

Relazione illustrativa alla contrattazione integrativa di istituto

Come è noto, la contrattazione integrativa – una volta raggiunta l'intesa con la parte sindacale – va sottoposta al vaglio degli organi di controllo: nella scuola, i Revisori dei conti. Fin dall'inizio, il testo dell'intesa andava corredato da una relazione tecnico-finanziaria, che ne illustrasse la compatibilità economica con le risorse disponibili. Il DLgs. 150/09 ha introdotto l'obbligo di una ulteriore relazione illustrativa, che rendesse conto della finalizzazione dell'accordo ad obiettivi di miglioramento della performance e di trasparenza. Sempre il DLgs. 150 stabiliva che le due relazioni andavano redatte su un modello predisposto dal Ministero dell'Economia.

Per tre anni, questo modello non è stato messo a punto e quindi ogni scuola ha continuato a redigere le relazioni secondo propri schemi. Anp aveva a suo tempo preparato un documento di analisi per aiutare i dirigenti nell'impostazione della relazione illustrativa (tuttora valido come riflessione generale):

http://anplazio.it/images/stories/PDF_Contratt_integrativa/relazione_illustrativa.pdf

E' solo con la Circolare 25, emanata nello scorso luglio dalla Ragioneria Generale dello Stato, che i modelli sono stati diffusi e sono quindi diventati obbligatori.

Nella pratica, la relazione illustrativa è predisposta dal dirigente scolastico, mentre quella tecnico-finanziaria è affidata al direttore dei servizi generali ed amministrativi: in realtà, la norma non assegna compiti specifici, limitandosi a stabilire l'obbligo di redigere di entrambi i documenti.

Limitiamoci quindi a qualche osservazione sulla prima delle due, quella che rimanda più direttamente alla responsabilità del dirigente. Secondo il modello ufficiale, essa si compone di due parti, una riassuntiva ed una illustrativa dell'articolato. La prima è abbastanza semplice, mentre la seconda – pur se concettualmente non difficile – è più complessa, in quanto richiede un'illustrazione analitica dell'articolato contrattuale con l'indicazione di un certo numero di aspetti da prendere in considerazione.

Tuttavia, sia sulla prima che sulla seconda parte, sono circolate nei giorni scorsi analisi di varia fonte, che muovendo dall'intenzione dichiarata di assistere i dirigenti nella redazione del documento, hanno finito con l'offrirne una lettura estensiva, secondo cui la relazione dovrebbe accompagnarsi con decine e decine di altri provvedimenti relativi all'intera organizzazione della scuola.

Anp non concorda con una visione eccessivamente burocratica e formalista della norma, che è stata redatta e pensata soprattutto per le amministrazioni centrali dello Stato e non per le scuole. Ritiene quindi opportuno ricordare quello che è lo stato della normativa specifica, per poi fornire alcune indicazioni pratiche, volte a facilitare il compito dei colleghi e non a renderlo inutilmente più complesso.

Il DLgs. 150/09 dedica numerosi articoli del Titolo II e III al sistema di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni, cui collega un articolato impianto relativo all'accertamento del merito ed alla connessa premialità. Tale sistema doveva essere costruito con una modalità *top-down*, partendo da una Commissione inter-amministrazione (la CIVIT) incaricata di emanare delle linee-guida, valide per tutte le amministrazioni. In ciascuna amministrazione centrale sarebbe poi stato istituito un Organismo indipendente per la valutazione (OIV) con il compito di tradurre le linee-guida generali in

direttive specifiche di amministrazione. A valle di questo quadro di riferimento le singole amministrazioni erano tenute ad adottare un piano triennale per il miglioramento e la valutazione della performance ed un piano della trasparenza per rendere conto verso l'esterno di quanto realizzato.

Il sistema era molto articolato e fin dall'inizio fu giudicato come difficilmente applicabile a livelli organizzativi inferiori a quelli delle grandi amministrazioni centrali e periferiche dello Stato. Ma per la scuola lo stesso decreto 150 introduceva una norma specifica (art. 74, comma 4), che rinviava criteri e modalità di attuazione del Titolo II e del Titolo III (per quanto riguardava i docenti) ad uno specifico DPCM da emanarsi successivamente. In aggiunta, stabiliva che per la scuola non si costituisse l'OIV.

