



RELAZIONE ILLUSTRATIVA IPOTESI DI CONTRATTO COLLETTIVO INTEGRATIVO PER I COLLABORATORI ED ESPERTI LINGUISTICI DI ATENEO

1. Ricostruzione delle fonti che regolano i contratti dei CEL e differenza rispetto alla analoga figura dei lettori di madrelingua.

L'istituto trae origine dall'art. 28 del d.p.r. 382/1980 con il quale fu istituita la figura dei "lettori di madrelingua straniera" quale supporto "alle esercitazioni" degli studenti che frequentano i corsi di lingua straniera.

L'art. 4 della legge 236/1995, abrogando l'art. 28 del d.p.r. 382/1980, ha formalizzato e contrattualizzato collettivamente la figura dei "collaboratori ed esperti linguistici di lingua madre – CEL"; in base a tale norma l'entità della retribuzione e il regime di impegno venivano stabiliti dal Consiglio di Amministrazione delle università attraverso la contrattazione decentrata. Nello stesso articolo veniva concessa ai titolari di contratti di "lettore di madrelingua" ex d.p.r. 382/1980 la priorità nell'assunzione quali CEL, pur mantenendo i diritti acquisiti in relazione al precedente rapporto.

Il C.C.N.L. del comparto Università sottoscritto il 21 maggio 1996 (relativo al quadriennio normativo 1994-1997 e al biennio economico 1994 -1995) all'art. 51, dedicato ai CEL, individua chiaramente le mansioni (didattica volta ad agevolare l'apprendimento delle lingue straniere da parte degli studenti, ivi compreso il funzionamento dei laboratori linguistici, nonché elaborazione e aggiornamento del materiale didattico) e il relativo trattamento economico, costituito dal trattamento fondamentale e dal trattamento integrativo di Ateneo. Per quest'ultimo la norma di riferimento (ancora in vigore) è l'art. 51 del menzionato contratto collettivo, in base al quale: "Il trattamento fondamentale può essere incrementato dalla contrattazione collettiva di Ateneo, in relazione a valutazioni attinenti alla produttività e all'esperienza acquisita". Il contratto collettivo integrativo può prevedere sia la cadenza degli aumenti del trattamento integrativo, sia le modalità di valutazione.

Con il decreto legge 2/2004, convertito con modificazioni dalla legge 63/2004, emanato in esecuzione della sentenza pronunciata dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee in data 26 giugno 2001, nella causa C212/99, viene riconosciuto ai "CEL-ex lettori di madrelingua straniera" di 6 università (tra queste non vi è l'Università per Stranieri di Perugia) un trattamento economico corrispondente al ricercatore confermato a tempo definito per un impegno pieno fissato in 500 ore, escludendo formalmente ogni altra equiparazione al personale docente universitario.

La Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, con diverse pronunce, tra cui la nr. 21856 del 18 novembre 2004 e la nr. 5909 del 18 marzo 2005, ha esteso l'ambito di applicazione del d.l. 2/2004 a tutti gli appartenenti alla categoria dei "lettori di madrelingua straniera", ancorché non dipendenti da una delle università espressamente contemplate e ancorché divenuti collaboratori ed esperti linguistici", in ragione del fatto che la pronuncia della Corte di Giustizia, n. 212/99 del 26 giugno 2001, ha valore di ulteriore fonte di diritto comunitario efficace "erga omnes".

La giurisprudenza amministrativa, in numerose sentenze (tra le altre, TAR Veneto, sez. I, n. 4445 del 20 dicembre 2004, TAR Toscana, Sez. I, n. 2981 del 20 giugno 2005, TAR Friuli Venezia Giulia, n.



Università per Stranieri di Perugia

176 del 9 marzo 2006, TAR Veneto, Sez. I, n. 2638 del 1 agosto 2007, Cons. Stato Sez. VI, n. 4554 del 22 settembre 2008), ha affermato la sostanziale equiparazione tra la figura dell' "ex lettore" e del "collaboratore ed esperto linguistico", poiché trattasi in entrambi i casi di attività didattica integrativa e di supporto agli insegnamenti linguistici.

