

---

**RAPPRESENTANZA E RAPPRESENTATIVITÀ NEL  
SETTORE DEL LAVORO PUBBLICO: I MODI E I LUOGHI  
DI UN DELICATO RAPPORTO TRA INTERVENTO  
LEGISLATIVO E AUTONOMIA COLLETTIVA**

DI CARMINE RUSSO

SOMMARIO: 1. Breve inquadramento normativo. — 2. Legittimazione e assetti del ruolo sindacale. — 3. Luoghi e modi. — a) la rappresentatività per l'ammissione alla contrattazione nazionale (gli effetti della composizione dei comparti) — b) la rappresentatività per la firma dei contratti nazionali (il ruolo del Consiglio di Stato). — c) la rappresentanza nei luoghi di lavoro (il rinvio delle elezioni delle RSU e il richiamo del Consiglio di Stato). — d) le relazioni sindacali nei luoghi di lavoro (rappresentanza e rappresentatività per fare cosa?). — 4. ... e se domani.... — Appendice.

1. *Breve inquadramento normativo.*

Tutto il sistema di relazioni sindacali del settore pubblico è caratterizzato da un elevato tasso di regolamentazione legislativa: struttura della contrattazione, procedure e controlli sui risultati dell'azione contrattuale, criteri per la misurazione della rappresentatività degli attori sindacali, efficacia soggettiva dei contratti collettivi ricevono dalla legge un quadro di riferimento normativo molto più pressante di quanto avvenga nel settore privato. Il fatto che il contenuto della legge sia stato il recepimento di una convenzione stipulata a suo tempo (nel 1997) tra le principali Confederazioni non cambia la situazione sul piano giuridico, una volta che il contenuto dell'accordo sia stato formalizzato in una fonte legislativa. Infatti, non è che le « leggi negoziate » nel nostro ordinamento godano di un regime particolare e la formalizzazione in legge è sufficiente a legittimare l'intervento autonomo (modificativo o abrogativo) del legislatore anche a prescindere di tutto o parte del consenso che aveva dato vita alla legge originaria.

Questa semplice considerazione di partenza serve a far compren-

I

dere come sia utile che il consenso manifestatosi al momento della trasformazione dell'accordo o *avviso comune* in legge continui, almeno sui principi e i valori, anche nell'operatività della legge e che — pur in un clima di concorrenza tra sigle sindacali e/o di eventuale accordo separato — i cardini del progetto siano condivisi, non fosse altro che per evitare che mutate condizioni politiche e diversi assetti di alleanze modificchino di continuo le convenienze e le regole. Una situazione di precarietà dannosa sia per la rappresentanza dei lavoratori che per le esigenze di stabilità necessarie a garantire lo sviluppo economico e sociale del paese.

L'esperienza del settore pubblico ci dice che questi rischi si possono correre nonostante l'alto tasso di istituzionalizzazione del modello e il semplificato assetto di soggetti e contratti rispetto al settore privato.

Istituzionalizzazione e semplificazione del modello che hanno fatto porre il problema giuridico di quale fosse il corretto riferimento costituzionale dell'esperienza di contrattualizzazione inaugurata nel biennio 1992-1993.

Il rischio di collisione di questo modello con i principi di libertà sindacale di cui al primo comma dell'art. 39 Cost. è stato risolto dalla Corte Costituzionale <sup>(1)</sup> ancorando l'applicabilità *erga omnes* dei contratti alle esigenze di imparzialità e buon andamento sanciti dall'art. 97 Cost. che legittimerebbe la decisione del legislatore ad obbligare le pubbliche amministrazioni a non corrispondere trattamenti economico-normativi inferiori a quelli previsti dai contratti collettivi. La parziale riconduzione degli effetti dell'azione collettiva all'interno di parametri pubblicistici crea un ambiente-limbo nel quale anche i temi della rappresentanza e della rappresentatività si barcamenano tra ambizioni di autonomia e tentazioni di incursioni legislative, ma non rende il tema meno rilevante, anzi. Proprio perché il contratto collettivo diventa la base della garanzia della parità di trattamento delle pubbliche amministrazioni, la scelta sui sindacati *realmente* rappresentativi è ancora più importante e decisiva.

È nel delicato equilibrio tra questi principi che le relazioni sindacali del pubblico impiego ricavano il loro spazio di agibilità in posizione « non contraddittoria » con le previsioni della legge, soprattutto quando accentuate esigenze di controllo della spesa incidono anche sulla ciclicità dei rinnovi contrattuali, sui contenuti dei contratti, sulla distribuzione di competenze e poteri tra i livelli di contrattazione.

Il legislatore del 2008-2009 ha calcato la mano dell'intervento

---

(1) Cfr. tra le altre e su diversi aspetti connessi al nostro tema le sentenze 359/1993, 313/1996 e 309/1997.

legislativo su tutti gli aspetti del modello (e anche indirettamente sulla rappresentatività), rompendo l'equilibrio che si era costruito nei quindici anni precedenti: un'inversione di tendenza che gli è stata facilitata oltre che da una campagna di comunicazione trasversale contro i lavoratori pubblici e le loro organizzazioni di rappresentanza, anche da evidenze empiriche (di fatto e di analisi) che hanno sollevato molte perplessità sul ruolo svolto dalla contrattazione collettiva negli anni passati.

