

Roma, 31 maggio 2007

Documento programmatico FP CGIL del Ministero della Pubblica Istruzione

PREMESSA

Un paese in cui i diritti fondamentali non siano validi allo stesso modo in tutto il suo territorio vede minata alle fondamenta la sua unità, colpita nella coesione sociale e nella solidarietà che ne sono la base.

Il diritto all'istruzione è per comune accezione uno dei diritti fondamentali di cittadinanza.

Tale diritto, che la nostra costituzione sancisce nella sua prima parte, deve poter essere effettivamente esigibile da tutti i cittadini in qualunque luogo del paese vivano o operino.

Ma proprio perché i principi affermati devono trovare concreta attuazione e applicazione nel tessuto sociale e nella sua organizzazione, la struttura amministrativa che deve governare l'istruzione non è indifferente.

Il pericolo di avere 20 sistemi scolastici diversi in cui il diritto all'istruzione non significhi più la stessa cosa per tutti rimane, nonostante che il referendum sulla riforma costituzionale, voluta dal precedente Governo, abbia ampiamente respinto anche la "devolution" dell'istruzione.

Non si tratta di riaffermare una visione centralista ormai obsoleta e anacronistica.

Bisogna però avere la consapevolezza che i compiti costituzionalmente affidati allo Stato di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" o di dettare le "norme generali sull'istruzione" (art. 117 della Costituzione) perdono di significato concreto se si rendono improbabili l'esercizio della funzione programmatica e di governo, la capacità di effettiva conoscenza dei fenomeni, la lettura dello stato dell'istruzione in Italia attraverso gli opportuni monitoraggi.

E' quello che abbiamo sotto gli occhi da diversi anni: una Amministrazione in perenne riforma che però perde sempre più contatto con la realtà della scuola sul territorio, non solo in termini di gestione ma anche e soprattutto in termini di conoscenza.

RIORGANIZZAZIONI

A seguito delle modifiche del quadro legislativo nel settore (decentramento a costituzione invariata - cosiddetta legislazione Bassanini; D.P.R. n. 275 del 1999 che definisce limiti, ambiti e contenuti dell'autonomia scolastica; riforma costituzionale del 2001 - titolo quinto della Costituzione) si sono succeduti i regolamenti di riorganizzazione del Ministero (prima dell'Istruzione, poi dell'unificato MIUR ed ora della Pubblica Istruzione).

Con il DPR n. 347/2000 il centro del sistema dell'istruzione non sono più gli apparati amministrativi ma le scuole, all'interno delle quali si svolge l'attività d'insegnamento e che costituiscono il risvolto sul piano istituzionale di una comunità di docenti, studenti e genitori.

Dall'autonomia scolastica, pertanto, prende l'avvio tutto il processo di riforma che investe le diverse componenti del sistema istruzione.

I capisaldi della rinnovata Amministrazione scolastica riguardano sia gli aspetti del riordino normativo sia la metodologia del processo di produzione delle norme.

Parimenti l'organizzazione amministrativa viene regionalizzata con l'istituzione delle Direzioni Regionali, cui vengono attribuite le competenze statali sul territorio.

A livello centrale l'amministrazione è organizzata su due strutture dipartimentali, direzioni generali e servizi strumentali trasversali.

Il successivo DPR 319/2003 formalizza l'unificazione organizzativa del ministero con quello dell'Università e della Ricerca, confermando per l'Istruzione le Direzioni Regionali e formalizzando l'articolazione delle stesse sul territorio con uffici provinciali di livello dirigenziale (i Centri Servizi Amministrativi).

Il nuovo regolamento del Ministero della Pubblica Istruzione, che ha avviato da tempo il suo iter legislativo, ricalca in linea di massima il precedente, cambia nome agli Uffici Periferici, che diventano Uffici Scolastici Provinciali, ma non affronta concretamente il problema delle funzioni e delle competenze.

A nostro giudizio questa lunga fase di cambiamento strutturale dell'amministrazione ha presentato e continua a presentare, al di là del merito delle riforme che andavano attuate, evidenti aspetti di incapacità di governo dei processi di riorganizzazione.

Come FP CGIL riteniamo che, dopo la lunga destrutturazione degli Uffici del Ministero avvenuta nella precedente legislatura, **devono essere adottate soluzioni stabili, risolvendo e non rinviando ulteriormente i problemi e le incertezze esistenti da anni sull'assetto dell'intero "sistema istruzione"**, che si ripercuotono negativamente sul personale e sulla qualità del servizio reso, pur nella consapevolezza dei problemi che in tal senso pone l'attuazione del Titolo V della Costituzione.

E' necessario che l'Amministrazione cambi l'impostazione fin qui tenuta nei confronti degli Uffici Scolastici provinciali dando loro un ruolo di supporto concreto alla scuola dell'autonomia che sia tale e non già una polverizzazione di competenze che sono svolte da molti operatori scolastici con professionalità e modalità non diffusamente uniformi.