L'art 26 della legge 240/2010, allo scopo di definire numerosi contenziosi in corso, specifica che ai "CEL-ex lettori", viene attribuito il trattamento economico corrispondente a quello di ricercatore confermato a tempo definito, a far data dal primo incarico quali lettori.

Dall'ingresso nella qualifica dei CEL la retribuzione è determinata da quanto stabilito dalla contrattazione collettiva, con l'aggiunta, nel caso in cui questa preveda una retribuzione inferiore rispetto a quanto percepito come "lettori equiparati sotto il profilo economico ai ricercatori confermati a tempo definito", della differenza corrispondente.

Riassumendo, le categorie oggi presenti nelle Università italiane possono essere:

- a) lettori che non sono confluiti nella categoria dei CEL;
- b) ex lettori confluiti nella categoria dei CEL;
- c) CEL assunti come tali a partire dal 1996.

Sotto il profilo retributivo i "lettori" (sub a) e gli "ex lettori" (sub b) confluiti nella categoria dei CEL hanno diritto a conservare, proporzionalmente alle ore di lavoro loro attribuite secondo il contratto individuale, il trattamento economico previsto per i "ricercatori confermati a tempo definito", sempre che questo sia superiore al trattamento economico previsto dal contratto collettivo nazionale del comparto Università e relativo CCI.

All'interno dell'Università per Stranieri di Perugia le categorie sub a) e b) risultano assenti; la categoria c) ha un numero di effettivi, alla data del 01/09/2024 pari a 38 unità (oltre a due cessati nel corso del 2024 e una unità in aspettativa per dottorato) divise tra CEL di madre lingua italiana, alcuni dei quali assunti a seguito di transazione all'esito di contenzioso giudiziale, con riconoscimento alla data di assunzione di un trattamento integrativo di ateneo riassorbibile a seguito di futuri aumenti stabiliti dalla contrattazione integrativa di ateneo. La rimanente parte dei CEL (anche di madrelingua straniera) tipicamente con una minore anzianità di servizio, sono invece stati assunti tramite procedure concorsuali e il loro rapporto di lavoro è privo dell'istituto transattivo. Si osserva che il numero dei CEL in servizio è incrementato in modo significativo rispetto al 2016 sia perché la figura è stata utilizzata per la sostituzione dei docenti di lingua e cultura italiana, categoria ad esaurimento, sia perché l'Ateneo, su precisa raccomandazione contenuta nella relazione MEF redatta a seguito della verifica amministrativa contrabile svoltasi nel corso dell'anno 2022, ha interrotto i rapporti di collaborazione di natura autonoma utilizzati per la correzione delle prove di certificazione linguistica e ha assunto, in prevalenza, per la loro sostituzione, undici CEL con contratto di lavoro a tempo indeterminato in considerazione della natura ordinaria e non eccezionale e temporanea delle suddette attività di correzione.

Natura del rapporto di lavoro

La natura giuridica del rapporto di lavoro è stata chiarita sia dalle leggi succedutesi nel tempo, con alcune delle quali, come già esposto, è stata recepita la posizione della Corte di Giustizia europea, sia dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del comparto Università che, a proposito del rapporto di lavoro dei CEL, prevede:

- a) che tale categoria fa parte del personale tecnico-amministrativo;



Università
per Stranieri
di Perugia

- b) che le loro mansioni consistono nella collaborazione nella attività didattica all'apprendimento delle lingue straniere da parte degli studenti, ivi compreso il funzionamento dei laboratori linguistici e l'elaborazione e l'aggiornamento del materiale didattico. Le attività dei CEL sono state descritte dal MIUR (Circ. prot. 2596 del 7 agosto 1998) come funzione nella c.d. didattica integrativa;
- c) che sono demandate al CCI l'individuazione del quantum del trattamento integrativo nonché le condizioni per l'attribuzione del trattamento stesso (esperienza e valutazione).

