

Marco FERRARESI - Francesca DE MICHIEL

COMPENDIO di
DIRITTO
SINDACALE

I Edizione
2023


Neldiritto
Editore

8. La rappresentanza sindacale nel pubblico impiego.

Come si avrà modo di approfondire (cfr. cap. V), la disciplina applicabile al **lavoro pubblico** è caratterizzata da significativi **elementi di specialità**, che derivano dalla **necessità di contemperare il principio di libertà sindacale ex art. 39, c. 1, Cost., con altri vincoli di ordine costituzionali**: da un lato, il **principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.)**, dall'altro, quello del **pareggio di bilancio (art. 81 Cost.)**.

Per questa ragione, anche in relazione alle rappresentanze sindacali all'interno dei luoghi di lavoro sono dettate regole parzialmente distinte da quelle sin qui descritte per l'area del lavoro privato.

In proposito, viene anzitutto in rilievo l'**art. 42, cc. 1 e 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (c.d. Testo unico in materia di pubblico impiego)** che, pur richiamando l'art. 19 St. lav., riconosce il **diritto alla costituzione di r.s.a. alle sole organizzazioni sindacali che “abbiano nel comparto o nell'area una rappresentatività non inferiore al 5%”** e siano, perciò ammesse alle trattative per la negoziazione di contratti collettivi. **La determinazione di tale percentuale è affidata ai criteri dettati dal successivo art. 43**, ai sensi del quale occorre tenere conto della media tra il dato associativo, espresso dalle deleghe per il versamento dei contributi sindacali, e il dato elettorale, espresso dalla percentuale dei voti ottenuti nelle elezioni delle r.s.u. (cfr. cap. V, § 2).

Oltre alle r.s.a., la medesima disposizione prevede che, **ad iniziativa anche disgiunta** delle organizzazioni sindacali ammesse alle trattative secondo i criteri poc' anzi illustrati, possa essere costituito, **“mediante elezioni alle quali è garantita la partecipazione di tutti i lavoratori”**, un **organismo di rappresentanza unitaria del personale (art. 42, c. 3, d.lgs. n. 165/2001)**. **La composizione e le modalità di elezione** di tale rappresentanza sono poi demandate dalla norma ad appositi accordi o contratti collettivi stipulati tra Aran e organizzazioni sindacali rappresentative (cfr. cap. V). Ad integrare il rinvio legale è stato, in particolare, l'**Accordo quadro del 7 agosto 1998**, che in sostanza ha riproposto nel settore pubblico la disciplina vigente in ambito privato, a cominciare dalla denominazione (r.s.u.) e dal campo di applicazione (le amministrazioni pubbliche con più di 15 dipendenti).

Nell'ambito di tale Accordo, in modo non dissimile da quanto si è rilevato in relazione al lavoro privato, **è altresì previsto che le parti firmatarie rinuncino a costituire una propria r.s.a.** secondo il modello dell'art. 19 St. lav. e ai sensi dell'art. 42, d.lgs. n. 165/2001.

Alle r.s.u. così istituite vengono trasferiti i diritti e le prerogative sindacali proprie delle r.s.a., nonché la titolarità dei diritti di partecipazione (cfr. cap. IV).

Inoltre, come nel settore privato, **le r.s.u. sono riconosciute quali soggetti negoziali ai fini della contrattazione collettiva di secondo livello** (cfr. cap. V, § 3 ss.).

9. I diritti sindacali del Titolo III dello Statuto dei lavoratori.

Alle rappresentanze sindacali aziendali costituite ai sensi dell'art. 19 St. lav. e alle rappresentanze sindacali unitarie costituite secondo la disciplina di origine pattizia sono riconosciuti i **diritti sindacali del Titolo III dello Statuto**, che sono:

- a) Il diritto di **assemblea** (art. 20).
- b) Il diritto di indire **referendum** (art. 21).
- c) Le **tutele per i dirigenti sindacali** (artt. 22-24 e 30-31).
- d) Il **diritto di affissione** (art. 25).
- e) Il **proselitismo e i contributi sindacali** (art. 26).
- f) Il **diritto a locali sindacali** (art. 27).

A. Il diritto di assemblea. L'art. 20 St. lav. riconosce ai lavoratori il diritto di riunirsi in assemblea, nell'unità produttiva in cui prestano la propria attività, **“fuori dell'orario di lavoro, nonché durante l'orario di lavoro”**. Se l'assemblea ha luogo **durante l'orario di lavoro**, il diritto di riunirsi può essere esercitato solo **entro il limite delle dieci ore annue retribuite, salvo che i contratti collettivi non prevedano una disciplina più favorevole**, innalzando il *quantum* di ore retribuite.

Durante l'orario di lavoro, la partecipazione all'assemblea sospende l'esecuzione della prestazione lavorativa, ma senza alcun pregiudizio per il lavoratore sul piano retributivo.

Il **diritto di indire l'assemblea** dei lavoratori spetta alle r.s.a., **singolarmente o congiuntamente**, secondo l'ordine di precedenza delle convocazioni comunicate al datore di lavoro.

Sotto questo profilo, la **formulazione** della disposizione, **espressamente pensata per le r.s.a. ex art. 19 St. lav.**, ha posto il problema di capire se tale **diritto spettasse a ciascun componente della r.s.u. ovvero alla r.s.u. nel suo insieme**, intesa come organo collegiale. Dopo alterni orientamenti giurisprudenziali, sul punto sono intervenute **le Sezioni Unite della Corte di Cassazione** che, **con la sentenza n. 13978/2017**, hanno espressamente attribuito il potere di indire l'assemblea **alla r.s.u. nella sua collegialità**. **Ai singoli componenti**, invece, il diritto di indire l'assemblea può essere riconosciuto **solo a**

patto che questi siano stati eletti nelle liste di un sindacato dotato dei requisiti di rappresentatività previsti dall'art. 19 St. lav. e comunque nei limiti orari previsti dalla disciplina di cui al Testo Unico sulla rappresentanza del 2014 (tre ore annue).

