esclude dalle ipotesi di incompatibilità la **partecipazione a organi collegiali** (per es. consigli di amministrazione o comitati esecutivi), ancorché dotati di "poteri esecutivi". Se questa interpretazione è corretta, questa risulterebbe essere senza dubbio la novella di maggior rilevanza.

1.1.2. Attività di consulenza

Il decreto-legge in commento fornisce anche un'interpretazione autentica del primo periodo del comma 10, art. 6. legge n. 240/2010, il quale disciplina le c.d. attività libere, *"con specifico riferimento alle attività di consulenza"*, che possono essere svolte da professori e ricercatori a tempo pieno, *senza necessità di autorizzazione*, fatto salvo il rispetto degli obblighi istituzionali.

La norma in commento precisa che *"ai professori e ai ricercatori a tempo pieno è consentito lo svolgimento di attività extra-istituzionali realizzate in favore di privati, enti pubblici ovvero per fini di giustizia, purché prestate senza vincolo di subordinazione e in mancanza di un'organizzazione di mezzi e di persone preordinata al loro svolgimento, fermo restando il limite massimo del trattamento economico complessivo fissato in base all'art. 23-ter del d.l. n. 201/2011"* (art. 9, comma 2-ter, d.l. n. 44/2023 in commento).

Anche in questo caso, la *ratio* della norma sembra quella di esplicitare il divieto di cumulo di impieghi (*"senza vincolo di subordinazione"*), compresi i rapporti di lavoro parasubordinato presso enti (per es. studi professionali) con *"un'organizzazione di mezzi e di persone preordinata"* allo svolgimento delle attività di consulenza.

Se l'organizzazione di mezzi e persone deve essere intesa, invece, come realizzata dal docente universitario, allora il divieto dovrebbe essere ricondotto al divieto di esercizio di attività imprenditoriale, vietata in ogni caso (incompatibilità assoluta).

1.2. Chiamate dirette (e "precoci")

Il decreto-legge in commento (art. 9, comma 3-bis) autorizza le università statali e non statali direttamente impegnate nel rafforzamento e nella creazione di infrastrutture di ricerca o nella realizzazione o nell'ammodernamento di infrastrutture tecnologiche di innovazione, a procedere, nell'ambito delle relative disponibilità di bilancio e a valere sulle facoltà assunzionali disponibili a legislazione vigente, alle chiamate di cui all'articolo 1, comma 9, della legge n. 230/2005, **anche in deroga ai requisiti temporali di stabilità previsti** (ossia "almeno un triennio presso istituzioni universitarie o di ricerca estere una posizione accademica equipollente").

La norma in commento si applica alle università **direttamente impegnate**:

- nel rafforzamento e nella creazione di infrastrutture di ricerca;
- nella realizzazione o nell'ammodernamento di infrastrutture tecnologiche di innovazione.

Questa facoltà va esercitata **entro il 31 dicembre 2025**, in quanto espressamente **finalizzata a:**

- conseguire gli obiettivi del PNRR per la Missione 4, «Istruzione e Ricerca» – componente 2, «Dalla ricerca all'impresa» – Linea di investimento 3.1, «Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione»;
- favorire l'apporto delle migliori professionalità accademiche e di ricerca nonché il rientro dei migliori studiosi dall'estero.

1.3. Valorizzazione della ricerca

1.3.1. Fondo per incentivazione del personale di ricerca

Il decreto-legge in commento introduce un nuovo comma 1-bis all'art. 9 della legge n. 240/2010, prevedendo la possibilità per le università di istituire, *oltre al Fondo di Ateneo per la premialità*, anche un **fondo per la valorizzazione dei risultati della ricerca** con risorse derivanti da progetti di ricerca, europei o internazionali, **non ricompresi nel PNRR**, ammessi al finanziamento sulla base di **bandi competitivi**, limitatamente alla parte riconosciuta a tassi forfettari, o comunque non destinata a puntuale rendicontazione" (nuovo comma 1-bis dell'art. 9, legge n. 240/2010, introdotto dall'art. 9, comma 3 del d.l. n. 44/2023).

Con **decreto del MUR** saranno definite le modalità di erogazione della quota premiale in favore di professori e ricercatori, anche a tempo determinato:

- a) entro il **limite massimo del 30%** del trattamento economico individuale, anche nel caso di partecipazione a più progetti di ricerca;
- b) per il solo periodo di realizzazione dei progetti da cui derivano i fondi e comunque nel limite della disponibilità delle **risorse dei progetti non destinate a puntuale rendicontazione**;
- c) tenendo conto dell'**impegno individuale** nella elaborazione e nella realizzazione degli interventi proposti e finanziati, nonché dei principi di trasparenza, imparzialità e oggettività.