Quadro giuridico di riferimento.

Si rileva, innanzitutto, l'assenza di una specifica disposizione contrattuale che stabilisca in maniera precisa e puntuale le modalità di determinazione e quantificazione delle risorse destinate al finanziamento della contrattazione integrativa per i Collaboratori ed Esperti Linguistici.

Siffatte considerazioni riconducono la disciplina economica di tale istituto al di fuori del campo di applicazione delle specifiche normative limitative dei fondi per il trattamento accessorio destinato alla generalità dei dipendenti pubblici contrattualizzati (Art. 1, comma 189, Legge n. 266/2005; art. 67 Decreto Legge n. 112/2008; art. 9, comma 2-bis, D.L. 78/2010 art. 1, comma 236, Legge n. 208/2015 - legge di stabilità 2016, e da ultimo D.lgs. 25 maggio 2017 n. 75).

In particolare, la circolare del MEF n. 12 del 15 aprile 2011, nel fornire precise indicazioni sugli indirizzi applicativi delle singole disposizioni contenute nell'art. 9, comma 2-bis del citato D.L. n. 78/2010 relative al trattamento accessorio dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e s.m.i., chiarisce che: "Per quanto riguarda l'individuazione delle risorse oggetto di tale disposizione [limite del fondo accessorio al valore dell'anno 2010], occorre fare riferimento a quelle destinate al fondo per il finanziamento della contrattazione integrativa determinate sulla base della normativa contrattuale vigente del comparto di riferimento".

Come sopra già evidenziato a sostegno della tesi (accettata da tutti gli enti del Comparto Università e Ricerca) secondo cui le disposizioni contrattuali sulla costituzione del fondo per il trattamento accessorio, così come l'ammontare delle connesse risorse non debbano essere disciplinate alla stregua delle norme costituenti i fondi per il trattamento accessorio destinato alla generalità dei dipendenti pubblici contrattualizzati, si richiama sia la circostanza che il CCNL di comparto definisce puntualmente il solo trattamento fondamentale, demandando alle singole università e alla contrattazione collettiva di secondo livello la fissazione degli elementi retributivi integrativi, sia il fatto che nell'ambito delle rilevazioni periodiche del Conto Annuale previste dal titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, né la tabella 15 (monitoraggio della contrattazione integrativa), che rileva la costituzione dei fondi per la contrattazione integrativa e la corrispondente destinazione di tali risorse, né la scheda informativa 2, finalizzata a raccogliere specifiche informazioni sempre in tema di contrattazione integrativa, accolgono importi o informazioni relative all'istituto in oggetto.

Ancora, nella sezione "Indicatori" della procedura ProPer, finalizzata ad accogliere gli importi annuali delle spese di personale dell'Ateneo, così come previste dal D. Lgs. n. 49/2012, l'ammontare delle risorse in parola sono contabilizzate al di fuori di quelle specificamente previste per il trattamento accessorio delle altre categorie di personale contrattualizzato, quali i Dirigenti e personale TA.

2. Contrattazione integrativa CEL presso l'Università per Stranieri di Perugia.

L'ultimo contratto integrativo relativo al personale Collaboratore ed Esperto Linguistico è stato stipulato in data 4 maggio 2016. Tale atto è stato preceduto dalla certificazione di costituzione del



Università per Stranieri di Perugia

fondo operata dal Collegio dei Revisori dei Conti dell'Ateneo in data 3 maggio 2016 con verbale n. 46/2016. Coerentemente con quanto esposto nei punti precedenti, il procedimento di costituzione del Fondo non è stato assoggettato alle puntuali disposizioni regolanti la medesima materia per la rimanente parte del personale contrattualizzato.

