



# **Il nuovo modello di relazioni sindacali nel pubblico impiego**

Regole e prassi

(le nuove forme partecipative, contrattazione e titolarità dei livelli contrattuali)

A cura di Carmine Russo





# INDICE

1.	Il nuovo contesto dopo otto anni di blocco	pag. 5
2.	I cambiamenti nel contesto italiano	" 6
3.	Le differenze nella specifica fase del rinnovo	" 8
4.	Tra partecipazione e contrattazione	" 9
5.	Quale trasparenza per le nuove relazioni sindacali	" 9
6.	Il Comitato paritetico per l'innovazione	" 13
7.	Per una informazione e un confronto di stampo europeo	" 13
8.	Per una contrattazione organizzativa esigibile	" 15
9.	Sul concetto di "sindacato firmatario" e relative conseguenze sulla titolarità dei livelli contrattuali	" 15





## 1. Il nuovo contesto dopo otto anni di blocco

Le relazioni sindacali negli ultimi dieci anni, anche e forse soprattutto per effetto della crisi finanziaria che ha interessato tutte le economie, sono profondamente cambiate sia nel settore privato che in quello pubblico: nel primo il livello contrattuale predominante sta diventando quello aziendale con una riduzione del ruolo regolativo del contratto nazionale; nel secondo, al contrario, si sono rafforzati i processi di accentramento e di controllo già del livello nazionale, e rinsaldati i vincoli di dipendenza del secondo livello (nazionale di ente o decentrato di amministrazione) da quello nazionale di comparto.

In entrambi i settori, inoltre, si sono sviluppati maggiormente percorsi partecipativi, di maggior coinvolgimento dei lavoratori nei processi organizzativi, anche riassorbendo in questa modalità materie precedentemente affidate alla contrattazione collettiva.

In altri termini, negli ultimi anni si va assistendo al tentativo di superamento di relazioni collettive conflittuali e di consolidare e diffondere una partecipazione responsabile che consenta alle organizzazioni di rappresentanza dl lavoro di proporre e influenzare le decisioni organizzative datoriali.

Ciò non significa, naturalmente, che venga meno la contrattazione collettiva: si tratta invece di eliminare ogni formalismo procedurale alla modalità partecipativa e di affidare alla contrattazione collettiva gli aspetti riguardanti il rapporto di lavoro che siano conseguenti all'organizzazione adottata. Da questa diversa articolazione delle modalità di rapporto tra datore di lavoro e rappresentanza del lavoro, deriva necessariamente l'affinamento della capacità sindacale di leggere l'organizzazione del lavoro e di intervenire anche con proposte di fattibilità nel dialogo con la parte datoriale.

I processi di rilegificazione, come è stato sottolineato da diversi autori e ricerche in ambito europeo ha di fatto messo in crisi anche il modello organizzativo e dirigenziale che si era andato affermando soprattutto negli scorsi anni '80 e '90, conosciuto come New Public Management (NPM) e che era fondato su una ampia autonomia organizzativa e gestionale del dirigente soprattutto rispetto alla legge e ai rappresentanti politici delle amministrazioni e su una contrattualizzazione del rapporto di lavoro che affidasse alla contrattazione collettiva ampi elenchi di materie negoziabili.

L'irrigidimento nella legge di alcune soluzioni gestionali del lavoro e dell'organizzazione e la riconduzione del ruolo dirigenziale nella dimensione del rispetto degli adempimenti (con relativa accentuazione, anche per la dirigenza, del controllo disciplinare) ha di fatto limitato la discrezionalità organizzativa e posto tutti i soggetti interni all'organizzazione nella nuova situazione di cercare soluzioni di miglioramento organizzativo con minori risorse finanziarie e professionali a disposizione anche per alimentare lo scambio contrattuale: il blocco del turnover e per molti anni della contrattazione collettiva sono conseguenza e in parte causa di questa nuova situazione.

Le tendenze che abbiamo descritto sembrano ormai caratterizzare un futuro di medio-lungo termine, in Italia e all'estero, soprattutto per finanze pubbliche, come la nostra, ancora ad alto tasso e rischio di vulnerabilità. Ed è questa la prima ragione per cui – parlando di relazioni sindacali – non è possibile limitarsi a sperare in un ritorno al modello precedente, ma è necessario costruire nuovi strumenti e nuove procedure per essere in grado di intervenire in modo convincente e responsabile sui processi decisionali delle amministrazioni.

Una seconda innovazione che sta interessando i modelli organizzativi e istituzionali delle amministrazioni pubbliche in tutti i Paesi è quello che mira a garantire una sempre maggiore



trasparenza delle informazioni riguardanti gli assetti e le attività delle amministrazioni, con relativo incremento anche delle modalità di accesso a queste informazioni.

Questa normativa emanata prevalentemente con la finalità di combattere la corruzione che possa annidarsi in zone grigie e poco visibili della organizzazione ha come suoi naturali destinatari gli utenti delle amministrazioni in quanto tali, con lo scopo di mantenere un controllo costante sull'amministrazione e sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche.

Nelle soluzioni e proposte più estreme la partecipazione sociale garantita dalla normativa anticorruzione dovrebbe sostituire quasi completamente quella sindacale interna alle amministrazioni.

## 2. I cambiamenti nel contesto italiano

Queste tendenze sono visibili anche nel settore pubblico italiano, al pari di quanto avvenuto in quasi tutti i paesi europei che negli anni precedenti la crisi si erano mossi verso una maggiore contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico: una tendenza fatta di una rilegificazione di alcuni istituti del rapporto di lavoro e di un maggiore controllo sul rispetto dei vincoli di spesa da parte dei contratti collettivi di tutti i livelli. Ma anche e contemporaneamente di una nuova disciplina in tema di trasparenza e accesso che ampliava di molto gli spazi inaugurati con la legge 241/1990 sul procedimento amministrativo.

Nello schema successivo, sono evidenziate le principali tappe normative con le relative innovazioni che hanno determinato i mutamenti evidenziati in precedenza ai primi segnali di crisi resisi visibili a partire dal 2008.