## 2. *Legittimazione e assetti del ruolo sindacale.*

Ma forse il sindacato aveva promesso più di quanto poteva e doveva mantenere.

L'emancipazione del pubblico impiego dalla legge era passata attraverso la promessa che la fonte negoziale, più flessibile e incardinata nei processi decisionali dell'organizzazione, avrebbe garantito qualità, produttività, efficacia, imparzialità, trasparenza ed economicità: una missione titanica, iniziata negli trascorsi anni '70 e condotta con intenti convergenti da Governo e sindacalismo confederale nelle tappe più condivise e forti della concertazione e dell'unità d'azione sindacale (1982-83, 1992-93, 1997-98).

Una promessa dal significato simbolico tanto elevato da suggerire fin da subito di razionalizzare una rappresentanza sindacale tradizionalmente disaggregata intorno a interessi parziali e settoriali spesso configgenti tra loro e da porre immediatamente il tema della misurazione della rappresentatività per interlocutori tanto determinati ed ambiziosi da richiedere ed ottenere almeno in parte le leve dell'organizzazione delle amministrazioni e dei servizi. Basti ricordare che fino al 1990, parametro imprescindibile per il riconoscimento del requisito di sindacato rappresentativo era l'aver adottato codici di autoregolamentazione sull'esercizio del diritto di sciopero (parametro superato dall'entrata in vigore in quell'anno della legge 146/1990).

Si è trattato di un percorso che ha interessato nel tempo gli stessi assetti statuari del sindacalismo confederale che proprio negli anni '80 ha iniziato un processo di unificazione delle proprie Federazioni (ogni confederazione secondo propri criteri) la cui composizione consentisse di aggregare gli interessi dei limitati comparti di contrattazione che la stessa contrattazione individuava.

Ma è stato anche un percorso che fino agli anni più recenti ha visto soprattutto una contrapposizione tra sindacalismo confederale da un lato ed autonomo dall'altro e che solo negli ultimi anni, con l'accentuazione della concorrenza tra le stesse confederazioni storiche

I

sta interessando anche un confronto di modelli e posizioni tra CGIL, CISL e UIL.

### 3. *Luoghi e modi.*

Nel settore pubblico, rappresentanza e rappresentatività si pongono quindi nel delicato punto di intersezione tra regole dell'ordinamento sindacale e regole dell'organizzazione dei servizi: un crocevia esposto alle intemperie provocate da un lato dalla qualità dei rapporti tra organizzazioni di rappresentanza e dall'altro da un pressante e recente interesse del legislatore a recuperare spazi di regolazione maggiori per la legge e per l'unilaterale potere dirigenziale.

Questi due elementi non possono essere tenuti disgiunti: fino a quando il rapporto tra organizzazioni sindacali è stato — seppure nella diversità di alcuni valori e di alcune posizioni — collaborativo, sono stati possibili sia recuperi di spazi di agibilità rispetto alla legge, sia la definizione di regole sulla rappresentanza che hanno favorito il superamento di una sua storica micro-settorializzazione e la trasparenza dei criteri di misurazione della rappresentatività ad ogni livello della struttura contrattuale. Quando la qualità dei rapporti si è deteriorata (anche, ma forse non solo per effetto di una politica non inclusiva e non pluralistica di Governo e Parlamento; anche, ma forse non solo per una diversificazione tra Confederazioni nel modo di concepire le misure da adottare ed il ruolo sindacale) alcune delle soluzioni adottate in precedenza hanno mostrato di non riuscire a vivere con uguale vitalità nel nuovo ambiente.

Per semplificazione e rapidità di esposizione individuiamo i principali ambiti nei quali i temi della rappresentatività e della rappresentanza sono rilevanti nel settore pubblico, individuando per ognuno i problemi sorti, le soluzioni adottate e la loro tenuta.

#### A) *la rappresentatività per l'ammissione alla contrattazione nazionale (gli effetti della composizione dei comparti).*

Questa dimensione della rappresentatività è stata senz'altro quella che ha fatto registrare il maggiore consenso tanto da essere più volte e anche di recente stata richiamata come possibile soluzione anche per il settore privato in modo da ufficializzare il superamento di criteri meno certi (maggiore rappresentatività, rappresentatività comparativa) e poter porre le basi anche per l'estensione *erga omnes* dei contratti.

Basato sul contemperamento tra dato associativo e dato elettorale, il metodo di misurazione della rappresentatività ai fini dell'ammis-

sione al tavolo ARAN ha nel tempo semplificato lo scenario sindacale.

È stato un percorso costellato di tensioni interne alle stesse organizzazioni sindacali indotte recalcitranti a più ampie aggregazioni, e tra queste e l'ARAN chiamata in più occasioni a fare i conti con ordinanze del giudice del lavoro per l'ammissione con riserva ai tavoli e perfino con interrogazioni parlamentari.

La contrattazione collettiva ha nel corso del tempo cercato di arginare fittizie aggregazioni che si consumavano nel breve lasso di tempo nel quale veniva rilevato il dato associativo per poi riscomporsi soprattutto ai fini della distribuzione delle prerogative sindacali (permessi e distacchi). Emblematiche a questo proposito le modifiche apportate dal CCNQ 24/9/2007 all'art. 19 del CCNQ del 7 agosto 1998.

