

II Congresso FLC CGIL

Seminario pregressuale

Federalismo e settori pubblici della conoscenza

Firenze, 30 marzo 2010

Il personale scolastico nel trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni

di Giovanni Garofalo, *docente di Diritto del Lavoro e Preside della Facoltà di Giurisprudenza all'Università di Bari*

L'attuazione della riforma costituzionale del 2001 per quanto riguarda l'istruzione presenta, tra gli altri, un aspetto particolarmente delicato, quello del personale. E' delicato, in primo luogo, perché coinvolge una categoria numerosissima chiamata a svolgere una funzione di decisiva importanza per lo sviluppo economico, politico e sociale del Paese, ma anche perché la tradizione rigidamente centralista di questo apparato amministrativo mostrava da tempo la corda e il trasferimento alle Regioni corre il rischio di occultare quella che è la ragione più vera della crisi. Si corre, cioè, il rischio che le Regioni si limitino a sostituire il Ministero, senza che si affronti il problema di fondo: quale sia il senso dell'autonomia delle donne e degli uomini che compongono le istituzioni educative e formative. Sottolineo che parlo dell'autonomia delle donne e degli uomini che compongono queste istituzioni, e che l'autonomia va riferita all'istituzione solo come esercizio in forma ; organizzata dell'autonomia delle persone che operano in essa. Sento l'esigenza di precisarlo perché, come è a tutti noto, vi è un'altra concezione dell'autonomia, quella di un progetto di legge di un'autorevole esponente dell'attuale maggioranza parlamentare, che attribuisce all'autonomia un significato ben diverso: in una visione aziendalista, sposta sì dal centro alla periferia una nutrita serie di poteri e funzioni, ma non al fine di esaltare l'autonomia della funzione educativa e formativa, ma a quello - ben diverso - di riprodurre, all'interno delle istituzioni il principio gerarchico e, tra le diverse istituzioni scolastiche, il principio di concorrenza, in una inaccettabile e perniciosa imitazione delle imprese produttrici di merci. In questa prospettiva la Scuola non è l'Istituzione finalizzata alla trasmissione di saper critico al fine della formazione di cittadini responsabili, ma solo un'impresa che produce un servizio, la formazione, da collocare sul mercato.

Non è di questa autonomia che sto parlando, ma della indispensabile autonomia della funzione docente. Per quanto approfonditi possano essere gli studi pedagogici, questi non danno mai ricette da applicare ad ogni caso e in ogni momento, anzi quegli studi ci insegnano soprattutto che regole e prassi professionali dell'attività di insegnamento possono essere tutte fuorviati se non vengono interpretate/adattate in relazione al caso concreto, alla concreta persona del discente: ci danno la bussola, ma non possono prescriverci il percorso. E' proprio questa ineludibile (se si vuole che l'insegnamento sia efficace) autonomia professionale che rende obiettivamente reazionaria ogni

gerarchizzazione della docenza, a tutti i livelli: il processo di comunicazione tra docente e discente non può essere acceso o spento, modificato nelle sue modalità a seconda delle direttive che si ricevono da un superiore gerarchico. E' diffusa l'affermazione che l'insegnamento è un'arte; è vero, se con questo si intende, appunto, l'irriducibile singolarità di ciascuno degli atti in cui si estrinseca questa attività.

Se questa impostazione dei nostri problemi è valida, ne discendono immediatamente due corollari. Il primo è che altre amministrazioni possono organizzarsi con una pluralità di figure professionali che sono tra loro differenti in ragione delle diverse professionalità richieste e possono assicurare la comunicazione organizzativa creando strutture gerarchiche. La Scuola, a tutti i livelli, no perché tutti i docenti devono avere la professionalità necessaria per adattare la propria azione educativa ai discenti, nel concreto contesto ambientale in cui si colloca. Certo, è possibile articolare tale figura professionale, ma operando al suo interno e non descrivendo una diversità di funzioni e di professionalità che non c'è e non può esserci.