Non siamo appassionati a mettere "etichette" a nuove o vecchie centralizzazioni, ma siamo fermamente convinti che **un'autonomia scolastica accuratamente realizzata da un lato ed un'Amministrazione ben articolata ed efficiente dall'altro siano i cardini fondamentali per garantire a studenti e famiglie il fondamentale diritto di cittadinanza ad un'istruzione pubblica laica e di qualità per tutti.**

Di seguito riportiamo le considerazioni scaturite in questi anni sia per quanto riguarda l'Amministrazione centrale che per quella periferica, come contributo che la nostra Organizzazione Sindacale intende portare al dibattito, che necessariamente si dovrà aprire su tale questione, ed i principali obiettivi che si pone, insieme alle lavoratrici ed i lavoratori del Ministero, la FP CGIL P.I..

AMMINISTRAZIONE CENTRALE

Per l'amministrazione centrale il nuovo regolamento prevede due dipartimenti: quello dell'Istruzione che assorbe le competenze istituzionali e quello per la Programmazione che, forzando ancor più di prima la filosofia dell'organizzazione dipartimentale raccoglie le competenze degli ex servizi trasversali e quelle relative al bilancio e al personale.

In particolare la mancata previsione di disposizioni organizzative transitorie ha pesato sulla corretta gestione delle fasi dell'innovazione.

Le riorganizzazioni della struttura, derivanti dall'applicazione dei regolamenti succedutisi, hanno visto da un giorno all'altro la sparizione di intere Direzioni generali (con le loro competenze e attività) ovvero la costituzione di nuove entità che alla data di entrata in funzione non erano provviste neanche del direttore generale; in molti casi si è ricorso all'istituto della reggenza; hanno ricevuto una organizzazione degli uffici dirigenziali non generali dopo mesi ed una assegnazione di personale che si è prolungata per diversi mesi successivi.

Tale situazione è oggi resa ancora più grave da un riassetto che prevede, esclusivamente per motivi di numeri, accorpamenti improbabili di ex Direzioni Generali, destinati a creare grossi problemi fin dalla nascita (vedi Direzione Generale per la Comunicazione accorpata a quella per gli Affari Internazionali). Con le conseguenze negative in termini di funzionalità e di governo dei processi che si svolgono nel complesso dell'amministrazione scolastica e riflessi negativi sul personale che permane senza una chiara visione delle proprie funzioni e spesso senza neanche una collocazione fisica.

Questa situazione è strettamente intrecciata all'inesistenza di qualsiasi monitoraggio delle criticità che pure si sono manifestate e che investono l'organizzazione dell'amministrazione centrale con immaginabili conseguenze su quella periferica, sia i loro reciproci rapporti.

Per quanto riguarda, in concreto, le strutture centrali i problemi più evidenti possono essere riassunti schematicamente come segue:

- mancanza di un quadro d'insieme della nuova Amministrazione centrale che si concretizza ancora una volta in strutture destinate a sovrapposizione e/o proliferazione di compiti;
- eccessivo numero, soprattutto in settori di non rilevante valore strategico o funzionale, di uffici dirigenziali non generali che appesantisce l'attività amministrativa;
- eccessivo numero di dirigenti di supporto e collaborazione assegnati ai Dipartimenti, cui spesso sono attribuiti compiti analoghi ai dirigenti: incardinati nelle Direzioni Generali;
- mancanza di una collocazione certa del ruolo ispettivo che, da molti anni non trova un'ideale sistemazione e, nonostante l'insostituibile professionalità dei dirigenti tecnici, presenta preoccupanti vuoti di organico, tenendo presente che non è sufficiente bandire concorsi se non si definiscono chiaramente le competenze;
- eccessivo ricorso per la dirigenza di seconda fascia a contratti in favore di "esperti" che, seppur previsti dalle norme vigenti, spesso vengono ad essere stipulati senza il preventivo ricorso a professionalità già esistenti nell'Amministrazione e, comunque, quasi sempre destinati a coprire la percentuale massima prevista per legge. Ovviamente, tale forma di reclutamento risulta quasi sempre poco produttiva per l'Amministrazione.

In generale si può affermare che in questo quadro l'organizzazione dipartimentale non dà buona prova di sé sia per una non chiara ripartizione di competenze e risorse sia per la mancanza di coordinamento e tempestività nell'azione amministrativa quando si rivela necessaria la stretta collaborazione tra Centro e Direzioni Regionali, e, soprattutto, quando l'attività da porre in essere è esclusivamente di competenza degli Uffici Scolastici Provinciali.

