

NOVEMBRE 2014

INSERTO

N. 4

ANNO X

PAIS

PAIS

PERIODICO AMMINISTRATIVO DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

RIVISTA MENSILE DI CULTURA PROFESSIONALE E DI FORMAZIONE IN SERVIZIO

**Il sistema delle relazioni sindacali nella scuola
tra riforma Brunetta e Spending Review.
Aspetti teorici e prassi applicativa**

A cura di Leonardo Nardella

Collabora con noi

Numero chiuso in redazione
il 28/10/2014

Direttore
Giorgio Germani

Coordinatore di redazione
Mario Bandoli

Direttore responsabile
Ruggero Cornini

Editore
Gruppo Spaggiari® Parma S.p.A.
Via F. Bernini 22/A - 43126 Parma
Tel. 0521 949011 - Fax 0521 291657
e-mail pais@spaggiari.eu
web pais.spaggiari.eu
Autorizzazione Tribunale di Parma
n. 4 del 22/03/2005

Composizione e stampa
Gruppo Spaggiari® Parma S.p.A.

La rivista viene inviata agli abbonati entro la prima settimana del mese. Se dovessero verificarsi ritardi, Vi preghiamo di segnalarlo alla redazione. (pais@spaggiari.eu)

Il prezzo dell'abbonamento è di € 90,00

Il prezzo di una copia arretrata è di € 14,00
I prezzi sopra indicati si intendono IVA inclusa.
Il pagamento dell'abbonamento deve essere effettuato tramite versamento sul c/c postale n. 160432 intestato a:
Gruppo Spaggiari® Parma S.p.A.
La ricevuta di versamento sul c/c postale ha valore legale di quietanza - R.D. 7/11/1920.

Dalla data di attivazione dell'abbonamento decorre il diritto al ricevimento di 12 numeri mensili della rivista, più inserti speciali, nonché il diritto di accesso al sito spaggiari.eu, dove sono disponibili tutte le news della redazione, moduli e testi integrali delle principali disposizioni di riferimento.

I numeri arretrati sono disponibili, a richiesta, fino ad esaurimento scorte.

Al fine di garantire la continuità del servizio, l'abbonamento si intende tacitamente rinnovato per l'annata successiva salvo disdetta da comunicare per iscritto.

Se desideri collaborare con la nostra redazione e hai suggerimenti, articoli, progetti, puoi inviarci il testo, in formato Word®, all'indirizzo di posta elettronica:

pais@spaggiari.eu

indicando il tuo recapito e la tua qualifica professionale. Le segnalazioni e i contributi saranno valutati dalla Direzione e dalla Redazione e se ritenuti interessanti, provvederemo a contattarti. La Direzione e la Redazione di PAIS non garantiscono la restituzione dei materiali pervenuti.

Modulo di abbonamento da fotocopiare e inviare

Fax 0521 291657

Posta Gruppo Spaggiari Parma S.p.A.
Via F. Bernini, 22/A - 43126 PARMA

e-mail pais@spaggiari.eu

Scuola, Ente, privato _____

(Via - Piazza o Corso) _____

(Località - Prov. - Cod. Post.) _____

(Tel.) _____ (Fax) _____

(E-mail) _____

Abbonamento annuale PAIS

€ 90,00 i.i.

a decorrere da _____;
(12 numeri mensili) comprensivi nell'abbonamento l'accesso al sito:
pais.spaggiari.eu

Sommario

1. Premessa	2
2. Le relazioni sindacali nel pubblico impiego prima e dopo la riforma Brunetta: aspetti generali	3
3. Le relazioni sindacali nel sistema scolastico dopo la riforma Brunetta	10
3.1. Contrattazione collettiva integrativa	11
3.1.1. Contrattazione collettiva integrativa a livello nazionale	11
3.1.2. Contrattazione collettiva a livello regionale	19
3.1.3. Contrattazione collettiva a livello di Istituzione Scolastica	20
3.2. Partecipazione (informazione preventiva e successiva)	21
3.3. Interpretazione autentica del contratto	23
4. I nuovi spazi regolativi nella scuola in tempi di “Spending”	23
SCHEMI – Materie contrattabili/oggetto di partecipazione, a livello: nazionale; regionale; di Istituzione Scolastica	29

Il sistema delle relazioni sindacali nella scuola tra riforma Brunetta e Spending Review. Aspetti teorici e prassi applicativa

1. Premessa

Per effetto dell'entrata in vigore del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, c.d. “Legge Brunetta”, il ruolo del sindacato e l'area della negoziazione appaiono indubbiamente ridimensionati. La conseguente, accresciuta ampiezza dei poteri datoriali e la riduzione degli spazi da riservare alla contrattazione sono stati, peraltro, immediatamente terreno di scontro, soprattutto in sede di contrattazione integrativa⁽¹⁾, anche se, va detto, non sempre le amministrazioni hanno saputo approfittare dell'opportunità offerta dal nuovo assetto per riqualificare e riaffermare le prerogative gestionali della dirigen-

za. Da questo punto di vista, come spesso accade, l'articolata struttura del sistema scolastico (più di 40.000 scuole, circa 8.000 Dirigenti Scolastici), le complesse dinamiche relazionali ed organizzative interne, forniscono, più che in altri ambiti della pubblica amministrazione, significativi elementi di analisi e valutazione degli effetti delle politiche riformatrici. Va peraltro evidenziata la criticità della funzione del dirigente scolastico, che deve esercitare i suoi poteri gestionali in un contesto dove l'autonomia della funzione docente e la molteplicità dei livelli di democrazia istituzionale (Consiglio di istituto, Collegio dei docenti, ecc.) comprimono

considerevolmente i suoi spazi di azione. Situazione alla quale si aggiunge l'ampia e pregnante influenza sindacale che, tramite la contrattazione di istituto (che si avvaleva anche di pervasivi istituti partecipativi, ora ridimensionati), ha esercitato un significativo condizionamento delle prerogative gestionali del dirigente in ordine alla stessa organizzazione dei processi didattici. Non è quindi casuale che in ambito scolastico la ridefinizione del sistema delle relazioni sindacali, operata con la Riforma Brunetta, sia stata per alcuni Dirigenti Scolastici l'occasione per tentare di riaffermare quel ruolo datoriale da tempo rivendicato.

¹ Nel gennaio 2013 il Dipartimento della Funzione Pubblica ha inviato all'ARAN un atto di indirizzo per la definizione di un nuovo sistema partecipativo sindacale finalizzato a recepire e sistematizzare le innovazioni normative introdotte con la “Riforma Brunetta” e, in definitiva, anche a prevenire ulteriori contenziosi. Le organizzazioni sindacali non hanno però ritenuto di concludere accordi in materia a livello nazionale. La scelta sindacale appare verosimilmente dettata dall'esigenza di evitare di suggellare il riconoscimento delle innovazioni normative nella materia in questione tramite interventi regolativi negoziali che, inevitabilmente, non avrebbero potuto prescindere dal dato normativo e dai chiarimenti in sede giurisdizionale nel frattempo intervenuti.

Esigenza che si è ovviamente scontrata con le contrapposte pretese sindacali (tendenti a negare in radice la stessa "cittadinanza giuridica" delle riforme in questione) e che ha peraltro provocato un diffuso contenzioso, che solo da poco sembra essersi attenuato, a seguito del formarsi nel tempo di un orientamento giurisprudenziale maggioritario, da ritenersi ormai consolidato, che da un lato ha riconosciuto la nuova ampiezza delle prerogative del dirigente scolastico e dall'altro ha ridotto la portata degli strumenti partecipativi sindacali². Ad oggi, il quadro partecipativo sindacale può ritenersi sufficientemente delineato, pur trattandosi di un assetto relazionale che continua a non essere tuttora condiviso dalle organizzazioni sindacali.

Pertanto, seppure in assenza di un assetto partecipativo condiviso, alla luce, come detto, anche della sostanziale stabilizzazione dell'orientamento giurisprudenziale in materia, appare comunque possibile tentare una ricostruzione sistematica del nuovo modello di relazioni sindacali nei diversi livelli negoziali del sistema scolastico (nazionale, regionale, Istituzione Scolastica), con riferimento alle nuove connotazioni della contrattazione rispetto alle prerogative datoriali del Dirigente Scolastico e dell'Amministrazione periferica/centrale.

Si cercherà, in particolare, di individuare i diversi spazi di azione del Sindacato e dell'Amministrazione/Dirigenza Scolastica, a fronte delle esperienze maturate in questi ultimi anni, tenendo conto, oltre che della giurisprudenza, anche degli orientamenti del Dipartimento della Funzione Pubblica e del Ministero delle Economie e Finanze.

Si farà inoltre cenno ad ulteriori spazi regolativi previsti negli ultimi anni da previsioni normative in materia scolastica che, agendo quasi da contraltare al contenimento delle prerogative sindacali operato dal nuovo quadro normativo, hanno consentito al sindacato da un lato di intervenire anche in materie riconducibili all'esercizio dei poteri datoriali (organico, risorse per incrementi retributivi...), dall'altro di recuperare in termini economici quote di salario ridotte per effetto delle norme di contenimento della spesa pubblica.

2. Le relazioni sindacali nel pubblico impiego prima e dopo la Riforma Brunetta: aspetti generali

La "Riforma Brunetta" ha individuato un nuovo modello di relazioni sindacali per il pubblico impiego, con una delimitazione e restrizione degli spazi negoziali, a favore dell'ampliamento delle materie riservate alla legge e delle prerogative del datore di lavoro in ambito organizzativo gestionale.

In precedenza il sistema di relazioni sindacali era sostanzialmente tracciato nei contratti collettivi nazionali di lavoro, per effetto del previgente art. 40 del D.Lgs. n. 165/2001 e del rinvio effettuato dall'art. 9 dello stesso decreto per la definizione degli istituti della partecipazione, che abilitavano la contrattazione a prevedere sia le materie oggetto del confronto sindacale, sia le modalità del confronto stesso. Per gli aspetti più rilevanti ai fini dell'esercizio delle prerogative datoriali (struttura organizzativa, organizzazione del lavoro e gestione delle risorse umane), i CCNL hanno nel tempo disposto articolate forme di partecipazione, alcune delle quali significativamente pervasive, come il c.d. istituto della **concertazione**:

una vera e propria contrattazione che si avviava, entro determinati tempi, a seguito di richiesta delle organizzazioni sindacali, dopo l'informativa fornita dalle amministrazioni³.

Un sistema evidentemente frutto di quell'approccio "consociativo" che ha sempre caratterizzato le relazioni sindacali nel pubblico impiego e che, paradossalmente, si è consolidato negli anni novanta e cioè proprio nel periodo in cui "le riforme... presupponevano la necessità di un ritiro della politica nella gestione delle amministrazioni (e del personale pubblico) a favore di un suo più pregnante ruolo di indirizzo e di controllo e di un conseguente sviluppo delle capacità gestionali della dirigenza pubblica"⁴.

