

MEMORIA CISL

Audizione presso gli Uffici di Presidenza riuniti delle Commissioni I e VII del Senato, sul disegno di legge n. 2598 (Conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza) per gli interventi riguardanti i settori scuola, ricerca e università.

(Roma 18 maggio 2022)

Signori Presidenti, Onorevoli Rappresentanti dei Gruppi Parlamentari,

grazie per l'opportunità che ci è data di offrire un nostro contributo di riflessione e proposta in merito al disegno di legge in esame, volto a convertire in legge un provvedimento varato purtroppo nella più totale assenza di confronto con le Organizzazioni sindacali rappresentative dei lavoratori della scuola, università e ricerca ai quali spetta comunque e sempre, in definitiva, il compito di tradurre in atto quanto viene definito per legge.

Ancora una volta una riforma calata dall'alto rischia di risultare improduttiva, se non addirittura dannosa. In questo senso il decreto legge può essere considerato come un vero e proprio errore, oltre a contraddire le intese raggiunte con le Organizzazioni sindacali nelle quali si assumeva l'impegno, su materie esplicitamente richiamate nel Patto per la Scuola al centro del Paese, di seguire percorsi di innovazione condivisa.

La nota si compone di tre approfondimenti che riguardano i tre comparti del settore della conoscenza: scuola, ricerca e università redatti con il contributo delle federazioni di categoria Cisl Scuola, Cisl Università e Cisl Ricerca.

1) MISURE RIGUARDANTI LA SCUOLA

L'attenzione al settore scuola, ritenuto strategico per la ripresa e la crescita, resta ancora una volta dichiarata a parole e disattesa nei fatti.

Nessun investimento di risorse strutturali è previsto nel provvedimento in esame, che si finanzia, oltre che con le risorse del PNNR, limitate nel tempo, esclusivamente ricorrendo a fondi già impegnati per il settore scuola, determinando implicitamente una riduzione delle risorse disponibili. Ciò avviene a partire dalla previsione di riduzione degli organici, passando per la diversa finalizzazione delle risorse destinate alla Card dei docenti, di quelle della Legge 440/97, dei fondi della legge 107/2015, infine attingendo alle risorse riservate dall'ultima legge di bilancio al rinnovo del CCNL.

In sostanza siamo nuovamente di fronte alla volontà di attuare riforme a costo zero, senza alcun investimento che dia prospettiva reale all'intento di innovare la scuola.

Le previsioni di riforma della formazione iniziale del personale docente della scuola secondaria e del reclutamento, già oggetto di continui e ripetuti interventi, non affrontano il tema della precarietà del lavoro e lasciano un numero sempre crescente di docenti a tempo determinato senza certezze–di

percorsi formativi o di modalità di valorizzazione del lavoro svolto che contemplino anche la prospettiva di un'assunzione in ruolo.

Le previsioni in materia di riconoscimento professionale per i docenti non appaiono finalizzate a promuovere efficaci percorsi di supporto alla formazione in servizio di tutto il personale, ma solo ad attivare meccanismi di valutazione ossessivamente informati a processi selettivi suscettibili di alimentare una competitività esasperata tra gli insegnanti anziché favorire, come sarebbe necessario, un approccio cooperativo e condiviso alla programmazione e all'organizzazione della didattica, fondamentale per promuovere in modo ottimale la qualità e l'efficacia dell'offerta formativa. Di seguito alcune osservazioni specifiche sul testo in discussione.

Nuovi percorsi abilitanti

Col decreto in esame si istituiscono percorsi abilitanti a cura delle università per almeno 60 CFU di cui una parte di tirocinio diretto e 20 di tirocinio indiretto. Per chi è già in possesso di un'altra abilitazione o della specializzazione per il sostegno si prevede un percorso abbreviato che consente di abilitarsi con 30 CFU, di cui 20 nell'ambito delle metodologie e tecnologie didattiche e 10 di tirocinio diretto. Il Ministero dell'istruzione comunica al Ministero dell'università il fabbisogno stimato di abilitati, al fine di evitare che il loro numero risulti troppo in eccesso rispetto al possibile assorbimento attraverso le assunzioni in ruolo da concorso.

Proposte di modifica

Innanzitutto, si ritiene che il fabbisogno di abilitati debba essere calcolato tenendo conto delle esigenze complessive del sistema, compresa la scuola non statale, e prevedendo in via strutturale anche corsi abilitanti per i supplenti con tre anni di servizio e per coloro che, essendo già di ruolo, sono in possesso di un titolo di studio che può dare accesso anche ad altra classe di concorso.

