Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori

C I S L

DECRETO-LEGGE 25 giugno 2008, n. 112
"Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"

Scheda di lettura e commento delle norme relative a
Scuola, Università e Enti Pubblici di Ricerca

Il quadro d'insieme

L'insieme delle misure relative a personale, indirizzi di sistema, organizzazione, piano finanziario, è fonte di preoccupazione. Le scelte compiute, con un metodo che ha inibito il confronto con il sindacato su temi cruciali, rischiano di avere ricadute gravi e di lungo periodo su qualità e prestazioni del servizio pubblico (alla persona, all'impresa, al territorio) di cui scuola, sistema ricerca e università si fanno carico, in risposta a precisi diritti civili e sociali di cittadinanza e alle istanze di crescita competitiva del sistema paese.

Per la **scuola** nell'arco degli anni 2009-2012 si profila un pesante taglio di personale: 100mila docenti + 47mila ATA pari, si stima, al 20% della forza lavoro totale. Questo attraverso l'ulteriore innalzamento del rapporto alunni/docente, la riduzione programmata del personale ATA, una totale revisione ordinamentale, organizzativa e didattica del sistema.. Il risparmio atteso, oltre quello già previsto da precedenti leggi finanziarie, ammonta, alla fine del periodo, a 7miliardi.

La manovra non parte da un'analisi ragionata dell'attuale situazione del sistema scolastico e non ha obiettivi di miglioramento del servizio ma punta solo a predeterminate economie di spesa. Il disegno, se realizzato, comporterà il depotenziamento della rete territoriale delle scuole e un'offerta formativa fortemente ridotta, sicuramente non in grado di rispondere a quella *"emergenza educativa"* che tutti segnalano.

In questo contesto risulta irrilevante la parziale copertura (200 milioni, cfr. articolo 69, comma 3) del taglio al Fondo per il funzionamento delle scuole dovuto alla clausola di salvaguardia della precedente finanziaria, così come quella piccola norma, simbolica ma comunque ragionevole, sul progressivo contenimento del costo dei libri scolastici mediante l'opzione delle versioni *"on line"* (art.15).

All'**Università** e alla rete degli **Enti Pubblici di Ricerca,** il decreto non serba attenzioni migliori.

Lo scenario è quello di sempre, tra vecchie rigidità e nuovi rigorismi: vincoli più stretti per assunzioni e stabilizzazioni; blocco sostanziale del *turn over*; massiccio piano di risparmi anche attraverso nuove esternalizzazioni; ulteriore riduzione del Fondo di finanziamento ordinario degli Atenei; razionalizzazione esasperata della rete degli enti di ricerca scandita da riordini e soppressioni; incursioni su contenuti, condizioni e caratteristiche della contrattazione integrativa, intervenendo i risparmi e i tagli pure sulle risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa proprie dei bilanci di enti e atenei.

In questo quadro, però, due norme spiccano per la disinvoltura delle operazioni:

- ✓ l'ingente rifinanziamento della Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia, ancora criticato dalla comunità scientifica per la poca chiarezza della *mission,* attraverso l'assegnazione del patrimonio della soppressa Fondazione IRI (art.17), mentre il sistema della ricerca pubblica è ancora in attesa di una dotazione finanziaria decente, almeno adeguata allo standard medio europeo;

- ✓ il riconoscimento per le Università pubbliche e legalmente riconosciute della facoltà di trasformarsi in Fondazioni di diritto privato, con trasferimento di rapporti giuridici e patrimonio (art.16). Le fondazioni conserverebbero il regime di autonomia universitaria, il finanziamento pubblico ma sulla base di diverse regole finanziarie e contabili.

  Questa opzione, che pure alcuni commentatori autorevoli hanno già definito positiva per dinamicizzare il sistema e attuare fino in fondo l'autonomia, non appare però decisiva a fronte del perdurante vuoto strategico e di investimenti in cui si svolge il quotidiano lavoro didattico e di ricerca degli Atenei.

