



**Atti del seminario**  
**IL SISTEMA DELLE RELAZIONI SINDACALI**  
**NEL PUBBLICO IMPIEGO**

Il Seminario si è svolto a Roma  
in prima edizione il 25 giugno 2002  
in seconda edizione l'8 ottobre 2002

---

**La rappresentatività e la rappresentanza sindacale**  
**dalla legge 93 del 1983 sino alla riforma del 1998**  
(estratto da «Quaderni Rassegna Sindacale - Lavori», anno 2002, n. 1)

**Dott.ssa Silvana Dragonetti**  
Dirigente Generale ARAN

1. Premessa
2. La legge quadro sul pubblico impiego
3. La «maggiore rappresentatività» nella legge n. 93 del 1983
4. Il D.P.R. 23 agosto 1988, n. 395. Aspetti generali
5. Il D.P.R. 395 del 1988: la rappresentatività nazionale e la rappresentanza nei luoghi di lavoro
6. La rappresentatività nazionale ed i soggetti della contrattazione decentrata nell'originario art. 47 del D.Lgs. 29 del 1993
7. Gli effetti del referendum abrogativo del 1995 sull'accertamento della rappresentatività nazionale
8. Gli effetti del referendum abrogativo del 1995 sui soggetti dei luoghi di lavoro
9. La rappresentatività nazionale negli artt. 47 e 47 bis del D.Lgs. 29 del 1993, modificato dai D.Lgs. n. 396 del 1997 e n. 80 e n. 387 del 1998
10. La rappresentanza nei luoghi di lavoro nell' art. 47 del D.Lgs. 29 del 1993, modificato dai D.Lgs. n. 396 del 1997 e n. 80 e n. 387 del 1998
11. Problematiche sulla delegazione trattante nelle sedi di lavoro
12. Conclusioni

## **1. Premessa**

Scopo di questo lavoro è quello di fornire una ricostruzione storica e legislativa del sistema delle relazioni sindacali nel pubblico impiego dopo l'ingresso della contrattazione come metodo generalizzato per la definizione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, segnalando le più significative variazioni nello sviluppo del dialogo sociale nel sistema pubblico che ha consentito la partecipazione delle parti sociali al processo di riforma, tuttora in corso, nelle amministrazioni statali, regionali e locali.

La dottrina e la giurisprudenza hanno offerto un grande contributo in questo contesto e ad entrambe le fonti si dovrà fare rinvio per gli approfondimenti teorici che la materia richiede.

Con riguardo alla normativa citata nel testo, trattandosi di una ricostruzione storica si fa spesso riferimento agli originari articoli del D.Lgs. n. 29 del 1993, ora confluiti nel D.Lgs. n. 165 del 2001. Per semplicità i decreti sono indicati solo con il loro numero.

## **2. La legge quadro sul pubblico impiego**

La legge quadro sul pubblico impiego del 29 marzo 1983, n. 93 rappresenta una pietra miliare nell'avvio dei processi di cambiamento dell'amministrazione pubblica anche se nei contenuti ed effetti ha risentito fortemente dei condizionamenti derivanti dalla presenza, durante la sua formazione, di molti protagonisti ciascuno dei quali portatore di uno specifico interesse.

In quel clima sono fissati i principi fondamentali cui la normativa del pubblico impiego si deve ispirare: omogeneizzazione, perequazione, trasparenza retributiva ed efficienza della pubblica amministrazione.

A tali principi conferiscono maggiore significato le norme per la definizione degli strumenti organizzativi per la programmazione e la gestione del personale nel settore pubblico (qualifica funzionale e profili professionali, mobilità); le procedure di reclutamento, improntate a criteri di omogeneità; le norme di tutela dell'attività sindacale nel pubblico impiego e dell'individuazione dei soggetti da ammettere alla contrattazione.

Il negoziato, sulla base del principio di delegificazione che ispira la legge quadro nel primo tentativo di flessibilizzazione dell'attività amministrativa, diviene principio e metodo esteso a tutto il pubblico impiego per la definizione della disciplina di rilevanti assetti dello stato giuridico oltre che dell'intero trattamento economico dei pubblici dipendenti e riguarda anche importanti momenti dell'organizzazione della pubblica amministrazione, secondo i criteri di ripartizione delle competenze tra la legge, o atto da essa derivante, e la contrattazione.

L'estensione del metodo della contrattazione si basa sul presupposto del coinvolgimento dei lavoratori nelle scelte organizzative come strumento idoneo al recupero dell'efficienza e produttività delle pubbliche amministrazioni.

La storia si è incaricata di dimostrare che il pur lodevole tentativo del legislatore, di fatto, non ha raggiunto il proprio obiettivo di ammodernamento della pubblica amministrazione, introducendo, al contrario, elementi di consociativismo che hanno reso difficile la distinzione dei ruoli dei soggetti pubblici e sindacali coinvolti nel processo e, quindi, l'individuazione delle responsabilità per il mancato raggiungimento degli obiettivi di efficienza ed efficacia. Ciò nonostante, proprio l'esperienza della legge 93 del 1983, ha consentito di realizzare con le successive riforme del 1993 l'avvio di un reale processo di privatizzazione del pubblico impiego.

Infatti, dal momento che la contrattazione è stata posta dalla legge quadro come principio e metodo nella definizione di parte cospicua del trattamento giuridico ed economico del personale pubblico, si deve ad essa l'avvio della costruzione del sistema della rappresentatività sindacale nel pubblico impiego, frutto inizialmente di accordi e di autoregolazione sino alle attuali regole legislative che la disciplinano.

### **3. La «maggiore rappresentatività» nella legge n. 93 del 1983**

L'art. 6 della legge n. 93 del 1983 stabilisce la composizione delle delegazioni trattanti a livello nazionale nei comparti del pubblico impiego, sia di parte pubblica che sindacale. Per le organizzazioni e le confederazioni sindacali viene introdotto il principio della «maggiore rappresentatività» su base nazionale in ciascun comparto, senza, tuttavia che siano stabiliti i parametri di riferimento. La stessa legge individua i comparti in cui sono suddivise le amministrazioni pubbliche ed estende l'applicazione di parte della legge n. 300 del 1970 ai pubblici dipendenti.

La prima stagione negoziale degli anni ottanta si conclude a ridosso dell'emanazione della legge n. 93, il cui nuovo sistema non influenza i negoziati che vengono portati a termine con le regole precedenti e, cioè con la sottoscrizione di accordi recepiti con regolamenti del Presidente della Repubblica che conferiscono agli stessi valore erga omnes, regola, peraltro, confermata dalla legge quadro.

La stagione contrattuale 1985-1987, pur essendo condotta sotto l'egida della nuova normativa, non porta innovazioni dal punto di vista dell'identificazione dei soggetti sindacali maggiormente rappresentativi. Infatti, ai fini di tale riconoscimento, risulta ancora applicato, come unico criterio, quello analogo al settore privato derivante dalla forza contrattuale attestata dalla firma dei contratti relativi alla stagione negoziale immediatamente precedente.

Come è possibile rilevare dalle premesse dei regolamenti di recepimento degli accordi dell'epoca, le organizzazioni sindacali operanti nel pubblico impiego erano assai numerose ed a fianco delle grandi organizzazioni e confederazioni comparivano sigle di sindacati autonomi non presenti nel settore privato.

La diversità degli interessi rappresentati (per i sindacati minori spesso coincidenti con quelli di piccoli raggruppamenti di mestiere) e le dimensioni della delegazione sindacale hanno - quasi regolarmente - comportato la richiesta, da parte delle organizzazioni più rappresentative, della separazione dei tavoli. Questa possibilità, ammessa da una costante giurisprudenza sulla base del principio della libertà sindacale (cfr. per tutte Cass. n. 742 del 1992, in Foro it., 1992, I, 2735; pretore di Roma, n. 12407 del 22 settembre 1998) ha reso (e rende tuttora) le trattative nazionali (ma anche quelle di secondo livello) assai complesse e fonte di contenzioso per la presunta disparità di trattamento e la possibile discriminazione lamentate dai sindacati autonomi.

### **4. Il D.P.R. 23 agosto 1988, n. 395. Aspetti generali**

La definizione dei criteri di misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali del pubblico impiego, nel periodo di vigenza della legge quadro n. 93, si deve all'accordo intercompartimentale recepito con D.P.R. 23 agosto 1988, n. 395, che si caratterizza anche per altri aspetti significativi diretti alla regolazione dei diritti e delle relazioni sindacali, anticipatori della disciplina legislativa degli anni successivi (cfr. artt. da 8 ad 11 del decreto).

