

E QUANDO L'ACCORDO NON SI TROVA?

DI MARIO GUGLIETTI

Nella procedura negoziale integrativa, disciplinata dall'**art. 7 dell'Ipotesi di CCNL relativo al Comparto Istruzione e Ricerca sottoscritta il 9 febbraio 2018**, in riferimento alla disciplina contenuta nell'art. 40, comma 3-ter, del D.lgs. 165/2001 in caso di mancato raggiungimento dell'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, si possono verificare due specifiche circostanze:

- 1) **Comma 6:** decorsi 30 + 30 gg. dall'inizio della trattativa senza raggiungimento dell'accordo e senza l'indicazione di ulteriori vincoli temporali, le parti riassumono prerogative e libertà d'azione e decisione; cioè:
 - l'Amministrazione può adottare misure e provvedimenti
 - il Sindacato può proclamare eventuali azioni di mobilitazione e contrasto
- 2) **Comma 7:** se il mancato accordo riguarda materie per le quali un vuoto di disposizioni determina un *"oggettivo pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa"*, l'Amministrazione decide in via provvisoria fino alla successiva sottoscrizione e prosegue la trattativa, per pervenire all'accordo in tempi celeri entro 45 + 45 gg., come previsto dall'art. 40, comma 3-ter, del D.lgs. 165/2001.

Pertanto (almeno così sembrerebbe), il discrimine tra il comma 6 e il comma 7 è **l'esistenza o meno del pregiudizio oggettivo alla funzionalità dell'azione amministrativa**, a proposito del quale giova richiamare una disposizione contenuta nel 4° periodo dell'art. 40, comma 3-ter dello stesso D.lgs. 165/2001, che ha previsto l'istituzione presso l'ARAN di un **Osservatorio** *"... a composizione paritetica con il compito di monitorare i casi e le modalità con cui ciascuna amministrazione adotta gli atti di cui al primo periodo. L'osservatorio verifica altresì che tali atti siano adeguatamente motivati in ordine alla sussistenza del pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa ... omissis"*.

La precedente formulazione del comma 3-ter dell'art. 40 stabiliva che *"al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica, qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione ... omissis"*.

Il ricorso all'atto unilaterale aveva un'ampia e generica motivazione (... *assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica...*) che dava **spazio alla discrezionalità** della parte pubblica evidentemente non interessata alla conclusione dell'accordo o quanto meno ad un suo tempestivo raggiungimento.

Il nuovo testo indica vincoli più stringenti rispetto al ricorso da parte datoriale all'atto unilaterale (cioè l'esistenza del pregiudizio obiettivo alla funzionalità dell'azione amministrativa) e stabilisce precisi termini temporali (45 + 45 gg.) per la conclusione della trattativa così come, con il richiamo all'art. 8 (*"Clasole di raffreddamento"*) esplicita i principi etico-sociali e politico-sindacali ai quali



le parti negoziali debbono *improntare* i propri comportamenti: *responsabilità, correttezza, buona fede, trasparenza*, con l'ulteriore precisazione che il sistema delle relazioni sindacali “... è orientato alla prevenzione dei conflitti” (comma 1). Ciò deve valere soprattutto per le materie di incidenza salariale sul rapporto di lavoro, la cui disciplina è istituzionalmente demandata a fonte pattizia.

Il ricorso discrezionale da parte dell'Amministrazione all'atto datoriale deve ritenersi comunque precluso o quantomeno temporalmente condizionato dal comma 7 dell'art. 22 che fissa l'avvio della sessione negoziale di contrattazione integrativa “entro il 15 settembre”, stabilendo che la sua durata “... non può comunque protrarsi oltre il 30 novembre”.

NB: Esiste un'incongruenza tra il vincolo temporale del 45 + 45 = 90 gg. e quello intercorrente dal 15 settembre al 30 novembre (= 76 gg.), da cui nasce il problema della data (della quale pertanto è plausibile ammettere, entro certi limiti in relazione alla complessità della materia da disciplinare, la natura non prescrittiva bensì ordinativa) a partire dalla quale l'Amministrazione può esercitare legittimamente la sue prerogative datoriali, cioè: **provvedere**, in via provvisoria, **fino alla successiva sottoscrizione e proseguire le trattative** al fine di pervenire in tempi certi alla conclusione dell'accordo.

Alla luce delle integrazioni e modifiche complessivamente apportate al sistema delle relazioni sindacali rispetto alla previgente disciplina del D.Lgs. 165/2001, sembrerebbe quindi superata la massima finora ricavata dalla dottrina giuslavoristica secondo la quale “l'**obbligo a contrattare**” non comporterebbe il corrispettivo “**obbligo a contrarre**”.