In dettaglio, posto che le ore effettive annue richieste dall'Ateneo per l'assolvimento dei compiti assegnati ai CEL ammontano a 810 per ogni rapporto di lavoro, l'Amministrazione ha utilizzato come parametro orario per la quantificazione del trattamento integrativo il valore dell'ultimo importo riconosciuto, a titolo di indennità, per la "sottocategoria" dei CEL assunti a seguito di transazione, pari a 7,91 euro lordi. Tale valore è stato ulteriormente maggiorato con una quota del 25% finalizzata ad incrementare la produttività e il miglioramento dei servizi, da erogare annualmente nell'ipotesi di valutazione positiva del dipendente. Tale sistema di calcolo, applicato solo a 7 CEL di lingua italiana, e non anche a quelli di lingua straniera assunti a seguito di concorso (peraltro caratterizzati da un impegno orario annuo inferiore alle 810), ha comportato la valorizzazione del fondo per un importo di euro 74.394,44 (costo comprensivo del carico ente). Per i CEL assunti a seguito di transazione l'intero trattamento integrativo è fissato dal medesimo atto di transazione ed è stato destinato ad essere progressivamente riassorbito dal trattamento integrativo derivante dalla contrattazione integrativa di Ateneo.

Odiernamente l'Amministrazione ritiene tale metodologia ancora valida ai fini della determinazione del valore del fondo il cui impiego è demandato agli istituti del CCIL ai fini del riconoscimento della produttività e della esperienza acquisita così come previsto dall'art. 51 del CCNL del 21 maggio 1996 e la cui disciplina è stata confermata dal comma 8 dell'art. 91 del CCNL 2019/2021, sottoscritto in data 18.01.2024. Ritiene tuttavia, di intesa con le organizzazioni sindacali, che al fine di valorizzare la figura del CEL, che, come detto, assume valore strategico per la missione dell'Ateneo e per i suoi processi didattici, sia necessario introdurre un sistema in grado di dare una migliore attuazione ai parametri della produttività e della esperienza acquisita. Al riguardo, tenuto altresì conto del fatto che fino ad oggi non è stato dato corso all'assorbimento della indennità prevista per i CEL "transati", si ritiene che un sistema in cui il trattamento accessorio sia attribuito per classi di anzianità e scaglioni di importi (maggiorati del 15% in caso di esito positivo delle verifiche di produttività sulla base del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP)) possa sintetizzare entrambe le sopra riportate esigenze.

In particolare, il sistema concordato con le organizzazioni sindacali risulta così articolato:

Fasce	Classi di anzianità	di Scaglioni (lordo dipendente)	Importo con 15% (SMVP)
1	da 0 a 4 anni	€ 6.964,24	€ 8.008,88
2	da 5 a 9 anni	€ 7.700,00	€ 8.855,00
3	da 10 a 13 anni	€ 8.500,00	€ 9.775,00
4	da 14 a 15 anni	€ 10.000,00	€ 11.500,00
5	da 16 a 17 anni	€ 11.200,00	€ 12.880,00
6	da 18 a 19 anni	€ 11.500,00	€ 13.225,00
7	oltre 20 anni	€ 12.000,00	€ 13.800,00

La sua applicazione ai 38 Cel in servizio (oltre a due cessati nel corso del 2024 e una unità in aspettativa per dottorato cui verrà attribuito unicamente il trattamento accessorio collegato alla classe di anzianità di servizio parametrato al monte ore annuale) comporta un costo per il bilancio



dell'Ateneo, comprensivo del carico ente, pari ad euro 520.422,01 per l'anno 2024. Occorre osservare che la semplice applicazione dell'importo stabilito nel 2016 a 17 Cel "non transati" genera una spesa (difficilmente comprimibile) pari ad euro 180.671,93.