Prima del breve commento sui principi per l'individuazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, vale la pena di accennare proprio a tali disposizioni che dettano criteri per la disciplina dei distacchi e permessi sindacali nonché delle assemblee del personale, rinviando per il dettaglio agli accordi di comparto (art. 9 del decreto).

Né di minore importanza sono le disposizioni che, confermando l'obbligo per le organizzazioni sindacali di adozione di codici di autoregolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero, da allegare agli accordi di comparto, stabiliscono la necessità - prima dell'inizio delle trattative per il rinnovo dei contratti - di un previo accordo tra le parti per fissare le norme dirette a garantire la continuità delle prestazioni indispensabili, in relazione all'essenzialità dei servizi, nel rispetto dei valori e dei diritti costituzionalmente garantiti (art. 11 del decreto).

Le regole dell'accordo intercompartimentale sulle citate materie sono particolarmente apprezzabili dal punto di vista storico in quanto anticipano, come già detto, scelte legislative

sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e, in tema di diritti sindacali conducono alla piena contrattualizzazione dei relativi istituti sancita dalla riforma Bassanini e dai relativi decreti delegati.

Molte sono state, a suo tempo, le critiche sull'idoneità dello strumento regolamentare a disciplinare la rappresentatività ed i diritti sindacali data la sua provenienza pattizia, ma nessuno può negare il valore e l'importanza che l'autoregolazione dei diritti sindacali, compreso quello costituzionale relativo allo sciopero, sia pure recepita in un decreto, hanno rappresentato nel raffreddamento dei conflitti assai frequenti e numerosi - alla fine degli anni settanta e nella prima metà degli anni ottanta - nei settori del pubblico impiego, specie nella scuola e nella sanità.

A fronte dell'autoregolazione dei propri diritti, il quadro normativo propone, sin dall'epoca, un sistema di relazioni sindacali forte e partecipativo che ha trovato un suo equilibrio nel panorama della riforma Bassanini con la chiara distinzione dei ruoli dei vari soggetti.

L'ultima stagione contrattuale conclusasi con le regole della legge quadro n. 93 (che ha riguardato il triennio 1987-1990) è stata, quindi, caratterizzata dall'attuazione delle innovative disposizioni dell'accordo intercompartimentale, fonte di una disciplina trasversale (inserita negli accordi di comparto poi recepiti in altrettanti decreti), relativa ai distacchi, permessi ed agli altri diritti sindacali, ispirata alla legge n. 300 del 1970. Si è così inaugurata una stagione di trasparenza nella fruizione delle prerogative da parte delle organizzazioni sindacali che - pur nel mantenimento e rispetto delle relative garanzie - ha contribuito alla razionalizzazione della spesa pubblica destinata allo scopo, ulteriormente perfezionata dalla legge 537 del 1993 (collegata alla finanziaria valida per il 1994), dalla quale è scaturito il D.P.C.M. 25 ottobre 1994, n. 770, rimasto in vigore con modifiche sino all'attuazione delle riforme del 1998.

In concomitanza con la fine dell'ultima stagione negoziale della legge quadro, il sistema delle relazioni sindacali nel pubblico impiego, delineato dal D.P.R. n. 395 si evolve ulteriormente. Con la legge n. 146 del 12 giugno 1990, riguardante le norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati, è istituita la Commissione di garanzia. I codici di autoregolamentazione allegati agli accordi del triennio 1987-1990 si rivelano preziosi, costituendo la base delle delibere della Commissione di garanzia che regolano la materia sino a quando, con i primi contratti di natura privatistica stipulati nella stagione contrattuale 1994-1995 dopo la riforma del pubblico impiego del 1993, non è stato possibile definire i servizi pubblici essenziali con veri e propri accordi da sottoporre al giudizio di idoneità della Commissione. Tali accordi sono attualmente in corso di rinnovo per essere adeguati alla legge 11 aprile 2000, n. 83 che ha previsto la definizione di procedure di conciliazione e raffreddamento dei conflitti non inserite negli accordi già validati.

## **5. Il D.P.R. 395 del 1988: la rappresentatività nazionale e la rappresentanza nei luoghi di lavoro**

L'accertamento della maggiore rappresentatività di cui all'art. 6 della legge quadro n. 93 del 1983, riferito alle organizzazioni e confederazioni sindacali da ammettere alle trattative nazionali, non più fondato sul principio della mera apposizione della firma dei precedenti contratti, è stato reso possibile dall'art. 8 del citato accordo intercompartimentale con la fissazione dei relativi criteri e principi guida.

La disposizione affida il compito della rilevazione dei dati e della misurazione della rappresentatività al Dipartimento della Funzione Pubblica che vi provvede con l'invio a tutte le amministrazioni della circolare-direttiva n. 24518/88-8.93.5 del 28 ottobre 1988 (pubblicata sulla G.U. del 2 novembre 1988, n. 257) e modificata con circolare n. 2759, dell'11 marzo 1991. La rilevazione è diretta ad accertare:

- la consistenza associativa dei sindacati rilevata in base alle deleghe rilasciate dai dipendenti alle singole amministrazioni per la ritenuta del contributo sindacale;
- l'adesione ricevuta in occasione di elezione di membri sindacali in organismi

amministrativi previsti dalle leggi all'epoca vigenti, costituiti nell'ambito dei vari comparti, ovvero di altre consultazioni elettorali (ad es. il Consiglio superiore della pubblica amministrazione, etc);

- la diffusione e consistenza delle strutture organizzative dei sindacati negli ambiti territoriali di ciascun comparto di contrattazione, valutate sulla base dell'applicazione del criterio indicato nel primo alinea.

Trattandosi di normativa ormai ampiamente superata, in questo contesto non è affrontato il dibattito sulle questioni di costituzionalità, sorte all'epoca in dottrina, circa l'affidamento ad una fonte negoziale (sia pure recepita in provvedimento regolamentare) della definizione dei criteri di rappresentatività e sulla possibilità che il perfezionamento e l'applicazione dei criteri stessi fosse, addirittura, demandato a circolari-direttive del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Peraltro, alcune delle considerazioni dell'epoca, prevalentemente rivolte all'autoreferenzialità del sistema di accertamento proveniente da un accordo tra le parti, sono riprese nel parere espresso dal Consiglio di Stato dopo l'esito del referendum sull'originario art. 47 del D.Lgs n. 29, che aveva nuovamente affidato la definizione delle regole di rappresentatività delle organizzazioni sindacali del pubblico impiego ad un analogo strumento.

Da un sommario esame del complesso delle disposizioni dell'epoca emerge, comunque, che erano ammesse alle trattative nazionali le organizzazioni sindacali che superavano il 5% delle deleghe complessive del personale del comparto ovvero dei voti nelle elezioni degli organismi rappresentativi individuati dalle leggi di settore. Tali criteri erano alternativi tra loro ma non sufficienti - isolatamente presi - a produrre l'ammissione se non accompagnati dal dato della consistenza territoriale, attestato dalla percentuale di presenza in almeno un terzo delle regioni e province. La percentuale richiesta per il riconoscimento della rappresentatività saliva al 6% per le organizzazioni sindacali della dirigenza. A tal fine si deve rammentare che nei comparti in cui la dirigenza era già allora «contrattualizzata» (comparto delle Regioni-Autonomie locali, Sanità, Enti ed Istituzioni di ricerca), l'accordo di lavoro era unico o, al più, come nel Servizio sanitario nazionale, formato da due separate aree negoziali all'interno del medesimo accordo.

Le confederazioni erano considerate rappresentative a livello nazionale a condizione di avere, in almeno due comparti, l'adesione di organizzazioni di categoria rappresentative sulla base dei criteri sopra indicati o, in alternativa, di essere presenti nel CNEL.

Per sottolineare la peculiarità del precedente sistema, si evidenzia che le confederazioni riconosciute rappresentative erano ammesse a partecipare anche alle trattative per gli accordi quadro e a qualsiasi altra trattativa di comparto, anche se prive di organizzazioni di categoria aderenti e rappresentative in ciascuno di essi.

L'unica eccezione alla regola era rappresentata dall'area della dirigenza medico-veterinaria al cui tavolo, all'epoca, erano ammesse solo le organizzazioni sindacali di categoria.