Va subito detto, per non ingenerare una falsificata chiave di lettura, che i provvedimenti che seguono sono stati adottati in sostanziale continuità di impostazione, da maggioranze parlamentari e composizioni di governo tra loro differenti, come è ricavabile dalla data dei provvedimenti.

<b>DECRETO-LEGISLATIVO 27 ottobre 2009, n. 150</b> Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.	Prevalenza della legge sulla contrattazione, riduzione delle forme partecipative, rigidità del sistema di valutazione
<b>DECRETO-LEGGE 31 maggio 2010, n. 78</b> Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica (con successive proroghe di blocco della contrattazione e congelamento fondi).	Blocco della contrattazione, congelamento dei fondi di salario accessorio, blocco del turn-over
<b>LEGGE COSTITUZIONALE 20 aprile 2012, n. 1</b> Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale	Introduce il vincolo di pareggio modificando soprattutto gli articoli 81 e 97
<b>DECRETO-LEGGE 6 luglio 2012, n. 95</b> Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini	Cosiddetta <i>spending review</i> prevede tagli lineari ai costi delle p.a.; amplia leggermente le forme partecipative
<b>LEGGE 6 novembre 2012, n. 190</b> Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.	Avvia la legislazione sulla trasparenza e l'accesso alle informazioni delle pubbliche amministrazioni

<p><b>CORTE COSTITUZIONALE: Sentenza n. 178 del 23/7/2015</b> Superamento blocco contrattazione e rispetto vincoli finanziari</p>	<p>Dichiara l'incostituzionalità del prolungamento del blocco della contrattazione e determina la ripresa nell'ambito delle risorse stanziare nelle leggi di stabilità</p>
<p><b>LEGGE 7 agosto 2015, n. 124</b> Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (artt. 11 e 17)</p>	<p>Legge delega per la revisione della disciplina anche del lavoro pubblico in sostanziale continuità con l'impostazione della legislazione precedente</p>
<p><b>CCNQ 13/07/2016</b> Definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale (2016-2018)</p>	<p>Attua la previsione del dlgs 150/2009 riducendo a 4 il numero dei comparti e quello delle aree dirigenziali</p>
<p><b>INTESA 30 novembre 2016</b> Su quadro normativo e criteri di indirizzo per i rinnovi dei contratti pubblici (Governo – CGIL, CISL, UIL)</p>	<p>Adotta impegni interpretativi anche per l'emanazione dei decreti legislativi attuativi della legge 124/2015 da contenere in quelli che saranno i ddllgg.ss. 74 e 75/2017</p>
<p><b>DPCM 27 febbraio 2017</b> Ripartizione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 365, della legge 11 dicembre 2016, n. 232. (Legge di bilancio)</p>	
<p><b>DECRETO LEGISLATIVO 25 maggio 2017, n. 74</b> Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ...</p>	
<p><b>DECRETO LEGISLATIVO 25 maggio 2017, n. 75</b> Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ...</p>	

Anche senza entrare nel dettaglio degli effetti della legislazione e delle altre "fonti" (giurisprudenziali, amministrative e contrattuali) appena richiamate, possiamo suddividere il periodo che va dal 2009 (primi provvedimenti restrittivi sul rapporto di lavoro e sulle relazioni sindacali) al dicembre 2017 (firma dell'ipotesi di CCNL per le Funzioni centrali 2016-2018) in tre periodi con caratteristiche analoghe.

Il primo periodo arriva fino alla vigilia della sentenza della Corte Costituzionale del 2015: si tratta del periodo caratterizzato dalle maggiori restrizioni di risorse (blocco della contrattazione e del turnover, tagli lineari ai bilanci delle amministrazioni, costituzionalizzazione del tendenziale pareggio di bilancio, maggiori controlli sui entrambi i livelli di contrattazione sia in sede di autorizzazione alla firma che in sede di applicazione dei contratti) e di limitazione delle relazioni sindacali anche di secondo livello (congelamento dei fondi, riduzione delle forme di partecipazione e delle materie di contrattazione collettiva);

Il secondo periodo giunge fino alla vigilia dell'intesa del 30 novembre 2016. Durante questo periodo, soprattutto per effetto della sentenza (che consente la ripresa dei rinnovi contrattuali, seppure senza riconoscimento di arretrati per il periodo antecedente alla sua entrata in vigore e comunque nei limiti di spesa stabiliti dalle leggi di stabilizzazione), si approntano gli strumenti per l'avvio di una nuova fase legislativa e contrattuale, ma comunque in linea di continuità con la legislazione precedente: i criteri di delega della legge Madia non contraddicono l'impostazione della legge Brunetta in materia di rilegificazione del rapporto di lavoro e riduzione degli spazi negoziali e partecipativi.



Il terzo periodo va dall'Intesa del 30 novembre al rinnovo contrattuale delle Funzioni Centrali del dicembre 2017. Durante questo periodo, soprattutto per effetto dell'Intesa sono definite le risorse finanziarie, si pongono le basi interpretative per l'emanazione dei decreti legislativi 74 e 75 del 2017, valorizzando sia il ruolo del lavoro pubblico nell'organizzazione, sia la funzione organizzativa e innovativa delle relazioni sindacali nella duplice dimensione partecipativa e negoziale.

L'omogeneità di questo terzo periodo si coglie soprattutto in quanto è proprio con l'Intesa del novembre 2016 che si definiscono i caratteri interpretativi dei criteri di delega che dovranno guidare l'emanazione dei decreti legislativi attuativi della cd. "legge Madia".