Il secondo corollario - al quale abbiamo già fatto cenno - è la centralità dell'autonomia scolastica come primo livello di governo del sistema, ma a condizione che sia intesa, appunto, come esercizio collettivo di questa autonomia professionale e, quindi, come conduzione collettiva del processo formativo. E' per questo che è quanto mai opportuno che i dirigenti scolastici provengano dai docenti; devono certamente acquisire competenze manageriali, ma non sono (non dovrebbero essere) fungibili con manager di altre organizzazioni: devono essere, prima di ogni altra cosa, docenti, pienamente consapevoli che l'autonomia professionale - nel senso descritto - è condizione ineliminabile dell'efficacia dell'azione educativa e formativa.

Questa complessità come si colloca nella dialettica tra Stato e Regioni, e tra queste due Istituzioni politiche e gli istituti scolastici autonomi?

2. Le coordinate istituzionali sono date nelle altre relazioni, io ne voglio dare qualche altra, relativa al mio campo di studi: le relazioni individuali e collettive di lavoro.

Un primo punto fermo dal quale deve muoversi ogni discorso in materia sono: la natura privatistica e contrattuale dei rapporti individuali e collettivi di lavoro con le pubbliche amministrazioni e, tra questi, del personale scolastico. Si tratta, come è ben noto, del rifiuto dei tradizionali moduli pubblicistici operato dal legislatore con la riforma generale del 1992/93, rafforzata nel 1997/98 e convalidata più volte dalla Corte costituzionale. Un corollario di questa scelta - che, è bene sottolinearlo, non è messa in discussione dalla (contro)riforma della legge 15/2009 e del d. lgs. n. 150/2009 - è che non c'è più una supremazia speciale della P.A. datrice di lavoro e che le regole dei rapporti di lavoro del personale scolastico sono dettate dai contratti collettivi nell'ambito di quanto disposto dalla legge.

Oggi, con gli interventi legislativi del 2009 assistiamo ad una vera invasione di campo della legge in spazi propri della contrattazione collettiva, ma non è un problema specifico della Scuola, ma di tutto l'arco dei rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni. E' sull'intero arco di questi rapporti che assistiamo ad un ritorno all'antica pretesa di governare le pubbliche amministrazioni attraverso una fitta rete di regole astratte e generali valide per tutti. L'effetto di regolare nuovamente per legge numerosi aspetti delle relazioni di lavoro è quello di ignorare le

specificità di ciascuna amministrazione e di impedire alle stesse di adattarsi con una sufficiente dose di elasticità alle modificazioni delle domande che provengono dall'ambiente in cui si opera come è in grado di fare solo quello strumento normativo dotato di grande flessibilità che è, storicamente, la contrattazione collettiva. Non è certo un caso che alcuni autorevoli studiosi (D'Antona) hanno letto la riforma del 1992/93 e del 1997/98 come un'espressione del più generale processo di delegificazione. E tornare indietro su questa strada operando una rilegificazione, se è grave per tutti, lo è particolarmente per la Scuola. Ma questa invasione di campo non rappresenta un ritorno al tradizionale assetto pubblicistico precedente la riforma. Ciò comporta anche che la competenza a regolare i rapporti di lavoro, nella parte non regolata dalla legge (anche se questa è stata fortemente ristretta dagli interventi legislativi del 2009), è affidata alla contrattazione collettiva e non ai poteri unilaterali di chicchessia.

Il secondo punto fermo è un corollario del primo: dopo qualche iniziale incertezza in dottrina, i rapporti individuali e collettivi del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, anche regionali e degli enti locali, sono regolati con legge statale, in via esclusiva, in quanto, essendo rapporti retti dal diritto privato del lavoro, rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ex 117, comma 2°, lett. 1) Cost. (*ordinamento civile*. v. Corte cost. 7 marzo 2007 n. 95 e 5 giugno 2007, n. 189).

