

RIVISTA ITALIANA DI DIRITTO DEL LAVORO

Anno XXXVII Fasc. 3 - 2018

ISSN 0393-2494

Francesco Saverio Giordano

**BREVI RIFLESSIONI SULLA
RAPPRESENTATIVITÀ SINDACALE:
TRA LA NOZIONE DI SINDACATO
COMPARATIVAMENTE
RAPPRESENTATIVO E LE
RAPPRESENTANZE SINDACALI
UNITARIE**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

INDICE SOMMARIO

PARTE PRIMA

DOTTRINA

GIUSEPPE SANTORO-PASSARELLI, <i>La funzione del diritto del lavoro</i>	339
The function of labour law	
MAURIZIO CINELLI, <i>Il novum della previdenza, oggi.</i>	355
The <i>novum</i> of social security, nowadays	
BRUNO CARUSO, <i>Recenti sviluppi normativi e contrattuali del Welfare aziendale. Nuove strategie di gestione del lavoro o neo consumismo?</i>	369
Recent legislative and contractual developments of occupational welfare (new strategies of labour management or new consumerism)?	
PIETRO CURZIO, <i>Lavoro e democrazia. Il volto della Costituzione</i>	389
Labour and democracy. The face of constitution	
LOREDANA ZAPPALÀ, <i>Il subsystema normativo della responsabilità sanitaria</i>	399
The normative subsystem of medical liability	
ANTONIO PRETEROTI, <i>Il principio di continuità dei rapporti di lavoro nella disciplina del trasferimento d'azienda in crisi</i>	437
The principle of continuity in employment relationships in the regulation concerning the transfer of undertakings in critical difficulties	
ROBERTO COSIO, <i>Il trasferimento dell'impresa in crisi nell'ordinamento complesso</i>	477
The transfer of companies in critical difficulties in the complex legal system	
FABRIZIO FERRARO, <i>Prime osservazioni sulle tutele civilistiche del lavoro autonomo non imprenditoriale</i>	501
First reflections on the civil-law protection of not-entrepreneurial self-employment	

PARTE SECONDA

NOTE A SENTENZA

Rapporto di lavoro

MARIA BARBERIO, <i>L'appalto di servizi: alla ricerca del tipo perduto</i>	481
LUIGI ANDREA COSATTINI, <i>Effetti del fallimento sul rapporto di lavoro e recesso del curatore: disciplina vigente ed ipotesi di riforma</i>	494
ALESSANDRO GIULIANI, <i>Fallimento del datore di lavoro e licenziamento inefficace: l'imputabilità al datore di lavoro del recesso illegittimo determina la maturazione dei crediti retributivi</i>	502
FRANCESCA MARINELLI, <i>Il patto di prova all'indomani del Jobs Act: il punctum dolens continua ad essere il profilo sanzionatorio</i>	520
FEDERICA MARZACHI, <i>Fallimento e risoluzione dei rapporti di lavoro</i>	529
GEMMA PACELLA, <i>Fungibilità o non fungibilità della prestazione di lavoro: se la nazionalità non è la ragione dell'assunzione, non può essere criterio di scelta nel licenziamento per g.m.o.</i>	538
VENERA PROTOPAPA, <i>Il modello Ryanair di fronte al divieto di discriminare in base alle convinzioni personali</i>	555
SAMUELE RENZI, <i>Lo straining e la progressiva emersione giurisprudenziale dei suoi connotati</i>	567
ANTONIO RICCIO, <i>Trasferimento di azienda in crisi e scelta dei lavoratori nel caso di passaggio parziale di manodopera</i>	581
ROBERTA SILVESTRE, <i>L'inattendibilità della e-mail tradizionale come documento informatico attestante la paternità del testo</i>	590
GIUSEPPE SOTTILE, <i>Sulla natura retributiva delle somme spettanti al lavoratore riammesso in servizio al di fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 18, l. n. 300/1970: il cambio di rotta delle Sezioni Unite in attesa della Corte costituzionale</i>	606

Pubblico impiego

DANIELA SCHIUMA, <i>Il diritto all'aspettativa per dottorato del pubblico dipendente a tempo determinato, tra interesse privato, interesse pubblico e principio di parità di trattamento</i>	619
--	-----

Diritto della previdenza sociale

VANIA BRINO, <i>Età pensionabile, età lavorativa e diritto d'opzione: un caso di discriminazione diretta in ragione del genere</i>	639
--	-----