Destinatari delle quote premiali saranno **professori e ricercatori**, anche a tempo determinato.

Con la norma in commento, le singole università avranno la possibilità di offrire al personale direttamente coinvolto nella realizzazione di progetti di ricerca un riconoscimento economico correlato alla capacità di attrarre risorse a seguito del finanziamento di progetti di ricerca mediante bandi competitivi e alla realizzazione dei relativi interventi. Vi è da precisare comunque che già molti atenei incentivano il personale docente e ricercatore all'interno di programmi competitivi con specifici regolamenti.

Le risorse impiegabili sono costituite dalla parte di finanziamento esterno ricevuto, limitatamente alla quota non soggetta a puntuale rendicontazione, che sarebbe in ogni caso incamerata nel bilancio dell'università³.

1.3.2. Riorganizzazione MUR

L'articolo 9, ai commi 1 e 2, Il decreto-legge in commento interviene sulla disciplina inerente alle funzioni del Ministero dell'università e della ricerca, con riferimento:

- all'attività di supporto agli Osservatori, nazionale e regionali, per la formazione sanitaria specialistica e all'Osservatorio nazionale per le professioni sanitarie;
- alla valutazione dei progetti di ricerca.

Il decreto-legge in commento rafforza il ruolo del MUR nella gestione degli adempimenti connessi al PNRR, istituendo in via definitiva ([art. 9, comma 1, d.l. n. 44/2023](#)):

- a) la "Struttura tecnica di missione per il rafforzamento della qualità della formazione universitaria specialistica nel settore sanitario" (art. 19 -quinquies, del decreto-legge n. 4/2022);
- b) la "Struttura tecnica di valutazione dei progetti di ricerca", con conseguente abrogazione dell'art. 21-bis, legge n. 240/2010.

Il comma 1, lettera a), modifica l'articolo 51-ter del decreto legislativo n. 300 del 1999, in materia di competenze del Ministero dell'università e della ricerca, integrando l'elenco delle aree funzionali del MUR con le seguenti nuove aree funzionali⁴:

- supporto alle attività degli Osservatori, nazionale e regionali, per la formazione sanitaria specialistica (articoli 43 e 44 del d.lgs. n. 368/1999) e dell'Osservatorio nazionale per le professioni sanitarie (articolo 10 del d.m. 19 febbraio 2009);
- promozione del coordinamento delle attività di ricerca delle università, degli enti pubblici di ricerca e delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, al fine di perseguire obiettivi di eccellenza e incrementare la sinergia e la cooperazione tra gli enti citati ed il sistema economico-produttivo, pubblico e privato, nonché valutazione dei progetti di ricerca.

2. PERSONALE CONTRATTUALIZZATO

2.1. Concorsi pubblici PTA

L'articolo 1-bis del decreto-legge in commento introduce un complesso di disposizioni in materia di concorsi pubblici, tra le quali sono di particolare interesse anche per le università:

³ Come è noto, l'attuale quadro regolatorio europeo in materia di finanziamenti alla ricerca prevede che, nell'ambito delle sovvenzioni riconosciute ai soggetti realizzatori, ve ne sia una parte assegnata secondo un tasso forfettario (espresso in termini percentuali dei costi diretti rendicontati e positivamente valutati) per i costi di un'operazione che non sono soggetti a puntuale rendicontazione.

⁴ L'integrazione delle aree funzionali in commento è da ricondurre all'istituzione presso il MUR della Struttura tecnica di missione per il rafforzamento della qualità della formazione universitaria specialistica nel settore sanitario - con compiti di supporto agli Osservatori menzionati - e della Struttura tecnica di valutazione dei progetti di ricerca. Poiché le disposizioni applicabili prevedono l'istituzione delle Strutture quali strutture tecniche di livello dirigenziale generale, la lettera b) del comma in esame modifica l'articolo 51-quater del d.lgs. n. 300/1999 al fine di prevedere due ulteriori uffici di livello dirigenziale generale presso il MUR, incrementando il numero da 6 a 8.