In particolare, il sistema partecipativo, previgente alla riforma Brunetta, individuato nella maggior parte dei CCNL dei diversi comparti, si esplicitava nei seguenti istituti:

- a) **contrattazione**, per le materie pertinenti al rapporto di lavoro (trattamento economico fondamentale ed accessorio, ferie, turni, ecc.);
- b) partecipazione, normalmente articolata in:
 - **informazione (preventiva o successiva)**, per materie di natura organizzativo-gestionale, sottratte alla contrattazione e riservate dalla legge al potere datoriale dell'Amministrazione (a prescindere dal contenuto privatistico o pubblicistico degli interventi/adozioni datoriali) che si riteneva dovessero essere portate a conoscenza delle organizzazioni sindacali, a tutela della personalità e professionalità del lavoratore, in forza dei principi di correttezza dei comportamenti e di trasparenza ma anche di reciproca collaborazione, ai fini

² Sulla questione sia permesso il rinvio a :

L. Nardella, *La giurisprudenza in materia di comportamento antisindacale nelle istituzioni scolastiche dopo il D.Lgs. n. 150/2009*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 5, XIV, settembre-ottobre 2011, 730 ss.;

L. Nardella (a cura di), *Le relazioni sindacali nel sistema scolastico dopo la "Riforma Brunetta", ruolo della contrattazione, prerogative del Dirigente Scolastico e dell'amministrazione centrale e periferica*, Inserto del PAIS, dicembre 2011.

³ Ciò comportava, anche tramite l'attuazione del normale principio di ultrattività e prorogatio contrattuale, "una sorta di paralisi delle prerogative dirigenziali giustificata con il richiamo alla categoria dei contratti gestionali (in cui il datore di lavoro proceduralizza ed autolimita i propri poteri)", Valerio Talamo, *La riforma del sistema di relazioni sindacali nel lavoro pubblico*, WP C.S.d.I.E. "Massimo D'Antona", IT - 96/2010, p. 6.

⁴ Paolo Matteini, *Lo stato delle relazioni sindacali nel settore pubblico*, in Astrid, *Verso nuove relazioni industriali*, a cura di Mimmo Carrieri e Tiziano Treu, il Mulino, 2013, p. 349.

dell'accrescimento della qualità dei servizi resi ai cittadini dalle PP.AA. In particolare, l'*informazione preventiva* si esercitava di norma su aspetti/interventi organizzativo-gestionali con significativi riflessi sul lavoratore, tali da rendere opportuno un propedeutico coinvolgimento delle rappresentanze sindacali, prima della concreta adozione degli atti datoriali. L'*informazione successiva*, invece, affe risce ad aspetti organizzativo-gestionali che sono portati a conoscenza dei sindacati dopo la loro adozione, al fine di consentire agli stessi una verifica degli impegni assunti dall'amministrazione o delle effettive ricadute degli atti datoriali sui lavoratori⁵;

- **concertazione.** Nelle materie oggetto di informazione preventiva, le OO.SS. potevano chiedere all'Amministrazione di concertare (negoziare) il contenuto della relativa disciplina. La richiesta era vincolante per l'Amministrazione procedente. Il procedimento di concertazione era comunque scandito da tempi perentori, onde evitare dilazioni ostruzionistiche che ritardassero l'azione della P.A. Tuttavia, se entro il termine previsto dal CCNL, non si addiveniva all'accordo, la parte pubblica poteva ritenersi libera di adottare unilateralmente le proprie determinazioni. L'atto di concertazione era, in tutti i casi, un vero e proprio accordo, giuridicamente vincolante per le parti⁶.

Nei diversi CCNL e, soprattutto, nei contratti integrativi, inoltre, per specifici aspetti erano previsti ulteriori forme partecipative (consultazione, intese comitati congiunti, commissioni bilaterali o paritetiche, ecc.) più o meno pervasive, finalizzate a dotare il sindacato di ulteriori momenti informativi

ma, soprattutto, di strumenti in grado di condizionare le scelte gestionali e organizzative delle amministrazioni.

A livello normativo era inoltre previsto un particolare istituto, la **consultazione**, per le materie relative all'organizzazione e alla disciplina degli uffici, alla determinazione della consistenza delle dotazioni organiche e alla variazione delle stesse (art. 6, comma 1, nel testo previgente alla modifica operata dall'art. 2, comma 18 del D.L. n. 95/2012)

Nel quadro regolativo vigente, a seguito delle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 150/2009, ai sensi dell'articolo 40, comma 1 e degli artt. 5, comma 2, 6 comma 1 (questi ultimi come modificati dall'art. 2, commi 17 e 18 del D.L. n. 95/2012) e 9 del D.Lgs. n. 165/2001, è stato posto, nelle materie dell'organizzazione del lavoro e della gestione delle risorse umane (e, in genere, in tutte le materie afferenti alle prerogative datoriali esposte nel precedente paragrafo), un limite (oggi non derogabile dai contratti collettivi, in virtù dell'art. 2, comma 2, dello stesso D.Lgs. n. 165/2001) alla possibilità da parte della contrattazione nazionale (e, quindi, a maggior ragione, anche da parte della contrattazione integrativa) di introdurre forme partecipative più pervasive, diverse dalla "sola informazione", quali il menzionato istituto della concertazione.

In particolare, nell'attuale versione, il comma 5 dell'art. 2 del D.Lgs. n. 165/2001 ribadisce che le **determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro**, fatti salvi la **sola informazione** ai sindacati per le determinazioni relative all'organizzazione degli uffici.

Lo stesso comma introduce, limita-

tamente alle misure riguardanti i rapporti di lavoro, **l'esame congiunto** (istituto comunque attualmente non operativo per effetto della norma transitoria di cui si parlerà più avanti). Il medesimo comma, inoltre, precisa che entrambe le forme partecipative (informazione ed esame congiunto) operano solo se previste nei contratti collettivi nazionali di lavoro.

Con la modifica del comma 1, primo periodo dell'art. 6 del D.Lgs. n. 165/2001, si attribuisce alle organizzazioni un diritto di informazione e non più di consultazione in materia di organizzazione e disciplina degli uffici, nonché di consistenza e variazione delle dotazioni organiche, ove previsto dai contratti nazionali. Nel menzionato comma 1 dell'art. 6 è stato altresì inserito un secondo periodo con il quale si riconosce alle organizzazioni sindacali un diritto di informazione obbligatorio, ai sensi dell'articolo 33 dello stesso D.Lgs. n. 165/2001, nei casi in cui i processi di riorganizzazione degli uffici comportino l'individuazione di esuberanti o l'avvio di processi di mobilità. In tali casi, le pubbliche amministrazioni sono tenute anche ad avviare con le organizzazioni sindacali un esame sui criteri per l'individuazione degli esuberanti o sulle modalità per i processi di mobilità. Decorso trenta giorni dall'avvio dell'esame, in assenza dell'individuazione di criteri e modalità condivisi, la pubblica amministrazione procede alla dichiarazione di esuberante e alla messa in mobilità.

Rimane peraltro ferma nel periodo transitorio, e quindi nel periodo di prima attuazione delle nuove norme, l'applicazione del solo istituto dell'informazione (comma 19 del menzionato art. 2 del D.L. n. 95 del 2012), atteso che i vigenti contratti collettivi non prevedono *l'esame congiunto*, che, quindi, al momento non può trovare applicazione.

⁵ Spesso l'informazione successiva è estesa anche ad aspetti strategico-gestionali, come ad esempio, la qualità del servizio e i rapporti con l'utenza, non strettamente connessi alle condizioni di lavoro (v. art. 6, comma 2, lett. g) Ccnl Ministeri normativo 1998 - 2001, economico 1998 - 1999.

⁶ È evidente come il termine "concertazione" sia, in termini definitivi e poco attinenti, il portato storico del modello concertativo istituzionalizzato agli inizi degli anni novanta con l'accordo di luglio 1993. Concertazione che però avveniva a livello confederale, certamente "...con uno sguardo più ampio della semplice difesa dei dipendenti pubblici" e che guardava "anche agli interessi del cittadino..." - P. Matteini, *ibidem*, p. 348.

Ne consegue, in termini sostanziali, che **le materie per le quali i Ccnl vigenti, non ancora adeguati alle innovazioni introdotte con il D.Lgs. n. 150/2009, prevedono la concertazione, possono oggi essere oggetto esclusivamente di informazione.**

A livello normativo e sempre per specifici aspetti/materie, è comunque possibile individuare una pluralità di ulteriori istituti partecipativi, per i quali il legislatore ha sentito l'esigenza di specificare le modalità di intervento del sindacato (es., art. 31 del D.Lgs. n. 165/2001, procedure di informazione e di consultazione nel caso di "Passaggio di dipendenti per effetto di trasferimento di attività"; art. 29-bis del D.Lgs. n. 165/2001 - Mobilità intercompartimentale - dove le organizzazioni sindacali sono "sentite" ai fini della definizione di una tabella di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione; art. 16 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 - *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*, convertito nella Legge 15 luglio 2011, n. 111 - cosiddetto "dividendo dell'efficienza" -, dove i piani di risparmio adottati dalle amministrazioni per l'individuazioni delle risorse aggiuntive sono oggetto di informazione alle organizzazioni sindacali rappresentative).

In merito alle **materie contrattabili**, l'art. 40 del n. 165/2001 (come modificato dall'articolo 54 del D.Lgs. n. 150/2009), precisa che la "contrattazione collettiva determina diritti e obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, ...nonché le materie relative alle relazioni sindacali".

Lo stesso articolo indica, inoltre, che nelle materie relative a:

- sanzioni disciplinari;
- valutazione delle prestazioni;
- mobilità;
- progressioni economiche;

la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge.

I termini utilizzati per individuare diritti e obblighi negoziabili, non appa-

iono di grande utilità. La norma, in effetti, non precisa quali siano i diritti e gli obblighi "direttamente pertinenti" al rapporto di lavoro, né quali, al contrario, siano invece obblighi "indirettamente" pertinenti al rapporto di lavoro.

Pertanto, i diritti e gli obblighi "direttamente pertinenti" al rapporto di lavoro non possono che dedursi dalle previsioni normative che regolano la materia, riferibili anche ai principi generali che disciplinano il sinallagma contrattuale.