Da quanto detto finora appare evidente che ci troviamo di fronte ad un'Amministrazione in molti casi svuotata di competenze e con livelli di responsabilità sempre più difficilmente individuabili, che oggi non riesce ad assolvere al proprio ruolo di garanzia e difesa del diritto costituzionalmente tutelato all'istruzione, col rischio di cedere al privato e quindi al mercato parti consistenti delle proprie funzioni (vedi quanto è accaduto negli anni col Sistema Informativo).

Noi pensiamo, invece, che questo Ministero e la pubblica amministrazione in generale debbano porsi come garanti dei principi di uguaglianza e solidarietà ed il lavoro pubblico debba diventare il luogo ed il momento nel quale i diritti dei cittadini diventano realmente esigibili, procedendo ad una profonda riorganizzazione del lavoro con interventi sui molti fattori che la determinano attraverso un'azione coordinata, affidandone alla contrattazione strumenti e modalità.

AMMINISTRAZIONE PERIFERICA

La riforma dell'apparato periferico del Ministero ha prefigurato un modello organizzativo che, nelle intenzioni del legislatore, doveva accompagnare ed assecondare il processo di autonomia scolastica messo in moto dalla legge 59/97 sulla base dei seguenti indirizzi:

- abbandono del modello burocratico incentrato sui Provveditorati intesi come organi esecutori, su base provinciale dei programmi gestionali dell'Amministrazione e loro sostituzione con i Centri Servizi Amministrativi (oggi Uffici Scolastici Provinciali);
- istituzione delle Direzioni Regionali, dotate di autonomia ed in grado di interagire a livello territoriale con Enti locali e Istituzioni scolastiche;
- identificazione di funzioni prevalentemente di indirizzo e controllo per le Direzioni Regionali nell'ambito della definizione delle nuove competenze con la possibilità di delega per i compiti prettamente operativi agli uffici provinciali.

La scommessa politica dell'autonomia doveva pertanto trovare gambe e corpo in una macrostruttura

organizzativa in grado di ridurre il peso burocratico statale, di agevolare il raccordo tra centro e periferia, di eliminare inutili duplicazioni e sovrapposizioni funzionali, di promuovere il ruolo autonomo delle istituzioni scolastiche: la Direzione Regionale è concepita come punto forte di governo dell'autonomia.

La separazione delle funzioni di indirizzo e controllo, esclusivamente di competenza delle Direzioni Regionali, da quelle più operative degli uffici provinciali, ha un carattere netto, riscontrabile nelle scelte della riorganizzazione (precedente ed attuale) che ha come obiettivo concreto il governo del passaggio di competenze in materia di gestione di rapporto di lavoro del personale scolastico alle scuole e quindi una presumibile diminuzione dei compiti prettamente operativi in capo agli Uffici territoriali dell'Amministrazione: un'organizzazione che punta sulla residualizzazione delle attività di gestione in capo al Ministero, e sul ridimensionamento dell'apparato tipicamente di servizio presente sul territorio.

Ma il sistema scolastico basato sull'autonomia delle singole Scuole, a nostro giudizio non ha ancora risolto due problemi: la **consulenza alle istituzioni scolastiche e la quasi totale assenza di controlli**.

Sul versante consulenza le Scuole utilizzano ingenti risorse finanziarie che destinano a società private che, avendo da tempo "fiutato l'affare", offrono servizi con costi non comparabili e quindi fuori di ogni controllo, che riguardano le competenze più svariate che vanno dalla sicurezza alla privacy e dalla consulenza informatica a quella fiscale.

Il sistema delle reti di scuola che doveva servire ad armonizzare e razionalizzare i servizi e che doveva essere favorito dal ruolo che i dirigenti scolastici dovevano assumere nella scuola dell'autonomia, non ha praticamente risolto il problema: di fatto ci troviamo in una situazione che va dai dirigenti scolastici che si sentono i "padroni" della scuola (finalmente faccio quello che voglio) a quelli che percepiscono il loro ruolo come semplici "operatori amministrativi" (aspetto la circolare ed il parere).

Su tale situazione ormai consolidata non è stato realizzato alcun intervento: basta pensare che dal 2001, anno di entrata in vigore dell'autonomia scolastica con la conseguente istituzione del ruolo dei dirigenti scolastici, non è ancora in atto un sistema di valutazione.

Il controllo sulla gestione amministrativo contabile è affidata dal legislatore ai revisori contabili, su cui peraltro è intervenuta la Finanziaria 2007, riducendone il numero da tre a due ed eliminando di fatto lo stato di collegio; inoltre i revisori possono recarsi nelle sedi scolastiche assegnate per non più di tre mezzogiornate l'anno, e quindi, difficilmente procedere ad accurate verifiche proprio per l'esiguità dei tempi disponibili.

