

(Iniziativa relative al personale della scuola a tempo determinato, alla luce di una recente sentenza del tribunale del lavoro di Genova - n. [2-01026](#))

Interpellanza urgente 2-01026

presentata da

MANUELA GHIZZONI

martedì 29 marzo 2011, seduta n.454

I sottoscritti chiedono di interpellare il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per sapere - premesso che:

il tribunale del lavoro di Genova, con la sentenza 520 del 25 marzo 2011, ha condannato il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca a risarcire quindici lavoratori con contratto a tempo determinato, reiterato da tre a dieci anni, riconoscendo la possibilità della ricostruzione di carriera, l'illegittimità dei contratti a termine e i danni derivanti dalla mancata nomina a tempo indeterminato con la previsione per ciascuno dei quindici ricorrenti di un risarcimento di circa 30 mila euro;

complessivamente il costo del risarcimento a carico dell'erario ammonta a circa 500 mila euro;

la decisione del tribunale di Genova si fonda sul mancato rispetto da parte del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca della direttiva dell'Unione europea 1999/70/CE, recepita nella normativa nazionale con il decreto legislativo n. 368 del 2001, il quale dispone, all'articolo 4, che un contratto a tempo determinato può essere prorogato non più di una volta e che la durata totale di uno o più contratti a tempo determinato non può superare i tre anni e, all'articolo 5, comma 4-bis, che uno o più contratti di durata superiore ai tre anni siano considerati contratti a durata indeterminata;

nell'anno scolastico 2010-2011 risultano in servizio a tempo determinato 113.348 docenti, di cui 89.931 con contratto fino al termine delle lezioni, e 51.402 unità di personale ATA;

sarebbe assai onerosa (stime giornalistiche quantificano l'eventuale onere tra i 4 e i 6 miliardi di euro) l'eventuale estensione degli effetti determinati dalla suddetta sentenza al personale della scuola a tempo determinato che volesse intraprendere analoghe azioni legali;

nei prossimi tre anni andranno in pensione all'incirca 70000 docenti con una fascia retributiva media di 28/35 anni di servizio. Il costo di tale personale in ruolo è pari a circa tre miliardi di euro: se le cattedre lasciate libere venissero coperte con l'assunzione di personale attualmente occupato con contratti a tempo determinato (e venisse loro ricostruita la carriera), lo Stato sosterebbe un costo stimato di 2 miliardi e mezzo, con un risparmio di circa 500 milioni di euro;

un piano straordinario di immissione in ruolo non avrebbe solo un vantaggio economico e di tutela dei docenti che da anni assolvono, pur in una condizione di precariato, al delicato compito dell'insegnamento e dei servizi ausiliari e di segreteria, ma consentirebbe soprattutto di garantire agli alunni quella continuità didattica indispensabile per il miglioramento dei livelli di apprendimento e per l'innalzamento della qualità del sistema di istruzione. In tale senso era stato

predisposto il piano triennale di assunzioni, previsto dal Governo Prodi nella finanziaria per il 2007, che disponeva l'immissione in ruolo di 150.000 docenti e 20.000 ATA, prefigurando l'esaurimento - di fatto - delle graduatorie ad esaurimento -:

se, alla luce della sentenza del tribunale di Genova e delle considerazioni espresse in premessa, il Ministro interpellato non intenda procedere ad un piano straordinario di immissioni in ruolo e valutare la necessità di non procedere con la terza tranche dei tagli dei posti in organico previsti dal decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008.

(2-01026)

«Ghizzoni, Ventura, Coscia, De Pasquale, Pes, Antonino Russo, Siragusa, Nicolais».

Risposta dell'on. Mariastella Gelmini, Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Signor Presidente, prima di entrare nel merito dei contenuti dell'interpellanza che mi è stata rivolta, desidero accogliere positivamente la richiesta formulata dall'onorevole Antonino Russo - credo a nome anche di un certo numero di parlamentari - per un confronto o una riunione all'interno delle Commissioni parlamentari o anche in un altro ambito, su un tema così delicato che tocca la vita lavorativa e il destino lavorativo di tante migliaia di persone. Credo sia assolutamente doveroso da parte mia, quindi lo faccio con piacere e con senso di responsabilità.

