

**Editoriale di Anna Armone**  
**Riflessioni postume sul CCNL 2018 nato già vecchio**

È passata la stagione del rinnovo contrattuale e l'anno scolastico è iniziato come al solito con una rincorsa alle emergenze. E così non si ha nemmeno il tempo di riflettere sulla portata e sugli effetti delle innovazioni pattizie.

Nella materia della competenza regolativa della contrattazione collettiva nazionale sulle relazioni sindacali, si deve registrare il recente intervento del d.lgs 25 maggio 2017, n° 75 al fine di definire esattamente la portata innovativa sul sistema delle relazioni sindacali rispetto alla normativa precedente.

Prima del d.lgs. 75/2017, sulla base della definizione della cornice normativa di riferimento, ferma restando l'area interdetta dall'art. 40, comma 1, d.lgs. 165/2001 alla contrattazione collettiva anche di secondo livello, le relazioni sindacali non negoziali si dividevano, quanto ad area di realizzabilità, sulla base delle due etichette previste dall'art. 5, comma 2, cioè quella relativa alle determinazioni relative all'organizzazione degli uffici, ambito per il quale era prevista la sola informazione e quella relativa alle misure riguardanti i rapporti di lavoro, ambito per il quale i CCNL potevano prevedere l'esame congiunto.

Il decreto legislativo 75/2017 interviene sulla ricordata cornice legislativa anzitutto confermando sostanzialmente, all'art. 11, l'area interdetta alla contrattazione collettiva anche di secondo livello (cfr. articolo 40, comma 1, lett. a).

Inoltre, l'art. 2 del su citato decreto 75 reca disposizioni che rimodulano come segue l'art. 5, comma 2, del d.lgs. 165/2001: *“2. Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro nel rispetto del principio di pari opportunità, e in particolare la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici, sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità ed i poteri del privato datore di lavoro, fatte salve la sola informazione ai sindacati ovvero le ulteriori forme di partecipazione, ove previsti nei contratti di cui all'articolo 9”*.

In considerazione delle modifiche appena ricordate, nell'economia dello schema di riforma la distinzione dei moduli di relazioni sindacali nell'area della micro-organizzazione non è più direttamente suddivisa dalla legge sulla base delle etichette precedentemente configurate dalla legge, ma è rimessa all'autonomia collettiva che resta libera di definire le forme di partecipazione ulteriori rispetto all'informazione.

La tendenza interpretativa in tal senso si è andata affermando e si è tradotta in un indirizzo del Dipartimento della Funzione Pubblica per la contrattazione collettiva nazionale di lavoro. Nella declinazione delle tipologie e delle corrispondenti modalità dei modelli partecipativi, si deve operare in coerenza con le tendenze del dialogo sociale in atto a livello europeo ed in tale prospettiva si devono prevedere, oltre all'informazione, anche ambiti di consultazione sindacale.

Appare pertanto utile richiamare alcuni aspetti definatori dell'Accordo denominato *“Quadro generale sulla informazione e consultazione dei funzionari pubblici e dei dipendenti delle amministrazioni dei governi centrali”* stipulato a Bruxelles il 21 dicembre 2015 tra la TUNED e l'EUPAE, che ha come obiettivo quello di stabilire un quadro generale di requisiti minimi comuni di informazione e consultazione dei lavoratori pubblici attraverso i loro rappresentanti, comprese le organizzazioni sindacali, nelle amministrazioni centrali.

Il citato Accordo, nel Preambolo, afferma che l'informazione e la consultazione dei lavoratori pubblici *“sono essenziali per un dialogo sociale di qualità”* e che un *“dialogo sociale nazionale forte sostiene buone condizioni di lavoro, consente un servizio pubblico di qualità e consente la corretta gestione del cambiamento in tutte le fasi economiche”*.

Tale dialogo *“aiuta a far crescere la fiducia e le buone condizioni di lavoro ed è anche orientato verso la protezione dei posti di lavoro (i licenziamenti debbono essere l'ultima risorsa) e verso il miglioramento dell'occupabilità (ad esempio attraverso la formazione)”*.

Tanto premesso, l'Accordo, nell'articolo 3, detta alcune definizioni tra le quali quelle di Informazione e Consultazione, che risultano estremamente utili ai fini della corretta interpretazione del CCNL del Comparto Istruzione Università e Ricerca.