Altra questione è quella relativa alle graduatorie d'istituto: le richieste da parte dei docenti si concentrano in alcune scuole, anche se si possono esprimere più sedi e quindi la mole di lavoro nelle singole scuole è particolarmente differenziata. L'unica forma di controllo è quella dell'interessato nel caso venga a conoscenza di valutazione errata da parte degli operatori nelle singole scuole.

E' assolutamente fuori di ogni contesto funzionale che a fronte di circa 11.000 scuole autonome non c'è un disegno organico che preveda strutture intermedie che effettuino un servizio di cerniera e non di potere con l'amministrazione centrale.

La mancanza di tali organismi ha reso comunque necessario alle stesse scuole in molte realtà territoriali ricercare forme organizzative suppletive, per quanto "non giuridicamente definite" (vedi protocolli d'intesa tra la DRS Campania ed il Comparto Scuola per attivare Uffici della 626 nella Direzioni Regionali e negli Uffici Scolastici Provinciali oppure in Emilia-Romagna dove è presente un sistema di anagrafe degli alunni nelle scuole parallelo a quello del Sistema informativo a seguito di accordi fra la regione e l'Ufficio Scolastico Regionale).

Risulta, analogamente, che in altri settori, quali: Pensioni, Ricostruzioni di Carriera, Bilanci, ecc. si stanno attuando altre forme di consulenza "privata" richieste con insistenza da svariate istituzioni scolastiche.

Di controllo nelle scuole paritarie praticamente non se ne parla proprio.

Tutto questo evidenzia il sintomo di un obiettivo "malessere" che pervade la Scuola.

E' poi necessario fare un primo **bilancio sugli effetti prodotti sul territorio rispetto ai livelli di qualità del servizio raggiunti dall'attuale organizzazione degli Uffici provinciali**, anche alla luce della nuova ipotesi di regolamento che su base territoriale continua, come il precedente, ad operare rafforzando il principio del punto forte di governo su base regionale.

Il bilancio, oggi, occorre premetterlo, non ci pare positivo.

Ci domandiamo quali sono i meccanismi virtuosi posti in atto per dare sostanza ai progetti di autonomia; quali gli obiettivi raggiunti nella definizione concreta dei passaggi di competenze alla scuola; quale è oggi la qualità dei servizi che il Ministero fornisce in relazione agli adempimenti connessi alle attività della scuola pubblica, in particolare quelli per cui è prevista una tempistica stringente.

La separazione netta delle competenze ha avuto come effetto immediato un impoverimento progressivo dei servizi diretti offerti all'utenza ed una perdita di capacità di intervento rispetto alla generale erogazione dei servizi di front-office ed ai processi di trasferimento di competenze.

Questi fattori di crisi si sono evidenziati in due fasi sostanziali del processo:

- **la identificazione dei punti di responsabilità amministrativa sul territorio.**

La costituzione delle Direzioni Regionali ha prodotto in alcune realtà una politica di distribuzione del personale che ha sfavorito nettamente gli uffici provinciali, soprattutto quelli ad alto impatto di utenza, costretti a cedere quote significative alle Direzioni Regionali, causando un impoverimento professionale nei settori operativi, peraltro aggravato dalla mancata sostituzione del personale in quiescenza, che produce situazioni ad alto rischio di impasse circa l'effettività dell'azione amministrativa in relazione alle scadenze perentorie.

Il risultato è stato nel migliore dei casi di prevedere per gli uffici provinciali un'unica figura dirigenziale indipendentemente dalla consistenza del personale e per le Direzioni Regionali una proliferazione di posizioni dirigenziali a capo delle varie Aree, costituite a seguito dell'emanazione dei regolamenti organizzativi, con un evidente sbilanciamento rispetto alle necessità organizzative effettive, ma coerente col disegno che voleva residualizzate le competenze operative (appare grave, non aver previsto nel nuovo regolamento l'emanazione di Linee Guida da parte del Ministro).

La riconfigurazione dei compiti a livello territoriale non ha agito nel concreto rispetto agli obiettivi di qualificazione del servizio quanto piuttosto nell'affermazione astratta di un modello fortemente accentrato a livello regionale tendente a sostituire l'accentramento ministeriale.

Esprimiamo forti perplessità su questa scelta, sia perchè mortifica lo sviluppo delle competenze che la stessa riforma costituzionale pone in capo a province e comuni (si pensi allo stato penoso in cui versano l'edilizia scolastica e gli stessi uffici sul territorio), che per la scarsissima funzionalità dimostrata nei processi di erogazione diretta dei servizi.

- **la politica del personale:**

L'età media elevata dei lavoratori attualmente addetti (superiore ai 50 anni), le prospettive che in termini di tenuta degli organici pone l'ulteriore prolungamento del blocco del turn over (attualmente esiste negli Uffici una scopertura media di organico di oltre il 30% che al nord raggiunge punte superiori al 40%), sono dati che inevitabilmente prefigurano uno scenario drammatico per il futuro se non si interviene con tempestività e certezza degli obiettivi da raggiungere.

