

UNIVERSITA DEGLI STUDI DI PERUGIA
Facoltà di Giurisprudenza

TESI DI LAUREA IN
DIRITTO DEL LAVORO

LA RAPPRESENTATIVITA' NEGOZIALE DEL SINDACATO
NEL PUBBLICO IMPIEGO

aureando
Mario Centini

Mario Centini

Relatore
Prof Maurizio Cinelli

Anno Accademico 1999/2000

INDICE

Presentazione	pag 1
Capitolo I- Il sindacato maggiormente rappresentativo	pag 5
Capitolo II- La rappresentatività misurata: deleghe e voti	pag 28
Capitolo III- Le deleghe alle organizzazioni sindacali	pag 58
Capitolo IV- Le R.S.U. nel pubblico impiego	pag 69
Capitolo V- Conclusione	pag 83
Bibliografia	pag 95
Indice	pag 113

PRESENTAZIONE

1.1 Oggetto della tesi è la nozione di rappresentatività negoziale del sindacato nel pubblico impiego.

La nozione è comune a tutto il mondo del lavoro- pubblico o privato che sia- ma nel lavoro pubblico si riempie di contenuti specifici, dovuti alla natura propria del contraente datoriale. Il sindacato che ha la forza per imporsi all'imprenditore privato, nello svolgimento della sua attività di autotutela, come contraente, per ciò stesso è agente negoziale (art 19 Statuto Lavoratori). Non è la stessa cosa per il datore di lavoro pubblico: "qui l'attività contrattuale, misurata anche dai contratti conclusi, è conseguenza **non** premessa della rappresentatività"¹.

La disciplina del settore pubblico, pur avendo punti di contatto, corre parallela con quella del settore privato: semmai- e ne è testimonianza il dibattito parlamentare ancora in corso sul d.d.l. C136 ed abb.- emerge il tentativo, fortemente contrastato, di estendere al lavoro privato la disciplina del pubblico impiego in materia di rappresentatività sindacale.

Anche la nozione di pubblico impiego² è complessa ed esige precisazioni.

¹ T. TREU, Commento all'art 8 del DPR n. 395/88, in "Nuove leggi civili commentate" 1988 pag 1034. In questo senso anche P.CAMPANELLA, Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti, Milano, 2000 pag 237 e 253.

² Il pubblico impiego è una galassia estremamente variegata. Le normative organiche sul personale pubblico che si sono succedute nel tempo hanno posto diversi "confini". Il TU n.3/57 (emanato su delega del parlamento contenuta nella L. 20 dicembre 1954 n. 1181) si applicava agli impiegati dello Stato con esclusione di alcune categorie: magistratura e personale giudiziario, avvocati e procuratori dello Stato, personale degli affari esteri, personale della scuola, personale militare, quello delle ferrovie, delle poste, dei monopoli di Stato, telefoni ecc. (cfr M. RUSCIANO, L'impiego pubblico in Italia, Bologna 1978 pag 173 sgg.). La legge-quadro sul pubblico impiego n.93/83 a sua volta disciplinava tutto il pubblico

Vi sono, infatti interi settori del pubblico impiego soggetti a leggi speciali³, non contrattualizzati⁴: ad essi la nozione di rappresentatività o non si applica o si applica con certi adattamenti che saranno solo accennati.

Della rappresentatività si coglie solo il nesso con l'attività negoziale, tralasciandone la rilevanza ai fini dell'esercizio dei diritti sindacali (ad esempio aspettative e permessi), al fine di circoscrivere una materia vastissima.

1. 2. La tesi si articola in cinque capitoli; il primo capitolo ha carattere introduttivo: si incentra dapprima sulle origini della contrattazione collettiva nel pubblico impiego e della nozione di sindacato maggiormente

impiego, con esclusione del personale militare e quello della carriera diplomatica e della polizia di Stato, dei magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, dei dirigenti (art 26). Il personale era suddiviso dal punto di vista contrattuale in comparti (art 5), ciascuno dei quali provvedeva alla stipulazione di un accordo. Il DPR n. 68/86, che determinava la composizione dei comparti, ne individuava otto (art 1): Ministeri, Enti pubblici non economici, Regioni ed Enti locali, Aziende dello Stato, Sanità, Enti di ricerca, Scuola, Università). Il Decreto è stato oggetto di diverse impugnative da parte di alcuni sindacati di settore, che lamentavano l'inclusione in comparti non omogenei: in particolare, le Camere di commercio e l'ENEA erano inseriti nel comparto Enti pubblici non economici anziché, rispettivamente, in quello degli Enti locali e di Ricerca (cfr sentenze del TAR del Lazio n. 1097 20 maggio 1987 e n. 1217 24 giugno 1987 e, in "Il Foro Italiano", 1988 pagg 529 sgg.). I comparti contrattuali sono stati successivamente oggetto di un nuovo Regolamento, emanato in attuazione del Dlgs n.29/93 (D.P.C.M. 30 dicembre 1993 n. 593 in G.U. 18.2.1994), ricettivo di un accordo intercompartimentale stipulato tra Ministri F.P. e sindacati maggiormente rappresentativi sul piano nazionale (CGIL, CISL, UIL, CIDA, CONFSAI, CISAL, CISNAL e CONFEDIR), il quale ne ha lasciato sostanzialmente immutato numero e composizione. Ha solo aggiunto due separate Aree di contrattazione per dirigenti e medici. La normativa è stata delegificata per effetto del Dlgs n. 396/97 e fatta oggetto di apposito CCNQ del 2 giugno 1998 tra ARAN ed OO.SS., a sua volta modificato in data 20 luglio e 14 novembre 2000, accordi che hanno preso atto delle novità nel frattempo emerse. Ha subito in particolare profonde modifiche il comparto delle Aziende, a seguito del processo di dismissione di attività (c.d. privatizzazione) da parte della P.A.: l'Amministrazione postale, l'azienda per i servizi telefonici (ASST) e l'azienda delle strade (ANAS), sono state infatti trasformate in enti pubblici economici. Ai tradizionali otto comparti se ne sono recentemente aggiunti tre: comparto personale Presidenza del Consiglio e comparto personale Agenzie fiscali (accordo 9 agosto 2000), ed infine comparto Accademie e Conservatori musicali (accordo 14 novembre 2000). Questi ultimi comparti saranno disciplinati con contratto dal prossimo quadriennio 2002/2005.

