CONFSAL UNSA
UNIONE NAZIONALE SINDACATI AUTONOMI

FEDERAZIONE CONFSAL-UNSA
Coordinamento Nazionale Beni Culturali

c/o Ministero per i Beni e le Attività Culturali - 00186 Roma - Via del Collegio Romano, 27
Tel. 06 6723 2348 - 2889 Fax. 06 6785 552 - info@unsabeniculturali.it - www.unsabeniculturali.it

TRIBUNA SINDACALE

RACCOLTA INFORMATIVA ON-LINE DEL 15 FEBBRAIO 2011

PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO

Adunanza del 12 gennaio 2011 – sez. 1 n. 05211/2010

PRINCIPI E CRITERI DI RAPPRESENTATIVITA' SINDACALE PER IL PUBBLICO IMPIEGO ALLA LUCE DEL DLGS 150/2009

Si trasmette per opportuna conoscenza il parere del Consiglio di Stato, richiesto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Funzione Pubblica in merito alle procedure per il rinnovo delle RSU a seguito di rinvio per l'individuazione dei nuovi comparti del Pubblico Impiego, nelle more della conclusione del Contratto Collettivo Nazionale Quadro di definizione dei quattro comparti nei quali si articola il nuovo sistema di relazione sindacale nel P.I. definito dalla Legge 4 marzo 2009 n. 15 e dal Decreto attuativo 150/2009.

Pertanto, dopo la proroga degli Organismi di rappresentanza del personale, prevista dalla recente normativa (riforma Brunetta) in via transitoria, l'Aran ha avviato le trattative contrattuali con le Organizzazioni e le Confederazioni rappresentative al fine di procedere all'individuazione dei nuovi comparti ed aree di contrattazione.

Purtroppo, il protrarsi delle trattative in sede Aran hanno determinato un dubbio interpretativo da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica, il quale ha richiesto il suddetto parere in merito, al fine di chiarire se le elezioni delle RSU, debbano essere svolte conseguentemente alla data fissata, oppure rinviarle a nuova data in attesa della definizione dei nuovi comparti.

IL COORDINAMENTO NAZIONALE
CONFSAL-UNSA BENI CULTURALI

Numero 00551/2011 e data 03/02/2011

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 12 gennaio 2011

NUMERO AFFARE 05211/2010

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento funzione pubblica.

PRINCIPI E CRITERI DI RAPPRESENTATIVITA' SINDACALE PER IL PUBBLICO IMPIEGO ALLA LUCE DEL D. LGS. N. 150/2009.

LA SEZIONE

Vista la relazione DFP 51658 del 19/11/2010 con la quale il Presidenza del Consiglio dei ministri Dipartimento funzione pubblica ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull' affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Giancarlo Montedoro;

Premesso

La Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica, con relazione ritualmente vistata dal Ministro, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sulla questione della rappresentatività sindacale nelle more della conclusione del Contratto Collettivo Nazionale Quadro di definizione dei quattro comparti nei quali si articola il nuovo sistema di relazioni sindacali nel pubblico impiego definito dalla legge 4 marzo 2009 n. 15 e dal decreto attuativo n. 150 del 2009.

In particolare la questione è inerente l'interpretazione dell'art. 65, comma 3, del citato decreto legislativo n. 150 del 2009, che ha dettato norme transitorie per l'individuazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative in attesa della riduzione del numero dei comparti e delle aree di contrattazione nelle quali è articolato il sistema.

Detto articolo dispone in particolare che : "In via transitoria, con riferimento al periodo contrattuale immediatamente successivo a quello in corso, definiti i comparti e le aree di contrattazione ai sensi dell'art. 40, comma 2, e 41, comma 4 , del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 come sostituiti , rispettivamente, dagli articoli 54 e 56 del presente decreto legislativo, l'ARAN avvia le trattative contrattuali con le organizzazioni sindacali e le confederazioni rappresentative. In deroga all'art. 42, comma 4, del predetto decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, sono prorogati gli organismi di

rappresentanza del personale , anche se le relative elezioni siano già indette. Le elezioni relative al rinnovo dei predetti organismi di rappresentanza si svolgeranno, con riferimento ai nuovi comparti di contrattazione, entro il 30 novembre 2010."

