



Spunti e riflessioni in tema di Relazioni Sindacali

[Guida aggiornata al 29 maggio 2004, entrata in vigore del
CCNL Agenzie Fiscali del 28-05-2004]

di Michele QUARTO
della Direzione Regionale delle Entrate - Puglia

Tavolo negoziale
per il Comparto Agenzie Fiscali e
per il biennio economico 2004/2005



SOMMARIO - ARGOMENTI TRATTATI:

1. INTRODUZIONE	pag.	3
2. LE RELAZIONI SINDACALI NEL PUBBLICO IMPIEGO – IL METODO DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA	"	5
3. CONTRATTO COLLETTIVO NAZIONALE DI LAVORO	"	7
4. PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEL C.C.N.L.	"	10
5. 2 LIVELLI DI CONTRATTAZIONE	"	14
6. CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA	"	17
7. I COMPARTI E LE AREE AUTONOME DI CONTRATTAZIONE – IL COMPARTO DELLE AGENZIE FISCALI	"	20
8. IL CONTRATTO AGENZIE FISCALI DEL 28 MAGGIO 2004	"	21
9. FORMAZIONE DEL C.C.N.I.	"	25
10. IL PROBLEMA DELLA COMPATIBILITÀ DEI COSTI DELLA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA	"	26
11. TEMPI E APPLICAZIONE DEI CONTRATTI COLLETTIVI	"	30
12. MODELLI DI RELAZIONI SINDACALI	"	31
13. RELAZIONI SINDACALI E NUOVI ENTI PUBBLICI	"	36
14. LE PARTI NEGOZIALI	"	37
15. LA RAPPRESENTATIVITÀ SINDACALE	"	39
16. LA RAPPRESENTATIVITÀ NEL PERIODO TRANSITORIO FRA CCNL	"	44
17. LA RAPPRESENTATIVITÀ NELLA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA	"	46
18. I DIRITTI E LE PREROGATIVE SINDACALI – R.S.U.	"	47
19. CONSIDERAZIONI FINALI	"	52

DOCUMENTI ALLEGATI, per mezzo di COLLEGAMENTO IPERTESTUALE, risultati utili per spunti e riflessioni:

- [D.Lgs. 30-03-2001, n. 165, artt. da 40 --- 50](#), che formano il Titolo III del Decreto Legislativo, rappresentante l'insieme delle regole di legge in materia di contrattazione e rappresentatività sindacale nel pubblico impiego: articoli aggiornati con le ultime modifiche apportate;
- [L. 28-12-2001, n. 448, art. 17](#), che ha introdotto l'art. 40 bis del D.Lgs. n. 165/2001 (poi ritoccato dalla legge 16-01-2003, n. 3, art. 14), in materia di compatibilità della spesa relativa ai contratti collettivi nazionali e integrativi;
- [L. 28-12-2001, n. 448, art. 28](#) (così come modificato prima dall'art. 34 della L. 27-12-02, n. 289 e ritoccato dal D.L. 24-06-03, n. 147 – conv. in L. 01-08-03, n. 200), inerente la possibilità di trasformazione e riordino degli enti pubblici;
- [Nota di chiarimenti ARAN 15-02-02, 1702](#), su varie questioni di contrattazione e di rappresentatività;
- [Prot. Intesa Governo-Sind. 4/5-02-02](#), inerente i punti principali del sistema di relazioni sindacali e il finanziamento del biennio economico 2002-2003;
- [C.C.N.I. Finanze del 26-06-2000, siglato il 16-02-2000](#), contratto integrativo del biennio 2000-2001, cosiddetto di secondo livello;
- [C.C.N.Q. del 18-12-2002 di determinazione dei comparti](#) di contrattazione;
- [C.C.N.Q. del 18-12-2002 per la ripartizione di distacchi e permessi](#) fra le OO.SS. rappresentative nel biennio contrattuale 2002-2003;
- Comunicazione dell'[ARAN del 31 marzo 2004, n. 2830](#) sulle OO.SS. rappresentative per il biennio contrattuale 2004-2005;
- [Nota di chiarimenti ARAN 27-05-2004, n. 4260](#), su varie questioni relative alle parti contraenti ed alla loro titolarità;
- [C.C.N.L. Agenzie Fiscali 28-05-04, artt. 1---15](#), riguardanti le relazioni sindacali;
- Recapiti [OO.SS.](#) legittimate,

1. INTRODUZIONE

Questa è una breve trattazione del sistema delle relazioni sindacali nel pubblico impiego, che parte dalle norme legislative e contrattuali che lo riguardano e che riguardano in particolare le Agenzie Fiscali, nella stagione contrattuale 2002-2005 in corso, e tenendo conto del Contratto Agenzie Fiscali del 28 maggio 2004 (in vigore dal giorno successivo, 29 maggio 2004).

Prendendo le mosse da alcuni atti di recente emanazione e di particolare rilevanza, si fa così il ripasso generale della normativa relativa alle relazioni sindacali, soffermandosi su taluni aspetti ritenuti di una certa importanza ed attualità.

Accanto, quindi, ad una panoramica schematica delle problematiche principali del sistema in questione - evoluzione storica, livelli di contrattazione, procedimento di formazione di un contratto collettivo, modelli di relazioni sindacali, rappresentatività, diritti sindacali - si sottolineano alcuni punti salienti.

La trattazione, già connessa con i corsi sulla gestione delle risorse umane o per area amministrativa, è destinata principalmente a coloro che curano abitualmente negli uffici i rapporti con le rappresentanze sindacali e si trovano, nei loro confronti, a rappresentare, quindi, la parte pubblica.

La corretta conoscenza della normativa, di legge e contrattuale, in materia di relazioni sindacali, è certamente la prima cosa che occorre avere ben presente, pur sapendo che la materia delle relazioni sindacali è, per sua stessa natura, soggetta ad una

certa dinamicità ed elasticità, anche interpretativa, che le stesse parti determinano con i loro comportamenti e il loro modo di rapportarsi nel corso delle medesime relazioni.

Sicuramente le parti sono portatrici d'interessi distinti, quello collettivo di difesa dei lavoratori, per la parte sindacale, e quello aziendale di buon funzionamento degli uffici amministrativi, per la parte pubblica. Tali interessi trovano nell'estrinsecarsi delle relazioni sindacali il modo di confrontarsi e giungere via via ad una composizione, nell'interesse generale.

Per il sistema delle relazioni sindacali il principio generale da tener presente, ribadito più volte nei contratti (da ultimo, mutuato dai contratti ministeriali: art. 14 del CCNL Agenzie Fiscali del 28-05-04), è il seguente:

Il sistema delle relazioni sindacali è
*“improntato ai principi di responsabilità,
correttezza, buona fede e trasparenza dei
comportamenti ed orientato alla
prevenzione dei conflitti”.*

Non si può, inoltre, trascurare che alla contrattazione collettiva è affidato il compito di incidere, attraverso le decisioni assunte, sui processi di miglioramento e d'innovazione dell'azione amministrativa, accrescendo il ruolo istituzionale e l'immagine dell'ente.

2. LE RELAZIONI SINDACALI NEL PUBBLICO IMPIEGO

Per fotografare meglio tutta la problematica delle relazioni sindacali nel pubblico impiego, si può focalizzare l'attenzione su documenti importanti emanati negli ultimi tempi.

Il primo è il Protocollo d'intesa Governo - Sindacati del 4-5 febbraio 2002, con il quale sono stati ribaditi i principi fondamentali sui quali si basa tutta la normativa che definisce il rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, cui sono strettamente connesse le relazioni sindacali; essa è stata totalmente ristrutturata nel 1993 con il D.Lgs. 29/93 ("frutto" della Legge delega n. 421/92) e rivisitata negli anni successivi con il D.Lgs. 396/97, con il D.Lgs. 80/98 e con il D.Lgs. 387/98 (tutti "frutto", invece, della Legge n. 59/97 - cosiddetta Bassanini 1).

Tutto l'impianto normativo è poi stato interamente ricomposto, con le varie modifiche intervenute, e trasfuso nel D.Lgs. 30-03-2001. n. 165, contenente "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

Ulteriori e più recenti modifiche alle regole sono state anche apportate dalla L. 28-12-2001, n. 448 (L. Finanziaria 2002), e ritoccate dalla L. 27-12-2002, n. 289 (L. Finanziaria 2003).

Il sistema delle relazioni sindacali, definito dai provvedimenti legislativi citati nonché dai Contratti Collettivi ministeriali conseguenti, poi fatto proprio dal Contratto Agenzie Fiscali, è stato confermato al primo punto del Protocollo suddetto.

Riconfermato, altresì, nell'Intesa fra Potere Esecutivo e OO.SS.

IL METODO DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

sancito dalla riforma del '92-'93, per cui il rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti non è più disciplinato dalla legge, ma è regolato contrattualmente, assoggettando tale rapporto al diritto comune [Libro V (Del Lavoro) - Titoli II (Del Lavoro nell'impresa) - Capo I (Dell'Impresa in generale) del Codice Civile], come detto all'**art. 2, comma 2 del D.Lgs. 165/01 (norma fondamentale)**.

Nella stessa norma si precisa altresì che eventuali leggi che intervenissero nella regolamentazione, possono a loro volta essere addirittura derogate successivamente, cioè disapplicate, in sede contrattuale, salvo che la legge emanata non disponga espressamente il contrario. Sono fatte salve le riserve stabilite dallo stesso decreto legislativo 165.

Persino riguardo ai percorsi di carriera dei pubblici dipendenti, definibili "privatizzati", la legge riserva alla contrattazione la disciplina della classificazione del personale: art. 52 del D.Lgs. 165/01, in cui si aggiunge che la qualifica superiore si acquisisce per effetto dello sviluppo professionale o di procedure concorsuali o selettive.

E questo principio di prevalenza della contrattazione collettiva sulla legge è stato ribadito nel protocollo d'intesa citato; è in definitiva la tendenza a delegificare.

Questa previsione legislativa ha di fatto inibito l'intervento del legislatore nella regolazione del rapporto di lavoro nelle PP.AA.

Le dovute eccezioni alla contrattualizzazione riguardano determinate categorie di pubblici dipendenti (art. 3 successivo), quali ad esempio, magistrati, militari, forze di polizia, diplomatici, professori universitari. Tali eccezioni sono legate al particolare e speciale rapporto d'impiego sottostante alle specifiche funzioni esercitate e ad un più marcato perseguimento dell'interesse generale, al quale deve mirare l'organizzazione degli uffici pubblici, di cui all'art. 97 della Costituzione.

D'altro canto tali categorie erano già escluse nel sistema previgente di cui alla legge quadro n. 83/93, che non era certamente di piena contrattualizzazione,

Prima delle modifiche legislative del 1998 (D.Lgs. 80/98) erano esclusi anche i dirigenti generali dello Stato ed equiparati (cosiddetti dirigenti di prima fascia).

Eccezioni a parte, le modalità per disciplinare il rapporto di lavoro di un dipendente pubblico, come precisa lo stesso art. 2, al comma 3, del D.Lgs. 165/01 sono proprio quelle di formare e sottoscrivere un

3. CONTRATTO COLLETTIVO NAZIONALE DI LAVORO

Quale può essere, allora, il ruolo del legislatore in questo sistema ?

E' quello, di norma, di stabilire fondi per la contrattazione e principi giuridici, demandando il potere di fissare la regolazione del rapporto di lavoro ai soggetti contraenti, che sono pertanto SOVRANI, nel decidere in merito alla struttura e quantificazione economica del rapporto, sulla base dei fondi messi a disposizione, nonché i criteri di distribuzione fra tutti i destinatari del contratto.



E' qui riportato uno schema di ripartizione di quanto previsto dall'art. 2 del D.Lgs. 165/01.

D.Lgs. 30-03-2001, n.
165 - art. 2

ORGANIZZAZIONE (pubblicistica) DEGLI UFFICI

- ordinata secondo disposizioni di legge
- individuazione degli uffici
- conferimento della titolarità degli uffici
- accesso all'impiego
- determinazione delle dotazioni organiche

ORGANIZZAZIONE (privatistica) DEL LAVORO

- regolata dalle norme (civiltiche - Libro V, Titolo II, Capo I del Cod.Civ, - o contrattuali) sul rapporto di lavoro subordinato dei pubblici dipendenti
- **CONTRATTI COLLETTIVI**



- supremazia della contrattazione sulla legge: il C.C.N.L. può derogare discipline legislative del rapporto di lavoro, salvo le eccezioni previste dalla stessa legge
- C.C.N.L. secondo gli artt. 40---50 del D.Lgs. 165
- i contratti individuali devono conformarsi ai principi del D.Lgs. 165/01, art. 45 (trattamenti economici non inferiori a quelli del C.C.N.L.)
- non più efficaci leggi, regolamenti e atti amministrativi che attribuiscono incrementi economici

Questa regolamentazione non è più affidata alla legge, ma agli Accordi di natura privatistica.

Si comprende, perciò, la natura giuridica dell'atto del 4 febbraio 2002. Trattasi, appunto, di Protocollo d'intesa e non di Contratto o Accordo propriamente detto, perché il sistema delle relazioni sindacali, con la riforma del '92-'93, è basato su una distinzione netta di ruoli e di valenza giuridica delle disposizioni di legge da un lato e della contrattazione dall'altro.

Gli organi costituzionali (Governo e Parlamento) possono tutt'al più ricercare un'intesa generalizzata su stanziamenti e sistema ordinamentale ovvero sul complesso organizzativo delle pubbliche amministrazioni (al fine di incidere sui livelli occupazionali e/o sul potere d'acquisto delle retribuzioni), ma non possono più, in base alla legge, sottoscrivere alcun Contratto con le associazioni sindacali.

I CCNL sono formati e firmati, sulla base dei fondi stanziati, dalle stesse associazioni sindacali e dal soggetto di parte pubblica preposto dalla stessa legge alle trattative ed alla sottoscrizione, cioè l'ARAN.

Il metodo della contrattualizzazione e della separatezza fra intervento legislativo e ipotesi contrattuale, nell'intesa del 4 febbraio 2002 è più volte ribadito.

Si parla di "*carattere centrale e irrinunciabile di una chiara ripartizione di ambiti tra legge e atti pubblicistici, da un lato, e contrattazione collettiva e sistema di relazioni sindacali, dall'altro*" secondo le previsioni del D.Lgs. 165/01.

Tale riparto degli ambiti di competenza resta immutato anche per il futuro (questo è l'impegno sottoscritto nell'intesa), nel senso che è da ritenere che non interverranno nuove leggi modificative del D.Lgs. 165/01, tese ad alterare il sistema delle relazioni sindacali che rimane disciplinato da quelle norme di legge e, ovviamente, dagli stessi Contratti Collettivi raggiunti dalle parti.

Pertanto nuove eventuali ipotesi contrattuali o nuove aree di contrattazione (ad esempio, nuova area della vicedirigenza, prevista dalla legge sulla dirigenza - L. 15-07-2002, n. 145) potranno essere disciplinate giuridicamente ed economicamente sempre in sede contrattuale, essendo di competenza della contrattazione.

Questo è l'equilibrio del sistema ed è anche l'impegno sottoscritto dal Governo e dagli esponenti delle maggiori confederazioni sindacali.

E', peraltro, da sottolineare che la riserva di contratto di cui all'art. 2, comma 2, del D.Lgs. 165/01, come detto, non è assoluta, in quanto è lasciata facoltà al legislatore di legiferare e intervenire nella disciplina del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti "contrattualizzati", avocando a sé questo potere. Infatti la norma stabilisce, come già detto, che una qualunque legge può disporre espressamente di non demandare alla contrattazione.

C'è da dire che questo potere di avocazione non risulta finora esercitato dal legislatore, per cui esso è da ritenere una *estrema ratio*, cui far ricorso nel caso in cui ed allorquando l'equilibrio del sistema così costruito dovesse mostrare gravi discrepanze e rivelare la propria inadeguatezza a favorire l'evoluzione e il miglioramento della macchina burocratica e, nel contempo, lo sviluppo e il soddisfacimento delle aspettative del personale che vi opera.

Dal punto di vista del trattamento economico, è invece sancita al comma 3 dello stesso articolo 2 l'esclusiva competenza delle parti contraenti e, qualora dovesse verificarsi un intervento legislativo a favore di qualche categoria di dipendenti, è previsto che gli incrementi attribuiti per legge siano assorbiti con il primo CCNL utile, con il quale gli stessi cessano di produrre effetti. Quindi in materia economica, appare più stringente l'inibizione per il legislatore: ciò per cercare di non ripetere antiche e particolareggiate decisioni legislative, accadute nell'epoca pre-contrattuale.

4. PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEL CCNL

Nell'Intesa Governo-Sindacati del 4 febbraio 2002, si riafferma lo spirito della privatizzazione del rapporto di lavoro, secondo il quale, per mezzo della contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, si può meglio salvaguardare la funzionalità delle strutture pubbliche, mantenendo distinte la

FUNZIONE DI INDIRIZZO [degli ORGANI POLITICI]

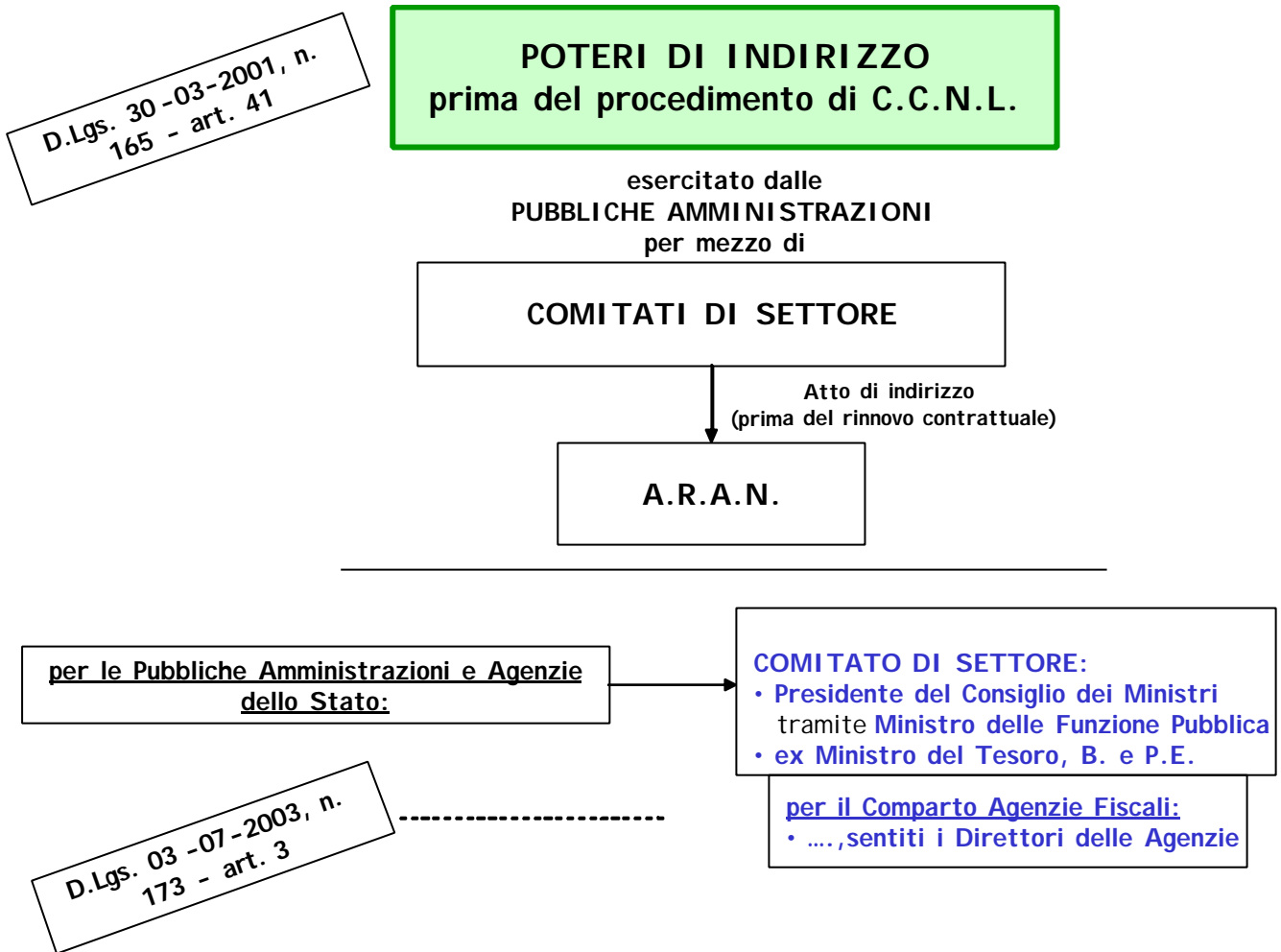
dalla

FUNZIONE DI GESTIONE AMMINISTRATIVA [dei DIRIGENTI].

E la prima fase procedimentale di impulso per l'avvio della formazione di un contratto collettivo è proprio la Direttiva da parte dell'Esecutivo al competente Comitato di Settore,

Per contrattazioni che riguardano tutte le pubbliche amministrazioni (come può verificarsi alla vigilia di un tornata contrattuale relativa a tutti i comparti) o che concernano istituti comuni o modifiche a comparti/aree di contrattazione, le funzioni di indirizzo sono esercitate tramite il cosiddetto organismo di coordinamento dei comitati di settore, presieduto in genere dal Ministro della Funzione Pubblica.

Un'importante modifica legislativa nel 2003 ha riguardato proprio il comparto Agenzie Fiscali: il D.Lgs. 03-07-03, n. 173 ha inserito nell'art. 41, comma 2 del D.Lgs. 165/01, la previsione della preventiva consultazione dei direttori delle Agenzie stesse.



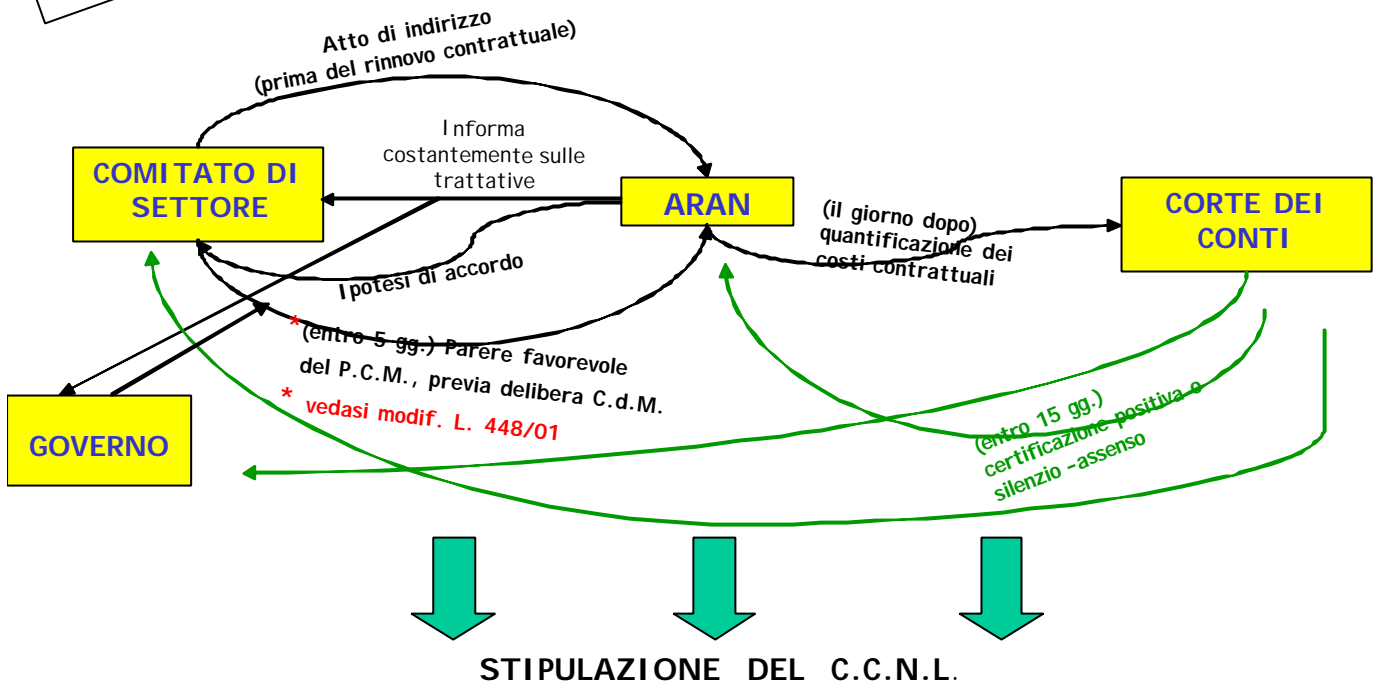
Dal comitato di settore è predisposto, poi, come raffigurato nello schema, l'ATTO di INDIRIZZO da far tenere all'ARAN, che rappresenta il canovaccio che l'organo di rappresentanza deve seguire nel corso della trattativa con la parte sindacale.

Nello schema che segue sono indicati, invece, i passaggi e i tempi che portano alla formazione di un C.C.N.L.: le fasi di formazione si susseguono leggendo lo schema da sinistra a destra e dall'alto verso il basso.

Quattro sono i soggetti che intervengono nel processo di formazione: due che rappresentano la parte datoriale politica (Governo e Comitato di Settore), uno l'agenzia di rappresentanza negoziale (Aran) e uno di verifica conclusiva della compatibilità con gli strumenti legislativi di programmazione e di bilancio (Corte dei Conti).

D.Lgs. 30-03-2001, n. 165 - art. 47

Come si forma il C.C.N.L. (in caso di certificazione di compatibilità positiva della Corte dei Conti)



C'è da rilevare che, mentre prima della riforma '92-'93 il ruolo rivestito dalla Corte dei Conti era quello di organo di controllo sostanziale, sulla base dei poteri ad essa attribuiti, e quindi decisivo non solo sull'effettività del provvedimento presidenziale (D.P.R.) recepente l'accordo con la parte sindacale, ma anche sui tempi di entrata in vigore del decreto, con la contrattualizzazione, invece, la Corte dei Conti non esercita più un potere di registrazione, ma semplicemente di certificazione dell'ipotesi di CCNL ed il suo intervento assume più che altro connotati di garanzia contabile nei confronti dell'organo legislativo per eccellenza, cioè il Parlamento. Infatti, in caso di contrarietà la Corte riferisce in particolare al Parlamento sulla ritenuta mancata copertura finanziaria, ma non ha poteri impeditivi nei confronti delle parti contraenti.

Quindi i tempi di formazione del contratto dovrebbero essere più rapidi rispetto all'epoca pre-contrattuale, anche perché la Corte certifica nel termine perentorio di 15 giorni.

Tuttavia, pur essendosi effettivamente ridotti i tempi rispetto ad una volta (trascorrevano almeno sei mesi per la registrazione del D.P.R., mentre dalla prima stagione contrattuale - CCNL '94-'97 - il periodo che trascorre dalla sigla dell'ipotesi di

Accordo alla sottoscrizione definitiva del CCNL si aggira mediamente in tre-quattro mesi), questi tempi rimangono ancora lunghi.

Soprattutto perché la sostanziale funzione di controllo dei costi del contratto, affinché essi siano compatibili con la spesa effettivamente impegnata con le Leggi Finanziarie o gli altri strumenti di programmazione finanziaria del bilancio pubblico, viene oggi svolta dagli organi prettamente politici di cui sopra. Ed anche se, per questo controllo, sulla carta è previsto, nell'art. 47 del D.Lgs. 165/01, il termine di 5 giorni, in realtà questo viene di gran lunga superato.

Ciò accade perché il parere del Comitato di Settore deve essere a sua volta preceduto dalla delibera del Consiglio dei Ministri, cui in definitiva è accollato il compito di approvazione vera e propria, in termini finanziari, dell'ipotesi di CCNL.

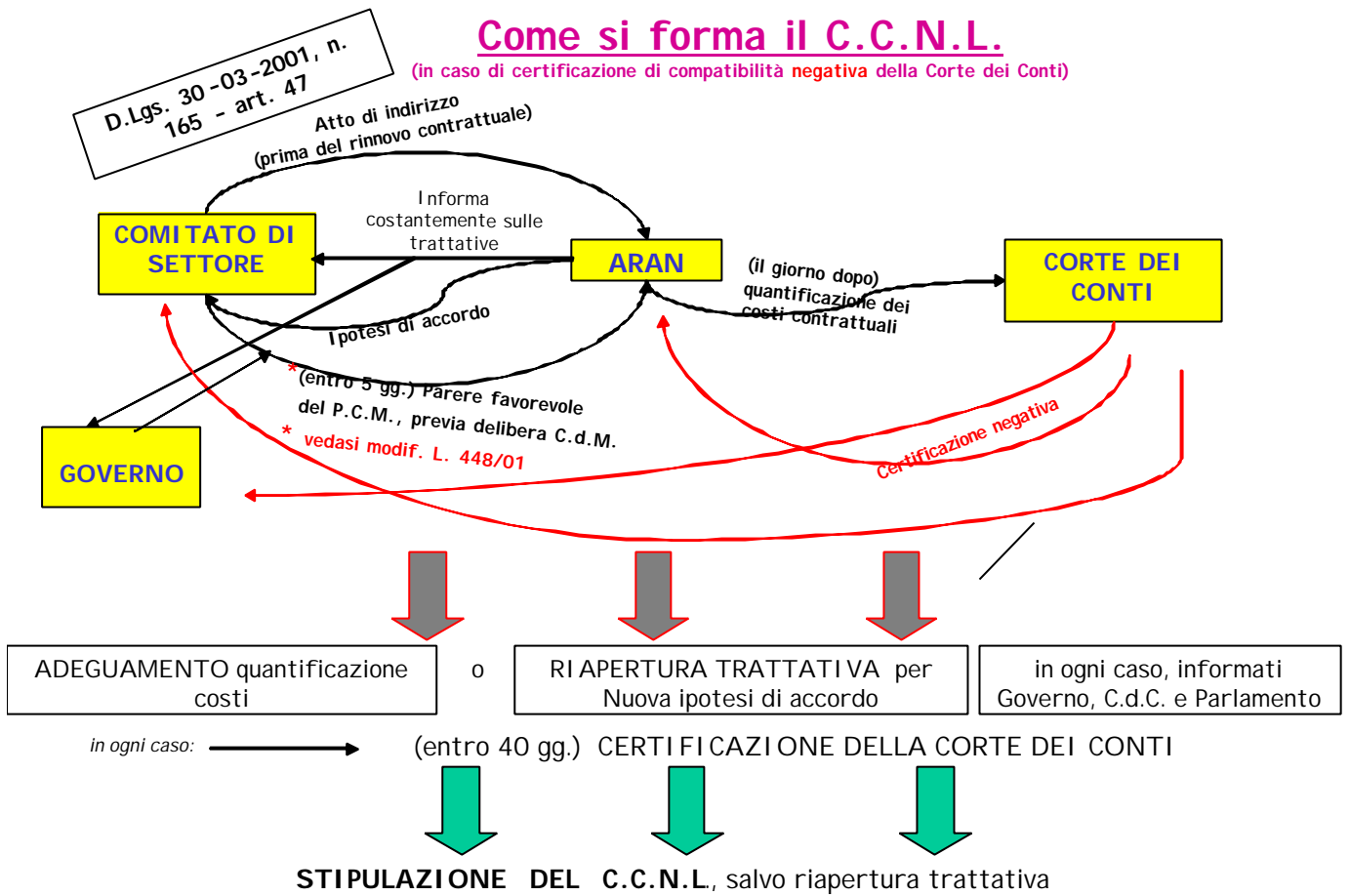
La modifica intervenuta con la Legge Finanziaria 2002 - [L. 28-12-2001, n. 448, art. 17](#), comma 1 - con l'aggiunta di periodi al comma 3 del citato art. 47 del D.Lgs. 165/01, riguarda le amministrazioni pubbliche diverse da quelle statali, quindi Regioni ed Enti Locali, Università, Enti non Economici etc., per le quali si è voluto caricare di responsabilità l'ente pubblico non statale, prevedendo l'esclusione della copertura di spesa del contratto da parte del bilancio dello Stato, nel caso di obiezioni e divergenze sollevate dal Comitato di Settore o Governo sugli oneri contrattuali ipotizzati.

Una volta superato lo scoglio politico di verifica finanziaria, per la quale trascorre la gran parte del tempo, la strada praticamente è in discesa verso la conclusione finale.

Se da parte della Corte dei Conti dovesse essere emessa una delibera di certificazione negativa, sempre nei termini di 15 gg., le parti contraenti in sede Aran hanno due possibilità: o adeguare i costi contrattuali alle osservazioni svolte dalla Corte o riaprire la trattativa con una nuova ipotesi di Accordo, che dovrebbe seguire anch'essa la stessa procedura della prima, dall'inizio e daccapo.

Il legislatore, però, si è preoccupato di accelerare la fase finale di formazione, proprio nell'intento di non consentire vincoli da parte della Corte dei Conti e, pertanto ha previsto la sottoscrizione definitiva del CCNL, decorsi in ogni caso 40 gg. dall'ipotesi di

Accordo (tempo, fra l'altro, tranquillamente superato per i motivi di cui innanzi), dando esplicito mandato al Presidente dell'Aran per la sottoscrizione.



C'è da dire che la certificazione negativa è un'eventualità remota, proprio perché i controlli di tipo finanziario accadono già prima. Ad oggi, c'è da registrare e proprio di recente un intervento di certificazione negativa per l'ipotesi di CCNL 2002-2005 del Comparto Servizio Sanitario Nazionale, e su questioni ritenute dalla parte sindacale di non eccessiva rilevanza; dopo la stessa certificazione negativa si è comunque giunti circa due settimane dopo alla firma definitiva del Contratto.

5. 2 LIVELLI DI CONTRATTAZIONE

E, dal momento che nella contrattazione del pubblico impiego è la legge che fissa preventivamente gli stanziamenti, con gli strumenti di programmazione annuale e pluriennale (DPEF, Legge Finanziaria...), nella stessa legge finanziaria si fa riferimento

anche alla contrattazione integrativa, nel senso che sono previste specificatamente risorse per quest'ultima.

La prima legge finanziaria che ha stanziato fondi per la contrattazione integrativa è stata quella relativa all'anno 2000 (L. 23-12-99, n. 488), per il biennio economico 2000/2001.

Per il biennio economico 2002-2003, sono stati stanziati fondi con la L. 28-12-2001, n. 448, art. 16, (Legge Finanziaria 2002), risorse poi incrementate con riferimento all'incentivazione della produttività dall'art. 33 della L. 27-12-2002, n. 289 (Legge Finanziaria 2003), al fine di rispettare il Protocollo d'intesa Governo - Sindacati del 04-02-2002, con il quale era stato convenuto di rideterminare le risorse allo scopo di attribuire incrementi retributivi medi complessivi del 5,56 %.

Al biennio economico successivo, 2004-2005, per il quale dovrà essere raggiunto uno specifico CCNL di sola parte economica per ogni comparto, sono state destinate risorse dall'art. 3, comma 46, della L. 24-12-2003, n. 350 (Legge Finanziaria 2004).

Da notare, in ogni caso, che con le stesse leggi finanziarie si attribuiscono fondi anche al personale pubblico che si trova in regime di diritto pubblico, per il quale non si attua, come detto, la contrattazione in sede Aran ma si percorre la strada del provvedimento regolamentare.