I criteri così definiti, essendo meramente numerici e, quindi, troppo rigidi, erano stati temperati dalle stesse circolari-direttive del Dipartimento, con il riconoscimento - in capo a quest'ultimo - di un potere discrezionale nel valutare l'ammissibilità alle trattative nazionali anche di organizzazioni di categoria che - pur non avendo raggiunto la soglia di rappresentatività richiesta - fossero sufficientemente vicine ad essa ovvero risultassero rappresentative di minoranze di lavoratori di particolare o alta professionalità, comunque, significative nell'ambito del comparto preso in considerazione.

Le modalità di esercizio del potere discrezionale da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica hanno dato luogo ad un notevole contenzioso e ad una copiosa e significativa giurisprudenza dei TAR, ai quali si deve la concettualizzazione delle specifiche tipologie professionali e categorie settoriali che ha consentito l'ammissibilità alle trattative delle piccole organizzazioni rappresentative di professionisti o di settori (ad esempio, nel caso degli enti locali, delle camere di commercio o dei vigili; nella sanità dei chimici etc), ritenute meritevoli di tutela sindacale per la loro specificità, a prescindere dal raggiungimento della percentuale di rappresentatività richiesta alla generalità delle organizzazioni (cfr. per tutte le più recenti: TAR

Lazio n. 518 del 1994; Cons. St., sez. IV, 23 marzo 1998, n. 347; idem 3 dicembre 1998, n. 948; idem 27 aprile 1999, n. 525, tutte relative a controversie instauratesi prima del D.Lgs. n. 396 del 1997).

Aderendo a tali decisioni, le successive integrazioni della circolare-direttiva del 1988 hanno, comunque, dettato apposite regole anche per l'ammissione alle trattative nazionali di tali organizzazioni, individuando criteri di calcolo della consistenza associativa basati sul personale sindacalizzato appartenente alla categoria o settore anziché sul complesso del personale del comparto.

Da sottolineare, infine, che le circolari in questione dettavano regole identiche a quelle nazionali per l'accertamento della rappresentatività e l'individuazione delle organizzazioni sindacali da chiamare alla contrattazione decentrata; sicché poteva verificarsi che i soggetti di quest'ultima fossero in tutto o in parte diversi dai sottoscrittori dell'accordo nazionale. Il compito era affidato alle stesse amministrazioni. Sulla legittimità del principio cfr. TAR Lazio, Sez. I, 4 ottobre 1996, n. 1748, che si è espresso sulla normativa vigente prima del referendum. La rappresentanza del personale nei luoghi di lavoro era dunque affidata agli stessi soggetti ivi riconosciuti come rappresentativi, non essendo richiamata dall'art. 23 della legge quadro n. 93, che riguarda l'applicazione nel pubblico impiego dei principi della legge n. 300 del 1970, proprio la norma sulla rappresentanza del personale nei luoghi di lavoro (art. 19), a dimostrazione della specificità del pubblico impiego.

Ai criteri di rappresentatività del D.P.R. 395 del 1988 e delle successive circolari del Dipartimento della Funzione Pubblica, si deve un altro fenomeno: l'aggregazione delle sigle sindacali ai fini del raggiungimento della percentuale richiesta, che - se da una parte - ha prodotto il risultato di far scomparire una miriade di piccoli sindacati, in precedenza ammessi singolarmente alle trattative nazionali, dall'altra è stato sinonimo di una elevata conflittualità all'interno delle sigle sindacali che si federavano tra di loro più per motivi contingenti, legati al raggiungimento della prevista consistenza associativa, che per la condivisione di una strategia e politica sindacale comuni; il che ha comportato un'alta mobilità associativa, inducendo il Dipartimento a cambiare con molta frequenza ed anche in corso di trattativa, i decreti di individuazione della delegazione di parte sindacale da ammettere alle trattative.

Come ulteriore considerazione si deve annotare che la procedura della rilevazione ed il riconoscimento dell'ammissibilità avevano assunto, nel quadro di riferimento dell'epoca, anche per la natura degli atti adottati (decreti) la chiara connotazione di provvedimenti amministrativi pur vertendosi in materia di diritti sindacali, con conseguente tutela giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo.

## **6. La rappresentatività nazionale ed i soggetti della contrattazione decentrata nell'originario art. 47 del D.Lgs. 29 del 1993**

Per effetto delle leggi collegate alla manovra finanziaria di metà anno 1992, la contrattazione del pubblico impiego è stata sospesa e rinviata al 1 gennaio 1994 in attesa della riforma avvenuta con il D.Lgs. del 3 febbraio 1993, n. 29, recante le norme per la razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche e la revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, al quale si deve l'avvio del processo di privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti e dirigenti pubblici.

In tale contesto, l'originario art. 47 del citato decreto, con riguardo alle organizzazioni e confederazioni sindacali da ammettere alle trattative nazionali e decentrate conferma, in via transitoria, la regolamentazione del D.P.R. n. 395 del 1988 e delle successive circolari-direttive del Dipartimento della Funzione Pubblica, sino alla conclusione di un ulteriore accordo con il quale avrebbe dovuto essere nuovamente disciplinato l'accertamento della maggiore rappresentatività sul piano nazionale delle confederazioni ed organizzazioni sindacali.

La contrattualizzazione di tutta la dirigenza pubblica determina, comunque, almeno una novità sostanziale: il superamento del contratto di lavoro unico per i dipendenti ed i dirigenti, con la costituzione di separate aree di contrattazione per questi ultimi e per le specifiche tipologie

professionali di cui un esempio è formato dai professionisti del comparto degli Enti pubblici non economici (medici, avvocati etc.).

L'onere di individuare i soggetti sindacali da chiamare al tavolo negoziale nazionale e, quindi, la competenza dell'accertamento, continua a far capo al Dipartimento della Funzione Pubblica che vi provvede con numerosi decreti pubblicati in Gazzetta Ufficiale tra il 1994 ed il 1995, nel rispetto delle regole ormai codificate da tempo.

Il mantenimento, in via transitoria, della preesistente regolamentazione, vincola il contratto nazionale al rispetto delle modalità già stabilite dalle circolari-direttive per l'individuazione dei soggetti rappresentativi dei lavoratori e titolari dei diritti e prerogative sindacali in sede decentrata (cfr. precedente paragrafo), limitando, come si vedrà, almeno in parte, la libertà dei soggetti negoziali nell'attuazione dell'art. 45 dello stesso decreto che, nella sua originaria versione (ma anche in quella attuale modificata), demanda al contratto nazionale la definizione della delegazione sindacale e dei soggetti della negoziazione di secondo livello.

A tal fine, per una corretta ricostruzione delle vicende susseguitesesi nel primo biennio 1994-1995, con riferimento ai soggetti sindacali della contrattazione decentrata, è necessario rammentare che i Ccnl, stipulati agli inizi del 1995 (comparto Ministeri, Enti pubblici non economici, Regioni-Autonomie locali), pur richiamando diligentemente la normativa vigente (anche se provvisoria come indicato dall'art. 47), non hanno del tutto rinunciato ad una espressione di autonomia. Infatti, secondo le clausole contrattuali di quel periodo, le organizzazioni riscontrate rappresentative in sede locale sulla base delle circolari-direttive, sono affiancate dalle RSU (Rappresentanze sindacali unitarie del personale), ove elette.

La costituzione di tali rappresentanze, previste dall'Accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993, si era resa, infatti, possibile anche per il pubblico impiego in virtù dei protocolli di intesa interconfederali, firmati il 20 aprile 1994 da Cgil, Cisl, Uil e, successivamente con accordi separati del 14, 16 giugno e 22 settembre 1994, da tutte le altre confederazioni dei sindacati autonomi e della dirigenza. Nel quadro di riferimento dell'epoca, sotto il profilo della rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro, questi organismi elettivi hanno rappresentato il vero elemento di novità anche se non destinato, in quel contesto, a una immediata affermazione.

Infatti, ai citati protocolli quadro avrebbero dovuto far seguito accordi di comparto per la disciplina di dettaglio delle elezioni, ove ritenuta necessaria dalle organizzazioni di categoria, rimasta, invece, senza esito tranne che per il comparto dei Ministeri e delle Regioni-Autonomie locali, oggetto degli accordi del 12 e 26 maggio 1994.