2.1.1. *Compensi per componenti commissioni di concorso e dirigenti*

Il decreto-legge in commento interviene nuovamente sulla disciplina dei compensi per la partecipazione alle commissioni di concorso, prevedendo che anche “**gli enti diversi dalle amministrazioni dello Stato**”, possono applicare la disciplina posta dall’articolo 3, comma 13, della legge n. 59/2019 (c.d. Legge per la concretezza della PA) e dal relativo decreto attuativo DPCM 24 aprile 2020 (art. 13, comma 3, secondo periodo, della l. 59/2019 introdotto dall’art. 1-ter, comma 1, *lett. a*, del d.l. n. 44/2023 in commento).⁵

Per la determinazione dei compensi, quindi, ogni università dovrà adottare un provvedimento *ad hoc* per recepire i criteri fissati dal [DPCM 24 aprile 2020](#) (che aggiorna gli importi fissati dal DPCM 23 marzo 1995). Resta da precisare che già tanti atenei hanno esercitato la loro autonomia organizzativa adeguando gli importi del 1995 riportandoli alla disciplina del 2020

Compensi anche per i dirigenti

Il decreto-legge in commento, inoltre, ribadisce che **non si applica il principio di onnicomprensività del trattamento economico del dirigente pubblico** (art. 24, comma 3, d.lgs. n. 165/2001) ai compensi spettanti al presidente e gli altri componenti delle commissioni concorsuali presso tutte le amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, comprese quindi le università, assicurando così l’erogazione del compenso aggiuntivo rispetto al trattamento economico del dirigente (art. 3, comma 14, legge n. 56/2019, modificato dall’art. 1-ter, comma 1, *lett. b*, del d.l. n. 44/2023 in commento).

Resta fermo che anche tali compensi rientrano nel computo del **limite massimo retributivo** previsto per i lavoratori pubblici (art. 23-ter, d.l. n. 201/2011, richiamato dall’art. 3, comma 14, primo periodo, legge n. 56/2019).

2.1.2. *Limiti allo scorrimento delle graduatorie*

Il decreto-in commento introduce un limite massimo di candidati idonei tra quelli collocati in graduatoria, stabilendo che “*sono considerati idonei i candidati collocati nella graduatoria finale entro **il venti per cento dei posti successivi all’ultimo di quelli banditi**. In caso di rinuncia all’assunzione o di dimissioni del dipendente intervenute entro sei mesi dall’assunzione, l’amministrazione può procedere allo scorrimento della graduatoria nei limiti di cui al quarto periodo*”, ossia del 20% (art. 35, comma 5-ter del d.lgs. n. 165/2001, modificato dall’art. 1-bis, lett. a, punto n. 2, del d.l. n. 44/2023 in commento).

Il **limite del 20%** va calcolato, quindi, rispetto al numero dei candidati collocati in graduatoria in posizione successiva a quella dei vincitori dei posti previsti dal bando (non rispetto al totale dei posti già oggetto del bando, dal momento che in questo modo la norma sarebbe inapplicabile). A mero titolo di esempio, a fronte di un bando per

⁵ Questa disciplina, sino ad oggi applicabile soltanto per i concorsi delle Amministrazioni dello Stato e per la Commissione per l’attuazione del Progetto di Riqualificazione delle Pubbliche Amministrazioni (RIPAM), è stata oggetto di numerose pronunce non omogenee delle sezioni controllo della Corte dei Conti, da cui emergeva l’esigenza di una decisione nomofilattica per determinare l’esatto ambito soggettivo di applicazione degli artt. 13 e 14 della legge n. 56/2019. Vedi *ex multis* [Corte dei Conti Veneto, Sez. contr. Delib. n. 72/2022](#), che ha affermato l’applicabilità della disciplina in commento agli Enti locali, in virtù dell’espresso richiamo operato dal DPCM 24 aprile 2020. Con la novella in commento, da una lettura sistematica della norma, anche le università potrebbero applicare i criteri stabiliti dal DPCM, anche in assenza di un esplicito riferimento alle amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001.

l'assunzione di 7 unità di personale e di una graduatoria finale di 27 candidati valutati positivamente, i candidati idonei allo scorrimento della graduatoria saranno i primi 4 dei non vincitori [27 (in graduatoria) - 7 (vincitori dei posti a bando) = 20 residui = 4 idonei (20% di 20).

Resta ferma, per l'idoneità, la condizione del conseguimento di un punteggio non inferiore a quello minimo previsto dal bando.

Si prevede, inoltre, che l'amministrazione possa procedere allo **scorrimento** della graduatoria **in caso di rinuncia** all'assunzione o di **dimissioni precoci** del dipendente, ossia intervenute entro 6 mesi dall'assunzione.

Questo significa che il candidato idoneo che rinuncia o si dimette entro 6 mesi dall'assunzione non viene conteggiato nel computo del 20%. In questo caso, lo scorrimento della graduatoria dovrebbe risultare consentita anche oltre il termine di validità della graduatoria (2 anni dall'approvazione definitiva della graduatoria), nel caso in cui le menzionate dimissioni dovessero avvenire entro i 6 mesi, ma in un momento successivo all'ordinario termine biennale di scadenza della graduatoria.