Prima di esaminare la contrattazione integrativa è opportuno soffermarsi sul diverso significato che il termine *contratto integrativo* può assumere nelle relazioni sindacali.

Contratto integrativo di un CCNL

Si parla di Contratto integrativo di un altro CCNL, con il significato di innesto, allorché si vuole indicare che un CCNL aggiunge alcune norme in un impianto normativo già esistente e bisognevole, secondo le parti contraenti, di essere completato da disposizioni che specificano meglio la disciplina vigente, la regolamentano più nel

dettaglio o semplicemente si limitano ad interpretarla nel modo ritenuto più confacente alla volontà contrattuale.

Un primo rilevante esempio di contratto integrativo si è avuto il 22-10-97, quando è stato sottoscritto il CCNL integrativo del CCNL Ministeri del 16-05-95 (quadriennio 1994-1997), contenente una serie di norme, essenzialmente nella disciplina del rapporto di lavoro, ma non solo, che completavano la regolamentazione già tracciata con il primo CCNL del pubblico impiego - Comparto Ministero - delle quali se ne avvertiva, per la verità, l'esigenza.

Si ricorda che il potere di fornire un'interpretazione autentica della normativa contrattuale spetta alle parti contraenti che hanno sottoscritto il contratto, a norma dell'art. 49 del D.Lgs. 165/01 (già art. 53 del D.Lgs. 29/93): ribadito dalle stesse parti firmatarie nei contratti collettivi, fin dall'art. 13 dello stesso CCNL del 16-05-95, ora art. 15 del CCNL Agenzie Fiscali 28-05-2004.

Al riguardo, una delle due parti, cioè l'ARAN, dopo alcuni mesi dall'entrata in vigore del CCNL '94-'97 e dopo essere stata tempestata da più parti (non esclusa la stessa parte sindacale) di richieste di spiegazioni sulle norme del CCNL (segno della difficoltà da parte di tutti in quel periodo ad entrare nella nuova mentalità contrattualistica), aveva rinunciato opportunamente a fornire, con risposte a quesiti, proprie autonome spiegazioni interpretative sulle disposizioni contrattuali, riservandosi di trovare congiuntamente alle OO.SS. l'esatta definizione.

Per completezza, l'ARAN aveva anche demandato già dall'inizio del 1996 alle singole Amministrazioni il compito di curare l'applicazione delle norme contrattuali ai singoli casi concreti, che potevano prospettarsi nelle rispettive strutture organizzative: il che non vuol dire affatto assumere il potere di interpretazione autentica, che, come principio generale, per aver efficacia deve essere esercitato da tutti i soggetti contraenti del contratto da interpretare (con tutte le componenti sindacali).

Questa resta ancora oggi l'impostazione fornita dall'ARAN, che si limita a fornire chiarimenti su questioni normative che rivestono carattere di generalità e non riguardanti, invece, singoli casi o fattispecie.

6. CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA

Il contratto integrativo, inteso, invece, come secondo livello di contrattazione, entra in quanto tale e stabilmente per la contrattazione del pubblico impiego con il D.Lgs. 04-11-97, n. 396.

L'art. 40, comma 3 del D.Lgs. 165/01 (nell'ultima versione della legge), infatti introduce, in coerenza con il settore privato, la contrattazione integrativa nell'ambito di una pubblica amministrazione, cioè un'ulteriore passaggio contrattuale che si svolge in seno alla singola amministrazione o ente, dopo quello collettivo nazionale (riferito al Comparto) e su materie e nei limiti stabiliti da quest'ultimo, che però **assume una propria fisionomia ed autonomia**, sia pur nel rispetto di vincoli tracciati innanzitutto dalle spese di bilancio, di cui si dirà più avanti, e poi dallo stesso contratto di primo livello.

In sostanza è costruita ufficialmente una struttura contrattuale impostata, come accade da tempo in campo privato, su due livelli di contrattazione.

Che cosa c'è di diverso rispetto alla contrattazione decentrata, vigente prima dell'introduzione di quella integrativa?

Proprio la previsione legislativa dei fondi messi separatamente a disposizione delle singole amministrazioni per attivare questa integrazione contrattuale.

<u>1° livello</u> C.C.N.L.	<u>2° livello</u> C.C.N.I. (contrattazione integrativa)
<ul style="list-style-type: none">• per Comparti di contrattazione (settori omogenei o affini)• Aree autonome per i dirigenti• disciplina distinta per professionalità di elevata responsabilità	<ul style="list-style-type: none">• livello autonomo per ogni P.A.• rispetto dei vincoli di bilancio• materie , limiti, soggetti e procedure stabilite dal CCNL• (in sede decentrata) divieto per oneri non previsti dalla programmazione di Amm.ne• nullità delle clausole difformi

E' istituito così il F.U.A. cioè il Fondo Unico di Amministrazione, per ogni anno del relativo biennio economico contrattuale.

Ciò che prima, con la decentrata, non era possibile, essendo affidata alla contrattazione nazionale di comparto (diremmo in sostanza di unico livello) la decisione

di destinare una parte dei fondi alla contrattazione dell'ente; si trattava, cioè, di una contrattazione derivata dal contratto nazionale, che restava unico.

Le caratteristiche che contraddistinguono la Contrattazione Integrativa possono essere qui riassunte.

Un aspetto importante è innanzitutto quello di non essere soggetta ad alcun controllo da parte di organi esterni, a parte i vincoli di spesa preventivi.

C'è poi la possibilità di gestire economie aggiuntive che possano presentarsi successivamente rispetto allo stanziamento dei fondi, derivanti, ad esempio, da risparmi di gestione.

Inoltre, ed è questo forse il carattere che si presenta con maggiore evidenza, quello di concorrere a regolare con più accuratezza l'ordinamento professionale nell'ente, e, quindi, i nuovi percorsi di sviluppo professionale, oltre che economico, essendo riservata essa ad una singola amministrazione e conoscendo, quindi, la specificità istituzionale, organizzativa, storica ed evolutiva della stessa.

A riprova dell'importanza nonché della complessità delle finalità del fondo di amministrazione, con il CCNL Agenzie Fiscali 28-05-04 è stata modificata la denominazione di esso, che viene quindi definito FONDO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO DELLE RISORSE UMANE E PER LA PRODUTTIVITÀ (artt. 84 e 85).

Non è un caso che con il primo Contratto Integrativo, [CCNI del Ministero delle Finanze del 26-06-2000 - siglato il 16-02-2000](#), si è potuto disciplinare e utilizzare risorse, nell'ambito del nuovo sistema di classificazione del personale, stabilito dal CCNL Ministeri del 16-02-99, la procedura dei passaggi all'interno delle aree (materia destinata dal CCNL alla contrattazione integrativa) e quella dei passaggi tra le aree (materia destinata dal CCNL ad altri modelli relazionali).

Si tratta di una competenza esclusiva del CCNI per quanto concerne la remunerazione e la distribuzione "premiale" delle risorse e di un riconoscimento del ruolo importante dello stesso CCNI per una migliore definizione dei percorsi di sviluppo professionale.

E' in definitiva riconosciuto da tutti (Istituzioni e Sindacato) che la contrattazione integrativa è più idonea a rispondere alle esigenze organizzative e di trasformazione di un'amministrazione, soprattutto se è in fase di generale ristrutturazione, quale è quella che continua a riguardare da diversi anni l'Amministrazione Finanziaria.

Una maggiore specificazione della contrattazione, dal livello più allargato a quello più circoscritto, che miri a localizzarsi in modo più vicino ai destinatari di un contratto, cioè ai lavoratori, può agevolare i processi di trasformazione.

Se si volesse fare un parallelismo con i principi e le finalità di federalismo o devoluzione di funzioni dal centro alla periferia, in un'ottica di trasformazione della forma di Stato, si potrebbe affermare che un più incisivo avvicinamento del contratto di lavoro ad aziende e realtà territoriali si muove nella direzione di negoziare maggiormente nei luoghi in cui si curano interessi ed aspettative, tanto di chi lavora, quanto di chi è chiamato a gestire l'azione pubblica.

Orbene un siffatto spostamento più aziendalizzato è stato praticamente reso più agevole per l'Amministrazione Finanziaria con l'istituzione del Comparto delle Agenzie Fiscali, stabilita in via contrattuale per la prima volta con il C.C.N.Q (contratto collettivo nazionale quadro) del 03-08-2000, di modifica del CCNQ del 02-06-98 (relativo alla definizione dei Comparti di contrattazione), senza apportare variazione alcuna alla struttura contrattuale (infatti i livelli di contrattazione sono sempre due).

Lo stesso Comparto Agenzie Fiscali si ritrova formalmente nel [CCNQ del 18-12-2002 per la definizione di comparti ed aree di contrattazione e per il quadriennio contrattuale 2002-2005](#), con il quale sono state apportate altre variazioni ed istituiti altri nuovi comparti di contrattazione.

Ciò offre lo spunto per affermare una cosa importante, che è un po' il nocciolo di tutte le problematiche del lavoro, pubblico come privato: il sistema delle relazioni sindacali, con i suoi protagonisti e grazie alla sua dinamicità e capacità di intervento non legato a rigidismi burocratizzati, può riuscire ad incidere significativamente nei processi

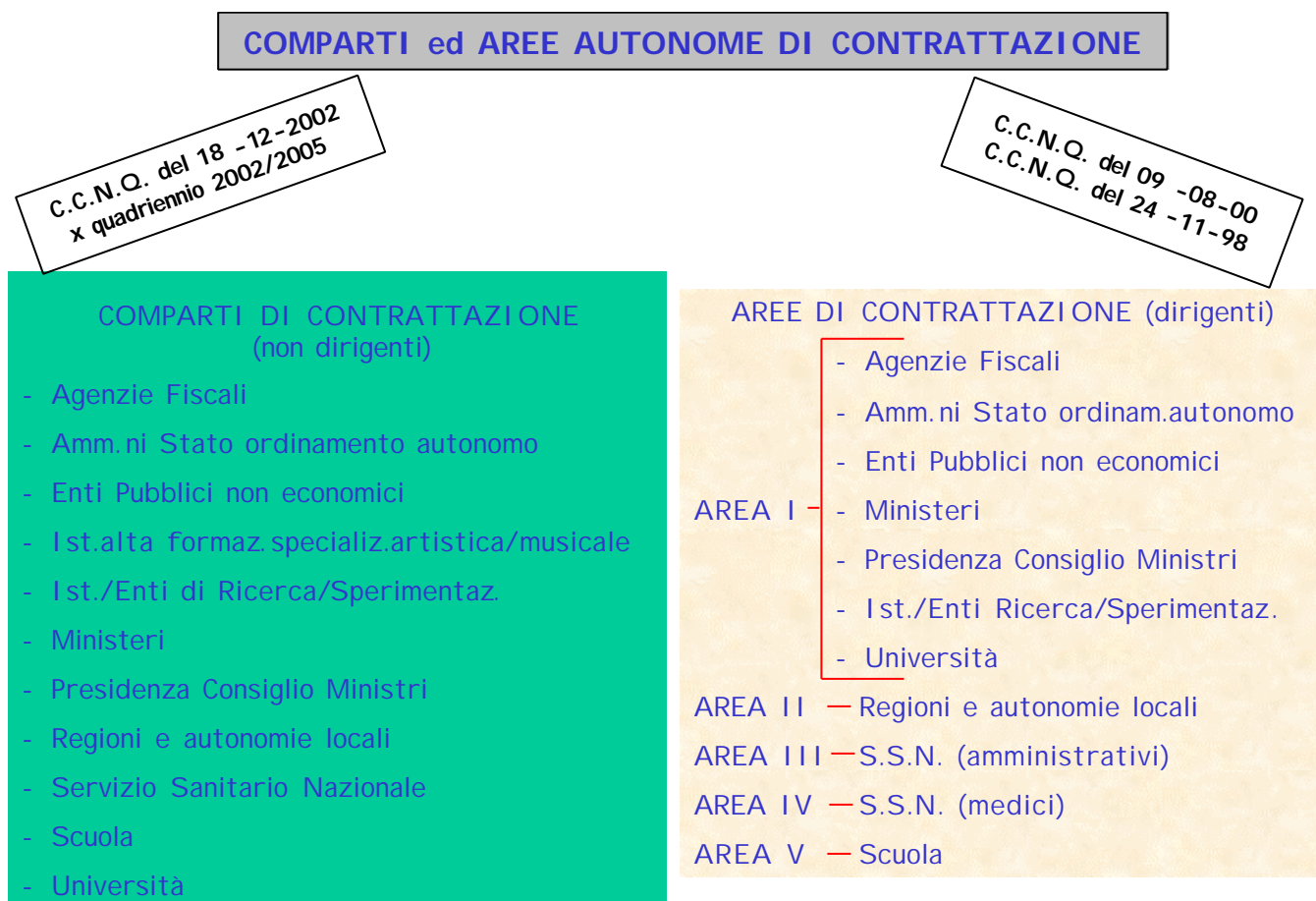
di riforma e di rinnovamento, senza scomodare necessariamente il legislatore, pur senza porsi, ovviamente, in contrasto con i principi fondamentali del diritto.

Anche se c'è da dire che sul piano legislativo era stato l'art. 71, primo comma, del D.Lgs. 30-07-99, n. 300 a prevedere il comparto di contrattazione per le agenzie fiscali e, di conseguenza, ad attribuire a ciascuna agenzia la definizione della "contrattazione integrativa aziendale di secondo livello".

Ma ai protagonisti del sistema si chiede di cogliere tutte le opportunità di esso.

7. I COMPARTI E LE AREE AUTONOME DI CONTRATTAZIONE - IL COMPARTO AGENZIE FISCALI

Quello che segue è il prospetto attuale, alla luce del citato CCNQ del 18-12-02, di tutte le aree di contrattazione, comprendente quella dei Comparti di contrattazione (per non dirigenti) e quella delle Aree autonome (per dirigenti).



Per quanto concerne i cosiddetti Contratti Quadro, essi riguardano tutti i Comparti o tutte le Aree autonome dirigenziali, e intervengono su tematiche generali (ad esempio, proprio il CCNQ per la determinazione dei comparti o il CCNQ su Distacchi e permessi o il CCNQ sulle R.S.U. o, ancora, il CCNQ su arbitrato e conciliazione), assumono una separato spazio contrattuale nel quale intervengono per parte sindacale unicamente le confederazioni e non le OO.SS. affiliate.

Per le Aree dirigenziali, c'è da rilevare che, dopo i CCNQ sopra indicati è stata di recente raggiunta, il 19-05-04, fra Aran e Confederazioni dirigenziali legittimate un'ipotesi di rideterminazione delle aree autonome di contrattazione per il quadriennio 2002-2005 [[Ipotesi CCNQ 19-05-04 Aree Dirigenziali 2002-2005](#)]. Trattandosi di l'ipotesi di Accordo, siglata e in attesa di sottoscrizione definitiva, fra l'altro non siglata da tutte le Confederazioni, non è entrata ancora in vigore al momento di aggiornare queste pagine.

8. IL C.C.N.L. AGENZIE FISCALI del 28 MAGGIO 2004

In pratica, con l'istituzione del Comparto Agenzie Fiscali, si è verificato questo:



Quello che era dapprima il primo ambito contrattuale, relativo a tutti i Ministeri è stato abbandonato e lo spazio iniziale di contrattazione (1° livello) è diventato quello che una volta era lo spazio secondario (2° livello) riferito al solo Ministero delle Finanze,

con evidente spostamento più circoscritto della contrattazione, che nel complesso ora si attua in modo più mirato alla specificità del settore.

Ciò significa che anche il Contratto Integrativo (2° livello) interviene in un ambito più ristretto rispetto a prima e più vicino a quei destinatari del contratto di cui sopra, per cui sarà raggiunto un CCNI dell'Agazia delle Entrate, un CCNI per l'Agazia delle Dogane, uno per l'Agazia del Territorio.

Per l'Agazia del Demanio è al momento applicabile il CCNL Agenzie Fiscali ed, eventualmente, il CCNI che dovesse essere sottoscritto, in attesa della nuova collocazione contrattuale dell'agenzia. Si applica in via transitoria e provvisoria, per via della riforma del 2003 ed espressamente previsto dall'art. 3, comma 5, del D.Lgs. 03-07-2003, n. 173, e fino allo specifico CCNL del futuro settore contrattuale, stabilito nel relativo Statuto, che comunque non dovrebbe più riguardare il pubblico impiego, poiché trattasi di Ente Pubblico Economico, ente infatti non rintracciabile ad oggi in alcun comparto pubblico di contrattazione.

Proviamo, anche per quanto detto ad esaminare ora l'insieme delle regole di relazioni sindacali, presenti nel nuovo Contratto Agenzie Fiscali.

Si deve innanzitutto rilevare che con il nuovo CCNL sono stati interamente disapplicati tutti i previgenti CCNL del comparto di provenienza, sottoscritti dal 1995 al 2001, relativi alle due stagioni quadriennali precedenti ed ai bienni economici compresi, nonché i CCNL Integrativi o Accordi successivi intervenuti nello stesso periodo.

Le norme riguardanti le relazioni sindacali, soprattutto quelle ridefinite con il CCNL Ministeri del 16-02-99 risultano ora riportate, quasi integralmente, nel nuovo Contratto, come, del resto, tante altre discipline, riguardanti il rapporto di lavoro o altro.

Per quanto attiene alle questioni oggetto di queste riflessioni, le differenze nel sistema delle relazioni sindacali ([artt. 1---15 del C.C.N.L. Agenzie Fiscali 28-05-04](#)), rispetto alle analoghe norme dei contratti ministeriali, si possono qui evidenziare.

