

CIRCOLARI

MINISTRO
PER LA FUNZIONE PUBBLICA

CIRCOLARE 28 ottobre 1988, n. 24518-8.93.5.

Requisito della maggiore rappresentatività su base nazionale, richiesto dalla legge 29 marzo 1983, n. 93, alle confederazioni ed organizzazioni sindacali per partecipare alla formazione degli accordi sindacali.

A tutti i Ministeri - Gabinetto

Alle aziende ed alle amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo

Ai presidenti degli enti pubblici non economici, compresi nel comparto di cui all'art. 3 del D.P.R. n. 68 del 1986

Ai presidenti degli enti di ricerca e sperimentazione, compresi nel comparto di cui all'art. 7 del D.P.R. n. 68 del 1986

Ai presidenti delle giunte regionali e delle province autonome

Al presidente dell'ANCI

Al presidente dell'U.P.I.

Al presidente dell'U.N.C.E.M.

Al presidente dell'Unioncamere

Al presidente dell'Aniacap

Alle confederazioni ed alle organizzazioni sindacali operanti nel settore del pubblico impiego

e, p.c.:

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Gabinetto - Ufficio giuridico e del coordinamento legislativo - Dipartimento per gli affari regionali ed i problemi istituzionali

La legge-quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93, oltre alla contrattazione di cui all'art. 5 finalizzata alla determinazione, composizione ed eventuali variazioni dei comparti di contrattazione collettiva, disciplina i seguenti tre livelli di contrattazione per il personale rientrante nel proprio ambito di applicazione:

- intercompartmentale, che riguarda la totalità dei pubblici dipendenti (art. 12);

- di comparto (i comparti sono stati definiti con il decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1986, n. 68) (articoli 6 e seguenti);

- decentrato, nazionale e per area territorialmente delimitata (art. 14).

Per ciascuna delle contrattazioni sopra indicate la legge-quadro n. 93/83 prevede le seguenti composizioni della «delegazione sindacale»:

- per la determinazione, composizione ed eventuali variazioni dei comparti di contrattazione collettiva: le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale;

- a livello intercompartmentale: le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale;

- a livello di comparto: oltre le confederazioni sopra citate, le organizzazioni sindacali nazionali di categoria maggiormente rappresentative nel comparto;

- a livello decentrato: oltre le confederazioni sopra indicate, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nel settore interessato.

In ogni livello di contrattazione la «delegazione sindacale» è formata da confederazioni ed organizzazioni aventi un peculiare requisito di rappresentatività qualificata, indicato nei termini della «maggiore rappresentatività su base nazionale».

Per la contrattazione decentrata è anche previsto un minor grado di estensione rappresentativa che consente la partecipazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nel settore interessato a tale contrattazione.

L'espressione normativa («maggiore rappresentatività»), necessariamente aperta e flessibile, non consente a volte di individuare un discrimine sufficientemente affidabile tra gli organismi sindacali qualificati e quelli che non raggiungono la posizione legittimante indicata dalla legge-quadro n. 93/83.

Importanza centrale rivestono, dunque, nel sistema definito da detta legge, l'apprezzamento discrezionale dell'amministrazione tenuta ad attuare il procedimento normativo a base negoziale e l'individuazione, quindi, di criteri o parametri di riferimento per le rilevazioni della maggiore rappresentatività che garantiscano la coerenza delle valutazioni discrezionali, rispetto alla «ratio» legislativa che informa la contrattazione nel pubblico impiego, e ne consentano il controllo.

Ciò dà ragione della ritenuta opportunità di procedere a tale individuazione già in occasione della sottoscrizione dell'accordo intercompartmentale per il triennio 1988-90 recepito nel decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 1988, n. 395, nonché della necessità che la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, nell'ambito delle funzioni di indirizzo e coordinamento di cui all'art. 95 della Costituzione e di quelle specificamente previste in materia di pubblico impiego dall'art. 27 della legge-quadro 29 marzo 1983, n. 93, definisca regole di indirizzo volte ad assicurare comportamenti uniformi nell'accertamento del requisito della «maggiore rappresentatività».

