

NOTE SUL CONTRATTO SCUOLA

di Pasquale Palmiero - Direttore Generale - Servizio Contrattazione ARAN

A datare dall'atto d'indirizzo del Comitato di settore, lo scorso mese di ottobre, la trattativa in Agenzia ha registrato lunghe interruzioni, legate all'incertezza sulle effettive risorse finanziarie disponibili e alla correlata assenza delle OO. SS. al tavolo contrattuale, sia pure per lo sviluppo della sola parte normativa.

Soltanto dal 14 aprile u.s., a seguito dell'integrazione al precedente atto d'indirizzo, è stato possibile riprendere utilmente la contrattazione, ed un mese dopo, il 16 maggio, alla fine di una trattativa che ha registrato anche momenti aspri e difficili, il CCNL della Scuola è stato sottoscritto unitariamente dai Sindacati confederali e dal maggior Sindacato autonomo rappresentativo della Scuola.

Si ritiene, pertanto, legittimo motivo di soddisfazione che una delle notoriamente più complesse e difficili trattative nel settore pubblico, coinvolgente oltre un milione di lavoratori, sia stata positivamente portata a termine in tempi reali di contrattazione rapidissimi, con significativa unitarietà di adesioni e, almeno per quel che risulta fino a questo momento, con l'apprezzamento di tutte le parti rappresentate. Di tanto, naturalmente, va dato parallelamente atto alle OO. SS. firmatarie per senso di responsabilità ed impegno profuso.

In linea con il relativo atto d'indirizzo, l'Agenzia ha redatto, contestualmente al CCNL, un testo coordinato comprensivo delle disposizioni contenute nei 19 accordi (CCNL, sequenze, e accordi successivi) sottoscritti nel periodo 1994-2001. Ciò, in sostanza, realizza l'obiettivo di produrre un testo unico di tutte le disposizioni contrattuali, nel quale sono peraltro presenti, in nota, i testi completi di tutte le disposizioni normative e contrattuali richiamate. Questo, certamente, facilita la leggibilità e la comprensione del CCNL anche ad un qualsiasi cittadino non particolarmente esperto, mentre il personale scolastico può rinvenire, in un unico contesto, tutte e norme che disciplinano il proprio rapporto di lavoro. Si tratta della prima semplificazione di questo genere realizzata nel settore del pubblico impiego dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 165/2001, e l'auspicio è che possa contribuire a ridurre significativamente contenzioso e controversie.

Il contratto non ha tralasciato di affrontare anche tematiche del tutto innovative, alcune di grande rilevanza politica e sociale, come le molestie sessuali, sulle quali si è espresso anche il Parlamento europeo nell'ambito di recenti Risoluzioni indirizzate agli Stati membri dell'Unione, mentre nel caso delle norme disciplinari, ha operato una rivisitazione della regolamentazione contrattuale già esistente al fine di adeguarla alla Legge n. 97/2001 nel frattempo intervenuta, la cui emanazione ha costituito l'occasione per aggiornare il sistema delle sanzioni disciplinari, sia pure limitatamente al personale ATA. Per il personale docente e educativo delle scuole di ogni ordine e grado, infatti, continuano ad applicarsi le norme di cui al Titolo I, Capo IV della Parte III del D.Lgs. n. 297/94, in attesa della legge di riordino degli organi collegiali della scuola. Il testo contrattuale si compone di quattordici Capi, per un totale di 143 articoli, 14 Tabelle allegate e 60 disposizioni normative richiamate e illustrate nelle note a fine testo, con a monte una premessa, dichiarata parte integrante del contratto, che indica quali sono i testi contrattuali firmati dal 4 agosto 1995 all'8 marzo 2002 riuniti nel testo coordinato, unitamente alle modalità di lettura e di utilizzo del testo medesimo.