Innanzitutto c'è da rilevare che il [C.C.N.I. Finanze del 26-06-2000, siglato il 16-02-2000](#) non risulta disapplicato nel novello CCNL Agenzie fiscali, anche se la

disapplicazione, a onor del vero, non avrebbe dovuto riguardare direttamente il tavolo negoziale di sede Aran, trattandosi quello di contratto di secondo livello; però, non essendo stato disdetto dalle parti firmatarie, è da ritenere che continui ad esplicare i suoi effetti rinnovandosi tacitamente, come previsto. Anche perché dallo stesso CCNI discendono tutti gli accordi nazionali di contrattazione integrativa, in materia di FUA o di Passaggi aree o altro ancora, tuttora in corso di applicazione.

Fra l'altro, nello stesso CCNI è demandata alle parti contraenti la possibilità di essere recepito dalle parti con la nuova contrattazione, e in ogni caso con la sottoscrizione del CCNI delle singola Agenzia sarà definitivamente fatta chiarezza.

Sta di fatto che nel Contratto Integrativo Finanze sono contemplate norme di cui ora nel nuovo CCNL Agenzie fiscali non c'è né traccia né rinvio:

- è individuato un livello negoziale regionale o compartimentale;
- la possibilità di regolare a livello periferico l'applicazione e la gestione degli accordi nazionali in materia di formazione, mobilità e innovazioni;
- c'è una più precisa disciplina dell'istituto dell'informazione sindacale, escludendosi, per esempio, dall'obbligo di informazione, i dati sensibili relativi ai singoli dipendenti;
- è ipotizzato, fra i vari organismi misti previsti, quali comitati, commissioni conferenza, osservatori, anche un Comitato Pari Opportunità a livello regionale;
- è disciplinata in modo più puntuale ed efficace la procedura di raffreddamento dei conflitti e, in particolare:
 - per l'interpretazione autentica dei contratti, a seguito di dubbi sulle norme, il presidente della delegazione di parte pubblica ha il potere di assumere l'iniziativa convocando la parte sindacale oppure di attivare l'incontro ad hoc su richiesta e comunque entro 15 giorni;
 - per la composizione dei conflitti le parti di livello negoziale inferiore si impegnano entro 5 giorni dalla richiesta di una delle due, e decorso inutilmente tale tempo si richiede la presenza delle parti del tavolo superiore;

- astensione da determinazioni unilaterali nel corso della procedure.
- a integrazione del CCNI Finanze, è stato raggiunto l'[Accordo del 03-05-2000](#), con il quale si è convenuto che gli incontri sindacali che, per motivi obiettivi, non possono essere svolti durante l'orario di lavoro dei rappresentanti sindacali, sono da considerare attività di servizio per i medesimi.

Altri punti differenti, riscontrabili nel CCNL Agenzie Fiscali, ma non nei contratti ministeriali, ivi compreso il CCNL Ministeri 2002-2005 del 12-06-2003, sono:

- inserimento dell'applicazione dell'[art. 39, comma 3 ter, della legge 27-12-97, n. 449](#), relativamente alla sottoposizione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero Funzione Pubblica e Ministero Economia e Finanze dei contratti integrativi, ai fini dell'accertamento della compatibilità finanziaria, problema sul quale si dirà più avanti;
- l'affermazione che l'informazione preventiva costituisce elemento qualificante del sistema di relazioni sindacali;
- il riferimento, fra le materie dell'informazione successiva, anche ai processi di esternalizzazione;
- non è inserita, invece, né fra le materie di contrattazione integrativa a livello di amministrazione né fra quelle di informazione relativa alla stessa, la possibilità di mobilità volontaria tra sedi centrali e periferiche o tra sedi periferiche di una stessa amministrazione, inserimento previsto nel CCNL Ministeri del 12-06-2003;
- diventano materie di concertazione i programmi aziendali legati alle Convenzioni Ministero-Agenzie, riguardanti le ricadute sul personale, e la ripartizione delle dotazioni organiche (materia peraltro, prevista anche fra quelle destinate alla consultazione, relativamente alle variazioni);
- in merito alla composizione delle parti nella contrattazione integrativa, è soppresso il riferimento alla "sede distaccata di amministrazione" (*alias*, direzione regionale o compartimentale), a conferma di quanto prima accennato.

Riflessioni conclusive

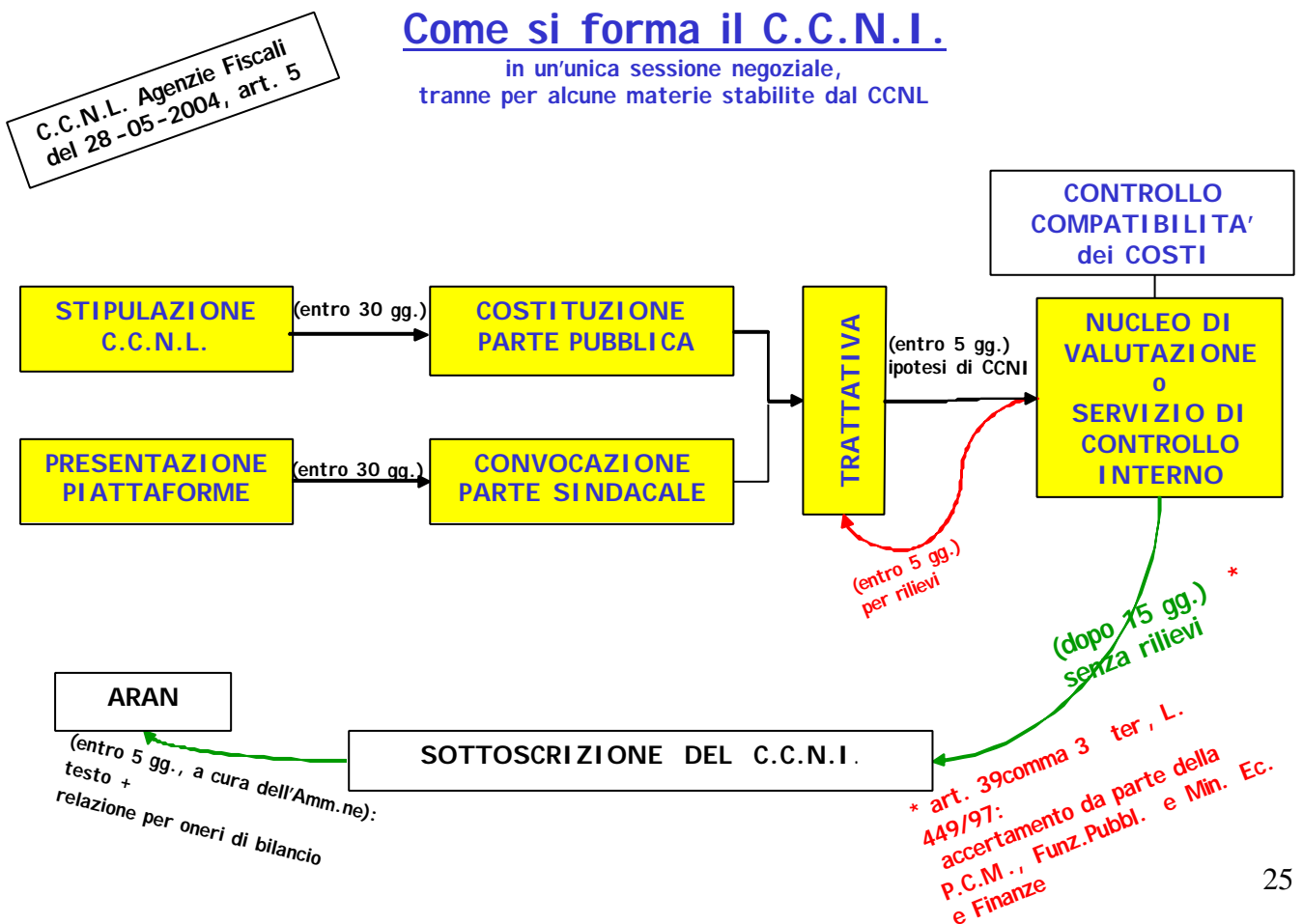
In definitiva, per i motivi innanzi citati in merito alla decentralizzazione contrattuale che l'istituzione del nuovo comparto Agenzie Fiscali ha indubbiamente favorito, circoscrivendo in ambiti più ridotti gli spazi contrattuali, sia di primo che di secondo livello, e puntando quindi ad una contrattazione più vicina ai protagonisti, lavoratori e responsabili delle strutture, si deve rilevare che l'attesa era per un CCNL Agenzie Fiscali che, cogliendo le potenzialità al decentramento, favorisse questo processo di spostamento verso la periferia della negoziazione.

Ci si sarebbe atteso, in sostanza, di veder posta l'attenzione sempre più verso le necessità e le esigenze reali della periferia e dei singoli posti di lavoro e di veder favorite le autonomie negoziali.

Purtroppo, così non è stato. Ora, l'auspicio è che il nuovo contratto di secondo livello possa colmare, per quanto possibile, questa lacuna.

9. FORMAZIONE DEL C.C.N.I.

Anche per il C.C.N.I. si schematizza il procedimento di formazione.



Si sottolinea che tutta la procedura di elaborazione, predisposizione e sottoscrizione del contratto viene svolta nell'ambito della singola amministrazione del Comparto: nel caso delle Agenzie fiscali, si svolge nell'ambito della singola agenzia e, quindi, per la compatibilità finanziaria l'ipotesi di CCNI è sottoposta al controllo degli organi interni, fermo restando il vincolo accertativo di Governo di cui all'art. 39, comma 3 ter, innanzi citato.

L'intervento dell'Aran è soltanto finale e puramente recettivo dell'accordo già sottoscritto, accompagnato da una relazione sui costi.

Tale argomento merita, comunque, qualche approfondimento in più.

10. IL PROBLEMA DELLA COMPATIBILITÀ DEI COSTI DELLA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA

La contrattazione integrativa si svolge sulle materie riservate ad essa dalla contrattazione nazionale di comparto e nel rispetto dei vincoli di bilancio pubblico. Non può quindi prevedere oneri non programmati nelle procedure di contabilità di Stato.

Ferma restando la previsione del citato [art. 39, comma 3 ter, della legge 27-12-97, n. 449](#), in relazione al controllo governativo sul CCNI raggiunto, la normativa di legge in materia di compatibilità finanziaria stabilisce che le eventuali clausole difformi, che quindi si pongono in contrasto con i costi previsti dagli strumenti di programmazione, sono da considerare per legge nulli (art. 40, comma 3, del D.Lgs. 165/01).

A riprova dell'importanza del problema, la Legge Finanziaria 2002 ([art.17 della Legge 28-12-01, n. 448](#)) ha predisposto una **procedura di monitoraggio costante dei costi dei CCNI**, introducendo nel decreto legislativo 165, l'**art. 40 bis** - Compatibilità della spesa in materia di contrattazione integrativa - riguardante tutte le amministrazioni.

Con tale modifica è stato previsto che siano effettuate, da parte di Comitati di settore e del Governo, verifiche congiunte sulle implicazioni finanziarie complessive della stessa, attuando anche riscontri a campione per singola amministrazione.

Inoltre gli anzidetti organi di controllo interno devono informare sui costi in questione il Ministero dell'Economia e delle Finanze, attivato in tal senso, d'intesa con il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Un'ulteriore modifica è poi intervenuta con la legge 16-01-2003, art. 14 che ha sanzionato che **per costi risultanti**, a seguito di queste indagini, **incompatibili con i vincoli di spesa, le relative clausole contrattuali sono nulle e non possono essere applicate**, come appunto prevede il citato art. 40, comma 3, del D.Lgs. 165/01. Da notare che nella versione originaria della Legge 448/01 si parlava, invece, di "nullità di diritto".

Riassumiamo i vari passaggi legislativi:

L. 28-12-2001, n. 448, art. 17 : Controlli per la contrattazione nazionale e integrativa aggiunta al D,Lgs. 165/01:

art. 47, c.3 : (per alcune Amministrazioni - Regioni, enti locali..... -) In caso di osservazioni negative del Governo sull'ipotesi di C.C.N.L., è stabilita l'esclusione dello Stato dal concorso di spesa conseguente.

Art. 40 bis D.Lgs. 165/01:

(per tutte le Amministrazioni) Verifiche anche a campione di Comitati di settore e Governo sulle implicazioni finanziarie della contrattazione integrativa.

~~Nullità di diritto~~ delle clausole del C.C.N.I. che comportano costi incompatibili con i vincoli di bilancio

L. 16-01-2003, n. 3, art. 14
modif. Art. 40 bis, comma 3

: (si applica l'art. 40, comma 3) **Nullità e non applicazione** delle clausole difformi con costi incompatibili del C.C.N.I.

Invero, questa procedura della verifica a campione era stata contestata dalle Confederazioni Sindacali che l'avevano giudicata un'operazione amministrativa, configurabile nella discrezionalità della pubblica amministrazione, che di fatto interferisce in una negoziazione di diritto comune, con un condizionamento oltre misura che rischia di ridimensionare il sistema stesso della contrattazione.

Queste perplessità, riversate in azioni sindacali di protesta, sono state oggetto di consultazione e nel citato Protocollo d'Intesa Governo - Sindacati del 4 febbraio 2002 è stato convenuto sulla necessità di spiegare meglio, in altra legge, il significato e la portata dell'innovazione. Cioè, una soluzione modificativa mirante a contemperare e

salvaguardare i due principi di fondo, che rimangono per entrambe le parti irrinunciabili: l'autonomia della contrattazione integrativa e il rispetto dei vincoli di bilancio, per i quali la responsabilità cade sulle singole amministrazioni.

A commento di questo passaggio, certamente delicato, si può sottolineare che il problema di fondo delle relazioni sindacali nel pubblico impiego, che le contraddistinguono sempre da quelle del settore privato, è proprio questo: rendere allineabile l'entità dei soldi messi a disposizione per un contratto con le politiche e le esigenze di spesa pubblica.

Si tratta di risorse che non possono essere paragonati alle disponibilità finanziarie ed ai meccanismi di impiego finanziario di una qualsiasi impresa e che mantengono pur sempre una natura pubblicistica, legata alla finalità del servizio pubblico, che nel privato non c'è.

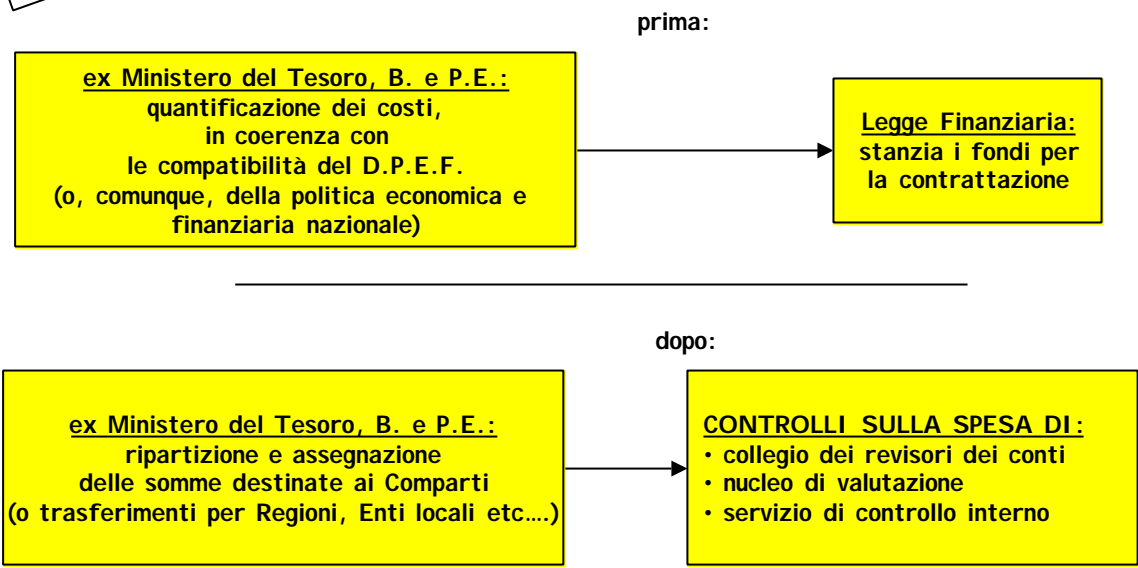
Il problema riaffiora forse per la prima volta nell'epoca contrattuale, dopo aver rappresentato in passato costantemente la causa principale per rallentare o inibire una piena contrattualizzazione per i lavoratori pubblici.

E' in ogni caso importante che ai dubbi sia stata data immediata risposta nella direzione di una valorizzazione della contrattazione integrativa e, attraverso essa, una riconferma del metodo della contrattazione in generale e, quindi, del sistema vigente delle relazioni sindacali nel pubblico impiego.