I protocolli quadro, trasmessi a tutte le amministrazioni dal Dipartimento della Funzione Pubblica con circolare n. 14 del 1994 per dare inizio alle operazioni elettorali dei rappresentanti delle RSU nelle varie sedi, sono stati bloccati dall'impugnazione della circolare da parte della Confasal-Snals dinanzi al TAR Lazio che l'ha sospesa con ordinanza che ha fatto molto discutere. Pur avendo il Consiglio di Stato revocato con decisione del gennaio 1995 la sospensione della circolare sulle elezioni citate, la quasi contemporanea proclamazione del referendum abrogativo, tra gli altri, dell'art. 47 del D.Lgs. n. 29 (riconosciuto ammissibile dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 1 dell'11 gennaio 1994), ha reso inopportuna, nei fatti, la prosecuzione delle elezioni nei comparti del pubblico impiego.

La previsione contrattuale delle RSU, come organismo di rappresentanza dei dipendenti e soggetto della trattativa decentrata nei primi contratti stipulati tra il 1994 e 1995 ha avuto, pertanto, solo carattere programmatico.

Le successive vicende, legate al referendum abrogativo del 1995, hanno, tuttavia, pesato diversamente sulla individuazione dei soggetti rappresentativi a livello nazionale e decentrato.

## **7. Gli effetti del referendum abrogativo del 1995 sull'accertamento della rappresentatività nazionale**

Come noto, il referendum abrogativo dell'11 giugno 1995 ha avuto esito positivo, decretando la caducazione dell'art. 47 che regolava, in via transitoria, l'accertamento della rappresentatività dei soggetti da ammettere alle trattative nazionali e decentrate. In tal senso si è espresso anche il Consiglio di Stato, il quale, con il parere del 27 settembre 1995, n. 355, ha individuato in una fonte normativa, presumibilmente di legge, la fonte abilitata a rivedere, per il futuro, il sistema della rappresentatività e rappresentanza sindacale, come poi avvenuto con la legge 59 del 1997 ed i successivi Decreti Legislativi n. 396 del 1997 e n. 80 del 1998 cui sarà fatto un cenno più avanti.

L'abrogazione dell'intero art. 47 ha prodotto effetti diversi sull'individuazione dei soggetti da ammettere alle trattative nazionali e decentrate, incidendo sia sulla rappresentatività che sulla rappresentanza del personale. Infatti a livello nazionale, si è verificato un totale vuoto normativo, arrivato in un momento assai critico, caratterizzato - nell'imminenza dell'avvio dei negoziati dei contratti collettivi relativi al secondo biennio 1996-1997 - dalla necessità di un nuovo accertamento della rappresentatività (ferma ai dati rilevati dal Dipartimento della Funzione Pubblica oltre tre anni prima), anche nel rispetto dei principi stabiliti dalla sentenza della Corte Costituzionale 4 dicembre 1995, 497 che aveva considerato illegittima ogni forma di cristallizzazione della rappresentatività.

Per affrontare la momentanea emergenza ed in mancanza di un atto normativo, il Governo - con propria direttiva - ha conferito all'Aran («Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni» costituita dal D.Lgs. n. 29 per la contrattazione nel pubblico impiego) il mandato di individuare nuovi criteri di rappresentatività per l'ammissione alle trattative delle organizzazioni e confederazioni sindacali nel biennio citato.

Essendo l'Aran priva, all'epoca, di qualsiasi competenza in materia di accertamento della rappresentatività - funzione rimasta ancora al Dipartimento della Funzione Pubblica - la forzatura delle direttive governative appare evidente, anche se giustificabile, sul piano logico, perché, in fondo, coerente con il sistema privatistico nel cui ambito il potere del riconoscimento della propria controparte compete al soggetto negoziale datore di lavoro, anche se tale qualificazione è impropria rispetto all'Aran. Il difetto di competenza dell'Agenzia, eccepito dalle organizzazioni sindacali nei giudizi instauratisi avverso i successivi accertamenti della rappresentatività, si è, comunque, definitivamente sanato con la legge n. 59 del 1997 ed i successivi decreti delegati.

L'Aran, sempre nella logica che l'accertamento fosse un provvedimento amministrativo, ha assolto il mandato affidatole con deliberazioni assunte il 9 e 13 febbraio 1996 che presentano qualche spunto di novità rispetto alle circolari-direttive del Dipartimento, poi riprese dalla successiva legislazione delegata. Infatti, fermi rimanendo i criteri relativi alla consistenza associativa ed alla diffusione territoriale, viene meno il criterio dei voti riportati nell'elezione degli organismi sindacali interni, ove previsti, essendo questi ormai stati soppressi dalla legislazione della riforma; rimangono anche invariate le differenti percentuali di rappresentatività richieste per i comparti e per le aree della dirigenza dalle circolari-direttive del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Spariscono dai comparti le verifiche della rappresentatività per le categorie settoriali e le specifiche tipologie professionali mentre, in ottemperanza all'art. 46 del D.Lgs. n. 29, non toccato dal referendum abrogativo, il personale appartenente a queste ultime è annesso alle aree della dirigenza e, quindi, la flessibilizzazione delle percentuali di rappresentatività si rinviene solo con riferimento a queste aree. I criteri numerici fissati dalle deliberazioni sono vincolanti per l'Aran e non consentono a questa di esercitare alcun potere discrezionale circa l'ammissione alle trattative delle organizzazioni di categoria vicine alla soglia di rappresentatività. Le confederazioni sono ammesse alle trattative di tutti i comparti o di tutte le aree dirigenziali solo se, rispettivamente negli uni o nelle altre, hanno due organizzazioni di categoria rappresentative ad esse aderenti, a differenza del passato in cui era sufficiente avere due organizzazioni in totale (indifferentemente di comparto o di area) per essere ammessi a tutte le trattative, comprese quelle degli accordi quadro.



La modifica di parte dei criteri di accertamento della rappresentatività ha provocato l'esclusione dalle trattative del secondo biennio 1996-1997 di alcune confederazioni ed organizzazioni di categoria di settori particolari con la conseguente impugnativa dinanzi al giudice amministrativo.

Le istanze cautelari sono state accolte (con conseguente ammissione con riserva dei soggetti esclusi alle trattative dei relativi comparti o aree) sorprendentemente, non con riferimento ai criteri prescelti o al difetto di competenza dell'Aran (pur rilevato da alcuni ricorrenti), ma al fatto che l'esclusione avrebbe comportato l'impossibilità, per le organizzazioni e confederazioni non più rappresentative, di partecipare al rinnovo dei contratti di lavoro del secondo biennio di parte economica, ritenuti dal TAR non contratti autonomi ma prosecuzione del contratto quadriennale di parte normativa e I biennio economico (cfr. per tutte TAR Lazio, sez. I, ordinanza motivata 899 del 1996; id. dec. 2 dicembre 1997, n. 2007).

Vale la pena di ricordare che, nel corso di tali giudizi, l'Aran ha proposto il regolamento di giurisdizione ritenendo che le controversie in tema di diritti sindacali fossero, anche nel sistema pubblico, ormai di competenza del giudice ordinario. La Corte di Cassazione a sezioni riunite con sentenze 1398 del 1997 e 7179 del 1998 (confermative della sentenza dello stesso giudice 17 marzo 1989, n. 1354) ha attribuito alla giurisdizione del giudice ordinario la tutela degli interessi propri ed esclusivi delle organizzazioni sindacali, anche quando tali interessi si concretizzano nell'ambito dell'impiego pubblico. Principio ormai confermato nell'art. 68, comma 3 del D.Lgs. n. 29 del 1993 (ora 63 del D.Lgs. 165 del 2001).

Nessuno dei giudizi relativi ai ricorsi presentati avverso le delibere dell'Agenzia si è concluso nel merito per la mancanza di interesse a proseguirli da entrambe le parti, anche dinanzi al giudice ordinario, essendosi ormai concluse le trattative dei comparti o delle aree interessate tra il 1996 ed il 1997. Non è dato, quindi, conoscere quale sarebbe stato il giudizio finale sul contenzioso dell'epoca, ripresentatosi, come vedremo più avanti, con altri esiti, anche nella stagione contrattuale 1998-2001.

## **8. Gli effetti del referendum abrogativo del 1995 sui soggetti dei luoghi di lavoro**

Gli effetti del referendum abrogativo sull'individuazione dei soggetti della contrattazione decentrata non sono stati tali da determinare un vuoto normativo come per la verifica della rappresentatività a livello nazionale. Dal momento che l'individuazione dei soggetti del secondo livello di contrattazione è regolata dai contratti collettivi nazionali, la fonte pattizia si è rivelata lo strumento idoneo a prendere atto dei cambiamenti dei soggetti conseguenti alla sopravvenienza delle leggi. Nel quadriennio 1994-1997 i criteri sono stati, infatti, modificati ben due volte: a seguito del referendum e per effetto del D.Lgs. 396 del 1997.