Ai fini dell'applicazione delle riferite disposizioni della legge-quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93, l'art. 8 del citato decreto del Presidente della Repubblica

23 agosto 1988, n. 395, ha indicato come criteri di riferimento per la determinazione della maggiore rappresentatività sul piano nazionale delle confederazioni e delle organizzazioni sindacali i seguenti elementi:

✓ a) la consistenza associativa rilevata in base alle deleghe conferite alle singole amministrazioni dai dipendenti per la ritenuta del contributo sindacale, accertate mediante comunicazione delle stesse amministrazioni alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica - ed alle organizzazioni sindacali a cui le deleghe si riferiscono prima dell'avvio delle trattative di cui all'art. 12 della legge-quadro 29 marzo 1983, n. 93 e dei comparti di contrattazione collettiva di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1986, n. 68;

✓ b) l'adesione ricevuta in occasione di elezione di membri sindacali in organismi amministrativi previsti dalle leggi vigenti, costituiti negli ambiti dei diversi comparti, o in occasione di altre consultazioni elettorali per la costituzione del Consiglio superiore della pubblica amministrazione, ovvero per la nomina di soggetti cui ai diversi livelli, anche decentrati, venga conferito potere rappresentativo e negoziale per gli accordi previsti dall'art. 14 della legge 29 marzo 1983, n. 93;

✓ c) diffusione e consistenza delle strutture organizzative negli ambiti categoriali e territoriali di ciascun comparto di contrattazione valutate sulla base dell'applicazione dei criteri indicati nella lettera a).

Questi criteri risultano essere quelli più congrui rispetto alla problematica specifica della contrattazione collettiva nel pubblico impiego, perché rivelatori della affidabilità negoziale dell'interlocutore sindacale.

Il criterio della consistenza associativa di cui alla lettera a) congiunto con quello della diffusione e consistenza delle strutture organizzative di cui alla lettera c) consentono di apprezzare la cosiddetta «serietà di impianto del sindacato», vale a dire il suo radicamento tra i dipendenti del pubblico impiego e quindi la sua capacità di essere esponenziale, in maniera non episodica, degli interessi collettivi organizzati.

In riferimento al criterio della consistenza associativa degli organismi sindacali, va anche sottolineato che le deleghe conferite alle singole amministrazioni dai dipendenti per la trattenuta del contributo sindacale costituiscono uno strumento di indubbia oggettività e trasparenza nella rilevazione di detta consistenza.

Il criterio dell'adesione elettorale trova giustificazione nella circostanza — comprovata nelle recenti esperienze sindacali — che l'adesione alla linea rivendicativa e di tutela espressa da una organizzazione sindacale non ha più quale canale esclusivo l'iscrizione al sindacato stesso. Talché l'adesione elettorale da una parte esprime il gradimento attuale riscosso dall'organizzazione sindacale anche da parte dei non iscritti e dall'altra avvalorata l'efficacia comunque generale dei risultati della contrattazione.

Quanto al criterio della diffusione e consistenza delle strutture organizzative, esso corrisponde alla necessità di prescegliere come interlocutori di un negoziato nazionale

solo organismi sindacali che siano equilibratamente presenti sul territorio nazionale e non già espressioni di mere istanze locali.

Tali considerazioni, fermo restando il criterio della diffusione e consistenza delle strutture organizzative, evidenziano l'autonoma valenza e la specifica portata di ciascuno degli altri due criteri in parola, valutando in tal modo, con le modalità indicate nel seguito, esauriente ai fini dell'individuazione della «maggiore rappresentatività» accanto al predetto criterio territoriale o quello collegato alla procedura elettiva o il criterio della consistenza associativa rilevata in base alle deleghe conferite alle amministrazioni dai dipendenti per la ritenuta del contributo sindacale.

Entro i detti limiti e criteri si colloca l'apprezzamento discrezionale dell'amministrazione, che, come già detto, è tenuta ad attuare il procedimento normativo a base negoziale.

I predetti criteri devono peraltro essere opportunamente verificati e comparati mettendo a raffronto i dati comunicati dalle confederazioni e dalle organizzazioni sindacali e quelli risultanti dalle comunicazioni delle amministrazioni interessate.