Registro positivamente la disponibilità del collega a ragionare su questo tema in modo pacato e costruttivo, sapendo che è un tema annoso, che non si origina con l'inizio di questa legislatura o con l'insediamento di questo Governo, ma purtroppo il tema del precariato oramai dura da decenni ed evidentemente abbiamo il compito di tentare di risolverlo pur fra mille difficoltà e, qualche volta, anche avendo di fronte pronunce del TAR piuttosto che del Consiglio di Stato non sempre univoche e coerenti. Infatti, nel percorso di risoluzione di un precariato così ampio e presente nel nostro Paese, spesse volte pronunce contraddittorie e indirizzi giurisprudenziali differenti non hanno agevolato il compito.

La questione posta dagli onorevoli interpellanti trae origine da una recente pronuncia del tribunale di Genova, con la quale è stato accolto il ricorso presentato da quindici insegnanti a tempo determinato, sulla base di un presunto mancato rispetto da parte del Ministero, nella gestione dei rapporti di lavoro a tempo determinato del personale della scuola, della direttiva comunitaria e dell'allegato accordo quadro sui contratti a tempo determinato. La direttiva e l'accordo allegato hanno fissato i principi generali su tali contratti per assicurarne un uso accettabile e per garantire la parità di trattamento tra lavoratori a tempo determinato ed a tempo indeterminato. In attuazione della direttiva, è stato però poi emanato il decreto legislativo n. 368 del 2001, la cui disciplina non è riferibile al personale della scuola, i cui rapporti di lavoro a tempo determinato trovano una specifica e dettagliata regolamentazione nel decreto legislativo n. 297 del 1994, come poi modificato dalla legge n. 124 del 1999, oltre che apposita disciplina nei contratti collettivi nazionali di lavoro di comparto e nei regolamenti ministeriali per le supplenze, attualmente vigenti. Del resto, il rapporto di lavoro tra il supplente e la scuola ha caratteristiche del tutto peculiari, tali da giustificare e, a mio modo di vedere, da rendere necessaria la previsione di una specifica normativa. Infatti, come anche puntualizzato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nella circolare n. 3 del 2008, il regime specifico delle supplenze nel settore della scuola si caratterizza quale disciplina separata e speciale nell'ambito dei rapporti di lavoro a tempo determinato, in ragione della necessità di garantire, attraverso la continuità didattica, il diritto costituzionale all'educazione, all'istruzione e allo studio e, quindi, la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo. Conseguentemente, l'articolo 4 della legge n. 124 del 1999 ha disciplinato le supplenze per le scuole statali, rimettendo ad apposito regolamento le norme di dettaglio relative ai contratti di lavoro a tempo determinato per lo svolgimento delle supplenze, tutte le volte in cui non sia possibile ricorrere ai docenti di ruolo.

Nella scuola, come è noto, la copertura dei posti vacanti è assicurata in via prioritaria con le immissioni in ruolo dei vincitori di concorso e degli iscritti nelle graduatorie ad esaurimento, mentre il ricorso alle supplenze ha natura residuale ed obbligatoria, in quanto non deriva da una scelta discrezionale dell'amministrazione, ma da esigenze obiettive, legate al rispetto della normativa vigente, anche di natura finanziaria, che configura il ricorso alla supplenza quale ordinario strumento contrattuale per la sostituzione di personale di ruolo assente o per la copertura di posti ai quali non sia stato assegnato personale di ruolo. Dobbiamo anche sottolineare che il pronunciamento del tribunale di Genova non è un pronunciamento consolidato e da tutti gli altri tribunali condiviso. Sono state infatti emanate molte pronunce che hanno fatto meno clamore, ma che sono numericamente superiori, che hanno evidenziato un parere favorevole all'amministrazione. Mi riferisco ai casi di Viterbo, di Venezia e di Perugia, che ella certamente non ignorerà. In tale prospettiva, è ovvia la proposizione dell'appello contro la sentenza di Genova, segnalando peraltro che la questione è già approdata in Cassazione su appello proposto dall'Avvocatura generale, in relazione ad altri ricorsi non ancora definiti. Quindi, capite come avere di fronte indirizzi giurisprudenziali su un tema così delicato assolutamente contraddittori evidentemente rende più difficile il percorso. Devo dire che, però, al netto delle polemiche politiche, che in questa fase e in questo momento credo poco importano, l'impegno da parte del Governo per alleggerire la condizione del precariato si è verificato e si può registrare in molte direzioni.

Innanzitutto, con la riforma del regolamento sulla formazione iniziale, che ha posto un tetto agli ingressi maggiorato del 30 per cento rispetto al fabbisogno di occupazione all'interno della scuola. Lo abbiamo fatto per non creare, ancora una volta, illusioni circa un'illimitata capacità della scuola di assorbire posti di lavoro; illusione che, come oggi verificiamo rispetto a scelte del passato, si traduce poi in una cocente delusione, oltre che in una frustrazione in coloro che per anni affrontano un percorso di studi senza poi accedere ad uno sbocco professionale.