Il maggior costo per l'Ateneo di euro 142.322,00 (che si somma all'importo di euro 378.100,01 quale spesa già a carico del bilancio) derivante dall'applicazione del sopra menzionato sistema a fasce è da ricondursi a tre fattori:

1. n. 7 Cel di madre lingua straniera sono stati immotivatamente esclusi dalla contrattazione integrativa. Appare necessario, anche per evitare rischi di contenzioso, riconoscere loro il diritto all'istituto del trattamento accessorio;
2. ai 15 Cel "transati" (di cui 2 cessati nel primo semestre 2024 e 1 unità che cesserà nel secondo semestre 2024) è riconosciuto, grazie al sistema a scaglioni che premia la loro anzianità, un maggior importo rispetto alla indennità in godimento, dando così attuazione al riassorbimento della stessa fino ad ora mai attuato. In altre parole, tale categoria di personale ha già in godimento il proprio trattamento accessorio e quindi l'impatto effettivo sul fondo, si ribadisce, è da ricondursi esclusivamente alla maggior somma di cui essi potranno beneficiare dopo il riassorbimento della indennità da trattamento accessorio per effetto dell'applicazione degli istituti del nuovo CCIL;
3. un numero ridotto di Cel "non transati" (n. 8 unità) in possesso di anzianità significativa si colloca in una fascia superiore rispetto ai colleghi con minore anzianità di servizio.

3. Ipotesi di CCIL.

L'ipotesi di accordo integrativo che l'amministrazione ha sottoscritto con le organizzazioni sindacali in data 30 luglio 2024 è finalizzata alla valorizzazione della figura del CEL ritenuta strategica per le caratteristiche dell'offerta formativa dell'Ateneo. I suoi contenuti possono così compendiarsi:

- riconoscimento del trattamento retributivo integrativo che tiene conto, in diversa percentuale, tanto dell'anzianità di servizio, tanto della produttività professionale resa sia individualmente che collettivamente;
- riconoscimento dell'esperienza professionale che avviene sulla base di avanzamenti pluriennali all'interno di sette fasce retributive;
- introduzione del principio del riconoscimento della produttività collegata alla valutazione delle prestazioni professionali declinata nelle dimensioni della performance individuale e collettiva sulla base del vigente Sistema di Valutazione e Misurazione della Performance;
- introduzione di alcuni istituti di flessibilità allo scopo di ottimizzare, all'interno dei corsi di studio e dei corsi di lingua, l'impiego dei CEL;
- riduzione del monte orario destinato alle "Attività di tipo B" di n. 20 ore e, corrispondente aumento delle ore destinate alle "Attività di tipo A". Tale incremento determina per l'amministrazione un guadagno netto in termini di ore destinabili ad "Attività di tipo A", pari ad ore 820 corrispondenti (41 persone x 20 h), di fatto, alla disponibilità di una nuova unità di personale CEL.
- Da ultimo, si segnala che l'ipotesi di CCIL 2024-2026, di durata triennale, presenta nel medio periodo un rimarchevole profilo di sostenibilità finanziaria, in quanto la maggior spesa da sostenersi nel primo anno (2024) flette negli anni successivi a seguito di programmati pensionamenti di CEL con maggiore anzianità di servizio e, quindi, maggiormente costosi anche per effetto dell'istituto dell'indennità di transazione e tenuto conto che nel prossimo fabbisogno di personale dell'Ateneo non sono previste ulteriori assunzioni di personale CEL.



Università
per Stranieri
di Perugia

Nella tabella che segue è verificabile quanto sopra indicato:

Costo complessivo lordo carico ente Anno 2024	Costo complessivo lordo carico ente Anno 2025	Costo complessivo lordo carico ente Anno 2026	Costo complessivo lordo carico ente Anno 2027	Costo complessivo lordo carico ente Anno 2028
euro 520.422,01	euro 497.116,55	euro 492.907,19	euro 480.517,93	euro 477.706,87

IL DIRETTORE GENERALE
dott. Giuliano De Stefani

Documento informatico firmato digitalmente ai sensi del D. Lgs 82/2005 s.m.i. e norme collegate, il quale sostituisce il documento cartaceo e la firma autografa.