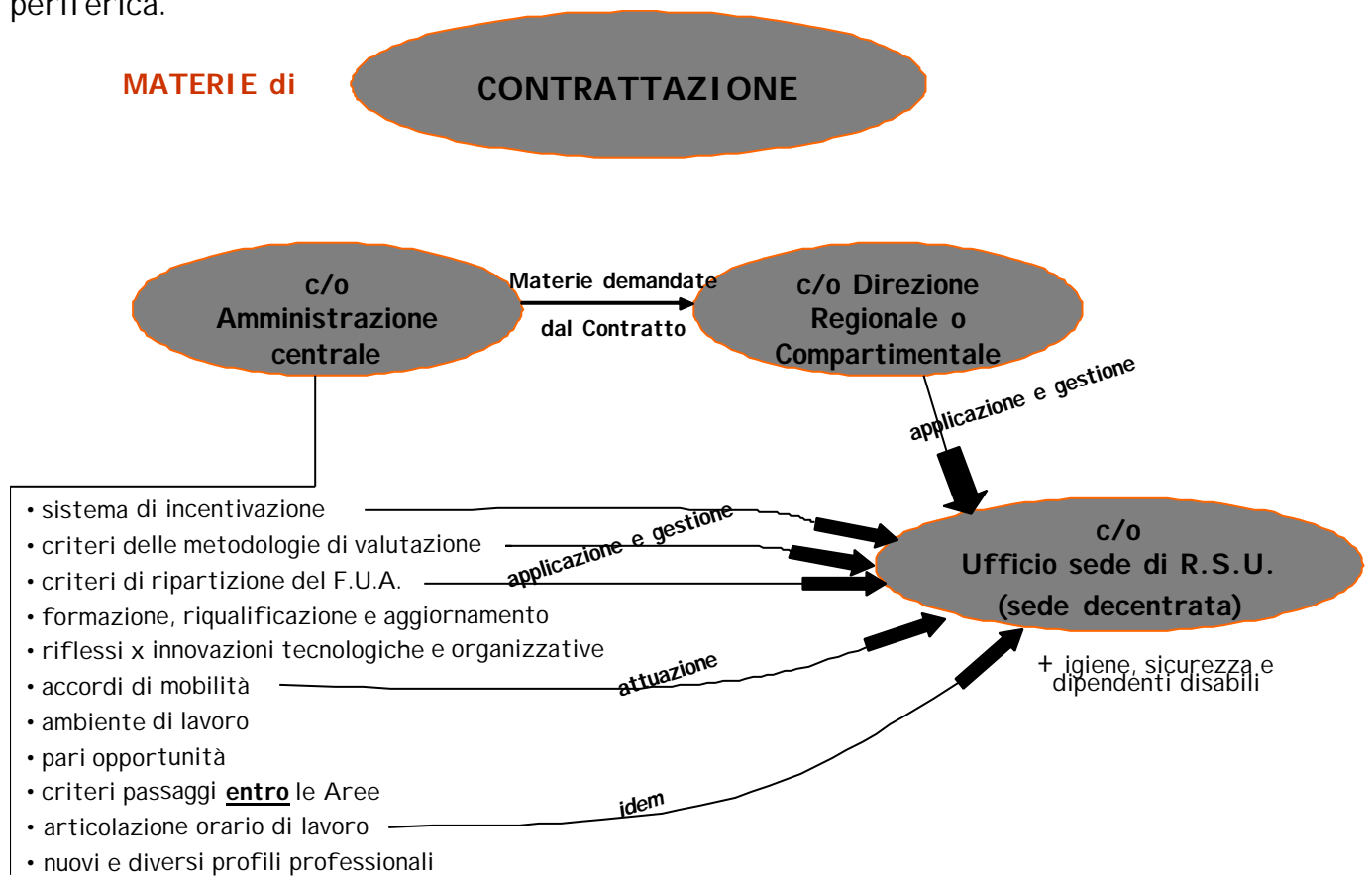
A completamento dell'argomento e per quanto concerne i passaggi *ante* e *post* CCNI ed i soggetti di controllo interno, si schematizza quanto stabilito dall'art. 48, comma 6, del D.Lgs. 165/01: il controllo sulla contabilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio è effettuato anche internamente all'amministrazione interessata, ad opera del nucleo di valutazione o dal servizio di controllo interno.

D.Lgs. 30-03-2001, n. 165 - art. 48

COSTI DEI CONTRATTI COLLETTIVI



A conclusione dell'esame di tutte le questioni inerenti la contrattazione integrativa, si propongono ora le materie della stessa, nelle varie sedi, nazionale e periferica.



Ovviamente, per quanto precisato in precedenza, si tratta di una illustrazione che tiene conto della situazione attuale di "convivenza" fra il nuovo CCNL Agenzie Fiscali

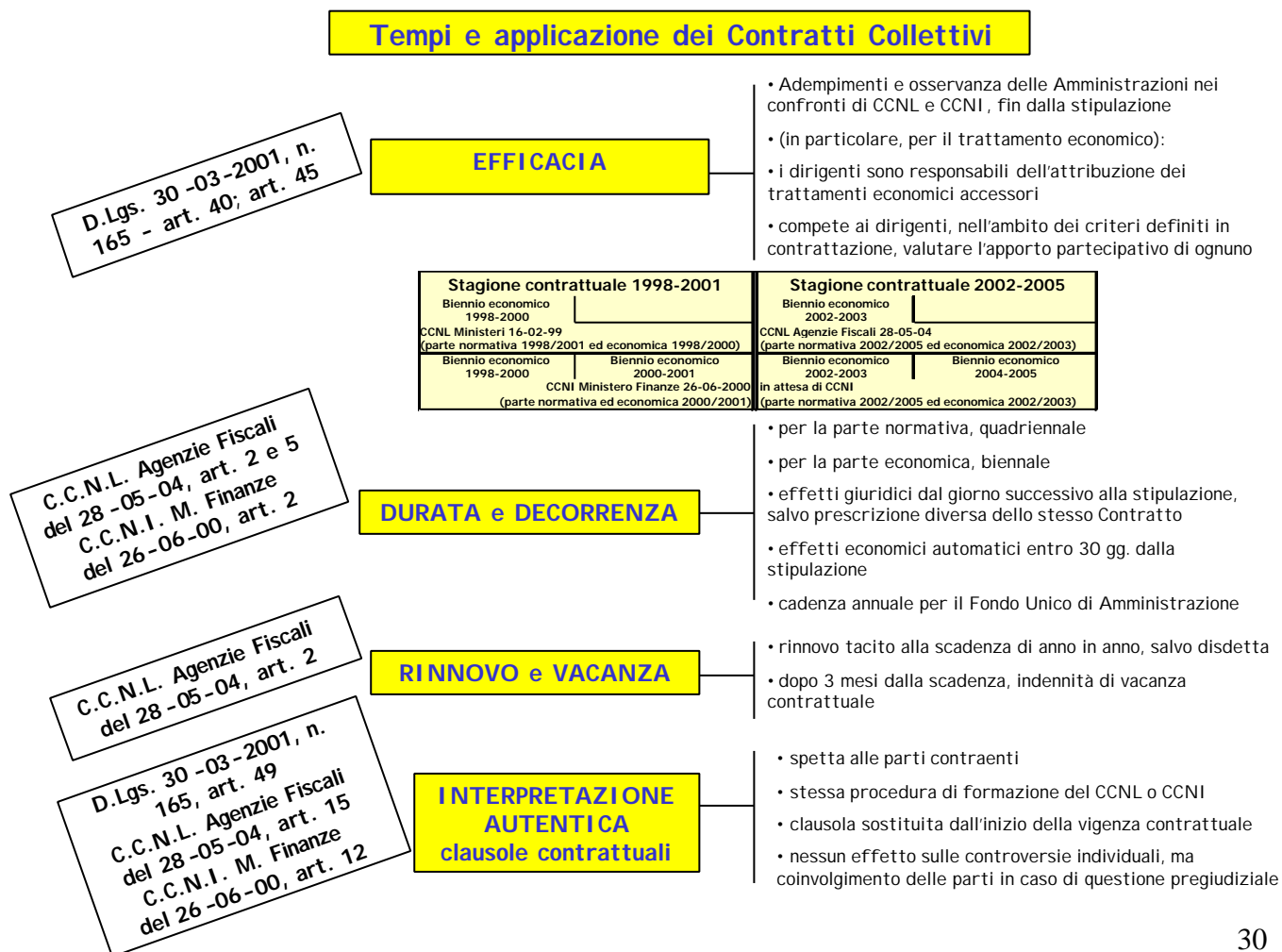
e il CCNI Ministero Finanze e che in pratica corrisponde alla descrizione pregressa dei contratti ministeriali e, quindi, di mancanza di un CCNI di singola agenzia.

In particolare, la sede intermedia (regionale o compartimentale) è attivata su impulso del tavolo contrattuale integrativo nazionale, mentre per il nuovo CCNL, come detto, non è neppure menzionata una sede distaccata dell'amministrazione, ma sono previste unicamente la sede centrale e gli uffici periferici sede di RSU.

Ad ogni modo, rimangono in capo al tavolo negoziale periferico una serie di attribuzioni di materie, da contrattare, però, sul piano attuativo, applicativo e gestionale sulla base di criteri e indirizzi fissati nella contrattazione centrale.

11. TEMPI E APPLICAZIONE DEI CONTRATTI COLLETTIVI

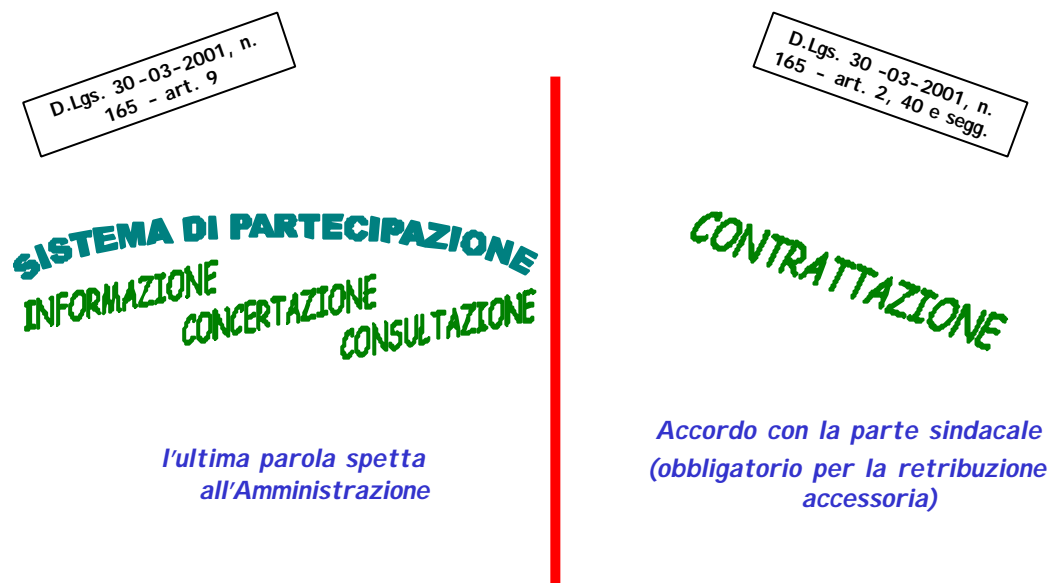
Prima di esaminare le varie tipologie di relazioni sindacali, si schematizzano alcuni concetti base dei contratti collettivi, tanto di primo quanto di secondo livello, concernenti l'entrata in vigore dei contratti, i tempi e le modalità di applicazione dei medesimi.



12. MODELLI DI RELAZIONI SINDACALI

Per la disamina dei vari tipi di relazioni sindacali, descritti nelle norme contrattuali, occorre dapprima tener presente la ripartizione generale stabilita dalla legge fra la contrattazione vera e propria ed altri modelli di relazione che contrattuali in senso stretto non sono.

Lo spartiacque si può così rappresentare:



Da un lato c'è quindi il modello della contrattazione, con il quale è necessario raggiungere un accordo con la parte sindacale (che diventa obbligatorio in materia di sistema di incentivazione per il personale).

Dall'altro si configura un sistema di partecipazione, nel quale l'intervento sindacale non è mai contrattuale, ma è variamente e gradualmente partecipativo, dall'informazione ricevuta (che implica un ruolo praticamente passivo ma utile e necessario per le successive relazioni) alla concertazione e consultazione (nei quali il coinvolgimento sindacale è certamente più stringente).

Per quanto concerne la contrattazione è da tener ben presente la cosiddetta regola dei 30 giorni, con la quale si indica il periodo di durata massima di una

negoziazione in materia diversa dalla retribuzione accessoria, per la quale, invece, c'è, come detto, l'obbligo di concludere comunque un accordo.

Regola dei 30 gg.

*dall'inizio della
trattativa, 30 giorni per
chiudere gli accordi
(in materie diverse dalla
retribuzione accessoria)*

CCNL Agenzie Fiscali 28
art. 4, commi 3 e 5 - 05-04,
CCNI Finanze 26 - 06-2000, art. 5

*Quindi, resta il ruolo di
CENTRALITA' della DIRIGENZA*

Passato il limite dei 30 gg. senza che sia stato raggiunto alcun accordo, le parti riassumono la propria libertà d'iniziativa: questa è, quindi, una regola che si pone a garanzia dell'amministrazione, perché impedisce ogni eventuale tentativo di veto sindacale, tale da ingessare l'azione amministrativa, per cui è salvaguardato il ruolo e la responsabilità della dirigenza.

E' chiaro che le stesse parti possono convenire, anche tacitamente, di sospendere il decorso dei trenta giorni, che può così ricominciare quando le parti stesse riprendono la discussione sull'oggetto della trattativa.

Altro concetto rilevante in tema di contrattazione è quello della:

*TASSATIVITA' delle
materie oggetto di
contrattazione*

quale

***GARANZIA PER LE AMMINISTRAZIONI,
che si vedono riconoscere le proprie
prerogative pubbliche, fra cui c'è il
potere di organizzare gli uffici – materia
non soggetta a contrattazione, ma
piuttosto a concertazione.***

Riassumendo, alle due estremità della classificazione di modelli relazionali si possono collocare, in sintesi, l'informazione e la contrattazione, come nel seguente schema:

I MODELLI ESTREMI DI RELAZIONI SINDACALI

INFORMAZIONE

*con ruolo unicamente ricettivo
della parte sindacale*

CONTRATTAZIONE

*con ruolo prettamente negoziale
della parte sindacale*

In ogni caso, essendo il sistema di partecipazione cosa diversa dalla contrattazione, non c'è alcun obbligo di raggiungere accordi da parte dell'amministrazione, per cui le decisioni successive ai modelli relazionali partecipativi possono anche essere prese unilateralmente da essa.

Il fine e l'efficacia del sistema di partecipazione è quello di salvaguardare le prerogative pubbliche in tema di organizzazione degli uffici o del lavoro (che è, come detto, materia pubblicistica) e, nel contempo, tener sempre presenti le opinioni e i punti di vista dei rappresentanti dei lavoratori, cogliendo costantemente, attraverso essi, gli umori del personale o, usando un'espressione in voga negli ultimi anni, il clima ambientale.

E proprio in questo senso che va preservata la finalità principale del sistema delle relazioni sindacali: la

**CONTRATTAZIONE
e tutte le relazioni sindacali**

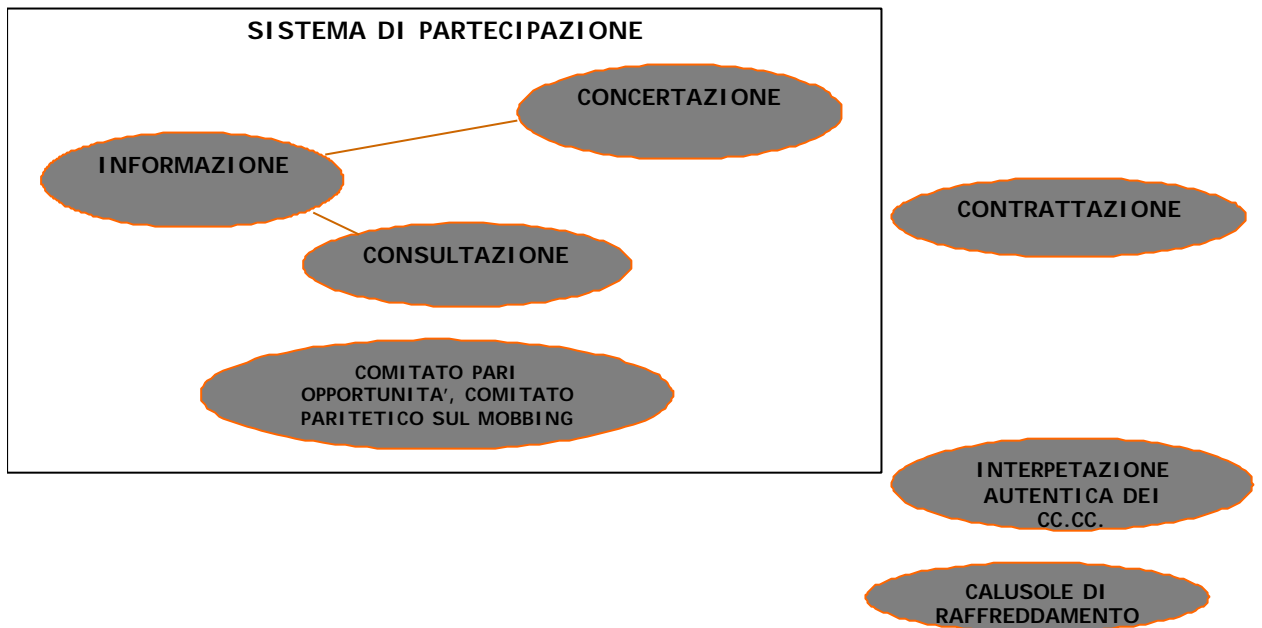
*non vanno sentite come un peso o un vincolo,
ma, nell'ottica di **DIALOGO SOCIALE**, vanno
viste come **un'opportunità** in quanto occasione
di miglioramento complessivo dei servizi*

Con riferimento, poi, alle norme contrattuali ed a quelle del [C.C.N.L. Agenzie Fiscali 28-05-04, artt. 1---15](#), si raffigurano di seguito nel loro insieme i diversi modelli di relazioni sindacali.

Sono inseriti anche organismi o procedure che non sono modelli di relazione in senso stretto e non rientrano certo nella pratica relazionale quotidiana, ma che, a ragion veduta, possono essere comunque annoverati fra i modelli di relazione, poiché richiedono un reciproco rapportarsi fra le parti.