Ciò premesso — e sottolineato come l'utilizzo dei criteri sopra ricordati debba essere finalizzato a consentire il più alto grado di trasparenza nelle relazioni sindacali nel pubblico impiego e ad ammettere alle trattative per la definizione degli accordi disciplinati dalla legge-quadro n. 93/83 le confederazioni e le organizzazioni sindacali che, per ciascun livello di contrattazione collettiva, risultino effettivamente rappresentative ed esponenziali di interessi collettivi — si formulano le seguenti regole di indirizzo valide per i diversi livelli di contrattazione in precedenza indicati:

A) Per ciascun comparto di contrattazione collettiva sono considerate maggiormente rappresentative sul piano nazionale le organizzazioni sindacali che:

1) relativamente alla precedente lettera a), abbiano un numero di iscritti — risultanti dalle deleghe per la ritenuta del contributo sindacale conferite alle amministrazioni ricomprese nei comparti di contrattazione collettiva di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 68/86 — non inferiore al cinque per cento delle deleghe complessivamente espresse in ciascuno dei detti comparti;

2) relativamente alla precedente lettera b), abbiano ottenuto nei procedimenti elettivi un quorum di voti pari almeno al cinque per cento del numero complessivo dei votanti per ciascun comparto, prendendo a riferimento, in via principale le elezioni per la nomina dei rappresentanti del personale nelle commissioni del personale, in via subordinata quelle riguardanti le commissioni di disciplina e, nei casi in cui le precedenti fattispecie non prevedano una procedura elettiva, le elezioni riguardanti la nomina dei rappresentanti del personale nei consigli di amministrazione;

3) relativamente alla precedente lettera c), abbiano strutture territoriali in almeno un terzo delle regioni e delle province, con adeguata consistenza misurata alla stregua del criterio di cui al precedente punto 1).

B) A livello intercompartimentale e per la determinazione, composizione e variazioni dei comparti di contrattazione collettiva sono considerate maggiormente rappresentative su base nazionale le confederazioni presenti nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e quelle per le quali è accertata, con le modalità descritte nella precedente lettera A), la rappresentatività qualificata in almeno due comparti.

C) Nella delegazione sindacale per gli accordi decentrati di cui all'art. 14 della legge-quadro 29 marzo 1983, n. 93, sono comprese, oltre alle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale come sopra individuate, anche le organizzazioni sindacali che, pur non avendo rappresentatività qualificata di livello nazionale, abbiano nell'area decentrata interessata, alla stregua dei medesimi criteri indicati alla lettera A), punti 1) e 2), la maggiore rappresentatività degli interessi collettivi dei dipendenti destinatari degli accordi predetti.

Le regole di indirizzo sopra esposte trovano necessarie eccezioni relativamente all'ambito degli interessi rappresentati in due ipotesi:

I) per il personale rientrante nell'«area medica» del comparto del Servizio sanitario nazionale, in forza della esplicita previsione di cui all'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1986, n. 68;

2) per i dirigenti dei vari enti ed amministrazioni pubbliche ricomprese nei comparti di contrattazione di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 68/86, in considerazione della loro peculiare posizione funzionale e del conseguente esercizio di poteri dell'amministrazione nei confronti dei terzi e dei dipendenti.

In tali ambiti, per il personale di cui al precedente punto 2), sono considerate maggiormente rappresentative — a livello di contrattazione intercompartimentale e per la determinazione, composizione e variazione dei comparti con riferimento alla lettera B), nonché a livello di contrattazione di comparto e di sede decentrata — oltre alle confederazioni ed alle organizzazioni sindacali che rispondono ai criteri in precedenza indicati, le confederazioni e le organizzazioni sindacali che rappresentano esclusivamente le categorie di dipendenti di cui alla ipotesi sopra considerata e che:

I) quanto alla precedente lettera a), abbiano un numero di iscritti — risultanti dalle deleghe per la ritenuta del contributo sindacale conferite alle amministrazioni sopra citate — non inferiore al sei per cento delle deleghe complessivamente espresse dai dirigenti delle amministrazioni o enti pubblici di ciascun comparto di contrattazione collettiva;

II) quanto alla precedente lettera b), abbiano ottenuto nei procedimenti elettivi in precedenza indicati un *quorum* di voti pari almeno al sei per cento del numero complessivo dei votanti appartenenti ai dirigenti di ciascun comparto;

III) quanto alla precedente lettera c), abbiano strutture organizzative in almeno un terzo delle regioni e delle province, con adeguata consistenza misurata alla stregua del criterio di cui alla precedente lettera a).