Per quello che qui interessa, attraverso i nuovi criteri direttivi si è operato soprattutto sugli artt. 2, 5 e 40 del d.lgs. 165/2001, in particolare:

- Con le modifiche introdotte all'articolo 2 si è previsto che sulle materie riguardanti il rapporto di lavoro la contrattazione collettiva nazionale possa derogare anche alle normative di legge senza più la necessità di ottenere una preventiva autorizzazione da parte della legge;
- Con le modifiche introdotte all'art. 5 si è di fatto superato la distinzione tra organizzazione del lavoro e organizzazione degli uffici ai fini del coinvolgimento delle organizzazioni sindacali in procedure partecipative e si è di nuovo affidato ai contratti nazionali la disciplina delle diverse forme partecipative utilizzabili all'interno delle amministrazioni.
- Con le modifiche introdotte all'art. 40, pur rimasta sostanzialmente invariata la previsione di alcune materie contrattabili nell'ambito degli spazi riconosciuti dalla legge, si sono meglio chiariti i requisiti di legittimità del ricorso all'"atto unilaterale" sostitutivo di contratti integrativi non giunti a conclusione nei tempi previsti dal contratto nazionale

### 3. Le differenze nella specifica fase del rinnovo

Ma il quadro finanziario e giuridico all'interno del quale ripartono le procedure negoziali per il rinnovo dei CCNL del lavoro pubblico è molto diverso da quello nel quale si erano rinnovati i contratti 2006-2009 in parte per le ragioni indotte dalla crisi cui abbiamo accennato e in parte perché – come ogni volta che l'attenzione viene posta sulla carenza di risorse – è anche rispuntata la polemica nei confronti del lavoro pubblico visto come causa del malessere sociale per l'inefficienza dei servizi e del costo finanziario delle amministrazioni.

Il passaggio dalla campagna di diffamazione contro i "fannulloni" a quella contro i "furbetti del cartellino", di fatto fa da sottofondo polemico alle due ultime stagioni contrattuali, tacendo le condizioni di lavoro sempre più difficili nelle quali i lavoratori pubblici, a partire dai dirigenti, si trovano ad operare a seguito di una riduzione di risorse e finanziamenti professionali e strumentali e di un aumento di aspettative da parte dell'utenza.

Fare almeno le stesse cose di prima ma con meno risorse – non certo controbilanciate dall'introduzione dell'informatica – diventa quindi, in Italia e in Europa la nuova sfida progettuale e organizzativa delle amministrazioni pubbliche.

In verità, nelle stesse condizioni si trova anche il settore privato nel quale la contrattazione collettiva tende ad aziendalizzarsi (con una riduzione di ruolo del contratto nazionale) e si rafforzano forme di partecipazione nei processi organizzativi. E anzi da analisi condotte in ambito europeo si è ricavato in modo esplicito che le aziende che meglio hanno affrontato le conseguenze della crisi e che sono riuscite ad intraprendere una via di rilancio sono quelle che maggiormente hanno sviluppato forme di partecipazione con le rappresentanze dei lavoratori.

Di fatto, l'Intesa del 30 novembre promuove questa impostazione anche nel settore pubblico riuscendo a farla confermare nella nuova versione dell'art. 5 del dlgs 165/2001 che non opera più la distinzione tra organizzazione degli uffici e organizzazione del lavoro e affida ai contratti nazionali il compito di definire le forme partecipative da utilizzare.

I parametri di riferimento di questa impostazione sono che la differenza da quella della *New Public Management* sono:

- Trasparenza e accesso nelle relazioni esterne sia da parte di rappresentanti degli utenti che di singoli;
- Relazioni collaborative anche con altre amministrazioni
- Attenzione all'organizzazione come sistema e non come considerazione di singole risorse
- Integrazione e coordinamento delle risorse interne favorendo un approccio partecipativo.
- Processi decisionali inclusivi e relazioni collaborative

In verità il modello di *NPM* che si era affermato in Italia negli anni '90 (d.lgs. 93/1993, poi divenuto d.lgs. 165/2001) prevedeva un ruolo di governo dell'organizzazione da parte del dirigente (che operava con "i poteri del privato datore di lavoro"), ma questa funzione era comunque temperata da un riconoscimento di un ruolo forte svolto dalla contrattazione collettiva e da una partecipazione (concertazione) con analoghe capacità vincolanti.

È dal 2009, come abbiamo visto, che questo modello si sbilancia a favore della legge e di possibili atti unilaterali sostitutivi della contrattazione, nonché a favore di un ruolo della dirigenza più disciplinare che organizzativo cui corrispondeva un analogo atteggiamento della legge nei confronti della dirigenza.

Le nuove condizioni di carenze richiedono invece un più accentuato clima collaborativo e responsabile da parte di tutti i soggetti organizzativi dal momento che anche le relazioni sindacali cambiano quando la scarsità di risorse non richiede più solo di definire come distribuire risorse esistenti, ma invece di ricercare di massimizzare quelle poche disponibili e di individuare sacche di improduttività che possano nel contempo dettare soluzioni organizzative e incrementare la massa economica a favore dei lavoratori.

#### 4. Tra partecipazione e contrattazione

Ecco quindi che il nuovo modello di relazioni sindacali ha bisogno di esercitarsi con competenza sui problemi organizzativi attraverso forme di confronto specificamente mirate sull'organizzazione degli uffici e del lavoro.

Ciò non significa ridurre la funzione della contrattazione rispetto a quella svolta dalla partecipazione: significa però che, contrariamente al modello precedente, nel quale ad ogni forma di rapporto (informazione, consultazione, concertazione, contrattazione) erano attribuite materie tendenzialmente chiuse in una sorta di microchirurgia dell'organizzazione, nel nuovo modello partecipazione e contrattazione vanno viste come un processo decisionale che, anche se con livelli di condivisione diversi e non necessari, si sviluppa in coerenza e, comunque, tenendo presente le ragioni dell'organizzazione e quelle della tutela del lavoro.

In questo senso, dirigenza e lavoratori sono chiamati ad essere non avversari su campi opposti, ma operatori organizzativi con funzioni diverse.

