

LA RIFORMA DEL SISTEMA DI RAPPRESENTATIVITA' SINDACALE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

Nella Pubblica Amministrazione, ai fini della ammissione alle trattative nazionali (ma anche a quelle c.d. decentrate) è invalso il *concetto* di maggiore rappresentatività delle organizzazioni sindacali. Se ne ritrova traccia organica negli accordi che hanno interessato, nel corso degli anni settanta, differenti categorie del Pubblico Impiego.

Il concetto fa il suo esordio nello scenario normativo, attraverso la legge 29.3.1983, n. 93. E' soltanto, però, con [l'accordo intercompartimentale n. 395, del 23.8.1988 \(art. 8\)](#) che sono individuati i parametri di riferimento per la determinazione della maggiore rappresentatività delle confederazioni e delle organizzazioni sindacali. Detti parametri sono successivamente definiti con [circolare della Funzione Pubblica n. 24518-8.93.5, del 28.10.1988](#), confermati, tranne che per specifici ambiti categoriali, con ulteriore [circolare dell'11.3.1991, n. 72549/8.93.5](#).

Nel frattempo, continuava ad essere condizione necessaria per l'ammissione alle trattative negoziali anche l'aver adottato, sia a livello nazionale che decentrato, codici di autoregolamentazione del diritto di sciopero.

In poco meno di un decennio, però, il concetto di rappresentatività, come discendente dalla L. n. 93/83, dischiudeva tutti i propri limiti, rivelando un sistema privo di effettivi criteri regolatori, anche a causa del margine discrezionale riconosciuto alle Amministrazioni in caso di "scostamenti minimi" rispetto ai discriminanti quantitativi richiesti per il riconoscimento della maggiore rappresentatività. L'assenza di efficaci criteri regolatori spesso consentiva, pure a piccoli sindacati, di essere riconosciuti, attraverso l'azione giudiziale, interlocutori a pieno titolo della Parte Pubblica, in base a criteri di rappresentatività presuntivi. Tale situazione conduceva il Legislatore, sotto la spinta di un ampio dibattito sviluppatosi nel Paese, a prevedere, attraverso l'art. 47 del Decreto Legislativo 3.2.1993, n. 29, la ridefinizione del criterio di maggiore rappresentatività, da attuarsi con apposito accordo con le Parti sociali. Nelle more, sarebbero rimaste in vigore le disposizioni dettate in materia dalla normativa vigente.

Il [20.4.1994](#), le maggiori Confederazioni Sindacali e l'Aran stipulavano il "[Protocollo d'intesa sulle Rappresentanze Sindacali Unitarie](#)" ed il "[Regolamento per la costituzione delle RSU nelle categorie di area pubblica](#)". La stipula di detto Protocollo era stata preceduta dalla sottoscrizione, il [1° marzo 1991](#), dell' "[Intesa sulle rappresentanze sindacali unitarie](#)", nonché del "[Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo](#)" ([23.7.1993](#)). Nel corso del 1994, ulteriori Confederazioni Sindacali sottoscrivevano protocolli di contenuto assai simile. Il testo sottoscritto il 20 aprile 1994 avrà, nell'immediato, soltanto valore programmatico. Rappresenta, però, una fase importante nella marcia per il rinnovo dell'istituto della rappresentatività sindacale: solo alcuni anni dopo, i risultati relativi all'elezione della RSU, unitamente ai dati sul tesseramento sindacale, concorreranno alla individuazione dell'indice di rappresentatività delle Organizzazioni e delle Confederazioni Sindacali.

E' del [23.6.1994](#), la [circolare n. 14 della Funzione Pubblica, prot. n. 1384/94/8.93.5](#), con la quale era fornita opportuna informazione, a tutte le Pubbliche Amministrazioni, sull'avvenuta stipula del suddetto Protocollo del 20 aprile e successivi, al fine di consentire "un ordinato e regolare svolgimento delle operazioni elettorali previste". Successivamente, la Funzione Pubblica, con [circolare n. 21 del 15 ottobre 1994, prot. n. 407/94/8.93.5](#), informava che il Tar Lazio, con ordinanza n. 2373/94, del 29.9.1994, aveva annullato, in via cautelativa, la circolare n. 14 ed ogni altro atto presupposto, antecedente, connesso e consequenziale. E' pur vero che, nel gennaio 1995, il Consiglio di Stato revocava la sospensione della suddetta circolare; ma la quasi contemporanea proclamazione del referendum abrogativo dell'art. 47 del D.Lgs. n. 29/93 (che era stato oggetto di profonde critiche, poiché demandava la definizione di nuove regole sulla rappresentatività sindacale ad uno specifico accordo tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e le stesse Confederazioni già rappresentative in base ai criteri di cui al DPR n. 395/1998) rendeva non più praticabile la prosecuzione delle procedure elettorali per la costituzione delle Rappresentanze Sindacali Unitarie.