Diritto dell'Unione europea

- CLAUDIA FALERI, «Le droit cesse où l'abus commence» ovvero sulla pronuncia della Corte di giustizia riguardo al carattere vincolante della certificazione previdenziale nei casi di distacco transnazionale 647
- GAETANO GIANNI, *Le norme e la giurisprudenza europee non giustificano una interpretazione restrittiva della nozione di ramo di azienda* 675
- FEDERICO SIOTTO, *La via giurisprudenziale europea per la tutela risarcitoria dei precari pubblici* 693

Diritto processuale del lavoro

- GIOVANNI SPINELLI, *La Corte costituzionale estende l'ambito oggettivo della compensazione delle spese di lite, ma i limiti restano*. 719

Diritto sindacale

- FRANCESCO SAVERIO GIORDANO, *Brevi riflessioni sulla rappresentatività sindacale: tra la nozione di sindacato comparativamente rappresentativo e le rappresentanze sindacali unitarie* 733

PARTE TERZA**OSSERVATORIO****Legislazione in materia di lavoro**

- D.lgs 15 giugno 2015, n. 81 come modificato e integrato dalla legge 9 agosto 2018, n. 96: Contratto di lavoro a termine e somministrazione di lavoro. Schede illustrative (di R. DE LUCA TAMAJO) 185
- Le politiche del lavoro del nuovo Governo. Il decreto sull'offerta di lavoro congrua (di M. CORTI e A. SARTORI) 205

Legislazione previdenziale

- L'avvio della XVIII legislatura e il cd. decreto dignità, ammortizzatori sociali e condizionalità: l'offerta di lavoro congrua, previdenza e criminalità (di M. CINELLI e C.A. NICOLINI) 211

- Libri ricevuti** (a cura di R. DE LUCA TAMAJO e L. TEBANO) 231

DIRITTO SINDACALE

I

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE LAZIO, Sez. I, 8 febbraio 2018, n. 1522 - VOLPE *Pres.* - BRANCATELLI *Est.* - Confsal - Confederazioni sindacati autonomi dei lavoratori (avv. Merenghi, Viti, Lioi) c. Presidenza del Consiglio dei Ministri (Avvocatura generale dello Stato) e c. Cgil (avv. Angiolini, Formilan), Cisl (avv. D'Angelo), Uil (avv. Bellomo).

Rappresentatività sindacale - Sindacato comparativamente più rappresentativo - Nozione.

La definizione di associazioni «comparativamente più rappresentative» presuppone, diversamente dal concetto di «maggiore rappresentatività», una selezione delle associazioni sindacali, sulla base di una valutazione comparativa della effettiva capacità di rappresentanza di ciascuna di esse. E ciò al fine di commisurare il godimento di determinate prerogative alla effettiva capacità rappresentativa delle organizzazioni soggette al giudizio comparativo. (1)

II

TRIBUNALE DI TORINO 7 febbraio 2018, n. 216 - CROCI *Est.* - Associazione Lavoratori Pinerolesi (avv. Bisacca) c. Skf Industrie s.p.a (avv. Ferrari).

Rappresentanze sindacali - R.s.u. - Organismo unitario plurisindacale - Accordi stipulati - Non vincolano le organizzazioni sindacali.

Le rsu costituiscono un organo unitario a carattere plurisindacale e pertanto non sono la risultante della sommatoria dei singoli membri come rappresentanti delle associazioni che hanno presentato le liste nell'ambito delle quali sono stati eletti. Conseguentemente gli accordi conclusi dalla rsu non sono anche accordi conclusi dall'organizzazione sindacale per il fatto che della rsu faceva parte, come componente, un aderente eletto nelle liste da essa presentate. (2)

(1-2) La nota di F.S. GIORDANO segue il testo delle sentenze.

I

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO. — 1. Con il ricorso in epigrafe, la Confederazione Sindacati Autonomi dei Lavoratori (in avanti, “Confisal”), dopo aver esposto che gli artt. 4 e ss. del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150 hanno istituito l’Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (“Anpal”), ha impugnato, chiedendone l’annullamento, il decreto del 24 novembre 2016 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il quale, in attuazione dell’art. 6, comma 4, del citato d.lgs., sono stati nominati i membri del Consiglio di Vigilanza dell’Anpal.