Gli stessi obblighi di trasparenza e accesso, che non a caso i contratti richiamano esplicitamente all'interno delle relazioni sindacali assumono una funzione organizzativa, tanto che alla tradizionale domanda su *quale sia l'organizzazione migliore al servizio della trasparenza, è possibile aggiungere quella su quale sia la trasparenza migliore al servizio dell'organizzazione.*

#### 5. Quale trasparenza per le nuove relazioni sindacali

È all'interno di questa impostazione che va inquadrato il nuovo modello di relazioni sindacali che si sta affermando nei diversi comparti del lavoro pubblico e che contiene novità che hanno l'obiettivo di essere più incisiva sul fronte organizzativo il rapporto tra dirigenza e rappresentanza del lavoro, evitando che il tutto si esaurisca in una mera riproposizione formale del passato modello.

Come accennato la grande novità di scenario che le relazioni sindacali si trovano oggi a dover affrontare è la scarsità delle risorse da coniugare con una qualità dei servizi che si vuole sempre più adeguata alle esigenze sociali e d economiche del Paese. In altri termini, un coinvolgimento responsabile nell'organizzazione serve soprattutto perché la scarsità delle risorse non consente più un modello di relazioni sindacali interessato soprattutto alla distribuzione di risorse esistenti, ma serve un modello di relazioni sindacali che sia in grado di leggere e progettare una organizzazione più efficace e meno dispendiosa.

La legislazione sulla trasparenza e l'accesso ha subito negli ultimi anni una rapida accelerazione che per molti aspetti ne ha mutato addirittura la funzione da quando in una prima formulazione fu introdotta con la legge 241 fin dal 1990, quando il diritto di accesso era configurabile come partecipazione del soggetto interessato alla definizione di un provvedimento amministrativo e riguardava quindi gli atti nei confronti dei quali l'utente potesse vantare un interesse diretto.

Negli ultimi venti anni il principio di accesso è stato incorporato in quello di trasparenza e abbinato a quello di pubblicità. In altri termini, nella doppia prospettiva della trasparenza come lotta alla corruzione e come controllo sull'utilizzo di risorse finanziarie limitate, la libertà di informazione (da cui l'acronimo inglese *FOIA* che racchiude il concetto di *Freedom of Information Act* - Legge sulla Libertà di Informazione) è stata propugnata anche in ambito internazionale come strumento di controllo e partecipazione, anche a prescindere dal fatto che si avesse un interesse diretto al singolo atto amministrativo.

Il fatto che questa nuova possibilità di accesso alle informazioni, attraverso gli strumenti che esamineremo tra breve, sia nata per finalità diverse da quelle di una disciplina sulle relazioni sindacali non significa che tra i destinatari della legge non rientrino le organizzazioni di rappresentanza del lavoro sia perché alcuni obblighi di trasparenza prescindono anche dalla individuazione di un destinatario interessato (quasi a configurare un obbligo oggettivo e automatico all'informazione), sia perché i principali obblighi di accesso prescindono, come già anticipato, dal fatto di essere titolari di un interesse diretto.

Inoltre, e questo è un aspetto tra non tralasciare, opportunamente la disciplina contrattuale sulle relazioni sindacali richiama esplicitamente gli obblighi di trasparenza che gravano sulle amministrazioni e li riconduce quindi come obbligo diretto anche all'interno del sistema partecipativo previsto dai contratti.

Una volta acquisita questa chiave sistematica di lettura, possiamo passare a una analisi più diretta della normativa italiana in materia che si trova nelle seguenti fonti legislative e amministrative.

**1. D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 - Accesso, pubblicità, trasparenza**

**2. Delibera A.N.A.C. 28 dicembre 2016, n. 1309**

**3. Delibera A.N.A.C. 28 dicembre 2016, n. 1310**

**4. Circolare D.F.P. 30 maggio 2017, n. 2**

Secondo le linee guida dell'ANAC, la trasparenza va considerato "*Principio cardine e fondamentale dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e dei loro rapporti coi cittadini*" e per l'art. 2 del d.lgs. 33/2013 in una considerazione della trasparenza quale "*accessibilità totale **dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa** e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*" (art. 1), le disposizioni del decreto "*disciplinano la **libertà di accesso di chiunque ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni** ..., garantita, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, tramite l'accesso civico e tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati **concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la loro realizzazione.***

Da questi presupposti si comprende come, l'utilizzo di strumenti di accesso e pubblicazione

possano essere alla base sia dell'azione organizzativa sindacale sia dell'alleanza con gli utenti di riferimento delle amministrazioni.

Gli strumenti attraverso i quali la legge garantisce la trasparenza sono di diversa natura: nella prima delle ipotesi sotto descritte si tratta di un obbligo imposto dalla legge che non richiede alcuna attivazione da parte dell'utenza; negli altri casi è necessaria un'attivazione per obbligare l'amministrazione che non abbia rispettato l'obbligo di comunicazione; oppure per avere accesso ad altre informazioni che non siano parte dell'obbligo; oppure, infine, per avere accesso in quanto titolare di una posizione giuridica qualificata, e cioè in ipotesi identiche a quelle già disciplinate dalla legge del 1990.

In particolare, la legge prevede i seguenti strumenti:

- **Pubblicazione obbligatoria** (art. 3)
  - nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione. L'ANAC può identificare i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria per i quali la pubblicazione in forma integrale è sostituita con quella di informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione. In questi casi, l'accesso ai dati e ai documenti nella loro integrità è disciplinato dall'articolo può avvenire tramite l'accesso generalizzato o tramite l'accesso civico.
- **Accesso generalizzato** (art. 5.2)
  - chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti
- **Accesso civico** (art. 5.1)
  - L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione
- **Accesso agli atti (l.n.241/1990)**
  - Interesse qualificato che consente di superare eventuali limitazioni di accesso per il singolo soggetto direttamente interessato (titolare di posizione giuridica qualificata).

Ma quali sono le informazioni e i dati cui è possibile accedere con questi strumenti? E quale interesse organizzativo possono avere per il sistema di relazioni sindacali?

A questo proposito, le indicazioni della legge sugli ambiti di obbligo di pubblicazione sono molto ampi, abbracciano sia la dimensione organizzativa che quella finanziaria dell'ente e forniscono prime indicazioni anche sulla qualità dei servizi erogati.