A titolo esplicativo, possono ad esempio considerarsi "direttamente pertinenti" al rapporto di lavoro (e quindi senz'altro negoziabili):

- a) il trattamento economico fondamentale (art. 45, comma 1 D.Lgs. n. 165/2001);
- b) i trattamenti accessori collegati alle tipologie di cui all'art. 45, c. 3 (performance individuale; performance organizzativa, con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione; effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute);
- c) l'individuazione di criteri, deroghe, ammontare delle risorse, nell'ambito di specifiche previsioni normative (ad esempio: art. 19 del D.Lgs. n. 150 del 2009 - *Criteri per la differenziazione delle valutazioni* - che attribuisce alla contrattazione collettiva integrativa la facoltà di prevedere deroghe alla composizione percentuale delle fasce di merito e alla distribuzione tra le medesime fasce delle risorse destinate ai trattamenti accessori collegati alla performance individuale; art. 27 del D.Lgs. n. 150 del 2009 - *Premio di efficienza* - in base al quale la contrattazione collettiva integrativa individua i criteri generali per destinare, in misura fino ai due terzi, una quota dei risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione al personale direttamente e proficuamente coinvolto...);

d) l'individuazione di strumenti di incentivazione ulteriori rispetto a quelli individuati nel Titolo III del D.Lgs. n. 150/2009 e coerenti con i principi meritocratici e selettivi ivi indicati (ad esempio, trattamenti accessori correlati a progetti);

e) l'individuazione di risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa (nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale), ai sensi dell'art. 40 comma 3-quinquies;

f) le materie connesse alla tutela dei diritti e della personalità del lavoratore, demandate alla contrattazione collettiva ai sensi dell'art. 40, comma 1 del D.Lgs. n. 165/2001 e/o da norme di diritto comunitario e relativa normativa nazionale di recepimento, nell'ambito delle leggi che le regolano (ad esempio: sicurezza sui luoghi di lavoro, pari opportunità, misure particolari a tutela e sostegno dei disabili/soggetti svantaggiati in riferimento alle condizioni di lavoro, prevenzione/indennizzo di situazioni di disagio lavorativo...);

g) la durata della prestazione di lavoro, nell'ambito delle previsioni di cui al D.Lgs. 66/2003 (quindi non l'articolazione dell'orario di lavoro);

h) le aspettative/permessi/altri istituti relativi alla sospensione del rapporto di lavoro;

i) le ferie;

j) l'inquadramento professionale nelle aree e nelle posizioni economiche (con esclusione dei profili professionali);

k) il trattamento di malattia.

Per quanto attiene ai **sistemi di valutazione**, i relativi metodi e criteri non appaiono negoziabili, alla luce delle innovazioni introdotte dal D.Lgs. n. 150/2009. Pertanto, le amministrazioni sono chiamate ad adottare autonomamente, con apposito provvedimento, il sistema di misurazione e valutazione della performance di cui al Capo II, art. art. 7 del D.Lgs. n. 150/2009.

Le previsioni di cui all'art. 40, comma 1 e 45 comma 3 del D.Lgs. n. 165/2001, riferite alla valutazione delle prestazio-

ni, non sembrano peraltro implicare una “apertura” alla contrattazione dei sistemi di valutazione ma vanno correttamente lette nel senso che la stessa determina il corrispettivo economico correlato al perseguimento degli obiettivi di performance individuale ed organizzativa, autonomamente individuati dall’Amministrazione con propri atti organizzativi di natura strategica e operativo-gestionale, in coerenza con i principi del citato Capo II del D.Lgs. n. 150/2009. In altre parole, oggetto di contrattazione è l’ammontare dell’incentivo che sarà erogato al raggiungimento di determinate performance individuali e/o organizzative, sulla base di obiettivi e indicatori di performance autonomamente individuati dall’amministrazione/ente.

Per quanto riguarda la disciplina delle fasce di merito, ai sensi dell’art. 19 del D.Lgs. n. 150/2009 è possibile contrattare deroghe alla composizione e al numero delle fasce, fermo restando l’obbligo della prevalenza alla fascia più alta⁷⁾.

Le **progressioni economiche (orizzontali)** sono materia di contrattazione integrativa nel rispetto dei principi di meritocrazia e selettività previsti nell’art. 23 del D.Lgs. n. 165/2001 (“Le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione”) e nell’art. 52, c. 1-bis del D.Lgs. n. 165/2001.

Le **progressioni di carriera (verticali)**, da un’area di inquadramento inferiore ad una superiore non sono negoziabili. Infatti ai sensi dell’art. 24 del D.Lgs. n. 150/2009 “Le Amministrazioni Pubbliche, a decorrere dal 1° gennaio 2010, coprono i posti disponibili nella dotazione organi-

ca attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni”. Si tratta, peraltro, di una previsione che recepisce una giurisprudenza costituzionale e contabile ormai consolidata in materia⁸⁾.

3. Le relazioni sindacali nel sistema scolastico dopo la riforma Brunetta

Il Comparto Scuola è caratterizzato da una molteplicità di livelli di relazioni sindacali che comportano laboriosi processi negoziali, peraltro con rilevanti riflessi sull’operatività scolastica, attesa la notevole incidenza della contrattazione sui processi operativi.

Il sistema delle relazioni sindacali per il personale docente e ATA è delineato nel Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del Comparto Scuola per il quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007 (CCNL). **In applicazione della riforma Brunetta, le previsioni del Ccnl devono necessariamente essere reinterpretate ed adeguate alle previsioni di legge**, ai sensi dell’art. 65 del D.Lgs. n. 150/2009 e della norma interpretativa contenuta nell’art. 5 del D.Lgs. 141/2011. Ciò in attesa della prossima tornata contrattuale nazionale dove si dovrà inevitabilmente tenere conto delle innovazioni apportate dal D.Lgs. n. 150/2009.

Di seguito, nell’ottica predetta, si dà conto dei diversi livelli di relazioni sindacali, delle relative materie oggetto di contrattazione/partecipazione e della compatibilità dell’impianto relazionale con le previsioni del D.Lgs. n. 150/2009, soprattutto alla luce degli orientamenti espressi dal Dipartimento della Funzione Pubblica in fase di certificazione dei contratti collettivi integrativi del settore scolastico, peraltro

nel tempo confortati da analoghe e maggioritarie interpretazioni giurisprudenziali.

Il sistema delle relazioni sindacali ai livelli inferiori al Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro della scuola si articola nei seguenti modelli:

- a) contrattazione collettiva integrativa: si svolge in ambito territoriale nazionale, regionale e a livello di istituzione scolastica, con le modalità, i tempi e le materie indicate agli articoli 4 e 6 del CCNL;
- b) partecipazione: si articola negli istituti dell’informazione, della concertazione e delle intese. Essa può prevedere altresì l’istituzione di commissioni paritetiche con finalità propositive, secondo le modalità indicate nell’articolo 5 del CCNL;
- c) interpretazione autentica dei contratti collettivi di cui all’art. 2 del CCNL.

3.1. Contrattazione collettiva integrativa

La contrattazione decentrata si svolge - secondo le previsioni del CCNL - in ambito territoriale nazionale, regionale e locale e cioè a livello di:

- Nazionale (Ministero);
- Ufficio scolastico regionale;
- Singola Istituzione scolastica.

3.1.1. Contrattazione Collettiva Integrativa a livello nazionale

A livello nazionale (di Ministero), ai sensi dell’art. 4 del CCNL 2006-2009, in sede di contrattazione collettiva integrativa sono disciplinati:

- la mobilità del personale della scuola (docenti e ATA);
- la formazione;
- i criteri per l’esercizio dei diritti e dei permessi sindacali (con cadenza di norma biennale);
- i criteri e parametri di attribuzione

7 Per tale aspetto occorre oggi considerare l’art. 6 del D.Lgs. 1 agosto 2011, n. 141, in base al quale nelle more dei rinnovi contrattuali, ai fini della differenziazione retributiva in fasce prevista dagli articoli 19, commi 2 e 3, e 31, comma 2, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, possono essere utilizzate le eventuali economie aggiuntive destinate all’erogazione dei premi dall’articolo 16, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

8 Cfr., ex multis, Corte Cost. 4 gennaio 1999, n. 1; Corte cost. 24 luglio 2003, n. 274; Corte Cost. 13 novembre 2009, n. 293; Corte Cost. 15 gennaio 2010, n. 9; Corte Cost. 13 maggio 2010, n. 169) nonché quanto chiarito dalla magistratura contabile in ordine all’imperatività della decorrenza del termine del 1° gennaio 2010, con riferimento all’obbligo di coprire posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici posto dall’art. 24 del d.lgs. n. 150/2009 (Corte dei Conti, deliberazione n.10 del 29 aprile 2010).

delle risorse per le scuole collocate in aree a rischio educativo, con forte processo immigratorio e per la dispersione scolastica, per le funzioni strumentali e per gli incarichi aggiuntivi del personale ATA (con cadenza annuale).

Di seguito una disamina analitica dei diversi istituti sopra elencati.

L'istituto della *mobilità* è articolato in mobilità compartimentale (cioè, all'interno del Comparto Scuola) e intercompartimentale.

Nell'ambito della mobilità *compartimentale*, la contrattazione integrativa nazionale è chiamata a negoziare due aspetti, nella pratica temporalmente distinti⁹: in una *prima fase* (che normalmente si colloca nei primi mesi dell'anno, a valere per l'anno scolastico successivo) vengono regolati sia i trasferimenti di personale per motivi correlati alla organizzazione scolastica (ad esempio, nel caso di accorpamento di Istituzioni Scolastiche dovute a piani di riorganizzazione della rete scolastica e che determinano esuberi), sia i trasferimenti a domanda dell'interessato (ad esempio, del docente che, per motivi personali, vuole cambiare regione oppure scuola o tipologia di insegnamento); in una *seconda fase* (che normalmente si colloca a ridosso dell'inizio dell'anno scolastico, alla fine dei processi di mobilità regolati nella prima fase) vengono disciplinate le c.d. operazioni di *utilizzo*, prioritariamente finalizzate a regolare il reimpiego del personale scolastico che risulti ancora in soprannumero o in esubero all'esito dei processi di mobilità prima menzionati; sempre in questa fase, alle predette utilizzazioni si affiancano quelle c.d. di assegnazione provvisoria per il personale scolastico che, per motivi familiari o di salute (es. avvicinamento al coniuge), ha esigenza di cambiare sede di titolarità.