2. Espone, in punto di fatto, che sono stati nominati componenti del Consiglio di Vigilanza due soggetti designati dalla Confederazione Generale Italiana del Lavoro (in seguito, “Cgil”), due elementi indicati dalla Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (“Cisl”) e uno dalla Unione italiana del lavoro (“Uil”), mentre nessun componente della Confisal è stato prescelto.

3. Con il primo motivo di impugnazione, sostiene che la mancata nomina di un rappresentante dell’Anpal in seno al Consiglio di Vigilanza si porrebbe in contrasto con l’art. 6, comma 4, del d.lgs. n. 150/2015, che, nel riconoscere alle associazioni dei lavoratori dipendenti più rappresentative in termini comparativi sul piano nazionale il potere di esprimere propri rappresentanti in seno al Consiglio medesimo, non legittimerebbe la possibilità per una associazione di ottenere la designazione di due rappresentanti, circostanza invece verificatasi in favore di Cgil e Cisl.

Con il secondo mezzo di gravame Confisal si duole della carenza di istruttoria, in quanto la verifica sulla rappresentatività delle associazioni è stata limitata al settore privato.

Con il terzo motivo, deduce che l’istruttoria risulterebbe carente anche sotto un ulteriore profilo, in quanto, ai fini dell’acquisizione dei dati per accertare la rappresentatività delle associazioni sindacali, sarebbe stato utilizzato un dato risalente nel tempo (dicembre 2014) e non sarebbe stata svolta una attività valutativa comparativa, previa fissazione dei criteri ponderativi, sui dati utilizzati.

4. Si sono costituite in giudizio le Amministrazioni intime e le controinteressate Cgil, Cisl e Uil, chiedendo la reiezione del ricorso siccome infondato — *Omissis*.

MOTIVI DELLA DECISIONE. — 1. Osserva il Collegio che è possibile prescindere dalle eccezioni in rito sollevate dalle parti intime, attesa l’infondatezza del gravame.

2. Il d.lgs. n. 150/2015, contenente «Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell’articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183», all’art. 4 ha previsto l’istituzione dell’Anpal. Si tratta di un’Agenzia dotata di personalità giuridica, auto-

mia organizzativa, regolamentare e di bilancio e sottoposta alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, le cui funzioni sono elencate all'art. 9 del d.lgs. citato e sono rivolte principalmente al coordinamento delle politiche del lavoro in favore di persone in cerca di occupazione e dei lavoratori disoccupati.

L'art. 6, co. 1, lett. c, elenca tra gli organi dell'Agenzia un consiglio di vigilanza, che ha il compito, ai sensi del successivo art. 7, co. 4, di formulare proposte sulle linee di indirizzo generale, proporre gli obiettivi strategici e vigilare sul perseguimento degli indirizzi e degli obiettivi strategici adottati dal consiglio di amministrazione. La composizione del consiglio di vigilanza è disciplinata dal comma 4 dell'art. 6, che prevede la presenza di dieci membri «scelti tra esperti di comprovata esperienza e professionalità nel campo delle politiche e delle istituzioni del mercato del lavoro, designati dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori dipendenti comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e nominati per tre anni con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali».

3. Confsal lamenta, in primo luogo, la mancata attuazione dei principi di rappresentatività desumibili dalla disposizione da ultimo citata, in ragione della mancata nomina di un suo componente, a fronte della scelta di nominare due membri della Cgil e due della Cisl.

La tesi di parte ricorrente non è accoglibile, essendo fondata su una lettura della norma non coerente con la sua *ratio*, volta a declinare il concetto di rappresentatività non in termini assoluti, bensì in chiave comparativa.

La giurisprudenza ha avuto modo di elaborare dei criteri per individuare la rappresentatività di una associazione sindacale, richiamando taluni elementi in grado di esprimere la capacità dell'associazione di porsi come valido interlocutore, quali la presenza di una significativa consistenza numerica e di un'organizzazione articolata su tutto il territorio nazionale, la partecipazione alla formazione e stipulazione dei contratti collettivi di lavoro, l'intervento nelle controversie individuali, plurime e collettive (C. Stato, sez. VI, 22 febbraio 2007, n. 971).