Infatti tutto il nuovo sistema delle relazioni sindacali, andando oltre la riaffermazione dello storico criterio del **contemperamento** dell'obiettivo del “*miglioramento delle condizioni di lavoro dei dipendenti*” con “*l'esigenza di incrementare l'efficacia e l'efficienza dei servizi prestati*”, risulta fortemente interessato a “*migliorare la qualità delle decisioni*” assunte non solo in sede di contrattazione collettiva integrativa ma anche attraverso i modelli della “**partecipazione**”, ed in particolare del “**confronto**”, finalizzati a instaurare **forme approfondite e costruttive di dialogo** tra le parti “... al fine di consentire ai soggetti sindacali di esprimere valutazioni esaustive e di partecipare costruttivamente alla definizione delle misure che l'amministrazione intende adottare” (art. 6, comma 1).

In sostanza si assume il principio in virtù del quale i percorsi di formazione delle decisioni, “*nel rispetto dei distinti ruoli e responsabilità delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti sindacali*” (art. 4, comma 3), tanto più perseguono gli obiettivi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità, quanto più risultano **partecipati e condivisi**.

È dunque interesse delle parti pervenire in tempi certi alla conclusione dell'accordo.

In tal senso, modificando la richiamata massima giuslavoristica, noi siamo convinti che contrattare è obbligatorio, ma contrarre è comunque ... **conveniente!**



Le considerazioni fin qui svolte, che fanno riferimento a quanto contenuto nella parte generale delle nuove disposizioni contrattuali, hanno ovviamente ricadute anche per quanto riguarda le norme contenute nella sezione specifica relativa alla scuola. Si propone di seguito una ricognizione dell'art. 22 del CCNL, evidenziando in particolare le materie affidate alla contrattazione a livello di istituto.

Art. 22

Comma 4 - Dispone la declaratoria delle materie rispettivamente **oggetto di contrattazione integrativa** a livello nazionale (indicate con la lettera **a**), a livello regionale (lett. **b**) e a livello di istituzione scolastica/educativa (lett. **c**).

Comma 5 - Indica le materie cui si applica l'art. 7, comma 6.

- 1) **a1** - "procedure e criteri generali per la mobilità professionale e territoriale"
- 2) **a2** - "criteri generali per le assegnazioni provvisorie e utilizzazioni annuali del personale docente, educativo e ATA"
- 3) **a3** - "criteri generali di ripartizione delle risorse per la formazione del personale docente, educativo ed ATA"
- 4) **a4** - "criteri per l'esercizio dei diritti e dei permessi sindacali ai sensi dell'art. 30 del CCNQ 4/12/2017"
- 5) **c1** - "attuazione della normativa in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro"
- 6) **c5** - "criteri e modalità di applicazione dei diritti sindacali, nonché la determinazione dei contingenti di personale previsti dall'accordo sull'attuazione della legge n. 146/1990"
- 7) **c6** - "criteri per l'individuazione di fasce temporali di flessibilità oraria in entrata e in uscita per il personale ATA, al fine di garantire una maggiore conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare"
- 8) **c7** - "criteri generali di ripartizione delle risorse per la formazione del personale nel rispetto degli obiettivi e delle finalità definiti a livello nazionale con il Piano annuale di formazione dei docenti"
- 9) **c8** - "criteri generali per l'utilizzo di strumentazioni tecnologiche di lavoro in orario diverso da quello di servizio, al fine di una maggiore conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare (diritto alla disconnessione)"
- 10) **c9** - "riflessi sulla qualità del lavoro e sulla professionalità delle innovazioni tecnologiche e dei processi di informatizzazione inerenti i servizi amministrativi e a supporto dell'attività scolastica"

Comma 6 - Indica le materie cui si applica l'art. 7, comma 7.

- 1) **a5** - "criteri di riparto del fondo di cui all'art. 39-bis sulla base dei parametri indicati al comma 7 di tale articolo"
- 2) **b2** - "criteri di allocazione e utilizzo delle risorse"... *omissis* "... lotta contro l'emarginazione scolastica, interventi sulle aree a rischio e a forte processo migratorio"
- 3) **c2** - "criteri per la ripartizione delle risorse del fondo d'istituto"



- 4) **c3** - “criteri per l’attribuzione dei compensi accessori, ai sensi dell’art. 45, comma 1, del d.lgs. 165/2001 al personale docente, educativo ed ATA ... *omissis*”
- 5) **c4** - “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”

Gli ultimi tre punti riguardano materie aventi incidenza salariale.

Alla Contrattazione Integrativa a livello di Istituzione Scolastica ed Educativa (comma 4, lett. c), sono pertanto rimesse complessivamente **9 materie**.