Un ulteriore problema nasce dalla previsione che il numero dei comparti contrattazione non può essere superiore a 4 (art. 40). Questa norma si inserisce, naturalmente, nella più generale tendenza a limitare il numero dei contratti collettivi nazionali a sua volta prodotta dall'intenzione di ridarne la funzione esaltando quella della contrattazione di secondo livello; tanto minore è il numero dei contratti nazionali, tanto più sono chiamati ad assolvere non ad una funzione di redistribuzione del reddito, ma solo a quella di determinare una sorta di salario minimo garantito. Ma, anche ad accettare questa linea di tendenza, non vi è chi non veda come sia differente che la sua realizzazione sia affidata alla contrattazione stessa, all'autonoma determinazione delle parti sociali ovvero sia determinata per norma di legge; la prima assume quella tendenza, appunto, solo come una linea di tendenza i cui tempi e modi di attuazione possono contemperarsi con altre esigenze; nel secondo, diventa una norma rigida ed autoritaria.

La proposta avanzata dalla nostra organizzazione è che uno dei 4 comparti sia composto dall'intera filiera pubblica della conoscenza, da tutte le istituzioni pubbliche che esistono per creare e trasmettere la conoscenza critica. E' una risposta avanzata che ribalta in positivo una situazione di difficoltà creata dal decreto 150. Ed infatti, la ricostruzione, anche in sede contrattuale, della filiera della conoscenza consente di avere, anche nell'azione contrattuale, una visione strategica della stessa filiera ai fini dello sviluppo sociale ed economico del Paese.

Ma non ci nascondiamo le difficoltà: il comparto Scuola era un comparto formato da un numero elevatissimo di lavoratori, con statuti professionali altamente omogenei. I lavoratori dell'Università, invece, da un lato vedono ancora non contrattualizzati i docenti, ma anche per la parte contrattualizzata, il personale ATA, vedono professionalità molto diverse tra loro.

Non è un caso che le tradizioni contrattuali dei diversi comparti siano diverse e ciò vale anche per la Ricerca e per gli Afam. Ci vorrà una grande capacità politica per individuare un cuore comune all'unico contratto della conoscenza che giustifichi un contratto unico che non neghi le specificità dei singoli settori e tra queste le tradizioni consolidate nei contratti precedenti.

Questo nucleo comune può essere individuato nella specificità del lavoratore della conoscenza. Quanto segnalavo per la funzione docente vale anche per tutti i lavoratori della conoscenza: il nostro è un lavoro che, per essere efficace ed efficiente» deve svolgersi in autonomia, non sopportando un rapporto gerarchico soffocante. Lo dico sinteticamente; chi deve solamente obbedire non può né instaurare un fecondo rapporto didattico con gli allievi, né essere un vero ricercatore perché, nell'uno come nell'altro caso, deve creare, inventarsi momento per momento il modo di condurre avanti il suo lavoro.

3. Nel ed. *Master pian* predisposto dagli assessori all'istruzione che, nel 2006, ha dato avvio alla discussione che stiamo conducendo oggi si è affermato che il personale scolastico deve essere alle dipendenze giuridiche (ed economiche) dello Stato ed alle dipendenze funzionali dalle Regioni. Nel testo dell'Accordo quadro, questo si è tradotto nell'impegno di trasferire alle Regioni le funzioni di programmazione del personale e alla sua distribuzione territoriale¹.

E' una soluzione che mi appare equilibrata; da un lato, lasciando il personale scolastico alle dipendenze dello Stato, si mantiene salda - sul versante del personale - l'unità del sistema scolastico; dal lato opposto, le istituzioni scolastiche autonome mantengono le loro competenze gestionali anche in materia di personale; si dà spazio ad una politica elaborata su base regionale e, dunque, ad un livello di governo più vicino alle esigenze del territorio.

Occorre, dunque, procedere ad un esame analitico delle singole funzioni attinenti al personale per ripartirle tra i tre livelli di dipendenza, alla luce dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà e nel rispetto delle competenze che il d. lgs. 165/2001, anche dopo le modifiche del 2009, attribuisce alla contrattazione collettiva. Occorre anche individuare le modalità di coinvolgimento delle Regioni nella contrattazione collettiva nazionale del personale scolastico e come la struttura della contrattazione possa essere un

