CAMERA DEI DEPUTATI N. 2194

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MARZANA, LUIGI GALLO, VACCA, BRESCIA, DI BENEDETTO, SIMONE VALENTE, BATTELLI, D'UVA, CHIMIENTI, COMINARDI, TRIPIEDI, BECHIS, ROSTELLATO, RIZZETTO, CIPRINI, BALDASSARRE

Disposizioni concernenti lo svolgimento dei servizi ausiliari e di pulizia presso le scuole nonché la stabilizzazione dei lavoratori impegnati in lavori socialmente utili per lo svolgimento di mansioni amministrative, tecniche o ausiliarie nel settore scolastico

Presentata il 17 marzo 2014

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La scuola italiana si trova a dover fronteggiare l'ennesima emergenza: la mancanza di servizi di pulizia. Lo scenario che si presenta è quello di 4.000 edifici scolastici in tutta Italia, sui quali incombe la totale incertezza sui servizi di pulizia. Non si tratta di un'emergenza improvvisa, ma di una situazione che ha radici lontane e che è esplosa con i radicali tagli lineari operati in questo settore dal Governo Monti, poi peggiorata con l'ultima legge di stabilità che ha ridotto drasticamente (-48 per cento) per il 2014 le risorse destinate alla pulizia nelle scuole.

In realtà il problema vero nasce dalle esternalizzazioni dei servizi di pulizia nelle istituzioni scolastiche, che ha portato ad un sistema complesso che non solo non ha raggiunto gli obiettivi previsti di maggiori efficienza ed economie di gestione, ma che, allo scopo di ridurre gli organici del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) e dei collaboratori scolastici, ha portato ad appaltare, a prezzi sempre più al ribasso, i servizi di pulizia a cooperative che retribuiscono a ore e con salari irrisori i propri dipendenti. Inoltre le esternalizzazioni non hanno prodotto nessun risparmio: viene a costare di più l'appalto,

a causa degli utili d'impresa delle cooperative legate al sistema dei partiti politici, che non l'assunzione a tempo indeterminato del personale e dei collaboratori scolastici necessari per far funzionare i servizi.

A partire dal 1999, le competenze degli enti locali sulle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie – tra le quali i servizi di pulizia e altre attività ausiliarie – furono trasferite allo Stato dall'articolo 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124, e con il decreto del Ministro della pubblica istruzione 23 luglio 1999, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 16 del 21 gennaio 2000, e in particolare con l'articolo 9, si dispose il subentro dello Stato nei contratti stipulati dagli enti locali (appalti storici), per la parte concernente l'attuazione di compiti propri del personale ATA, in luogo dell'assunzione di personale dipendente.

Con il trasferimento di competenze dagli enti locali allo Stato, nella specie all'allora Ministero della pubblica istruzione, fu anche prevista una nuova stabilizzazione. Infatti, l'articolo 45, comma 8, della legge n. 144 del 1999 stabiliva che: « Ai lavoratori impegnati in lavori socialmente utili assoggettati alla disciplina di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468, è riservata una quota del 30 per cento dei posti da ricoprire mediante avviamenti a selezione di cui all'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, e successive modificazioni ».

La disposizione rimase inapplicata nella scuola, mentre l'articolo 78, comma 31, della legge n. 388 del 2000 interveniva nuovamente disponendo che ai fini della stabilizzazione dell'occupazione dei soggetti impegnati in progetti di lavoro socialmente utili presso gli istituti scolastici si dovesse ricorrere alla « terziarizzazione », ovvero ancora una volta all'appalto a consorzi di ditte e a cooperative di servizi di pulizia nelle scuole.

Con quest'ultima disposizione, motivata come un piano di ottimizzazione per la scuola e di stabilizzazione per i lavoratori, non solo non sono stati raggiunti gli obiettivi perseguiti, ma si è determinata un'ulteriore precarizzazione di questa categoria di lavoratori e uno sperpero di risorse pubbliche.