Per il personale di cui al precedente punto I), sono considerate rappresentative — per quanto previsto, in relazione all'«area medica», dai commi 5, 6, 7, 8 e 9 dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1986, n. 68 e fermo restando il disposto dell'art. 17 del decreto del Presidente della Repubblica n. 395/88 — le confederazioni e le organizzazioni sindacali che organizzano esclusivamente le categorie di dipendenti di cui alla predetta ipotesi e che:

I) quanto alla precedente lettera a), abbiano un numero di iscritti — risultanti dalle deleghe per la ritenuta del contributo sindacale conferite alle amministrazioni sopra citate — non inferiore al sei per cento delle deleghe complessivamente espresse dai dipendenti rientranti nel campo di applicazione dell'area medica;

II) quanto alla precedente lettera b), abbiano ottenuto nei procedimenti elettivi in precedenza indicati un *quorum* di voti pari almeno al sei per cento del numero complessivo dei votanti appartenenti all'area medica;

III) quanto alla precedente lettera c), abbiano strutture organizzative in almeno un terzo delle regioni e delle province, con adeguata consistenza misurata alla stregua del criterio di cui alla precedente lettera a).

La fissazione di una «soglia minima» per l'individuazione della effettività della rappresentanza sembra rispondere nel modo più congruo all'obiettivo già riferito della normativa in questione di garantire la scelta degli interlocutori sindacali più idonei alla stregua di criteri trasparenti e che, per non vanificare il detto obiettivo, non possono prescindere da parametri quantitativi.

Del resto il riferimento quantitativo e la sua espressione numerica sono immanenti alle stesse previsioni legislative — ed al concetto stesso di maggiore rappresentatività — nonché (in sede applicativa di quelle) alla disciplina contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 1988, n. 395, relativo all'identificazione dei criteri, i quali inevitabilmente sfociano nella individuazione di una soglia aritmetica.

Questa esigenza di individuazione si sarebbe comunque posta nella concreta fase di scelta delle rappresentanze sindacali, dando vita, quindi, a situazioni di incertezze, alle quali si vuole ovviare proprio attraverso la primitiva individuazione della «soglia».

In concreto, i parametri quantitativi in precedenza indicati — che corrispondono anche a prassi esistenti in altri Paesi europei — coniugano in maniera equilibrata le esigenze della consistenza e del pluralismo degli interlocutori sindacali, consentendo altresì un'ampia dinamica di ricambio e di evoluzione di rappresentanza degli interessi, sia per le composizioni delle delegazioni sindacali in occasione dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego sia in altre circostanze in cui è necessaria la individuazione della effettività della rappresentanza sindacale, tenuto conto che i detti parametri costituiscono certamente riferimenti oggettivi

utilizzabili anche per il rinnovo della composizione di organismi con presenza sindacale, quali, ad esempio, il Consiglio superiore della pubblica amministrazione e, limitatamente al settore del pubblico impiego, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Si tratta infatti di limiti che valgono a comporre il delicato equilibrio tra esigenze di partecipazione (in tal modo pienamente soddisfatte), di efficienza e buon andamento (che la non previsione dei predetti limiti avrebbe vanificato).

Per gli stessi motivi appare ragionevole richiedere «soglie minime leggermente più elevate» per le organizzazioni sindacali che organizzano soltanto le specifiche figure professionali sopra individuate. Infatti di fronte ad organizzazioni di interessi così specifici si giustifica, senza violazione alcuna di principio di eguaglianza, la richiesta di indici quantitativi di rappresentatività particolarmente qualificati a compensazione della minore estensione degli interessi organizzati e della naturale maggiore efficacia dell'azione organizzativa.

XX Nel caso di scostamenti minimi rispetto ai discriminanti quantitativi di cui alla presente direttiva si potranno avere marginali deroghe, in via del tutto eccezionale ed ove ricorrano particolarissime ragioni giustificative, con motivati provvedimenti della pubblica amministrazione che tengano conto delle seguenti variabili di contesto: il grado di sindacalizzazione complessiva del comparto e delle aree professionali indicate, la consistenza relativa delle varie organizzazioni sindacali e la dinamica di crescita di nuove organizzazioni sindacali.