Il termine "*mobilità*" appare, invero, non appropriato con riferimento alla

mobilità a domanda. In effetti, ai sensi del D.Lgs. n.165/2001, La nozione di "*mobilità*" è normalmente correlata a situazioni di eccedenza di personale (vedi, art. 6, comma 1 e art. 33) e quindi a fattori estranei alla volontà personale del soggetto. Per coerenza sistematica, pertanto, più correttamente, in ambito scolastico la *mobilità* dovrebbe riferirsi esclusivamente alle ipotesi di trasferimento di personale per motivi correlati alla organizzazione scolastica (ad esempio, nel caso già citato di accorpamento di istituzioni scolastiche dovute a piani di riorganizzazione della rete scolastica). La questione non è solo nominalistica poiché, a rigore, solo la mobilità dovuta ad eccedenza di personale risulterebbe contrattabile ai sensi dell'art. 40 del D.Lgs. n. 165/2001, "*nell'ambito delle leggi che la regolano*". Le richieste di trasferimento di sede a domanda, invece, rispondono ad esigenze personali e professionali del lavoratore e non sono dettate da esigenze organizzative. Pertanto, la loro regolazione dovrebbe rientrare nell'ambito della discrezionalità organizzativa del datore di lavoro (MIUR), ai fini della valutazione sia dell'opportunità di attivare trasferimenti a domanda, sia della congruenza sotto il profilo organizzativo delle stesse istanze di trasferimento (ad esempio, ai fini della continuità didattica, delle situazioni contingenti delle scuole coinvolte, ecc). Nella pratica, la questione può tuttavia ritenersi superata dalla certificazione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica, nell'ambito del controllo esercitato ai sensi dell'art. 40-bis del D.Lgs. n. 165/2001, del contratto sulla mobilità per l'anno 2011-2012 e dei successivi analoghi contratti, dove, in fase di esame della legittimità degli stessi in relazione alle previsioni del D.Lgs. n. 150/2009, non sono stati formulati rilievi in ordine alla possibilità di negoziare sia la mobilità d'ufficio, sia quella a domanda. Sembra potersi

sostenere che il Dipartimento della Funzione Pubblica, annoverando tra i processi di mobilità anche le richieste di trasferimento su base volontaria, abbia tenuto conto dei profili di particolare complessità dell'organizzazione scolastica sul territorio nazionale, delle connesse esigenze di flessibilità socio-professionale del personale scolastico e della conseguente esigenza di tutela delle professionalità e dei diritti della personalità dello stesso.

Per quanto riguarda le operazioni di mobilità della seconda fase (**utilizzo e assegnazione provvisoria**), il Dipartimento per la funzione pubblica ha ritenuto, in sede di certificazione del relativo contratto integrativo per l'a.s. 2010-2011, che dette operazioni, regolando il reimpiego qualificato del personale scolastico, con riflessi sulla sede di lavoro e sulla professionalità dello stesso personale, possono rientrare nell'ambito della regolazione dei processi di mobilità, al pari di quelli regolati nella prima fase. In tale quadro - a parere del DFP - considerata la peculiarità, complessità e dimensione dei processi di gestione delle risorse umane nel settore scolastico, il confronto delle parti sui criteri di attuazione della mobilità ai fini della utilizzazione/assegnazione del personale scolastico risponde all'esigenza di assicurare l'uniforme gestione sul territorio nazionale dei relativi processi, garantendo al contempo i livelli di professionalità del personale, prevenendo il potenziale contenzioso e salvaguardando, di conseguenza, il primario obiettivo del regolare avvio dell'anno scolastico.

Pertanto, la regolazione contrattuale della materia utilizzazioni/assegnazioni provvisorie è stata assimilata ai processi di vera e propria mobilità (prima fase), che come visto innanzi, il Dipartimento della funzione pubblica aveva già ritenuto negoziabili per il settore scolastico, a prescindere peraltro dalla natura, dalla causa e dalla tipologia di mobilità.

⁹ È invero alquanto difficile, per i non addetti ai lavori, riuscire a venire a capo del complesso processo di regolazione della mobilità di cui qui si tratta. In effetti, la semplice lettura del contratto nazionale non fornisce elementi per tracciare un quadro esaustivo di detti processi, stratificatisi e consolidatisi nel tempo e che solo l'osservazione concreta delle dinamiche organizzative e negoziali aiuta a comprendere.

Il richiamato contratto integrativo nazionale, tuttavia, oltre a disciplinare le utilizzazioni ed assegnazioni provvisorie, rinviava, sulla base delle previsioni del contratto nazionale, al livello di contrattazione di istituto l'assegnazione del personale scolastico nelle diverse sedi. Si tratta delle operazioni effettuate ad inizio anno scolastico da ogni scuola ai fini della distribuzione del personale nelle diverse sedi (o plessi) della stessa. La contrattazione era effettuata ai sensi dell'art. 6, lett. i) del CCNL scuola 2006-2009, in base al quale sono negoziabili i "criteri riguardanti le assegnazioni del personale docente, educativo ed ATA alle sezioni staccate e ai plessi, ricadute sull'organizzazione del lavoro e del servizio derivanti dall'intensificazione delle prestazioni legate alla definizione dell'unità didattica. Ritorni pomeridiani".

Sul punto, di diverso avviso è stato il Dipartimento della funzione pubblica (il cui parere è stato poi confortato dalla giurisprudenza maggioritaria, chiamata - come prima detto - dalle organizzazioni sindacali a decidere con ricorso ex art. 28 Stat. lav. in merito alla negoziabilità di detti aspetti). Nella richiamata nota di certificazione del CCNI 2010-2011, detto Dipartimento, con riferimento alla disciplina relativa all'assegnazione del personale scolastico nelle diverse sedi, ha ritenuto che la regolazione con contratto di istituto dei relativi processi fosse lesiva delle prerogative datoriali del Dirigente Scolastico e che, pertanto, fosse opportuno ricondurre detti processi gestionali nell'ambito dei poteri e delle responsabilità attribuite allo stesso dirigente scolastico e all'Amministrazione.

La censura del Dipartimento Funzione Pubblica verteva sulla natura dei processi di assegnazione del personale, considerati espressione delle potestà organizzativa dell'amministrazione e, pertanto, ascrivibili alle prerogative datoriali, ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n. 165/2001, nella modifica introdotta dal D.Lgs. n. 150/2009.

Tuttavia, nella richiamata nota, lo stesso Dipartimento, nel chiaro intento di favorire il dialogo sindacale in una materia senz'altro di competenza datoriale ma caratterizzata da indubbi profili di complessità e "delicatezza", ha altresì auspicato l'individuazione di adeguate sedi di consultazione e confronto tra Dirigente Scolastico e organizzazioni sindacali, che consentano l'adozione di misure organizzative in materia di assegnazione del personale finalizzate alla primaria esigenza di assicurare il regolare ed ordinato avvio dell'anno scolastico. Ciò, in considerazione della dislocazione geografica e logistica delle strutture scolastiche, delle prassi contrattuali instauratesi nel tempo e dell'esigenza di garantire la necessaria trasparenza delle operazioni di assegnazioni del personale, a tutela delle posizioni giuridiche soggettive e a garanzia dell'efficienza del servizio. Insomma, un invito al dialogo tra le parti, in forme diverse dalla contrattazione, ma più incisive - pare di capire - della semplice informazione, dettato dalla consapevolezza della peculiarità dei processi organizzativi e della complessità professionale e strutturale del settore scolastico.

Nonostante le chiare indicazioni del predetto Dipartimento, nel CCNI sulle utilizzazioni ed assegnazioni provvisorie per l'a.s. 2011-2012 le parti hanno nuovamente regolato contrattualmente la materia delle assegnazioni del personale ai plessi e alle sedi scolastiche, rinviando la negoziazione di detti aspetti a livello di contratto di istituto. E, nuovamente, le pattuizioni contrattuali sono andate incontro alle inevitabili censure del Dipartimento della Funzione Pubblica. A questo punto il contatto integrativo in questione avrebbe dovuto regolare esclusivamente la parte relativa alle utilizzazioni ed assegnazioni provvisorie, con stralcio degli articoli che disciplinavano anche l'assegnazione del personale delle singole scuole ai plessi e alle sedi scolastiche. Le organizzazioni sindacali, in aperto

dissenso con l'interpretazione del Dipartimento della funzione pubblica, non hanno però ritenuto di sottoscrivere l'intero accordo. L'esigenza di una rapida attivazione delle procedure operative ai fini del regolare avvio dell'anno scolastico 2011-2012 hanno indotto il MIUR ad utilizzare l'istituto previsto dal comma 3-ter dell'articolo 40 del D.Lgs. n. 165/2001 (come modificato dal D.Lgs. n. 150/2009) e a regolare unilateralmente la materia tramite l'emanazione dell'Ordinanza Ministeriale n. 64 del 21/7/2011 in materia di "Utilizzazioni e assegnazioni provvisorie del personale docente, educativo ed ATA per l'anno scolastico 2011/2012".

Ad oggi, il "braccio di ferro" tra amministrazione e sindacati da un lato e Dipartimento della Funzione Pubblica dall'altro, pare essere cessato. I contratti nazionali integrativi che hanno regolato la materia nei successivi anni scolastici 2012/2013, 2013/2014 e 2014/2015 non hanno infatti presentato i profili di censurabilità prima commentati, essendosi le parti adeguate alle indicazioni fornite dal richiamato Dipartimento.

Per la **mobilità intercompartimentale** del personale scolastico si resta tuttora in attesa del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (sentite le Organizzazioni sindacali) previsto dall'art. 29-bis del D.Lgs. n. 165/2001, che dovrà definire, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, una tabella di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione. L'attesa di detto decreto non ha tuttavia impedito l'attivazione di processi di mobilità intercompartimentale di personale scolastico dagli enti locali allo Stato. È il caso della **convenzione del 1° agosto 2014, stipulata tra MIUR, il comune di Bologna e la provincia regionale di Enna**, con la quale è stata disciplinata la procedura di mobilità del personale docente ed ATA di due scuole⁽¹⁰⁾ - ormai statizzate per effetto dei processi di riforma degli

¹⁰ Si tratta dell'Istituto tecnico Aldini Valeriani-Siriani di Bologna e del Liceo linguistico A. Lincoln di Enna

ordinamenti scolastici, conseguenti anche alla riforma del Titolo V della Costituzione che ha affidato allo Stato l'istruzione secondaria superiore e le funzioni generali in materia di organizzazione scolastica e di stato giuridico del personale - dai relativi ruoli comunali e provinciali ai ruoli statali del MIUR. Alla convenzione ha fatto seguito un CCNI stipulato tra il MIUR e le organizzazioni sindacali il 7 agosto 2014 per la regolazione degli aspetti relativi all'inquadramento giuridico e alle differenze retributive.

Il richiamato art. 4 del CCNL 2006-2009 prevede, altresì, che con cadenza annuale, siano individuati dalla contrattazione integrativa obiettivi, finalità e criteri di ripartizione delle risorse finanziarie per la **formazione del personale**, al fine di superare la frammentazione degli interventi, ridefinendo le modalità di accreditamento degli enti e delle associazioni professionali e disciplinari, nonché delle iniziative idonee a costituire adeguato supporto alle attività didattiche, le procedure per strutturare le singole iniziative formative, riallocando le risorse a favore dell'attività delle singole scuole e monitorando gli esiti della formazione.