Quindi, il blocco degli ingressi e l'introduzione di una programmazione nella pianificazione della pianta organica sono, credo, un'assunzione di responsabilità importante. Ma ricordo anche le immissioni in ruolo che comunque il Governo ha garantito, non in una misura uguale al passato, ma, per onestà intellettuale e per un'analisi serena e oggettiva delle cose, dobbiamo ricordare che anche il precedente Governo aveva proceduto ad una programmazione di tagli di 45 mila posti. Questo taglio poi non si era verificato, ma comunque, onorevole Russo, era scattata la clausola di salvaguardia e quel mancato taglio si è tradotto in un taglio sulle spese di funzionamento, a significare che cambiano i Governi e cambiano le maggioranze, ma i conti con il bilancio li dobbiamo sempre fare. La proposta è quella di prorogare gli accordi con le regioni, perché al riguardo abbiamo già trovato una modalità di soluzione negli anni passati, non sufficiente, ma certamente importante, quanto meno per diminuire la situazione del precariato e il numero di coloro che non trovano lavoro dentro la scuola.

Dobbiamo parlare anche con il sindacato e avere il coraggio di fare una previsione precisa dei futuri posti che si libereranno nella scuola: non sono infiniti. Il danno di questi pronunciamenti è che ingenerano la falsa convinzione che vi sia un Governo cattivo che non vuole assumere i precari, quando la scuola sarebbe in grado di assumere chiunque. Così non è! Questa è una grande bugia. Credo che, responsabilmente e insieme con il sindacato e con tutte le forze politiche presenti in questo Parlamento, dovremo certamente accelerare le immissioni in ruolo possibili; su questo, vi è già un tavolo di confronto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Il piano di assunzione dei precari va avanti, non si interrompe. Anticiperemo il numero delle immissioni in ruolo che saremo in grado di fare per il prossimo anno. Dovremo, con norma, prorogare gli accordi con le regioni per assumere i precari, per incrementare l'offerta formativa, per fare i corsi di recupero, per migliorare il servizio scolastico. La modifica del regolamento sulla formazione è un altro elemento fondamentale, ma, certo, sentenze e pronunciamenti come quello di Genova non ci aiutano. Credo che la politica commetterebbe un grave errore se strumentalizzasse e cavalcasse il contenzioso per dare speranze illimitate che poi non sarebbe in grado di mantenere. Onorevole Russo, torno al tavolo, alla disponibilità, alla richiesta che, con lei, molti parlamentari mi

rivolgono di un momento di confronto su questo tema. Da parte mia vi è la massima disponibilità a collaborare e a condividere le decisioni, ma non lasciamo i destini della scuola appesi a questo o a quel pronunciamento del TAR, perché penso che questo non sia utile, penso che non farebbe chiarezza e penso che alimenteremmo speranze vane.

Utilizziamo tutti gli spazi che vi sono per assumere il numero di precari che la scuola è in grado di poter garantire e di cui ha bisogno, ma evitiamo di utilizzare questo pronunciamento ancora una volta, lo ribadisco, per alimentare aspettative che non vi possono essere. Anche perché - lo ha detto nel suo intervento - se tutti i precari dovessero fare richiesta e avessero diritto ad un risarcimento di questa natura, non so quante leggi finanziarie sarebbero necessarie per garantire queste risorse. Credo sia opportuno un confronto su questo tema ed è indispensabile, poi, valutare, anche sul piano normativo, quali saranno i provvedimenti e le norme da introdurre quanto prima.

Però, insomma, non cavalchiamo un tema così delicato che renderebbe difficile anche la coesione sociale e non migliorerebbe il clima nella scuola.

Replica on. Maria Coscia, gruppo Pd

Signor Presidente, intanto voglio esprimere il mio apprezzamento per il tono della risposta del Ministro Gelmini e riconoscerle il merito di tentare, in questa sede, di ragionare insieme, con l'obiettivo di affrontare e risolvere i problemi in genere.

Non è interesse di nessuno continuare a mantenere una condizione di perenne incertezza in questa situazione di crisi e di difficoltà del Paese che riguarda anche centinaia di migliaia di insegnanti. Così come abbiamo scritto nell'interpellanza in oggetto, pensiamo che bisogna ragionare con la massima serenità, su un piano straordinario, che dia dei numeri certi. È questo quello che chiediamo. Nella suddetta interpellanza noi forniamo dei numeri, per esempio la previsione che di qui a poco vi saranno 70.000 posti vacanti. Intanto, verificchiamo se questo dato è vero o meno, controlliamo con la massima tranquillità i numeri. Comunque sia, bisogna ragionare su un piano pluriennale che possa comprendere la previsione di *turnover* che si può determinare da qui ai prossimi anni.