Al fine di tenere costantemente aggiornato il repertorio delle associazioni di tutela dei pubblici dipendenti, le confederazioni e le organizzazioni sindacali sono invitate ad inviare, entro trenta giorni dalla ricezione della presente direttiva, e comunque entro il 30 novembre 1988, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica - Servizio IV «Relazioni sindacali», la documentazione necessaria e precisamente:

- 1) l'atto costitutivo;
- 2) lo statuto attualmente vigente;
- 3) la struttura organizzativa;
- 4) la dettagliata elencazione delle sedi associative, distinte per comparto, per categorie e per territorio;
- 5) il numero degli iscritti e delle deleghe conferite alle amministrazioni, distinti per comparto e per amministrazioni di appartenenza;
- 6) le adesioni ricevute, ed il rapporto con il numero complessivo dei votanti, in occasione di elezioni di rappresentanti del personale nei consigli di amministrazione, nelle commissioni del personale, nelle commissioni di disciplina ed in organismi similari, distinte per comparto e per amministrazioni.

Le confederazioni e le organizzazioni sindacali sono invitate altresì a comunicare successivamente — entro il mese di gennaio di ogni anno — le variazioni degli elementi precedentemente indicati riferiti all'anno precedente.

Le amministrazioni in indirizzo, ai sensi del terzo comma del citato art. 27 della legge-quadro 29 marzo 1983, n. 93, sono tenute a procedere ad una ricognizione dei dati riguardanti le deleghe alla riscossione del contributo sindacale inviando, entro trenta giorni dalla ricezione della presente direttiva, e comunque entro il 30 novembre 1988, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica - Servizio IV «Relazioni sindacali», i risultati conclusivi distinti per confederazione ed organizzazione sindacale, aggiornandoli poi — entro il mese di gennaio di ogni anno — con le variazioni che saranno intervenute nell'anno precedente.

Tali dati devono essere contestualmente comunicati, ai sensi della lettera a) dell'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 395/88, anche alle confederazioni ed alle organizzazioni sindacali cui le deleghe si riferiscono.

Le stesse amministrazioni, entro il predetto termine di trenta giorni, sono tenute altresì a fornire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica - Servizio IV «Relazioni sindacali», i risultati più recenti delle elezioni di rappresentanti del personale nei consigli di amministrazione, nelle commissioni del personale, nelle commissioni di disciplina ed in organismi similari, distinti per confederazione ed organizzazione sindacale in rapporto al numero complessivo dei votanti, aggiornandoli poi in occasione delle variazioni che interverranno successivamente.

Le amministrazioni dovranno segnalare tempestivamente anche la costituzione degli organismi rappresentativi dei dipendenti di cui all'art. 25 della legge 29 marzo 1983, n. 93.

Si rappresenta, infine, la necessità che ogni riconoscimento di rappresentatività, anche in sede locale, sia preventivamente concordato con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

Tenuto conto della necessità di formare con ogni urgenza le delegazioni sindacali per le trattative di comparto per il triennio 1988-90, si richiama la particolare attenzione sulla responsabilità dirigenziale, precisando ulteriormente che le amministrazioni sono tenute a fornire le informazioni richieste inderogabilmente entro i termini di cui sopra.

Per le stesse considerazioni i detti termini dovranno essere inderogabilmente rispettati dalle confederazioni e dalle organizzazioni sindacali, avvertendo che, in mancanza di ricezione entro i citati termini della documentazione richiesta, si terrà conto esclusivamente delle informazioni fornite dalle amministrazioni.

Per facilitare la lettura e la memorizzazione dei dati di cui alle documentazioni precedentemente richieste le amministrazioni, le confederazioni e le organizzazioni sindacali sono pregate di compilare le schede riassuntive che si allegano.

I Ministeri, le amministrazioni e le associazioni in indirizzo sono pregati di portare la presente direttiva a conoscenza degli enti ed organismi vigilati od associati.

Il Ministro: CIRINO POMICINO