Il protrarsi delle trattative in sede ARAN, informa la Presidenza del Consiglio, non ha ancora consentito la conclusione del previsto CCNQ di individuazione dei nuovi comparti ed aree di contrattazione e, conseguentemente, ha fatto sorgere un dubbio interpretativo in ordine alla durata della proroga disposta dall'art. 65, comma 3, prima citato ed al momento nel quale sia da ritenere legittimo lo svolgimento delle elezioni delle Rappresentanze sindacali unitarie.

Il dubbio interpretativo è così rappresentato dal Dipartimento richiedente " se occorra (comunque) procedere all'elezione delle Rappresentanze sindacali unitarie entro la data del 30 novembre 2010 ovvero se sia propedeutica alle elezioni stesse la definizione dei nuovi comparti come previsto dal primo periodo dell'art. 65, comma 3, prima citato, con la conseguenza che il predetto termine del 30 novembre non potrebbe che ritenersi ordinatorio.

Si cita altresì la disposizione del recente decreto legge 30 dicembre 2009 n. 194, relativo alla "proroga di termini previsti da disposizioni legislative" che , all'art. 1, comma 20 bis, prevede 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 delle condizioni previste dall'art. 43, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001, per la sottoscrizione dei contratti la media fra 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".

Ritiene la Presidenza del Consiglio che :

la previa definizione dei nuovi comparti sia propedeutica alla elezione delle RSU;

che il termine del 30 novembre 2010 abbia natura ordinatoria.

A sostegno di tali conclusioni adduce motivi di ordine logico, sistematico e letterale.

Sul piano logico-sistematico il riferimento ai dati di rappresentatività 2008-2009 contenuto nelle norme di legge (ci si riferisce alla legge n. 194 del 2009) intenderebbe cristallizzare la rappresentatività al predetto biennio ai fini dell'avvio delle trattative per il rinnovo del CCNL per il periodo 2010-2012.

In sostanza è solo dalla tornata contrattuale 2013-2015 che è destinata ad operare la rappresentatività calcolata sulla base dei dati desunti dalle elezioni delle nuove rappresentanze sindacali unitarie.

Se si intendesse far svolgere le elezioni sulla base dei vecchi comparti, destinati ad essere riaccordati allora sarebbe necessario

scorporare per singole Amministrazioni gli stessi dati al fine di riponderarli nei nuovi comparti di contrattazione.

Vi è poi l'argomento letterale desumibile dall'art. 65, comma 3, che, nel disciplinare le elezioni, si riferisce ai nuovi comparti lasciando intendere che esse debbano necessariamente svolgersi con riferimento ai nuovi comparti di contrattazione.

Considerato

La Sezione ritiene che il termine del 30 novembre 2010 definito dall'art. 65, comma 3, abbia natura ordinatoria e sollecitatoria, ma che esso non comporti una preclusione alla possibilità, dopo il 30 novembre 2010 e prima della definizione dei nuovi comparti previsti dalla riforma del 2009, di indire e svolgere le elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie, che, dopo il decorso di detto termine, ben potrebbero essere indette con riferimento alla situazione dei vecchi comparti, atteso il mancato rispetto, da parte degli attori del sistema delle relazioni sindacali del pubblico impiego, della tempistica prevista dalla legge e la conseguente incertezza sui tempi di raggiungimento dell'accordo quadro, che non può andare a detrimento del diritto dei lavoratori alla rappresentanza sindacale.

La norma di cui all'art. 65, comma 3, del decreto legislativo n. 150 del 2009 appare dettata sul presupposto di una rapida definizione (entro il 30 novembre 2010 e , quindi, a distanza di poco più di un anno dalla data di entrata in vigore del decreto attuativo) della nuova architettura del sistema di relazioni sindacali del pubblico impiego.