In ordine alla regolazione pattizia della **formazione del personale docente e ATA**, il Dipartimento della Funzione Pubblica, in sede di certificazione dei relativi contratti integrativi ha posto in evidenza come dal combinato disposto degli artt. 5, comma 2 e 7-bis del D.Lgs. n. 165/2001 (vedi ora, art. 8 del DPR n. 70/2013 relativo alla programmazione della formazione del personale pubblico), la disciplina della formazione del personale rientra nelle misure inerenti la gestione delle risorse umane e, pertanto, attiene alle prerogative datoriali.

Medesima sorte è toccata al Ccni per

la **formazione dei Dirigenti Scolastici** per l'anno 2010/2011 del 3/11/2010, censurato dalla Funzione Pubblica per "invasione di campo" rispetto alle prerogative datoriali in materia organizzativa e di gestione delle risorse umane.

Sul punto è interessante notare che ai sensi delle lettere a) dei commi 1 e 2 dell'art. 4 del CCNL Dirigenti Scolastici 11/4/2006 (come modificate dall'art. 2 del CCNL 2006-2009 del 15/7/2010, quindi successivo alle riforme "Brunetta"), in sede di contrattazione collettiva integrativa nazionale e regionale, sono disciplinati rispettivamente:

- i "criteri" per "la definizione ed il finanziamento dei programmi di formazione e di aggiornamento";
- i "criteri" per "la definizione dei programmi di formazione e di aggiornamento attivati a livello locale".

Dunque, il CCNL sopra menzionato (come detto, successivo al D.Lgs. n. 150/2009 e che si suppone, quindi, adeguato allo stesso) ammette la possibilità di negoziare i "criteri" della formazione anche per aspetti che, ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n. 165/2001, sembrerebbero tipicamente afferenti alle prerogative datoriali, quali la definizione dei criteri per la definizione dei programmi di formazione e di aggiornamento e del connesso finanziamento. In applicazione del predetto CCNL, il CCNI per la formazione dei Dirigenti Scolastici del 3/11/2010 ha disciplinato la materia, individuando obiettivi e ambiti del programma di formazione. Il CCNI in questione non ha però superato il controllo del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Dalle argomentazioni espresse dal Dipartimento è possibile desumere il seguente quadro di compatibilità con le previsioni del D.Lgs. n. 150/2009.

Tenendo conto delle norme di legge e di contratto nazionale, a parere del menzionato Dipartimento, alla contrattazione nazionale e regionale non può che essere affidata esclusivamente l'individuazione dei "criteri" utili per la definizione operativa dei "programmi di formazione ed aggiornamento" e non anche l'individuazione dei profili strategici e programmatori.

Ciò considerato, con riferimento al CCNI per la **formazione dei dirigenti scolastici** per l'anno 2010-2011:

- a) in coerenza con quanto disposto dagli artt. 5, comma 2 e 7-bis del D.Lgs. n. 165/2001, art. 21 del CCNL 2002-2005, art. 4, commi 1 e 2, lett. "a" del CCNL 11/4/2006, sia a livello nazionale, sia a livello regionale, non possono essere contrattualmente definiti ma oggetto esclusivamente di confronto informativo:
- gli obiettivi formativi;
 - la ripartizione e l'utilizzazione delle risorse finanziarie;
 - l'individuazione dei soggetti chiamati a realizzare le attività formative e di aggiornamento);
 - l'individuazione dei soggetti destinatari delle attività formative e di aggiornamento;
- b) con riferimento alle lettere a) dei commi 1 e 2 dell'art. 4 del CCNL 11/4/2006⁽¹¹⁾ e tenendo conto delle prerogative dell'Amministrazione, in sede di contrattazione collettiva integrativa nazionale e regionale:
- possono essere esclusivamente concordati, nell'ambito dei piani di formazione definiti dall'Amministrazione, i "criteri" utili per la definizione dei programmi di formazione, nei limiti prima indicati e ferme restando le prerogative dell'Amministrazione rispetto alla definizione operativa dei program-

11 Art. 4 - Contrattazione Collettiva Integrativa - 1. In sede di contrattazione collettiva integrativa nazionale, presso il MIUR, sono disciplinati, con cadenza annuale: a) criteri generali e modalità di attuazione dei programmi di formazione e di aggiornamento; b) determinazione dei compensi per incarichi aggiuntivi; c) determinazione dei fondi di posizione e di risultato; d) criteri per la concessione dei congedi di cui all'art. 24, commi 4 e 5, del presente CCNL; e) criteri per il conferimento e il mutamento degli incarichi.

2. In sede di contrattazione collettiva regionale presso ciascuna Direzione scolastica regionale sono disciplinati, con cadenza annuale o diversa per accordo tra le Parti: a) criteri di determinazione della retribuzione di posizione e di risultato; b) criteri generali e modalità di attuazione dei programmi di formazione e di aggiornamento attivati dalla Direzione scolastica regionale a livello locale; c) modalità e criteri di applicazione dei diritti sindacali; d) criteri e modalità di monitoraggio della conformità alle normative di sicurezza delle strutture sedi di attività formative nonché dell'attuazione delle normative in materia di sicurezza dei lavoratori e degli studenti.

mi e agli atti organizzativi attuativi degli stessi. A titolo di esempio, possono essere oggetto di contrattazione la programmazione di specifiche modalità di svolgimento delle attività di formazione, allo scopo di salvaguardare i diritti del lavoratore, per far fronte ad esigenze dei soggetti partecipanti e ad eventuali disagi dovuti alla dislocazione geografica delle sedi dei corsi; la definizione delle tipologie e modalità di rimborso di spese correlate alla partecipazione alle attività formative; la definizione dei compensi spettanti al personale scolastico di supporto alle attività formative;

- tra i "criteri" da individuare contrattualmente possono essere comprese le modalità di realizzazione delle iniziative di autoaggiornamento, nonché disciplinati gli ulteriori aspetti correlati alle esigenze di tutela della personalità e professionalità del lavoratore (ad es., in materia di criteri per l'accoglimento delle domande di congedi non retribuiti per la formazione e modalità di partecipazione dei Dirigenti Scolastici che riprendono l'attività nella scuola dopo periodi di sospensione).

Alle predette indicazioni si è adeguato il MIUR che tramite il Decreto Dirigenziale del 7/9/2011 ha individuato il "Piano di formazione del personale dell'area V della Dirigenza Scolastica per l'anno 2010/2011", contenente l'individuazione dei soggetti chiamati a realizzare le attività formative, delle risorse finanziarie, degli obiettivi formativi prioritari, degli interventi formativi promossi dall'Amministrazione centrale.

Per quanto riguarda invece la materia dei *criteri per l'esercizio dei diritti e dei permessi sindacali*, la stessa non presenta problemi di compatibilità con le previsioni del D.Lgs. n. 165/2009 poiché attiene alla regolazione dei "diritti e obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro".

Del pari, non sembrano porre problemi di coerenza con l'impianto relazionale

delineato con la riforma Brunetta, la negoziabilità annuale dei *criteri e parametri di attribuzione delle risorse per le scuole collocate in aree a rischio educativo, con forte processo immigratorio e per la dispersione scolastica, per le funzioni strumentali e per gli incarichi aggiuntivi del personale ATA*. Qualche problema in merito è sorto in sede di certificazione, da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica, del CCNI relativo all'anno scolastico 2009-2010 (esercizio finanziario 2009). Il problema non riguardava la negoziabilità di *subiecta materia* ma la rispondenza dei criteri per l'attribuzione delle risorse ai principi di premialità e meritocrazia indicati dalla riforma Brunetta. In particolare, è stata rilevata la carenza di una corretta valutazione degli esiti del monitoraggio (attività realizzate e risultati conseguiti) delle attività progettuali realizzate, nell'a.s. 2008/2009, dalle scuole destinatarie dei finanziamenti. A seguito di detti rilievi, il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, per il contratto integrativo prima menzionato (e per i contratti relativi ai successivi anni scolastici), ha comunque poi fornito le informazioni necessarie per una corretta valutazione dei risultati conseguiti e del carattere premiale delle modalità di attribuzione delle risorse alle scuole.

3.1.2. Contrattazione collettiva a livello regionale

Per quanto riguarda la contrattazione effettuata a livello regionale (tra Ufficio scolastico regionale e organizzazioni sindacali locali), le materie ad essa riservate sono le seguenti.

Con **cadenza annuale**:

- a) linee di indirizzo e criteri per la tutela della salute nell'ambiente di lavoro;
- b) criteri di allocazione e utilizzo delle risorse, provenienti dall'Ente Regione e da Enti diversi dal MIUR, a livello d'istituto per la lotta contro l'emarginazione scolastica e per gli interventi sulle aree a rischio e a forte processo immigratorio, inclusa l'assegnazione di una quota dei fondi destinati alla formazione per il finan-

ziamento di moduli formativi, da concludersi entro il 31 ottobre;

- c) criteri, modalità e opportunità formative per il personale docente, educativo ed ATA;
- d) criteri di utilizzazione del personale;
- e) criteri e modalità di verifica dei risultati delle attività di formazione.

L'assetto negoziale è sostanzialmente speculare a quello prima illustrato per la contrattazione integrativa nazionale (salvo per gli aspetti relativi alla sicurezza che attengono al solo livello regionale e la cui contrattazione è senz'altro ammissibile) e quindi valgono le stesse considerazioni prima svolte in ordine ai profili di compatibilità con l'impianto relazionale della legge Brunetta.

Sempre a livello regionale, con cadenza quadriennale, sono negoziati i seguenti aspetti:

- a) criteri per la fruizione dei permessi per il diritto allo studio;
- b) criteri e modalità per lo svolgimento delle assemblee territoriali e l'esercizio dei diritti e dei permessi sindacali;
- c) istituzione di procedure di raffreddamento dell'eventuale conflittualità contrattuale generatasi a livello di singola Istituzione Scolastica;
- d) modalità per la costituzione di una commissione bilaterale incaricata dell'assistenza, supporto e monitoraggio delle relazioni sindacali sul territorio regionale.

Le materie sopra elencate non sembrano presentare problemi di compatibilità con il D.Lgs. 150/2001 in quanto attengono alla regolazione dei "diritti e obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro" ovvero alla regolazione delle relazioni sindacali (art. 40 D.Lgs. n. 165/2001).