Il regime temporale di applicazione della norma non può certamente essere retroattivo; non riguarda di certo, quindi, le graduatorie ancora valide. Poiché la legge dispone solo per il futuro, il tetto si applica esclusivamente alle graduatorie approvate per effetto di bandi di concorso emanati successivamente al 21.6.2023, in applicazione del principio *tempus regit actum*.

Ci pensa però l'Ufficio Legislativo del Ministro per la Pubblica Amministrazione a chiarire, tra le altre cose, [con la nota UGM FP-0001187-A-16/06/2023 - ULM FP-0000499-P-16/06/2023⁶](#) che, "la misura in argomento, benché di portata generale, non è applicabile ai reclutamenti disciplinati da misure particolari, quali quelli relativi al personale sanitario, scolastico, **universitario**, della ricerca dell'Istituto superiore di sanità, come pure - anche se non espressamente indicati- sono da ritenere indubbiamente esclusi dal suo ambito di applicazione anche i reclutamenti del personale **in regime pubblicistico**"....

2.1.3. Solo prova scritta

Il decreto-legge in commento prevede che, **fino al 31 dicembre 2026**, i bandi di concorso possano prevedere lo svolgimento della sola prova scritta, in deroga esplicita al principio che richiede lo svolgimento, oltre che di almeno una prova scritta, a contenuto teorico pratico, anche di una prova orale (nuovo art. 35-quater, comma 3-bis, d.lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 1-bis, lett. c, del d.l. n. 44/2023 in commento).

Dall'ambito della deroga sono **escluse** le procedure concorsuali inerenti a profili professionali apicali, relative, quindi, all'area o **categoria immediatamente sottostante all'area dirigenziale**, oltre che le procedure inerenti alle aree dirigenziali.

2.1.4. Deroga al titolo della laurea

Il decreto-legge in commento modifica la formulazione letterale della norma che consente la definizione, in sede di revisione degli ordinamenti professionali da parte da parte dei CCNL di comparto relativi al periodo 2019-2021, di tabelle di corrispondenza tra vecchi e nuovi inquadramenti, sulla base di requisiti di esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dalle amministrazioni per **almeno 5 anni**, anche

⁶ si tratta del parere pubblicato, il 26/6/2023, in Asmel-Le autonomie: https://leautonomie.asmel.eu/wp-content/uploads/2023/06/ministero-PA-IN-RISPOSTA-prot-1187-sostituisce-prot-1180_230624_082948-sul-tema-della-retroattivita-della-legge-TAGLIA-IDONEI.pdf

in deroga al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso all'area o categoria dall'esterno (art. 35, comma 5-ter del d.lgs. n. 165/2001, modificato dall'art. 1-bis, lett. a, punto n. 2, del d.l. n. 44/2023 in commento).

La novella sostituisce il riferimento all'amministrazione di appartenenza con il termine generico di **"amministrazioni", non necessariamente di appartenenza**, al fine di consentire l'applicazione delle tabelle anche per il personale, come quello in posizione di distacco o di comando, che ha svolto servizio presso un'amministrazione diversa da quella di appartenenza.

2.1.5. Reclutamento di giovani laureati

Il decreto-legge in commento riconosce a determinate pubbliche amministrazioni, tra cui le università, la possibilità di assumere, nel limite del 10% delle loro facoltà assunzionali, giovani laureati con contratto di apprendistato o, attraverso apposite convenzioni, studenti di età inferiore a 24 anni con contratto di formazione e lavoro, da inquadrare nell'area **funzionari**. I contratti di apprendistato e le convenzioni con le istituzioni universitarie devono essere stipulati **entro il 31 dicembre 2026** (art. 3-ter, d.l. n. 44/2023 in commento).

Nei limiti delle facoltà assunzionali di ciascuna amministrazione, al termine dei contratti il rapporto di lavoro **si trasforma a tempo indeterminato**, a condizione della sussistenza dei requisiti per l'accesso al pubblico impiego e della valutazione positiva del servizio prestato.⁷

Contratti di apprendistato (su base territoriale)

Come anticipato, l'articolo 3-ter del decreto in commento riconosce anche alle università, **fino al 31 dicembre 2026** e nel **limite del 10%** delle facoltà assunzionali, la facoltà di assumere, con contratto di lavoro a tempo determinato di apprendistato, di durata massima di 36 mesi, giovani laureati individuati **su base territoriale** mediante avvisi **pubblicati sul portale del reclutamento InPA**.

La definizione dei criteri e delle modalità delle procedure di reclutamento, è demandata ad apposito decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca, previa intesa in Conferenza unificata. Non è stabilito, tuttavia, il termine entro il quale il decreto interministeriale deve essere adottato.