Essa, opportunamente, su tale presupposto, ha disposto la proroga degli organismi di rappresentanza sindacale del personale, anche se le elezioni fossero state già indette (senza tuttavia specificare la durata della proroga ma collegandola al dato , assunto come certo, dello svolgimento delle elezioni di rinnovo degli organismi, con riferimento ai nuovi comparti di contrattazione entro il 30 novembre 2010).

Vi è quindi un nesso forte che la legge ha stabilito fra proroga ed elezioni per il rinnovo degli organi secondo le nuove regole con riferimento al termine del 30 novembre 2010.

Il termine predetto, poi, fissato per la celebrazione delle elezioni, non è sicuramente perentorio, non potendosi ritenere che le elezioni per il rinnovo delle rappresentanze secondo le nuove articolazioni su quattro comparti, non possano svolgersi successivamente al 30 novembre 2010, una volta concluso l'accordo quadro sul modello negoziale e sulla riduzione a quattro dei comparti e delle aree di contrattazione.

Non può nemmeno ritenersi che, stante la natura ordinatoria di detto termine, risultante anche dalla lettera della disposizione (che recita semplicemente "entro il 30 novembre 2010" senza aggiungere "e non oltre"), venga meno al 30 novembre 2010 la disposta proroga dei vecchi organismi rappresentativi e ciò anche al fine di evitare che al superamento del termine si connetta l'automatica decadenza degli organismi.

Piuttosto deve ritenersi che, per effetto della disposizione in esame, tale proroga degli organismi in essere permanga fino alla data del loro rinnovo effettivo, mediante svolgimento delle previste elezioni.
Ciò che tuttavia non può inferirsi dalla disposizione in commento è 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 – costituzionalmente garantita (art. 38 Cost.) - di rinnovare i propri organi di rappresentanza sindacale.
Ciò sull'assunto che nessuna elezione delle rappresentanze sindacali sarebbe ammissibile prima della definizione, nel Contratto Collettivo Nazionale Quadro, dei nuovi comparti e delle nuove aree di contrattazione.
Infatti la norma di cui all'art. 65, comma 3, del decreto legislativo n. 150 del 2009, ha potuto "congelare" legittimamente ed eccezionalmente gli organismi di rappresentanza solo sul presupposto, poi non verificatosi nella realtà, di una celere transizione al nuovo quadro regolatorio, e, quindi, di una celere stipula del Contratto Collettivo Nazionale Quadro, 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, nelle cadenze periodicamente stabilite dalla contrattazione collettiva (ed in particolare, per quanto qui rileva dall'accordo collettivo quadro per la

costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie per il personale dei comparti delle Pubbliche Amministrazioni stipulato in data 7 agosto 1988 cfr. art. 2 comma 1 parte I , art. 1 parte II che stabiliscono che l'iniziativa, nell'indizione delle elezioni, spetta alle organizzazioni sindacali rappresentative e l'art. 1 parte seconda che fissa la cadenza triennale periodica per l'indizione di tali elezioni).

La norma di cui all'art. 65, comma 3, del decreto legislativo n. 150 del 2009 non ha espressamente in alcun modo sancito una sospensione sine die o a termine incertus an e quando (perché legato all'incerto momento di definizione del nuovo CCNQ – Contratto Collettivo Nazionale Quadro) del diritto elettorale dei lavoratori inerente le rappresentanze sindacali del pubblico impiego.

D'altra parte la Corte Costituzionale, occupandosi delle libertà sindacali (sentenza n. 492 del 1995 e precedente sentenza n. 975 del 1988) ha statuito che qualora una legge preveda il concorso delle associazioni sindacali a qualche attività, essa deve operare cercando di assicurare possibilmente a tutte le associazioni pari trattamento; e, se una selezione si renda necessaria, essa deve ricorrere al criterio della maggiore rappresentatività, da accertarsi, anche dopo lo svolgimento del referendum indetto con il d.p.r. 5 aprile 1995, non una volta per tutte, ma in modo da consentire una periodica verifica, tenuto conto del suo grado di effettività.

