

La relazione illustrativa della contrattazione integrativa

Considerazioni e suggerimenti operativi

La circolare 13 maggio 2010 n. 7 – con cui il Dipartimento per la Funzione Pubblica fornisce istruzioni operative in merito – indica al punto 3 le disposizioni di immediata e diretta attuazione, quelle cioè che non richiedono ulteriori decreti o regolamenti. Fra queste, quelle relative alle relazioni di accompagnamento alla contrattazione, che passano da una a due. Partiamo dalla lettura del testo della circolare per sviluppare poi un’ipotesi di traccia:

A) Relazioni tecnico-finanziaria ed illustrativa.

Secondo la nuova normativa (articolo 40, comma 3-sexies, d.lgs. n. 165 del 2001) è indispensabile che i contratti integrativi sottoscritti dalle amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 2, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, siano corredati dalle relazioni tecnico finanziaria ed illustrativa, redatte sulla base di appositi schemi predisposti dal Ministero dell’economia e finanze d’intesa con il Dipartimento della funzione pubblica e certificate dai competenti organi di controllo.

Nelle more della pubblicazione nei siti istituzionali degli “appositi schemi”, le amministrazioni saranno tenute ad utilizzare gli schemi già in uso, accompagnando, in ogni caso, la relazione tecnica con una relazione illustrativa che evidenzi il significato, la ratio e gli effetti attesi da ogni norma anche e soprattutto con riferimento alla natura premiale e selettiva cui è connessa l’erogazione delle risorse, la ricaduta sui livelli di produttività individuale e collettiva, la garanzia del servizio pubblico, l’interesse specifico della collettività.

La relazione illustrativa, infatti, secondo la legge dovrà fra l’altro evidenziare gli effetti attesi dalla sottoscrizione del contratto integrativo in materia di produttività ed efficienza dei servizi erogati, anche in relazione alle richieste dei cittadini (articolo 40-bis, comma 4, nuovo testo).

La relazione illustrativa dovrà distintamente illustrare il rispetto dei principi di legge e di contratto, anche con riferimento alle materie oggetto di contrattazione integrativa.

In sintesi, gli elementi che debbono essere presenti nella relazione sono:

- a) il significato e la *ratio* di ogni norma contrattuale
- b) gli effetti attesi dalle diverse clausole
- c) una sintetica argomentazione che dimostri la natura premiale della erogazione delle risorse
- d) l’indicazione degli incrementi di produttività ed efficienza attesi
- e) la dimostrazione che il servizio pubblico viene garantito
- f) indicazioni su come sono stati soddisfatti specifici interessi della collettività, anche in relazione alle richieste dei cittadini

- g) la dimostrazione che sono stati rispettati i principi di legge in materia di contrattazione, con specifico riferimento alle materie escluse e consentite

Considerazioni di tipo sistematico

I punti e) ed f) fanno riferimento al servizio pubblico ed alla richiesta dei cittadini. Devono quindi richiamarsi a documenti esterni rispetto alla contrattazione, che occorre aver predisposto. Per questo si è suggerito nella presentazione generale di far approvare dal Consiglio di Istituto – quali criteri generali del POF – alcune “priorità di istituto”, cioè esigenze che occorre soddisfare, sia attraverso il POF stesso che la contrattazione di istituto. Le due cose sono legate, in quanto le risorse del FIS compensano soprattutto attività comprese nel POF. Se non si definiscono questi parametri fuori dalla contrattazione, diventa difficile inserirli nella logica dell’accordo e fornire argomentazioni convincenti in sede di relazione.

Il punto c) richiede di dimostrare la natura premiale della contrattazione. Per far questo, occorre fare riferimento a risultati attesi, che non possono essere accertati *a posteriori*. Di solito, in sede di verifica del POF – quando si fa – ci si limita a dichiarare genericamente che gli obiettivi attesi sono stati raggiunti. Adesso l’indicazione degli obiettivi deve essere fatta contestualmente all’allocazione delle risorse, che si fa con la contrattazione integrativa. Per questo motivo si è suggerito in sede di presentazione generale di far indicare dal Consiglio di Istituto – sempre in sede di criteri generali vincolanti per il POF – l’obbligo per tutti i progetti da approvare (e finanziare) di contenere l’indicazione esplicita degli obiettivi attesi e della misura del loro conseguimento, attraverso indicatori possibilmente quantitativi (misurabili) o almeno qualitativi (osservabili / descrivibili oggettivamente – del tipo “prima non c’era, adesso c’è” o viceversa).

Le considerazioni sopra riportate richiamano l’esigenza di un approccio sistematico ai diversi documenti fondamentali che regolano la vita dell’istituto:

- piano dell’offerta formativa
- programma annuale
- contrattazione integrativa

Troppo spesso la loro messa a punto viene affrontata non solo in momenti distinti, ma secondo logiche separate ed incoerenti. Invece, occorre partire dai criteri generali per il POF, che il Consiglio di Istituto troppo spesso non formula o formula in modo generico.