Il personale che opera in questi Uffici non è facilmente rimpiazzabile per l'alto grado di specializzazione amministrativa che l'espletamento delle funzioni prevede, l'assenza di ricambio per i numerosissimi pensionamenti è pertanto anche una questione che riguarda la professionalità e la trasmissione dei saperi.

Appare pertanto necessario un ragionamento incentrato sulle seguenti direttrici:

1. Revisione del modello organizzativo che parta dall'esigenza della qualificazione dei servizi all'utenza.

2. Ridefinizione delle modalità di erogazione dei servizi da parte degli uffici provinciali, ridisegnandone l'assetto organizzativo con l'individuazione di una diversa struttura decisionale anche in ragione della dimensione territoriale su cui incide.
3. Ridimensionamento delle funzioni e della struttura organizzativa delle Direzioni Regionali ridondanti rispetto ai parametri di efficacia dell'azione amministrativa.

Ciò con l'obiettivo di perseguire una maggiore integrazione funzionale tra Direzioni regionali e Uffici scolastici provinciali superando i criteri di netta separazione delle attività e tenendo presenti le seguenti priorità:

- vanno identificate, in relazione alla dimensione dell'utenza e del territorio, **corrette prassi di programmazione delle attività soggette a scadenza** tramite la previsione di standard nell'erogazione dei servizi, superando in tal modo l'indeterminatezza di programmazione attuale.
- Occorre rivedere e uniformare, in termini di indirizzo e programma, **l'attività di diretta erogazione del servizio** valorizzando le politiche di accoglienza del pubblico e gli obiettivi di tempestività nella definizione degli iter burocratici.
- Occorre rivendicare la creazione di un sistema virtuoso di **rapporti sul territorio con la scuola** in termini di gestione delle competenze e, al suo interno, dell'attività di supporto e consulenza.
- Va individuato il **concreto fabbisogno di risorse umane e strumentali** ai fini dell'identificazione dei livelli minimi di qualità del servizio **superando il blocco del turnover** ormai intollerabile alla luce dei dati statistici relativi all'età media dei lavoratori ed alle previsioni sui prossimi pensionamenti sopperendo alle gravi carenze di personale attraverso una ripartizione del personale sul territorio che ricorra anche a processi di mobilità da altri enti o comparti e ridistribuendo i carichi di lavoro tenendo conto delle tecnologie informatiche già disponibili.
- Vanno previsti **investimenti congrui di risorse economiche e contrattuali** che ridefiniscano la centralità della contrattazione a livello di Uffici Scolastici Provinciali.

La nuova struttura organizzativa degli Uffici Scolastici Provinciali potrebbe dividersi in due Aree operative: una di Supporto, Consulenza e Controllo ed un'altra di Gestione del personale scolastico con competenze e figure professionali differenziate ed adeguatamente formate:

Area supporto, consulenza e controllo

Obiettivi:

- Fornire gli strumenti necessari alle singole scuole per un'autonoma programmazione dell'offerta formativa ed uno sviluppo e qualificazione del sistema dell'istruzione sul territorio.

Competenze:

- Servizio di supporto sulle procedure comprese quelle di rilevazione informatica
- Contenzioso
- Vigilanza amministrativo-contabile
- Provvedimenti disciplinari
- Commissione ricorsi
- Reclami dell'utenza su eventuali disservizi
- Conferimento incarichi ispettivi
- Monitoraggi e statistiche

Area gestione del personale della Scuola

Obiettivi:

- Analisi dell'andamento della spesa
- Gestione univoca e controllata delle retribuzioni
- Risparmio economico
- Armonizzazione delle interpretazioni

Competenze:

- Gestione del rapporto di lavoro compreso lo stato giuridico ed economico
- Reclutamento del personale della Scuola (concorsi e graduatorie)
- Liquidazione delle supplenze sulla base di prospetti di servizio svolto sottoscritti dal Dirigente/Direttore SGA

PIATTAFORMA

Centrale, per quanto detto, ci sembra quindi per il Ministero della Pubblica Istruzione la **definizione di una organizzazione del lavoro** che garantisca una reale efficienza delle funzioni da svolgere a sostegno dell'autonomia scolastica e dei cittadini (famiglie ed alunni) e che sia in grado di interagire con un rinnovato modello organizzativo del Ministero centrale e periferico, anche attraverso la valorizzazione delle professionalità del proprio personale.

Nei cinque anni della precedente legislatura nessun confronto con le Organizzazioni Sindacali è stato voluto su tale rilevante tematica, nonostante i regolamenti di organizzazione succedutisi avessero fortemente modificato l'assetto.

