

Le relazioni sindacali nei piccoli comuni alla luce del CCNL 22.01.2004.

Informazione, consultazione, concertazione – Parte Prima.

Premessa.

Il pubblico impiego, prima della riforma del 1993, era disciplinato esclusivamente per via legislativa da una numerosa e complessa serie di norme diversificate a seconda dei diversi settori dell'organizzazione amministrativa e sovente differenziata da ente a ente.

Il rapporto di impiego dei dipendenti degli enti locali (Comuni, Province e loro Consorzi) trovava la sua fonte nell'art.222 del T.U. legge comunale e provinciale del 1934.

Per le autonomie locali, come del resto avvenuto per la gran parte delle pubbliche amministrazioni, il quadro normativo è stato travolto dal D.Lgs. n.29 del 1993 che ha determinato la cosiddetta *privatizzazione* del rapporto di pubblico impiego.

In altri termini, si è proceduto nell'estensione al rapporto di lavoro alle dipendenze di pubbliche amministrazioni, di regole e principi tipici del settore privato.¹

L'art.2 del D.Lgs. n.165/2001, che in linea sostanziale riprende le previsioni dell'art.2, commi da 1 a 3 del D.Lgs. n.29/93, come sostituiti prima dall'art.2 del D.Lgs. n.546/93 e poi dall'art.2 del D.Lgs. n.80/98, ha ridefinito l'assetto delle fonti in tema di lavoro pubblico.

In particolare, nel caso degli enti locali, il quadro normativo risulta così composto:

- Codice Civile
- Leggi contenenti deroghe di matrice pubblicistica (D.Lgs. n.165/2001)
- Contrattazione (CCNL, Contratto decentrato, contratto individuale)

Il processo di privatizzazione, dunque, ha portato a compimento un modello di regolazione del lavoro pubblico basato sul contratto di lavoro.

La contrattualizzazione conseguentemente ha introdotto il rafforzamento della bilateralità dei rapporti e per certi versi "imposto" lo sviluppo di stabili relazioni negoziali tra le parti.

È necessario, ad ogni modo, sottolineare che i primi "esperimenti" in ordine alla contrattazione pubblica avevano evidenziato un notevole squilibrio nella forza contrattuale tra le parti.

Con la prima versione del D.Lgs. n.29 del 1993, infatti, gran parte dei poteri contrattuali erano costituiti in capo alla parte datoriale.

Ad ogni buon conto, il legislatore è intervenuto tempestivamente nel "riequilibrare" la forza contrattuale tra le delegazioni trattanti, prima con il D.lgs. n.546 del 1993, successivamente con il del Lgs. n.80 del 1998.

¹ È opportuno segnalare che la privatizzazione del pubblico impiego trova un limite oggettivo nella previsione di cui all'art.3 del D.Lgs. 165/2001. In virtù di detta disposizione continuano ad essere assoggettati ad un regime di diritto pubblico: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e le forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e prefettizia, i professori ed i ricercatori universitari, i dirigenti generali dello Stato e quelli del parastato equiparati, i dipendenti della Banca d'Italia e della Consob.

Allo stato attuale, in vigore del D.Lgs. n.165/2001 e dei CCNL di comparto², il processo di “riequilibrio” può considerarsi concluso.

Il rafforzamento degli istituti di partecipazione, se da un lato ha consentito alle organizzazioni sindacali di incidere in maniera diretta nella definizione dei modelli di gestione dei rapporti di lavoro, dall’altro ha proposto alle pubbliche amministrazioni nuove opportunità gestionali, rafforzando i livelli di autonomia organizzativa.

Il panorama attuale offre soluzioni molteplici nella programmazione dell’utilizzo del capitale umano, ma risultati coerenti con i moderni obiettivi delle organizzazioni pubbliche potranno essere conseguiti solo se gli enti sapranno definire e porre in essere modelli relazionali efficaci tra la parte datoriale e le rappresentanze sindacali.

Sono in gioco la legittimazione sociale della Pubblica Amministrazione e la definizione di nuovi standard di benessere organizzativo.

Entrando nel merito del sistema di relazioni sindacali negli enti locali³ alla luce del CCNL 22.01.2004, è opportuno sottolineare tre aspetti fondamentali: in primo luogo, il nuovo accordo conferma il sistema di relazioni sindacali previsto dal CCNL 1.4.1999; in seconda battuta ridefinisce i tempi e le procedure in ordine alla stipulazione dei contratti decentrati integrativi e alla concertazione; da ultimo introduce il sistema delle relazioni sindacali a livello di Unioni di Comuni.⁴

L’art.3 del CCNL 22.01.2004, nel confermare il sistema delle relazioni sindacali previste dal CCNL 1.04.1999, ripropone gli obiettivi e gli strumenti introdotti dal previgente accordo nazionale.