  Anzi: questo processo potrebbe avere un impatto negativo sulla coesione interna del sistema e l'omogeneità delle *"regole del gioco"* comuni, in particolare quelle riguardanti le pari opportunità e le condizioni di accesso al pubblico finanziamento, l'esercizio delle libertà di ricerca e didattica, il diritto allo studio e soprattutto i necessari livelli di tutela dei lavoratori, per i quali invece si prefigura, ma senza alcuna indicazione, il passaggio ad un diverso comparto contrattuale, presumibilmente di tipo privatistico.

Le norme

TITOLO II - SVILUPPO ECONOMICO, SEMPLIFICAZIONE E COMPETITIVITA'

Capo III - Energia

Art. 7 - Strategia energetica nazionale e ss.

Molta attenzione è dedicata alla strategia nazionale per l'energia e in particolare al nucleare.

Va segnalato che è completamente ignorato l'ENEA, l'ente di ricerca pubblico cui è affidata istituzionalmente la missione di Ricerca e Sviluppo sull'energia e quella di presidio nucleare.

Capo IV - Casa e Infrastrutture

Art. 11 - Piano Casa

Si segnala tra le categorie cd. svantaggiate destinatarie delle misure di sostegno per l'accesso al mercato delle locazioni, quella degli studenti universitari fuori sede.

A fronte della consistenza dell'emergenza abitativa, è più che evidente la portata simbolica di tale forma di attenzione verso gli studenti universitari e le loro famiglie, su cui ricade l'onere dell'alloggio, in un mercato "selvaggio". Sembra quindi destinata a rimanere ancora senza soluzione e senza finanziamenti la questione dell'edilizia universitaria.

Capo V - Istruzione e Ricerca

Art 15 - Costo dei libri scolastici

La norma prevede che, a partire dal prossimo anno scolastico, le scuole (ma anche le università e l'AFAM, come volontaria adesione a questo indirizzo..) fatta salva la propria autonomia, nell'adozione dei libri di testo si orienteranno preferibilmente su quelli disponibili nella doppia versione, on line e cartacea. A partire dall'a.s. 2011/12 l'orientamento diventerà prescrittivo per i Collegi dei docenti delle scuole del primo e secondo ciclo.

Con decreto ministeriale verranno fissati i limiti di costo e le caratteristiche tecniche e tecnologiche dei libri. Non si esclude però un intervento sui contenuti, laddove il comma 3 fa riferimento a standard qualitativi e di contenuto corrispondenti a linguaggi e misure già indicate dalla riforma cd."Moratti".

Il provvedimento tenta una risposta alla giusta esigenza di abbattere il costo dei libri di testo per le famiglie utilizzando a tal fine i vantaggi della tecnologia informatica. Nessun intervento si prevede però sugli insufficienti livelli di diffusione e adeguatezza delle dotazioni informatiche in uso alle scuole.

Art. 16 - Facoltà di trasformazione in fondazioni delle università

Le Università pubbliche e legalmente riconosciute possono deliberare a maggioranza assoluta del proprio Senato Accademico la trasformazione (esente da ogni onere di imposta) in fondazione di diritto privato, sotto la vigilanza dei Ministeri IUR e dell'Economia.

Alle Fondazioni Universitarie, che dal punto di vista civilistico assumo l'identità di enti non commerciali, continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti in materia di Università statali per quel che concerne autonomia e sistema pubblico di finanziamento, ma non le stesse regole relative a bilancio e rendicontazione.

Le Fondazioni, dunque, che potranno essere partecipate da soggetti privati e pubblici, riceveranno l'intero patrimonio, compreso quello immobiliare, delle Università. Fino alla sua scadenza, al personale tecnico amministrativo sarà applicato il vigente contratto Università.

Si tratta di una norma complessa e problematica che, lungi dall'essere risolutiva delle problematiche di efficienza e qualità del sistema universitario italiano, rischia di acuirne la portata, provocando un depauperamento generale per tutti gli Atenei. Rischia infatti di essere messa in crisi la coesione interna del sistema attorno ad un nucleo di "regole del gioco" condivise e omogenee, in particolare quelle riguardanti le condizioni di accesso al pubblico finanziamento e i necessari livelli di tutela dei lavoratori, per i quali invece si prefigura il passaggio ad un diverso comparto contrattuale.