Avanziamo inoltre anche un'altra richiesta, ossia quella di non procedere alla terza *tranche* di tagli. Perché diciamo ciò? Perché abbiamo verificato che siamo arrivati ad un livello di insostenibilità. Viene messo in discussione lo stesso livello minimo di funzionamento delle scuole. Dobbiamo ragionare insieme, senza alcuna intenzione di cavalcare la disperazione di centinaia di migliaia di lavoratori.

Un altro elemento importante è quello di dare certezza ai lavoratori e alle lavoratrici, ma anche di dare continuità e qualità alla scuola perché lei sa, quanto noi, che interrompere un rapporto di lavoro di anno in anno significa determinare un'incertezza e una discontinuità nell'attività didattica, quindi incidere in modo negativo sulla qualità della scuola e, di conseguenza, sulla possibilità che i ragazzi possano conseguire quei risultati di successo scolastico a cui hanno diritto. Quindi, da un lato, vi è il tema che riguarda i lavoratori, dall'altro, quello che concerne la qualità dell'attività didattica e dell'offerta formativa che si riesce a mettere insieme.

Allora, è con questo spirito che, conoscendo chiaramente i numeri, le lanciamo questa proposta, ossia di elaborare un piano che definisca quello che si può fare quest'anno e il prossimo anno scolastico, sapendo che, come ricordava il collega Russo, il precedente Governo aveva messo un punto sul tema, così come anche lei ricordava. Certamente il tema in oggetto non nasce con questo Governo, né con quello precedente, ma viene da lontano. Il precedente Governo, però, aveva operato la scelta di definire queste graduatorie non più come permanenti, ma ad esaurimento proprio per mettere un punto, per sottolineare la necessità di cambiare il sistema di reclutamento del personale della scuola. Tant'è che, come lei, signor Ministro, ricordava, è stato fatto un regolamento sulla formazione iniziale con il quale, però, non viene affrontato il tema del reclutamento.

Questo è un punto su cui bisogna assolutamente riprendere una discussione. Voglio solo ricordare che abbiamo avanzato una proposta di legge su questo tema profondamente innovativa che, da un

lato, vuole sanare in modo definitivo e mettere un punto sul tema del precariato, dall'altra, vuole anche aprire la scuola alle nuove forze con il nuovo sistema di formazione iniziale e anche di selezione. Quindi, ci auguriamo che si superino un certo pregiudizio iniziale, che si è evidenziato nel ritenere il personale precario senza professionalità, e le polemiche politiche che ci sono state nel passato.

Questa risposta riguarda un'interpellanza documentata, che nasce sicuramente dall'accoglimento da parte del tribunale del lavoro di Genova di richieste da parte di un numero limitato di precari. Però, Ministro, in questo caso parliamo del tribunale del lavoro. Quindi, anche se, grazie agli argomenti tecnici che le sono stati portati dagli uffici, lei afferma che vi sono sentenze diverse, le faccio presente che, anche in altri settori, si stanno aprendo pronunciamenti da parte dei tribunali del lavoro che mettono al primo punto i diritti dei lavoratori.

Quindi, diviene complicato pensare che, con una norma particolare, si possa estrapolare da questo il settore della scuola perché, appunto, vi è una normativa europea. Tuttavia, non c'è dubbio che si può evitare che si allarghi questo contenzioso, comportante una spesa insostenibile sul bilancio dello Stato, solo se si avvia un piano e si comincia a far intravedere al personale precario delle certezze. Di questo il personale precario ha bisogno. Mentre fino a tre fa anni comunque era certo che 150 mila docenti e 30 mila addetti al personale ATA sarebbero stati immessi in ruolo in tre anni, dopo si sono determinate tali e tante di quelle incertezze che si è alimentata una serie di ricorsi e - come è giusto che sia - di contenziosi, perché poi i lavoratori in qualche modo si devono difendere se non hanno una risposta adeguata da parte del Governo.

Mi auguro insieme al collega Antonino Russo e agli altri colleghi che hanno sottoscritto l'interpellanza che, a partire da oggi, si possa avviare una discussione vera, seria, nell'interesse dei lavoratori e della scuola (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).