Non va, inoltre, dimenticato che, a differenza del sistema privato in cui vige un regime di libertà negoziale, nel sistema pubblico il meccanismo di individuazione è oggetto di una tutela legale specifica essendo collegato alla misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali ed i contratti collettivi - pur nell'ambito della loro autonomia, non possono derogare a tale disciplina.

Di conseguenza, essendo venuta meno - per effetto del referendum abrogativo - la speciale disciplina pubblicistica che regolava precedentemente la materia della rappresentatività in sede decentrata, è scattato il principio - codificato negli artt. 2 e 55 del D.Lgs. n. 29 - del passaggio alla disciplina privatistica, regolata per la parte che qui interessa, dall'art. 19 della legge n. 300 del 1970, anch'esso riformulato dopo l'esito referendario.

I dubbi che ancora persistevano sulla norma dello Statuto dei lavoratori anche dopo il referendum sono stati definitivamente fugati dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 244 del 12 luglio 1996, nella quale si afferma, tra l'altro, che «secondo l'art. 19, pur nella versione risultante dalla prova referendaria, la rappresentatività del sindacato non deriva da un riconoscimento del datore di lavoro, espresso in forma pattizia, ma è una qualità giuridica attribuita dalla legge alle associazioni sindacali che abbiano stipulato contratti collettivi (nazionali, locali o aziendali) applicati nell'unità produttiva».

Ciò sta a significare l'esigenza di «una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto» ossia l'affermazione del principio del collegamento negoziale ed il superamento della «rappresentatività presunta» derivante dalla formulazione dell'art. 19, precedente all'esito referendario. La citata sentenza n. 244 ha, quindi, chiuso il contenzioso pendente sulla norma definendo la rappresentatività sindacale endoaziendale per via legale al di fuori di ogni potere discrezionale del datore di lavoro.

I Ccnl del quadriennio 1994-1997, stipulati dopo il referendum, hanno, pertanto, stabilito che i soggetti sindacali in sede decentrata - in attesa delle elezioni delle RSU - dovevano essere individuati nelle RSA (rappresentanze sindacali aziendali) ai sensi del principio legale di cui al predetto art. 19 (unico applicabile come sostenuto dalla citata autorevole sentenza), da costituirsi nell'ambito delle associazioni sindacali «firmatarie del Ccnl applicato nell'unità operativa».

Pertanto la titolarità della contrattazione nella sede decentrata di tali ultimi soggetti, si configura come un diritto pieno che esclude qualsiasi potere di supremazia e discrezionalità di cui l'amministrazione potrebbe godere nell'individuare i soggetti sindacali a tale livello.

A completamento della delegazione trattante, i citati contratti nazionali hanno anche previsto che le RSA fossero affiancate dai componenti territoriali delle organizzazioni sindacali firmatarie dei contratti collettivi nazionali, a garanzia del rispetto del principio di collegamento con il contratto nazionale.

Lo scardinamento del principio della possibilità di un accertamento autonomo della rappresentatività delle organizzazioni sindacali locali da parte delle singole amministrazioni (come precedentemente previsto dalle circolari-direttive del Dipartimento della Funzione Pubblica travolte dall'esito referendario), se da una parte ha ingenerato una iniziale situazione conflittuale, dall'altra ha evitato ogni onere di riconoscimento alle amministrazioni stesse, vincolate al rispetto delle norme del contratto nazionale.

Infatti, subito dopo l'applicazione dell'art. 19, è accaduto che organizzazioni non rappresentative a livello nazionale e, quindi, non firmatarie di tali contratti, ma presenti in forte concentrazione in alcune amministrazioni, non siano più state ammesse alla trattativa decentrata, esigendo la norma in esame (a differenza del periodo prererendario e delle circolari del Dipartimento) la perfetta corrispondenza tra soggetti firmatari del contratto nazionale ed ammessi alla contrattazione di secondo livello. In questo nuovo quadro assume anche particolare rilievo la mancata firma del contratto nazionale che costituisce una causa di auto esclusione dal sistema di contrattazione decentrata da parte del sindacato che non condivide in tutto o in parte le clausole contrattuali nazionali.

## **9. La rappresentatività nazionale negli artt. 47 e 47 bis del D.Lgs. 29 del 1993, modificati dai D.Lgs. n. 396 del 1997 e n. 80 e n.387 del 1998**

Per completare la ricostruzione del quadro normativo relativo alla rappresentatività delle organizzazioni e confederazioni sindacali e della rappresentanza dei dipendenti nei luoghi di lavoro, vale la pena rammentare che, in ottemperanza al parere del Consiglio di Stato citato nel paragrafo n. 7, la materia è interamente disciplinata, in attesa di una legge generale valida per il settore pubblico e privato (all'epoca all'esame del Parlamento) dagli artt. 47 e 47 bis del D.Lgs. n. 29 (ora artt. 42 e 43 del D.Lgs. 165 del 2001).

L'art. 47 ha demandato alla contrattazione collettiva il compito di completare il nuovo quadro normativo delle relazioni sindacali nelle pubbliche amministrazioni, fondando su regole certe e, per quanto possibile, condivise le forme di rappresentanza dei lavoratori e delle organizzazioni sindacali nei luoghi di lavoro nonché le competenze in materia di partecipazione sindacale e di contrattazione collettiva integrativa.

In sintesi, a regime, con le nuove regole (art. 47 bis, comma 1) sono ammesse alle trattative nazionali le organizzazioni sindacali che, nei comparti o aree, abbiano raggiunto una

rappresentatività non inferiore al cinque per cento, considerando a tal fine la media tra dato associativo (deleghe rilasciate dai lavoratori per il versamento del contributo sindacale) ed elettorale (voti conseguiti nell'elezione delle rappresentanze unitarie del personale).

Alle trattative nazionali dei comparti o delle aree dirigenziali (inclusa ora quella medico-veterinaria) partecipano anche le confederazioni solo se vi siano, in quel comparto o area, organizzazioni rappresentative ad esse aderenti. Le confederazioni, a loro volta, ai fini dell'ammissione alle trattative per la stipulazione degli accordi quadro, di loro esclusiva competenza, devono essere presenti con le proprie organizzazioni di categoria in due comparti o in due aree, come a suo tempo deliberato dall'Aran. La convocazione è unitaria quando le materie da trattare riguardino indistintamente il personale e la dirigenza (come, ad esempio, in tema di Ccnq sui diritti sindacali, arbitrato etc).

Quella delle confederazioni è, pertanto, una rappresentatività «derivata» dalle organizzazioni di categoria. L'osservazione non è irrilevante se si considera che i contratti di comparto sono validamente stipulati se sottoscritti da organizzazioni di categoria che rappresentino, nel loro complesso almeno il 51 % come media tra il dato associativo ed il dato elettorale nel comparto o area, ovvero, almeno il 60% del dato elettorale nel medesimo ambito. Per i contratti collettivi quadro non è, invece, previsto un analogo parametro. Vale in questi casi il principio del raggiungimento del maggior consenso, valutato discrezionalmente dalla parte pubblica, anche in relazione al peso espresso dalle categorie aderenti alle confederazioni sottoscrittrici.

Una ulteriore differenza rispetto alla pregressa normativa riguarda le specifiche tipologie professionali il cui rapporto di lavoro è sottratto alla disciplina delle aree dirigenziali e ricondotto all'interno dei comparti. Scelta ampiamente convalidata dalla giurisprudenza (cfr. per tutte Tribunale di Roma, n. 14448 del 1 agosto 2000).

Per realizzare le novità del dettato legislativo con riguardo alla rappresentatività e rappresentanza, l'art. 47 ha previsto che «prima dell'avvio delle trattative per il rinnovo dei Ccnl» del quadriennio 1998-2001, l'Aran e le confederazioni e le organizzazioni sindacali rappresentative, definiscano con appositi accordi le modalità di elezione e funzionamento degli organismi di rappresentanza unitaria del personale. Il dato elettorale ha un duplice valore in quanto è utilizzato anche per l'accertamento della rappresentatività delle organizzazioni sindacali da ammettere alle trattative nazionali per il rinnovo dei contratti collettivi di lavoro.

La disposizione, attuata con l'Accordo quadro del 7 agosto 1998 sulla costituzione delle RSU, ha consentito di eleggere detti organismi in tutti i comparti nel novembre dello stesso anno, periodo dal quale sono subentrati alle RSA ereditandone le competenze e le garanzie di tutela e libertà sindacale. Per le aree della dirigenza l'accordo non è stato, invece, raggiunto per le ragioni e con le conseguenze che saranno esaminate più avanti.