È stato anche chiarito che il concetto di rappresentatività non si presta ad una interpretazione univoca ma va modellato in relazione alle finalità perseguite dalle norme che lo richiamano. In particolare, nell'ipotesi di utilizzazione da parte del legislatore della locuzione «sindacato maggiormente rappresentativo», si è solitamente al cospetto di una previsione volta ad attribuire specifiche prerogative e diritti alle associazioni sindacali operanti in determinati contesti lavorativi, rispetto alle quali l'analisi sulla rappresentatività deve tenere adeguatamente conto della necessità di tutelare il principio del pluralismo, onde evitare che un *deficit* in termini astratti di rappresentatività si traduca in una sostanziale compromissione dell'esercizio delle libertà di azione sindacale costituzionalmente garantite (cfr. C. cost., 23 luglio 2013, n. 231).

Dunque, la nozione di «maggiore rappresentatività» va solitamente declinata secondo una accezione inclusiva, in quanto tale criterio non si riferisce ad una

comparazione fra le varie confederazioni nazionali, sibbene ad una «effettività» — che può essere sempre conseguita da ogni confederazione sindacale — della loro forza rappresentativa (così C. cost. 6 marzo 1974, n. 54).

Osserva il Collegio che la diversa definizione, qui utilizzata dal legislatore, di associazioni «comparativamente più rappresentative» presuppone, diversamente dal concetto di «maggiore rappresentatività», una selezione delle associazioni sindacali, sulla base di una valutazione comparativa della effettiva capacità di rappresentanza di ciascuna di esse. E ciò al fine di commisurare il godimento di determinate prerogative alla effettiva capacità rappresentativa delle organizzazioni soggette al giudizio comparativo.

Ne consegue che la scelta operata in via amministrativa di nominare due membri designati dalla Cgil e due dalla Cisl non si pone in contrasto alle norme istitutive dell'Anpal né con i principi di tutela della libertà sindacale, essendo motivata dal rilevante scarto, in termini di numero di affiliati e di partecipazione negoziale, delle summenzionate organizzazioni sindacali rispetto alle altre poste in comparazione.

4. Non possono essere accolte neppure le ulteriori doglianze riferite alla asserita carenza di istruttoria. In primo luogo, alla luce delle finalità primarie perseguite dall'Anpal, riguardanti obiettivi di massima occupazione nel settore privato attraverso la collocazione e ricollocazione dei lavoratori, appare del tutto logica e coerente la scelta operata dall'amministrazione di prediligere, in fase comparativa, il sindacato (nel caso di specie, la Uil) che esprime una maggiore rappresentatività nel settore privato.

5. Parimenti infondate sono le censure circa l'utilizzo, ai fini dell'analisi sul numero di affiliati, di dati ritenuti non aggiornati. Il Ministero, infatti, a fronte della assenza di un sistema ufficiale di misurazione degli iscritti delle associazioni sindacali, non poteva che utilizzare, ai fini dell'analisi, i dati presentati dalla stessa Confasal. Dunque, anche sotto questo profilo l'istruttoria svolta si sottrae alle critiche formulate nel ricorso, essendosi necessariamente basata su di un patrimonio conoscitivo sottratto alla sua diretta disponibilità e fornito dalle stesse organizzazioni sindacali — *Omissis*.

II

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO. — La Associazione Lavoratori Pinerolesi (ALP), sindacato aderente alla Confederazione Unitaria di Base, rivendica il proprio diritto a costituire rsa. negli stabilimenti di Villar Perosa di Skf Industrie s.p.a. in applicazione dell'art. 19, co. 1, lett. b, St. lav., così come modificato dalla C. cost. n. 231/2013, come organizzazione partecipante alle trattative e firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, nonché in ragione del fatto che in altra impresa, resasi cessionaria da Skf Industrie di ramo d'azienda, e preci-

samente la Tekfor s.p.a., il Tribunale di Torino ha riconosciuto analogo diritto ad essa associazione ricorrente con sent. n. 1648/2015. Skf Industrie avrebbe invece negato la costituzione di rsa ed escluso detta associazione dalle trattative per discutere sulle rivendicazioni da essa sostenute.

Su tali premesse, ALP domanda, nelle forme ordinarie, accertarsi il carattere antisindacale del comportamento di Skf Industrie, per avere illegittimamente negato il diritto di essa organizzazione a costituire rsa onde esercitare i diritti del titolo III della l. n. 300/70, con l'adozione dei provvedimenti opportuni per rimuovere gli effetti di tale condotta, in particolare ordinando alla società datrice di riconoscere le rsa costituite da detto sindacato; con inibitoria, altresì, per eventuali condotte successive dello stesso o analogo tenore e con affissione della emanata sentenza nella bacheca aziendale.