A maggior ragione, a fronte della dichiarata disponibilità dell'attuale Governo e del nuovo Ministro (vedi direttiva per il 2007) ad un serio e concreto confronto, **come FP CGIL** avvertiamo la forte esigenza di **"normali" e corrette relazioni sindacali** che ci consentano di svolgere anche in questa Amministrazione il ruolo riconosciuto dai contratti nazionali e dall'alto livello di rappresentatività del personale dimostrato, per ultimo, dalla partecipazione al voto per le elezioni delle RSU di oltre l'80% dei dipendenti.

Sin dall'emanazione del DPR 347 del 2000 è parso evidente, con la costituzione delle Direzioni Regionali, il peso del tavolo di contrattazione regionale, che, di fatto, in questi anni si è andato spesso a sostituire alle competenze delle RSU, vanificando gli ambiti di intervento del livello di contrattazione di posto di lavoro.

Parimenti, l'organizzazione degli Uffici centrali e periferici di cui si è detto in precedenza, ha reso **difficile l'applicazione e l'esigibilità sul territorio degli accordi stipulati a livello nazionale**, nell'ambito del Contratto Collettivo Nazionale Integrativo di Ministero.

Inoltre, nella necessità di un forte **rilancio della presenza e dei compiti delle RSU**, anche in previsione delle prossime elezioni di novembre, v'è fatto un ragionamento su come il confronto con le Organizzazioni Sindacali a livello regionale possa inserirsi tra la contrattazione nazionale di Ministero e quella delle RSU e come possa essere valorizzato e governato senza occupare spazi propri delle Rappresentanze Sindacali Unitarie e definiti dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro.

L'istituzione delle Direzioni Regionali, centri di costo e responsabilità, ha di fatto inciso anche sul sistema di contrattazione, introducendo surrettiziamente il livello regionale e riproponendolo spesso in termini gerarchici nei confronti della contrattazione svolta a livello di Uffici Scolastici Provinciali, con la conseguente mortificazione della stessa, a volte ridotta a funzioni meramente esecutive rispetto alla definizione di grandi partite contrattuali come il salario accessorio ed i confronti sulle politiche formative e sull'organizzazione del lavoro.

In deroga ai due livelli di contrattazione previsti dal Contratto nazionale di Lavoro, pensiamo che si debba prevedere il confronto regionale su alcune materie ben definite e che questo dovrà essere uno degli obiettivi del prossimo Contratto Integrativo di Ministero.

Come base di discussione **proponiamo per il livello regionale** di relazioni sindacali:

- le linee di indirizzo regionali per l'attività di formazione professionale del personale;

- i criteri di mobilità del personale tra le diverse sedi all'interno della regione, garantendo la congruità rispetto all'accordo nazionale sulla mobilità volontaria;
- le pari opportunità;
- i criteri generali per l'organizzazione delle Direzioni Regionali;
- l'individuazione del fabbisogno di personale nelle varie sedi;
- le implicazioni nella regione dei processi generali scaturenti dalla riorganizzazione dell'Amministrazione.

Noi siamo però anche convinti che vada recuperata una autonoma dimensione contrattuale del livello RSU.

Recuperare autonomia contrattuale significa anche recuperare risorse ed indirizzarle al perseguimento degli obiettivi specifici, quando viene richiesta una prestazione maggiormente flessibile al lavoratore e quando si richiedono prestazioni straordinarie per la copertura di extra orari, valorizzare i confronti sull'organizzazione del lavoro con esami congiunti che coinvolgano i sindacati della scuola, recuperare modalità di confronto sulla formazione e riqualificazione secondo le linee dettate nei contratti integrativi, incentivare il lavoratore alla maggiore condivisione possibile degli obiettivi.

Per gli uffici provinciali e per le sedi di lavoro delle Direzioni Regionali deve essere **rafforzata quindi la contrattazione con le RSU.**

Vanno destinate **direttamente agli uffici provinciali le risorse economiche** assegnate alla contrattazione di sede dal Contratto Integrativo di Ministero.

Devono essere garantite dall'amministrazione **controparti certe in ogni sede provinciale**, prevedendo per ogni Ufficio Scolastico Provinciale la funzione dirigenziale in grado di consentire reale confronto sull'organizzazione del lavoro.

Vanno eliminate le **attuali incertezze del quadro normativo** e le contraddizioni esistenti con la tempificazione dei compiti di questi Uffici (vengono spesso emanati provvedimenti applicativi di norme contraddittorie ed a ridosso delle scadenze), che, come già detto, determinano una totale mancanza di programmazione rispetto all'organizzazione del lavoro, l'ingestibilità del servizio, il raggiungimento di risultati nei confronti dell'utenza solo grazie al senso di responsabilità delle lavoratrici e dei lavoratori, costretti ad operare, in molti settori, in perenne emergenza.

Ed è proprio tale emergenza che deve essere superata, in quanto oltre a penalizzare il personale, emergenza significa nel nostro caso fornire un servizio qualitativamente inferiore agli standard ed alle attese dei cittadini.