L'affidamento ai consorzi avveniva tramite procedura diretta, senza il rispetto della normativa europea e nazionale vigente in materia di appalti, circostanza che ha portato nel 2005 l'Unione europea a intervenire per chiedere il rispetto delle leggi e ha costretto il Ministero della pubblica istruzione ad adottare la direttiva n. 92 del 23 dicembre 2005, con la quale si è disposto lo svolgimento delle gare di appalto pubbliche con evidenza europea.

Inoltre, ai consorzi erano riconosciuti sgravi fiscali e contributivi per tre anni e contributi economici per ogni lavoratore assunto, nonostante i lavoratori continuassero e continuino a percepire retribuzioni basse, sino al limite di sfruttamento del lavoro. Nel 2005, per i circa 14.000 *ex* lavoratori impegnati in lavori socialmente utili, di seguito « LSU » della scuola, lo Stato spendeva circa 400 milioni di euro l'anno. Per 35 ore lavorative settimanali, i lavoratori percepivano (e hanno continuato a percepire anche nel 2013) al massimo 800 euro mensili, mentre le ditte che li impiegano ricevono un contributo di stabilizzazione superiore a 2.000 euro per lavoratore secondo i dati ricavati dalla nota del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) – Direzione generale per il personale della scuola – protocollo 26 esternalizzazione ex ufficio VIII – del 26 gennaio 2005.

È stato calcolato che eliminando la costosa intermediazione di manodopera rappresentata dalle aziende aderenti ai consorzi nazionali aggiudicatari degli appalti si sarebbero risparmiati circa 74 milioni di euro l'anno fino al 2010, circa 27 milioni di euro nel 2012 e circa 61 milioni di euro nel 2013.

A causa dei tagli del Governo Monti e della scelta dell'*ex* Ministro Profumo di affidare i bandi dei servizi di pulizia alla CONSIP Spa, in qualità di centrale di committenza, che hanno ridotto progressivamente i finanziamenti, si è passati dai 390 milioni di euro nel 2013 ai 280 milioni

di euro previsti per il 2014 e la situazione è precipitata definitivamente.

Alla riduzione delle risorse va aggiunta una loro ripartizione, territoriale e per scuola, basata su criteri determinati dal MIUR (i cosiddetti « posti accantonati »), che molto spesso non corrispondono alle reali esigenze. L'assegnazione dei fondi alle scuole, infatti, non è basata sui metri quadrati da pulire, ma sui « posti accantonati », ovvero sugli stipendi degli 11.851 collaboratori non assunti in organico.

La stessa legge di stabilità 2014 (legge n. 147 del 2013), all'articolo 1, comma 748, con ulteriori 34 milioni di euro, ha concesso una proroga « tampone » di due mesi (fino al 28 febbraio), nel corso dei quali un tavolo tecnico guidato dal MIUR e dai Ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dello sviluppo economico e al quale partecipano enti locali, imprese e sindacati, avrebbe dovuto « individuare soluzioni normative o amministrative ai problemi occupazionali connessi alla gestione dei servizi di pulizia ». Gli incontri non hanno dato esito positivo, anche a causa delle palesi divergenze tra i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali su ruoli e compiti del tavolo stesso, e i problemi sono rimasti insoluti.

Ad oggi risulta che 10 dei 13 lotti in cui è diviso il territorio sono stati assegnati, ma che i fondi per 24.000 addetti non ci sono. La proroga al 28 febbraio, con 34 milioni di euro, è scaduta, ma per arrivare alla fine dell'anno scolastico servirebbero altri 144 milioni di euro e, pertanto, il rischio che molte scuole chiudano per mancata igiene è serio.

Le scuole sono quindi alle prese con un problematico cambio di gestione che mette in ginocchio gli studenti, costretti a passare ore in aule sporche, e i lavoratori delle ditte, che si sono visti ridurre l'impegno orario settimanale di 35 ore medie del 50, 60 o 70 per cento. In Veneto l'orario è stato ridotto a 17 ore medie, ma ci sono casi, come l'Abruzzo e le Marche, dove i dipendenti delle cooperative lavoreranno solo 6 ore a settimana. In pratica, ciò significa partire da stipendi base di 800 euro e arrivare a percepire 600, 400 o anche solo 200 euro al mese.

