

RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA

VINCOLI PROCEDURALI E DIRITTI SINDACALI NELLE ELEZIONI DEGLI ORGANISMI DI RAPPRESENTANZA NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Tribunale di Castrovillari, sentenza 14 febbraio 2007

Sindacati - Impiegato dello Stato e pubblico in genere - Commissione Elettorale per le elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie comparto scuola - Legittimazione passiva - Sussistenza - Irregolare autenticazione della firma del presentatore di lista - Esclusione dalle competizioni elettorali - Legittimità - Ragioni - Conseguenze.

Benché i membri della Commissione elettorale siano designati dalle associazioni sindacali presentatrici di lista e svolgano attività endosindacale finalizzata alla costituzione di organismi sindacali interni, la Commissione è da considerarsi centro di imputazione autonomo di effetti giuridici in quanto titolare di situazioni giuridiche soggettive, attive e passive, di cui ha libero esercizio anche sul piano processuale con conseguente legittimazione a stare in giudizio.

Relativamente alla questione dell'autenticazione della firma del presentatore di lista la normativa di riferimento è costituita dal Regolamento per la disciplina delle elezioni delle r.s.u. allegato all'Accordo Collettivo Nazionale Quadro del 7 agosto 1998 e in particolare l'art. 4 comma VII, con la conseguenza che non può farsi ricorso ad altre forme di autenticazione della sottoscrizione, seppure previste dalla legge, pena l'estromissione della lista sindacale dalla competizione elettorale.

- Il testo integrale del provvedimento è in www.giuffrè.it/riviste/lpa

Nota La decisione in commento ha origine dall'irregolarità riscontrata dalla Commissione elettorale nella procedura di presentazione delle liste per le elezioni dell'organismo di rappresentanza nel settore della Scuola. Nella fattispecie la F.L.P. — Federazione Lavoratori Pubblici e Pubbliche Funzioni — aveva presentato la propria lista di candidati presso la Direzione Didattica dell'Istituto scolastico interessato (I Circolo di Cassano Jonio), ma la Commissione Elettorale aveva riscontrato un'irregolarità nell'autenticazione della firma della presentatrice della lista, avvenuta ad opera di un Dirigente Scolastico diverso da quello della scuola presso la quale la lista veniva

presentata. Aveva quindi invitato l'organizzazione sindacale alla regolarizzazione, entro un termine di cinque giorni. Tuttavia la presentatrice della lista si era limitata a riconsegnare la medesima lista, allegando altresì copia del proprio documento di identità. La Commissione Elettorale, dopo aver rifiutato di accettare la lista, con determinazione assunta con verbale affisso all'albo dell'Istituto scolastico (confermata anche a seguito del ricorso presentato dalla F.L.P.) escludeva dalla competizione elettorale la lista della F.L.P..

Con ricorso *ex art.* 700 c.p.c. il sindacato conveniva in giudizio la Commissione Elettorale impugnando l'esclusione della propria lista, con i provvedimenti conseguenziali.

Costituitasi in giudizio, la Commissione elettorale eccepiva preliminarmente il proprio difetto di legittimazione passiva, in quanto organismo privo di autonoma soggettività giuridica. In secondo luogo, eccepiva la fondatezza della propria determinazione, basata sulla irregolarità formale della lista presentata dalla F.L.P.

Il Giudice, con articolata motivazione, respingeva tuttavia il ricorso.

Nella sentenza in commento il Tribunale affronta alcune questioni in materia di procedimento per le elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie nel settore pubblico che rivestono particolare interesse in quanto si intrecciano con il diritto delle organizzazioni sindacali, che ne abbiano i requisiti, a presentare liste per le elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie.

Prima di addentrarsi nel vaglio della questione principale — la verifica della legittimità o meno dell'estromissione della sigla sindacale ricorrente dalla competizione elettorale per il rinnovo delle r.s.u. nell'istituto scolastico — il Giudice ha affrontato le eccezioni preliminari formulate dalla Commissione Elettorale convenuta in giudizio circa la propria legittimazione passiva.