In particolare gli ambiti sono:

- Organizzazione interna
  - Organigramma, competenze, responsabilità, recapiti
- Incarichi politici e dirigenziali
  - Durata, curriculum, compensi
- Collaboratori, esperti e consulenti (comprese società controllate)
  - Incarichi, curriculum, compensi
- Dotazione organica e costo del personale
  - Tempo indeterminato e altri contratti
- Valutazione
  - Criteri, performance, premi
- Contrattazione collettiva

- Enti e società vigilati o controllati
- Provvedimenti amministrativi
  - Compresi contratti, convenzioni
- Sovvenzioni, contributi, sussidi, ....
- Bilancio preventivo e consuntivo
  - Con indicatori di performance e monitoraggio
- Beni immobili e gestione del patrimonio
- Controlli sull'organizzazione e l'attività amministrativa
- Servizi erogati
  - Standard di qualità e costi di erogazione
- Tempi di pagamento per prestazioni e forniture
- Procedimenti amministrativi
- Contratti pubblici
  - Lavori, servizi, forniture
- Lavori pubblici
  - Pianificazione, realizzazione, valutazione
- Pianificazione e governo del territorio
- Informazioni ambientali

Già da questa elencazione si comprende come le informazioni acquisibili per questa via, integrabili peraltro con ogni altra ritenuta necessaria e non compresa in quelle di obbligo di pubblicazione siano superiori sia a quelle che i precedenti contratti collettivi facevano rientrare nell'informazione successiva, sia come esse possano essere utili se coniugate con gli ambiti di informazione che – come prevedono gli attuali contratti nazionali – devono riguardare tutte le materie di confronto e contrattazione.

Anche perché la qualità delle informazioni da fornire deve rispettare per legge i requisiti di l'integrità, costante aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità, nonché conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, indicazione della loro provenienza e riutilizzabilità.

Come si può notare si tratta di requisiti di qualità analoghi a quelli richiesti per l'informazione sindacale e che può quindi costituire una valida base per impostare le modalità partecipative tipiche dell'azione di rappresentanza, quali il confronto e la contrattazione. Anche perché, secondo legge, "l'esigenza di assicurare adeguata qualità delle informazioni diffuse non può, in ogni caso, costituire motivo per l'omessa o ritardata pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti".

In una gestione organizzativa e sindacale dei diritti di pubblicazione e accesso si può dire quindi che le fasi da consolidare siano:

- a. Verifica della documentazione pubblicata e della qualità dell'informazione fornita;
- b. Eventuale richiesta di adeguamento alla legge degli obblighi di pubblicazione anche tramite la specifica forma dell'"accesso civico";
- c. Predisposizione di una ipotesi di progetto organizzativo da presentare all'amministrazione o istruttoria su progetti predisposti dall'amministrazione;
- d. Verifica delle informazioni sindacali fornite dall'amministrazione in termini di tipologia e qualità funzionali al confronto o alla contrattazione,
- e. Richiesta delle ulteriori informazioni necessarie attraverso il ricorso allo strumento dell'"accesso generalizzato";
- f. Definizione di una piattaforma organizzativa
- g. Attivazione di un approfondimento in ambito di Comitato paritetico per l'innovazione o di una procedura di confronto o contrattazione.

## 6. Il Comitato paritetico per l'innovazione previsto dai contratti nazionali

In generale, i contratti collettivi nazionali definiscono il comitato paritetico per l'innovazione come una modalità relazionale finalizzata ad un *coinvolgimento partecipativo delle organizzazioni sindacali su tutto ciò che abbia una dimensione progettuale, complessa e/o sperimentale, di carattere organizzativo dell'amministrazione.*

Da questa definizione ricaviamo due importanti elementi:

1. Il primo è che la partecipazione al Comitato è garantita solo alle associazioni sindacali e non alla delegazione trattante di secondo livello nella sua interezza;
2. il secondo è che in termini di competenza, il Comitato paritetico non opera su singole materie ma su progetti organizzativi complessivi che, in base alla modifica apportata all'art. 5.2 del d.lgs. 165/2001 (e che abbiamo visto nelle pagine precedenti), riguardano sia l'organizzazione del lavoro che l'organizzazione degli uffici. Si tratta quindi di una importante occasione e sede di confronto strategico per l'organizzazione delle amministrazioni e per la tutela del lavoro.

In questo senso, è il luogo più opportuno per tenere insieme organizzazione del lavoro e organizzazione degli uffici in un approfondimento che ricomprende l'organizzazione anche al di là delle materie affidate al confronto e alla contrattazione.

Questa sede, per la qualificazione, competenza e responsabilità dei componenti (tutti titolari di una rappresentanza diretta), e gestendo opportunamente anche i dati e le informazioni costruite secondo il percorso proposto al punto precedente può infatti consentire alle stesse organizzazioni sindacali di presentare progetti di innovazione complessivi che il comitato deve necessariamente discutere per verificarne la fattibilità e la utilità organizzativa. Ecco quindi che in questa sede le organizzazioni sindacali possono acquisire un ruolo di proposta reale e non essere costretti ad agire solo in base all'iniziativa datoriale.

Ulteriore caratteristica del Comitato paritetico è quella di essere comunque in contatto diretto con i soggetti delle relazioni sindacali che gestiscono le modalità del confronto e della contrattazione. Questa distinzione, ma anche questa stretta relazione potrebbe anche suggerire, a seconda dei casi, di articolare le presenze tra delegazione trattante e componenti del Comitato, inserendo nella prima persone con una più spiccata abilità negoziale e nel secondo persone con una più elevata competenza organizzativa e di analisi del bilancio.

Infine, il Comitato è una opportunità per suscitare la capacità di proposta anche di singoli o gruppi di lavoratori che non siano direttamente coinvolti in un ruolo di rappresentanza. Il coinvolgimento dei lavoratori, in molti modelli europei si è dimostrato utile al fine di apportare modifiche all'organizzazione sulla base della loro professionalità diretta.