Allo stato attuale, il sito dell'ARAN registra:

— dal 2003 al 2009, 74 adesioni di sindacati minori all'accordo del 7 agosto 1998 (per la partecipazione alle elezioni delle RSU, proponendosi quindi come possibili soggetti, magari a seguito di confluenze e aggregazioni, a rappresentatività nazionale) <sup>(2)</sup>;

— e al 31 dicembre 2007 segnala che 61 sindacati sono confluiti in 9 nuovi sindacati per tutti comparti e le aree e che 33 sindacati sono confluiti in 13 nuovi sindacati con riferimento a singoli comparti e/o aree (ponendo basi più solide per la definizione del dato associativo ai fini della misurazione della rappresentatività) <sup>(3)</sup>.

Il percorso rischia di riproporsi con ripercussioni questa volta anche nelle organizzazioni maggiori, visto che con la riduzione del numero dei comparti e delle aree dirigenziali bisognerà dar vita a nuove e più corpose aggregazioni: diciamo subito che la riduzione del numero dei comparti e delle aree non è mai sembrata un'urgenza ed un'emergenza tale da richiedere l'intervento coattivo della legge rispetto all'azione contrattuale, anche considerando che i CCNQ si erano già proposto l'obiettivo di razionalizzazione di un assetto che era stato nel tempo reso più complesso anche per effetto di interventi legislativi di riconoscimento di specificità ad alcune tipologie di amministrazioni e/o profili.

Nel passato i comparti erano stati costruiti dalla contrattazione collettiva in base alla omogeneità amministrative ed istituzionale delle tipologie di amministrazioni: una omogeneità che corrispondeva grosso modo all'articolazione in Federazioni dei sindacati maggiori, così come si era definita già alla fine degli anni '70 e fin dall'applicazione della legge-quadro del 1983; anzi, dalla prima configurazione di comparti successiva al d.lgs. 29/1993 (8 comparti) si era poi

<sup>(2)</sup> [www.aranagenzia.it/homearan.nsf/AttestatisindacatiN?OpenPage](http://www.aranagenzia.it/homearan.nsf/AttestatisindacatiN?OpenPage).

<sup>(3)</sup> [www.aranagenzia.it/HomeAran.nsf/doculinkN/RSS5](http://www.aranagenzia.it/HomeAran.nsf/doculinkN/RSS5).

I

preferito scomporre in parte i comparti (giungendo a 12) per riconoscere autonomia e specificità a nuove tipologie di amministrazioni la cui identità era stata ritenuta eccessivamente compressa nei comparti di partenza (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Agenzie fiscali, Alta Formazione <sup>(4)</sup>); l'ambito delle aree dirigenziali non aveva subito particolari contraccolpi dal momento che restava sostanzialmente ancorato alla struttura dei comparti di provenienza (con l'eccezione dell'area dirigenziale della scuola).

La prossima drastica aggregazione (a normativa vigente) dovrebbe mantenere una specificità solo per le autonomie locali e per la sanità, aggregare tutte le amministrazioni della conoscenza (dalla scuola, all'università amministrativa e agli enti di ricerca) e mantenere insieme tutte le amministrazioni centralizzate...

... forse.

Come si legge nella relazione tematica « *Contrattazione collettiva e responsabilità disciplinare nel pubblico impiego privatizzato dopo la riforma c.d. « Brunetta »* (n. 41 del 12 aprile 2010) dell'Ufficio del Massimario e del ruolo della Corte di Cassazione <sup>(5)</sup>: « *La scelta normativa non è peraltro, come si è già anticipato, neutra sotto il profilo della incidenza sui soggetti legittimati alla partecipazione alla procedura contrattuale: infatti, posto che il comparto, come detto, rappresenta anche l'ambito di riferimento per la misurazione della rappresentatività sindacale, è evidente che ogni mutamento della configurazione dei comparti può avere un effetto determinante ai fini dell'individuazione delle organizzazioni sindacali da ammettere alle trattative* »

Comunque sia la rappresentatività nei nuovi comparti e nelle nuove aree riproporrà buona parte dei problemi trascorsi, anche se ora, come visto, si è in presenza di un quadro contrattuale più definito.

Forse i problemi maggiori sorgeranno nel contemperare anche all'interno delle maggiori Confederazioni, strutture di categoria con riconoscimento statutario con soggetto rappresentativo contrattualmente.

A meno che non si decida di mantenere distinta la composizione del comparto dalla rappresentatività rispetto alla tipologia delle amministrazioni che lo compongono. Una soluzione che peraltro era stata adottata in via transitoria, quando ancora si pensava di poter rinnovare i CCNL 2010-2012 e il quadro della rappresentatività era lontano dall'essere definito sia per la mancata definizione dei nuovi

<sup>(4)</sup> Il comparto AFAM era stato istituito con legge, ai sensi dell'art. 2, comma 6 della legge 21 dicembre 1999 n 508.

<sup>(5)</sup> [www.cortedicassazione.it/Documenti/Relazione% 2041\\_2010.pdf](http://www.cortedicassazione.it/Documenti/Relazione%2041_2010.pdf).

comparti aggregati, sia per il rinvio del rinnovo delle RSU che avrebbe fornito il dato elettorale utile alla misurazione <sup>(6)</sup>.

Una soluzione di cui si discute anche per il futuro « *a regime* » ma che sarebbe contraria alla lettera della legge e forse anche alla logica della corrispondenza necessaria tra rappresentanza e ambito di applicazione del contratto. Problema giuridico delicato che viene ricondotto nell'alveo della libertà sindacale di cui al primo comma dell'art. 39 Cost. e che anche in un sistema fortemente istituzionalizzato come quello pubblico non dovrebbe trovare soluzioni in distonia con il principio e la logica della corrispondenza.