*“Per **Informazione** si intende la trasmissione da parte del datore di lavoro ai rappresentanti dei lavoratori, di dati al fine di consentire loro di prendere conoscenza della questione trattata e di esaminarla. L'informazione deve essere data nei tempi, nei modi e nei contenuti adeguati atti a consentire ai rappresentanti dei lavoratori di procedere ad una valutazione approfondita del potenziale impatto delle misure proposte”*.

*“Per **Consultazione** si intende lo scambio di opinioni e l’instaurazione di un dialogo tra i rappresentanti dei lavoratori e il datore di lavoro. La consultazione deve essere organizzata nei tempi, nei modi e nei contenuti adeguati atti a consentire ai rappresentanti dei lavoratori di esprimere un parere e quindi cercare di avere la possibilità di influenzare le misure proposte dall’amministrazione, sulla base delle informazioni fornite in merito alle misure proposte alle quali la consultazione è connessa”.*

Secondo la ricordata tendenza interpretativa, in attuazione del nuovo quadro legislativo, la contrattazione collettiva nazionale individua le materie riservate alla informazione e per quanto riguarda la consultazione, configura modalità diverse di svolgimento in dipendenza della diversità degli ambiti cui si riferisce: più snelle quando la consultazione si riferisca all’organizzazione degli uffici, più approfondite quando la consultazione attenga a decisioni datoriali che implicino riflessi più diretti sul rapporto di lavoro.

A tale proposito, sulla base delle acquisizioni della teoria dell’organizzazione e di alcune indicazioni legislative, alle quattro locuzioni, collegandole in coppie omogenee sotto il profilo dell’organizzazione, si ritiene possano essere attribuiti i seguenti significati esemplificativi.

**Organizzazione degli uffici:** distribuzione di compiti e responsabilità tra le varie unità operative; modalità d’integrazione tra strutture al fine del perseguimento di un obiettivo; individuazione e attribuzione di responsabilità di processo o di struttura in capo a singoli dipendenti. In questo ambito si ritiene possa rientrare anche la gestione del rapporto di lavoro, intesa come ottimale allocazione del personale rispetto allo svolgimento dei compiti dell’ufficio cui lo stesso è adibito.

**Organizzazione del lavoro:** meccanismi per il funzionamento ottimale di strutture e risorse. Essa comprende le decisioni operative e gestionali per il funzionamento della struttura amministrativa, nonché l’organizzazione delle risorse professionali in base agli obiettivi; l’organizzazione del lavoro comprende la programmazione d’istituti di valorizzazione del personale (rotazione, formazione, articolazione dell’orario, etc.), ma esclude l’adozione puntuale ed individuale di soluzioni gestionali (spostamenti transitori, mutamento di mansioni, etc.). In questo ambito si ritiene possa rientrare anche la gestione delle risorse umane, che si sostanzia nelle misure e negli strumenti per determinare motivazione, impegno e partecipazione del personale rispetto agli obiettivi di performance dell’organizzazione (e che deve essere tenuta distinta dalla gestione del rapporto di lavoro che è prerogativa dirigenziale).

Delle due “coppie”, la prima è relativa alla organizzazione della struttura e la seconda al suo ottimale funzionamento; in questo senso, la prima concerne l’organizzazione statica e quindi le tipiche prerogative dirigenziali derivanti dagli obiettivi e dalle risorse a disposizione, la seconda concerne l’organizzazione dinamica ed implica l’esigenza di un coinvolgimento del personale.

Sulla base di questa distinzione, alla prima “coppia” si ritiene possano essere ricondotte modalità di relazioni partecipative agili e alla seconda modalità di relazioni partecipative maggiormente approfondite.

Proprio a seguito dell’evoluzione sopra descritta, per la prima volta il Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) vede applicata nella scuola la nuova struttura della contrattazione dei comparti del pubblico impiego, ridotti a quattro (da otto che erano) in applicazione dell’art. 40 del D.Lgs. n. 165/2001.

L’evidente fretta elettorale con la quale il CCNL è stato chiuso emerge da diversi elementi ed in particolare dalla parziale regolamentazione della materia lavorativa.