¹Le parti si impegnano a far sì che, nel rispetto della normativa statale in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, della specifica disciplina circa l'imputazione della spesa di personale, in riferimento ai diversi ruoli di appartenenza del personale medesimo, nonché nel rispetto della contrattazione collettiva nazionale di comparto, il personale passi alla dipendenza funzionale delle Regioni, le quali, nell'ambito delle dotazioni organiche assegnate, provvedono anche alla programmazione e alla distribuzione territoriale, in piena collaborazione con gli Enti locali e le istituzioni scolastiche nelle forme determinate dalle leggi regionali. La "dipendenza funzionale" non dovrà comportare un doppio livello di dipendenza del personale. Le Parti si impegnano a proporre una modifica legislativa all'art. 41, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165, la quale preveda che il comitato di settore per la contrattazione collettiva nazionale del comparto scuola sia integrato da due rappresentanti designati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, attribuisca al Comitato di settore rinnovato il compito di avanzare proposte di adeguamento della contrattazione del comparto al nuovo assetto istituzionale, ed introduca un ulteriore livello regionale di contrattazione integrativa, finalizzata principalmente alla gestione delle regole di utilizzazione del personale assegnato e non di definizione del trattamento economico e normativo.

fattore di stabilizzazione del nuovo assetto delle fonti, se non un fattore di promozione dello stesso.

4.- Il d. lgs. 165 dispone che il trattamento economico e normativo del personale sia determinato dalla contrattazione collettiva (art. 2=3; art. 45; art. 51.1); non può, dunque, essere determinato unilateralmente dal datore di lavoro pubblico (Stato o Regione che sia).

La riforma del 2009 non tocca un punto essenziale: quanti e quali debbano essere i livelli di contrattazione; quante e quali siano le materie affidate alla contrattazione integrativa; quale debba essere il rapporto tra i differenti livelli (art. 40.3). Questo aspetto è di particolare rilievo per il nostro discorso: l'assunzione di nuove competenze da parte delle Regioni nella nostra materia con l'inevitabile ricaduta delle stesse sul personale scolastico richiede l'attivazione di un tavolo di confronto con le oo. ss. su queste ricadute e ciò non può avvenire solo attraverso la concertazione, ma anche attraverso veri e propri momenti di contrattazione e ciò rende necessario il rafforzamento e la trasformazione dell'attuale livello regionale di contrattazione decentrata» con le modalità e nei limiti stabiliti consensualmente in sede di contratto nazionale.

Inoltre, d. lgs. 150/2009 (art. 41.3) dispone che il potere di impartire indirizzi all'ARAN nella sua attività contrattuale nazionale - per il sistema scolastico - è esercitato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri tramite il Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per l'istruzione; agli stessi soggetti spetta di esprimere parere favorevole sull'ipotesi d'accordo raggiunta dall'ARAN e dai sindacati ammessi alla trattativa (art. 47.2). E' il classico "la mano sinistra non sa che cosa fa la destra": questo assetto è, infatti, coerente con una visione rigidamente centralista. Quando nel 2009, si sono elaborate le modifiche da apportare al d. lgs. 165/2001, colpevolmente non è stata tenuta presente la riforma costituzionale del 2001 e le nuove competenze regionali in materia di istruzione. Per coerenza con l'introduzione di queste competenze, è necessario modificare la legge per tornare all'attribuzione ad un organo collegiale (il comitato di settore) sia del compito di formulare atti d'indirizzo all'Aran, sia quello di autorizzare la sottoscrizione degli accordi nazionali ed includere in questo organismo rappresentanti delle Regioni.

[[Comunque, se questo è il quadro delle fonti che regolano i rapporti individuali e collettivi di lavoro del personale scolastico, è quanto mai opportuno che l'intero percorso del trasferimento di competenze e funzioni dallo Stato alle Regioni sia accompagnato da un approfondito confronto con le organizzazioni sindacali, naturalmente nel rispetto dei compiti e delle prerogative di ciascuna delle parti. Ove ciò non avvenisse, gli inevitabili riflessi di quel trasferimento sui rapporti individuali e collettivi di lavoro renderebbero le regole sopra brevemente richiamate un ulteriore ostacolo ad un trasferimento già di per sé non certo facile.]]

5. L'Accordo Quadro, nel testo definito al tavolo tecnico, quindi, mantiene la dipendenza organica dallo Stato, prevede l'attribuzione di quelle programmatone alle Regioni e, esplicitamente o implicitamente, mantiene l'attribuzione delle attuali competenze all'istituto

scolastico autonomo. E' stata, dunque, scartata l'ipotesi opposta del trasferimento di questo personale alle dipendenze di queste ultime, come avviene nella Sanità.