A questo rinvio specifico, se ne aggiunse di lì a qualche mese (estate 2010) uno più generale, introdotto dal decreto legge 78, che di fatto congelava l'attuazione del Titolo III (premiabilità e merito) per tutte le amministrazioni. Restava in piedi – ma molto indebolito, perché sterilizzato delle sue conseguenze – il sistema di valutazione della performance, che però non era applicabile alla scuola (ai docenti, per previsione esplicita; a tutti gli altri, di fatto, per la mancanza dell'Organismo intermedio, l'OIV).

Il DPCM previsto dall'art. 74.4 fu emanato, senza grandi clamori, il 26 gennaio 2011. Con un artificio piuttosto bizantino, esso riprendeva tutto l'impianto teorico del DLgs. 150 (senza fornire quelle precisazioni che avrebbero dovuto renderlo operativo), ma all'articolo 5 rinviava tutta la parte attuativa ad un ulteriore "provvedimento" del Ministero dell'Istruzione, del quale non veniva neppure indicata la natura giuridica esatta (presumibilmente, un DM). Una sorta di scatola cinese.

Questo è lo stato attuale della normativa in merito. La conclusione pratica è che non vi è obbligo per le scuole di adottare (e quindi di pubblicare) il piano triennale di miglioramento e valutazione della performance e neppure il piano per la trasparenza, né tanto meno la relazione annuale sulla loro attuazione. Qualcuno degli esecuti che si sono esercitati in questi giorni sulle bozze di circolari illustrative della contrattazione è arrivato a conclusioni diverse, che però sono a nostro avviso infondate, per le considerazioni sopra esposte.

E' bene ricordare che – se si aderisse ad una lettura diversa – il problema non nascerebbe dalla relazione illustrativa all'ipotesi di contratto, ma da tutto l'impianto organizzativo e valutativo a monte che sarebbe stato necessario predisporre in precedenza. E quindi chi volesse adottare la lettura "cautelativa" suggerita da queste fonti si troverebbe in realtà a dover costruire da zero un sistema estremamente articolato e complesso, che non si può improvvisare in pochi giorni. E che – oltre ad essere del tutto inutile, visto che manca il quadro di riferimento normativo e non vi sono risorse disponibili per la premiabilità selettiva – sarebbe perfino di dubbia legittimità per la mancanza del provvedimento ministeriale cui si è fatto riferimento.

In pratica, il problema si pone per quanto riguarda le ultime righe della prima parte ("modulo") della relazione illustrativa, dove bisogna rispondere alle domande circa l'adozione e la pubblicazione del piano della performance e degli altri documenti citati. Il nostro suggerimento ai colleghi è quello di scrivere negli spazi relativi una breve frase del tipo: "adempimento non dovuto per effetto dell'art. 5 DPCM 26.1.2011".

Le rimanenti domande del primo "modulo" sono abbastanza semplici ed auto-esplicative. Per quanto riguarda la seconda parte (analisi dell'articolato), le nuove disposizioni prevedono quanto segue (riportiamo il testo, interlineato con nostre considerazioni *in corsivo* sul da farsi):

“L’illustrazione dei contenuti dell’articolato è effettuata per singolo articolo e/o per ogni istituto/materia regolato, attestandone la compatibilità legislativa e contrattuale.

Attenersi, per quanto possibile, all’illustrazione per “istituto/materia” (cioè per sezioni del contratto), anziché a quella per articolo. Il rinvio da citare è alla compatibilità con l’art. 40 del DLgs. 165/01 ed agli articoli 3 e 6 del vigente CCNL.