In questo modo, si conseguirebbe l'obiettivo di fornire alla scuola personale qualificato (abilitato) non solo per la copertura dei posti vacanti in organico di diritto, ma anche per quelli dell'organico di fatto, oltre che per l'impiego nelle scuole non statali del sistema paritario.

Fondamentale è prevedere, a regime, l'accesso, - anche in soprannumero - a percorsi abilitanti dei precari con tre annualità di servizio, indipendentemente dalle procedure di reclutamento.

Non soddisfa, in un sistema che professa l'obiettivo di migliorare la formazione iniziale del personale docente della scuola secondaria, la possibilità di "abbuonare" 30 CFU al personale in servizio da almeno tre anni. Rispetto all'obiettivo di riqualificare i percorsi di formazione iniziale, sarebbe più confacente prevedere veri corsi abilitanti, a carattere strutturale, finalizzati alle assunzioni, anziché praticare "sconti" sulla formazione.

Occorre inoltre far sì che siano riconosciuti come crediti i 24 CFU di cui al D.Lvo 59/2017, se coerenti con i nuovi 30 CFU previsti, già posseduti da tantissimi precari.

Nuovi concorsi

Proposte di modifica

Non si condivide la scelta di un unico canale di reclutamento attraverso il solo concorso ordinario.

La proposta che la CISL Scuola da sempre sostiene è quella di un doppio canale che preveda assunzioni anche da graduatorie per titoli oltre che da concorso per esami. Una proposta che si rifà a un modello praticato per decenni, ma che si scontra con un pregiudizio ideologico per cui si rifiuta di riconoscere anche alla consistente esperienza di lavoro oltre che alla necessaria formazione, il valore di requisito da

considerare ai fini di una possibile stabilizzazione del rapporto di lavoro. Questa rimane, per la CISL Scuola, la soluzione ottimale che, se correttamente gestita, può tenere conto in modo equilibrato delle esigenze del sistema e di quelle del personale precario cui ogni anno ci si affida in così larga misura.

In alternativa, onde evitare di dover ricorrere continuamente a fasi transitorie con le quali si cerca, di volta in volta, di porre rimedio all'emergenza precari, sarebbe auspicabile prevedere a regime, per chi ha tre annualità di servizio, un concorso dedicato cui riservare una quota di posti. Il modello può essere quello seguito in applicazione del comma 9-bis dell'articolo 59 del DL 73/2021.

Questa tipologia di concorso andrebbe attivata contestualmente a ogni concorso ordinario.

Sul versante del sostegno, anche per rimediare alla carenza di docenti specializzati di ruolo, si ritiene che la procedura prevista dall'articolo 59, comma 4, del D.L.73/2021 debba essere resa strutturale e non solo limitata agli anni scolastici 2021/22 e 2022/23.

Anno di prova e immissione in ruolo

Proposte di modifica

Si chiede di eliminare il test finale in quanto al fine di accertare l'idoneità a svolgere il ruolo di docente risulta già sufficientemente pregnante la valutazione del periodo di prova.

Con l'occasione si chiede di abrogare la prova di idoneità prevista al comma 4 dell'articolo 59 del D.L. 73/2021.

Relativamente ai vincoli di permanenza imposti al personale neo assunto, si ritiene che la questione attenga alla materia della mobilità (trasferimenti, passaggi, assegnazioni provvisorie) e che questa debba essere esplicitamente rimessa alla contrattazione collettiva

Formazione in servizio incentivata e valutazione degli insegnanti

L'impianto delineato dal decreto circa l'incentivo alla formazione del personale, appare nel suo complesso inaccettabile e da rivedere in toto.

La formazione infatti, anziché essere intesa come un supporto indispensabile per tutto il personale, si riduce a una sorta di percorso a ostacoli, all'esito del quale si elargiscono benefici *una tantum* a una quota ristretta di docenti. In tal modo, si finisce per incentivare una formazione segmentata e priva dell'ineludibile riflessione complessiva sulla qualità dell'offerta formativa.

Le risorse, peraltro, sono tutte ricavate all'interno di quelle già disponibili, mentre è del tutto inaccettabile il preannunciato taglio dell'organico, con buona pace delle esigenze di rafforzare il tempo scuola e ridurre l'affollamento delle classi in un'ottica di più efficace contrasto agli squilibri e ai divari territoriali rafforzando l'offerta formativa nelle aree di maggior disagio socio economico.