È qui opportuno ricordare che la Commissione elettorale è un organo previsto dall'Accordo Collettivo Nazionale Quadro stipulato il 7 agosto 1998, che reca le disposizioni sulla costituzione delle r.s.u. per il personale dei comparti della pubblica amministrazione, con il relativo Regolamento elettorale. Gli articoli 5 e 6 del predetto Regolamento stabiliscono, in particolare, le modalità di costituzione della Commissione elettorale, i cui membri vengono designati dalle associazioni sindacali presentatrici di lista tra i lavoratori-candidati, e i cui compiti consistono nell'organizzazione, direzione e gestione delle procedure, sia propedeutiche che conclusive, connesse alle operazioni elettorali. Come ha correttamente sottolineato il Giudice di Castrovillari, nel procedere all'elencazione dei compiti affidati a questo organismo (sebbene siano tutti riferibili ad attività sostanzialmente endosin-

dacali) il Regolamento sottende chiaramente un'ampia autonomia organizzativa e decisionale, affidando alla Commissione, tra l'altro, il potere espresso di verificare la correttezza delle liste e delle candidature presentate e di decidere non solo circa la loro ammissibilità ma anche sugli eventuali ricorsi (sia in tema di ammissibilità, appunto, sia circa l'esito delle consultazioni elettorali). Neppure in tali casi, infatti, sono previste a favore delle organizzazioni sindacali designatarie poteri esterni di controllo o comunque poteri di intervento sulle sue prerogative. Ciò è ancora più evidente se si considera che, sui ricorsi presentati avverso le decisioni della Commissione, decide la Commissione stessa (art. 18 Regolamento elettorale) e contro tali decisioni è ammesso, in ultima istanza, reclamo dinanzi al Comitato dei Garanti composto, a livello provinciale, da un membro designato dalle associazioni sindacali presentatrici di lista interessate al ricorso e da un funzionario dell'amministrazione coinvolta (art. 19) (sul punto Di STASI, *Le rappresentanze sindacali sui luoghi di lavoro*, in questa *Rivista*, 1999, 1022 e Id., *Le rappresentanze sindacali unitarie nel pubblico impiego*, Giappichelli, Torino, II, 2000; per la giurisprudenza di merito si veda Trib. Napoli, 22 gennaio 2002 in *Giur. Nap.*, 2002, 101; sulla natura e funzione del Comitato dei Garanti si veda anche l'ordinanza del Trib. di Napoli, Sez. Lav., 1 aprile 1999 in *FI*, 1999 I, e in *LI*, 1999, 7, p. 31 con nota di CONVERSO). Pertanto, è pienamente condivisibile l'accento posto dal Tribunale sul fatto che tale meccanismo non permette di individuare alcuna forma di eterodipendenza della Commissione elettorale dalle organizzazioni sindacali, che pure ne designano i componenti, non essendo peraltro previste altre forme di controllo sindacale sul suo operato. Pertanto, correttamente la Commissione elettorale è stata considerata dal Giudice centro di imputazione di effetti giuridici, avendo essa il potere giuridico di adottare provvedimenti suscettibili di acquisire un carattere definitivo e detenendo, peraltro, un potere esclusivo circa la "verifica del rispetto delle regole che devono essere seguite nella presentazione delle liste" (par. 9, punto 5 della nota esplicativa dell'ARAN n. 8050 del 11.09.2006).

L'altro aspetto della controversia, decisamente più rilevante, riguarda invece il problema dell'autenticazione delle firme dei presentatori delle liste e della esclusione dalle elezioni di quelle sigle sindacali che non abbiano rispettato le prescrizioni adottate nell'Accordo del 1998.

La disposizione applicata al caso di specie dal Giudice di Castrovillari è l'art. 4 comma 7 del citato Accordo Collettivo Quadro, secondo cui "le firme dei presentatori delle liste devono essere autenticate dal responsabile del personale della struttura amministrativa interessata".