L’aspetto retributivo è stato affrontato con le scarse risorse a disposizione della finanza pubblica. Peraltro, non è stato ancora dato seguito alla realizzazione della premialità per il personale ATA. Sembrano rendersene conto gli stessi contraenti allorquando prevedono, all’art. 34, la costituzione di una commissione per l’ordinamento professionale personale ATA. Il sistema della valorizzazione del personale passa principalmente nella corretta previsione dell’attribuzione di compensi legati alla performance personale e questa ha bisogno di una fase ideativa correlata agli obiettivi di missione. Per il personale docente la previsione della L. 107, una via di mezzo tra valutazione e valorizzazione, è stato fatto un passo in avanti, prevedendo l’ulteriore passaggio della contrattazione integrativa dei criteri di ripartizione del bonus. Torneremo più avanti sul tema.

Ma quello che viene in evidenza è una forte ripresa del ruolo dei sindacati, che si manifesta nella parte del contratto relativa ai diritti degli operatori scolastici, ma, in particolare, nelle “deroghe” alle innovazioni introdotte con la L. 107/2015. Uno dei punti di ascesa contrattuale riguarda la mobilità che la l. 107 ancorava ad un obbligo di permanenza triennale per i docenti assunti a partire dall’a.s. 2015/16: con il CCNI del 4 aprile 2017 sono stati ripristinati i trasferimenti in deroga al vincolo triennale.

Sempre la legge 107 assegna al comitato per la valutazione il compito di individuare i criteri sulla base dei quali il dirigente scolastico assegna annualmente il “bonus” ai docenti meritevoli: con l’ipotesi di CCNL del 9 febbraio passa alla contrattazione la determinazione dei “criteri generali per la determinazione dei compensi finalizzati alla valorizzazione del personale, ivi compresi quelli riconosciuti al personale docente ai sensi dell’art. 1, comma 127, della legge n. 107/2015”. In effetti si tratta di un passaggio decisionale ulteriore rispetto ai compiti già assegnati al Comitato di valutazione, passaggio giustificato dal fatto che la stessa legge 107 qualifica il bonus come “compenso accessorio”.

Le innovazioni che sono conseguenza della nostra premessa - le relazioni sindacali - si centrano innanzitutto sull'istituto del "Confronto". Il confronto viene definito un "dialogo approfondito" sulle materie oggetto di informazione, al fine di consentire alle OO.SS. di esprimere *valutazioni esaustive e di partecipare costruttivamente alla definizione delle misure che l'amministrazione intende adottare.*

Il concetto di partecipazione assume un valore concreto solo se le culture sottostanti sono in grado di farlo vivere. In effetti non dovrebbe essere un contratto a prevedere comportamenti etici tra le parti, ma dobbiamo riconoscere che una fase induttiva di certi comportamenti evoluti va praticata. Se non siamo in grado di vivere la partecipazione alle decisioni pubbliche come un comportamento naturale, ben venga la norma che ci costringe ad attivare, quanto meno, la sceneggiatura. Se il confronto è un metodo e il fine è la partecipazione, prima di utilizzare il metodo occorre condividere con la parte datoriale, in una specie di patto etico, le regole della correttezza e trasparenza nei comportamenti, con il coinvolgimento di tutto il personale.

Il Titolo III del CCNL è dedicato alla "Responsabilità disciplinare" (artt. 10-17). Le norme sono riferite esclusivamente al personale non docente, in forza della riserva che il T.U. relativa agli insegnanti.

La trattativa si è arenata sull'applicazione del potere disciplinare dei dirigenti scolastici, ai quali la legge riserva il potere di infliggere sanzioni disciplinari non previste negli altri comparti della pubblica amministrazione, i cui dirigenti si limitano al rimprovero verbale demandando ogni altro procedimento disciplinare all'Ufficio appositamente istituito dalla propria amministrazione.

La questione si trascina sin dal D.Lgs. n. 150/2009, ma la disciplina è stata però confermata dal recente D.Lgs. n. 75/2017, art. 13 (c.d. riforma Madia).

È un fatto positivo che la definizione nel CCNL delle parti della materia disciplinare riservate alla contrattazione avvenga in una successiva sessione, che avrebbe dovuto concludersi entro luglio 2018 (art. 29, c. 1). Oltremodo giustificata è la cautela di tale regolazione relativamente alla salvaguardia della libertà di insegnamento.