CCNL Agenzie fiscali
28-05-04, artt. 3, 4,
5, 6, 7, 8, 14, 15

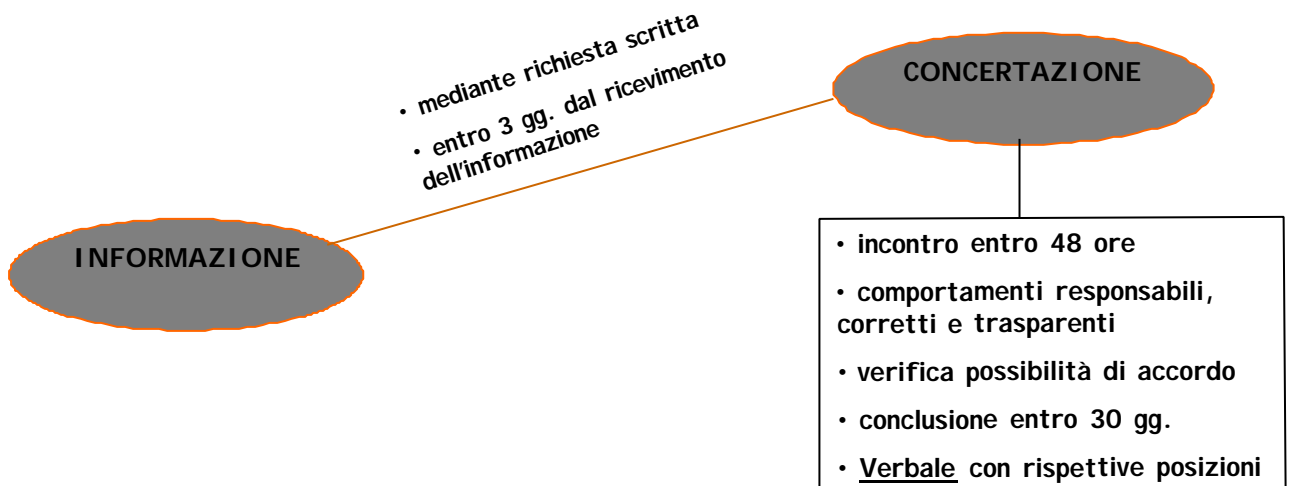
MODELLI DI RELAZIONI SINDACALI



Nello specifico, le peculiarità e l'attivazione della procedura della concertazione.

dall'Informazione alla Concertazione:

procedura

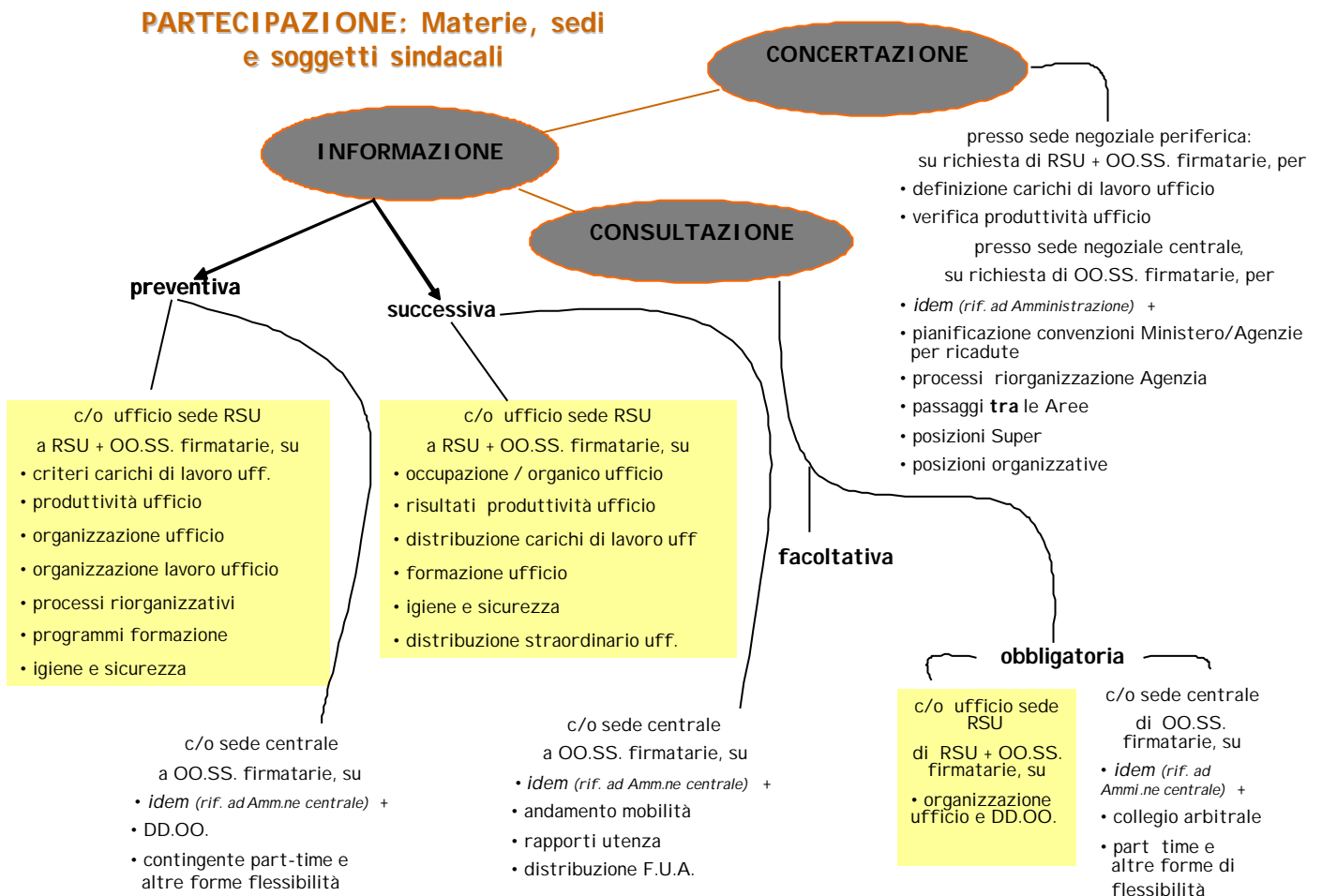


Si sottolinea che, con l'art. 7 del C.C.N.I. Ministero delle Finanze del 26-06-2000 le parti hanno convenuto ed assunto l'impegno che **questo modello relazionale sia attivato in tutte le sedi, centrali e periferiche.**

Da sottolineare l'importanza della concertazione, rispetto alla consultazione, rappresentata dalla verbalizzazione di quanto discusso nel corso dell'incontro (che diventa quindi necessario e da formalizzare nei confronti dello OO.SS. legittimate).

La consultazione, invece, non prevede un obbligo specifico in tal senso, quindi può anche avvenire oralmente e disgiuntamente con i rappresentanti sindacali; questo sia che si tratti di consultazione obbligatoria sia che riguardi quella, come previsto, facoltativa.

Nel prospetto che segue sono, infine, indicati materie, sedi e soggetti sindacali riguardanti i citati modelli di relazione facenti parte del sistema di partecipazione.



13. RELAZIONI SINDACALI E NUOVI ENTI PUBBLICI

In relazione alle ristrutturazioni degli enti pubblici, di cui alla legge n. 59/97 (cosiddetta Bassanini 1), che, come è noto, ha riguardato anche l'Amministrazione Finanziaria, si segnalano gli articoli 28 e 29 della Legge Finanziaria 2002 (L. 28-12-01, n. 448), che contiene la delega al Governo per la razionalizzazione, trasformazione, fusione o soppressione di enti pubblici (con l'eccezione dei settori della previdenza, difesa e sicurezza pubblica e salute pubblica), al fine di conseguire obiettivi di stabilità e di crescita e di incrementare efficienza e qualità dei servizi.

Fra gli enti nella legge delega sono citate anche le agenzie.

Orbene, per quanto concerne le ricadute sul personale a seguito delle ristrutturazioni degli enti, è previsto di "sentire" le organizzazioni sindacali.

Nel Protocollo d'Intesa del 04-02-02 è stato altresì convenuto che, fermo restando la salvaguardia dell'interesse della cittadinanza ad una migliore fruizione dei servizi pubblici, saranno valutati adeguatamente gli interessi dei lavoratori pubblici, attivando, prima dell'emanazione dei decreti delegati, un tavolo permanente di confronto per discutere dei criteri e delle modalità di:

- parametri di efficienza, efficacia ed economicità dei servizi pubblici;
- strutture delle amministrazioni e degli enti interessati;
- e, soprattutto, ricadute occupazionali derivanti dalle riorganizzazioni.

Sul tema e a proposito di Amministrazione Finanziaria, il sistema delle relazioni sindacali è stato oggetto di specifica attenzione in occasione dell'emanazione degli atti di costituzione dell'Agenzia delle Entrate: fra tutti, si cita il Regolamento (Delibera del Comitato direttivo del 30-11-2000, art. 26).

Anche la Legge Finanziaria del 2003 - L. 27-12-2002, n. 289, art. 34 - è intervenuta nel processo di razionalizzazione di enti pubblici, modificando il citato [art. 28 della Finanziaria del 2002](#), e, mantenendo il fine di elevare i livelli di efficienza e di crescita della PP.AA., ha previsto l'individuazione entro il 30-06-2003, da parte dell'Esecutivo, sempre sentite le OO.SS., degli enti ritenuti indispensabili, disponendone

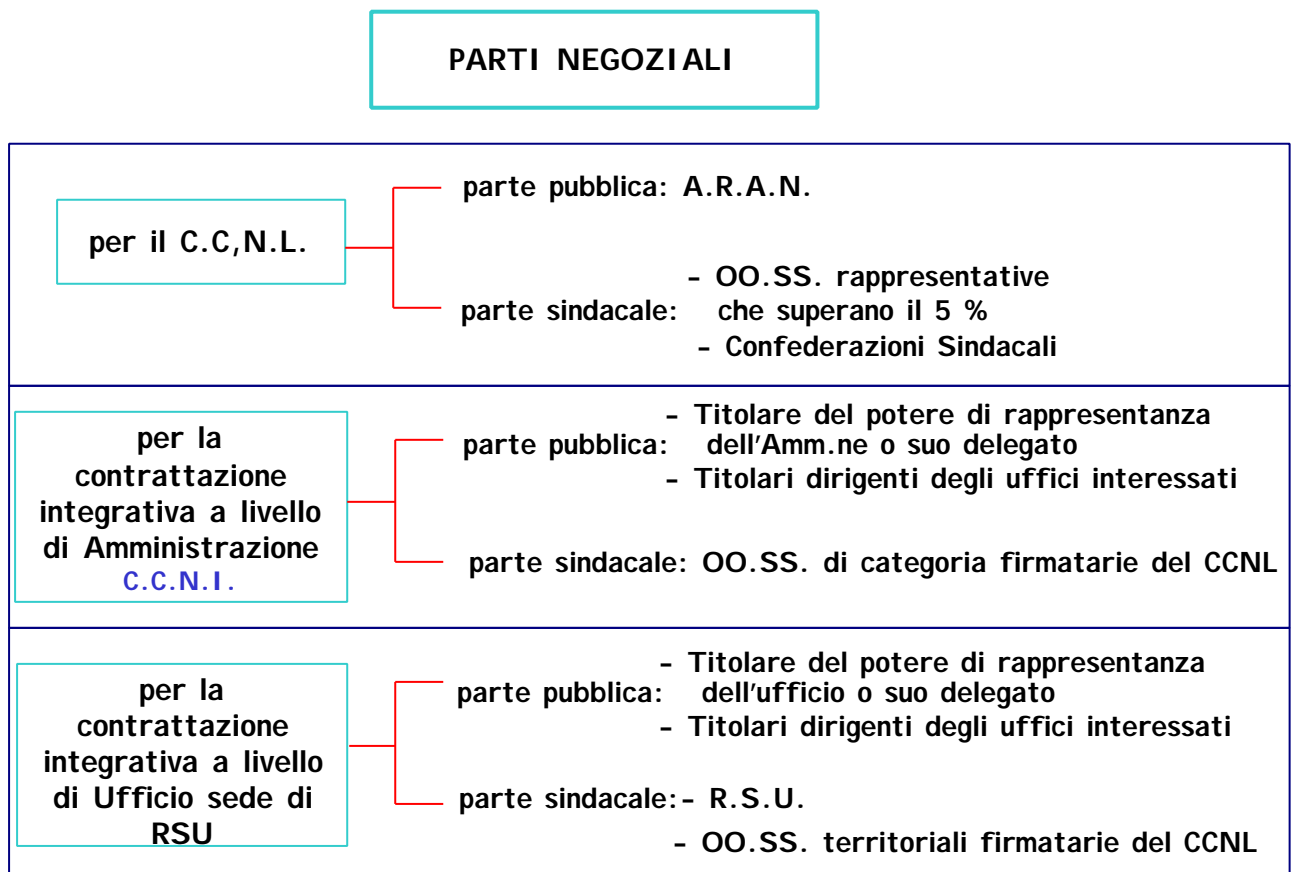
se necessario la trasformazione in S.p.a. o Fondazioni o l'accorpamento o la fusione, e prevedendo che, in mancanza di decisioni, l'ente (o Agenzia) sia soppresso dopo la scadenza.

Un'ulteriore intervento di legge, attuato con l'art. 7 del D.L. 24-06-2003, n. 147 (convertito nella legge 01-08-03, n. 200), ha spostato la scadenza ai sei mesi successivi ad un'altra scadenza, quella stabilita dalla legge delega 06-07-02, n. 137 per l'emanazione di decreti legislativi correttivi o modificativi di quelli emessi a suo tempo per la legge n. 59/97 citata sempre in materia di riordino degli enti.

Con la versione attuale dell'art. 28 della legge 28-12-2001, n. 448, in pratica, il termine per ulteriori interventi con decreti governativi delegati di razionalizzazione di Ministeri ed altri enti è, calendario alla mano, il 23 luglio 2004.

14. LE PARTI NEGOZIALI

Sono riassunti i soggetti legittimati alla negoziazione, sia di parte pubblica sia di parte sindacale, in sede di definizione del C.C.N.L. nonché per la contrattazione integrativa, tanto a livello di Amministrazione quanto a livello di singola struttura sede di



RSU.

Con il riferimento alla negoziazione non ci si vuole limitare ad individuare le parti della sola contrattazione, ma in realtà sono tutte le relazioni sindacali ad essere interessate, perciò le delegazioni, sia di parte pubblica sia di parte sindacale, rimangono le stesse per le altre tipologie di relazioni sindacali, prima esaminate.

Un accenno dapprima alla parte pubblica negoziale di maggior rilievo, che interviene per prima nei processi di formazione contrattuale, quindi nei contratti di primo livello o nei contratti quadro, vale a dire l'Aran.

Qui di seguito sono proposte alcune indicazioni, a loro volta integrate, raccolte dallo stesso sito dell'Agenzia, relative all'istituzione e alle attività svolte.

Il sito è: www.aranagenzia.it

Attività dell'ARAN

Istituita dal D. Lgs 29/1993 (inizialmente: Agenzia per le Relazioni Sindacali; poi, ARAN o, secondo un suo Presidente pro-tempore, A.Ra.N.), con sede a Roma, l'Aran, Agenzia per la rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni, è un organismo tecnico, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia organizzativa, gestionale e contabile. L'Aran esercita ogni attività relativa alle relazioni sindacali ed alla negoziazione e definizione dei contratti collettivi, ivi compresa la loro interpretazione autentica.

Assiste le pubbliche amministrazioni ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi.

OSSERVATORI O PARI TETICO - per il monitoraggio

Assiste, le pubbliche amministrazioni anche tra loro aggregate, sulla base di apposite intese; inoltre, su richiesta dei comitati di settore, può costituire, anche per periodi determinati, sue delegazioni a livello regionale o interregionale.

Nell'ambito di protocolli d'intesa con singole amministrazioni o organismi espressivi di più amministrazioni, attua iniziative di formazione su temi connessi alle finalità istituzionali.

si avvale dell'I STAT

Raccoglie i dati sui voti e le deleghe ai fini dell'accertamento della rappresentatività sindacale.

Svolge attività di studio, monitoraggio e documentazione per l'acquisizione dei dati necessari ai fini della contrattazione collettiva.

Predispose trimestralmente un rapporto sulla evoluzione delle retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici da inviare al Governo, ai Comitati di settore ed alle competenti Commissioni parlamentari

In materia di parti negoziali nonché di prerogative sindacali, di cui si accennerà dopo, una recente nota-circolare dell'Aran inviata a tutte le Amministrazioni, del [27 maggio 2004, n. 4260](#) ha illustrato nell'insieme tutte le questioni inerenti, in risposta ai tanti quesiti, riprendendo anche altre risposte su singole questioni già prodotte in passato e ora riportate insieme in un testo unico con carattere di generalità.

Riguardo alla parte negoziale pubblica nelle varie sedi di negoziazione, ed in particolare in contrattazione integrativa, c'è da dire che, al contrario della parte sindacale, essa è sempre certa, nel senso che il criterio di attribuzione al titolare del potere di rappresentanza (dirigente dell'ufficio) o suo delegato non cambia, pur in presenza di cambiamenti di uffici o ristrutturazioni. Ciò, a conferma della separazione della responsabilità gestionale, in capo alla dirigenza pubblica, dalla responsabilità di indirizzo politico, appartenente ai Ministri e Governo, di cui si è detto all'inizio.

Inoltre la determinazione dell'individuazione della delegazione pubblica è e resta di esclusiva competenza della stessa amministrazione, anche perché vige il principio generale della non interferenza fra le parti nella composizione della delegazione altrui.

La citata nota Aran precisa che la parte pubblica può avvalersi anche di consulenti esterni all'amministrazione.

Per quanto concerne la parte sindacale o, meglio la delegazione di parte sindacale, che rimane parte (al singolare) pur essendo composta da varie componenti, come nel caso delle relazioni sindacali di ufficio periferico, è necessario conoscere l'epoca contrattuale ed il contratto di riferimento per sapere da chi debba essere costituita. Occorre affrontare, allora, il problema della rappresentatività sindacale.