Spetta al dirigente esercitare in questa sede il proprio *potere di impulso* e tutta la capacità di influenza e di costruzione di alleanze per ottenere criteri solidi e chiari, formulati in modo da orientare in modo molto netto le scelte successive. A titolo di esempio, tali criteri dovrebbero riguardare:

- le grandi priorità che la scuola si dà (poche, significative e chiare)
- il vincolo a destinare loro *non meno di* un “tanto per cento” delle risorse disponibili per i progetti (nel programma annuale) e la contrattazione (per il FIS). Questa

- percentuale non dovrebbe essere inferiore al 60% e possibilmente anche qualcosa di più (altrimenti, che priorità sono?). Si può cominciare in modo un po' più morbido, ma la direzione e la logica complessiva devono essere ancora una volta chiare
- il vincolo per tutti i progetti e le attività che comunque comportino impiego di risorse o compensi di indicare le priorità di istituto cui fanno riferimento ovvero se si collocano fuori di esse (bisogna pur lasciare un margine per iniziative *libere* o complementari, ma non consentire loro di assorbire la maggior parte delle risorse)
 - il vincolo per i progetti e le attività come sopra di indicare con precisione gli obiettivi attesi e la misura del loro conseguimento, nonché del differenziale di miglioramento atteso rispetto all'esistente
 - l'ulteriore vincolo di precisare gli indicatori dei quali ci si avvarrà per la verifica successiva

Questi criteri vincolano *direttamente* la redazione del POF e quella del programma annuale, nel senso che il Consiglio può *non adottare il POF elaborato dal Collegio Docenti solo se non conforme ai criteri generali preventivamente adottati*. Quanto al programma annuale, la coerenza dovrebbe essere garantita dal fatto che esso viene predisposto dal Dirigente e dal DSGA e poi approvato dallo stesso Consiglio che ha approvato i criteri generali.

Una volta che questi due documenti siano approvati, la contrattazione integrativa non può adottare una impostazione diversa. Questa considerazione discende dal testo dello stesso CCNL (art. 6) che vincola lo svolgimento della contrattazione al rispetto dell'autonomia scolastica e delle competenze del dirigente e degli organi collegiali. All'art. 88, dedicato all'utilizzazione del FIS, si fa poi esplicito riferimento all'attuazione del POF. Ma poi, anche di fatto, gran parte del FIS remunera attività comprese nel piano. Se il piano è coerente con i criteri generali, anche la contrattazione lo sarà.

Questo approccio sistematico permette non solo una gestione più coerente ed ordinata, ma anche di impostare la contrattazione su binari meno improvvisati del solito. Accessoriamente, fornisce argomenti solidi per la relazione illustrativa, in quanto buona parte degli elementi che essa richiede sono già pronti e documentabili (obiettivi attesi, misura del miglioramento previsto, risposta agli interessi del servizio, corrispondenza alle esigenze dei cittadini, natura premiale della contrattazione e così via)

Un'ipotesi di struttura

Alla luce di quanto fin qui esposto, l'indice della relazione potrebbe rassomigliare al seguente:

- a) Premessa
- b) Significato e ratio dell'accordo integrativo
- c) Corrispondenza alle attese dei cittadini e garanzia del servizio
- d) Effetti attesi ed incrementi di produttività ed efficienza
- e) Natura premiale dell'erogazione delle risorse
- f) Rispetto delle norme di legge