Il Capo II affronta un tema che si è dimostrato particolarmente difficile e controverso nella specifica contrattazione di comparto, cioè quello delle relazioni sindacali. Nei precedenti contratti, qui come in tutto il pubblico impiego, si era infatti venuta costruendo una fitta ragnatela di relazioni tra amministrazione e sindacati, a vari livelli: di ministero, di regione, di provveditorato, e infine, con l'avvento dell'autonomia scolastica, d'istituto. Si trattava di una ragnatela in parte necessaria. Una moderna concezione delle relazioni con il personale implica infatti la

definizione di rapporti, anche formali, quanto più possibile articolati nelle diverse sedi decisionali, a scopi preventivi e terapeutici dell'inevitabile conflittualità. Tuttavia, qui come in tutto il pubblico impiego, il sistema delle relazioni sindacali ha debordato in un'eccessiva complessità. Troppi livelli (ben cinque, e ciò non è propriamente nelle previsioni dell'accordo del 23 luglio) e forse troppe competenze, con rischi di rallentare e rendere macchinoso il processo decisionale. Tutto ciò avrebbe richiesto che parti di buona volontà e dotate di grande pazienza aprissero un confronto per ripensare il sistema, rendendolo più snello ed efficace, senza per questo ipotizzare di smantellarlo. Tuttavia la buona volontà e la pazienza nelle relazioni sindacali sono merce rara. Più diffusa è la cultura del sospetto, magari preventivo. Da un lato, il sospetto dei sindacati verso il datore di lavoro che ogni intento di razionalizzazione nasconda la volontà di togliere "diritti", parola diventata di recente magica e onnicomprensiva. Dall'altro, il sospetto del datore di lavoro verso i sindacati, che la pervicacia nel difendere le frontiere acquisite sia soltanto un segnale di conservatorismo e di difesa di privilegi.

È questa una materia, insomma, sulla quale ragionare è difficile, mentre è piuttosto facile litigare: ed è quanto è puntualmente avvenuto in questa occasione. A un certo punto del negoziato, infatti, il MIUR ha ritenuto che uno dei punti dolenti del funzionamento della scuola italiana fosse l'eccessiva quantità di lacci e laccioli sindacali che, al centro come in periferia, rallentano il processo decisionale. Opinione ovviamente legittima, senonché lo strumento per risolvere il problema avrebbe avuto probabilmente necessità di un preliminare momento di condivisione.

Di fronte alla minaccia di un drastico ridimensionamento della loro presenza e dei loro poteri, i sindacati sono (com'era logico aspettarsi) insorti come un sol uomo. La vicenda ha insomma rivitalizzato, almeno nel settore, un'unità d'azione tra tutti i sindacati (compresa gran parte degli autonomi) che era in crisi un poco dappertutto.

Chiedere ai sindacati un forte ridimensionamento delle relazioni sindacali per via contrattuale è infatti – come rammenta il prof. Ricciardi - un po' come chiedere a qualcuno di controfirmare il decreto con cui gli si mozza una mano, senza sottovalutare l'impopolarità di misure che nell'ambiente scolastico avrebbero dato poteri molto grandi a una figura professionale che sembra non troppo amata dal personale, il dirigente scolastico.

La trattativa ha avuto, per questo, un andamento insolito, nel pubblico impiego. Forse per la prima volta, infatti, i sindacati si sono trovati per un lungo periodo sulla difensiva, costretti a cercar di riconquistare qualcosa che davano per acquisito. Alla fine, sono riusciti a ricollocarsi, almeno in parte, sulle posizioni da tempo occupate.

Ciò nonostante, l'Agenzia è riuscita a snellire di molto il livello di contrattazione integrativa nazionale, ridotto ad una sola materia (mobilità), ed i diversi livelli d'informazione, contrattazione e concertazione, anche in logica aderenza alla nuova organizzazione istituzionale, sono stati ripartiti tra il livello regionale e quello delle istituzioni scolastiche, fissando tempi precisi, brevi e perentori per lo svolgimento delle trattative.

Ciò ha consentito di velocizzare i tempi connessi all'informazione, alla concertazione e alla contrattazione, evitando duplicazioni dei livelli di trattativa sulla stessa materia (ad esempio, le risorse finanziarie connesse al fondo d'istituto, alle funzioni strumentali, al piano dell'offerta formativa e alle funzioni aggiuntive per il personale ATA, sono state disciplinate in sede di CCNL, in modo tale da poter affluire direttamente alla gestione delle scuole, senza passaggi intermedi nazionali, regionali o provinciali).