Art.17 - Progetti di ricerca di eccellenza

Al fine di una più efficiente allocazione delle risorse pubbliche volte al sostegno e all'incentivazione di progetti di ricerca di eccellenza ed innovativi, ed in considerazione del sostanziale esaurimento delle finalità originariamente perseguite, a fronte delle ingenti risorse pubbliche rese disponibili, a decorrere dal 1° luglio 2008 la Fondazione IRI è soppressa".

Conseguentemente le dotazioni patrimoniali e ogni altro rapporto giuridico saranno trasferite alla Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia che impiegherà le risorse per il finanziamento di programmi nazionali per la ricerca applicata in settori tecnologici altamente strategici e per la creazione di una rete di infrastrutture di ricerca pubblico-privato.

L'IIT, si ricorderà, fu fortemente voluto da Tremonti ma avversato dalla comunità scientifica per la poca chiarezza della missione nel contesto della rete nazionale e pubblica degli enti di ricerca. Da allora, l'IIT, divenuto fondazione, ha ricevuto risorse pubbliche pari a 350milioni di euro. Sebbene le evidenze dell'attività scientifica e di rete svolta dall'istituto non appaiano ancora all'altezza del finanziamento ricevuto, la dotazione economico-finanziaria dell'IIT è comunque destinata a crescere. Mentre il comparto della ricerca pubblica e dell'alta formazione dovrà fare i conti con un'altra stagione di tagli a risorse e personale e di risparmi forzosi.

Art. 28 - Misure per garantire la razionalizzazione di strutture tecniche statali

Gli Enti di Ricerca Apat *(protezione ambiente e servizi tecnici)*, Icram (*mare*) e Infs (*fauna selvatica*) sono accorpati in un unico nuovo Ente, l'IRPA – Istituto di ricerca per la protezione ambientale, e diventano nei fatti organismi del Ministero dell'Ambiente. Si prevede che per decreto vengano individuati gli organi di gestione e le finalità del nuovo Istituto. Gli attuali organismi saranno commissariati.

TITOLO III - STABILIZZAZIONE DELLA FINANZA PUBBLICA

Capo I - Bilancio dello Stato

Art. 63 ("Esigenze prioritarie") - comma 3

Il fondo di funzionamento ordinario delle scuole viene ri-finanziato con 200 milioni di euro per l'anno 2008.

Si tratta però di una parziale restituzione di somme sottratte al funzionamento didattico e amministrativo dalle scuole dall'applicazione della clausola di salvaguardia prevista dalla finanziaria per il 2007 che ha agito in modo automatico riducendo pesantemente le disponibilità di bilancio del Ministero e quindi delle scuole.

Capo II - Contenimento della spesa per il pubblico impiego

Art. 64 - Disposizioni in materia di organizzazione scolastica

Ai fini del miglioramento dei servizi scolastici e per la valorizzazione professionale del personale docente si procede, a decorrere dall'a.s. 2009/2010:

- ✓ all'adozione di interventi e misure **per l'incremento di un punto percentuale del rapporto docente/alunni**, da realizzare gradualmente per giungere all'a.s. 2011/2012 ad uno standard europeo (stima: 100mila docenti in meno).
- ✓ alla revisione dei parametri per la dotazione organici ATA per consentire tra 2009 e 2011 una riduzione del 17% della consistenza numerica determinata per l'a.s. trascorso (stima: 43mila in meno). Per ciascuno degli anni del triennio la riduzione non deve essere inferiore ad un terzo del risparmio totale da conseguire.

Entro 45 gg. dall'approvazione del decreto, il Ministro IUR predispone - di concerto con il collega dell'Economia, sentite le Regioni e previo parere delle Commissioni competenti – un Piano Programmatico di Interventi per la razionalizzazione dell'utilizzo di risorse umane e strumentali disponibili al fine di conferire maggiore efficacia ed efficienza al sistema.