Si introduce la definizione di scuola come comunità educante di dialogo, di ricerca, di esperienza sociale, informata ai valori democratici e volta alla crescita della persona in tutte le sue dimensioni. Si ribadisce che in essa ognuno, con pari dignità e nella diversità dei ruoli, opera per garantire la formazione alla cittadinanza, la realizzazione del diritto allo studio, lo sviluppo delle potenzialità di ciascuno e il recupero delle situazioni di svantaggio.

Il CCNL rinvia all'art. 3 del T.U., ignorando che tale articolo ha una diversa rubrica, che recita "Comunità scolastica". È chiaro che "Comunità scolastica e Comunità educante" non sono la stessa cosa, a partire dal fatto che si riferiscono a contesti culturali e storici profondamente diversi. La "Comunità scolastica" è una realtà istituzionale, riferita alla partecipazione alla gestione della scuola sulla base dei decreti delegati del 1974. Essi hanno istituito gli organi collegiali con la partecipazione dei genitori, qualificandoli non come collegi chiusi bensì come organismi rappresentativi aperti all'interazione "con la più vasta comunità sociale e civica" (art. 3, T.U.). La "Comunità educante" si riferisce invece al tessuto delle relazioni educative che i soggetti adulti costruiscono intorno al bambino e al giovane in età di formazione. Essa parte dalla famiglia e da questa si allarga ai contesti formali e informali, tra cui la scuola, in cui si svolge la vita del minore.

Ed ora veniamo al contenuto di questo numero della rivista. Perché Parliamo di adozione di minori? Perché la scuola può costituire una grande risorsa per l'integrazione e il benessere dei bambini adottati. Spesso essi vengono erroneamente assimilati ai bambini immigrati, coi quali vi sono solo alcuni aspetti in comune (e non sono i più importanti). Il bambino immigrato porta con sé le sue radici, la sua famiglia, pur subendo comunque uno sradicamento dal contesto di provenienza, mentre il bambino adottato ha vissuti di abbandono e si inserisce in una nuova famiglia. L'autrice offre una panoramica dei provvedimenti adottati dall'Emilia-Romagna, regione tra le regioni più virtuose avendo promosso fin dal 2001 incontri di confronto e tavoli di lavoro tra i vari soggetti istituzionali coinvolti nelle procedure adottive e istituendo il tavolo tecnico regionale adozioni.

**Gabriele Ventura** sviluppa la seconda parte del tema "Verso il sistema integrato di educazione ed istruzione 0-6. Parte seconda. Parola chiave: COORDINAMENTO PEDAGOGICO (TERRITORIALE E FUNZIONALE)". Partendo dalla parola chiave ricostruisce sul piano teorico, ma anche dell'analisi territoriale (sulla regione Emilia Romagna) il sistema delle relazioni istituzionali tra i vari soggetti coinvolti e la possibile organizzazione delle professionalità necessarie alla realizzazione del coordinamento pedagogico.

**Vanna Monducci** completa la seconda parte del Summit di Lisbona 2018 sulla professionalità docente. Il punto di vista affrontato nel summit è lontano dalla nostra impostazione culturale (e l'Italia infatti è stata assente!). Come dice l'autrice occorre incoraggiare la crescita del corpo insegnante, la politica deve spostarsi verso l'ispirazione e l'innovazione, l'identificazione e la condivisione delle migliori pratiche. Questo cambiamento di politica dovrà essere basato sulla fiducia: fiducia nell'educazione, nelle istituzioni educative, nelle scuole e negli insegnanti, negli studenti e nelle comunità. In tutti i servizi pubblici, la fiducia è una parte essenziale del buon governo e una determinante chiave di dove grandi persone vogliono lavorare. Ma la fiducia non può essere legiferata e obbligata, ed è per questo che è così difficile inserirsi nelle strutture

amministrative tradizionali. La fiducia è sempre intenzionale. Può essere nutrita solo attraverso relazioni sane e trasparenza costruttiva. Questa è la lezione che tutti possiamo imparare dalla Finlandia, dove i sondaggi d'opinione mostrano costantemente alti livelli di fiducia del pubblico nell'educazione. In un momento in cui i sistemi di comando e controllo si stanno indebolendo, costruire la fiducia è il modo più promettente per far avanzare e alimentare i sistemi di istruzione moderni.