La domanda per la declaratoria dell'antisindacalità del comportamento di Skf Industrie non appare fondata, non riuscendo condivisibile l'assunto — che ne costituisce il logico presupposto — del diritto di ALP a costituire rsa negli stabilimenti di Villar Perosa della società convenuta.

L'art. 19, lett. b, St. lav., come risultante dopo il referendum del 1995, prevede la possibilità di costituire rsa per le oo.ss. dei lavoratori che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva.

Con sent. n. 231/2013, la C. Cost. ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di detta disposizione, per violazione degli artt. 2, 3 e 39 Cost., nella parte in cui non prevede che la rsa possa essere costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, sebbene non firmatarie dei contratti collettivi applicati in azienda, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda. Con tale pronuncia additiva, quindi, la Consulta ha esteso il diritto a costituire rsa anche alle oo.ss. partecipanti alle trattative, non solo alle oo.ss. firmatarie degli accordi, sul rilievo che la distinzione che altrimenti si verrebbe a produrre tra i sindacati verrebbe basata non sul dato oggettivo della loro rappresentatività, bensì dal rapporto con l'imprenditore, ossia dal fatto di avere prestato il proprio consenso alla conclusione del contratto collettivo con la stessa impresa.

Ora, è stato condivisibilmente osservato in dottrina fin dai primi commenti alla sent. cit. che il criterio addizionale della mera partecipazione del Sindacato alle trattative negoziali costituisce un indice meramente presuntivo del consenso goduto dall'associazione tra i lavoratori e, dunque, dell'effettiva rappresentatività della stessa, ai fini della possibilità di costituire rsa e di esercitare i diritti del titolo III dello Statuto; più nello specifico — e qui si richiamano le censure al legislatore, non più intervenuto sulla materia a far tempo dal referendum del 95 — si è osservato che la partecipazione al tavolo sindacale è uno dei tanti possibili criteri per l'individuazione del grado di consenso del Sindacato all'interno dell'azienda, mentre la scelta in concreto di altri ed ulteriori criteri, come indice di effettiva rappresentatività (in alternativa ai criteri legali fin qui risultanti dal

disposto dell'art. 19 St. lav., pur come modificato e integrato dalla C. cost. n. 231/2013 cit.), rientra inevitabilmente nella discrezionalità del legislatore ordinario.

Tale ultima considerazione consente fin da subito di ritenere non prospettabile una questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 Sta lav., giacché con tale mezzo si pretenderebbe di far individuare da una pronuncia della C. cost. una determinata soluzione tra i tanti possibili indici di rappresentatività delle oo.ss.; si verrebbe, in altre parole, a chiedere una nuova sentenza additiva, che aggiunga al testo vigente dell'art. 19 St. lav. un altro parametro di rappresentatività dell'associazione, scegliendolo tra i diversi possibili parametri, interferendo, in tal modo, con una prerogativa politica riservata al legislatore ordinario, in violazione del divieto stabilito dall'art. 28, l. n. 87/53.

Neppure pare corretto il rilievo della difesa attrice per cui, a prescindere dalla q.l.c. ipotizzata sopra, l'art. 19 St. lav., sul diritto dei sindacati a costituire rsa, debba oggi esser letto nel senso che l'effettiva rappresentatività dell'associazione tra i lavoratori debba esser valutata in concreto, in relazione alle iscrizioni e ai risultati delle consultazioni elettorali in azienda. È in realtà la legge ordinaria che, discrezionalmente (pur se con il limite della manifesta irragionevolezza), stabilisce i criteri di rappresentatività; e se è vero, come da più parti evidenziato, che gli indici fin qui normativamente prescelti (sottoscrizione degli accordi collettivi applicati nell'impresa o partecipazione alle trattative per la loro conclusione) appaiono senza dubbio inadeguati ad accertare pienamente ed esaustivamente l'effettiva rappresentatività di una organizzazione di lavoratori, non potrebbe questo Giudicante sostituirsi al legislatore nell'individuare dei criteri alternativi, come neppure al Giudice delle Leggi è consentito di intervenire sostituendosi al Parlamento in una scelta ampiamente discrezionale.