L'associazione sindacale ricorrente, al contrario, aveva presentato

la lista con l'autenticazione della firma della da parte del dirigente scolastico dell'istituto presso il quale la delegata sindacale lavorava, sanando successivamente tale irregolarità con l'allegazione alla medesima lista del documento di riconoscimento della presentatrice. Ha quindi richiamato la nota dell'ARAN n. 8050/2006, relativa, appunto, al rinnovo delle r.s.u. nel comparto scuola. La nota, in merito alle procedure per la presentazione delle liste chiarisce, al par. 6, che *"la firma del presentatore di lista deve essere autenticata dal dirigente scolastico dell'Istituzione scolastica interessata o da un suo delegato, ovvero in uno qualsiasi dei modi previsti dalla legge. L'eventuale inadempienza deve essere rilevata dalla Commissione elettorale che assegna, in forma scritta, un termine congruo all'organizzazione interessata perché provveda alla formale regolarizzazione"*.

L'organizzazione sindacale, pertanto, in virtù del richiamo ad *"uno qualsiasi dei modi previsti dalla legge"* aveva ritenuto di poter sanare il vizio rilevato dalla Commissione utilizzando il combinato disposto degli articoli 21 comma 1 e 38 comma 3 del d.P.R. n. 445/2000. Il Giudice ha ritenuto, invece, che tali disposizioni fossero applicabili esclusivamente ai casi in cui il destinatario dell'istanza o della dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà fosse una pubblica amministrazione, mentre la Commissione elettorale cui era rivolta l'istanza ha le caratteristiche di soggetto privato, con funzioni meramente endosindacali che, seppur idonee a produrre effetti all'esterno, non possono intendersi propriamente pubbliche ossia annoverabili tra i pubblici servizi. In un rapido passaggio (conclusivo) della sentenza si afferma che la disposizione da applicare nella fattispecie sia, piuttosto, l'art. 21 comma 2 del d.P.R. n. 445/2000, che disciplina le modalità di autenticazione della sottoscrizione quando questa sia rivolta a soggetti diversi dalla pubblica amministrazione, prescrivendo che avvenga ad opera di soggetti ben individuati secondo un elenco tassativo che non consente interpretazioni analogiche (tra cui non rientra, comunque, il Dirigente scolastico). Né per il Giudice potrebbe farsi ricorso all'art. 2703 c.c., che individua, tra i soggetti abilitati ad autenticare la sottoscrizione, il notaio e il pubblico ufficiale a ciò autorizzato poiché, nel caso di specie, l'unico soggetto autorizzato sarebbe esclusivamente il Dirigente Scolastico dell'Istituto scolastico interessato alle elezioni delle r.s.u.

Sul piano strettamente giuridico-formale il ragionamento del Tribunale di Castrovillari appare quindi sostanzialmente corretto. Tuttavia, atteso il collegamento organico tra le elezioni degli organismi di rappresentanza e la rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva di comparto e a livello integrativo (FONTANA, *Diritti, prerogative e rappresentatività sindacale. Commento all'art. 43 d.lgs. 165/*

2001 in *Il Diritto del Lavoro*, II, Giuffrè, Milano, 2004, 399), la prevalenza del dato formale sul diritto *sostanziale* dell'organizzazione sindacale a partecipare alle elezioni per il rinnovo delle r.s.u. appare forse discutibile, finendo per sacrificare (sia pure limitatamente all'istituto scolastico interessato) la fedele registrazione della rappresentatività sindacale. In altri termini, l'interesse allo svolgimento delle operazioni elettorali in modo tale da garantire la più ampia partecipazione e rappresentanza degli interessi, ai fini del corretto esercizio del potere di contrattazione collettiva, rinviando ad un sistema istituzionalizzato e obbligatorio, probabilmente avrebbe dovuto prevalere sulla violazione di un requisito meramente formale (non essendo peraltro contestata la autenticità della sottoscrizione della lista).