La consultazione referendaria, svoltasi l'11 giugno 1995, dava, quale esito, l'abrogazione del citato art. 47. Tanto determinava un vero e proprio vuoto legislativo, poiché - tutto d'un colpo - veniva meno la normativa che regolava, sia pure transitoriamente, l'ammissione delle Confederazioni e delle Organizzazioni Sindacali al "tavolo" delle trattative. Un po' meno problematica appariva, tuttavia,

l'ammissione delle sigle sindacali alla contrattazione decentrata, in quanto l'art. 45, comma 8, del D.Lgs. n. 29/93, stabiliva che i contratti collettivi decentrati fossero stipulati, per la parte sindacale, "da una rappresentanza composta secondo modalità definite dalla contrattazione collettiva nazionale". C'è da segnalare, comunque, che, negli anni immediatamente successivi alla citata abrogazione referendaria, vi fu un proliferare di ricorsi al Tar, finalizzati a conseguire, per via giudiziale, l'ammissione al "tavolo" negoziale decentrato di OO.SS. che non avevano sottoscritto il CCNL di comparto (ma tanto avvenne anche per l'ammissione alle trattative a livello nazionale). E, in molti casi, l'ammissione avvenne. Si profilava quale sempre più necessario un intervento normativo mirato, come palesato dal Consiglio di Stato, con parere del settembre 1995. Del resto, anche la Corte Costituzionale, con sentenza n. 1, dell'11 gennaio 1994, aveva già dato per scontato, nel caso di esito positivo del referendum sull'art. 47, l'intervento del Legislatore per la definizione di nuovi criteri per l'individuazione delle rappresentanze sindacali dei dipendenti sui luoghi di lavoro.

Nel frattempo, [l'Aran emanava, in data 9.2.1996, una propria delibera](#), con la quale venivano esplicitati i nuovi parametri di misurazione della rappresentatività nazionale. In realtà, eventuali aspettative inerenti alla possibilità che l'Aran definisse nuovi criteri di misurazione della rappresentatività furono deluse.

Il tanto atteso intervento normativo (non più rinviabile) prendeva corpo con gli [artt. 7 e 8 del Decreto Legislativo n. 396, del 4.11.1997](#). L'art. 7 stabiliva l'ammissione alle trattative nazionali delle OO.SS. che avessero una rappresentatività non inferiore al 5%, come media tra il dato associativo e quello elettorale. Il dato associativo era espresso dalla percentuale delle deleghe per il versamento dei contributi sindacali rispetto al totale delle deleghe rilasciate nell'ambito considerato. Il dato elettorale consisteva nella percentuale di voti ottenuti nelle elezioni delle Rappresentanze Sindacali Unitarie del personale, rispetto al totale dei voti espressi. Alla trattativa nazionale era previsto che partecipassero anche le Confederazioni alle quali le OO.SS. ammesse alla contrattazione fossero affiliate. La definizione della legittimazione alla contrattazione integrativa (non più *meramente* decentrata) era rimessa a ciascun Contratto nazionale.

L'entrata in vigore delle suddette disposizioni, non essendo ancora state elette le rappresentanze del personale, soggiaceva ad una fase transitoria, disciplinata dall'art. 8, successivamente modificato ed integrato [dall'art. 44 del Decreto Legislativo 31.3.1998, n. 80](#). Esso stabiliva che, fino a successiva verifica, fossero ammesse alle trattative nazionali le OO.SS. che avessero una rappresentatività non inferiore al 4% per ciascun Comparto, tenendo conto del solo dato associativo, e le Confederazioni alle quali fossero affiliate. Al "tavolo" di contrattazione integrativa, sempre nella fase transitoria, era previsto che partecipassero le Organizzazioni Sindacali firmatarie dei CCNL vigenti, a condizione che avessero mantenuto il predetto requisito di rappresentatività o, in caso contrario, un numero di deleghe, in ciascuna amministrazione interessata, non inferiore al 10% del totale dei dipendenti.

Il D.Lgs n. 396/97 riscriveva, così, le regole sulla rappresentatività sindacale, sostituendo in toto i precedenti criteri, anche di derivazione giurisprudenziale. Con **circolari**, rispettivamente, **del 5.3.1998 prot. n. 1357**, e del **24.3.1998 prot. n. 1833**, l'Aran chiariva quali Organizzazioni Sindacali avessero la rappresentatività minima del 4% per essere ammesse alle imminenti trattative nazionali, relative ai contratti collettivi del quadriennio normativo 1998-2001 e del I biennio economico 1998-1999. In ogni caso, la fase transitoria disciplinata dal citato art. 8 era causa di numerosi ricorsi, poiché mutava gli equilibri raggiunti con le norme del precedente periodo.

L'avvio delle nuove trattative veniva a coincidere con la stipula dell' "Accordo collettivo quadro per la costituzione delle Rappresentanze Sindacali Unitarie e per la definizione del relativo regolamento elettorale", avvenuta il 7.8.1998. A decorrere dal 1° aprile 1999, e con valenza dal biennio contrattuale 2000-2001, quindi, erano definitivamente superate le regole della fase transitoria, nel senso che sarebbero state ammesse alle trattative le associazioni sindacali che, nel comparto, avessero raggiunto una rappresentatività non inferiore al 5%, considerando, come detto, la media tra il dato associativo e quello elettorale. L'Aran, con nota **del 25.9.1998, prot. n. 5831**, forniva i primi chiarimenti per l'attuazione delle norme contenute nell' "Accordo quadro".

A distanza di quasi quindici anni dal completamento della riforma dell'istituto della rappresentatività, il nuovo sistema continua a reggere. Tanto da costituire un modello di riferimento per l'intero sistema delle relazioni industriali (V. [l'Accordo Interconfederale fra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, sottoscritto il 28 giugno 2011 e confermato](#), in versione definitiva, il **21 settembre** dello stesso anno). Come numerosi studiosi

affermano, le regole sulla rappresentatività nel settore pubblico sono, forse, uno degli aspetti meglio riusciti della riforma attuata nella seconda metà degli anni novanta: un'intelaiatura che ha consentito alla contrattazione collettiva di reggere fino ai nostri giorni. Nemmeno il D. Lgs. n. 150 del 27.10.2009, e norme successive, hanno comportato, nello specifico ambito, modifiche del panorama normativo preesistente.

Relazione aggiornata al gennaio del 2012

IL TEAM

*Relazioni Sindacali e Contrattazione Integrativa
di Ateneo-Università degli Studi di Bari Aldo Moro*