E del nostro sistema organizzativo dell'insegnamento tratta **Giancarlo Sacchi** che fa una disamina completa della funzione docente. Il tema viene trattato da tutti i punti vista, deontologico, tecnico, organizzativo e professionale. Emerge un quadro profondamente incompleto e farraginoso che vede anche la formazione dei docenti soggiacere ad un modello burocratico

**Umberto Vairetti** affronta il tema dell'alternanza scuola-lavoro nei licei. L'autore analizza tutte le condizioni che possono garantire la rispondenza alle aspettative degli studenti liceali (e delle loro famiglie), fornendo un contributo importante contributo alla crescita in loro della sicurezza personale, dell'autonomia e della responsabilità.

**Renato Loiero** illustra la nota di aggiornamento al DEF e le strategie governative per il settore dell'istruzione. L'analisi parte dalle raccomandazioni europee in materia di istruzione, analizza le determinazioni contenute nel DEG e in particolare, le previsioni relative alla spesa per il personale scolastico e gli interventi infrastrutturali. L'autore conclude il pezzo segnalando che nell'ambito della predetta Raccomandazione n. 4 è inserita altresì la promozione dell'innovazione e delle competenze digitali. Nel PNR si evidenzia in proposito l'importanza di investire sull'innovazione e sulla tecnologia, sull'offerta di servizi e sulla penetrazione della banda larga e ultralarga per recuperare un gap consistente sul digitale, attraverso una piena integrazione delle politiche pubbliche in questo ambito. In tale senso si prevede la creazione, in ogni Ministero, di un avamposto digitale che sovrintenda alle iniziative digitali e si coordini con le altre Amministrazioni.

**Ivana Summa** fa il punto sull'evoluzione della funzione dirigenziale, sempre in bilico tra un profilo fortemente burocratizzato e una necessaria funzione di leadership che non può essere dichiarata e poi mortificata nei fatti dall'accanimento del sistema degli adempimenti normativi.

**Giuliana Costantini** recensisce tre racconti che hanno come protagoniste le donne. *"Il cielo comincia dal basso"* è una sorta di diario-romanzo, una raccolta di pagine piene di poesia, una piccola storia toccante traboccante di umanità di questa giovane Rosa che quando sa da un medico di essere sterile *"fiorisce senza frutto in mezzo al vento"*, ma guarda in alto verso l'azzurro del cielo. Il secondo libro, *"Il giallo di palazzo Corsetti"* presenta il dietro le quinte del mondo apparentemente professionale e fin troppo patinato dello show business, un mondo spietato, mosso da interessi sordidi e da rivalità meschine: molto ben descritti tutti i personaggi che la smania di arrivare rende quasi ridicoli e comunque così terribilmente moderni con quella voglia di successo che fa loro dimenticare ogni morale. Il terzo racconto è davvero interessante, narrando la storia di un paesino del Sud Tirolo, Curon, sommerso a seguito della costruzione di una diga. Di esso rimane oggi soltanto un'immagine idilliaca di un campanile che sia d'estate che d'inverno svetta orgogliosamente al centro di un lago, molto fotografato da turisti che non conoscono l'amara storia di questo paese di frontiera, mai integrato nella realtà italiana e annientato in nome di un progresso che in realtà ha mascherato anche interessi economici ben precisi da parte di coloro che si sono arrogati il diritto di pensare di poter sacrificare interi paesi senza peraltro ascoltare la voce degli abitanti spesso contrari.

Chiudiamo con la rassegna cinematografica di **Vincenzo Palermo**. Il film Lucky dell'esordiente John Carroll Lynch è una pacata e sincera riflessione sulla vecchiaia. Il Grande Gigante, di Steven Spielberg, è la storia di un gigante ed una bambina. La storia fa leva sulla bellezza dell'essere diversi in un mondo respingente e sul potere che scaturisce dall'amicizia tra creature emarginate in cerca delle rispettive identità sociali, tra sogni guizzanti e colori che ammaliano.

L'ultima recensione è del film Camorra, di Francesco Patierno. È un film, crudo, che fonda la sua forza narrativa su fatti di cronaca, così come emergono dalla realtà. **Buona lettura. X**