Tale diritto non spetta, invece, ad organismi sindacali diversi dalle r.s.a. o dalle r.s.u., né ai singoli lavoratori.

Ai sensi dell'art. 20 St. lav., l'assemblea **deve avere ad oggetto “materie di interesse sindacale e del lavoro”**. Secondo una prima interpretazione, tale locuzione escluderebbe qualsiasi controllo di merito sull'oggetto dell'assemblea, sia da parte del datore di lavoro, sia da parte del giudice. Pertanto, aderendo ad una concezione per così dire soggettiva, “le materie di interesse sindacale e del lavoro” sarebbero tutte quelle che, in un dato momento storico, il sindacato ritiene di proprio interesse. A prevalere, tuttavia, è stata una tesi differente, di natura per così dire oggettiva, in base alla quale, per spiegare la formula legislativa **occorre guardare ai risultati dell'elaborazione in materia di sciopero politico-economico** (cfr. cap. VI, § 2). Sulla scorta di tale interpretazione, oggetto di assemblea possono essere, **non solo le questioni attinenti alle condizioni del rapporto contrattuale di lavoro, ma anche quelle che, più in generale, interessano le condizioni dei lavoratori sul piano economico e sociale** (si pensi, ad esempio, ad una assemblea indetta per discutere della riforma pensionistica).

All'assemblea possono partecipare i **dirigenti esterni** del sindacato che ha costituito la rappresentanza sindacale aziendale, **previo preavviso al datore di lavoro. Quest'ultimo**, invece, è ammesso a partecipare all'assemblea **solo se espressamente invitato**. Al contrario, è **tenuto a mettere a disposizione un locale** all'interno dell'unità produttiva per consentirne lo svolgimento. Di norma, per contemperare le esigenze organizzative del datore di lavoro derivanti dall'esercizio del diritto di assemblea e dalla conseguente sospensione della prestazione lavorativa, i contratti collettivi riconoscono un intervallo di tempo minimo tra la comunicazione e l'effettivo svolgimento.

B. Il diritto di referendum. L'art. 21 St. lav. riconosce alla r.s.a., o alla r.s.u. eventualmente subentrata, il diritto di indire referendum tra i lavoratori, che, a differenza dell'assemblea:

- deve avere luogo **fuori dall'orario di lavoro**;
- può essere indetto **solo su iniziativa congiunta**, al fine di evitare una eccessiva frammentazione sindacale e di favorire un utilizzo virtuoso dell'istituto che, come tale, è volto a comporre e non ad alimentare il livello di conflittualità interna alle imprese. Il

referendum è infatti uno strumento di democrazia diretta, a cui si ricorre soprattutto nei momenti di maggiore tensione tra la base dei lavoratori e i rappresentanti sindacali;

- deve avere ad **oggetto “materie inerenti all’attività sindacale”** e non anche del lavoro. Benché tale formulazione sia più circoscritta di quella impiegata nell’ambito dell’art. 20 St. lav., a livello interpretativo è prevalsa una lettura estensiva tendente a far coincidere l’oggetto dei due istituti.

Il fatto che il referendum si svolga esclusivamente al di fuori dell’orario di lavoro non sottrae il **datore di lavoro** agli **obblighi di collaborazione** cui è chiamato, consistenti anche in tal caso nella messa a disposizione di locali idonei a consentirne lo svolgimento.

Il referendum **può essere di carattere generale o categoriale**. Nel primo caso, hanno diritto di parteciparvi tutti i lavoratori appartenenti all’unità produttiva; nel secondo caso, invece, hanno diritto di partecipare solo i lavoratori appartenenti alla categoria interessata dalla consultazione.

A differenza che in passato, nella prassi sindacale più recente il referendum viene utilizzato sia **per acquisire preventivamente il consenso dei lavoratori sulla c.d. piattaforma rivendicativa** da presentare in sede di contrattazione con il datore di lavoro, sia **per testare il consenso dei lavoratori in relazione a contratti collettivi già conclusi**. Soprattutto in relazione a questa seconda ipotesi, si pone allora il problema di capire se e quali siano le conseguenze giuridiche in caso di **esito negativo** del referendum. Sul punto, dottrina e giurisprudenza ormai consolidate ritengono di poter ascrivere all’esito della consultazione referendaria una **valenza meramente politica e non giuridica**, che afferisce, cioè, ai soli rapporti interni tra sindacati e lavoratori e non incide né sulla validità né sull’efficacia dell’accordo collettivo già concluso e sottoposto a referendum.

C. Le tutele per i dirigenti sindacali. Gli artt. 22-24 St. lav. contengono norme di garanzia **per i dirigenti delle r.s.a. ovvero per le r.s.u.** che siano ad essi subentrati nella titolarità dei diritti, dei permessi e delle libertà sindacali. Ciò significa che sono utilizzabili **da qualsiasi membro della r.s.u., senza necessità di identificare la figura del dirigente**.

Quanto alla **nozione di dirigente**, i criteri per l’attribuzione di tale qualifica sono rimessi alla **volontà dell’associazione sindacale che istituisce la r.s.a.** **La nomina deve essere però comunicata** o, comunque, portata a conoscenza del **datore di lavoro**.