

## LA RAPPRESENTANZA SINDACALE UNITARIA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

Quanto illustrato nella relazione sulla *rappresentatività sindacale nella Pubblica Amministrazione* si intreccia con l'argomento che verrà, di seguito, esposto in materia di Rappresentanza Sindacale Unitaria. Il dibattito sulla natura e la valenza di detto Organismo ha rappresentato, infatti, parte integrante della complessiva discussione sulla più ampia problematica ruotante attorno ai temi della rappresentanza e della rappresentatività sindacale.

Tutto il confronto (non soltanto in ambito scientifico-accademico ma, anche, nei settori della militanza politica e sindacale) sorto intorno al concetto di maggiore rappresentatività, che si svolse a partire dagli inizi degli anni '80 - con riverbero anche nel mondo del lavoro privato -, non era che una parte del tema, più ampio, della riforma delle regole della rappresentanza sindacale intesa come definizione di regole di comportamento. Come scriveva lo studioso Luigi Mariucci, in *"La lunga marcia verso la riforma della rappresentanza sindacale"*, il dibattito coinvolgeva *le regole dell'unità d'azione tra le maggiori Confederazioni, nonché della vita interna ai sindacati (democrazia nel sindacato), dei rapporti tra i sindacati e l'insieme dei lavoratori (democrazia del sindacato) e dei rapporti con le controparti*. L'importanza della complessiva problematica e la necessità di elaborare risposte non obsolete, venne richiamata anche dalla Corte Costituzionale, che, con sentenza n. 30 del 18 gennaio 1990, asseriva che "anche a causa delle incisive trasformazioni verificatesi nel sistema produttivo si è prodotta, in anni recenti, una forte divaricazione e diversificazione degli interessi, fonte di più accentuata conflittualità, e che anche in ragione di ciò... è andata progressivamente attenuandosi l'idoneità del modello disegnato nell'art. 19 [della L. n. 300/1970, n.d.r.] a rispecchiare l'effettività della rappresentatività".

Non indifferente fu il peso di detta sentenza ai fini della stipula, il [1° marzo del 1991, dell' "Intesa sulle rappresentanze sindacali unitarie"](#). Il contenuto dell'Intesa sarà destinato a rimanere sulla carta, anche se non ne può essere sottovalutata la portata innovativa per gli scenari futuri, considerata l'accettazione, da parte delle Confederazioni sottoscrittrici, della costituzione di organismi di rappresentanza, a livello aziendale, su base elettiva e dell'idea di "misurare" direttamente sul campo i livelli di rappresentatività. Più di due anni dopo, infatti, le nuove rappresentanze sul luogo di lavoro venivano riconosciute ed istituzionalizzate mediante il ["Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo" \(23.7.1993\)](#). Nel *Protocollo*, tra l'altro, venivano formalizzati gli assetti contrattuali delle relazioni sindacali, ossia i soggetti deputati alla contrattazione nazionale e decentrata, i livelli contrattuali e la durata dei contratti. Le Confederazioni si impegnavano, inoltre, a "riconoscere come rappresentanza sindacale aziendale unitaria nelle singole unità produttive quella disciplinata dall'Intesa... sottoscritta in data 1 marzo 1991". Lo specifico contenuto del Protocollo sulla rappresentanza sindacale veniva successivamente trasposto in un apposito [accordo interconfederale, stipulato, il 20 dicembre 1993](#). E' dato di leggere, in premessa, che "il presente accordo assume la disciplina generale in materia di rappresentanze sindacali unitarie contenuta nel Protocollo stipulato tra Governo e Parti sociali il 23 luglio 1993". Si giungeva, così, al [20 aprile 1994, data in cui veniva sottoscritto il "Protocollo d'intesa sulle Rappresentanze Sindacali Unitarie" ed il "Regolamento per la costituzione delle RSU nelle categorie di area pubblica"](#).