³ La legislazione speciale concerne i settori esclusi dalla contrattazione pubblica fin dal varo della L. 93/83: militari, magistrati, polizia, carriera diplomatica e prefettizia (vedi cap III par. 4).

⁴ "Vi è quindi un'area, non numerosissima sul piano quantitativo, ma estremamente rilevante sul piano qualitativo, di perdurante sussistenza di rapporti di pubblico impiego, per la quale continueranno a valere, e comunque ad essere applicabili, concetti (o preconcetti) tradizionali" (S. CENTOFANTI, Profili della privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, in "Il Diritto del lavoro, maggio 1993 pag 267).

rappresentativo, ne segue l'evoluzione dall'art 8 del D.P.R. 395/88 all' art. 47 del Dlgs 29/93 ed affronta quindi i vari tentativi di superamento della nozione per via contrattuale con le elezioni delle RSU nel 1994, per via parlamentare ed, infine, per via referendaria, fino all'abrogazione nel 1995 dell'art 47 Dlgs 29/93.

Il secondo capitolo affronta il dibattito del *post-referendum* ed esamina le tematiche *de iure condito*, dalla delega contenuta nell'art 11 L. 59/97 ai decreti delegati 396/97 e 80/98.

Il terzo ed il quarto capitolo sviluppano il nuovo concetto di rappresentatività negoziale del sindacato nel pubblico impiego illustrando rispettivamente le deleghe alle OO.SS. e le elezioni delle RSU.

Il quinto ed ultimo capitolo rende conto *de iure condendo* dello stato dei lavori parlamentari aventi ad oggetto la rappresentatività sindacale⁵ e conclude la tesi mettendo a confronto le due visioni - sindacato-associazione e sindacato- movimento - che ispirano i diversi modi di intendere la rappresentatività sindacale.-

1.3. Le fonti della tesi sono anzitutto quelle legislative e contrattuali: la produzione normativa è vastissima e copre un arco di tempo trentennale (1968-1998), dai primi approcci alla sistemazione almeno provvisoria della materia con i Dlgs 396/97 e 80/98⁶.

⁵ Atto Camera C 136 ed abbinati.

⁶ Un'ampia silloge di atti normativi e contrattuali sul pubblico nella fase precedente il Dlgs n.29/93 si trova in A. DI FAZIO, La contrattazione sindacale nel pubblico impiego, Bologna 1991.

In secondo luogo, dottrina e giurisprudenza: sono stati consultati i tradizionali manuali di diritto sindacale, i repertori disponibili,⁷ riviste specializzate di diritto sindacale (con qualche escursione nel diritto amministrativo e costituzionale⁸) nonché, *last but not the least*, le fonti di provenienza sindacale⁹.

La materia ha un indubbio carattere interdisciplinare, ma, come ha messo in evidenza Massimo D'ANTONA, che tanto si è speso nella materia, "vi è una precisa responsabilità della dottrina giuslavoristica nella sistemazione teorica delle figure nuove che emergono nell'intreccio tra pubblico e privato"¹⁰.

⁷ "Il Repertorio del Foro Italiano", il "Repertorio di Giurisprudenza Italiana" e "Il Repertorio di Giurisprudenza del lavoro". Utile per le reperimento delle fonti anche il volumetto di G.PASCUZZI, *Cercare il diritto. Libro e CD interattivo*, Bologna, 1998, nonché F.BRUGALETTA, *Internet per giuristi. La prima guida italiana alle informazioni giuridiche on line*, Caserta 1998.

⁸ Le varie leggi che si sono succedute sulla rappresentatività negoziale del sindacato nel pubblico impiego sono state discusse dai costituzionalisti e fatte oggetto di giudizio dalla giurisprudenza sotto il profilo della compatibilità con gli artt. 39 e 97 della Costituzione.

⁹ Il quotidiano "Conquiste del Lavoro" e la casa editrice "Edizioni Lavoro" (CISL), la casa editrice "Ediesse" ed il settimanale "Rassegna sindacale" (CGIL).

¹⁰ M.D'ANTONA, *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, in "Argomenti di diritto del lavoro", 1997 p. 73. D'Antona ha dedicato fin dagli anni '80 svariati contributi dottrinali al tema della rappresentatività del sindacato (cfr Relazione allo "schema di ddl sulla valutazione della rappresentatività dei sindacati ai fini della partecipazione ad organi collegiali della p.a." predisposto dalla Commissione di studio istituita nel 1988 presso il Ministero del lavoro, in "Il Foro Italiano", 1989 pagg. 2717-2724).