D'altra parte, i richiami che fa la difesa ALP alla Cedu, alla Carta di Nizza e alla normativa comunitaria in materia di diritti di informazione e consultazione sindacale, non dicono ancora nulla sul diritto a costituire rsa — e dunque a svolgere attività diverse e distinte dalla mera attività sindacale sul luogo di lavoro, genericamente riconosciuta a tutte le associazioni sindacali; anzi, l'art. 28 della Carta di Nizza, richiamando le legislazioni e le prassi nazionali, sembra legittimare (come pure l'art. 39 Cost.) una differenziazione nel trattamento delle oo.ss. sulla base di indici di reale rappresentatività ai fini della partecipazione alla contrattazione collettiva, altro essendo tale attività "qualificata" rispetto al diritto alla costituzione di sindacati e allo svolgimento di generica attività sindacale in azienda.

ALP rivendica, ad ogni buon conto, il diritto a costituire rsa negli stabilimenti Skf Industrie s.p.a. come firmataria di contratti collettivi applicati in azienda, nonché come organizzazione partecipante alle relative trattative contrattuali.

La pretesa non è fondata.

Detti accordi — per come emerge chiaramente dalla narrativa del ricorso introduttivo, che qui assume carattere confessorio (rendendo, quindi, del tutto superflua l'istruttoria orale disposta dal precedente titolare della causa), o comunque, alla luce della quale debbono essere lette le dichiarazioni dei testi escussi sui contratti conclusi e sulle relative trattative negoziali — sono stati, propriamente, conclusi dalle rsu costituite sulla base dell'Accordo Interconfederale del 1993, delle quali faceva parte un componente eletto nelle liste presentate dalla ALP.

Ora, la rsu, come organo previsto dalla contrattazione collettiva, funziona bensì come rsa dei sindacati unitari. Nondimeno, l'eletto nella rsu non si presenta inscindibilmente collegato, attraverso la lista di appartenenza (che può anche non essere dei sindacati unitari), a quella specifica organizzazione sindacale, essendo previsto un sistema elettorale essenzialmente basato sul voto dei lavoratori (così T. Milano, 27 aprile 2006); piuttosto, il singolo componente esercita le sue funzioni senza vincoli di mandato rispetto all'associazione che ha predisposto la lista nella quale è stato eletto, e non può quindi ritenersi, lui solo in rapporto alla o.s. di cui fa parte, alla stregua di rsa di quella stessa organizzazione.

Le rsu, dunque, costituiscono un organo unitario a carattere plurisindacale, ma non sono la risultante della sommatoria dei singoli membri come rappresentanti delle associazioni che hanno presentato le liste nell'ambito delle quali sono stati eletti; le oo.ss. che hanno partecipato alle elezioni delle r.s.u. sono, cioè, soggetti giuridici diversi dalle rsu.

Ne consegue che gli accordi di cui si discute, in quanto conclusi dalla rsu costituita presso la Skf Industrie, non sono anche accordi conclusi da ALP per il fatto che della rsu faceva parte, come componente, un aderente a quel sindacato eletto nelle liste da esso sindacato presentate — *Omissis*.

BREVI RIFLESSIONI SULLA RAPPRESENTATIVITÀ SINDACALE: TRA LA NOZIONE DI SINDACATO COMPARATIVAMENTE RAPPRESENTATIVO E LE RAPPRESENTANZE SINDACALI UNITARIE (*)

SOMMARIO: 1. Le vicende processuali affrontate dalle pronunce. — 2. La selezione del sindacato comparativamente rappresentativo. — 3. ...verso una misurazione effettiva? — 4. L'applicazione dei criteri al caso concreto: alcune considerazioni. — 5. La rappresentatività *ex art.* 19 St. lav. e le rappresentanze unitarie. — 6. La componente della rsu "trattante" può costituire rsa? — 7. Brevi riflessioni conclusive.

1. Le pronunce in commento, seppure da diversi versanti, consen-

(*) Il presente contributo è stato sottoposto a referaggio anonimo a doppio cieco.

tono di svolgere alcune considerazioni in ordine alla complessa tematica della rappresentatività sindacale.

La prima sentenza affronta la delicata questione concernente la nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo ed offre lo spunto per avviare alcune brevi riflessioni sulla tenuta di un simile modello nel quadro odierno delle relazioni industriali.

Come noto, il d.lgs. n. 150/2015 all'art. 4 ha previsto l'istituzione dell'Anpal le cui funzioni sono rivolte, principalmente, al coordinamento delle politiche del lavoro in favore di persone in cerca di occupazione e dei lavoratori disoccupati.