Probabilmente il Governo interverrà con un'altra proroga, un ulteriore provvedimento tampone per arginare e soltanto rinviare il disastro.

La politica continua a essere assente, mentre si continua a tagliare su servizi essenziali, mettendo a rischio la salubrità degli ambienti e il diritto allo studio di milioni di studenti.

Ad oggi le persone che svolgono il servizio di igiene ambientale e di ausiliariato in circa 4.000 scuole italiane sono oltre 24.000. Di queste, circa 11.500 sono *ex* lavoratori socialmente utili (soprattutto al sud), mentre i restanti, presenti su tutto il territorio nazionale, fanno parte dei cosiddetti « appalti storici ».

Il maggior numero di esuberi si concentra nelle regioni centro-meridionali: Campania (3.500, soprattutto nel napoletano e nel casertano), Puglia (1.300), Calabria (800), Sicilia (oltre 650) e Lazio (600). Anche al nord i tagli governativi porteranno alla perdita di numerosi posti di lavoro in Lombardia (500) e in Piemonte (500). In alcune di queste regioni la riduzione della spesa ha superato anche il 50 per cento: in Campania, ad esempio, si passa da 167 a 64 milioni di euro e in Calabria da 50 a 20 milioni di euro. Situazioni particolarmente difficili si profilano, inoltre, nelle regioni (Sicilia, Calabria, Basilicata e Campania) in cui gli appalti per i servizi di pulizia delle scuole non sono stati ancora assegnati o sono oggetto di contenzioso.

Ci sono 4.000 scuole, su un totale di circa 72.000, che tra qualche giorno potrebbero essere chiuse per mancanza di igiene. Questo è già accaduto il mese scorso in tre istituti situati tra Mestre e Venezia: alcuni alunni hanno accusato problemi respiratori e gli insegnanti hanno svolto le attività didattiche all'aperto o nei corridoi. Pochi giorni fa, inoltre, il sindaco, in accordo con le competenti aziende sanitarie locali, ha disposto la chiusura di alcune scuole dell'infanzia e primarie di Napoli e anche alcuni istituti dell'Abruzzo

sono a rischio di chiusura per le pessime condizioni igienico-sanitarie.

Nella provincia di Venezia anche i genitori degli alunni si sono schierati al fianco dei lavoratori con proteste, scioperi e delegazioni di massa all'ufficio scolastico regionale, in comune, nella provincia e nella prefettura – ufficio territoriale del Governo, rivendicando il ripristino dei finanziamenti per gli appalti ma, soprattutto, la fine della logica delle esternalizzazioni e la necessità di assumere in pianta stabile tutto il personale necessario.

Il problema delle esternalizzazioni nella scuola, in questa legislatura, è stato affrontato inizialmente con l'esame del decreto-legge cosiddetto « del fare » (decreto-legge n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 98 del 2013); in particolare il comma 5 dell'articolo 58 fissa, per le istituzioni scolastiche ed educative statali, a decorrere dall'anno scolastico 2013/2014, un limite alla spesa per l'acquisto di servizi esternalizzati, che devono avvenire nel rispetto dell'obbligo di avvalersi delle convenzioni quadro della CONSIP Spa; la spesa, infatti, non può essere superiore a quella che si sosterrebbe per coprire i posti di collaboratore scolastico accantonati ai sensi dell'articolo 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 119 del 2009. In relazione a questi ultimi dispone anche che, a decorrere dal medesimo anno scolastico, il numero di posti accantonati non deve essere inferiore a quello dell'anno scolastico 2012/2013.

Si ricorda che l'articolo 1, comma 449, della legge n. 296 del 2006, dispone che tutte le amministrazioni statali centrali e periferiche, compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie, sono tenuti ad approvvigionarsi di beni e servizi utilizzando le convenzioni quadro della CONSIP Spa; in particolare, la relazione illustrativa e la relazione tecnica del citato decreto-legge n. 69 del 2013 chiariscono che l'importo a base di gara previsto per « la stipulanda convenzione CONSIP » per i servizi esternalizzati deve essere pari alla spesa che si sarebbe sostenuta per assumere un numero di collaboratori scolastici pari ai posti accantonati in organico.