Per l'attuazione (puntuale) del piano e dei suoi obiettivi, con successivi decreti regolamentari del ministro IUR di concerto con l'Economia e sentita la Conferenza Unificata, assunti anche modificando le vigenti norme, si provvede alla revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola attenendosi ai seguenti criteri:

1. razionalizzazione e accorpamento delle classi di concorso per maggiore flessibilità dei docenti;
2. ridefinizione dei curricula nei diversi ordini di scuola (piani di studio, quadri orari), in particolare per tecnici e professionali;
3. revisione dei criteri per la formazione delle classi;
4. rimodulazione della didattica della scuola primaria;
5. revisione dei criteri per la determinazione degli organici docente e ATA (razionalizzazione)
6. ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri per l'istruzione degli adulti, compresi i corsi serali.

I dirigenti MIUR e la dirigenza scolastica devono assicurare la compiuta realizzazione del processo di razionalizzazione. Risponderanno del mancato raggiungimento degli obiettivi.

Fermo restando l'insieme degli obiettivi di risparmio già posti nella finanziaria precedente, da queste misure è previsto complessivamente nel triennio un ulteriore gettito di 7,832 miliardi di euro. Verrà istituito *ad hoc* un Comitato di verifica tecnico-finanziaria e comunque per il conseguimento dei risparmi sarà possibile intervenire a concorrenza sulle dotazioni complessive di bilancio del Ministero della pubblica istruzione.

Il 30% di questi risparmi, una volta certificato e comunque non prima del 2010, andrà ad incrementare le risorse contrattuali per *"le iniziative dirette alla valorizzazione ed allo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola"*.

Gli importi confluiranno in un apposito fondo istituito nel bilancio MIUR, a decorrere dall'anno successivo a quello di realizzazione, e saranno resi disponibili con decreto del Ministro dell'Economia.

La scuola rischia di pagare il prezzo più alto di questa manovra. Una manovra che però non riuscirà ad essere all'altezza della sfida dello sviluppo, della coesione e dell'equità se i suoi obiettivi per la scuola sono solo tagli al personale e al servizio scolastico e ingenti, forzosi risparmi.

Il risultato delle norme in materia di organizzazione scolastica è più che preoccupante: nel triennio, considerando il taglio delle 43mila unità di personale ATA (pari alla riduzione del 17% attesa entro il 2011) e dei 100mila docenti conseguenti all'innalzamento rapporto docente/alunni e all'insieme di razionalizzazioni e revisioni di classi di concorso, organizzazione, didattica, la scuola dovrebbe perdere circa 150 mila posti. Contabilizzando i tagli già operati e le mancate assunzioni (come quelle del personale ATA previste dal Piano ma eseguite solo per un terzo) il sistema nazionale di istruzione perde quasi il 20% della sua forza lavoro.

Questo significa depotenziamento della rete territoriale delle scuole e un'offerta formativa fortemente ridotta per tutti e in particolare per i più deboli e gli svantaggiati. Comprese le migliaia di adulti che nella scuola e nelle sue risorse trovano una seconda opportunità di qualificazione e di crescita.

Art. 66 - Turn Over

L'articolo, nel rideterminare complessivamente i criteri per la programmazione triennale dei fabbisogni di personale nelle PA, inclusi Atenei ed Enti di Ricerca, causerà una drastica riduzione di organici e di servizi. A partire dall'anno 2009 si restringeranno ulteriormente i limiti posti dalla finanziaria 2007 alla spesa e ai contingenti per le **assunzioni** (dal 20 al 10%) e per le **stabilizzazioni** (dal 40 al 10%)**.** Sono ridotti anche i fondi per le assunzioni cd. indifferibili. La novità rispetto al 2007 è che il turn over viene calcolato non più sulla spesa dei pensionamenti ma sulle unità di personale, con la conseguenza che i differenziali di costo tra un pensionamento al massimo della carriera ed una nuova assunzione genereranno un ulteriore risparmio che però non andrà a beneficio del sistema o per allargare i margini per il reclutamento.