Così la contrattazione integrativa (art. 4), come accennato, è stata ridotta, a livello nazionale, alla sola materia della mobilità, peraltro di norma biennale e comunque necessariamente legata alla definizione degli organici, mentre presso le Direzioni scolastiche regionali (comma 3) è stata collocata la maggior parte della contrattazione integrativa inerente agli specifici bisogni del territorio, fissando peraltro (commi 4 e 5) termini di trattativa congrui sotto il profilo temporale, sì da evitare ogni possibile e dannosa lungaggine o strumentalizzazione, da qualsiasi delle parti eventualmente proveniente.

Anche in materia di informazione (art. 5) è stato razionalizzato e snellito l'elenco delle materie soggette a questo tipo di partecipazione sindacale, non escludendo (comma 2) la possibilità, per le OO.SS. firmatarie del CCNL, di chiedere un tavolo di concertazione su taluna delle materie elencate. La stessa concertazione, tuttavia, viene ugualmente sottoposta a termini brevi e perentori di conclusione.

Contrattazione e informazione a livello di singola istituzione scolastica (art. 6) sono invece restate pressoché invariate rispetto alla previsione dei precedenti CCNL, in parte per i motivi poc'anzi illustrati, in parte perché, in effetti, è regola comune in tutto il pubblico impiego (oltre che esplicitamente previsto dall'art. 45 del D.Lgs. n. 165/2001) che l'autorità salariale (in questo caso il dirigente scolastico) contratti i compensi accessori e le connesse modalità di organizzazione del lavoro.

Anche per questo tavolo di trattative, comunque, sono stati introdotti tempi certi e limitati (commi 2, 4 e 5) per la durata delle stesse. Negli articoli 7 e 8, infine, sono state riprese e attualizzate le previgenti discipline circa la composizione delle delegazioni trattanti ed il diritto di assemblea sul posto di lavoro.

Molto significativo, nel Capo che riguarda i docenti, è l'art. 22, in quanto impegna le OO.SS., conformemente alle esigenze espresse dal MIUR, ad elaborare, d'intesa con l'Agenzia e con lo stesso MIUR, un meccanismo di carriera professionale, e questo attraverso una commissione di studio che verrà attivata entro 30 giorni dalla sottoscrizione definitiva del contratto.

Le stesse OO. SS. riconoscono inoltre (comma 2) che a tale meccanismo di carriera debba necessariamente accompagnarsi un sistema di valutazione del servizio scolastico nazionale. Si tratta di un'apertura di non poco conto, considerando che la materia tocca uno dei nervi più tradizionalmente scoperti e sensibili dell'universo scuola, ragione, per le stesse OO. SS. ma anche per passati Governi, di clamorose contestazioni e sconfitte sotto il profilo della rappresentatività e della condivisione politica.

È facile immaginare, pertanto, quanto sia stato difficile e segnato da forte conflittualità ottenere un impegno di questo tipo da parte delle OO. SS., peraltro sotto l'ombrello di un titolo quale "Intenti comuni".

L'impegno assunto, comunque vada, servirà a fare definitiva chiarezza su quest'annoso problema, nel senso che potrà effettivamente produrre, per via pattizia, un condiviso meccanismo di carriera per i docenti assistito da un reale ed efficace sistema di valutazione, oppure, parafrasando la favola di Bertoldo e del suo Re, la continua mancata scelta dell'albero cui farsi impiccare sarà chiaro segnale che la materia dovrà trovare soluzione in un ambito diverso da quello contrattuale.

All'iniziale art. 22 fa specularmente richiamo l'ultimo articolo del Capo docenti, il 43, dove pure si riconosce che tutta la normativa fin qui riordinata e messa in campo può subire modifiche, per via pattizia, al fine di renderla coerente con il sistema che delinea l'entrata in vigore della Legge n. 53/2003 e delle connesse disposizioni attuative.

Nel mezzo, alcune disposizioni che hanno significato un notevole miglioramento rispetto al sistema previgente, o che sono state oggetto di aspra conflittualità tra l'Agenzia e le OO. SS., fino al punto da far prevedere la possibile rottura delle trattative.