Stabilire che sia solo il 40% dei partecipanti a poter ricevere il compenso è una palese assurdità, dal momento che la formazione, leva fondamentale per l'efficacia dei risultati, non può certo riguardare meno della metà del personale.

Ma il meccanismo escogitato genera un altro effetto paradossale. È previsto infatti che possano accedere all'incentivazione solo docenti che abbiano "*svolto ore aggiuntive non remunerate con le risorse del fondo per il miglioramento dell'offerta formativa*". Poiché solo il 40 per cento può accedere all'incentivazione, per il restante 60 per cento risulterebbe introdotto un orario aggiuntivo per il quale sarebbe negata la dovuta remunerazione, in violazione di ogni elementare principio giuslavoristico.

Nessun valore, inoltre, si riconosce alle pregresse, in molti casi consistenti, significative e documentate esperienze formative maturate da gran parte del personale, in alcun modo tenute in considerazione nell'ambito delle procedure ipotizzate nel decreto.

In esso, infine, non si delinea alcun intervento strutturale sulla varietà delle figure funzionali presenti nella scuola. Per tali figure, oltre a percorsi formativi orientati a sostenerne la professionalità secondo le specifiche funzioni svolte, sarebbe in realtà quanto mai urgente un intervento di armonizzazione tra le diverse tipologie già previste (collaboratori del dirigente scolastico, funzioni strumentali, responsabili di staff, coordinatori e responsabili vari introdotti sia dalla normativa che dal contratto) e la definizione di una effettiva valorizzazione dei compiti svolti, anche mediante lo stanziamento di risorse economiche strutturalmente dedicate.

Nel senso sopra indicato occorre, ad avviso della CISL Scuola, apportare al testo in esame tutte le opportune correzioni e modifiche, ferma restando la necessità di stralciare dal provvedimento tutte le misure che, incidendo sulla regolazione del rapporto di lavoro in termini economici e normativi, vanno rimesse alla competenza della disciplina per via negoziale.

2) MISURE RIGUARDANTI LA RICERCA

Il decreto costituisce un articolato normativo complesso che declina nuove misure il cui intento dovrebbe essere quello di migliorare l'assetto di diversi settori strategici per il futuro del nostro Paese.

Da una prima lettura, emergono diverse criticità che si sarebbero potute sicuramente evitare se il testo fosse stato condiviso con le Parti Sociali. La parte relativa alla Pubblica Amministrazione, e in particolare agli Enti di Ricerca, mette bene in evidenza i limiti di tale impostazione.

Si veda quanto contenuto al Capo I "Misure per l'attuazione del PNRR in materia di Pubblica Amministrazione e Università e Ricerca" dove si introduce il concetto di profili professionali specifici nell'ambito della pianificazione di fabbisogni di personale. In particolare, le modifiche al decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, che finora ha disciplinato il pubblico impiego, introducono il concetto di nuovi profili professionali, la cui definizione sarà determinata dalla Contrattazione Collettiva, con particolare riguardo all'insieme di conoscenze, competenze, capacità del personale da assumere anche per sostenere la transizione digitale ed ecologica della pubblica amministrazione.

In merito proprio al reclutamento ordinario, si sottolinea che la centralizzazione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, delle procedure di reclutamento, sia a tempo determinato che indeterminato, penalizza la peculiarità del settore, privandolo della possibilità di organizzare l'attività di ricerca attraverso mirati piani di assunzioni finalizzati a sostenere e realizzare attività tanto specifiche da non poter essere equiparate al resto del pubblico impiego.

Per quanto attiene più specificatamente alla Ricerca, le nuove disposizioni si trovano all'art. 14 "Disposizioni in materia di Università e Ricerca". Al fine di dare attuazione alle misure di cui all'Investimento 1.2 della Missione 4, Componente 2, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nel periodo di esecuzione del piano si potrà ricorrere all'uso della chiamata diretta per l'assunzione di Studiosi che hanno ottenuto un Sigillo di Eccellenza e/o di Ricercatori vincitori dei programmi di ricerca dello European Research Council, ovviamente sempre nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio. Tale "accoglienza" di Ricercatori, così disciplinata, appare positiva ai fini dell'acquisizione di personale presentato come eccellenza; è necessario, tuttavia, che lo stesso provvedimento sia accompagnato sia da un immediato piano di reclutamento straordinario, per il superamento definitivo del precariato, che

da una contestuale programmazione di reclutamento stabile che risolva le problematiche interne agli Enti di Ricerca.