3.1.3. Contrattazione Collettiva a livello di Istituzione Scolastica

La contrattazione a livello di Istituzione Scolastica si svolge nelle seguenti materie (indicate **nell'art. 6, lett. da h) a m) del CCNL 2006-2009**):

- "h) **modalità di utilizzazione del personale docente in rapporto al piano dell'offerta formativa e al piano delle atti-**

vità e modalità di utilizzazione del personale ATA in relazione al relativo piano delle attività formulato dal DSGA, sentito il personale medesimo;

- i) criteri riguardanti le **assegnazioni del personale docente, educativo ed ATA alle sezioni staccate e ai plessi**, ricadute sull'organizzazione del lavoro e del servizio derivanti dall'intensificazione delle prestazioni legate alla definizione dell'unità didattica. Ritorni pomeridiani;
- j) criteri e modalità di applicazione dei **diritti sindacali**, nonché determinazione dei contingenti di personale previsti dall'accordo sull'attuazione della Legge n. 146/1990, così come modificata e integrata dalla Legge n. 83/2000;
- k) attuazione della normativa in materia di **sicurezza nei luoghi di lavoro**;
- l) i criteri per la **ripartizione delle risorse del fondo d'istituto** e per l'attribuzione dei **compensi accessori**, ai sensi dell'art. 45, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001, al personale docente, educativo ed ATA, compresi i compensi relativi ai progetti nazionali e comunitari;
- m) criteri e modalità relativi alla **organizzazione del lavoro e all'articolazione dell'orario** del personale docente, educativo ed ATA, nonché i criteri per l'individuazione del personale docente, educativo ed ATA da utilizzare nelle attività retribuite con il fondo di istituto."

In merito, anche alla luce della giurisprudenza maggioritaria a cui si è fatto prima cenno, si formulano alcune osservazioni sulla compatibilità delle previsioni di contratto nazionale con i principi e le regole del D.Lgs. n. 150/2009.

Per le materie di cui alle **lettere h) e m)** sembra ragionevole ritenere che rientrino nelle prerogative datoriali, ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n. 165/2001, in quanto materie afferenti alla organizzazione della didattica e dei servizi amministrativi. In effetti, almeno per le materie di cui alla lettera h), a prescindere peraltro da ogni valutazione sulla compatibilità della previsione contrattuale con il D.Lgs. n. 150/2009, la

contrattazione sulle modalità di utilizzazione del personale non può fare altro che tenere conto di elementi vincolanti individuati all'esterno di essa e cioè dal Piano dell'Offerta Formativa (POF, elaborato dal collegio dei docenti e deliberato dal Consiglio di Istituto/Circolo) e dal conseguente piano delle attività (che è già prerogativa datoriale), in base ai quali viene, appunto, effettuata la contrattazione sulle modalità di utilizzazione del personale (es.: criteri per sostituzione docenti/ATA in caso di assenza; utilizzo personale ATA per apertura laboratori per esigenze del POF..).

Per la contrattazione dei **"criteri riguardanti le assegnazioni del personale docente, educativo ed ATA alle sezioni staccate e ai plessi"** di cui alla sopra richiamata lettera **i)** dell'art. 6 CCNL, abbiamo già visto nelle pagine precedenti - anche alla luce dei pareri espressi dal Dipartimento Funzione Pubblica - come la materia sia riconducibile all'organizzazione del lavoro, ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n. 165/2001, e, pertanto, ascrivibile nell'ambito dei poteri datoriali del Dirigente Scolastico.

Analogo ragionamento può essere fatto per le **"Ricadute sull'organizzazione del lavoro e del servizio derivanti dall'intensificazione delle prestazioni legate alla definizione dell'unità didattica"** e i **"Ritorni pomeridiani"**.

Le materie di cui alle lettere **j), k) e l)** dell'art. 6 CCNL 2006-2009 sono, invece, senz'altro materie regolative di diritti e obblighi pertinenti con il rapporto di lavoro e, dunque, negoziabili ai sensi dell'art. 40 del D.Lgs. n. 165/2001.

3.2. Partecipazione (informazione preventiva e successiva)

Ai sensi dell'art. 5 del CCNL 2006-2009, **L'Amministrazione scolastica nazionale e regionale**, con cadenza almeno annuale e nell'ambito delle proprie autonome e distinte responsabilità, fornisce **informazioni preventive** e la relativa documentazione cartacea e/o informatica necessaria sulle seguenti materie:

- a) formazione in servizio, aggiornamento, autoaggiornamento e piani di riconversione del personale in relazione alle situazioni di esubero;
- b) criteri per la definizione e la distribuzione degli organici di tutto il personale;
- c) modalità organizzative per l'assunzione del personale a tempo determinato e indeterminato;
- d) documenti di previsione di bilancio relativi alle spese per il personale;
- e) operatività di nuovi sistemi informativi o di modifica dei sistemi preesistenti concernenti i servizi amministrativi e di supporto dell'attività scolastica;
- f) dati generali sullo stato dell'occupazione degli organici e di utilizzazione del personale;
- g) strumenti e metodologie per la valutazione della produttività ed efficacia qualitativa del sistema scolastico, anche in rapporto alle sperimentazioni in atto;
- h) andamento generale della mobilità;
- i) esiti dei monitoraggi effettuati dall'Amministrazione;
- j) accesso all'intranet scolastico per le informazioni di cui sono titolari le OO.SS. ai sensi del relativo CCNQ;
- k) informazione sulle risorse globali assegnate alle scuole per il loro funzionamento.

L'impianto partecipativo relativo alle materie oggetto di informazione appare coerente con le previsioni del D.Lgs. n. 150/2009.

Le norme di contratto nazionale prevedono inoltre che s ciascuna delle materie sopra indicate e sulle linee essenziali di indirizzo in materia di gestione della organizzazione scolastica, le OO.SS. possono richiedere, nel termine di due giorni lavorativi dal ricevimento dell'informazione, che sia attivato un tavolo di **concertazione**. Questo sarà aperto dall'Amministrazione nel termine di cinque giorni lavorativi successivi alla ricezione della richiesta di concertazione, e dovrà in ogni

caso chiudersi nel termine perentorio di sette giorni lavorativi dall'apertura. Come già detto nelle pagine precedenti, **in materia di organizzazione del lavoro e gestione delle risorse umane, l'istituto della concertazione non è più ammissibile** e le relative previsioni contrattuali sono da considerarsi senz'altro superate.

Nell'ambito delle singole **Istituzioni Scolastiche** sono materie di **informazione preventiva** annuale le seguenti:

- l) proposte di formazione delle classi e di determinazione degli organici della scuola;
- m) piano delle risorse complessive per il salario accessorio, ivi comprese quelle di fonte non contrattuale;
- n) criteri di attuazione dei progetti nazionali, europei e territoriali;
- o) criteri per la fruizione dei permessi per l'aggiornamento;
- p) utilizzazione dei servizi sociali;
- q) criteri di individuazione e modalità di utilizzazione del personale in progetti derivanti da specifiche disposizioni legislative, nonché da convenzioni, intese o accordi di programma stipulati dalla singola Istituzione Scolastica o dall'Amministrazione Scolastica periferica con altri enti e istituzioni;
- r) tutte le materie oggetto di contrattazione.

Sono invece materia di informazione successiva le seguenti:

- nominativi del personale utilizzato nelle attività e progetti retribuiti con il fondo di istituto;
- verifica dell'attuazione della contrattazione collettiva integrativa d'istituto sull'utilizzo delle risorse.

L'impianto partecipativo (informazione preventiva e successiva) a livello di singola Istituzione Scolastica appare senz'altro coerente con le previsioni del D.Lgs. n. 150/2009.

3.3. Interpretazione autentica del contratto

Ai sensi dell'art. 2 del CCNL 2006-

2009, quando insorgano controversie sull'interpretazione del contratto collettivo nazionale o integrativo, le parti che lo hanno sottoscritto si incontrano, entro 30 giorni dalla richiesta, per definire consensualmente il significato della clausola controversa. La procedura deve concludersi entro 30 giorni dalla data del primo incontro. A tali fini, la parte interessata invia all'altra apposita richiesta scritta con lettera raccomandata. La richiesta deve contenere una sintetica descrizione dei fatti e degli elementi di diritto sui quali si basa; essa deve comunque far riferimento a problemi interpretativi ed applicativi di rilevanza generale. L'eventuale accordo sostituisce la clausola controversa sin dall'inizio della vigenza del Contratto Collettivo Nazionale o Integrativo. La previsione non pone problemi in ordine alla coerenza con il D.Lgs. n. 150/2009.

4. I nuovi spazi regolativi nella scuola in tempi di "spending"

Come già accennato in premessa, specifiche previsioni normative, in particolare nel settore scolastico, hanno aperto nuovi spazi regolativi finalizzati a mitigare gli effetti delle politiche di revisione e contenimento della spesa (c.d. "Spending Review") sui livelli retributivi e sulle dotazioni organiche. In tale ambito il sindacato è stato chiamato in causa per la negoziazione di appositi accordi finalizzati, di volta in volta, a reperire risorse utili per gli scopi predetti, ad invarianza di spesa pubblica e, quindi, nell'ambito delle risorse già assegnate alla contrattazione collettiva oppure nell'ambito delle economie conseguite dalle amministrazioni a seguito dei processi di rivisitazione della spesa. Di seguito si da brevemente conto di queste operazioni negoziali di "recupero", partendo dalle premesse che le hanno generate.

A partire dal 2010, le politiche di "Spending" hanno, tra l'altro, inciso significativamente sui livelli retributivi del settore pubblico, tramite il **blocco della contrattazione nazionale** e il con-

seguente arresto delle ordinarie dinamiche salariali, a cui si è aggiunta la **sospensione delle progressioni economiche e di carriera (art. 9, D.L. n. 78/2010)**. Sempre nell'ottica del contenimento della spesa, diversi interventi normativi hanno agito sul versante degli organici, con una riduzione nel tempo delle relative dotazioni e con il parziale blocco del *turn-over* (diversamente modulato a seconda delle qualifiche e dei settori coinvolti)¹².

A tali cure dimagranti non è stata risparmiata la scuola, dove si è intervenuti anche con specifiche normative di settore.

Sul versante retributivo, il richiamato **art. 9, comma 23 del D.L. n. 78/2010**, ha disposto, per il personale docente ed amministrativo della scuola, che gli anni **2010, 2011 e 2012 non fossero utili ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali (c.d. "scatti di anzianità")** e dei relativi incrementi economici previsti dalle disposizioni contrattuali vigenti. Per effetto di tale previsione, al personale interessato sono stati bloccati gli scatti di anzianità che avrebbero dovuto percepire nel triennio 2010/2012. Per attenuare tali effetti, lo stesso articolo 9 prima citato dà **la possibilità di recuperare le risorse utili per l'attribuzione degli scatti** tramite:

- a) le **economie di spesa** previste dall'articolo 64, c. 9, del D.L. n. 112/2008 (risparmi su diverse voci di funzionamento), da destinare, nella misura del 30 per cento, all'incremento delle risorse contrattuali stanziare per le iniziative dirette alla valorizzazione ed allo sviluppo professionale della carriera del personale della Scuola a decorrere dall'anno 2010;
- b) **ulteriori risorse da individuare in esito ad una specifica sessione negoziale** concernente interventi in materia contrattuale per il personale della scuola, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato e nel rispetto degli obiettivi programmati dei saldi di finanza pubblica.