In sostanza per la Corte non sembrano legittime norme dirette a cristallizzare in modo non ragionevole od una volta per tutte, la

misura della rappresentatività, per sua natura fluida (come quella che stabilisca una disciplina permanente della concessione di sovvenzioni annuali solo a determinate associazioni sindacali).

Cristallizzazioni legislative sono consentite per il tempo – ragionevole – di prevedibile permanenza dell'effettivo grado di rappresentatività delle associazioni medesime, senza trascurare comunque –sostiene la Corte (punto 8 della sentenza n. 492 del 1995) – l'esigenza di periodiche verifiche dell'effettiva rappresentatività del sindacato.

Vi è quindi un naturale – e costituzionalmente protetto – dinamismo della rappresentanza sindacale che richiede verifiche periodiche e non ammette cristallizzazioni.

Le elezioni periodiche costituiscono un modello di democrazia diffusa e competitiva con evidenti ricadute giuridico istituzionali e politico sindacali, costituzionalmente definite.

In particolare vi sono punti di emersione significativa del principio affermato del naturale dinamismo della rappresentatività sindacale e della relativa incomprimibilità del diritto elettorale ad esprimere tale rappresentanza.

In primo luogo l'assetto delle relazioni sindacale, solo ove accompagnato da elezioni periodiche , può dirsi ispirato ad una logica ascendente e non discendente del potere.

In secondo luogo la legittimità delle prerogative sindacali può assumersi proprio in quanto essa è vincolata a dati oggettivi che

vanno periodicamente misurati (i voti degli elettori, lavoratori che hanno diritto ad esprimere le rappresentanze sindacali).

In terzo luogo il sistema sindacale è legittimo in quanto è basato su un consenso democratico, soggetto a verifiche.

In quarto luogo solo la protezione del naturale dinamismo del principio di rappresentanza consente la maturazione del più ampio pluralismo sindacale.

In quinto luogo le elezioni sono comunque lo strumento, per i lavoratori, per esercitare una funzione di indirizzo sulle organizzazioni sindacali.

In sesto luogo esse possono servire a cogliere il peso specifico dei sindacati nel corso delle trattative.

In ultimo assicurano una rappresentanza di sede pienamente legittimata.

Da ciò deriva , nel caso di specie, che :

la legge ordinaria non può comprimere il diritto alla rappresentanza sindacale se non in modo temporaneo e con cadenze 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 riespande in modo automatico ove non si sia nei fatti verificato alle cadenze temporali previste, il passaggio al nuovo sistema;

da ciò 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.

Ne consegue che dopo il termine del 30 novembre 2010 si riespande il diritto al rinnovo degli organi di rappresentanza sindacale di cui all'art. 42, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Naturalmente gli eletti secondo le regole previgenti, nei comparti in corso di revisione, rimarranno potenzialmente in carica per tre anni come da disciplina contrattuale.

Tuttavia 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, e le rappresentanze sindacali in carica secondo le vecchie regole rimarranno in carica fino all'insediamento dei nuovi eletti nei comparti revisionati (nello spirito di quanto disposto dall'art. 65, comma 3, più volte citato).

A queste conclusioni non osta la norma , pur essa di carattere eccezionale , di cui all'art. 1 comma 20 bis della legge 30 dicembre 2009 n. 194, poiché anche ad ammettere che essa abbia cristallizzato il calcolo del peso specifico dei sindacati, nelle trattative per il rinnovo dei contratti collettivi 2010-2012, ai dati di rappresentatività certificati nel biennio 2008-2009, essa tuttavia non incide sulle altre ragioni sistematiche che rendono incomprimibile il diritto ad esprimere la rappresentanza sindacale che ha molteplici valenze nel sistema che trascendono quella relativa alla legittimazione negoziale.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere del Consiglio di Stato.

L'ESTENSORE
Giancarlo Montedoro

IL PRESIDENTE
Giuseppe Barbagallo

IL SEGRETARIO
Licia Grassucci