Il limite di spesa annuale è stimato in circa 280 milioni di euro – derivanti dal prodotto fra il numero dei posti di collaboratore scolastico accantonati nell'anno scolastico 2012/2013, pari a 11.851 posti, e lo stipendio annuale lordo di un collaboratore scolastico supplente, pari a 23.581,37 euro – a fronte di una spesa attuale di 390 milioni di euro; pertanto, il risparmio complessivo derivante dalle disposizioni recate dal citato comma 5 dell'articolo 58 del decreto-legge ammonta, in base alla relazione tecnica, a 36,6 milioni di euro già nel 2013 e a 110 milioni di euro a decorrere dal 2014.

È d'obbligo chiedersi come mai non sia eliminata la possibilità dei servizi esterni a vantaggio delle assunzioni dirette dei collaboratori scolastici precari che garantiscono le stesse mansioni, in quanto la spesa sarebbe la stessa e, soprattutto, le condizioni economiche e contrattuali per il lavoratore sarebbero più vantaggiose rispetto a quelle che avrebbe con una ditta esterna.

Infine, come già detto, la legge di stabilità 2014, all'articolo 1, comma 748, dispone, in materia di esternalizzazione dei servizi di pulizia nelle istituzioni scolastiche, derogando alla citata disposizione del decreto-legge e stanziando ulteriori 34 milioni di euro con un provvedimento tampone per i mesi di gennaio e di febbraio.

Risulta evidente che dall'esternalizzazione dei servizi non deriva alcun vantaggio economico per le casse dello Stato (o degli enti locali) e pertanto vengono meno gli stessi presupposti che giustificherebbero le esternalizzazioni stesse.

Il Governo, e la maggioranza parlamentare che lo sostiene, ha deciso di procedere con un provvedimento devastante per i lavoratori che da anni, precari, operano nelle scuole: ha ridotto le risorse disponibili mantenendo il sistema degli appalti esterni, da realizzare con gara della CONSIP Spa, e mettendo in grave difficoltà tutti i lavoratori coinvolti, portando come conseguenza prevedibile l'immancabile ri-

duzione delle ore di lavoro e il conseguente crollo della retribuzione, con molte scuole di fatto sporche e inagibili.

Altrettanta rilevanza merita poi la vicenda dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa della durata di un anno e rinnovati di anno in anno, se non di mese in mese, per altri LSU. Circa mille di loro, utilizzati nelle segreterie scolastiche di centinaia di scuole in tutta Italia, sono stati « costretti » ad accettare un contratto precario con gli stessi doveri e orari degli assistenti amministrativi di ruolo ma senza gli stessi diritti, senza il riconoscimento del servizio per l'accesso alle graduatorie, con una retribuzione molto più bassa e con un futuro pensionistico incerto, visto il regime fiscale e previdenziale. Formalmente sono lavoratori parasubordinati ma, di fatto, svolgono un lavoro di tipo subordinato ricoprendo posti carenti in organico e necessari al funzionamento dei servizi a supporto della didattica, mediante un contratto con poche garanzie per i lavoratori e con lo stesso costo per il bilancio dello Stato. Ancora oggi ci si chiede perché si è preferito assumere con un contratto precario quando era possibile e corretto stipulare un contratto subordinato e stabile.

Da quanto esposto si evince che gli LSU nelle scuole sono stati espropriati del diritto alla stabilizzazione a causa del mancato rispetto delle finalità dei progetti ad essi relativi che, è bene ricordare, dovevano servire per l'acquisizione della professionalità e del livello ai fini della stabilizzazione, coprendo le carenze del personale, nonché a causa della mancata applicazione della riserva dei posti nelle assunzioni.

La presente proposta di legge, pertanto, si pone come finalità quella di tutelare questi lavoratori e di porre fine al fallimentare sistema di esternalizzazione nel settore scolastico, anche a fronte dello sconcerto, della preoccupazione e dell'unanime protesta delle famiglie che chiedono che sia garantito il diritto all'istruzione per i propri figli.