L’art.3 del CCNL 1.04.1999 stabilisce che *“il sistema delle relazioni, nel rispetto dei distinti ruoli e responsabilità degli enti e dei sindacati, è definito in modo coerente con l’obiettivo di contemperare l’esigenza di incrementare e mantenere elevata l’efficacia e l’efficienza dei servizi erogati alla collettività, con l’interesse al miglioramento delle condizioni di lavoro e alla crescita professionale del personale”*.

È, dunque, evidente come la contrattazione nazionale esprima e confermi i due obiettivi specifici e peculiari del sistema di relazioni sindacali: l’efficacia e l’efficienza dei servizi in un’ottica di customer satisfaction e la soddisfazione del lavoratore nell’ottica del benessere organizzativo.⁵

La norma contrattuale⁶, inoltre, fornisce anche gli strumenti per l’implementazione di stabili modelli relazionali, articolandoli come segue:

² Il CCNL 1.4.1999 e il CCNL 22.01.2004 rendono obbligatoria la costituzione di stabili relazioni sindacali. Non a caso, come meglio si specificherà in seguito, la mancata adozione di comportamenti coerenti con quanto previsto dagli art.7 e seguenti del CCNL 1.4.1999 è suscettibile di configurare un comportamento antisindacale ai sensi dell’art.28 dello Statuto dei lavoratori.

³ Nel prosieguo si farà riferimento alle relazioni sindacali nei comuni privi di dirigenti.

⁴ È importante sottolineare che il nuovo contratto collettivo nazionale del comparto Regioni – Autonomie Locali prende atto della rilevanza nel panorama organizzativo degli enti locali dei modelli di gestione associata di funzioni e servizi, sicché in più parti procede nel disciplinare soluzioni da applicarsi alle gestioni associate.

⁵ A tal fine si segnala la pubblicazione di Cantieri in collaborazione del Ministero della Funzione Pubblica: Benessere Organizzativo – Per migliorare la qualità del lavoro nelle organizzazioni pubbliche.

⁶ Cfr. art.3, comma 2, CCNL 1.04.1999.

- Contrattazione collettiva nazionale.
- Contrattazione collettiva decentrata integrativa.
- Contrattazione decentrata integrativa a livello territoriale.
- Concertazione e informazione.

Nell'ambito del presente articolo saranno trattati gli istituti dell'informazione, della consultazione e della concertazione.

L'informazione – art.7 CCNL 1.04.1999.

L'*informazione* rappresenta il modello relazionale più "leggero" previsto dal vigente CCNL.

Gli "spazi di informazione" sono chiaramente delineati dell'art.7 del CCNL 1.04.1999 e fanno riferimento agli atti di valenza generale concernenti il rapporto di lavoro, l'organizzazione degli uffici e la gestione delle risorse umane.

Conseguentemente deve escludersi ogni obbligo di informazione di carattere specifico e particolare concernente lo status o la gestione del singolo rapporto di lavoro.⁷Eventuali controversie nell'ambito del singolo rapporto di lavoro, dunque, sono attratte al contenzioso individuale.

La comunicazione relativa agli atti aventi valenza generale va fornita in maniera tempestiva e capillare, nella forma prescelta dall'ente e dallo stesso ritenuta più idonea allo scopo.

L'informazione può essere essenzialmente di due tipi: preventiva o successiva.

L'informazione preventiva deve essere prodotta qualora, per il contenuto degli atti, sia prevista una possibile procedura di concertazione o quando l'argomento sia oggetto di contrattazione decentrata integrativa.⁸

Risulta necessario, all'evidenza, che l'amministrazione soddisfi l'obbligo di comunicazione prima dell'adozione del provvedimento formale.

In tutti gli altri casi, l'informazione può essere successiva.

La contrattazione nazionale, in tema di informazione, ha previsto l'adozione di misure per l'implementazione di stabili relazioni tra la parte datoriale e le rappresentanze sindacali. Il comma 3, dell'art.7 del contratto 1999, infatti, stabilisce che periodicamente, e comunque almeno una volta l'anno, le parti si riuniscano al fine di un incontro più organico di informazione generale, alla luce delle scelte compiute e degli intendimenti futuri, nonché sugli obiettivi generali in materia di gestione dei servizi, del personale e dell'organizzazione del lavoro in generale, oltre che sulla verifica sullo stato di applicazione delle norme e degli accordi sottoscritti.