Il primo accertamento della rappresentatività svolto dall'Aran ha riguardato l'ammissione dei sindacati alle trattative dei contratti collettivi relativi al quadriennio 1998-2001 per la parte normativa e primo biennio economico 1998-1999. In base alla disciplina transitoria sono state riconosciute rappresentative le organizzazioni sindacali con il quattro per cento di rappresentatività calcolato solo sul dato associativo. (cfr. l'art. 8 del D.Lgs. n. 396 del 1997, modificato dall'art. 44 D.Lgs. n. 80 del 1998, disciplina che, in base al D.Lgs. n. 165 del 2001, ha esaurito i propri effetti).

Gli esiti relativi all'accertamento dei soggetti rappresentativi per il biennio citato sono stati riportati nel Contratto collettivo nazionale quadro del 7 agosto 1998 per i comparti e nel Ccnq del 25 dicembre 1998 per le aree della dirigenza (entrambi modificati dal Ccnq del 27 gennaio 1999), stipulati per la ripartizione dei distacchi e permessi nonché per la definizione delle flessibilità nella fruizione delle prerogative spettanti alle organizzazioni sindacali rappresentative, materia ormai completamente affidata alle parti negoziali (cfr. art. 50 del D.Lgs. 165 del 2001).

Come previsto dal legislatore, con il subentrare del biennio 2000-2001, la disciplina della rappresentatività è entrata a regime per i comparti ove si sono tenute le prime elezioni delle RSU nel 1998 (cfr. per gli esiti del secondo biennio il Ccnq del 9 agosto 2000). L'accertamento è

avvenuto, previo esperimento della complessa procedura di certificazione dei dati associativi ed elettorali, rilevati dall'Aran, attuata da un Comitato paritetico formato dalla stessa Agenzia e dalle organizzazioni sindacali rappresentative (art. 47 bis del D.Lgs. 29, ora art. 43 del D.Lgs. 165).

Si è confermata, in tal modo, la biennialità dell'accertamento della rappresentatività, coincidente con il rinnovo della parte economica dei contratti ed, al fine di assicurare stabilità alla delegazione sindacale per tale arco di tempo, i movimenti associativi intervenuti dopo l'accertamento, (che riguardano, in particolare, le federazioni di più sigle sindacali, fenomeno in aumento per il raggiungimento della percentuale di rappresentatività), producono i propri effetti solo dal biennio successivo (cfr l'art. 19 del Ccnq del 7 agosto 1998).

Il concretizzarsi del principio del periodico avvicendamento dei soggetti rappresentativi, è stato, ancora una volta, contestato dai sindacati esclusi dalle trattative e dalla fruizione delle prerogative per non aver mantenuto, anche nel secondo biennio, la percentuale di rappresentatività richiesta. Questa volta i ricorsi presentati sono stati respinti dal giudice ordinario, che, diversamente da quello amministrativo, ha ribadito l'imperatività della disciplina legislativa sulla rappresentatività nonché l'autonomia dei singoli contratti che vengono stipulati all'interno del quadriennio (ad. es. quello relativo al secondo biennio economico ovvero i contratti integrativi meglio conosciuti come «code contrattuali», riferiti ad istituti per i quali le parti prevedono una successiva contrattazione all'interno della stessa stagione negoziale), convalidando il principio che i soggetti possano mutare in ciascuno dei due bienni di contrattazione senza cristallizzazione della rappresentatività (cfr. per tutte Tribunale di Roma, sez. IV lavoro, ordinanze di merito sui giudizi cautelari del 16 giugno e del 3 agosto 2000).

Molto delicata è la situazione delle aree della dirigenza ove più di qualche perplessità è sorta sull'entrata a regime delle regole della rappresentatività per la mancata stipulazione dell'accordo sulla costituzione delle RSU, nonostante i ripetuti tentativi dell'Aran che da ultimo ne ha preso atto con un verbale del 15 novembre 2001. Le organizzazioni sindacali delle aree della dirigenza si sono divise sull'opportunità di creare tali organismi, soprattutto in considerazione del fatto che il comma 9 dell'art. 47 (ora art. 42 del D.Lgs. 165) in esame sembra lasciare alle parti un margine di discrezionalità con il richiamo alla coerenza delle funzioni dirigenziali. Peraltro anche nel settore privato non vi è riscontro di elezione di RSU per la dirigenza, sia pure tenuto conto del diverso e meno strutturato sistema di relazioni sindacali rispetto al pubblico impiego.

La mancanza delle elezioni delle RSU ha comportato la necessità di risolvere il problema della rappresentatività delle aree dirigenziali per le quali l'art. 47 bis, comma 1 (ora art. 43 del D.Lgs. 165) ha previsto - come per i comparti - il 5% di rappresentatività come media tra il dato associativo ed elettorale.

La mancanza di questo secondo elemento ha indotto l'Aran (a seguito di conforme parere del Dipartimento della Funzione Pubblica) a calcolare la percentuale predetta solo sul dato associativo senza applicare il criterio della media. Tre organizzazioni sindacali che, nello scorso biennio, non hanno raggiunto il cinque per cento hanno inoltrato ricorso al giudice del lavoro, il quale in due istanze cautelari ha ritenuto non terminato il periodo transitorio per la mancata elezione delle RSU (per il quale era sufficiente il 4% del dato associativo) e nella terza ha, invece, accolto le osservazioni dell'Aran relative al fatto che il mancato accordo sulla costituzione della rappresentanza del personale (che richiede l'assenso del sindacato) non può bloccare in perpetuo l'entrata a regime della rappresentatività (cfr. ordinanze del giudice monocratico del Tribunale di Roma il 27 marzo 2000 favorevole; 2 marzo 2000 e 22 settembre 2000, sfavorevoli; questa seconda è stata emendata dallo stesso giudice in composizione collegiale a favore dell'Aran. Per le altre si è in attesa del giudizio finale di merito).

Il perpetuarsi della situazione ha, comunque, suggerito di chiedere al Dipartimento della Funzione Pubblica una conferma, anche per il prossimo quadriennio 2002-2005, della utilizzazione del criterio precedentemente applicato, ma la delicatezza del problema ha indotto quest'ultimo ad inoltrare una richiesta di parere al Consiglio di Stato per una interpretazione delle norme legislative di riferimento dalle quali trarre una adeguata indicazione atta ad evitare, fin dove possibile, il ripetersi del contenzioso.

## **10. La rappresentanza nei luoghi di lavoro nell' art. 47 del D.Lgs. 29 del 1993 come modificato dai D.Lgs. n. 396 del 1997, n. 80 e n. 387 del 1998**

I decreti legislativi del 1998 hanno avuto incidenza anche sulla rappresentanza dei dipendenti nei luoghi di lavoro nonché sui soggetti sindacali ammessi alle trattative di secondo livello (ora contrattazione integrativa) che già nella pregressa stagione contrattuale erano stati oggetto di modifica per effetto del referendum abrogativo del 1995.

Infatti, abbastanza inopinatamente, in tali decreti, oltre ad una disciplina transitoria per la verifica della rappresentatività delle organizzazioni sindacali a livello nazionale, è stata dettata anche una normativa provvisoria per l'individuazione dei soggetti da ammettere alla contrattazione decentrata, che essendo parzialmente diversa da quella formulata con i contratti, ormai già stipulati nei vari comparti ed aree della dirigenza, l'ha automaticamente sostituita, incidendo fortemente sulle trattative ancora in corso nelle sedi di lavoro (cfr. l'art. 8 del D.Lgs. n. 396 del 1997, come modificato dall'art. 44 del D.Lgs. 80 del 1998).

La normativa sopravvenuta ha confermato l'ammissione alle trattative locali solo di quelle organizzazioni sindacali che - firmatarie dei Ccnl di comparto o area del quadriennio 1994-1997 (art. 19 della legge n. 300 del 1970) - alla data di entrata in vigore della modifica legislativa avessero mantenuto una percentuale nazionale di rappresentatività non inferiore al quattro per cento, tenendo conto del solo dato associativo ovvero che - in mancanza di detto requisito - contassero in sede locale una percentuale di deleghe non inferiore al dieci per cento del totale dei dipendenti. La disciplina transitoria, applicata nel marzo 1998 dall'Aran nell'ambito della nuova competenza affidata dai decreti legislativi, ha destato non poco scalpore tra le organizzazioni sindacali, sovvertendo gli equilibri raggiunti con le norme pattizie e determinando un nuovo contenzioso.