L'articolo 1 pone fine al sistema delle esternalizzazioni dei servizi di pulizia e di vigilanza corrispondenti alle mansioni spettanti ai collaboratori scolastici; le convenzioni, già stipulate per lo svolgimento di tali servizi, in corso conservano efficacia fino alla loro scadenza e non possono essere rinnovate né prorogate; il personale *ex* LSU impiegato in tali mansioni da almeno tre anni è inserito, a domanda, nella relativa graduatoria, con una modalità di punteggio tale da non scavalcare, dato il maggiore tempo di servizio prestato, il personale ATA già presente in graduatoria. Al comma 2 si prevede un piano triennale di assunzione graduale in concomitanza con lo scadere di tutte le convenzioni.

L'articolo 2 riguarda gli LSU con contratti di collaborazione per funzioni di assistente amministrativo o tecnico e prevede l'inserimento nella relativa graduatoria di tale personale e l'assunzione a tempo indeterminato del personale con funzione di assistente amministrativo o tecnico.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. A decorrere dal 1º aprile 2014, non possono essere esternalizzati i servizi corrispondenti alle mansioni spettanti ai collaboratori scolastici. Le convenzioni per lo svolgimento di tali servizi, in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, conservano efficacia fino alla loro scadenza e non possono essere rinnovate né prorogate. Il personale utilizzato in forza delle stesse convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo 1º dicembre 1997, n. 468, e successive modificazioni, vigenti alla data in entrata in vigore della presente legge, e in base ai livelli retributivo-funzionali di cui all'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, e successive modificazioni, in deroga a quanto previsto dall'articolo 45, comma 8, della legge 17 maggio 1999, n. 144, assunto anche con contratti di collaborazione, è inserito, a domanda, nell'ambito delle graduatorie provinciali del settore scolastico in virtù del servizio prestato presso le scuole da almeno tre anni e con modalità di inserimento da calcolare in base alla metà del punteggio di servizio rispetto a quello del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) già inserito nelle graduatorie.

2. Per l'attuazione delle misure di politiche attive del lavoro finalizzate alla definitiva stabilizzazione occupazionale, a partire dall'anno scolastico 2014/2015, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca prevede un piano triennale di assunzione di personale ATA, in concomitanza con il graduale scadere delle convenzioni con le ditte esterne, per la copertura dei posti accantonati per le esternalizzazioni dei servizi corrispondenti alle mansioni spettanti al medesimo personale ATA.

3. Le risorse destinate ai servizi esternalizzati sono corrispondentemente ridotte, nei limiti di quelle utilizzate per il contingente stabilizzato che, a invarianza finanziaria, non possono superare quelle utilizzate alla data di entrata in vigore della presente legge.

4. All'alinea del comma 1 dell'articolo 29 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, dopo le parole: « di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, » sono inserite le seguenti: « ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, ».

ART. 2.

1. Al fine di favorire la migliore offerta formativa del servizio scolastico, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è autorizzato, a decorrere dall'anno scolastico 2014/2015, nei limiti della consistenza numerica dei posti in organico accantonati alla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 4, comma 5, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 giugno 2009, n. 119, nel rispetto dei programmati saldi di finanza pubblica e nell'ambito delle risorse disponibili, ad assumere a tempo indeterminato personale con funzione di assistente amministrativo o tecnico. In relazione a quanto previsto dal presente comma, sono corrispondentemente ridotte le risorse previste dal decreto del Ministro della pubblica istruzione n. 66 del 20 aprile 2001, nei limiti di quelle utilizzate per il corrispondente contingente stabilizzato.

2. I lavoratori impegnati in lavori socialmente utili, riconducibili a funzioni di assistente amministrativo o tecnico nelle istituzioni scolastiche statali, occupati, alla data di entrata in vigore della presente legge, da almeno tre anni in attività di collaborazione coordinata e continuativa nelle medesime istituzioni scolastiche statali ai sensi del decreto del Ministro della pubblica istruzione 20

aprile 2001, n. 66, sono inseriti, a domanda, nelle corrispondenti graduatorie in ambito provinciale e con modalità di inserimento da calcolare in base alla metà del punteggio di servizio rispetto a quello del personale ATA già inserito nelle graduatorie.

€ 1,00

17PDL0021680