E' pertanto necessario che sugli accordi relativi alla scuola e che incidono necessariamente sull'organizzazione del lavoro degli Uffici periferici del Ministero, l'Amministrazione si confronti anche con le Organizzazioni Sindacali di settore e che si attui una programmazione e tempificazione delle attività che utilizzi tutte le risorse umane e strumentali che in questi ultimi anni sono state poco e male gestite, a partire dal Sistema Informativo del Ministero che grande peso ha ormai acquisito nella gestione delle principali procedure amministrative legate al mondo della scuola.

A tale riguardo e soprattutto relativamente alla logistica ed alla costruzione della rete informatica occorre completare il sistema di reingegnerizzazione del Sistema Informativo attualmente in atto, ancora farraginoso per quel che concerne l'accesso ai dati, la circolarità delle informazioni, i tempi di risposta, eliminando i ritardi dovuti alle fasi problematiche di cambio del gestore spesso verificatesi e la esiguità di postazioni con accesso alla rete ed a Internet in uso sul territorio.

Costruire un nuovo modello organizzativo che renda esigibile il diritto all'istruzione non può prescindere dal coinvolgimento delle lavoratrici e dei lavoratori che nel settore operano.

E per fare questo vanno affrontati in maniera risolutiva tutti i problemi strutturali che anni di continua riorganizzazione hanno maggiormente evidenziato, al fine di uscire dallo stato di provvisorietà che inevitabilmente si è prodotto.

Il decreto legislativo 300 del 1999, la prima riforma Bassanini, aveva previsto l'unificazione dell'ex Ministero della Pubblica Istruzione con l'ex Ministero dell'Università e Ricerca, unificazione non messa in discussione dal governo Berlusconi ma realizzata formalmente solo nel dicembre 2003 con la costituzione del MIUR, attraverso apposito regolamento.

La storia recente di questa Amministrazione ci spinge a guardare con apprensione alla prossima fase di nuova separazione dei due dicasteri: andranno riviste tutte le iniziative avviate, andrà nuovamente separata la gestione del personale e dovranno essere duplicate, in alcuni casi, le strutture esistenti, dovranno essere predisposti due nuovi regolamenti di organizzazione attraverso gli appositi percorsi legislativi.

Su questo, riteniamo sia necessario procedere in tempi rapidissimi, a differenza di quanto fatto nella definizione ed unificazione del MIUR dal precedente governo, per evitare che un nuovo lungo periodo di transizione blocchi qualunque possibilità di ripresa e funzionalità di questo Ministero che in pochi anni si trova di fronte alla terza ristrutturazione.

Altro nodo centrale è quello di aprire un confronto sulle dotazioni organiche di questa Amministrazione, partendo dalle reali esigenze.

Partiamo da una situazione critica che ci ha visto subire il taglio del 5% dei costi sostenuti per il personale sull'organico di diritto, imposto dalla finanziaria del 2005 a tutte le pubbliche amministrazioni e che il Ministero ha realizzato scaricandone tutto il peso sul personale delle aree (in concreto circa 600 posti in meno che si vanno ad aggiungere agli oltre 800 tagliati con la prima riforma del 2000), conservando i posti della dirigenza per poter effettuare le oltre 100 nomine di dirigenti di seconda fascia attraverso un utilizzo massiccio della legge Frattini.

Su questo punto, va attuata un'attenta valutazione dei fabbisogni provinciali di personale, per sanare gli squilibri che anche all'interno delle singole regioni esistono e che si vanno a sommare a quelli da sempre esistenti tra nord e sud del Paese.

Va, inoltre, sciolto il nodo della **presenza negli Uffici del numeroso personale della scuola** a vario titolo utilizzato in attività amministrative, partendo dalla considerazione che ai CSA occorre personale stabile in grado di acquisire ed utilizzare competenze consolidate, e ciò mal si addice a personale che, in molti casi, svolge nei CSA lavoro per pochi mesi o al massimo per la durata di un anno scolastico.

Quindi o dentro o fuori, e se dentro utilizzando gli strumenti e le regole contrattuali previste (vedi accordi di mobilità intercompartimentale nei ruoli dell'Amministrazione).

Bisogna rivedere e completare l'ordinamento professionale.

Esiste un accordo del 2000 che ha ridotto ed attualizzato le precedenti qualifiche, in alcuni casi, generiche, ripetitive e parcellizzate: vanno semplificati i profili professionali in base al nuovo sistema classificatorio che scaturirà dal nuovo CCNL di comparto ma anche alla luce delle nuove funzioni e soprattutto al fine di rendere più credibili i processi di riqualificazione tanto faticosamente realizzati nel quinquennio, legandoli alle effettive capacità professionali, alle attività previste ed al ruolo degli Uffici al centro ed in periferia.