Dovrebbe invece considerarsi risolto, per effetto del ritorno alla triennializzazione della vigenza dei contratti, il problema postosi in passato sull'ammissione al tavolo di sindacati diversi per intercorsa rilevazione della rappresentatività nelle ipotesi di contrattazione del secondo biennio economico (rispetto a quelle ammesse alla contrattazione del quadriennio normativo e del primo biennio); ed anche quello della differenza con quelle ammesse alla contrattazione delle cd. « code contrattuali » (problemi affrontati nella delibera ARAN 15/09).

b) *La rappresentatività per la firma dei contratti nazionali (il ruolo del Consiglio di Stato).*

Il 30 ottobre 2008 si firma un Protocollo (separato) che, nelle intenzioni dei firmatari dovrebbe recuperare in buona parte o totalmente le quote di retribuzione accessoria che erano state congelate dal d.l. 112/2008. Questo accordo prelude all'inizio delle trattative per il biennio economico 2008-2009.

Ma la mancata firma della CGIL (*di qui alla fine del paragrafo, il riferimento alla Confederazione include anche quello alla Federazione ad essa affiliata*) apre uno scenario nuovo per la negoziazione con l'ARAN; infatti, il più che probabile dissenso della Confederazione (e di altre

---

(6) In quell'occasione era intervenuta la legge 25/2010 (decreto Milleproroghe) che aveva previsto che « Ai fini della partecipazione alle trattative per i rinnovi dei contratti collettivi di lavoro relativi agli anni 2010-2012, si fa riferimento alla rappresentatività delle confederazioni e delle organizzazioni sindacali accertata in base ai dati certificati per il biennio contrattuale 2008-2009. Conseguentemente, ai soli fini della verifica della sussistenza delle condizioni previste dall'articolo 43, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per la sottoscrizione dei contratti, la media tra dato associativo e dato elettorale è rideterminata nei nuovi comparti ed aree di contrattazione sulla base dei dati certificati per il biennio contrattuale 2008-2009 ».

I

sigle minori) da un'ipotesi di accordo coerente con l'impostazione del Protocollo avrebbe potuto inficiare l'intero percorso. L'art. 43 del d.lgs. 165/2001 prevede al terzo comma che l'ARAN sottoscriva i contratti collettivi « verificando previamente, sulla base della rappresentatività accertata per l'ammissione alle trattative (...), che le organizzazioni sindacali che aderiscono all'ipotesi di accordo rappresentino nel loro complesso il 51% come media tra dato associativo e dato elettorale nel comparto o nell'area contrattuale (...) ».

Secondo la prassi interpretativa ed applicativa dell'intero articolo 43, la verifica del 51% era sempre stata fatta (in analogia alla prassi seguita per la misurazione della rappresentatività per l'esigibilità della costituzione delle RSU e per la legittimità negoziale) commisurando la media all'insieme delle organizzazioni (rappresentative e non rappresentative) presenti nell'ambito di applicazione del contratto (comparto o area); mentre per la distribuzione delle prerogative sindacali in percentuale rispetto alla rappresentatività, si era seguito il diverso criterio di riportare il singolo dato di rappresentatività alle sole organizzazioni riconosciute come rappresentative.

Il duplice criterio era stato convenuto in un clima di unità d'azione tra le maggiori confederazioni; ma, in un clima di forte competitività e contrapposizione, la diversa base di calcolo poteva rappresentare il discrimine tra un contratto cui l'ARAN poteva apporre la sua firma ed un contratto privo della rappresentatività minima richiesta dalla legge.

La correttezza della prassi seguita è sollecitamente sottoposta dal Dipartimento della Funzione Pubblica al vaglio del Consiglio di Stato che, nel parere n. 4108/2008 espresso dall'Adunanza della Sezione Prima già il 3 dicembre 2008 (7), pur riconoscendo la possibilità di interpretare l'art. 43 in entrambi i modi esposti, si preoccupa di sottolineare come per la misurazione del 51% sia più corretto ricorrere al criterio utilizzato per la distribuzione delle prerogative sindacali che garantisce una base di calcolo rapportata ad organizzazioni che sono parte effettiva del sistema di relazioni sindacali ed evita una dispersione di rappresentatività, nel caso di una miriade di organizzazioni che collocandosi tutte al di sotto del 5%, non consentissero a quelle rappresentative di raggiungere il fatidico 51%.

Il tempestivo parere del Consiglio di Stato sortisce i suoi effetti a distanza di appena venti giorni dalla sua emanazione, allorché il dissenso espresso da CGIL, CISAL ed RdB CUB dall'ipotesi di accordo per il comparto degli Enti pubblici non economici non è sufficiente a

---

(7) [www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%201/2008/200804108/Provvedimenti/](http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%201/2008/200804108/Provvedimenti/).

garantire gli effetti di un contratto firmato solo da CISL e UIL; la somma delle rappresentatività di queste sarebbe stata uguale a 50,14% con il sistema di calcolo precedente e con il nuovo raggiunge il 53,55% <sup>(8)</sup>. La reazione della CGIL, che presenta un ricorso *ex art.* 700 c.p.c., non ottiene il risultato sperato; il Tribunale di Roma il 20 febbraio 2009 ritiene, infatti, che non sussistano i presupposti di urgenza per sospendere l'efficacia dell'accordo, come richiesto dall'organizzazione sindacale ricorrente; alla sentenza di merito, emanata dalla Prima sezione Lavoro del Tribunale di Roma, che conferma il rigetto (dispositivo del 25/9/2009), Federazione di categoria FP/CGIL e Confederazione CGIL oppongono un ricorso alla Corte di Appello depositato il 27 maggio 2010.