¹² Da ultimo, in materia, è intervenuto l'art. 3 del d.l. 24-6-2014 n. 90, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, l. 11 agosto 2014, n. 114, "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari".

Quest'ultima previsione è stata introdotta dall'art. 83 della L. n. 183/2011 (Legge di Stabilità 2012) anche a seguito delle inevitabili proteste dei lavoratori della scuola e delle relative organizzazioni sindacali, a fronte della riduzione dell'unico meccanismo di carriera del personale scolastico (con eccezione del personale ATA, per il quale sono previste progressioni di carriera, di fatto però anch'esse bloccate dal menzionato art. 9). La sensibilità politica nei confronti di un settore vasto e peraltro determinante in termini di consenso elettorale, ha indotto dunque il Governo dell'epoca a porre rimedio alla questione, prevedendo la possibilità di recuperare quote di salario, oltre che con i risparmi di spesa previsti dal citato articolo 64, c. 9, del D.L. n. 112/2008, anche con uno specifico accordo sindacale finalizzato a reperire risorse utili a tale scopo, nell'ambito di quelle già assegnate alla contrattazione e, pertanto, senza ulteriori aggravii di spesa. Per effetto di tali disposizioni gli scatti spettanti al personale scolastico negli anni **2010 e 2011** sono stati recuperati, rispettivamente, con il recupero del 30 per cento dei risparmi conseguenti dalla c.d. "Riforma Gelmini" (Legge n. 133/2008, Legge n. 240/2010, Legge n. 169/2008, ecc.), con un accordo sindacale (CCNL 13 marzo 2013) che ha consentito di prelevare risorse dai residui del Fondo di Istituto (FIS) e dal fondo per il Miglioramento dell'Offerta Formativa (MOF).

Lo scatto del **2012**, invece, è stato recuperato con il **CCNL 7 agosto 2014**, che individua le risorse utili per l'anno 2012 e successivi, tramite la riduzione delle voci dei fondi contrattuali relative al FIS, ai compensi per le ore eccedenti di alcuni insegnamenti, alle funzioni strumentali, agli incarichi specifici del personale ATA, agli incentivi per i progetti relativi alle aree a rischio, alle risorse per il compenso accessorio del personale comandato.

Come accennato in premessa, appare interessante notare come nei contratti menzionati siano regolati, anche se solo in via ricognitiva, profili sicuramente non afferenti a materie negoziabili. Si individuano e quantificano, ad esempio, risorse derivanti dal conseguimento di obiettivi di risparmio sulle spese di funzionamento, ottenute sulla base di previsioni normative, quali, ad esempio, il citato art. 64, comma 9 del D.L. n. 112/2008, che abilitano le amministrazioni a incamerare dette economie, all'esito di un procedimento interno e non negoziale di pianificazione e certificazione di detti obiettivi. Dalla lettura dell'accordo, l'intento ricognitivo e non negoziale appare palese. Cionondimeno, la scelta operata, nell'offrire un omaggio evidentemente solo formale al sindacato, rimette comunque in un circuito di legittimazione negoziale aspetti riconducibili all'esercizio di poteri datoriali.

Sul versante degli organici, oggetto anch'essi di politiche contenitive, l'attività negoziale ha riguardato sostanzialmente **la graduazione delle posizioni stipendiali**, rimodulate al fine di ottenere i necessari risparmi di spese, utili per il reclutamento di personale scolastico.

Anche in questo caso l'intervento negoziale è stato attivato da specifiche previsioni normative.

In tal senso, **l'art. 9, comma 17 del D.L. n. 70/2011**, convertito con modificazioni dalla Legge n. 106/2011, ha previsto la definizione, con decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione, di un **piano triennale per l'assunzione a tempo indeterminato di personale docente, educativo ed ATA per gli anni 2011-2013**. La stessa norma ha previsto che la definizione di detto piano dovesse av-

venire in esito ad una specifica sessione negoziale concernente interventi in materia contrattuale per il personale della scuola, finalizzata appunto al recupero delle necessarie risorse, tramite la ridefinizione delle gradazioni stipendiali (v. **CCNL 4/8/2011**, stipulato proprio a seguito di tale previsione).

Analogamente si è proceduto per le politiche di reclutamento per il **triennio 2014-2016**. Per tale periodo, il Governo, nell'ambito delle misure in materia di istruzione, università e ricerca di cui al D.L. n. 104/2013, convertito con Legge n. 128/2013, ha previsto, all'articolo 15, comma 1, la definizione, con decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze e con il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione, di un piano triennale per l'assunzione a tempo indeterminato di personale docente, educativo ed ATA. Anche la norma in questione prevede, inoltre, che il medesimo piano di assunzioni sia preceduto da un'apposita sessione negoziale concernente interventi in materia contrattuale per il personale della Scuola, che assicuri il rispetto del criterio di invarianza finanziaria¹³. Al momento della stesura del presente inserto, detto accordo non è stato ancora sottoscritto poiché risulta tuttora in corso la relativa procedura di autorizzazione (atto di indirizzo del Dipartimento della Funzione Pubblica, controlli e certificazioni economico finanziarie).

In corso, ma in fase conclusiva, risulta anche la sessione negoziale per la sottoscrizione dell'accordo previsto **dall'art. 19, comma 5-bis, del D.L. n. 98/2011**, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 111/2011¹⁴, per l'assegnazione **dell'indennità al Direttore dei Servizi Generali e Amministrativi (DSGA) cui sia assegnato il posto in comune con altre Istituzioni Scolastiche**. Tale norma prevede che negli anni scolastici

¹³ L'attuazione del citato piano di assunzioni è ulteriormente motivata dall'esigenza di corrispondere a disposizioni comunitarie concernenti la stabilizzazione del precariato, materia che continua peraltro a generare un consistente contenzioso nel settore scolastico.

¹⁴ Norma inserita dall'art. 4, comma 70, della l. n. 183/2011, come modificato dall'art. 12, comma 1, lett. b) del d.l. n. 104/2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 128/2013.

2012/2013 e 2013/2014, il posto di organico del profilo di DSGA cui sia assegnato il posto in comune con altre istituzioni scolastiche deve essere assegnato unicamente alle Istituzioni Scolastiche autonome con numero di alunni superiore a 600. In deroga, ne è previsto il mantenimento qualora ne abbiano almeno 400, purché le scuole stesse siano ubicate nelle piccole isole, nei comuni montani ovvero nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche. Per le Istituzioni Scolastiche con meno di 600 alunni il posto di DSGA non può essere assegnato in via esclusiva bensì in comune con altre Istituzioni Scolastiche, individuate anche tra le medesime scuole sottodimensionate.

Sempre sulla base delle richiamate previsioni normative, al DSGA cui sia assegnato il posto in comune con altre istituzioni scolastiche, a fronte dell'aggravio di mansioni e di carichi di lavoro, deve essere riconosciuta un'indennità mensile avente carattere di spesa fissa, entro il limite massimo del 10 per cento dei risparmi conseguiti a seguito della richiamata rimodulazione del dimensionamento delle sedi scolastiche, da definire a mezzo di una specifica sessione negoziale, come previsto nel citato comma 5-bis dell'art. 19 del Decreto-Legge n. 98/2011.

Anche in quest'ultimo caso, quindi, la contrattazione collettiva è stata chiamata da una norma di legge ad un'operazione di integrazione retributiva di recupero, a fronte di interventi contenimento delle spese nel settore scolastico.

Analoghe finalità sono individuabili nel **CCNL 7/8/2014**, relativo al riconoscimento al personale ATA del comparto Scuola di un **emolumento *una-tantum*** avente carattere stipendiale. Detto personale era stato destinatario di **progressioni economiche** a seguito della sottoscrizione della sequenza contrattuale di cui all'art. 62 del CCNL 29/11/2007. Sequenza sottoscritta dalle parti sindacali e dal MIUR ma non certificata in sede di controllo dal Di-

partimento della Funzione Pubblica e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze/IGOP, in quanto, ai sensi dell'art. 9, comma 21, del D.L. n. 78/2010, le progressioni all'interno delle aree risultavano (e risultano) bloccate. Tali attribuzioni economiche, percepite dal personale fino al gennaio 2014 e che non avrebbero appunto dovute essere erogate a seguito dell'entrata in vigore della richiamata norma, avrebbero dovute essere oggetto di recupero, con un evidente sacrificio economico dei percettori. Il legislatore ha ritenuto di attenuare il danno economico e di evitare complicate operazioni di recupero delle risorse già erogate, prevedendo, con l'art. 1-bis del D.L. n. 3/2014, convertito con modificazioni dalla L. n. 41/2014, una integrazione retributiva *una-tantum* (da attribuire a seguito di apposita sessione negoziale), di natura stipendiale e di entità tale da compensare il debito maturato, da riconoscere per un periodo temporale limitato fino al mese di agosto 2014, con riferimento agli importi già erogati e soggetti a recupero⁽¹⁵⁾. Previsione a cui ha fatto seguito il richiamato CCNL 7/8/2014.

A chiusura del presente paragrafo, può essere significativo notare come nel settore scolastico, a fronte di un processo di riduzione delle prerogative sindacali, indotto non solo dall'applicazione della "Brunetta" ma anche dalle politiche di contenimento della spesa che hanno di fatto lasciato ben poco da negoziare in termini economici, si sia nella pratica assistito ad un riespandersi degli spazi negoziali, seppure in fase emergenziale, con un proliferare di accordi che lo stesso legislatore – in alcune fasi senz'altro poco accorto rispetto alle conseguenze delle proprie politiche sul settore scolastico – ha legittimato con interventi legislativi *ad hoc*. Una scelta politico-sindacale peraltro singolare. In effetti, da un lato le politiche di *Spending* sono intervenute (e intervengono) autoritativamente, incidendo significativamente sulle di-

namiche salariali che l'attuale impianto normativo vuole inserire nella sfera privatistico-negoziale, con una parziale ripubblicizzazione delle stesse (vedi scatti nel settore scuola, materia tipicamente retributiva di competenza negoziale, poi bloccati normativamente), dall'altro, con rinnovato afflato concertativo, lo stesso legislatore richiama in causa la negoziazione per porre riparo ai "danni collaterali" causati dalle stesse politiche di contenimento. Atteggiamento apparentemente schizofrenico, atteso che almeno parte dei "danni" avrebbero potuto essere riparati con gli stessi strumenti e cioè in via normativa. Ma anche questa apparente contraddizione appare rientrare nel gioco degli equilibri politici, dove le prove di forza vengono poi misurate e alla bisogna rimodulate, sulla base degli effetti sociali delle politiche attuate. Peraltro, dal punto di vista sindacale tutto ciò è visto comunque come un "rimettersi in gioco", una rilegittimazione, in momenti senz'altro difficile in termini di rappresentatività, in presenza di una crisi economica che lascia poco spazio a politiche rivendicative e restringe ulteriormente gli spazi di azione del sindacato. Per il settore scolastico, in tutti i casi, il complesso succedersi di interventi normativi e negoziali sopra descritto appare un'ulteriore riprova della peculiarità istituzionale e sociale della scuola, da sempre luogo di contraddizioni ma anche di imprescindibile consenso sociale e, dunque, politico-elettorale.