E' interessante rilevare come, nel periodo di cui trattasi, l'evoluzione legislativa di settore fosse coerente con l'orientamento degli Attori negoziali. Tale aspetto si riscontra anche dal contenuto dell'art. 2, comma 1, lett. a), della Legge 23.10.1992, n. 421, che, attraverso lo strumento della delega, autorizzava il Governo ad emanare uno o più Decreti Legislativi diretti, tra l'altro, a "prevedere nuove forme di partecipazione delle rappresentanze del personale ai fini dell'organizzazione del lavoro nelle amministrazioni". E l'art. 48 del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 stabiliva che fosse proprio la contrattazione collettiva a definire tali "nuove forme". Il Protocollo dell'aprile 1994 era, per l'appunto, il frutto di tale previsione normativa. Secondo il Protocollo, alla costituzione delle RSU si procedeva, per 2/3 dei seggi, mediante elezione a suffragio universale ed a scrutinio segreto, tra liste concorrenti. Il residuo terzo era previsto che fosse assegnato alle liste presentate dalle associazioni sindacali firmatarie del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro applicato nell'unità produttiva e alla sua copertura si procedeva, da parte delle stesse associazioni, mediante elezione o designazione, in proporzione ai voti ricevuti.

Come spiegato nella relazione sulla rappresentatività, la Funzione Pubblica emanava, nel giugno del 1994, apposita circolare al fine di consentire, in tutte le Pubbliche Amministrazioni, il regolare svolgimento delle procedure elettorali. Senonchè, l'annullamento della predetta circolare, ad opera del Tar Lazio, e l'approssimarsi dello svolgimento dei referendum abrogativi, rispettivamente, dell'art. 47 del D.Lgs. n. 29/93, e dell'art. 19 della L. n. 300/'70 (numerosi furono i comitati che, sotto la spinta del sindacalismo di base, si mossero per promuoverne la raccolta di firme), decretavano una battuta d'arresto nel prosieguo del processo riformatore.

La caducazione dell'art. 47 del D.Lgs. n. 29/93, a seguito del suddetto referendum abrogativo (svoltosi nel giugno del 1995), generava il venir meno dell'intero sistema normativo che regolava l'ammissione alle trattative nazionali. Trattative che, in ogni caso, potevano comunque procedere poiché i Soggetti sindacali vi erano stati abilitati con i criteri al tempo vigenti (era, infatti, in corso il negoziato relativo al quadriennio normativo 1994-1997 ed al biennio economico 1994-1995, avviato a partire dal 1° gennaio 1994). Le maggiori criticità, a seguito dell'esito referendario, si riscontrarono, invece, in sede decentrata, anche in ragione della maggiore elasticità fisiologica che connotava le relazioni sindacali a livello di singola amministrazione. In ogni caso, il contenuto dell'art. 45, comma 8, del suddetto D.Lgs., consentiva che i CCNL definissero gli Agenti negoziali partecipanti al tavolo delle trattative decentrate. L'applicazione del disposto si rivelò, però, non agevole in quanto, per un verso, le Amministrazioni non disponevano di indicazioni operative in merito alle procedure elettorali per la elezione delle RSU (come rivenienti dal Protocollo sottoscritto il 20 aprile 1994), per l'altro, la normativa quadro di riferimento era stata, come è noto, nel frattempo abrogata.

Non appare, pertanto, esagerato sostenere che, per il triennio successivo, le relazioni sindacali a livello locale saranno caratterizzate da un elevato tasso di confusione e di conflittualità circa i Soggetti da ammettere alle relazioni sindacali ed, in particolare, alla contrattazione. Basti prendere in visione [i CCNL stipulati nel periodo ricompreso tra il dicembre del 1995 ed il maggio del 1996](#), con una "coda" protrattasi fino all'ottobre dello stesso anno (per il Contratto del comparto degli Enti di Ricerca e di Sperimentazione), per coglierne gli aspetti a dir poco variegati. Numerosi appaiono essere, infatti, i Soggetti Sindacali riconosciuti nelle singole Amministrazioni:

-le RSU;

le strutture territoriali delle OO.SS. firmatarie i CCNL applicati nel comparto;

le RSA, nell'ambito delle OO.SS. che avevano stipulato il Protocollo d'Intesa sulle rappresentanze sindacali unitarie (nel caso del comparto Sanità, però, le RSA potevano essere costituite nell'ambito delle OO.SS. che avevano sottoscritto il relativo CCNL);

le rappresentanze sindacali che non avessero sottoscritto o aderito al citato protocollo e che, comunque, fossero maggiormente rappresentative;

le rappresentanze sindacali, individuate ai sensi dell'art. 19 della L. n. 300/'70, in caso di non sottoscrizione o adesione al medesimo protocollo.

Al di là del quadro sinteticamente rappresentato, comunque, un aspetto appare incontrovertibile: la previsione, in tutti i Comparti del Pubblico Impiego, della Rappresentanza Sindacale Unitaria quale soggetto investito di poteri contrattuali e, quindi, formalmente abilitato a "trattare" con la Parte Pubblica. L'investitura della R.S.U. di poteri contrattuali era prevista, infatti, in tutti i CCNL di cui sopra, tranne in quello del comparto "Ministeri" (nel quale "si conferma la disciplina attualmente vigente fino al 30 giugno 1995"), forse perché stipulato a ridosso dello svolgimento del referendum abrogativo, e del comparto "Scuola" (nel quale viene ripresa la suddetta formulazione di conferma della disciplina vigente "fino alla definizione del quadro normativo in materia di rappresentatività ed ai successivi accordi").

Il quadro normativo sui nuovi Organismi di rappresentanza aveva compiuta definizione soltanto a seguito della stipula dell'Accordo collettivo quadro per la costituzione delle Rappresentanze Sindacali Unitarie e per la definizione del relativo regolamento elettorale, avvenuta il 7.8.1998. L'accordo in parola era la naturale attuazione di quanto già previsto con apposite norme stabilite nel [Decreto Legislativo n. 396, del 4.11.1997](#). In data 21.9.1998, l'Aran e diverse Confederazioni Sindacali sottoscrivevano la dichiarazione congiunta sulla individuazione della data di elezione delle RSU nei comparti di contrattazione del pubblico impiego, il cui scrutinio si sarebbe contestualmente svolto il successivo 26 novembre. Tanto veniva pubblicato, a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica, sulla **Gazzetta Ufficiale**, serie generale **n. 26**,

**in data 28.9.1998.** Nel frattempo, l'Aran emanava la circolare **n. 5831, del 25.9.1998**, con la quale forniva gli indirizzi applicativi necessari al regolare svolgimento delle elezioni dei suddetti Organismi. Dalla lettura della circolare traspare l'importanza che l'Aran attribuiva alla elezione dei nuovi Organismi di rappresentanza, che costituiva un elemento "assolutamente propedeutico per la realizzazione del nuovo sistema della rappresentatività nel pubblico impiego". Ne conseguiva "che il regolare svolgimento delle elezioni... deve essere assicurato per la parte relativa alle pubbliche amministrazioni interessate non solo con riferimento ai compiti ad esse espressamente demandati dall'accordo, ma anche a quant'altro le renda agevoli ed affidabili". L'importanza e la delicatezza della fase elettorale sono viepiù testimoniate da successive circolari che l'Aran continuerà a trasmettere con note, rispettivamente, in data **13 ottobre, prot. n. 6399, 23 ottobre, prot. n. 6632, 3 novembre, prot. n. 6830.**

Non è questa la sede per svolgere uno studio comparato tra il Protocollo sulla costituzione delle RSU siglato nel 1994 e quello del 1998, né, tantomeno, per approfondire l'analisi sul contenuto del secondo. Un elemento, però, è il caso di evidenziare, per quanto attiene alle differenze tra i due testi. Nell'Accordo del 1998 era, infatti, previsto che la costituzione della globalità dei seggi avvenisse mediante elezione, senza riserva alcuna per le sigle sindacali firmatarie del CCNL applicato nel comparto di riferimento, come era, invece, stabilito nel Protocollo del 1994. E', questo, un segnale tangibile del *nuovo corso* impresso al sistema delle relazioni sindacali a seguito del referendum abrogativo del 1995.