Gli interessi in gioco, in altre parole, avrebbero richiesto maggiore attenzione da parte del Giudice, al fine di bilanciare il peso di tale rilevante interesse collettivo con il rispetto delle disposizioni formali che regolano le procedure elettorali. Del resto, pur in modo difforme da quanto prescritto dall'Accordo Quadro, la presentazione della lista era avvenuta in modo tale da garantire quei requisiti di autenticità e di certezza che costituiscono lo scopo della disposizione.

Il diritto a presentare liste elettorali è attribuito a tutte le organizzazioni sindacali — anche non rappresentative ai sensi dell'art. 43 d.lgs. 165/2001, cioè al di sotto della soglia di sbarramento costituita dal criterio della rappresentatività sufficiente del 5% quale media ponderata tra dato associativo e consenso elettorale — purché si tratti di associazioni che abbiano un regolare Statuto e si impegnino ad aderire al contenuto degli accordi collettivi nazionali che disciplinano le modalità di elezione e costituzione degli organismi di base (così l'art. 42, comma 4, d.lgs. 165/2001 e l'art. 2 comma 2 dell'Accordo Collettivo Quadro del 1998; in dottrina CARUSO, *Rappresentanza e rappresentatività nel pubblico impiego riformato: l'interramento del cratere*, in questa Rivista, 1999, 2, 225 e ss.). Certamente le regole previste dall'Accordo Quadro del 7 agosto 1998, integrate alla fonte legislativa, sono regole formali, espressamente sanzionate, che in qualche misura condizionano la formazione della rappresentanza sindacale, tuttavia l'obiettivo di salvaguardare il pluralismo sindacale nei luoghi di lavoro (SCARPONI, *La riforma della struttura degli organismi di rappresentanza sui luoghi di lavoro*, in questa Rivista, 1999, 2) dovrebbe generalmente prevalere, salvo che le violazioni riscontrate siano tali da pregiudicare la regolarità e la correttezza della procedura elettorale. Il che nella fattispecie può essere agevolmente escluso, trattandosi, come si è già accennato, di sottoscrizione autenticata e certamente autentica. Nel caso *de quo*, quindi, il punto veramente focale della controversia è se sia stato

rispettato l'implicito *favor* nei confronti delle organizzazioni sindacali interessate, quanto ai momenti preparatori della fase elettorale.

In altri termini, il rispetto dei vincoli procedurali attinenti alle modalità di elezione andrebbero sempre interpretati in modo tale da non pregiudicare, per ragioni di ordine formale, il diritto del sindacato a partecipare alla competizione elettorale, vuoi per la tutela del pluralismo sindacale vuoi per la specifica funzionalità delle elezioni ai fini della contrattazione collettiva nel comparto e a livello integrativo. Salvo che le irregolarità riscontrate siano tali da far dubitare dell'esistenza dei requisiti richiesti, non sembra accettabile che da una mera difformità formale possa derivare l'esclusione di un sindacato dal momento elettorale. Ciò è peraltro in sintonia con la ratio dell'art. 47, che tende a garantire la libertà e pluralismo sindacale (DI STASI, *Le rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro*, cit., p. 1028). Nella fattispecie, invece, la stretta osservanza dei profili procedurali e, per certi aspetti, formalistici delle modalità di presentazione delle liste, con conseguente estromissione della sigla sindacale, ha pregiudicato il pluralismo sindacale, quanto meno a livello di amministrazione scolastica (sulla conformità dell'assetto di relazioni sindacali nel pubblico impiego alle ragioni della democrazia sindacale si veda BARBIERI, *Problemi costituzionali della contrattazione collettiva nel lavoro pubblico*, Cacucci, 1997, 200; DI STASI, *Le rappresentanze sindacali unitarie nel pubblico impiego*, cit., 58). L'errore del Giudice è stato forse di valorizzare una prescrizione procedurale perdendo di vista gli interessi sostanziali in gioco, il che dimostra quanto sia rischioso costringere il fenomeno sindacale nella gabbia di regole formali interpretate in senso restrittivo senza considerare la idoneità dell'atto, pur difforme, al raggiungimento dello scopo.

ANTONELLA DURANTE