Così le precedenti "Funzioni obiettivo" sono state trasformate (art. 30) in "Funzioni strumentali al piano dell'offerta formativa", cioè sciolte dalla precedente rigidità tematica (5 obiettivi fissati per tutto il territorio nazionale) e liberate dalla farraginoso e complessa procedura di approvazione che le caratterizzava.

Con la nuova impostazione prevista dall'art. 30, tali funzioni diventano effettivamente strumentali e di supporto al piano dell'offerta formativa liberamente definita dal collegio dei docenti, e, di conseguenza, dagli stessi docenti scelte e individuate.

Basti pensare che nella precedente versione dell'articolo in questione, a parte la rigidità tematica del dover necessariamente scegliere tra cinque obiettivi proposti a livello centrale per tutto il territorio nazionale, l'approvazione dei progetti delle singole scuole avveniva ugualmente a livello centrale di MIUR per ogni istituzione scolastica, sì da provocare inevitabilmente scompensi e ritardi tali da far affluire i relativi finanziamenti all'istituzione scolastica, nella maggior parte dei casi, ad anno scolastico abbondantemente avviato e, spesso, in chiusura, vanificando di fatto le finalità del piano dell'offerta formativa (POF).

La nuova impostazione, viceversa, effettivamente esalta e riempie di contenuti l'autonomia didattica delle istituzioni scolastiche, affidando concrete responsabilità alle capacità progettuali del collegio dei docenti (comma 2) e garantendo la tempestività del finanziamento, già ora predeterminato nella stessa misura dell'anno precedente e, quindi, solo materialmente da far giungere alle scuole a cura del MIUR (comma 1).

Molta conflittualità, come accennato, ha invece determinato la disciplina delle collaborazioni con il dirigente scolastico prevista dall'art. 31, che sottende l'ormai annosa questione del "vicario".

Qui si è registrato il dissenso della maggior parte dei dirigenti scolastici rappresentati dall'ANP che, pur essendo esclusa da questo tavolo di contrattazione, ha più volte fatto giungere proteste circa un'asserita violazione delle prerogative dirigenziali garantite dall'art. 25 del D.Lgs. n. 165/2001, in particolare per quanto concerne il comma 5 relativo alla scelta dei collaboratori.

In effetti le questioni poste dalla dirigenza scolastica non sembra che possano tecnicamente trovare soluzione nell'ambito di questa contrattazione di comparto, da un lato formalmente vincolata a preesistenti intese assunte a livello generale dal Governo con le OO.SS., e per altro aspetto improponibili sotto il profilo della logica e della concretezza ad un tavolo contrattuale.

La richiesta di rinuncia a consolidate prerogative sindacali, soprattutto nel campo della contrattazione sull'organizzazione e sulla connessa retribuzione del lavoro, equivale infatti, come già prima accennato, a chiedere alle OO. SS. di controfirmare un decreto di amputazione delle proprie mani.

Questo per dire, in sostanza, che i problemi e i disagi avvertiti dalla dirigenza scolastica non possono tecnicamente trovare correttivi se non nello stesso contesto in cui sono nati, ovvero quello normativo, magari in occasione dell'imminente riforma degli organi collegiali della Scuola.

Vale comunque la pena di sottolineare che, pur non essendo citata l'espressione "vicario", l'art. 31 mette comunque a disposizione del dirigente scolastico due collaboratori di sua libera scelta, retribuibili con i finanziamenti a carico del fondo d'istituto, sia pure mediante contrattazione. Particolarmente innovativo è poi l'art. 33 che estende al personale docente, in servizio a tempo indeterminato, l'analoga facoltà, già prevista per il personale ATA, di accettare rapporti di lavoro a tempo determinato in un diverso ordine o grado di istruzione, o per altra classe di concorso, per una durata non inferiore ad un anno (questo al fine di non creare turbativa nell'assetto e nello svolgimento dell'anno scolastico).

La facoltà consente al docente, in sostanza, di provare un diverso impegno di lavoro senza dover ricorrere alla complessa procedura del passaggio di ruolo o peggio, se l'esperienza si dimostra negativa, all'ancora più complessa procedura di restituzione al ruolo di provenienza.