I criteri di selezione dovranno prevedere:

1. una prova scritta;
2. valutazione dei seguenti titoli:
 - punteggi conseguiti dal candidato nei titoli accademici (inclusa la media ponderata dei voti conseguiti nei singoli esami);
 - eventuali specializzazioni post lauream;
 - eventuali esperienze professionali documentate, conferenti con la tipologia dei posti banditi;
3. una prova orale in cui sono valutate le competenze finalizzate ad accertare il possesso dell'insieme delle conoscenze e delle capacità logico-tecniche,

⁷ Questa facoltà è riconosciuta alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, tra cui le università, in deroga a quanto previsto dalla normativa vigente in materia di ricorso a forme di lavoro flessibile da parte delle P.A. e ai relativi limiti di spesa, di cui, rispettivamente, all'articolo 36, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 e all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 78/2010.

comportamentali nonché manageriali, per i profili che svolgono tali compiti, che devono essere specificate nel bando e definite in maniera coerente con la natura dell'impiego, ovvero delle abilità residue nel caso dei soggetti con disabilità ai sensi della L. n. 68/1999 (come previsto dall'art. 35-quater, comma 1, lett. a), secondo periodo, del d.lgs. n. 165/2001).

Si ricorda che il richiamato art. 35-quater, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 165/2001, al primo periodo prevede l'espletamento di almeno una prova scritta, anche a contenuto teorico-pratico, e di una prova orale, comprendente l'accertamento della conoscenza di almeno una lingua straniera.

A parità di punteggio è preferito il **candidato più giovane**.

Contratti di formazione e lavoro

Le medesime PA possono stipulare, fino al 31 dicembre 2026, **convenzioni non onerose con istituzioni universitarie** aderenti alla CRUI (Conferenza dei rettori delle Università italiane) e finalizzate alla individuazione di **studenti di età inferiore a 24 anni** che hanno concluso gli esami previsti dal piano di studi, da assumere a tempo determinato con contratti di formazione e lavoro (comma 2).

Le modalità di individuazione dei suddetti studenti sono demandate al medesimo decreto interministeriale di cui al comma 1, che individua anche i contenuti omogenei delle predette convenzioni.

Un nuovo decreto-legge, già pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 22 giugno 2023, ha già introdotto modifiche alla normativa in commento, precisando che la nuova disciplina su contratti di apprendistato e formazione e lavoro si applica **“nel rispetto dell'art. 35, d.lgs. n. 165/2001”** (vedi [art. 28 del decreto-legge n. 75/2023](#)).

Trasformazione a tempo indeterminato

Al termine dei contratti in oggetto, in presenza dei requisiti per l'accesso al pubblico impiego e della valutazione positiva del servizio prestato, il rapporto di lavoro si trasforma a tempo indeterminato nei limiti delle facoltà assunzionali già utilizzate (comma 3).

Valutazione del titolo nei bandi di concorso

I bandi di concorso per l'accesso al pubblico impiego possono prevedere che il punteggio del titolo di studio richiesto per l'accesso sia aumentato **fino al doppio**, quando il titolo è stato **conseguito nei 5 anni antecedenti** alla scadenza del termine di presentazione della domanda di partecipazione (art. 3-ter, comma 4, d.l. n. 44/2023 in commento).

2.1.6. Posti riservati per volontari del servizio civile e persone con disabilità

Riserva di posti per i volontari del servizio civile

Il decreto-legge n. 44/2023 in commento prevede, in favore degli operatori volontari che hanno concluso senza demerito il servizio civile universale, una riserva di posti pari al **15% nelle assunzioni di personale non dirigenziale** presso le PA, tra cui le università, da prevedere nei concorsi banditi (art. 1, comma 9-bis del decreto-legge in commento, che ha modificato l'articolo 18 del D.lgs. n. 40/2017).

Sono comunque **fatte salve**:

- le quote di riserva previste dalla L. n. 68/1999 in favore dei soggetti aventi titolo all'assunzione in quanto rientranti nelle categorie protette;
- le quote di riserva previste da leggi speciali in favore di particolari categorie di cittadini che non possono complessivamente superare la metà dei posti banditi nei concorsi per l'ammissione alle carriere direttive e di concetto (ex art. 5, comma 1, D.P.R. 3/1957);
- la riserva di almeno il 50% delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno nell'ambito delle procedure comparative finalizzate alle progressioni fra le aree e, negli enti locali, anche fra qualifiche diverse (ex art. 52, comma 1-bis, del d.lgs. n. 165/2001).