Pertanto, il **contenuto minimo ed obbligatorio** della relazione illustrativa è costituito da:

- a) illustrazione di quanto disposto dal contratto integrativo, in modo da fornire un quadro esaustivo della regolamentazione di ogni ambito/materia e delle norme legislative e contrattuali che legittimano la contrattazione integrativa della specifica materia trattata;

in pratica, indicare brevemente l’obiettivo che l’amministrazione (la scuola) si propone di raggiungere con la clausola, facendo riferimento ai vantaggi che si presume di ricavarne per il servizio. Concludere ogni argomentazione con la formula rituale “tali obiettivi sono conformi con quanto previsto dall’art. 40 del DLgs. 165/01” (o qualcosa di simile). Evitare di farlo articolo per articolo: preferire, come si è detto, il raggruppamento per materia (cioè serie di articoli che regolano un insieme coerente)

- b) quadro di sintesi delle modalità di utilizzo da parte della contrattazione integrativa delle risorse del Fondo unico di amministrazione;

nella scuola il riferimento è al Fondo per la contrattazione (che è a sua volta costituito dal Fondo dell’istituzione scolastica e dalle eventuali dotazioni ulteriori – funzioni strumentali, economie di anni precedenti, ecc. -). Ovviamente, il quadro di sintesi si farà una volta sola, all’inizio o alla fine: si suggerisce di farlo per aggregati di spesa e non per singole voci (esempio: funzioni organizzative; funzioni di sostegno alla didattica; progetti; ecc.). Le somme destinate ai diversi aggregati potranno essere indicate in valori assoluti (euro) o in percentuali, o in entrambi i modi. Se vi è un margine non utilizzato, indicarlo come “fondo di riserva”

- c) gli *effetti abrogativi impliciti*, in modo da rendere chiara la successione temporale dei contratti integrativi e la disciplina vigente nelle materie demandate alla contrattazione integrativa;

in via generale, si suggerisce di inserire nel contratto una clausola che abroga tutti i contratti integrativi precedenti e quindi di inserire nella relazione una frase del tipo “la contrattazione integrativa in esame sostituisce tutte quelle precedenti”. Coloro che preferiscono complicarsi la vita mantenendo in vita parti di contratti precedenti e negoziando solo delle integrazioni, dovranno specificare analiticamente in questa parte della relazione quali articoli e di quali contratti precedenti devono ritenersi tuttora vigenti, aggiungendo l’esplicita menzione che tali clausole sono compatibili con il quadro normativo vigente. In più, una nota esplicita della Circolare prescrive la “riproduzione testuale” delle clausole mantenute in vita, evidentemente per consentire un più efficace controllo da parte dei Revisori. Meglio evitare e seguire la strada suggerita della sostituzione integrale

- d) illustrazione e specifica attestazione della coerenza con le previsioni in materia di *meritocrazia e premialità* (coerenza con il titolo III del Decreto Legislativo n. 150/2009, le norme di contratto

nazionale e la giurisprudenza contabile) ai fini della corresponsione degli incentivi per la performance individuale ed organizzativa;

inserire una sintetica menzione del tipo “non applicabile ai sensi dell’art. 5 DPCM 26.1.2011”

- e) illustrazione e specifica **attestazione** della coerenza con il principio di *selettività delle progressioni economiche* finanziate con il Fondo per la contrattazione integrativa – progressioni orizzontali – ai sensi dell’articolo 23 del Decreto Legislativo n. 150/2009 (previsione di valutazioni di merito ed esclusione di elementi automatici come l’anzianità di servizio);

inserire una breve frase del tipo “a livello di istituzione scolastica non si fa luogo ad attribuzione di progressioni economiche”

- f) illustrazione dei *risultati attesi* dalla sottoscrizione del contratto integrativo, in correlazione con gli strumenti di programmazione gestionale (Piano della Performance), adottati dall’Amministrazione in coerenza con le previsioni del Titolo II del Decreto Legislativo n. 150/2009;

chi avesse eventualmente seguito le indicazioni da noi fornite nel documento sulla relazione illustrativa pubblicato sul sito Anp Lazio cui si è fatto riferimento in precedenza, potrebbe sviluppare qui le considerazioni di congruenza fra le deliberazioni fatte adottare dal Consiglio di Istituto e le clausole contenute nella bozza di intesa contrattuale. Per tutti gli altri, utilizzare la stessa formula suggerita al punto d) precedente

- g) altre informazioni eventualmente ritenute utili per la migliore comprensione degli istituti regolati dal contratto.

utilizzare solo se ritenuto utile e opportuno: altrimenti, lasciare in bianco.

Novembre 2012