- a) La premessa potrebbe essere dedicata ad illustrare brevemente le priorità adottate dal Consiglio di Istituto ed il loro collegamento con gli altri documenti di programmazione della vita della scuola (POF e programma annuale)
- b) Significato e ratio: non avrebbe molto significato farlo articolo per articolo. Se però c'è un'impostazione complessiva riconoscibile, si può utilizzare questa sezione per renderla esplicita. Si tratta in sostanza di esplicitare in forma argomentativa le scelte di fondo della scuola e la loro traduzione nel contratto (un po' di statistiche per dimostrare che il "tanto per cento" delle risorse contrattuali è stato utilizzato per le grandi priorità, per esempio)
- c) Corrispondenza alle attese dei cittadini. Occorre mettere a riscontro le decisioni del Consiglio di Istituto sulle priorità con le scelte concretamente adottate, per dimostrare la corrispondenza
- d) Effetti attesi ed incrementi di produttività. Qui si utilizzeranno i dati desunti dai progetti presentati (se sono coerenti con i criteri generali fissati dal Consiglio)
- e) Natura premiale. Questo punto è delicato, per le considerazioni già esposte in sede di presentazione. Mancano le norme di attuazione che consentano di trasformare realmente una contrattazione di tipo "quantitativo" (si paga per le ore di impegno) in una di tipo "qualitativo" (si paga per i risultati ottenuti in relazione alle attese). Se però si è costruito il quadro sistematico di coerenze, cioè lo strumento per verificare che gli obiettivi attesi sono stati raggiunti (verifica da fare tramite gli indicatori) si potrà fare riferimento a quelli. Non dimenticare che questa relazione viene redatta *a valle* dell'accordo ma *a monte* della verifica sui risultati. Si può quindi argomentare che l'accordo ha natura premiale in quanto remunera progetti ed attività soggetti a verifiche precise e documentabili. Naturalmente, poi, in sede di consuntivo, almeno una misura significativa dei risultati dovrà essere stata raggiunta
- f) In questa sezione, bisognerà sostanzialmente dar atto che sono stati rispettati i vincoli di legge per quanto riguarda le materie negoziali ed il divieto di distribuzione a pioggia delle risorse. Di regola, bisognerebbe attestare anche di aver rispettato le indicazioni della contrattazione nazionale. In questa circostanza non è possibile, perché il CCNL è rimasto quello del 2007, che è in netta dissonanza con le previsioni di legge e quindi non può essere rispettato. Sulle implicazioni, i vincoli ed i limiti derivanti da questa mancata sincronizzazione fra i diversi strumenti di legge e contrattuali si è già discusso in sede di presentazione.

Tempi ipotizzabili

E' facile prevedere che serviranno tempi lunghi. Quasi certamente, la conclusione dell'accordo slitterà di diversi mesi. Sono ipotizzabili due scenari principali:

1. Sia pure a fatica e con lunga trattativa, si riesce a concludere un accordo coerente con le nuove norme. E' ovviamente l'ipotesi più favorevole.

2. Può anche essere che la parte sindacale neghi radicalmente l'applicabilità delle nuove norme con l'argomentazione che il CCNL vigente fornisce tuttora indicazioni diverse e che la contrattazione integrativa deve rispettarne i vincoli. Anche questa argomentazione è infondata, come è stato dimostrato in sede di presentazione. Però, se fosse sostenuta, bisogna andare al di là del limite temporale oltre il quale l'articolo 40 comma 3-ter del nuovo testo del dlgs 165 consente al dirigente, di adottare nelle materie contrattuali risoluzioni unilaterali "temporaneamente e fino alla sottoscrizione del contratto". A quel punto, la partita si può considerare chiusa. Il dirigente adotterà le misure che riterrà adeguate – ovviamente con buon senso e misura e cercando di recepire per quanto possibile le ragioni della controparte -, chiederà i controlli di conformità dei revisori e gestirà in conseguenza, sia pure con la formula "in attesa della conclusione dell'accordo". Il sindacato avrà davanti a sé due strade: andare dal giudice (ma con poche speranze, se l'iter seguito è attento e scrupoloso, nonché rispettoso delle ragioni sostanziali dei lavoratori), ovvero chiudere un accordo cercando di strappare qualcosa. Se non lo fa, non ottiene nulla, perché le determinazioni unilaterali non hanno scadenza se non quella dell'accordo. Se l'accordo non c'è, rimangono in vigore. A livello tattico, può essere utile che, al momento delle determinazioni unilaterali, il dirigente vada un po' al di là delle condizioni minime necessarie per il nulla osta di legittimità dei revisori. Questo sia per facilitare il visto stesso sia per avere un margine di trattativa successiva che permetta al sindacato di chiudere un accordo avendo ottenuto "qualcosa". Un po' al di là, con misura naturalmente: per evitare che l'eventuale ricorso davanti al giudice trovi appigli per annullare le decisioni assunte.

La norma rimette al contratto nazionale la fissazione del limite temporale al di là del quale il dirigente può adottare le misure unilaterali. Il contratto vigente indica già tale limite, sia pure con finalità diverse: il 30 novembre.

La norma non dice con chiarezza se la relazione illustrativa debba essere redatta anche in caso di determinazioni unilaterali temporanee del dirigente o solo dopo l'accordo. Dice solo che i controlli dei revisori vanno effettuati anche su di esse. Visto che i controlli dei revisori sono soprattutto di legittimità (di tipo "formale") sarà prudente predisporla comunque, sia pure in una forma leggermente modificata per tener conto che a monte non c'è un accordo.

In futuro, la relazione dovrà essere redatta su uno schema predisposto dal Ministero delle Finanze, che per il momento non è disponibile. I suggerimenti forniti hanno quindi una validità circoscritta a questa prima stagione contrattuale. E' ovvio che – se il modello di relazione fosse reso disponibile nelle prossime settimane e prima della chiusura dell'accordo – andrebbe adoperato quello ufficiale.

15 settembre 2011