Anche per le associazioni sindacali può aprirsi una strada perché siano promotrici di questa valorizzazione delle professionalità, allargando la base del consenso anche oltre la rappresentanza e promuovendo la capacità di proposta di gruppi di lavoratori.

## 7. Per una informazione e un confronto di stampo europeo

Il patrimonio di conoscenze e progettualità macro costruibile con gli strumenti appena esaminati va quindi a concretizzarsi in una prospettiva più specifica e concreta con strumenti razionali più tipici dell'esperienza precedente, ma che anche in questo caso hanno ottenuto significative modifiche, soprattutto nella direzione di una maggiore funzionalità reciproca tra le diverse forme di relazioni sindacali.

In particolare, l'informazione che, come abbiamo detto abbandona la modalità cosiddetta "successiva" ricompresa nelle informazioni ricavabili dall'obbligo di accesso e trasparenza non è più fine a se stessa, ma sempre funzionale alle modalità del confronto e della contrattazione. Il fatto di averla resa sempre funzionalizzata a un obbligo di approfondimento successivo rende

l'informazione uno strumento fondamentale delle relazioni sindacali; ed è per questo che i contratti nazionali ne definiscono meglio di prima modalità, procedure e contenuti, applicando anche in Italia le regole e i principi già disciplinati nei contesti europei.

E, infatti come recitano i contratti nazionali, l'informazione è *il presupposto per il corretto esercizio delle relazioni sindacali e dei suoi strumenti*. Fermi restando gli obblighi in materia di trasparenza, l'informazione è la trasmissione, da parte del datore di lavoro, ai soggetti sindacali, di *dati al fine di consentire loro di prendere conoscenza della questione trattata e di esaminarla*.

Sul piano procedurale poi, l'informazione deve essere data nei tempi, nei modi e nei contenuti adeguati, come definiti e previsti dai contratti collettivi nazionali, atti a *consentire ai rappresentanti dei lavoratori di procedere a una valutazione approfondita del potenziale impatto delle misure da adottare ed esprimere osservazioni e proposte*. E, infatti. Si svolge su tutte le materie oggetto di confronto e contrattazione, in quanto presupposto per la loro attivazione.

Il secondo strumento di relazioni sindacali operativo è rappresentato da quello che il contratto nazionale definisce "confronto": si tratta di una modalità classica di relazioni sindacali presente in molti ambiti europei sia nel settore privato che in quello pubblico e che assume nomi diversi tra i quali "consultazione", "esame" o come nella recente esperienza italiana del settore pubblico, "concertazione".

Il continuo mutamento di nome che ha assunto questa modalità relazionale testimonia quanto essa sia delicata nell'incidenza che può avere nell'organizzazione e quanto siano sempre presenti i rischi di una sua banalizzazione o di una sua eccessiva sovrapposizione con la contrattazione.

Entrambi questi rischi si sono prodotti nell'esperienza non solo italiana e proprio per questo i contratti nazionali preferiscono non ricorrere a definizioni che potrebbero richiamare prassi precedenti non soddisfacenti.

In fondo la funzione di questa modalità relazionale è quella di concentrare l'attenzione delle parti sulle soluzioni concrete ottimali da adottare in ragione delle risorse organizzative (finanziarie, professionali, strumentali) disponibili, in modo da affidare alla contrattazione collettiva gli aspetti più direttamente connessi al rapporto di lavoro.

Il confronto, in altri termini (come del resto già lo erano la concertazione e l'esame) è un coinvolgimento della rappresentanza del lavoro in prerogative dirigenziali, con lo scopo di consentire alla prima di influenzare e integrare le convinzioni della seconda. Proprio per questo, anche in questo caso, non può esserci confronto senza una completa base di conoscenze ricavabili proprio da un corretto esercizio dell'obbligo di informazione che sempre deve precedere il confronto tra le parti.

Tutti questi elementi sono presenti nella definizione fornita dai contratti nazionali quando si afferma che il confronto è una modalità relazionale attraverso la quale si instaura un confronto approfondito sulle materie rimesse a tale livello di relazione dai CCNL che *deve essere strutturato nei tempi, nei modi, nelle sedi e nei contenuti, come previsti dai contratti collettivi, atti a consentire ai soggetti sindacali di esprimere valutazioni esaustive e partecipare costruttivamente alla definizione delle misure che l'amministrazione intende adottare; esso si svolge mediante l'invio ai soggetti sindacali degli elementi conoscitivi sulle misure da adottare, con le modalità previste per la informazione*.

La modalità di relazione sindacale maggiormente incardinata nell'esperienza sindacale di tutte le esperienze nazionali è indubbiamente la contrattazione collettiva. I contratti nazionali confermano la tradizione italiana del doppio livello di contrattazione e la regola, peraltro prevista dalla legge, del collegamento "per rinvio di materia" tra i due livelli; inoltre, come si sa, dagli articoli 40 e seguenti del d.lgs. 165/2001 si ricava l'ulteriore obbligo del rispetto dei vincoli di bilancio e delle disponibilità economiche affidate al secondo livello.

Questa caratteristica della contrattazione di secondo livello richiede pertanto che i negoziatori del secondo livello si attengano a tali previsioni per non incorrere nel rischio di nullità del contratto firmato sancito dall'art. 40, comma 3-quinquies del d.lgs. 165/2001. Questa cautela

va rispettata a tutela della effettività e della esigibilità del contratto di secondo livello, anche se con sentenza 14 luglio 2015, n. 14689 le Sezioni Unite della Cassazione hanno definitivamente escluso la responsabilità per “danno da contrattazione” (danno erariale) a carico della delegazione sindacale firmataria in caso di mancato rispetto derivante da vincoli previsti da leggi, contratti nazionali e norme di bilancio.