Partiamo dall'autonomia scolastica; non vi è dubbio che l'ambito, la struttura, gli organi e l'ambito di competenza dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, in quanto elementi dell'architettura del sistema vadano qualificate come norme generali sull'istruzione e, come tali, rientrino nella competenza legislativa statale (Corte cost. sent n. 200/2009). Quindi, la vigente legislazione (statale) che attribuisce alla competenza delle istituzioni scolastiche la gestione ordinaria del proprio personale deve rimanere ferma anche nel processo di trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni. Da ciò devono trarsi due corollari: per il primo, se devono rimanere ferme le competenze delle istituzioni scolastiche autonome in tema di personale, le nuove competenze regionali in materia devono riguardare competenze che oggi sono esercitate dagli organi centrali o periferici del Ministero. Il secondo corollario è che ciascuna Regione, nell'esercizio delle proprie competenze, potrà delegare all'autonomia scolastica ulteriori compiti e prerogative (oltre quelle riconosciute dalla legge statale sull'autonomia).

In ordine logico, dobbiamo guardare prima tutto ciò che è a monte dell'incardinamento (a tempo indeterminato o determinato) del personale nell'istituzione scolastica autonoma.

Alcune sono determinazioni di carattere generale, propedeutiche cioè alla instaurazione del rapporto giuridico con il singolo lavoratore; in primo luogo la determinazione del fabbisogno di personale con la connessa determinazione della relativa spesa, come strumento (o, se si vuole, come limite) della programmazione dell'offerta formativa. In proposito la Corte costituzionale nella sentenza 13 gennaio 2004, n. 13 ha dato precise indicazioni. In questa sentenza si legge: "Nel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, si può assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione delle rete scolastica"; ed ancora: "Una volta attribuita l'istruzione alla competenza concorrente, il riparto imposto dall'art. 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principi" (nello stesso senso, la sent n. 200/2009).

Se teniamo ferme queste indicazioni, la scelta di mantenere il personale alla dipendenza dello Stato ed attribuire alle Regioni le funzioni programmatiche assume questo significato di processo: a) La determinazione delle dotazioni organiche complessive nazionali è di competenza del Ministero sulla base di criteri fissati per legge statale e nell'ambito dei limiti di spesa fissati con gli ordinari strumenti della finanza statale; trattandosi evidentemente di materia di interesse regionale, è senz'altro necessario che il provvedimento sia assunto previa intesa con le Regioni erari. 3 d. lgs. n. 281/1997. b) Ministero stesso provvedere al riparto regionale della dotazione nazionale; anche su questo punto il provvedimento dovrà essere assunto previa intesa con le Regioni; Ciascuna Regione, nel rispetto dei principi e dei livelli essenziali di prestazione fissati dallo Stato (p.es. rapporto docenti/studenti; affollamento massimo delle classi; misure di sostegno a studenti svantaggiati), provvede - direttamente o indirettamente, cioè delegando in

tutto o in parte questa funzione ad altri soggetti - alla ripartizione della dotazione organica complessiva regionale tra gli istituti scolastici autonomi, secondo criteri da lei stessa determinati con legge e in coerenza con la propria programmazione dell'offerta formativa. E il cd. dimensionamento scolastico.

6. A monte dell'incardinamento del personale nella singola istituzione scolastica autonoma vi sono anche le procedure concorsuali e le altre procedure di reclutamento.

La Corte costituzionale (sent. 380/2004; v. anche, più di recente, sent. 28/2005) ha affermato che la competenza a dettare norme in materia segue l'imputazione dell'apparato amministrativo; se questo appartiene allo Stato la competenza è, in via esclusiva, statale (art. 117, lett. g); in tutti gli altri casi alla Regione. Nel nostro caso, il personale scolastico rimane imputato allo Stato e da ciò consegue che sia quest'ultimo ad avere la competenza esclusiva a legiferare in argomento.