Le risultanze delle consultazioni elettorali svoltesi in tutti i comparti del pubblico impiego, unitamente alla ricognizione sul dato associativo delle OO.SS. e delle Confederazioni Sindacali, entrambe assicurate dall'Aran, decretavano la messa a regime del nuovo sistema di rappresentatività, con valenza a partire dal secondo biennio contrattuale 2000-2001.

Il nuovo sistema ha dimostrato di reggere negli anni, come argomentato nella distinta relazione sulla rappresentatività. Ulteriori pochi elementi restano da segnalare, per completare il complessivo quadro fino ai nostri giorni. Il comma 3, art. 65, del D.Lgs. n. 150/09, come novellato dall'art. 1, comma 20 ter, del Decreto Legge n. 194/2010, convertito, con modificazioni, in Legge n. 25/2010, prevedeva la proroga delle RSU già costituite, anche se le relative elezioni fossero state già indette. Il medesimo comma 3 prevedeva, altresì, che le elezioni per il loro rinnovo si svolgessero, con riferimento ai nuovi comparti di contrattazione, entro il 30 novembre del 2010. Il prolungarsi delle trattative sulla definizione dei nuovi comparti, però, decretava, di fatto, il mancato rispetto del suddetto termine temporale e l'insorgere di un dubbio interpretativo in ordine alla durata della proroga disposta dall'art. 65, comma 3, nonché il timore della automatica decadenza degli Organismi rappresentativi (che, essendo stati eletti per il triennio 2008-2010, terminavano il loro mandato con lo spirare dello stesso anno 2010). Tanto, induceva il Dipartimento della Funzione Pubblica a formulare, sulla questione, apposito [parere al Consiglio di Stato. Detto Organo, con parere reso in data 12.1.2011](#), pur ritenendo che il termine del 30 novembre 2010 avesse carattere ordinatorio e sollecitatorio, non traeva la "conseguenza della sospensione a tempo indeterminato e comunque oltre il 30 novembre 2010, del diritto dei lavoratori del pubblico impiego ad esprimere periodicamente, alle scadenze previste, la volontà ... di rinnovare i propri organi di rappresentanza sindacale, ..., non potendosi tollerare, sul piano dei principi costituzionali, una sospensione del diritto dei lavoratori e delle loro associazioni sindacali, ad esprimere la propria rappresentanza a tempo debito". Ne consegue, argomentava il Consiglio "che dopo il termine del 30 novembre 2010 si espande il diritto del rinnovo degli organi di rappresentanza sindacale", i cui componenti "rimarranno potenzialmente in carica per tre anni come da disciplina contrattuale". Tuttavia, si legge nelle conclusioni "se prima del decorso del predetto triennio si arriverà alla definizione dei nuovi comparti previsti dalla riforma sarà necessario indire con immediatezza le nuove elezioni".

Il parere reso dal Consiglio di Stato dava il via alle trattative per la definizione del calendario delle votazioni per il rinnovo delle Rappresentanze Sindacali Unitarie. [In data 11.4.2011, veniva, quindi, stipulato il relativo Protocollo.](#) Nel testo era stabilito, tra l'altro, che qualora il CCNQ di definizione dei nuovi comparti non fosse stato sottoscritto entro il 12 dicembre 2011 il rinnovo delle RSU sarebbe dovuto avvenire secondo la tempistica già indicata, con annuncio delle procedure elettorali alla data del 19 gennaio 2012 e votazioni nel periodo dal 5 al 7 marzo dello stesso anno.

E' noto che il predetto CCNQ, alla data indicata, non sia stato sottoscritto. [E' del 14 dicembre 2011, infine, la stipula di un nuovo Protocollo sulla materia, che integra il precedente.](#)

Relazione aggiornata al gennaio del 2012

IL TEAM

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