La rideterminazione delle regole ad opera della funzione consultiva del Consiglio di Stato è conseguenza diretta dell'alto tasso di istituzionalizzazione delle relazioni sindacali all'interno del settore pubblico, cui è connesso il sostanziale regime di « *erga omnes* » attribuito ai contratti collettivi firmati presso l'ARAN.

Il fatto che il parere del Consiglio di Stato sia intervenuto su una disposizione già in vigore ed applicata da tempo testimonia da un lato la instabilità di modelli regolati in modo eteronomo che non siano più supportati dallo stesso consenso sindacale che aveva accompagnato l'approvazione di quella legge e la sua prima fase di applicazione; dall'altro, testimonia il continuo rischio di aggirare le prassi condivise e consolidate attraverso l'iniziativa di una sola delle parti, anche ricorrendo ad avalli di Autorità che operano al di fuori del sistema di relazioni sindacali; e ciò è tanto più vero quando si pensi che il parere non disconosce la correttezza interpretativa precedentemente fatta propria dalle parti, ma ne critica le conseguenze applicative che potrebbero realizzarsi in presenza di un teorico quadro di dispersione della rappresentatività che proprio le nuove regole introdotte dal d.lgs. 396/1997 <sup>(9)</sup> hanno voluto contrastare.

Con questo non si vuole negare né la legittimità dell'intervento

---

<sup>(8)</sup> Una situazione analoga di dissenso si registra di lì a poco anche in occasione della firma del contratto di comparto dei Ministeri; ma in questo caso la somma della rappresentatività dei dissenzienti non avrebbe comunque bloccato l'efficacia del contratto.

<sup>(9)</sup> Il decreto legislativo 4 novembre 1997, n. 396, aveva dettato la disciplina per la misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali e delle Confederazioni nel settore del lavoro pubblico, ancorandola sia al dato associativo (rilevabile dal numero degli associati), sia a quello elettorale (rilevabile dal numero dei voti ottenuti in occasione delle elezioni delle RSU; inoltre, aveva dettato nuove norme procedurali per la firma dei contratti nazionali.

I

dell'Autorità giudiziaria (con pareri o sentenze) né l'auspicabilità fisiologica di tale intervento nei casi di contrasti applicativi e/o interpretativi di una norma; si vuole però riflettere sul fatto che l'autonomia dell'ordinamento intersindacale (che aveva fortemente contribuito a predisporre le regole poi formalizzate con il d.lgs. 396/1997) subisce un *vulnus* a causa della crisi di quella stessa unità d'azione che poco più di dieci anni prima aveva consentito l'emanazione della regola ora diversamente interpretata.

Nel corso del quadriennio considerato, l'organizzazione di categoria della CGIL (e la Confederazione) non firma molti contratti collettivi validi per il secondo biennio (2008-2009), che si rifanno all'Intesa separata del 30 ottobre e che nella sua valutazione non prevedono forme di finanziamento della contrattazione integrativa ulteriori rispetto a quelle presenti nella legge finanziaria ritenute invece utili e sufficienti per il rinnovo dei contratti del biennio da parte delle altre organizzazioni sindacali. La CGIL in alcuni casi non firma da sola (Università, Scuola), in altri insieme a sigle minori rappresentative di volta in volta nei diversi comparti (Ministeri, con RdB e FLP; Enti pubblici non economici, con FIALP e RdB-CUB; Agenzie fiscali, con RdB e FLP; Ricerca, con USI-RdB; CNEL, con COBAS PI).

Posizione diversa assume invece la stessa Confederazione per i contratti collettivi della Sanità e del sistema delle Regioni e delle Autonomie Locali, per un impegno di questi contratti di incrementare le risorse disponibili e che vengono quindi firmati da tutte e tre le maggiori Confederazioni <sup>(10)</sup>.

c) *la rappresentanza nei luoghi di lavoro (il rinvio delle elezioni delle RSU e il richiamo del Consiglio di Stato).*

Le regole per le elezioni delle RSU sono l'esempio più tipico di come un modello costruito in fasi e con logiche inclusive degli attori sindacali rischi di non reggere all'affermarsi di situazioni nelle quali le ragioni della differenziazione e della concorrenza hanno la meglio su

---

<sup>(10)</sup> Di fatto, le risorse aggiuntive sono poi state sterilizzate dal d.l. 78/2010 che al quarto comma dell'art. 9 blocca tutti gli aumenti superiori al 3,2% autorizzato dalle leggi di bilancio che avevano stanziato le disponibilità economiche per la tornata trascorsa; e ciò nonostante che, la Corte dei conti, in sede di certificazione, avesse « assolto » gli incrementi previsti dai contratti di comparto delle Autonomie locali e della Sanità considerando che non erano generalizzati e che erano erogati solo a seguito di risparmi o incrementi di servizi. Situazione diversa dal « blocco della contrattazione » perché opera su contratti già vigenti ed operanti.

quelle dell'unità d'azione e del consenso; e di come in questo passaggio l'autonomia collettiva (per quanto istituzionalizzata come nel caso del lavoro pubblico) possa essere minacciata dalla regolazione legislativa.