Le disposizioni contrattuali relative e quindi dare modo a ciascuno di trovare una collocazione per sé più soddisfacente, si è perfezionato l'art. 58, creato dalla sequenza contrattuale 8-3-2002, che consente a questi lavoratori di accettare, nell'ambito del comparto scuola e ove ne abbiano titolo, rapporti di lavoro a tempo determinato per un minimo di un anno scolastico, mantenendo "dormiente", a zero assegni e per tre anni, il precedente rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

In tal maniera viene positivamente sciolto il dilemma che capitava a molti ATA i quali, per guadagnare subito, accettavano la prima possibilità di impiego, anche se non molto qualificato; su

questo posto ottenevano poi la nomina a tempo indeterminato e talora, in un secondo momento, gli veniva offerta la nomina a tempo determinato su un profilo lavorativo di maggior prestigio.

A questo punto si apriva per costoro il dilemma di scegliere tra il licenziarsi per assumere il nuovo incarico riaffrontando tutta la lunga trafila, comprendente il superamento di un nuovo periodo di prova, per divenire nuovamente a tempo indeterminato su un migliore lavoro, oppure restare sul lavoro di basso profilo a tempo indeterminato senza correre alcun rischio.

L'art. 58 del presente CCNL è pensato per permettere al lavoratore ATA di conseguire un più alto profilo di lavoro minimizzando il rischio del cambiamento.

Si è stabilito che il rapporto di lavoro a tempo determinato deve avere la durata minima di un anno scolastico per evitare spezzettamenti incongrui e organizzativamente dannosi per il rapporto di lavoro.

L'interessato abbandona i diritti e i doveri che gli competevano per il rapporto di lavoro che diviene "dormiente", per sottoporsi "in toto" alla disciplina del nuovo rapporto di lavoro a tempo determinato, con ciò al personale ATA hanno compiutamente definito un quadro innovativo che era stato iniziato già col CCNL 26-5-1999.

I criteri d'impostazione partono dall'oggettiva considerazione della diversità esistente tra la professionalità docente e quella ATA. La prima è peculiare del comparto scuola e non ha possibile comparazione in nessun altro comparto contrattuale pubblico, la seconda professionalità invece è molto simile a quella dei dipendenti ministeriali.

L'atto di indirizzo del quadriennio 2002-2005 per il comparto scuola ha comunque dato indicazione sia di tenere distinta la normativa specifica dei docenti da quella degli ATA sia di valorizzare le peculiarità delle due professioni, soluzione questa che, in attesa di un maggior approfondimento della questione, appare di giusto equilibrio.

In tale contesto, pertanto, il periodo di prova del personale ATA è stato adeguato nella durata a quello previsto per il personale del comparto ministeri: due mesi per le professionalità più basse e quattro mesi per quelle più alte.

Con l'art. 46, e con le tabelle C e C1, si è, poi, completato un sistema classificatorio del personale ATA e si sono definiti, all'art. 47, percorsi di mobilità professionale sia orizzontale che verticale tra le 11 professionalità ATA esistenti che sono state ripartite in cinque aree professionali.

Si sono superate le rigide ed analitiche declaratorie delle mansioni afferenti le singole professionalità per andare a definire delle professionalità di area, sintetiche, che accentuano il carattere di polivalenza e di flessibilità nell'impiego del personale ATA. Per accrescere, inoltre, la possibilità di mobilità del personale ATA, evitando anche possibili successivi equivoci circa il trattamento previdenziale e di quiescenza spettante per tale periodo.

L'art. 60 è anch'esso ideato per consentire al personale ATA il conseguimento della migliore collocazione possibile nell'ambito delle norme legislative e contrattuali vigenti. Concettualmente questo articolo consente l'operazione inversa a quella consentita dal precedente art.58: il lavoratore può chiedere in qualsiasi momento la restituzione ad una precedente e più bassa qualifica lavorativa.

In questo caso l'interesse del lavoratore può dipendere dal fatto che il precedente impiego avesse una sede di lavoro oggi preferibile per l'interessato. Il provvedimento è disposto dal Direttore generale della regione di ultima titolarità nella precedente qualifica ed ha decorrenza dall'anno scolastico successivo a quello in cui viene formulata l'istanza, onde evitare, anche in questo caso, uno spezzettamento del rapporto di lavoro non funzionale alle esigenze della scuola.