Vanno portati a compimento in tempi rapidi il corso concorso per la posizione economica C1, ed il completamento della riqualificazione previsti dal contratto integrativo di Ministero.

Tali necessità ne portano a seguire un'altra che riguarda la **formazione e l'aggiornamento professionale.**

Nonostante i tagli delle ultime finanziarie che hanno al MIUR ampiamente pescato anche nei capitoli della formazione, le risorse rimaste non riteniamo siano state utilizzate al meglio.

Sono del tutto mancati momenti di confronto e verifica tra gli uffici addetti alla formazione e le direzioni generali centrali e quelle regionali cui sono direttamente assegnate ulteriori specifiche risorse che hanno spesso portato a duplicazioni e sovrapposizioni di corsi.

Sono necessari un confronto sulle reali esigenze formative e sulle modalità di erogazione, una seria programmazione nazionale ed il monitoraggio dei risultati ottenuti.

Una amministrazione che sia in grado di affiancare il mondo della scuola nella attuazione di una concreta e proficua autonomia scolastica deve risolvere il problema della **carezza di personale e di risorse economiche**.

La media di età del personale in servizio è di oltre 50 anni; dal 2001 si è susseguito un pensionamento di circa 200 unità all'anno per circa 1000 unità pari al 20% del personale attivo; nei prossimi due anni la previsione è di un forte aumento.

E' senz'altro il risultato di un indiscriminato blocco delle assunzioni nel pubblico impiego che ha ricadute disastrose sul territorio.

Abbiamo Uffici Scolastici Provinciali, specialmente quelli nelle cosiddette province di nuova istituzione con un numero di addetti irrisorio; abbiamo concorsi effettuati nel 2000/2001 i cui vincitori sono stati assunti in deroga al blocco solamente da due anni, anche se certamente un passo in avanti è costituito dalla deroga in Finanziaria 2007 che consente di avviare le procedure concorsuali esterne, anche se per un numero esiguo di unità di personale e con tempi che già abbiamo sperimentato in passato.

A fronte di questo subiamo, anno dopo anno, un cospicuo assottigliamento delle risorse economiche destinate al FUA dalle finanziarie che si sono susseguite e che per il 2006 hanno addirittura previsto una rideterminazione al ribasso delle risorse destinate ai Fondi Unici di Amministrazione sulla base delle somme certificate per il 2004, **mettendo in discussione anche risorse economiche destinate alla parziale omogeneizzazione del trattamento economico del personale, ottenute dopo una lunga vertenza tramite apposita legge**.

Pensiamo che una attenta politica di bilancio del Ministero che privilegi, per risolverli, tali aspetti riconsiderando magari altre spese effettuate, soprattutto in attività di **consulenza esterna**, sia ormai indifferibile.

DIRIGENZA

Veniamo da una esperienza del precedente Governo che ha praticato in questo Ministero un pesantissimo spoil system per la dirigenza generale; oltre 100 nomine politiche con la legge Frattini di dirigenti di seconda fascia; una graduazione delle posizioni degli uffici dirigenziali che di fatto invece di valutare le funzioni degli uffici ha fatto per lo più riferimento ai dirigenti addetti ed una nuova infornata di esterni, anche da parte dell'attuale gestione politica, che, a prescindere dai criteri adottati, mortifica profondamente le professionalità del personale interno.

Una riforma dell'Amministrazione tesa al raggiungimento di risultati concreti ha la necessità di una **riqualificazione dei propri dirigenti che deve partire da una netta distinzione** tra la responsabilità della politica e quella della buona amministrazione, affidando alla dirigenza le responsabilità di predisporre piani attuativi da contrattare con le OO.SS. e riconoscendo ad essa il ruolo e la responsabilità primaria nell'organizzazione dei servizi e del lavoro.

Altro nodo da sciogliere riguarda poi la collocazione dei dirigenti che appare oltremodo squilibrata sul territorio con un forte accentramento al centro rispetto al territorio e qui nelle Direzioni Regionali rispetto agli Uffici Scolastici Provinciali; bisogna poi nell'ambito delle funzioni di sostegno alla scuola autonoma mettere a frutto le competenze della **dirigenza tecnica di questa Amministrazione**.

Difficile in questi anni è stato attuare una contrattazione del settore in grado di affrontare le problematiche reali e questo è dimostrato dalla frammentarietà degli accordi sottoscritti.

Ribadiamo quindi che anche in questo settore, alla luce del nuovo CCNL dell'Area, ci si confronti finalmente su di un **Contratto integrativo di Ministero della dirigenza, partendo dalla piattaforma che insieme a CISL e UIL è stata predisposta e presentata alla Amministrazione** perché riteniamo che ci sia una forte necessità di rivisitare tutti gli istituti contrattuali per colmare i vuoti esistenti e rendere coerenti tra loro gli interventi effettuati.