Nel settore del lavoro pubblico, le RSU sono costituite con l'Accordo quadro del 7 agosto 1998. L'accordo sulla costituzione delle RSU, in modo più esplicito di quanto faccia la normativa privata, sottolinea la dimensione unitaria del nuovo soggetto che decide a maggioranza dei componenti, secondo una formulazione contenuta nell'art. 8 dell'Accordo e confermata dal contratto di interpretazione autentica del 6 aprile 2004.

La dimensione unitaria è stata sottolineata anche dalla Corte di Cassazione chiamata a decidere sui soggetti legittimati ad indire assemblee. La Corte ha assunto due orientamenti diversi a proposito della possibilità che l'assemblea possa essere indetta anche da singoli componenti della RSU, ammettendo questa ipotesi nel settore privato <sup>(11)</sup> in virtù della scelta operata dall'accordo interconfederale del 1993, ma negandola nel settore pubblico <sup>(12)</sup> in ragione del diverso meccanismo di misurazione della rappresentatività e della natura unitaria a struttura collegiale dell'organismo elettivo.

Questa giurisprudenza fa capire come in alcune situazioni la tenuta unitaria della RSU non regga alla prova della concorrenza tra le sigle che l'anno costituita e come questa insofferenza possa estendersi ed irradiarsi su altri aspetti quanto più la conflittualità sindacale si amplifichi coinvolgendo sempre più organizzazioni.

In queste situazioni, il richiamo all'appartenenza di sigla diventa tanto forte da rischiare di vanificare il ruolo della rappresentanza: basti pensare — e non è un fatto solo giuridico — formale — alla difficoltà di comprendere quando un contratto di secondo livello raccolga sufficiente consenso da garantirne la tenuta. Secondo la previsione contrattuale, al tavolo del contratto integrativo (e della partecipazione) sono ammesse la RSU (al singolare) e i rappresentanti locali dei sindacati firmatari il CCNL; a questo livello non vigendo il principio della soglia minima di consenso al 51%, vale il principio generale dell'affidamento tra le parti. È naturale che la scomposizione della RSU in componenti di sigla determini alleanze trasversali tra le diverse componenti della RSU e i rispettivi sindacati rappresentativi di riferimento che non solo rompe l'equilibrio nella delegazione sindacale tra componente eletta e componente associativa legittimata dal livello nazionale, ma confonde e svisciva ruoli e credibilità nei confronti della

<sup>(11)</sup> Cass., 1 febbraio 2005, n. 1892, in *D&L* 2005, 1.

<sup>(12)</sup> Cass., 16 febbraio 2005, n. 3072, in questa *Rivista*, 2005, 2, 388.

**I** delegazione pubblica e del potere dirigenziale organizzativo e di gestione del personale.

Una maggiore chiarezza e distinzione di ruoli sarebbe forse auspicabile tra le due componenti della delegazione sindacale, anche sull'esempio di esperienze straniere che privilegiano la dimensione partecipativa per la componente eletta e quella contrattuale per quella associativa emanazione delle organizzazioni rappresentative di livello nazionale che hanno firmato il contratto collettivo; sono anche presenti nel dibattito posizioni che prospettano un rafforzamento della componente elettiva, coadiuvato anche da momenti e procedure di verifica del mandato contrattuale affidato al voto dei lavoratori (13). Oltre a queste soluzioni se ne possono ipotizzare di intermedie che introducano forme di ponderazione del peso associativo locale delle diverse organizzazioni, da temperare con la posizione espressa dalla RSU. In ogni caso, si tratta di trovare forme di responsabilizzazione che tengano conto anche del fatto — e va detto esplicitamente — che non necessariamente le soluzioni di equilibrio ottimali raccolgono consenso.

Non mi sembrano praticabili invece soluzioni che annullino il *mix* di associazionismo e elettività che costituisce il modello attuale; il mero ritorno alla sola rappresentanza associativa toglierebbe alle relazioni sindacali del settore pubblico il pilastro fondamentale che gli consente di appartenere a tutti gli effetti al modello contrattualizzato del rapporto di lavoro. Se, infatti, la certificazione degli iscritti è un utile strumento per la trasparenza e la chiarezza dei ruoli, non è di per sé sufficiente a garantire la generalizzazione dei contratti collettivi.

Nel recente passato i nodi sono venuti al pettine in occasione delle elezioni delle RSU previste per la scuola alla fine del 2009. Non intendo entrare nel merito delle ragioni e/o delle aspettative di voto che hanno contrapposto le diverse organizzazioni nel richiedere il rispetto o il rinvio della scadenza (14): soddisfa il fatto che alla fine sia stata trovata

---

(13) Vedi il documento « Democrazia e rappresentanza » approvato dal CD della Cgil del 15 gennaio 2011, consultabile alla pagina [www.cgil.it/Archivio/PRIMOPIANO/materiali/Documento\\_Democrazia\\_e\\_rappresentanza.pdf](http://www.cgil.it/Archivio/PRIMOPIANO/materiali/Documento_Democrazia_e_rappresentanza.pdf).