Quanto al potere regolamentare, lo stesso spetta, ex art.117 co. 6° Cost. ugualmente allo Stato, da esercitarsi - trattandosi di materia di interesse regionale - d'intesa con le Regioni; in linea teorica tale potere potrebbe essere delegato a queste ultime, ma - essendo impraticabile urta differenziazione territoriale delle regole concorsuali - nella materia *de quo* appare ugualmente impraticabile l'uso di questa possibilità. Questa applicazione del principio di sussidiarietà può, però, essere compensata dalla subordinazione dell'esercizio di questo potere regolamentare alla previa intesa con le Regioni ex art. 3 d. lgs. n. 281/1997.

La gestione amministrativa delle procedure concorsuali può, invece, essere attribuita, con legge dello Stato, alle Regioni o agli altri Enti territoriali o, ancora, agli stessi Istituti scolastici autonomi, nella prospettiva costituzionale, sia la permanenza della gestione amministrativa dei concorsi in testa allo Stato, sia la sua attribuzione agli altri Enti menzionati appaiono tutte soluzioni possibili, purché si rispetti il vincolo della sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza; la scelta è, dunque, di natura squisitamente politica. E', però, il caso di aggiungere, sul piano pratico, che l'elevato numero di possibili concorrenti sconsiglia una moltiplicazione delle sedi concorsuali.

7. Vediamo ora i più importanti aspetti di gestione del concreto rapporto di lavoro, quelli che sfuggono alla gestione del rapporto da parte dell'autonomia scolastica. Quelli che presentano problemi particolari sono la mobilità, il potere disciplinare e la valutazione.

La mobilità del personale alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche è regolata dagli artt. 29**bis** e segg. d. lgs. n. 165/2001. In particolare, l'art. 30 prevede la possibilità che un'amministrazione ricopra un posto vacante in organico con l'assunzione di un dipendente di altra amministrazione che abbia fatto domanda e rinvia ai contratti collettivi la disciplina delle procedure e dei criteri relativi. L'art. 31 disciplina il passaggio dei dipendenti di un'amministrazione quando l'attività cui erano addetti viene trasferita ad un altro soggetto, pubblico o privato, richiamando la disciplina del diritto comune del lavoro e, cioè, l'art. 2112 cod. civ. e, per le procedure sindacali, l'art. 47 legge n. 42/1990. Le eccedenze di personale sono, infine, regolate dagli artt. 33,34 e 34 bis ponendo una serie di limiti procedurali

(ricalcati su quelli della 1.223/1991 per il lavoro privato) e sostanziali al potere dell'Amministrazione di procedere alla risoluzione dei rapporti di lavoro,

La competenza dello Stato a dettare simili regole per tutto il personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni deriva, come abbiamo visto, dall'art. 117 comma 2°, lett. l) Così Ed infatti, la disciplina qui in discussione attiene alla gestione di rapporti contrattuali di lavoro di natura privata ex art. 2, comma 2°, e art. 5, comma 2°, d. lgs. n. 165/2001) e rientra, dunque, nella materia "ordinamento civile".

Ma sono anche rapporti tra soggetti privati quelli di altri due aspetti di gestione dei rapporti di lavoro: la mobilità professionale (mutamento di mansioni e di qualifica) e la mobilità territoriale (modificazione del luogo di adempimento della prestazione di lavoro).

La mobilità, dunque, nelle diverse accezioni del termine, attiene sempre alla dinamica del rapporto contrattuale di lavoro; di conseguenza, legittimamente se ne occupa la contrattazione collettiva (art. 2, comma 3°, d. lgs. 165/2001). Per il comparto scuola, l'art. 4 del cent attribuisce alla contrattazione integrativa nazionale le seguenti materie: mobilità compartimentale; utilizzazione del personale in altre attività di insegnamento; utilizzazione del personale soprannumerario e di quello collocato fuori ruolo; procedure e criteri di utilizzazione del personale (l. n. 268/2002 e l. n. 289/2004); mobilità intercompartimentale. L'art. 10 dello stesso contratto, nel ribadire questa attribuzione di competenza, detta alcuni criteri. La contrattazione integrativa nazionale sul tema si è svolta ed ha prodotto l'accordo 21 dicembre 2005, confermato con l'accordo 15 dicembre 2006, che contiene una puntuale disciplina.