È previsto, in ogni caso, l'obbligo di incontro tra le delegazioni nell'ipotesi che l'amministrazione intenda intraprendere iniziative volte alla innovazione tecnologica nella gestione degli uffici e dei servizi o in relazione ad eventuali processi di esternalizzazione, dismissione e trasformazione.⁹

⁷ Cfr. Orientamento applicativo ARAN n.499-7A1.

⁸ Vedi art.7, comma 2, CCNL 1.04.1999.

⁹ Vedi art.7, comma 3, CCNL 1.04.1999.

Si tratta, nel contesto dell'attuale processo di esternalizzazione di funzioni da parte degli enti locali, di una norma volta a garantire gli interessi dei lavoratori, evitando tensioni occupazionali di vasta portata, e di assicurare standard ottimali nell'erogazione dei servizi in favore della collettività durante la fase di trasformazione o modificazione del soggetto titolare dell'attività.

Per ciò che attiene alle problematiche concernenti il mancato rispetto delle regole in materia di relazioni sindacali, è importante evidenziare che la violazione dell'obbligo di informazione può formare oggetto di ricorso da parte delle organizzazioni sindacali al particolare strumento previsto dall'art.28 della legge 300/70 (Statuto dei lavoratori) per la repressione della condotta antisindacale.¹⁰

D'altro canto, nel caso di informazione preventiva, trattandosi di modello relazionale da rispettare in via precauzionale rispetto all'adozione del provvedimento formale, in sede di giudizio, il giudice oltre a dichiarare l'antisindacalità del comportamento dell'ente, potrebbe anche ordinare la rimozione degli effetti di tale comportamento disapplicando gli atti adottati dal datore di lavoro senza il rispetto del vincolo relazionale prescritto,¹¹ o ancora potrebbe punire l'ente prevedendo l'obbligo specifico di dare comunicazione dei provvedimenti da adottare.¹²

La consultazione – Art.7 – comma 4 – CCNL 1.04.1999.

La consultazione preventiva è una forma residuale, non più espressamente contemplata dal contratto, se non in calce all'istituto dell'informazione, come una sorta di specificazione e completamento di quest'ultima.

Il modello relazionale in esame presuppone in via preventiva un obbligo di informazione.

La procedura di consultazione si applica a fattispecie specifiche quali quelle disciplinate dall'art.19 del D.Lgs. n.626/94 e s.m.i., nel qual caso è prevista la consultazione del rappresentante della sicurezza e alle materie per le quali è prevista dal D.Lgs. n.165/2001.¹³

Di particolare interesse è la disciplina di cui all'art.6, comma 1, del D.Lgs. n.165/2001.

La norma, infatti, sancisce che *“l'organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche sono determinate ... previa verifica degli effettivi fabbisogni e previa consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative ...”*.

Relativamente alla procedura da seguire, l'ARAN, in assenza di specifiche indicazioni, suggerisce che nel caso in cui l'obbligo di consultazione sia espressamente previsto dalla legge o dal CCNL, l'ente,

¹⁰ In base all'art.28 dello Statuto dei lavoratori, per condotta antisindacale si intende *“l'impedire o il limitare l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale, oltre che del diritto allo sciopero”*.

¹¹ Vedi orientamento applicativo ARAN n.449-7B1.

¹² Trib. Palmi – 14.08.2001 – Il principio enunciato dalla sentenza ha carattere innovativo in tema di relazioni sindacali, in quanto impone all'ente un obbligo specifico di *“facere”* e non si limita alla disapplicazione dei provvedimenti illegittimamente adottati.

¹³ La norma contrattuale in realtà fa riferimento al D.Lgs. n.29/93, allo stato attuale il rinvio deve intendersi al D.Lgs. n.165/2001.

previa adeguata informazione, possa limitarsi ad acquisire, senza altre particolari formalità, il parere dei soggetti sindacali, in essi comprese le RSU.¹⁴

La concertazione – Art.8 CCNL 1.04.1999 così come sostituito dall’art.6 CCNL 22.01.2004.

La concertazione consiste in una procedura non negoziale a termine volta a favorire, ove possibile, la ricerca di una posizione condivisa sulle materie ad essa espressamente demandate, ma normalmente rientranti nell’autonomo esercizio dei poteri organizzativi del datore di lavoro pubblico.¹⁵

Le materie oggetto di concertazione sono elencate in maniera esaustiva dall’art.8 del CCNL 1.04.1999 così come sostituito dall’art.6 del CCNL 22.01.2004 e dall’art.16, comma 2, del CCNL 31.03.1999.