(14) Schematizzando al massimo, si può dire che un fronte sindacale intendeva procedere alle elezioni delle RSU dopo che fossero stati definiti le nuove prerogative sindacali e i nuovi comparti scaturenti dalla legge, magari rifacendosi all'art. 13 del CCNQ sulle RSU che prevede la possibilità che le parti si incontrino per adeguare l'accordo a nuove disposizioni legislative sopravvenute; mentre l'altro fronte riteneva che l'elezione della rappresentanza nei luoghi di lavoro fosse un necessario esercizio di democrazia da adempiere alla scadenza naturale anche perché il CCNQ non prevedeva l'istituto della proroga.

una soluzione condivisa da tutti con il Protocollo dell'11 aprile 2011 che ha individuato un percorso che comprende anche la definizione dei comparti ed al termine del quale, nei primi giorni di marzo 2012 si svolgeranno le elezioni.

Si è riusciti alla fine a ricondurre all'interno del sistema di relazioni sindacali il delicato aspetto della definizione della rappresentanza sui luoghi di lavoro. Ma si è rischiato forte.

I punti di tensione che si erano manifestati sono tutti rilevanti.

Il primo riguarda la fonte contrattuale che regola l'avvio delle procedure di rinnovo. L'art. 1 del Regolamento allegato al CCNQ del 1998 prevede che « almeno tre mesi prima della scadenza del mandato delle RSU le associazioni sindacali rappresentative, *congiuntamente o disgiuntamente*, assumano l'iniziativa per indire le elezioni per il loro rinnovo concordando con l'Aran le date per lo svolgimento delle elezioni con apposito calendario: questa regola, propria di un clima di concordia tra sigle, ha fatto sorgere tensioni per la possibilità che le elezioni fossero indette anche senza il consenso di tutte le organizzazioni firmatarie del CCNQ.

Nello spazio della polemica infrasindacale che aveva già accompagnato l'approvazione del decreto 150/2009 — e che fortunatamente, almeno sull'argomento, anche in seguito non ha mai raggiunto il punto di rottura — già l'art. 65 aveva rinviato le elezioni delle RSU al novembre 2010, prorogando « gli organismi di rappresentanza del personale *anche se le relative elezioni siano state già indette* »<sup>(15)</sup>. È una norma questa che di fatto unifica al 2010 (scadenza del mandato triennale per le RSU di tutti gli altri comparti) le elezioni anche per il comparto scuola che, come detto, erano previste per la fine del 2009. Il decreto legislativo aveva recepito gli esiti maggioritari di un confronto tra ARAN e confederazioni rappresentative sollecitato dal Dipartimento della Funzione pubblica e svoltosi nel giugno 2009<sup>(16)</sup>.

E ciò in presenza, per seguire il filo conduttore del rapporto tra legge e contratto, dell'art. 7 del CCNQ sulle RSU che esclude la prorogabilità delle RSU al termine del mandato triennale.

Dopo oltre un anno trascorso su posizioni opposte, e dopo che il problema si riproponeva nei medesimi termini in occasione delle elezioni generali previste per il 2010 ma che ancora una volta non

<sup>(15)</sup> La proroga riguardava anche la rappresentatività delle organizzazioni ammesse al tavolo per i rinnovi contrattuali 2010-2012 (prima del blocco della contrattazione) ed era stata prevista dal decreto mille proroghe 194/2009.

<sup>(16)</sup> La documentazione è reperibile alla pagina [www.aranagenzia.it/HomeAran.nsf/doculinkN/RS102/\\$file/M\\_A.pdf](http://www.aranagenzia.it/HomeAran.nsf/doculinkN/RS102/$file/M_A.pdf).

I trovano il consenso di tutte le organizzazioni sindacali, giunge il parere del Consiglio di Stato 3 febbraio 2011, n. 551 <sup>(17)</sup> che in modo salomonico (o ambivalente) afferma sia la legittimità della proroga sia la necessità che questa non si protragga oltre il limite da minacciare il diritto dei lavoratori ad eleggere le proprie rappresentanze e da determinare quel rischio di cristallizzazione della misura della rappresentatività già criticato dalla Corte Costituzionale (492/1995).

Le conclusioni del parere sono, di conseguenza, del seguente tenore:

— *la legge ordinaria non può comprimere il diritto alla rappresentanza sindacale se non in modo temporaneo e con scadenze certe;*

— *il diritto delle elezioni, una volta scaduti i termini di sospensione delle stesse eccezionalmente previsti in correlazione ad un mutamento di sistema delle relazioni sindacali, si riepande in modo automatico ove non si sia nei fatti verificato alle scadenze temporali previste, il passaggio al nuovo sistema;*

— *da ciò (deriva) il corollario interpretativo, costituzionalmente adeguato, relativo all'impossibilità di connettere all'art. 65, comma 3, del decreto legislativo n. 150 del 2009 efficacia sospensiva indeterminata dei diritti di rappresentanza sindacale, avendo tale norma sospeso le elezioni (anche già indette), in via transitoria ed eccezionale, sul presupposto della possibilità di celebrarle comunque entro il 30 novembre secondo il nuovo sistema, di talché la disposizione sospensiva del diritto elettorale non può avere effetto comunque, dopo tale data (30 novembre 2010), sul diritto al rinnovo delle rappresentanze sindacali, ove ritenuto necessario per qualsiasi motivo dalle associazioni sindacali, e ciò con riferimento al vecchio quadro normativo dei precedenti comparti, in attesa della definizione delle regole del nuovo modulo negoziale e dei comparti ad esso relativi.*

d) *le relazioni sindacali nei luoghi di lavoro (rappresentanza e rappresentatività per fare cosa?).*