15. RAPPRESENTATIVITA' SINDACALE

In tema di rappresentatività sindacale in tutti i settori lavorativi esiste oggi un'unica disciplina legislativa e riguarda proprio il pubblico impiego.

Essa è stata stabilita dal legislatore del 1997 (L. 59/97 e D.Lgs. 396/97), in attesa di ridefinire e uniformare le regole per tutti i settori, pubblici e privati.

Invero, una regolamentazione per legge concernente anche il settore privato è stata più volte presentata in varie legislature come disegno di legge in Parlamento, ma su questo aspetto rilevante delle relazioni sindacali in campo privato non si è giunti finora ad approvazione.

Che il tema della rappresentatività dei lavoratori sia rilevante lo si intuisce dalla stretta connessione di essa con la questione della rappresentanza sindacale eletta, frutto cioè della volontà dei lavoratori espressa attraverso libere elezioni.

Ed è importante al fine di stabilire la legittimità alle relazioni sindacali nonché alla fruizione di distacchi e permessi, e altro.

Esaminando la disciplina pensata dal legislatore per il pubblico impiego, un principio fondamentale è chiaro:

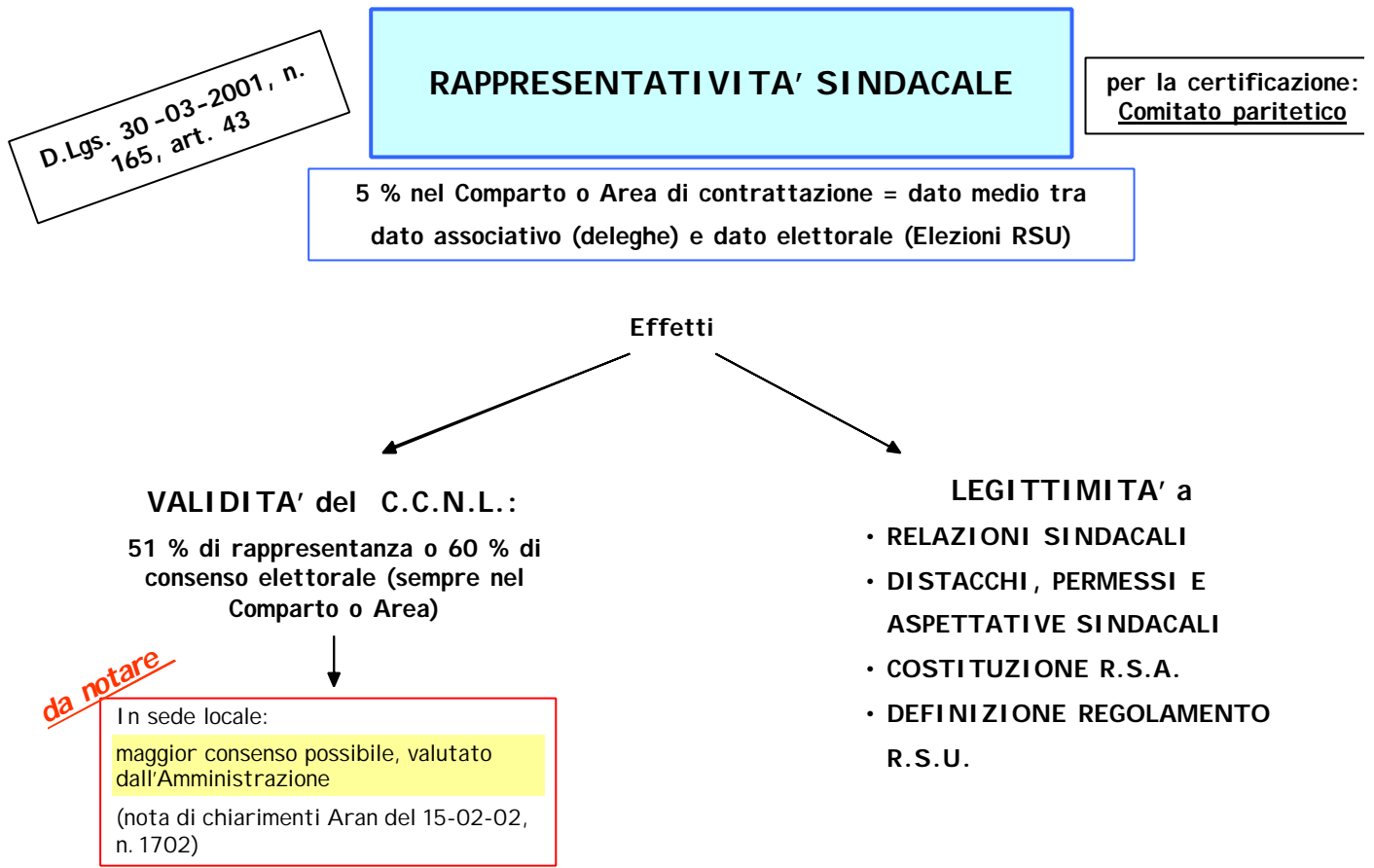
**LA DISCIPLINA DELLA RAPPRESENTATIVITA' NON
E' MATERIA DA INTERPRETARE O DA VALUTARE.
E' SOLAMENTE DA APPLICARE**

I criteri di rappresentatività sono stabiliti a livello nazionale, per cui non esistono ad oggi regole di rappresentatività a livello territoriale in nessun settore del pubblico impiego. Se a volte accade che in ambito regionale o altro si vuole aver cognizione delle associazioni sindacali rappresentative, i criteri e metodi utilizzati per la rilevazione non sono suffragati da norme legislative e non possono avere efficacia giuridica, ma valore puramente indicativo.

Essendo il criterio utilizzato, come si vede nello schema di seguito esposto, basato su un calcolo medio fra i dati delle deleghe e quelli elettorali conseguito da ogni organizzazione sindacale, le elezioni per le R.S.U. assumono particolare importanza.

Il criterio di rappresentanza sindacale si applica per ogni comparto di contrattazione alle organizzazioni sindacali (OO.SS.), altrimenti definite Federazioni, e si estende poi alla "casa madre" di ognuna di esse, che è la Confederazione.

Gli effetti della rappresentatività sindacale, indicati nello schema, consistono nel potere di acquisire legittimità per l'ammissione alle relazioni sindacali, prima fra tutte quella per la trattativa e la sottoscrizione del CCNL.



Per la stipula dei CCNQ, invece, la norma stabilisce che siano ammesse le Confederazioni risultanti rappresentate in almeno due comparti di contrattazione.

Stabilisce, inoltre, l'art. 43, comma 3 del D.Lgs. 165/01, come corollario del criterio di rappresentatività, che un CCNL è valido se sottoscritto da un'insieme di OO.SS., complessivamente rappresentative per almeno il 51 % (o 60% di solo dato elettorale). Pertanto un Contratto collettivo non può essere raggiunto se viene a mancare in partenza un'adesione sindacale maggioritaria.

La regola si riferisce a contratti collettivi raggiunti in sede Aran, e quindi non sarebbe applicabile per la contrattazione integrativa. Al riguardo, l'Aran con la [Nota di chiarimenti del 15-02-02, 1702](#) ha demandato alla discrezionalità dell'amministrazione la valutazione del maggior consenso possibile e del maggior numero possibile delle OO.SS. in sede locale.

Il settore pubblico può considerarsi, allora, più avanzato come normativa, rispetto a quello privato.

Infatti, le norme del D.Lgs. 165/01 che consentono la costituzione di R.S.U. prevedono altresì di giungere ad una determinazione, con criteri matematici, del principio di rappresentatività.

In merito alle R.S.U., c'è da precisare comunque che in campo privato, pur non essendoci regole scritte per legge, intervengono in questo o quel contratto regole pattizie a disciplinare la rappresentanza, la quale non è in ogni caso completamente eletta dagli aventi diritto, rimanendo una quota di componenti designati dai Sindacati.

Quest'ultima formazione "mista" era, in verità, già contenuta per il pubblico impiego nell'apposito accordo del 1996 fra Governo e Confederazioni, stipulato secondo la previgente normativa (art. 47 del D.Lgs. 29/93) sulla rappresentatività, il quale, prevedeva la possibilità di costituzione di R.S.U., ma non ebbe che scarso successo operativo.

Ma vediamo come si calcola la rappresentatività oggi, secondo l'art. 43 del D.Lgs. 165/01.

Sono ammesse alla contrattazione collettiva nazionale solo le organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto o nell'area dirigenziale una rappresentatività non inferiore al 5 %.

Si considera, come già accennato, la media tra il dato associativo e il dato elettorale (al riguardo, resta dubbia la misura per i dirigenti - l'Aran ipotizza il 4% -, non essendoci per essi le RSU).

Il primo dato è espresso dalla percentuale delle deleghe per il versamento dei contributi sindacali rispetto al totale delle deleghe rilasciate nell'ambito contrattuale di riferimento. Il dato elettorale è invece espresso dalla percentuale dei voti ottenuti nelle elezioni rispetto al totale dei voti espressi nell'ambito considerato.

Se i tempi di determinazione e rilevazione dei due dati (biennale per le deleghe e triennale per le elezioni RSU - ovviamente per i non dirigenti) sono diversi, la determinazione della rappresentatività, da parte dell'organismo competente - Comitato Paritetico in sede Aran -, avviene invece e in pratica per ogni stagione contrattuale ed

ogni biennio economico, tenendo conto, perciò, degli ultimi aggiornamenti utili avvenuti, tanto elettorali quanto associativi.

Nel prospetto che segue sono indicati, in una sequenza cronologica, i periodi di rilevazione e i momenti di certificazione della rappresentatività sindacale, effettuata dal Comitato Paritetico.

Tempi per la rilevazione della Rappresentatività sindacale									
Elezioni RSU Rilevazioni deleghe		Elezioni RSU certificazione RAPPRESENTATIVITA' x non dirigenti		Rilevazioni deleghe		Elezioni RSU certificazione RAPPRESENTATIVITA' x non dirigenti e x dirigenti		Rilevazioni deleghe	
Elezioni RSU certificazione RAPPRESENTATIVITA' x non dirigenti		Rilevazioni deleghe		Elezioni RSU		Elezioni RSU certificazione RAPPRESENTATIVITA' x non dirigenti		Rilevazioni deleghe	
1998	nov. 1998 31-dic-98	1999	24-ott-00 9-feb-00	2000	31-dic-00	2001	19/22-nov-01	2002	10-mag-02 31-dic-02
Stagione contrattuale 1998-2001				Stagione contrattuale 2002-2003				Stagione contrattuale 2004-2005	
		Biennio contrattuale 2000-2001		Biennio contrattuale 2002-2003		Biennio contrattuale 2004-2005			
		Elezioni RSU		Rilevazioni deleghe		Elezioni RSU		Rilevazioni deleghe	
		Elezioni RSU		Rilevazioni deleghe		Elezioni RSU		Rilevazioni deleghe	
		Elezioni RSU		Rilevazioni deleghe		Elezioni RSU		Rilevazioni deleghe	
		Elezioni RSU		Rilevazioni deleghe		Elezioni RSU		Rilevazioni deleghe	

Con la comunicazione [ARAN del 31 marzo 2004, n. 2830](#) alle Confederazioni sindacali è stata data notizia dell'ultima certificazione di rappresentatività, comparto per comparto e per i Contratti quadro, relativa al biennio in corso 2004-2005, mentre la rappresentatività del biennio precedente 2002-2003 è stata sancita con le tavole allegate al [CCNQ per la ripartizione dei permessi e dei distacchi fra le organizzazioni sindacali rappresentative sottoscritto in data 18 dicembre 2002](#),

La tavola riguardante le Agenzie Fiscali è la seguente:

TAVOLA 2 - AGENZIE FISCALI

<u>organizzazioni sindacali rappresentative</u>	<u>numero distacchi</u>	<u>confederazioni</u>	<u>numero distacchi</u>
CISL FPS	5	CISL	1
CGIL FP	4	CGIL	1
CONFSAL - UNSA	3	CONFSAL	
UIL PA	4	UIL	
FLP	4	USAE	
RDB PI	1	RDB CUB	
CISAL INTESA	2	CISAL	

x la STAGIONE CONTRATTUALE 2002-2005 (quadriennio normativo) e 2002-2003 (biennio economico)

Le organizzazioni indicate sono esattamente quelle che hanno poi sottoscritto il CCNL Agenzie Fiscali del 28-05-04, unitamente alle Confederazioni alle quali sono affiliate.

Per quanto concerne il biennio contrattuale 2004-2005, la certificazione effettuata dal Comitato Paritetico è stata comunicata dall'Aran alle Confederazioni con la nota del 31 marzo 2004, n. 2830. A seguito della stessa, sono stati ripartiti distacchi e permessi fra le OO.SS. legittimate, con l'[ipotesi CCNQ 12-05-04 distacchi e permessi Comparti 2004-2005](#), che, però, trattandosi di ipotesi di accordo quadro, attende di essere sottoscritta definitivamente dalle parti per entrare in vigore.

Si può, comunque, aggiornare la tabella sopra riportata per il biennio contrattuale precedente, per cui per il biennio in corso 2004-2005, le OO.SS. rappresentative ed ammesse per il relativo Contratto economico sono quelle indicate nell'immagine di copertina della presente guida.

x il biennio economico 2004 - 2005

TAVOLA 2 - AGENZIE FISCALI		
<i>organizzazioni sindacali rappresentative</i>	<i>numero confederazioni distacchi</i>	<i>numero distacchi</i>
CISL FPS	5	CISL 1
CGIL FP	5	CGIL 1
CONFSAL - UNSA	3	CONFSAL
UIL PA	4	UIL
FLP	1	USAE
RDB PI	1	RDB CUB
totale	19	2

16. LA RAPPRESENTATIVITÀ SINDACALE NEL PERIODO TRANSITORIO FRA CCNL

Che cosa succede al problema della rappresentatività negli intervalli tra i Contratti collettivi, cioè nei periodi di prorogatio del CCNL che si sta applicando ed in attesa che entri in vigore il CCNL della stagione contrattuale successiva, pur essendo questa già aperta ?

Per esempio, fino alla formalizzazione del CCNL Agenzie Fiscali 2002-2005, quali erano le OO.SS. ammesse alle relazioni sindacali nel 2002, nel 2003 e in questi primi mesi del 2004?

Il principio è questo:

*principio generale di
rappresentatività
sindacale;*

*Le OO.SS.
rappresentative sono
quelle del CCNL che si
sta applicando*

Per cui, nel periodo transitorio non muta la delegazione trattante composta dai sindacati firmatari del CCNL vigente, che si sta applicando, fino a quando non interviene la sottoscrizione definitiva del nuovo CCNL della nuova stagione contrattuale.

Quindi, nel periodo intermedio fra due CCNL, restano valide, ai fini di convocazione per relazioni sindacali, le OO.SS. legittimate per la stagione contrattuale uscente: queste sono quelle ammesse alle relazioni sindacali, alle quali, ovviamente, in sede di contrattazione integrativa dell'ufficio periferico si aggiunge la RSU.

L'Aran ha avuto modo di precisare, con la nota n. [4827 del 10-05-2002](#), fornita a tutte le Amministrazioni, che in base all'art. 6, comma 3, del CCNQ del 09-08-2000, 'il subentro dei nuovi soggetti avvenga, in ciascun comparto e area dirigenziale, dalla data di stipulazione del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo a ciascun biennio economico, nel caso di specie del CCNL relativo al quadriennio normativo 2002 - 2005 e primo biennio economico 2002 - 2003'.

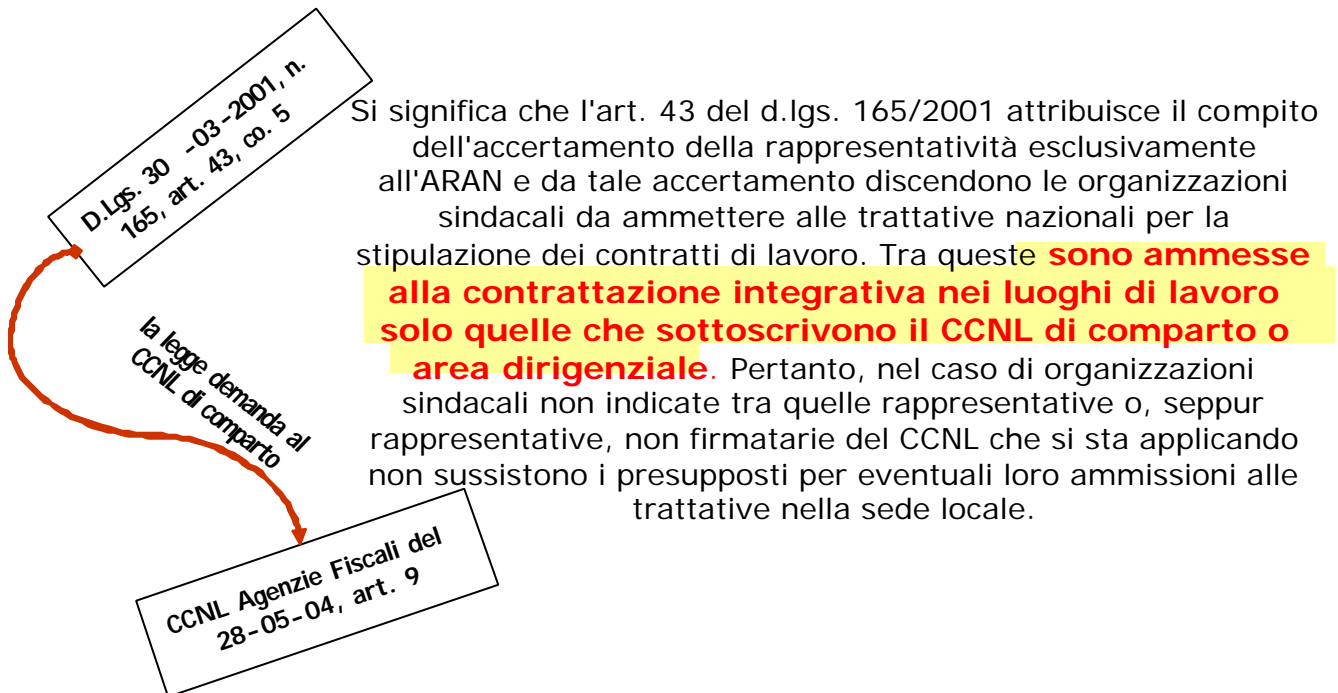
Pertanto, per quanto attiene al Comparto Agenzie Fiscali ed alla nuova stagione contrattuale 2002-2005 e biennio economico 2002-2003, si riportano le OO.SS. legittimate con i rispettivi recapiti, anche di sede nazionale: [vedi](#).