I ricorsi presentati in via cautelare ancora al TAR (nonostante le pronunce della Cassazione sul difetto di giurisdizione) ed, in secondo grado, al Consiglio di Stato sono però stati respinti (cfr. per tutte TAR Lazio, ordinanze 1503 del 25 maggio 1998 e 1869 del 24 giugno 1998) essendo le norme dei decreti legislativi insuscettibili di applicazione discrezionale. Il giudizio di merito su tali ricorsi non è stato più riaperto poiché nel frattempo le trattative decentrate sono state ultimate.

A regime, il rinnovellato art. 47 del D.Lgs. n. 29 (ora art. 42 del D.Lgs. 165), al fine della costituzione delle rappresentanze del personale nei luoghi di lavoro, come già accennato nel precedente paragrafo, è stato attuato con l'Accordo quadro del 7 agosto 1998. Le prime RSU sono state elette in tutti i comparti nel novembre dello stesso anno e sono rimaste in carica, come previsto per un triennio e rinnovate, dopo nuove elezioni nel novembre 2001. Ha fatto eccezione il comparto Scuola, dove per effetto della legge n. 69 del 1999, le elezioni sono avvenute nel dicembre 2000, dopo l'entrata in vigore dell'autonomia scolastica.

Dopo l'elezione delle RSU, al posto delle RSA, nelle sedi di lavoro sono rimasti in funzione terminali associativi delle organizzazioni sindacali rappresentative e non, che hanno aderito all'accordo. Tanto l'accordo sulla costituzione delle RSU quanto il Ccnq sui diritti e prerogative sindacali, entrambi del 7 agosto 1998, nel passaggio delle competenze ai nuovi organismi elettivi, hanno previsto la possibilità per i contratti di comparto di utilizzare la facoltà, ammessa dall'art. 47 del D.Lgs. n. 29, di affiancare, nella delegazione sindacale di secondo livello, agli organismi elettivi di rappresentanza del personale, i componenti, quasi sempre territoriali, delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale di comparto.

Con l'applicazione generalizzata di tale regola nei contratti collettivi relativi ai comparti relativi alla stagione negoziale 1998-2001, nelle sedi di lavoro si è realizzata una combinazione tra presenza organizzata delle associazioni sindacali e partecipazione diretta dei lavoratori all'attività sindacale. Ciò è avvenuto anche in modo parzialmente diverso dall'art. 19 della legge n. 300 del 1970, in quanto mentre il collegamento tra associazione sindacale e iniziativa dei lavoratori previsto in tale norma si svolge nell'ambito delle organizzazioni firmatarie e, quindi rappresentative, nell'organismo di rappresentanza elettivo possono essere presenti anche componenti di liste non appartenenti alle organizzazioni rappresentative. Il che giustifica nella

delegazione trattante la presenza dei componenti delle organizzazioni sindacali firmatarie con lo scopo di garantire il principio del collegamento con le scelte negoziali nazionali.

Il principio non si realizza, invece, nelle aree della dirigenza dove i soggetti della contrattazione integrativa, in attesa dell'elezione degli organismi elettivi, sono ancora costituiti dalle RSA di cui all'art. 19 della legge 300 del 1970 e dai rappresentanti, per lo più territoriali, delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del contratto.

## **11. Problematiche sulla delegazione trattante nelle sedi di lavoro**

La particolare composizione della delegazione trattante di parte sindacale nei comparti è stata fonte di notevoli problemi, specie nelle sedi di lavoro ad alta conflittualità interna. Infatti essa risulta formata da due componenti eterogenee ma entrambe necessarie, la prima delle quali (RSU) esprime il suo parere a maggioranza. Nulla, invece, è rinvenibile nell'Accordo quadro del 7 agosto 1998 circa le modalità con le quali le due componenti sindacali si collegano tra di loro per esprimere unitariamente la propria volontà; sicché, in caso di disaccordo tra l'organismo elettivo e le componenti sindacali delle organizzazioni firmatarie, la contrattazione integrativa può rimanere bloccata o peggio ancora, nel tentativo di superare lo scoglio, l'amministrazione può essere costretta a svolgere un improprio ruolo di arbitro tra le due componenti sindacali al fine di pervenire alla sottoscrizione del contratto.

Le modalità di raccordo delle due componenti della delegazione sindacale di secondo livello avrebbero dovuto essere oggetto di un regolamento interno tra di esse ovvero di criteri definiti nell'accordo quadro del 7 agosto 1998. La mancanza comporta problemi di vario ordine e grado: dalla richiesta di separazione dei tavoli tra RSU e componenti delle organizzazioni sindacali firmatarie; alle dimissioni a catena dei componenti delle RSU dissenzienti, per provocarne la decadenza. In tale ultimo caso un accordo di interpretazione autentica stipulato il 13 febbraio 2001 prevede l'immediata rielezione delle RSU, pur non impedendo la continuazione delle trattative con i rappresentanti di esse non dimissionari e gli altri componenti delle organizzazioni sindacali firmatarie. Rimane tuttora insoluto il primo problema anche se, dal punto di vista interpretativo, data l'unicità della delegazione, gli elementi di valutazione a sfavore della tesi della separabilità dei tavoli tra RSU ed organizzazioni sindacali per pervenire a contratti separati, sono decisamente prevalenti.

Meno problematica è la situazione nelle aree dirigenziali ove, data l'omogeneità della delegazione sindacale, il dissenso può portare effettivamente alla trattativa a tavoli separati, ammessa in questi casi anche dalla giurisprudenza.

Nella negoziazione di secondo livello non trova, comunque, applicazione la regola valida per il contratto collettivo nazionale che si considera legittimamente sottoscritto se le organizzazioni ammesse alle trattative che vi aderiscono, raggiungono il 51% complessivo di rappresentatività come media tra dato associativo ed elettorale o almeno il 60% del solo dato elettorale. Ciò significa che le amministrazioni, in presenza di dissenso tra RSU e l'altra componente sindacale (o per le aree dirigenziali tra organizzazioni sindacali) devono valutare discrezionalmente, se il grado di consenso raggiunto è tale da essere considerato sufficiente per la sottoscrizione, tenendo conto del «peso» che, nel loro complesso, le varie rappresentanze favorevoli esprimono.

Due altri temi di notevole spessore turbano il regolare svolgimento della contrattazione integrativa con riferimento all'individuazione dei soggetti. Il primo riguarda le organizzazioni sindacali costituite dalla federazione di più sindacati, non tutti presenti contemporaneamente nella sede di lavoro. In questi casi la titolarità delle prerogative compete sempre e solo alla federazione unitariamente intesa e non ai singoli sindacati che la compongono e, pertanto, sia la fruizione di esse, così come la partecipazione alle trattative locali, può avvenire solo in nome e per conto della federazione di appartenenza che vi provvede con «accredito» formale del dirigente sindacale abilitato a svolgere tali compiti. In tal senso dispongono sia l'art. 10, comma 2 che l'art. 19, commi 1 e 3, del Ccnq del 7 agosto 1998 che disciplina le modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative, permessi e delle altre prerogative.

Il secondo tema riguarda il periodico accertamento della rappresentatività nazionale, che, avendo attualmente cadenza biennale, può comportare cambiamenti tra i rappresentanti delle organizzazioni di categoria firmatarie ammessi al livello di contrattazione integrativa qualora nel secondo biennio non risultino più rappresentativi a livello nazionale, con incidenza così sulla composizione della delegazione trattante in sede aziendale. Anche tale problema è stato risolto in via pattizia con il Ccnq del 9 agosto 2000 il quale, all'art. 6, comma 3, prevede che il subentro della nuova delegazione trattante nella contrattazione di secondo livello avvenga - con riferimento a tali nuovi componenti - solo con la sottoscrizione del contratto collettivo nazionale relativo al biennio cui si riferisce l'accertamento della rappresentatività.

## **12. Conclusioni**

Dall'esame delle norme legislative citate negli ultimi paragrafi e dal contributo fornito, alla loro realizzazione e completamento, dai contratti collettivi quadro per la parte di competenza, emerge con molta chiarezza che nel pubblico impiego esiste un sistema forte di relazioni sindacali che - pur nel rispetto dei reciproci ruoli - trova la sua ragione nella partecipazione delle parti sociali al processo di riforma, voluta espressamente allo scopo di ottenere il massimo coinvolgimento e la condivisione dei lavoratori interessati al cambiamento (art. 9 del D.Lgs. 165 del 2001).

