

*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA  
UFFICIO RELAZIONI SINDACALI

N. 13525

Roma, 4 aprile 1997

Alla PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
Dipartimento degli affari generali e del personale  
Serv. AA. Giur. e Contez. - Palazzo Chigi ROMA

OGGETTO: Quesito concernente la conduzione delle trattative a tavoli separati.

Si fa riferimento alle lettere con le quali codesta amministrazione ha chiesto il parere della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica con riferimento alla conduzione delle trattative a tavoli separati.

Al riguardo si rappresenta quanto segue.

La normativa vigente che disciplina la contrattazione collettiva nel pubblico impiego si occupa dettagliatamente della definizione dei soggetti legittimati a formare i vari tipi di contratto al fine di stabilire quali siano gli interessi pubblici e categoriali che devono essere rappresentati in sede contrattuale.

Ciò è significativo della volontà di costruire un modello procedimentale in cui il confronto con le Organizzazioni sindacali costituisca momento centrale del sistema di produzione normativa in materia di rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, sistema fondamentalmente basato sull'acquisizione del consenso delle rappresentanze dei citati dipendenti.

Tale normativa non disciplina, invece, le modalità di svolgimento delle trattative sindacali lasciando alle parti ampia libertà di determinazione nello svolgimento delle stesse.

La libertà di forma nello svolgimento della contrattazione consente, pertanto, di raggiungere il predetto "consenso" con le modalità più rispondenti alle circostanze del momento.

Se il legislatore avesse voluto preordinare le delegazioni trattanti alla stregua di "organi collegiali", avrebbe definito per tale aspetto, un sistema contrattuale rigido disciplinato in modo puntuale.

L'obiettivo al contrario è chiaramente quello di formare norme per la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici con il maggior consenso possibile dei lavoratori ad esse interessati.

Dal carattere negoziale del contratto emerge una distinzione tra il momento della trattativa e quello della conclusione del contratto stesso.

Sulla base dei principi generali di diritto civile, la trattativa per la conclusione di un negozio giuridico può essere condotta, in presenza di una parte plurisoggettiva, separatamente con le diverse componenti della parte stessa, purché, poi, l'incontro delle volontà si sviluppi necessariamente su identici contenuti sostanziali. Affinché tale esigenza sia soddisfatta, non è necessario che nelle varie fasi della trattativa la delegazione sindacale partecipi nella sua composizione integrale. La condizione da rispettare è quella della convergenza della volontà delle parti su un unico contenuto contrattuale, non rilevando comunque le modalità di manifestazione del consenso. E' quindi nel momento conclusivo del contratto collettivo che la convergenza degli interessi considerati deve dare al patto un aspetto unitario.

Da quanto sopra, pertanto, si deduce la possibilità di una trattativa "a tavoli separati" che sia svolta su un terreno di identica prospettazione dei problemi e di recettività delle proposte.

532

*4 volontà prospettazione dei problemi e di recettività delle proposte*

*Conclusivo come qua non ...*

Del resto, la tesi sostenuta da alcuni, che vede la delegazione sindacale come un organismo dotato di autonomia soggettiva, non corrisponde né alla realtà di fatto delle relazioni sindacali, né alla configurazione normativa della controparte sindacale.

Per quanto riguarda la non corrispondenza alla realtà di fatto del fenomeno sindacale, sembra sufficiente constatare come le diverse "correnti" sindacali difficilmente possono dar vita ad un organismo unitario, tenuto conto delle diverse e contrastanti ispirazioni e posizioni ideologiche.

Dal punto di vista della configurazione normativa, è da escludere che la delegazione sindacale possa atteggiarsi come soggetto unitario per una duplice ragione:

1) non è prevista una disciplina specifica per la formazione della volontà (a maggioranza o all'unanimità) di un simile "soggetto sindacale", data la multiformità delle ideologie e delle finalità perseguite dai diversi movimenti sindacali che fanno parte della realtà del fenomeno;

2) l'eventuale unitarietà della delegazione sindacale è contraddetta anche dalla previsione della possibilità che alcune organizzazioni sindacali siano dissenzienti o non partecipino alle trattative, senza che sia stabilito l'effetto di tali ipotesi sulla validità o efficacia della volontà sindacale unitaria.

È quindi più sostenibile la tesi che considera la delegazione sindacale come controparte plurisoggettiva delle delegazioni di parte pubblica, sia essa l'A.R.A.N. in sede di contrattazione collettiva nazionale di comparto o per il contratto collettivo quadro, siano esse le singole amministrazioni, centrali e periferiche in sede di contrattazione collettiva decentrata nazionale e locale. Secondo tale impostazione ciascun Sindacato mantiene ferma la sua individualità formale e sostanziale e si inserisce nel dibattito sui contenuti della trattativa, manifestando le proprie opinioni e proposte, non importa se in sede unitaria o se in sede separata, sino a giungere ad una conclusione del contratto collettivo, ove ritenga compatibili le intese raggiunte con i piani programmati. In caso di insanabile disaccordo, invece, può far valutare, con osservazioni scritte, le proprie ragioni.

In fatto, poi, non è la parte pubblica a voler condurre una trattativa separata, ma sono i disaccordi politici e sindacali tra le varie confederazioni ed organizzazioni sindacali legittimate a trattare che determinano a volte - a seguito di richiesta formale di una o più confederazioni o organizzazioni sindacali componenti la delegazione sindacale - la necessità di separare "i tavoli" contrattuali.

Nè sarebbe conforme all'obiettivo della ricerca del consenso attuare una trattativa senza la presenza dei soggetti legittimati atteso che una tale scelta risulterebbe poi priva di efficacia sul piano sindacale e sul piano sostanziale, in quanto non eliminerebbe la conflittualità che inevitabilmente sarebbe attuata dai sindacati che, avendo un peso reale e concreto potrebbero essere eventualmente esclusi da un tavolo unitario non condiviso.

La scelta di condurre la trattativa a tavoli separati, quando ciò diventa inevitabile, è una scelta quindi imposta, non dalla parte pubblica ma dagli stessi sindacati, quando evidentemente nell'ambito della delegazione sindacale non si realizzano, né caratteri di omogeneità nelle posizioni sindacali né compattezza dei sindacati in parola nel confronto con la delegazione di parte pubblica.

In presenza di tale situazione è necessario, comunque, che la delegazione di parte pubblica attui ogni utile tentativo al fine di favorire lo svolgimento della trattativa, ove possibile, su un unico tavolo contrattuale e ciò anche al fine di garantire l'unicità e la contestualità sostanziale dei temi oggetto di discussione, provvedendo comunque a convocare a "tavolo unitario" nella prima riunione riguardante la trattativa da avviare le confederazioni e le organizzazioni sindacali aventi titolo e nell'ultima riunione per concludere la detta trattativa nel corso della quale la parte pubblica sottopone a tutte le sigle sindacali partecipanti alle trattative la ipotesi di soluzione finale su cui ritiene che si possa addivenire alla sottoscrizione.

Da ultimo si rappresenta che la designazione a partecipare alla trattativa da parte della organizzazione sindacale del proprio rappresentante rientra nella sfera dell'autonomia propria della organizzazione stessa che, pertanto, sulla base del proprio statuto, provvede a tale individuazione, ferma restando l'opportunità da parte dell'amministrazione, per motivi di carattere logistico-funzionali, di individuare un numero massimo di rappresentanti per ciascuna sigla.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO  
F. IO D'ANTONA