Quanto agli organi che sono chiamati a gestire i processi di mobilità, il contratto nazionale integrativo indica il dirigente scolastico e "l'ufficio territorialmente competente"; il primo per quanto riguarda i procedimenti interni all'istituto scolastico autonomo, il secondo per quelli esterni. Le competenze del dirigente scolastico, da un lato, sono coerenti con l'autonomia scolastica; dall'altro, non sono modificabili se non in via contrattuale, appunto perché contrattualmente determinate. Per quanto riguarda "l'ufficio territorialmente competente", le norme contrattuali - con questa espressione generica - rinviano alle determinazioni organizzative dell'Amministrazione, cui spetta individuare quale sia tale ufficio.

[[Il trasferimento della dipendenza funzionale alle Regioni e il principio di sussidiarietà comportano, dunque, che la mobilità sia affidata alla gestione dell'Ufficio individuato dalla Regione stessa.]]

8. In relazione al potere disciplinare, il d. lgs. n. 150/2009 ha dettato un'analitica normativa che impedisce che vi sia spazio per autonome determinazioni della contrattazione collettiva, anche se - evidentemente - si tratta di una normativa relativa ai rapporti di lavoro e, dunque, in astratto rientrante nella competenza di quest'ultima.

Per il personale docente, però, non può essere trascurato che gli artt. da 492 a 508 del d. lgs. n. 297/1994 (Ut I, capo IV, parte III) disciplinano altrettanto analiticamente la medesima materia. La normativa in discorso avrebbe potuto essere abrogata dai contratti collettivi successivi, ma così non è avvenuto; anzi l'art. 88 del contratto del comparto Scuola ha fatto espresso rinvio alla legge del 1994. Essendo, dunque, questa normativa di legge

ancora vigente, essa costituisce una normativa speciale (perché applicabile ai docenti) che, come tale, prevale sulla normativa generale che sarà applicabile ai docenti solo in quanto compatibile con la disciplina del 1994.

Invece, perciò che riguarda il personale ATA, il d. lgs. 150 troverà applicazione piena, anche in sostituzione delle norme previste dal contratto collettivo di comparto.

La competenza ad irrogare le sanzioni disciplinari al personale docente e ai dirigenti scolastici è differenziata a seconda della gravità della stessa; analogamente avviene per il personale ATA, ancorché con una minore articolazione e con l'esclusione di una diretta competenza del Ministro. Una diversa ripartizione delle competenze gestionali ed amministrative tra istituzione scolastica autonoma, Regione e Stato renderebbe opportuno un riordino della materia anziché un meccanico trasferimento delle stesse competenze; ma questo riordino, come già visto, dovrà essere compiuto per via legislativa.

9. Infine, la valutazione. Ma su questo delicatissimo argomento si può dire poco perché l'art. 74 del d. lgs. 150/2009 rinvia la materia ad un decreto del Presidente del Consiglio, di concerto con il Ministro dell'istruzione e con il Ministro dell'Economia.

La prima cosa da dire è che questa è la più grave delle invasioni di campo compiute dalla (contro) riforma Brunetta: la valutazione della prestazione individuale è materia strettamente attinente al rapporto di lavoro e, dunque, dovrebbe essere materia di contrattazione collettiva ed invece è sottratta alla stessa, con una disposizione di dubbia legittimità costituzionale, e cioè sarà sottratta all'unica fonte che consente, insieme, consenso e flessibilità, appunto la contrattazione collettiva.