A conclusione della disamina offerta nelle pagine precedenti, di seguito si riportano alcuni quadri sinottici delle materie contrattabili/oggetto di partecipazione, a livello nazionale, regionale e di Istituzione Scolastica, con riferimento alla coerenza delle previsioni del CCNL con il D.Lgs. n. 150/2009 (alla luce anche degli orientamenti giurisprudenziali, come detto ormai da ritenersi consolidati, e di quelli del Dipartimento della Funzione Pubblica).

15 Il finanziamento della sessione negoziale in parola è previsto dallo stesso articolo 1-bis, nel limite di euro 38,87 milioni, per il solo esercizio finanziario 2014.

Tab. 1 - LIVELLO NAZIONALE (art. 4 CCNL 2006-2009)

Materia	Contrattabile? (ai sensi del D.Lgs. n. 150/2009)	Motivo
<p>MOBILITÀ (territoriale e professionale):</p> <ul style="list-style-type: none"> - mobilità a domanda e d'ufficio (compartimentale) - utilizzazione del personale in altre attività di insegnamento; - utilizzazione del personale soprannumerario e inidoneo, nonché di quello collocato fuori ruolo; - procedure e criteri di utilizzazione del personale... - mobilità intercompartimentale 	<p>Si</p>	<p>Si tratta di processi di mobilità, contrattabili “...nell'ambito delle leggi che la regolano...” (art. 40 D.Lgs. n. 150/2009).</p>
<p>FORMAZIONE (con cadenza annuale): obiettivi, finalità e criteri di ripartizione delle risorse finanziarie per la formazione del personale.</p>	<p>No (salvo per aspetti di tutela della personalità e professionalità del lavoratore) →</p>	<p>Solo informazione per:</p> <ul style="list-style-type: none"> - gli obiettivi formativi - la ripartizione e l'utilizzazione delle risorse finanziarie/individuazione dei soggetti chiamati a realizzare le attività formative e di aggiornamento - l'individuazione dei soggetti destinatari delle attività formative e di aggiornamento <p>Contrattazione collettiva integrativa nazionale e regionale a tutela di diritti della personalità del lavoratore. A titolo esemplificativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - modalità di svolgimento delle attività di formazione, allo scopo di salvaguardare i diritti del lavoratore, per far fronte ad esigenze dei soggetti partecipanti e ad eventuali disagi dovuti alla dislocazione geografica delle sedi dei corsi; - definizione delle tipologie e modalità di rimborso di spese correlate alla partecipazione alle attività formative; - definizione dei compensi spettanti al personale scolastico di supporto alle attività formative; - modalità di realizzazione delle iniziative di autoaggiornamento - criteri per l'accoglimento delle domande di congedi non retribuiti per la formazione e modalità di partecipazione dei Dirigenti Scolastici che riprendono l'attività nella scuola dopo periodi di sospensione - modalità di partecipazione dei Dirigenti Scolastici che riprendono l'attività nella scuola dopo periodi di sospensione
<p>PERMESSI SINDACALI: criteri per l'esercizio dei diritti e dei permessi sindacali, con cadenza di norma biennale.</p>	<p>Si</p>	<p>Attiene alla regolazione dei “diritti e obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro” (art. 40 D.Lgs. n. 165/2001)</p>
<p>RISORSE PER FUNZIONI STRUMENTALI E PER GLI INCARICHI AGGIUNTIVI: criteri e parametri di attribuzione delle risorse per le scuole collocate in aree a rischio educativo, con forte processo immigratorio e per la dispersione scolastica (con cadenza annuale)</p>	<p>Si</p>	<p>A rigore non atterrebbe alla regolazione dei “diritti e obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro” (art. 40 d.lgs. n. 165/2001), ma il Dipartimento della funzione pubblica ne ha ammesso la contrattazione</p>

Tab. 2 - LIVELLO REGIONALE (art. 4 CCNL 2006-2009)

Materia	Contrattabile? (ai sensi del D.Lgs. n. 150/2009)	Motivo
SICUREZZA: linee di indirizzo e criteri per la tutela della salute nell'ambiente di lavoro (con cadenza annuale)	Si	Attiene alla regolazione dei "diritti e obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro" (art. 40 D.Lgs. n. 165/2001). Inoltre, norme comunitarie prevedono il coinvolgimento negoziale del sindacato
RISORSE PER FUNZIONI STRUMENTALI E PER GLI INCARICHI AGGIUNTIVI: criteri di allocazione e utilizzo delle risorse, provenienti dall'Ente Regione e da Enti diversi dal MIUR, a livello d'istituto per la lotta contro l'emarginazione scolastica e per gli interventi sulle aree a rischio e a forte processo immigratorio, inclusa l'assegnazione di una quota dei fondi destinati alla formazione per il finanziamento di moduli formativi, da concludersi entro il 31 ottobre (con cadenza annuale)	Si	A rigore non attiene alla regolazione dei "diritti e obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro" (art. 40 D.Lgs. n. 165/2001), ma il Dipartimento della Funzione Pubblica ne ha ammesso la contrattazione
FORMAZIONE: - criteri, modalità e opportunità formative per il personale docente, educativo ed ATA (con cadenza annuale) - criteri e modalità di verifica dei risultati delle attività di formazione (con cadenza annuale)	No	Vedi tabella 1
MOBILITÀ: criteri di utilizzazione del personale (con cadenza annuale)	Si	Vedi tabella 1
PERMESSI STUDIO: criteri per la fruizione dei permessi per il diritto allo studio (con cadenza quadriennale)	Si	Attiene alla regolazione dei "diritti e obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro" (art. 40 D.Lgs. n. 165/2001)
DIRITTI E PERMESSI SINDACALI: criteri e modalità per lo svolgimento delle assemblee territoriali e l'esercizio dei diritti e dei permessi sindacali (con cadenza quadriennale)	Si	Attiene alla regolazione delle relazioni sindacali (art. 40 D.Lgs. n. 165/2001)
PROCEDURE RAFFREDDAMENTO: istituzione di procedure di raffreddamento dell'eventuale conflittualità contrattuale generatasi a livello di singola Istituzione Scolastica (con cadenza quadriennale)	Si	Attiene alla regolazione delle relazioni sindacali (art. 40 D.Lgs. n. 165/2001)
COMMISSIONE BILAT. RELAZ. SIND.: modalità per la costituzione di una commissione bilaterale incaricata dell'assistenza, supporto e monitoraggio delle relazioni sindacali sul territorio regionale (con cadenza quadriennale)	Si	Attiene alla regolazione delle relazioni sindacali (art. 40 D.Lgs. n. 165/2001)

Tab. 3 - LIVELLO ISTITUZIONE SCOLASTICA (art. 6 CCNL 2006-2009)

Materia	Contrattabile? (ai sensi del D.Lgs. n. 150/2009)	Motivo
h) MODALITÀ DI UTILIZZAZIONE DEL PERSONALE SCOLASTICO: modalità di utilizzazione del personale docente in rapporto al piano dell'offerta formativa e al piano delle attività e modalità di utilizzazione del personale ATA in relazione al relativo piano delle attività formulato dal DSGA, sentito il personale medesimo	No	Attiene alle prerogative datoriali ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n. 165/2001
i) ASSEGNAZIONE DEL PERSONALE A SEZIONI STACCATE E PLESSI: Criteri riguardanti le assegnazioni del personale docente, educativo ed ATA alle sezioni staccate e ai plessi, ricadute sull'organizzazione del lavoro e del servizio derivanti dall'intensificazione delle prestazioni legate alla definizione dell'unità didattica. Ritorni pomeridiani	No	Attiene alle prerogative datoriali ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n. 165/2001
j) DIRITTI SINDACALI: criteri e modalità di applicazione dei diritti sindacali, nonché determinazione dei contingenti di personale previsti dall'accordo sull'attuazione della Legge n. 146/1990, così come modificata e integrata dalla Legge n. 83/2000	Si	Attiene alla regolazione delle relazioni sindacali (art. 40 D.Lgs. n. 165/2001)
k) SICUREZZA: attuazione della normativa in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro	Si	Attiene alla regolazione dei "diritti e obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro" (art. 40 D.Lgs. n. 165/2001). Inoltre, norme comunitarie prevedono il coinvolgimento negoziale del sindacato
l) RETRIBUZIONE ACCESSORIA CON FONDO DI ISTITUTO: criteri per la ripartizione delle risorse del fondo d'istituto e per l'attribuzione dei compensi accessori, ai sensi dell'art. 45, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001, al personale docente, educativo ed ATA, compresi i compensi relativi ai progetti nazionali e comunitari	Si	Attiene alla regolazione dei "diritti e obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro" (art. 40 D.Lgs. n. 165/2001)
m) ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO: criteri e modalità relativi alla organizzazione del lavoro e all'articolazione dell'orario del personale docente, educativo ed ATA, nonché i criteri per l'individuazione del personale docente, educativo ed ATA da utilizzare nelle attività retribuite con il fondo di istituto	No	Attiene alle prerogative datoriali ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n. 165/2001

**Ambiente Scuola®**
servizi assicurativi per la scuola



***SERENAMENTE A SCUOLA
CON SOLUZIONI
ASSICURATIVE DEDICATE***

www.ambientescuola.it

NOVITÀ
GIUGNO 2014

Segreteria **DIGITALE**™

In collaborazione con

FNADA
FEDERAZIONE NAZIONALE
DEI DIRETTORI E DEGLI AMMINISTRATIVI



ANQUAP
ASSOCIAZIONE NAZIONALE QUADRI
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

LA SOLUZIONE IDEALE
PER LA GESTIONE DELLA
FATTURAZIONE ELETTRONICA!

*La Scuola
del futuro, oggi*

Per maggiori informazioni contattate info@spaggiari.eu