Si dispone, infine, che, se la riserva dà luogo a frazioni di posto, le frazioni si cumulano con la riserva relativa ai successivi concorsi per l'assunzione di personale non dirigenziale banditi dalla medesima amministrazione oppure è utilizzata nei casi in cui si procede a ulteriori assunzioni attingendo alla graduatoria degli idonei.

Riserva di posti per persone con disabilità

Il decreto-legge in commento prevede, per il settore pubblico e per quello privato, la possibilità di individuare, con riferimento alla quota riservata dalla normativa vigente all'assunzione obbligatoria di soggetti rientranti nelle categorie protette, eventuali riserve in favore dei gruppi di persone con disabilità per i quali si riscontra una **maggiore difficoltà di inserimento lavorativo** (art. 1, comma 14-septies, d.l. n. 44/2023 in commento).

2.2. Dirigenti

2.2.1. Incremento numero dirigenti a tempo determinato per PNRR

Il decreto-legge in commento rafforza ulteriormente la possibilità, per le PA "impegnate nell'attuazione del PNRR", di incrementare il numero di dirigenti a tempo determinato, per la "*copertura dei posti delle rispettive articolazioni che rivestono la qualifica di **soggetti attuatori del PNRR***" (art. 1, comma 1 del d.l. n. 44/2023 in commento, che introduce un secondo periodo all'art. 1, comma 15, del d.l. n. 80/2021, c.d. Decreto Reclutamento).

In particolare, la norma in commento innalza al **12% la quota di dirigenti a tempo determinato** rispetto alla dotazione organica dei dirigenti, sia generali che non generali, **fino al 31/12/2026**. Si ricorda che a regime, per le università, il limite è pari all'8% e al 10% della dotazione organica per la prima fascia e, rispettivamente, per la seconda fascia (art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165/2001).

La norma in commento si aggiunge a quella già introdotta con il c.d. Decreto reclutamento (art. 1, comma 15, primo periodo, d.l. n. 80/2021), che prevede la possibilità, sempre per le PA impegnate nell'attuazione del PNRR, di **raddoppiare i limiti** percentuali per il conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato a personale esterno, in deroga all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 (quindi 16% e 20% della dotazione organica, rispettivamente dei dirigenti di prima fascia e di seconda fascia).

L'ambito di applicazione delle due norme è in parte diverso, in quanto la norma più favorevole (20% della dotazione organica dei dirigenti di seconda fascia) si applica soltanto per **“posizioni dirigenziali vacanti relative a compiti strettamente e direttamente funzionali all'attuazione degli interventi del Piano”**. In concreto, si tratta di posizioni dirigenziali di aree omogenee già presenti nell'organigramma dell'Amministrazione interessata, a condizione che si tratti, caso per caso, di strutture amministrative con **“compiti strettamente e direttamente funzionali all'attuazione degli interventi del Piano”**, senza necessità che l'università sia anche soggetto attuatore del PNRR (art. 1, comma 15, primo periodo, d.l. n. 80/2021).

La norma introdotta dal decreto in commento, invece, si applica soltanto per le PA che sono anche **“soggetti attuatori del PNRR”**. In questi casi, però, non è necessaria la presenza di posizioni dirigenziali vacanti, potendo l'Amministrazione istituire **posizioni dirigenziali ad hoc in qualità di soggetto attuatore**.⁸

In entrambi i casi, gli incarichi sono conferiti per la durata espressamente prevista per ciascun incarico, e comunque **non oltre il 31 dicembre 2026** (art. 1, comma 15, ult. periodo, d.l. n. 80/2021).

2.2.2. Dirigenti di livello generale oltre i limiti di pensione

In sede di conversione in legge è stata introdotta una norma transitoria che consente di derogare alla disciplina restrittiva sugli **incarichi ai soggetti in quiescenza** (art. 5, comma 9, d.l. n.95/2012), con riferimento al trattenimento in servizio, per un periodo in ogni caso non eccedente il **31 dicembre 2026**, dei dirigenti titolari di incarichi di **funzione dirigenziale di livello generale** o di livello superiore⁹, compresi i titolari che non siano dipendenti pubblici di ruolo. Il trattenimento in servizio viene ammesso con riferimento ai dirigenti in possesso di **specifiche professionalità** (art. 1, comma 4-bis, del d.l. n. 44/2023 in commento).

Nonostante il tenore letterale della norma in commento (“amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001”), la deroga **difficilmente** potrà trovare attuazione **nelle università**, in quanto i richiamati commi 3 e 4 dell'art. 19, d.lgs. n. 165/2001 non possono trovare applicazione in via analogica ai dirigenti universitari che, di norma, sono dirigenti di seconda fascia.