Materie oggetto di concertazione	
Art.8 – CCNL 1.04.1999	Art.16, comma 2, CCNL 31.03.1999 (definizione dei principi generali)
<ul style="list-style-type: none"> • Articolazione dell’orario di servizio • Calendari delle attività delle istituzioni scolastiche e degli asili nido • Criteri per il passaggio dei dipendenti per effetto di trasferimento di attività o di disposizioni legislative comportanti trasferimenti di funzioni e di personale • Andamento dei processi occupazionali • Criteri generali per la mobilità interna 	<ul style="list-style-type: none"> • Svolgimento di selezioni per i passaggi tra qualifiche • Valutazione delle posizioni organizzative e relativa graduazione delle funzioni • Conferimenti di incarichi relativi alle posizioni organizzative e relativa valutazione periodica • Metodologia permanente di valutazione • Individuazione delle risorse aggiuntive per il finanziamento del fondo per la progressione economica interna alla categoria <ul style="list-style-type: none"> • Individuazione di nuovi profili professionali • Attuazione delle regole relative agli aggiornamenti e/o modificazioni del sistema di finanziamento delle progressioni economiche all’interno della categoria prevedendo valori minimi di riferimento per il costo del personale all’interno di ciascuna categoria

¹⁴ Vedi orientamento operativo ARAN n.499-7C1.

¹⁵ Vedi orientamento applicativo ARAN n.499-8A1

È opportuno sottolineare che, trattandosi di procedura non negoziale, la concertazione non può in nessun caso tradursi in un contratto decentrato. La stessa norma contrattuale, infatti, ribadisce che *“la procedura di concertazione, nelle materie ad essa riservate, non può essere sostituita da altri modelli di relazioni sindacali”*¹⁶.

La concertazione è, pertanto, riferita ad argomenti specifici e si sviluppa a seguito di regolare informazione preventiva alle rappresentanze sindacali e alle R.S.U..

Le organizzazioni sindacali, ricevuta l'informazione hanno la possibilità, entro i dieci giorni dall'avvenuta ricezione della comunicazione, di attivare il tavolo di confronto. Detto termine, in casi di urgenza, può essere ridotto a cinque giorni.

La sostituzione dell'art.8 del CCNL 1.04.1999 ad opera dell'art.6 del CCNL 22.01.2004, ha consentito di superare alcuni dubbi interpretativi relativi alla previgente disciplina concertativa.

Tuttavia è opportuno sottolineare come dottrina e giurisprudenza già convergevano nel ritenere l'istituto a carattere non negoziale.¹⁷

Il tribunale de L'Aquila, (giudice Mostarda) confermava la valenza non negoziale dell'istituto dichiarando la concertazione *“né uno strumento negoziale, né decisionale, ma essenzialmente un momento di confronto finalizzato a porre le basi per una decisione maggiormente partecipata e consapevole, ma pur sempre unilaterale dell'Amministrazione”*.

La decisione dell'Amministrazione non risulta in alcun modo sottoposta al previo accordo con le organizzazioni sindacali, ma può essere unilateralmente adottata, dopo, però, aver regolarmente esperito la procedura di concertazione.

Decorso il termine stabilito senza che le organizzazioni sindacali abbiano richiesto l'attivazione del tavolo di concertazione, l'ente si attiverà senza necessità di ulteriori confronti.

Il tavolo di concertazione si svolge mediante appositi incontri che iniziano entro il quarto giorno dalla ricezione della richiesta di confronto.

La norma, inoltre, stabilisce che, pur trattandosi di una procedura non finalizzata necessariamente all'accordo, le parti durante il confronto debbano attenersi a principi di responsabilità, correttezza e trasparenza.

La fase di concertazione deve concludersi entro trenta giorni dall'apertura del tavolo di confronto e, al termine delle operazioni, deve essere redatto processo verbale dal quale risultino esplicitamente le posizioni delle parti¹⁸.

Analogamente a quanto evidenziato in tema di informazione, anche la mancata adesione alle richieste sindacali entro i termini stabiliti per la concertazione sono suscettibili di costituire condotta antisindacale con le medesime conseguenze precedentemente indicate.¹⁹

¹⁶ Vedi art.8, comma 1, CCNL 1.04.1999 come sostituito dall'art.6 del CCNL 22.01.2004.

¹⁷ Trib. L'Aquila – 26.10.2002.

¹⁸ Vedi art.8, comma 2, CCNL 1.04.1999 come sostituito dall'art.6 del CCNL 22.01.2004.

¹⁹ Trib. Palmi – 14.08.2001.