Per le **Università**, in particolare, è ulteriormente limitato il ricorso ad assunzioni e nei nuovi limiti è compreso per il 2009 anche il personale da stabilizzare, già in possesso dei requisiti previsti dalla legge (per il triennio 2009 -2011 potranno assumere nei limiti del 20% dei pensionamenti e del 50% dal 2012).

Il Fondo di Finanziamento Ordinario delle Università subisce un taglio di 500 milioni di euro in tre anni: 63 mil. in meno per il 2009, 190 mil. per il 2010, 316 per il 2011. Una riduzione di 417 milioni si prevede per il 2012 e di 455 a decorrere dal 2013.

Per gli Enti pubblici di ricerca sembrerebbero sostanzialmente confermate le norme e le procedure disposte dalla finanziaria 2007, già molto restrittive, secondo le quali per il triennio 2010-2012, si potrà procedere ad assunzioni a tempo indeterminato nei limiti del 80% della spesa complessiva e del 100% del turn over, calcolato non più sulla spesa da cessazioni ma sulle unità di personale.

Art. 67 - Contrattazione integrativa

Nelle more del riordino della disciplina del salario accessorio per vincolarne la definizione a criteri di produttività (esercizio di responsabilità, impegno), sono disapplicate le disposizioni che prevedono risorse aggiuntive ai fondi per la contrattazione integrativa.

Questo coinvolge le Università e gli Enti di Ricerca, per i quali vengono "congelate" anche quelle risorse a tal fine disponibili provenienti dai propri bilanci. Risorse che erano utilizzate per compensare il tetto al fondo determinato dalla legge finanziaria del 2006.

Non solo, quel tetto è ulteriormente ridotto del 10% mettendo in discussione anche quote di salario ormai considerate fisse e continuative ma le relative somme risparmiate non vanno nei bilanci delle Università o degli Enti, ma vanno versate su un capitolo specifico del bilancio dello Stato.

Art. 69 - Progressione triennale

Dal 1° gennaio 2009 gli scatti per i docenti universitari da biennali diventano triennali, a parità di importo. Il sostanziale risparmio per gli Atenei, stimato nel quadriennio 2009/2012 in 320 milioni (dal 2013 attesi 160 milioni annui), dovrà essere versato nel bilancio dello Stato, con modalità da definire.

Art. 72 - Dipendente prossimo al compimento dei limiti di età per il collocamento a riposo

Per gli anni 2009-2010-2011 il personale della P.A., incluse quindi Scuole, Università ed Enti di ricerca, può richiedere l'esonero dal servizio nel corso del quinquennio antecedente alla data di maturazione dell'anzianità massima contributiva di 40 anni.

La norma però oltre a disciplinare questa opzione, dispone la facoltà per le stesse P.A. di risolvere il rapporto di lavoro con un preavviso di sei mesi nel caso di compimento dell'anzianità massima contributiva di 40 anni.

Con questa norma viene introdotta nell'ordinamento una forma di recesso unilaterale dal rapporto di lavoro del personale dipendente dalle PP.AA., non prevista da alcuna norma contrattuale e al di fuori delle specificità proprie del funzionamento di ciascun comparto (es. la scuola).

Si affida, inoltre, all'assoluta discrezionalità delle amministrazioni la scelta del personale il cui rapporto di lavoro dovrà essere risolto.

Questo articolo, che determinerà ricadute pesanti su tutto il personale, rischia di penalizzare ulteriormente il sistema della ricerca pubblica, privando gli enti delle competenze più esperte nella dirigenza tecnico scientifica che, in molti casi, raggiunge i 40 anni di versamenti contributivi prima dei 60 anni di età.

Art. 74 - Riduzione assetti organizzativi

Le amministrazioni centrali, compresi gli **Enti di ricerca**, sono tenute a ridimensionare i assetti organizzativi esistenti operando la riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e quelli di livello non generale in misura non inferiore al 20% e al 15% di quelli esistenti, attraverso la concentrazione di funzioni istituzionali, l'unificazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali.

Conseguentemente vanno ridotte in pari proporzione le dotazioni organiche del personale dirigente, mentre quelle del personale non dirigente adibito a funzioni logistico-strumentali e di supporto vanno ridotte nella misura non inferiore al 10%.