Un discorso diverso si potrebbe ipotizzare per i Direttori generali delle università, i quali hanno però un regime giuridico speciale ex legge n. 240/2010. Il condizionale è d'obbligo, inoltre, perché la rubrica dell'articolo in commento fa riferimento esclusivo alle “amministrazioni centrali”, anche il testo introdotto in sede di conversione in legge, fa riferimento alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001.

2.3. Rapporto di lavoro

2.3.1. Aspettativa per motivi di lavoro fino a 3 anni

Il decreto-legge in commento aumenta il periodo massimo di aspettativa non retribuita concedibile ai dipendenti pubblici, elevando da 12 a **36 mesi il periodo**

⁸ Sulle incertezze dell'ambito di applicazione delle due norme in commento (primo e secondo periodo dell'art. 1, comma 15, d.l. n. 80/2021), vedi anche il [Dossier del Parlamento](#), pp. 10-11.

⁹ Si ricorda che gli incarichi di livello superiore a quello generale sono costituiti da quelli di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e dagli incarichi di livello equivalente a quest'ultimo.

massimo di aspettativa, senza assegni e senza decorrenza dell'anzianità di servizio, anche per avviare attività professionali e imprenditoriali (nuovo art. 18, comma 1, legge n. 183/2010, modificato dall'art. 1, comma 12-quater, d.l. n. 44/2023 in commento).

Si ricorda che i dipendenti pubblici possono essere collocati in aspettativa, senza assegni e senza decorrenza dell'anzianità di servizio, per un periodo massimo di dodici mesi (che ora diventano 36 mesi) ed è **rinnovabile per una sola volta**, anche per avviare attività professionali e imprenditoriali. L'amministrazione di appartenenza decide la concessione dell'aspettativa, tenendo conto delle **esigenze organizzative**, dopo aver esaminato la documentazione prodotta dall'interessato art. 18, comma 1, legge n. 183/2010).

Nel periodo di aspettativa non trovano applicazione le disposizioni in tema di incompatibilità per i dipendenti pubblici, di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, fatta salva, la disciplina specifica di cui all'art. 23-bis recante disposizioni in tema di mobilità tra pubblico e privato art. 18, commi 2 e 3, legge n. 183/2010).

2.3.2. Valorizzazione del personale tecnico e amministrativo

Si segnala anche il decreto-legge n. 75/2023 (pubblicato in Gazzetta ufficiale del 23 giugno 2023, ossia il giorno dopo il decreto in commento), il quale intende sbloccare almeno il 50% del fondo di 50 milioni di euro che la legge di bilancio per il 2022 aveva destinato per la valorizzazione del personale tecnico e amministrativo delle università statali e al raggiungimento, da parte delle università, di più **elevati obiettivi nell'ambito della didattica, della ricerca e della terza missione**.

Si tratta, infatti, di risorse già disponibili e assegnate alle università nel 2022, ma inutilizzabili in mancanza della contrattazione integrativa. La novella in commento prevede che il 50% del fondo è destinato all'**integrazione delle componenti del trattamento fondamentale diverse dallo stipendio**, negli importi da definirsi nell'ambito del contratto collettivo nazionale" (CCNL), che dovrebbe essere di imminente approvazione (art. 5 decreto-legge n. 75/2023, che riformula l'art. 1, comma 297, lett. b, della legge n. 234/2021, c.d. Legge di bilancio per il 2022).

2.4. Sviluppo organizzativo e PIAO

2.4.1. Formazione del personale nel PIAO

Il decreto-legge in commento prevede che tra i contenuti necessari del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), le amministrazioni indichino gli obiettivi, le risorse e le metodologie per la formazione del personale, individuando al proprio interno i dirigenti e funzionari per realizzare le attività di formazione (nuovo comma 7-ter dell'art. 6, decreto-legge n. 80/2021, introdotto dall'art. 1, comma 14-sexies, d.l. n. 44/2023 in commento).

In particolare, la novella interviene soltanto su una specifica sotto-sezione del PIAO, relativa alla formazione del personale. Sotto questo profilo, la novella interviene pertanto su una materia attualmente disciplinata con regolamento ministeriale (DM 30 giugno 2022, n. 132, che definisce il contenuto del PIAO).

La modifica specifica che nell'ambito della sezione relativa alla formazione del personale (ossia la **sezione "Organizzazione e capitale umano"**), le amministrazioni devono indicare, quali elementi necessari:

- 1) gli **obiettivi** della formazione;
- 2) le **risorse finanziarie** necessarie nei limiti di quelle a tale scopo disponibili;

3) le **metodologie** formative da adottare in riferimento ai diversi destinatari.