Abbiamo detto all'inizio che nel settore del lavoro pubblico la misurazione della rappresentatività assume un significato maggiore e diverso da quello che pur delicato che ha nel settore privato le cui ragioni possono essere ricondotte alla garanzia di imparzialità e parità di trattamento per i dipendenti (sorta di « *erga omnes* » ancorata all'art. 97 e non 39 Cost.) e/o a quella di affidare a soggetti non istituzionali l'importante funzione di incidere sull'organizzazione dei servizi pub-

---

(17) [www.aranagenzia.it/homearan.nsf/doculinkN/RS888/\\$file/Parere.pdf](http://www.aranagenzia.it/homearan.nsf/doculinkN/RS888/$file/Parere.pdf).

blici (una funzione di rappresentanza con ripercussioni organizzative che nulla però ha a che vedere con il principio di sussidiarietà).

Le critiche che si sono abbattute sull'esperienza contrattuale finora condotta hanno determinato un intervento legislativo che intende incidere sui poteri interni all'organizzazione, sottoponendo quello dirigenziale alla fonte legislativa, liberandolo però dall'influenza e dai vincoli dell'esercizio della rappresentanza e della tutela collettiva.

Se il legislatore del 1993, critico verso sé stesso, aveva inteso liberare l'amministrazione dalla (cattiva) politica, il legislatore del 2009, più autoreferenziale e benevolo nei propri confronti, si è proposto di emarginare quello che considera il vero peso nell'innovazione dell'organizzazione; e, in questo percorso, ha ritenuto di dover sostituire il bastone da maresciallo (di autonomia dell'organizzazione) che il legislatore del 1993 aveva affidato al dirigente con il randello da sergente nei confronti dei lavoratori e delle organizzazioni sindacali.

Un tentativo di emarginazione delle relazioni sindacali, sia della dimensione contrattuale che della dimensione partecipativa, che se pure finora non è ancora riuscito — anche per effetto di un orientamento della giurisprudenza pressoché unanime sul rapporto tra legge e contrattazione collettiva e sul sistema delle fonti — ha costretto (almeno le organizzazioni che sottoscrivendoli ci hanno contato) ad un continuo rilancio del ruolo delle relazioni sindacali con accordi politici che non sempre e non del tutto sono stati rispettati e onorati con la traduzione in contratti vincolanti (come da ultimo è finora avvenuto con gli impegni assunti con l'accordo del 4 febbraio 2011 per la revisione del sistema di relazioni sindacali).

In fondo, che le organizzazioni sindacali debbano ricorrere in tribunale per ottenere il riconoscimento della propria legittimazione è vicenda sempre triste, indice della crisi di un modello più che di una sua forza per il fatto che ne escano vittoriose; un campanello d'allarme che dovrebbe suonare in modo assordante e preoccupante per tutti.

Tutto sta a vedere poi la direzione che si imbocca: quella di un'autoriforma che privilegi le ragioni del dialogo interno e del confronto tra parti; quella di intese parziali e possibili che mantengano vivo il metodo e, come si diceva una volta, almeno « praticino l'obiettivo ».

Mentre nel frattempo, invece, un possibile decreto correttivo (atto Governo 364/2011) attualmente all'esame delle commissioni parlamentari per il parere, prova ad eliminare i punti di sostegno all'interpretazione giurisprudenziale e a sterilizzare il percorso individuato con l'accordo di febbraio.

#### I 4. ... e se domani...

Se così dovesse andare a finire, tutti i delicati aspetti connessi alla misurazione della rappresentatività e all'esercizio della rappresentanza finirebbero per apparire un'auto-superfetazione di un modello bloccato.

Come evitare questo pericolo? Semplice e complesso nello stesso tempo.

L'autonomia collettiva deve mantenere il governo delle regole e, se necessario, *consentire* al legislatore di formalizzarle in una legge. Questo è possibile solo se riesce *da sola* a mantenere un buon tasso di attrazione e di inclusività: nell'agone della libertà di organizzazione e di associazione, la capacità di modificare — in relazione al mutamento dei contesti — le ragioni e le convenienze alla rappresentanza associativa (per essere sempre in grado di governarle) è alla base della salvaguardia della stessa autonomia collettiva.

Ma questo non basta: perché occorre avere la consapevolezza che una volta che sia sopravvenuta una formalizzazione legislativa, si apre la strada alla possibilità di interpretazioni ed applicazioni che non necessariamente lasciano le regole condivise nel dominio dell'autonomia collettiva. L'esperienza del settore pubblico è emblematica da questo punto di vista e non basta obiettare che una regola generale non sarebbe tanto facilmente sottoponibile anche all'interpretazione del giudice amministrativo.

Ciò che veramente è importante, come si diceva all'inizio, è che — soprattutto dopo — almeno i pilastri, i criteri, i valori della disciplina siano governati solo con un consenso generale: una sorta di « *prima parte della Costituzione* » che eviti che il possibile conflitto o la concorrenza tra sigle si riverberi sul contenuto delle regole; sia per non strumentalizzarle, sia per evitare che a quel punto possa essere il legislatore a valutare da solo o col consenso di una parte sola dello schieramento che le ha definite il se, il come e il quanto modificarle.