L'eventuale assenza di rappresentanti in sede territoriale di qualche organizzazione legittimata non è motivo valido per escludere la stessa da convocazioni o da ogni tipo di relazione. In tal caso, le convocazioni, comunicazioni e informazioni vanno

comunque inviate all'indirizzo (e-mail) di cui si dispone, anche se si tratta di recapito nazionale ed è esterno alla sede territoriale di competenza.

17. LA RAPPRESENTATIVITA' SINDACALE NELLA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA

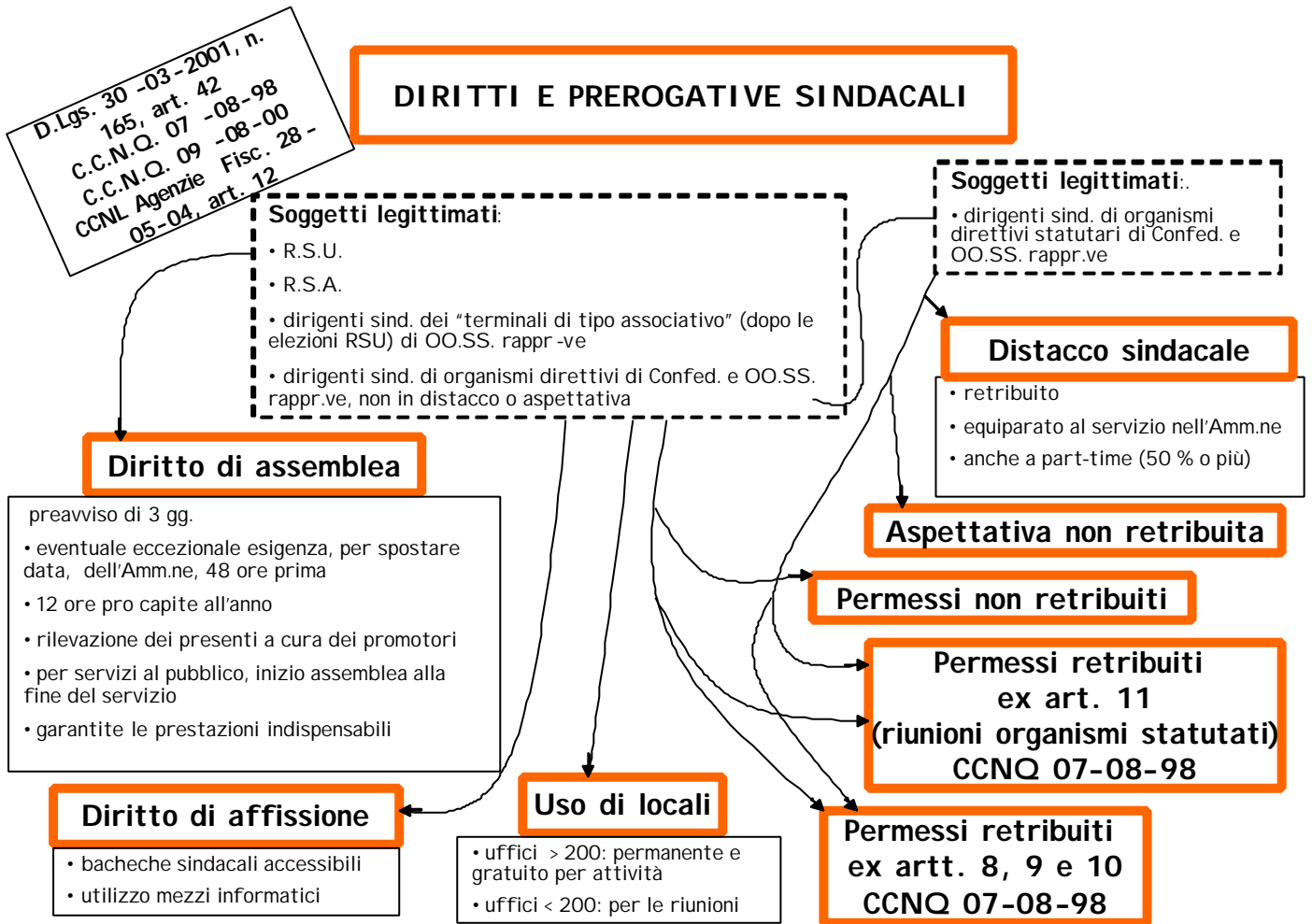
Una regola importante, infine, sempre in tema di legittimità alle relazioni sindacali attraverso la rappresentatività, riguarda il mantenimento della legittimità in sede di contrattazione integrativa solo per quello OO.SS. che hanno sottoscritto il CCNL, cioè il contratto di 1° livello.



Non si può ignorare che questa regola induce in alcuni casi qualche organizzazione sindacale prima a siglare e, poi, a sottoscrivere definitivamente il CCNL al solo fine di poter partecipare alla contrattazione integrativa ed essere quindi convocati per la stessa, come anche manifestato espressamente in talune circostanze (vedasi, ad esempio, note a verbale al CCNL Agenzie Fiscali).

18. I DIRITTI E LE PREROGATIVE SINDACALI - R.S.U.

In tema di diritti sindacali, si schematizzano le varie tipologie e, per qualcuna, le caratteristiche.



L'impalcatura della disciplina dei diritti sindacali è stata stabilita nel 1998, con il CCNQ 07-08-98 sulle modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi nonché delle altre prerogative sindacali, ed ancora rimane valida questa normativa base. In seguito sono state apportate dalle parti contraenti solo alcune correzioni minimali, che non hanno intaccato la disciplina complessiva.

Nello schema sono messi in risalto i soggetti sindacali legittimati ad esercitare i diritti, indicati nei due riquadri tratteggiati.

A seconda del diritto sindacale preso in considerazione, sono indicati i vari rappresentanti in capo ai quali risale la titolarità dello stesso:

- alcuni, quali i diritti esercitabili sul posto di lavoro (assemblea, affissione e uso dei locali) possono essere esercitati parimenti tanto dalla RSU, quanto dai vari rappresentanti di Organizzazioni sindacali, di livello aziendale (RSA, laddove non sia presente la rappresentanza elettiva unitaria, o, in caso di RSU, semplici unità periferiche delle associazioni sindacali) o di livello territoriale, secondo le previsioni statutarie di ogni Confederazione o Organizzazione;
- altri, connessi con l'attività sindacale in genere e la possibilità di svolgerla in astensione dalle prestazioni di lavoro del rappresentante sindacale e dipendente pubblico, utilizzando l'istituto dei permessi sindacali, sia quelli ordinariamente attribuibili (ex art. 8 del CCNQ 07-08-98), sia quelli risalenti alla Confederazione (ex art. 11), tutti riconosciuti sempre agli stessi soggetti di cui sopra;
- altri ancora, che, per l'attività sindacale, consentono assenze dal lavoro più prolungate, quali distacchi sindacali (le vecchie aspettative sindacali) e, nell'eventualità, aspettative non retribuite, i quali sono esercitabili unicamente dai dirigenti sindacali direttivi previsti dagli statuti delle OO.SS.

Con riferimento ai permessi sindacali ex art. 8 del CCNQ del 07-08-98, gli stessi sono ripartiti fra associazioni sindacali e componenti RSU e il riparto è quantificato negli stessi accordi quadro. Qui è raffigurato il confronto fra le previsioni contrattuali nel tempo.

PERMESSI SINDACALI RETRIBUITI
ex art. 8 C.C.N.Q. 07-08-98
Contingente e ripartizione

Contratti	Contingente complessivo	Ripartizione del contingente		
		<u>Cumuli permessi</u> per Ass.ni Sind. nel Comparto	<u>Quota spettante</u> per RSU: nel Comparto	<u>Quota spettante</u> per OO.SS.: nell'Amm.ne *
CCNQ 18-12-2002 x biennio 2002/2003	90 minuti x dipendente in servizio	19 minuti x dipendente in servizio	30 minuti x dipendente in servizio	41 minuti x dipendente in servizio *(per le Agenzie Fiscali unitariamente)
CCNQ 09-08-2000	90 minuti x dipendente in servizio	13 minuti x dipendente in servizio	30 minuti x dipendente in servizio	47 minuti x dipendente in servizio
CCNQ 07-08-1998	90 minuti x dipendente in servizio	9 minuti x dipendente in servizio	30 minuti x dipendente in servizio	51 minuti x dipendente in servizio

Si nota che via via, dal 1998 al 2002, è stato deciso di diminuire la quota spettante alle organizzazioni di categoria (con riferimento alla singola amministrazione), facendo aumentare nel contempo quella in capo alle associazioni sindacali di comparto.

Relativamente, poi, al rapporto fra permessi sindacali e le modalità di svolgimento delle riunioni con l'Amministrazione si sottolinea, un'importante previsione contrattuale:

**PERMESSI SINDACALI E RIUNIONI CON
L'AMMINISTRAZIONE (relazioni sindacali)**

D.Lgs. 30-03-2001, n.
165, art. 42
C.C.N.Q. 07-08-98,
art. 10, co.7
C.C.N.Q. 09-08-00

da tener presente che:

- 1 le riunioni avvengono normalmente al di fuori dell'orario di lavoro
- 2 ove non sia possibile, va garantito l'espletamento del mandato sindacale con procedure e modalità idonee

Se poi la partecipazione alle riunioni da parte dei dirigenti sindacali debba essere considerata attività di servizio, come hanno ipotizzato alcuni CCNI (vedi [CCNI Min. Finanze del 26-06-2000 – già siglato il 16-02-2000](#) - , nella dichiarazione congiunta finale fra parte pubblica e parte sindacale, nonché con l'"[Accordo del 03-05-2000: "Integrazione del CCNI in merito alla dichiarazione congiunta, in applicazione dell'art. 10, comma 7 del CCNQ del 07-08-98"](#)"), nel caso di cui al punto 2 del prospetto in alto (cioè, in via eccezionale, durante l'orario di lavoro) e quale significato debba attribuirsi al termine "servizio", è tema di cui si dibatte tuttora nelle Amministrazioni e in sede Aran.

Alla fine di quest'analisi, un piccolo accenno alla rappresentanza sindacale elettiva per eccellenza, cioè scelta direttamente dai lavoratori, vale a dire la **R.S.U.**

Nello stesso giorno del CCNQ sui diritti sindacali, il 7 agosto '98, è stato raggiunto l'[Accordo Quadro sulla costituzione e Regolamento di RSU](#), architrate normativo della disciplina,

Abbiamo già detto dell'importanza della rappresentanza ai fini del calcolo della rappresentatività delle OO.SS., come pure in merito al coinvolgimento quale soggetto da ammettere alle relazioni sindacali, unitamente alle rappresentanze territoriali. E' stato inoltre accennato all'estensione anche ai componenti RSU di alcuni diritti sindacali.

E' opportuno, adesso, esaminare alcuni concetti fondamentali che riguardano sia il funzionamento della rappresentanza unitaria, sia il comportamento che deve tenere l'amministrazione nei confronti di essa, tanto nella fase di elezione quanto a seguito di cambiamenti intervenuti nella RSU.

D.Lgs. 30 -03-2001, n.
165, art. 42
A.C.Q. 07 -08-98

RAPPRESENTANZE SINDACALI UNITARIE

da tener presente:

Adempimenti dell'ARAN:

- istruzioni di tipo operativo

Funzionamento:

- subentrano alle R.S.A. o analoghe strutture
- in carica per 3 anni, con esclusione della prorogabilità
- decisioni assunte a maggioranza
- incompatibilità con ogni altra carica di organismi istituzionali o partitici

Adempimenti

dell'Amministrazione:

- agevolare lo svolgimento delle elezioni con gli adempimenti strettamente necessari
- non interferire in alcun modo con lo svolgimento delle elezioni
- unica eccezione, in caso di contenzioso c/o Comitato dei Garanti: presenza di un funzionario nel medesimo

Regolamento:

- elezioni indette dalle associazioni sindacali rappresentative, concordando con l'Aran il calendario
- le elezioni sono un evento endogeno ai Sindacati, dalla indizione alla costituzione o possibile annullamento

In merito all'attività relazionale, sono stati ribaditi di recente dall'Aran i principi fondamentali inerenti la funzionalità e l'esistenza stessa della RSU, sopra descritti: [Nota Aran del 08-04-2004, n. 3072](#),

Un concetto importante è quello delle decisioni all'interno della RSU, che devono essere assunte a maggioranza dei suoi componenti, qualunque essi siano, se 5 o 7 o 10, a seconda dell'organico del personale in forza alla struttura, quantificata al momento di presentazione delle liste del personale da parte dell'amministrazione (rispettivamente fino a 50, da 51 a 200, superiore a 200): ciò è stato confermato nel [Contratto Quadro del 06-04-2004 di interpretazione autentica](#) dell'art. 8 dell'Accordo quadro del 1998.

Ma la RSU, sempre come regola contrattuale scritta, può decadere per vari motivi, compreso il venir meno, a seguito di dimissioni dei componenti in misura superiore al cinquanta per cento (anche se sostituiti) dell'organismo rappresentativo, proprio per il venir meno del legame che unisce i lavoratori di un ufficio alla rappresentanza eletta, fin dal momento dell'elezione. In questi casi vale l'[Accordo di interpretazione autentica dell'art. 7 del Regolamento del '98](#), in merito alle procedure di rielezione della RSU e di *prorogatio* delle relazioni sindacali.

C'è da chiedersi, però, se anche i previsti cambiamenti strutturali e organizzativi di un'amministrazione (cosa che nell'amministrazione finanziaria appare essere l'ordinarietà) non debbano essere considerati da sè presupposti per la decadenza delle RSU vigenti e la rielezione della RSU, tale da indurre le OO.SS. ad attivarsi in tal senso.

Per quanto concerne l'amministrazione, nelle questioni riguardanti l'elezione, la costituzione e il funzionamento interno della RSU, il principio base da rispettare è che i fatti inerenti la RSU sono tutti fatti endogeni all'attività sindacale e i compiti attribuiti all'ufficio sono di non incidere in alcun modo su essa, limitandosi ad agevolarne la funzionalità della RSU e a prendere unicamente atto di ogni eventuale mutamento interno che dovesse verificarsi nella stessa.

19. CONSIDERAZIONI FINALI

Con le riflessioni svolte su aspetti peculiari e determinanti del sistema delle relazioni sindacali nel pubblico impiego, con particolare riferimento all'Amministrazione Finanziaria, si è voluto sottolineare l'importanza dello stesso sistema nel complesso mondo della pubblica amministrazione.

Si è marcato il corretto equilibrio fra legislatore e protagonisti delle relazioni sindacali, cui si chiede indubbiamente doti di mediazione, di elasticità, ma anche di prontezza e scaltrezza: ad essi è sostanzialmente demandato il compito di pensare e costruire un rapporto di lavoro capace di agevolare il quotidiano dispiegarsi della macchina amministrativa pubblica e il quotidiano contributo ottimale dei suoi dipendenti.

Il legislatore ha anche affidato opportunità e strumenti, tanto ai rappresentanti di parte pubblica quanto a quelli di parte sindacale, per poter meglio svolgere il proprio compito.

E' un sistema, però, che si regge su un impianto normativo complessivo dal quale non si può prescindere.

Qualunque sia il ruolo svolto attorno al famoso tavolo di confronto ed in qualunque ambito negoziale, non si può pretendere di affidarsi unicamente al proprio intuito, senza cioè avere una giusta conoscenza delle norme che reggono il sistema, soprattutto in considerazione dei continui cambiamenti istituzionali e strutturali che da alcuni anni (e per altri ancora?) non risparmiano certo le PP.AA. e l'Amministrazione delle Finanze in particolare.

Pretendere, poi, di sedersi a quel tavolo dimenticando che qualsiasi decisione presa, o che si concorrerà a prendere, finirà per incidere su persone che lavorano e sulle loro attese ed aspirazioni, è quanto meno difficile.

Non si può, in ogni caso, pensare ad un sistema premiante, rappresentato da incentivi e da nuovi percorsi di carriera, che i nuovi modelli di relazioni sindacali consentono, senza convenire sul fatto che, in un'amministrazione che si trasforma, tali

processi di crescita e di valorizzazione debbano essere comunque finalizzati ad un miglioramento dell'efficienza dei servizi e ad un analogo miglioramento delle funzioni pubbliche esercitate.

Ci sarebbe, però, da chiedersi se effettivamente tutte le opportunità e le occasioni offerte dal sistema di relazioni sindacali siano utilizzate dalle parti negoziali ed in modo adeguato per il conseguimento di quei fini, voluti dal legislatore.

Se, insomma, il legislatore scoprisse che nel corretto equilibrio fra potere legislativo e potere contrattuale qualcosa dovesse incepparsi e suoi indirizzi e direttive, rivolte anche con lo strumento di legge, dovessero essere trascurati o, peggio, disattesi dalle stesse parti, che cosa accadrebbe al sistema?

E' lecito porsi l'interrogativo.