## 8. Per una contrattazione organizzativa esigibile

Il nuovo modello di relazioni sindacali previsto dai contratti collettivi nazionali si preoccupa anche di garantire l’effettività della contrattazione collettiva soprattutto di secondo livello attraverso due procedure che intendono porre rimedio ad alcune incongruenze ed eccessi verificatisi negli anni passati:

1. La prima procedura riguarda la verifica della motivazione con la quale le amministrazioni dovessero ricorrere all’“atto unilaterale” in caso di contrattazione collettiva di secondo livello protrattandosi tanto da determinare pregiudizio alla funzionalità dell’azione amministrativa. Già il d.lgs. 75/2017, sulla base anche dell’Intesa del 30 novembre 2016, aveva modificato il comma 3-ter dell’art. 40 del d.lgs. 165/2001 ponendo maggiori vincoli alle amministrazioni prima di adottare tale provvedimento unilaterale e garantendo comunque la continuità della contrattazione collettiva. Lo stesso articolo aveva istituito un Comitato paritetico presso l’ARAN per la valutazione della correttezza di tale procedura: i contratti nazionali specificano inoltre che il pregiudizio debba essere “oggettivo” richiedendo quindi una analitica e specifica motivazione dell’atto.
2. la seconda procedura si svolge innanzi allo stesso Comitato istituito presso l’ARAN ed ha lo scopo di evitare la frammentazione e moltiplicazione di pareri alle singole amministrazioni sulle modalità di applicazione del contratto nazionale. La disciplina del nuovo modello di relazioni sindacali prevede che all’interno del Comitato vengano individuate e esaminate le questioni di maggiore rilevanza e difficoltà applicativa in modo da fornire alle amministrazioni indicazioni omogenee sulla interpretazione dei contratti nazionali.

## 9. Sul concetto di “sindacato firmatario” e relative conseguenze sulla titolarità dei livelli contrattuali

A differenza di quanto avviene nel settore privato, il modello di relazioni sindacali del settore pubblico e la titolarità negoziale ai diversi livelli sono sufficientemente formalizzati nella legge (d.lgs. 165/2001) e questa normativa offre la base di partenza delle considerazioni da svolgere sui temi indicati nel titolo di questo paragrafo.

Dalla norma legislativa ricaviamo che:

- Ammessi a partecipare alla contrattazione del contratto collettivo nazionale di comparto o area dirigenziale (da ora “tavolo ARAN”) sono – oltre alle confederazioni - i sindacati rappresentativi a norma dell’art. 43.1 (sbarramento al 5% tra dato associativo e dato elettorale);
- Il contratto nazionale è firmato dall’ARAN quando abbia verificato l’adesione all’ipotesi di sindacati che abbiano almeno il 51% di rappresentatività nel comparto o nell’area
- Ammessi al tavolo negoziale di secondo livello (contrattazione integrativa) sono le RSU e le organizzazioni sindacali firmatarie del contratto nazionale (art. 42.7).

Da questa disciplina ricaviamo che per la titolarità alla partecipazione del tavolo ARAN vige il criterio della rappresentatività pari almeno al 5%, mentre per la titolarità del livello di contrattazione integrativa vige il criterio del “soggetto sindacale firmatario del contratto nazionale”.

Intervenuta su temi posti nell'ambito del settore privato, la Corte Costituzionale con due sentenze ha elaborato principi generali che devono essere utilizzati anche per una migliore comprensione del quadro normativo del settore pubblico.

■ Con la sentenza 27 giugno 1996, n. 244, la Corte ha elaborato il principio per cui occorre far coincidere il criterio del "soggetto sindacale firmatario" con la "*capacità del sindacato di imporsi al datore di lavoro, direttamente o attraverso la sua associazione, come controparte contrattuale*. **Non è perciò sufficiente la mera adesione formale a un contratto negoziato da altri sindacati, ma occorre una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto; nemmeno è sufficiente la stipulazione di un contratto qualsiasi, ma deve trattarsi di un contratto normativo che regoli in modo organico i rapporti di lavoro, almeno per un settore o un istituto importante della loro disciplina, ..."**

■ Con la sentenza 3 luglio 2013, n. 231 ha affrontato il problema speculare al primo e cioè se un sindacato che non firmi un contratto perda perciò stesso le prerogative che l'ordinamento riconosce ai sindacati firmatari; e ha elaborato il principio per cui tali prerogative (nel caso esaminato dalla Corte la costituzione di RSA) debbano essere riconosciute anche alle "**associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda**".

Va tenuto presente che gli eventuali effetti di questa seconda sentenza (231/2013) sul modello di relazioni sindacali del settore pubblico non hanno ancora avuto modo di evidenziarsi, considerando il blocco della contrattazione nazionale che ha colpito questo settore tra il 2010 e il 2017/2018.

Sul piano della ricostruzione dei principi, entrambe le sentenze della Corte costituzionale più volte sottolineano l'esigenza che i criteri adottati debbano essere effettivi e quindi siano riconducibili a comportamenti concreti adottati (principio di effettività).

Applichiamo norme e principi esposti in precedenza a due casi che maggiormente appaiono critici in questa fase di rinnovi contrattuali del settore pubblico.

#### **A) Nel primo caso sono compresi tre distinti aspetti:**

- Se un soggetto sindacale che non abbia firmato l'ipotesi di contratto, possa firmare il contratto definitivo ed essere per questo considerato soggetto sindacale firmatario;
- Se un soggetto sindacale che apponga la firma sul contratto collettivo debba per ciò stesso essere considerato firmatario;
- Se un soggetto sindacale che non firmi il contratto nazionale possa essere titolare del livello integrativo di contrattazione.

**Sul primo aspetto**, va considerato che la firma giuridicamente vincolante al contratto collettivo, che garantisce l'efficacia del contratto stesso, è solo quella che viene apposta sul contratto definitivo. La firma apposta sull'ipotesi di contratto fa parte di una fase ancora *endoprocedimentale* che la legge esplicitamente prevede per l'avvio delle verifiche e controlli da parte degli organismi istituzionali (Governo, Comitati di settore, Corte dei conti), ma che le stesse organizzazioni sindacali possono utilizzare per verifiche interne alla propria associazione.

In altri termini, la firma dell'ipotesi non obbliga ad una coerenza di comportamento nel momento dell'unica firma che giuridicamente ha valore: quella che garantisce l'efficacia del contratto.