Da tempo chiediamo un confronto serio sulla politica del reclutamento negli Enti di Ricerca, che tenga realmente conto delle specificità del comparto, caratterizzato ancora da una governance frammentata, con risorse finanziarie non sufficienti a valorizzare e riconoscere il ruolo fondamentale della Ricerca nella ripresa economica del nostro Paese.

Rispetto a quanto previsto all'art. 24 si condivide la decisione di prevedere l'istituzione della figura del Direttore Generale dell'ENEA; in tal modo si sana un'anomalia unica nel panorama degli EPR. Avere un assetto istituzionale finalmente completo permetterà all'ENEA di uscire definitivamente da un residuo di gestione commissariale e di controllo dall'alto, rendendo certamente più adeguato il ruolo ambizioso che l'ENEA potrà svolgere nell'attuale situazione estremamente critica in tema di Energia e di Transizione Ecologica. Sottolineiamo, tuttavia, la necessità di creare una Direzione Tecnico Scientifica fondamentale per la gestione tecnica dei delicati compiti cui è chiamata ad adempiere l'Agenzia.

Condividiamo l'art. 26 dove viene prevista la creazione del Sistema Nazionale Prevenzione Salute dai rischi ambientali e climatici (SNPS); tuttavia evidenziamo che per quanto riguarda gli EPR, la previsione costituisce un ulteriore aggravio, considerato che viene realizzata con il personale degli enti coinvolti, tra i quali l'Istituto Superiore di Sanità, e ad invarianza di spesa pubblica.

Tale disposizione evidentemente ipotizza che possa esserci un coinvolgimento anche finanziario degli enti inclusi nell'SNPS, e quindi anche dell'ISS.

Con l'art. 28 si introduce un modello già applicato negli Enti Locali e già noto per le tante problematiche che ha suscitato in quegli ambiti: le Società in house e le Partecipate. L'articolo istituisce una S.p.A., la "3I", Società per lo sviluppo, la manutenzione, e la gestione di soluzioni software e dei servizi informatici a favore degli enti previdenziali e delle Pubbliche Amministrazioni Centrali.

Il capitale sociale della società 3-I S.p.A., pari a 45 milioni di euro, è interamente sottoscritto e versato, in tre rate annuali, dall'INPS, dall'INAIL e dall'ISTAT, nella misura di un terzo per ciascun Ente, con impatti differenti sui bilanci dei tre enti, che hanno dotazione finanziari ben diverse soprattutto per quanto concerne il bilancio dell'ISTAT.

A costituire il capitale sociale della S.p.A., si provvede con le risorse, destinate per le medesime finalità, dei bilanci dei tre Istituti partecipanti. A tal fine sono corrispondentemente ridotti gli stanziamenti nei bilanci di previsione dei già menzionati Istituti.

Non è chiaro come i beni immobili in proprietà degli Istituti di cui al comma 1, gli strumenti, i mezzi, gli apparati, le infrastrutture informatiche oggetto di gestione e ogni altra pertinenza, saranno trasferiti alla società 3-I S.p.A. per l'assolvimento dei propri compiti.

Avanziamo forti preoccupazioni su come impatteranno le attività della S.p.A. rispetto all'attuale organizzazione interna ai tre Enti, e quali criticità potranno verificarsi e ricadere sulle lavoratrici e sui lavoratori di INPS, INAIL e ISTAT. Inoltre, quali contratti saranno applicati alle lavoratrici e ai lavoratori dalla nuova società in house? Non vorremmo certo assistere ad una cessione di ramo d'azienda fatta passare per un'operazione virtuosa e necessaria, come già accaduto in altri ambiti e settori dello Stato.

Per tutti questi motivi abbiamo chiesto di continuare ad avere un confronto con le Amministrazioni degli Enti e settori di ricerca, per fare proposte, monitorare e vigilare sul percorso che porterà alla costituzione della "3I".

Resta, infine, preoccupazione il riordino dell'Agenzia spaziale italiana (ASI) e del settore spaziale e aerospaziale introdotto dal decreto che introduce quale elemento di semplificazione e maggiore efficienza l'attribuzione al Presidente del Consiglio dei ministri o il ministro o sottosegretario delegato, i poteri di indirizzo, coordinamento, programmazione e vigilanza, lasciando al MUR i soli poteri di indirizzo strategico limitatamente all'attività di ricerca scientifica. Il MUR viene quindi a essere sostituito dalla Presidenza del Consiglio dei ministri che, come riportato all'art. 31, definirà una sua Struttura ad hoc per le politiche spaziali e aerospaziali.

Appare contraddittoria la separazione tra i poteri di indirizzo coordinamento e programmazione da quelli dell'attività di ricerca scientifica.