In relazione alle risorse finanziarie, la disposizione prevede testualmente “l’impiego delle **risorse proprie e di quelle attribuite dallo Stato e dall’Unione europea**”. La disposizione aggiunge, inoltre, che le amministrazioni sono tenute a realizzare le attività di formazione con **risorse interne**, individuando al proprio interno i dirigenti e i funzionari aventi competenze e conoscenze idonee e destinando specifici percorsi formativi per creare figure di docente e di tutor.

La disposizione incide su quanto previsto nel citato DM n. 132/2022, in base al quale nella sezione Organizzazione e capitale umano, alla sottosezione Piano triennale dei fabbisogni di personale ogni amministrazione indica le strategie di formazione del personale, evidenziando le priorità strategiche in termini di riqualificazione o potenziamento delle competenze organizzate per livello organizzativo e per filiera professionale (art. 4, comma 1, *lett. c*, n. 4). L'allegato al DM, che contiene lo schema tipo di PIAO, prevede **l’indicazione delle risorse interne ed esterne** disponibili o attivabili ai fini delle strategie formative.

2.4.2. Osservatorio nazionale del lavoro pubblico (e del PIAO)

Il decreto-legge in commento istituisce l’Osservatorio nazionale del lavoro pubblico al fine di promuovere lo sviluppo strategico del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) e le connesse iniziative di indirizzo in materia di lavoro agile, innovazione organizzativa, misurazione e valutazione della performance, formazione e valorizzazione del capitale umano, e di garantire la piena applicazione delle attività di monitoraggio sull’effettiva utilità degli adempimenti richiesti dai piani non inclusi nel Piano, anche con specifico riguardo all’impatto delle riforme in materia di pubblica amministrazione (nuovo comma 8-bis all’art. 6, d.l. n. 80/2021, introdotto dall’art. 2, comma 1, d.l. n. 44/2023 in commento).

L’Osservatorio nazionale del lavoro pubblico è istituito **presso il Dipartimento della funzione pubblica** della Presidenza del Consiglio dei ministri. La definizione della sua composizione e del suo funzionamento è demandata ad apposito decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, da adottarsi entro 45 giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione in commento.

Conseguentemente, vengono soppressi l’Osservatorio nazionale del lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche e la Commissione tecnica per la performance (art. 2, comma 2, d.l. n. 44/2023 in commento).

3. LIMITAZIONE RESPONSABILITÀ ERARIALE

Il decreto-legge n. 44/2023 in commento proroga di un anno, ossia **fino al 30 giugno 2024**, la disposizione del decreto-legge n. 76/2020 sul c.d. **scudo erariale**, che limita in via transitoria la responsabilità erariale di amministratori, dipendenti pubblici e privati cui è affidata la gestione di pubbliche risorse, ai danni cagionati dalle sole condotte poste in essere con dolo, escludendo quindi ogni responsabilità **per colpa grave** (art. 1, comma 12-quinquies, lett. a), decreto-legge n. 44/2023 in commento).

A tal fine la disposizione in esame modifica l’articolo 21, comma 2 del decreto-legge n. 76/2020, che limita, con riguardo ai fatti commessi dal 17 luglio 2020 al 30 giugno 2024, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l’azione di responsabilità, ai soli casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente sia stata compiuta

con dolo. Questa limitazione di responsabilità si applica ai danni cagionati dalle **sole condotte attive**, mentre nel caso di danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto che avrebbe dovuto attivarsi, il soggetto agente continua a risponderne sia a titolo di dolo, sia di colpa grave.

La disposizione in esame promette che la proroga fino al 30 giugno 2024 è disposta in attesa di una complessiva revisione della disciplina sulla responsabilità amministrativo-contabile, diretta a **combattere la c.d. burocrazia difensiva** (paura della firma)¹⁰.

¹⁰ Come ricostruito anche dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 8 del 2022, questo intervento normativo, maturato a seguito dell'emergenza pandemica da COVID-19, "nell'ambito di un eterogeneo provvedimento d'urgenza volto a dare nuovo slancio all'economia nazionale" risponde all'esigenza di contrastare il fenomeno che si è soliti designare con l'espressione "burocrazia difensiva", per indicare l'atteggiamento in base al quale "i pubblici funzionari si astengono dall'assumere decisioni che pur riterrebbero utili per il perseguimento dell'interesse pubblico, preferendo assumerne altre meno impegnative (in quanto appiattite su prassi consolidate e anelastiche), o più spesso restare inerti, per il timore di esporsi a possibili addebiti penali (cosiddetta "paura della firma)". Sulla controversa applicazione del c.d. scudo erariale vedi anche il [Commento dell'Ufficio Studi del CoDAU](#).