**Sul secondo aspetto**, vanno applicati i principi elaborati dalla Corte Costituzionale e, di conseguenza, la mera firma del contratto non è sufficiente per riconoscere al soggetto sindacale la qualifica di "firmatario", se sia possibile dimostrare uno o meglio ancora entrambi dei seguenti fatti:

- attraverso l'analisi di comunicati stampa, comportamenti al tavolo negoziale, dichiarazioni nel corso delle trattative che la presenza al tavolo non aveva le caratteristiche di "**partecipazione attiva al processo di formazione del contratto**" (sentenza 244/1996);

- attraverso dichiarazioni a verbale, anche di un soggetto sindacale concorrente o dell'ARAN o di motivazione alla firma, che il momento della firma definitiva configura nei fatti (principio di effettività) una firma per adesione;

**Sul terzo aspetto**, la prassi precedente alla sentenza 231/2013 ha legittimato la titolarità derivante verifica pragmatica della firma apposta e di conseguenza ha applicato la regola per cui la mancata firma fosse sufficiente ad escludere la titolarità delle prerogative negoziali e partecipative del secondo livello. Ora, occorrerà vedere come i diversi soggetti si muoveranno nel quadro ridisegnato dalla citata sentenza, sia nel senso di una conferma della precedente prassi sia anche nella pretesa di sindacati che non abbiano apposto la firma di voler comunque il riconoscimento di quelle prerogative sulla base del principio elaborato dalla sentenza 231/2013. Per rispondere a tale pretesa, occorre ricordare che il principio elaborato con la sentenza 231/2013 va considerato nella sua interezza e cioè che il sindacato che abbia deciso nella propria autonomia di non firmare deve comunque soddisfare il criterio alla base di tutto e cioè quello di **"aver comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti"**. E per il concetto di *"partecipazione"* che la sentenza 244/1996 richiede sia *"attiva"*, si rinvia a quanto detto a proposito del secondo aspetto.

**Ma a questo proposito va fatta una importante precisazione. La sentenza della Corte si esprime su una prerogativa riconosciuta dalla legge (costituzione di una RSA in azienda ex art. 19 St.), mentre per quanto riguarda la titolarità del secondo livello si tratta di decisione che viene affidata alla contrattazione nazionale (art. 43, comma 5 del d.lgs 165/2001) e, di conseguenza, non necessariamente devono essere rispettati i parametri legislativi dello statuto dei lavoratori così come interpretati dalla Corte.**

**E questo perché, come si sa, nel settore pubblico i due livelli di contrattazione sono legati da uno stretto legame di tipo gerarchico secondo il quale, il contratto di secondo livello che disciplinasse in modo difforme dagli spazi assegnatigli da contratto nazionale (o con le norme di finanza dell'amministrazione) sarebbe nullo di diritto.**

**In altri termini, trattandosi di gestione di un contratto nazionale (applicazione entro i limiti previsti dal livello nazionale), è plausibile l'interpretazione che affidi la definizione del contratto integrativo ai soli soggetti che lo abbiano realmente firmato in virtù proprio del principio di effettività cui spesso la Corte costituzionale si richiama.**

**B) Nel secondo caso va verificato se soggetti sindacali non firmatari del contratto nazionale (tavolo ARAN) possano partecipare ai lavori delle Commissioni paritetiche alle quali i contratti di comparto assegnano istituti come quello dell'ordinamento.**

A questo proposito bisogna ricordare che:

- La legittimazione ad essere ammessi al tavolo ARAN deriva dal solo requisito di rappresentatività e non da quello di essere soggetto firmatario;
- L'ordinamento professionale è per sua natura materia di contratto nazionale, a meno che non sia questo contratto ad affidarlo ad altro livello di contrattazione;
- La Commissione istituita dai soggetti sindacali che firmano il contratto nazionale per affrontare una materia di competenza di quello stesso livello è, di fatto, una modalità di lavoro che quel livello adotta nell'ambito delle sue competenze, ma che non può estromettere dalla negoziazione soggetti che soddisfino il requisito di rappresentatività quale definito dal d.lgs. 165/2001, che, come si ricorda, è il solo richiesto per l'ammissione al tavolo ARAN e per la contrattazione delle materie di competenza di quel livello.
- Il contratto di comparto delle "Funzioni Centrali" (il primo ad aver percorso questa strada) qualifica la commissione paritetica come organismo "per realizzare la fase istruttoria", le cui risultanze, per il combinato disposto dei commi 3 e 4 dell'art. 12, saranno proposte alle parti negoziali (firmatarie).

Fermo restando quanto detto a proposito della qualificazione di "soggetto sindacale firmatario", si ritiene su questo punto specifico che la costituzione di una commissione che – peraltro

per espressa affermazione dello stesso art. 12 – si è ritenuto necessario costituire per *“non pregiudicare la sollecita definizione del presente CCNL, tenuto conto del lungo periodo di sospensione della contrattazione collettiva nazionale”*, non possa di fatto aggirare il criterio della rappresentatività quale unico criterio definito dalla legge per l’ammissione al tavolo ARAN, quale che sia la modalità di lavoro che questo livello decida di adottare.

**Ma nel caso previsto dai contratti nazionali che hanno istituito la Commissione per la revisione degli ordinamenti, alla Commissione sono stati affidate funzioni istruttorie e di approfondimento, i cui esiti assumeranno la forma delle proposte alle parti negoziali.**

**In questo modo, in conclusione, i sindacati rappresentativi che non abbiano firmato il contratto nazionale, non saranno esclusi dalla fase negoziale che è l’unica alla quale sono legittimati per legge; mentre le commissioni paritetiche deputate a formulare proposte alle parti negoziali, ben possono essere composte da soggetti che abbiano effettivamente firmato il contratto, vista la natura tecnica del loro mandato.**





## LAVORIAMO OGGI PERCHÈ DOMANI SIA NORMALE

SCEGLI CISL FP. CONTRATTAZIONE, SERVIZI, FATTI.