Eppure valutazione ci vuole. Fosse solo che la valutazione è l'altra faccia dell'autonomia: non può esserci autonomia senza valutazione. Ma non una valutazione fondata su elementi formali o solo quantitativi: il circuito virtuoso programmazione-autonomia-valutazione. Per avere una valutazione che non sia meramente formale che premi il più conformista, occorre una vera programmazione, una sorta di contratto di programma tra chi assume le decisioni politiche programmatiche (Stato o, meglio, Regione) e l'istituzione che le deve attuare e le deve attuare in autonomia e tra quest'ultima e il singolo organo collegiale. In questo modo, non è più necessario ricorrere ad astrusi algoritmi che, in realtà, significano poco, ma si tratta unicamente di misurare quanto degli obiettivi prefissati è stato realizzato. Occorre, però, che l'organo politico sappia porre in essere una vera programmazione, facendo le scelte necessarie e facendosi carico delle risorse che pone a disposizione: e questo non è una cosa facile, vista l'approssimazione con la quale siamo governati. Soprattutto, non si può fare se, appunto, da un lato, manca la fiducia nei dirigenti e, dall'altro, non si valorizza una professionalità dei lavoratori dei nostri settori nel senso sopra indicato: di autonomia professionale, di interpretazione della situazione concreta che si ha innanzi e di adattamento del proprio concreto fare in relazione a questa interpretazione, al caso concreto che si ha davanti

Mancano ancora criteri certi e affidabili di valutazione, sia dell'istituzione autonoma che del lavoro individuale e non è l'ultimo dei difetti della (contro) riforma Brunetta averla legificata in una fonte che con grande rigidità prescrive modalità e criteri di valutazione

uniformi per tutte le pubbliche amministrazioni, frutto di un'esplicita sfiducia nei confronti della dirigenza. Ottimo esempio di questa assurda rigidità il modello 25-50-25 posto dall'art. 19 d. lgs. 150. Vedremo se gli spazi lasciati dall'art. 74 d. lgs. 150 potranno essere concretamente praticati: certo, non bisogna lasciare nulla di intentato perché ciò avvenga.

Firenze, 30 marzo 2010

Funzione	Fonte di regolazione	Soggetto pubblico di
Contrattazione collettiva nazionale di comparto	Legge statale e contrattazione collettiva	Aran e comitato di settore (NB. Quest'ultimo oggi, in forza dell'art. 41 d. lgs. 165/2001, è composto dal Presidente del consiglio dei ministri e, per lui, dal Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'Economia e il Ministro dell'Istruzione; occorre, modificando la norma di legge, introdurre tre rappresentanti della Conferenza delle Regioni)
Contrattazione collettiva integrativa regionale	Contratto collettivo nazionale del comparto	Regione (NB. Oggi questo livello di contrattazione integrativa del contratto nazionale si svolge tra le oo.ss. e la direzione scolastica regionale)
Contrattazione collettiva integrativa di istituzione	Contratto collettivo nazionale del comparto	Istituto scolastico autonomo
Altre relazioni sindacali (informazione, consultazione, concertazione)	Contratto collettivo nazionale del comparto	Soggetto individuato dal contratto collettivo nazionale
Gestione ordinaria dei rapporti di lavoro (tutti gli aspetti di gestione del personale dall'assunzione in poi; ad es. ferie, permessi, congedi, collocamento a riposo, accettazione dimissioni, controlli presenze ecc.;)	Legge statale e contrattazione collettiva	Istituto scolastico autonomo
Determinazione delle dotazioni	Legge statale	Stato, d'intesa con le Regioni
organiche complessive (nazionali) e ripartizione delle stesse tra le Regioni		
Ripartizione delle dotazioni organiche regionali tra gli Istituti	Legge regionale	Regione o Ente delegato

Reclutamento: concorsi; gestione delle graduatorie e assegnazione ai singoli istituti scolastici	Legge e regolamenti statali	Stato o, su delega, Regioni e/o Province
Conferimento incarichi dirigenti	Legge e regolamenti statali	Stato o, su delega, Regioni e/o Province
Mobilità geografica	Legge statale e contrattazione	Stato
Mobilità geografica	Legge statale e contrattazione collettiva	Regione
Mobilità per eccedenza di personale	Legge statale e contrattazione collettiva	Regione, per la mobilità infraregionale, e Stato per la mobilità
Mobilità professionale	Legge statale e contrattazione collettiva	Istituzione scolastica autonoma ovvero, nell'ipotesi di passaggio da funzioni docenti a funzioni amministrative, istituto
Potere disciplinare	Legge statale	Soggetto individuato dalla contrattazione collettiva (personale ATA, art. 94 ceni; personale direttivo e docente: art. 91 ceni che rinvia al tit.1, capo IV, parte III d. lgs. n. 297/1994).