L'affidamento alla fonte pattizia della regolazione delle relazioni e dei diritti sindacali, oltre a prevedere la partecipazione di tali soggetti alla trasformazione del modello organizzativo, contribuisce a garantire un confronto costruttivo tra le parti, frutto dell'auto disciplina come regola di comportamento.

La rappresentatività e la rappresentanza nei luoghi di lavoro sono due concetti del tutto diversi ma strettamente interconnessi al punto che spesso è difficile distinguerli.

La misurazione della rappresentatività dei sindacati a livello nazionale per l'ammissione alle trattative si fonda, infatti, sul consenso manifestato dai lavoratori attraverso l'iscrizione ed il pagamento del contributo sindacale e con il voto espresso nell'elezione degli organismi di rappresentanza nei luoghi di lavoro, dati che, congiuntamente, concorrono a formare la media sulla quale si calcola la percentuale di legge.

La partecipazione alle elezioni delle RSU, pur rimanendo facoltativa, diventa, nei fatti, un evento irrinunciabile e quasi obbligatorio per le organizzazioni sindacali che altrimenti metterebbero a rischio la propria rappresentatività nazionale (cfr. Tribunale di Roma, sentenza del 5 novembre 1999, n. 16451).

La misurazione di quest'ultima è periodica ed esaurisce i suoi effetti con riguardo al biennio di riferimento. I risultati raggiunti, per lo stesso arco di tempo non sono intaccati né dai mutamenti associativi delle organizzazioni sindacali ammesse né dalle vicende degli organismi di rappresentanza elettivi (decadenza, mancato funzionamento).

Per tale motivo, mentre la rappresentatività delle organizzazioni sindacali è garantita a livello nazionale per un biennio e tale garanzia si estende anche ai componenti territoriali delle stesse che - se firmatarie - fanno parte della delegazione sindacale dei luoghi di lavoro, per le RSU, in caso di loro decadenza prima del termine naturale del triennio, si deve immediatamente procedere alla rielezione in quanto esse vivono di vita propria. La rielezione non influenza più i dati elettorali della rappresentatività nazionale poiché quelli presi a riferimento coincidono con i risultati ottenuti dai sindacati nei giorni fissati per le elezioni generali.

Come si è sottolineato nel paragrafo n. 10, nella sede di lavoro la rappresentanza del personale assume una forma complessa che si esprime, al suo massimo livello, attraverso l'elezione della RSU - che è il risultato di una scelta liberamente espressa, con il voto, dai lavoratori a prescindere dalla loro iscrizione al sindacato - non meno che attraverso l'appartenenza al sindacato stesso che, se firmatario dei contratti collettivi nazionali, diventa soggetto negoziale con dignità e peso pari a quello della RSU.

In questo contesto si potrebbe affermare che la rappresentanza dei lavoratori nel pubblico impiego non è univoca e mantiene un carattere di specialità, non potendosi negare che essa possa essere esercitata disgiuntamente dai due soggetti (RSU o sindacato rappresentativo, comunque presente nella sede di lavoro) o congiuntamente, da entrambi, nell'ambito della delegazione trattante di cui fanno unitariamente parte.

Ecco anche, perché molto spesso, quando indicano i soggetti sindacali della sede decentrata, i contratti collettivi preferiscono fare riferimento più alla delegazione nel suo complesso che ai soggetti che la compongono, benché la contrattazione integrativa non esaurisca tutti gli altri livelli di relazioni sindacali del luogo di lavoro che possono essere attivati singolarmente dalla RSU a tutela dell'interesse dei lavoratori.

La compresenza nella sede decentrata di più soggetti di rappresentanza (elettivi o designati) determina nell'attuale sistema anche una forma di competitività che porta ad azioni di lotta interna fra i soggetti sindacali, come si è evidenziato nel precedente paragrafo.

Non va poi trascurato il fatto che una forma di rappresentanza, sia pure molto limitata e singolare, sia esercitata anche dai sindacati non rappresentativi (specie nei casi di alta concentrazione di essi in alcune sedi di lavoro) i quali, oltre a poter essere presenti tra i componenti eletti nella RSU, sono comunque abilitati a costituire i terminali di tipo associativo, eredi delle tramontate RSA, in virtù della loro partecipazione alle elezioni; organismi con i quali essi attestano la loro presenza nella sede di lavoro, quanto meno, ai fini del proselitismo (art. 10 dell'accordo collettivo quadro del 7 agosto 1998).

In ogni caso, pur con le incertezze e le specificità che la rendono peculiare, la riforma del 1998 della rappresentatività e della rappresentanza delle organizzazioni sindacali nel pubblico impiego costituisce un esempio significativo di regolazione delle relazioni sindacali, quale insieme di norme legislative e pattizie, le quali, nella loro piena attuazione, si sono, da ultimo, consolidate anche con il conforto di una costante favorevole giurisprudenza del giudice ordinario.

## Bibliografia

**Arredi M. e Aurisicchio G.**, Alcune considerazioni sulla legge quadro sul pubblico impiego, in Riv. Trim. di dir. pubblico, 1983, n. 3.

**Carinci F., De Luca Tamajo R., Tosi P., Treu T.**, Diritto del Lavoro, Vol. I, Il diritto sindacale, Utet, 1987, pag 323.

**Caruso B.**, Rappresentanza e rappresentatività, in **Carinci** (a cura di), Commentario, pag. 1297 e segg., 2000, Giuffrè.

**Carrieri M.**, L'incerta rappresentanza, Bologna, Il Mulino, 1995..

**Carrieri M.**, Le Rsu nel sistema italiano di relazioni industriali, in Lavoro e diritto, I, 1996.

**Carrieri M.**, Sindacato e rappresentanze aziendali, in Ires Materiali, 1-2, Ediesse, Roma, 1996.

**Clarich M., Iaria D.**, La riforma del pubblico impiego, Rimini, 1993.

**D'Antona M.**, Rappresentanza e contrattazione collettiva nella pubblica amministrazione, in **Naccari** (a cura di), 1993.

**D'Antona M.**, Le fonti privatistiche: l'autonomia contrattuale delle pubbliche amministrazioni in materia di contratti di lavoro, in FI, 1993.



**D'Antona M.**, Lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, in **Carinci** (a cura di), Commentario, pag 1278 e segg., 2000, Giuffrè; stesso autore, La partecipazione sindacale, pag. 547, op. cit.

**D'Antona M.**, La seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle leggi Bassanini, in Lav. pubb. e dir. del lavoro, pag. XLIII e segg., 1998.

**Fiorillo L., Russo C.**, I diritti della partecipazione, in Lavoro Pubblico, ed. lavoro 1995.

**Giampaolino L.**, La legge quadro sul pubblico impiego, pag. 67 e segg., Milano, 1984.

**Quaranta A.**, La contrattazione collettiva riferita ai pubblici dipendenti, in Ragiusan, 1987, n. 35, pag. 124.

**Romagnoli U.**, Il nodo politico dell'amministrazione pubblica e i sindacati, in Ec. e Lav., 1974, n. 6, pag. 653.

**Rusciano M.**, Il rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni: crisi del modello tradizionale e ipotesi di una regolamentazione, in Riv. del Lav., 1975, I, pagg. 313 e segg..

**Santoro Passarelli G.**, Sulla costituzionalità del nuovo art. 19 dello Statuto dei lavoratori, in Gazzetta Giuridica, Italia Oggi, n. 37, 1996, Giuffrè.

**Scarponi S.**, Rappresentanza nei luoghi di lavoro in **Carinci** (a cura di), Commentario, 1351 e segg., 2000, Giuffrè.

**Treu T.**, Centralizzazione e decentramento nella contrattazione collettiva: riflessioni comparate, in Gior. Dir. Lav. e rel. ind., 1985, pagg. 955 e segg..

**Treu T.**, La contrattazione collettiva nel pubblico impiego: ambiti e struttura, in Giornale dir. Lav. e rel. ind., n. 61, 1994, pag. 41 e segg..

**Treu T.**, L'accordo del 23 luglio 1993: assetto contrattuale e struttura della retribuzione, in R.G.L., n. 4, 1993, pag. 122.

**Viscomi A.**, La partecipazione sindacale, in **Carinci** (a cura di), Commentario, pag. 547 e segg., 2000, Giuffrè.

**Zoppoli L.**, La contrattazione decentrata, in **Carinci** (a cura di), Commentario, Milano, 1993.

**Zoppoli L.**, L'agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni ed i comitati di setto, in in **Carinci** (a cura di), Commentario, pag. 1329, 2000, Giuffrè.