All'art. 6 del presente decreto viene individuato come organo dell'agenzia un consiglio di vigilanza con il compito di vigilare sul perseguimento degli indirizzi e degli obiettivi strategici adottati; al comma 4 viene inoltre assicurata la presenza di dieci membri «designati dalle associazioni dei datori di lavoro e dipendenti comparativamente più rappresentative sul piano nazionale».

Il caso trae origine dal ricorso della Confsal che lamentava la mancata nomina di un suo componente all'interno del consiglio di vigilanza, in quanto non riconducibile alla categoria dei sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale.

Il Tribunale, respingendo il ricorso del sindacato, chiarisce come la suddetta esclusione sia giustificata dalla *ratio* della norma che vuole una declinazione della rappresentatività in termini non assoluti, bensì comparativi.

Differentemente dalla prima, la seconda pronuncia in commento involge un altro profilo concernente la rappresentatività sindacale e, segnatamente, la problematica riguardante la nuova formulazione dell'art. 19 St. lav. a seguito dell'intervento della sentenza n. 231/2013 della Corte Costituzionale.

Il caso in oggetto concerne il diritto da parte del sindacato ricorrente di costituire rsa, in applicazione dell'art. 19, lett. b, l. n. 300/1970 in quanto facente parte della rappresentanza sindacale unitaria che risultava essere firmataria dei contratti collettivi applicati in azienda.

In altri termini, il quesito riguarda la possibilità di riconoscere ad una singola componente della rappresentanza sindacale unitaria, che abbia effettivamente trattato e firmato il contratto collettivo applicato in azienda, i diritti sindacali *ex* art. 19 della l. n. 300 del 1970 così come modificato dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 231/2013.

2. Al fine di analizzare la prima delle pronunce in commento, può essere opportuno ripercorrere, seppur brevemente, i termini della questione per quanto concerne il concetto di rappresentatività comparata.

È nota la distinzione tra sindacato maggiormente rappresentativo e comparativamente più rappresentativo: il primo fa riferimento ad un sindacato che possa considerarsi sufficientemente rappresentativo, ed è quindi una verifica in termini assoluti e non comparativi mirante ad accertare un certo grado di rappresentatività del sindacato; il secondo, invece, intende selezionare tra i sindacati rappresentativi, operando una comparazione tra di essi (1).

Come è stato chiarito dalla stessa Corte Costituzionale, e come viene opportunamente richiamato dalla sentenza in commento, la «maggiore rappresentatività» non si riferisce ad una comparazione fra le varie confederazioni nazionali ma ad una «effettività» che può essere conseguita da ogni confederazione sindacale della loro forza rappresentativa (2).

L'avverbio «comparativamente», come noto, fa sempre riferimento agli indici enucleati dalla giurisprudenza al fine di verificare la maggiore rappresentatività (numero complessivo delle imprese associate, numero complessivo dei lavoratori occupati, diffusione territoriale con riferimento alle sedi presenti, numero dei contratti collettivi nazionali stipulati e vigenti) ma, sulla base di tali indici, viene poi compiuta una valutazione ulteriore in termini comparativi al fine di selezionare il sindacato che il legislatore abilita a svolgere la contrattazione delegata.

E invero, la nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo entra a far parte dell'ordinamento verso la metà degli anni '90 in luogo di quella di sindacato maggiormente rappresentativo.

Tale nozione era infatti finalizzata a contrastare la progressiva erosione del criterio selettivo della maggiore rappresentatività che sempre più spesso la giurisprudenza aveva riconosciuto ad associazioni sindacali aventi struttura confederale, ma presenti soltanto in alcune realtà del mondo del lavoro.

In origine tale criterio era volto a selezionare i prodotti dell'autonomia collettiva al fine di scongiurare il fenomeno della c.d. contrattazione pirata o al ribasso. Successivamente, come noto, il criterio del comparativamente rappresentativo ha gradualmente soppiantato il maggiormente rappresentativo al fine di selezionare le organizzazioni sindacali complessivamente più rappresentative, non soltanto ai fini contrattuali.

Tale criterio, difatti, è stato utilizzato per identificare più in generale i sindacati più rappresentativi finendo per assolvere la stessa funzione del

(1) Sul punto per tutti si v. G. GIUGNI, *Intervento*, in *Autonomia collettiva e occupazione*, Atti del XII Congresso Nazionale AIDLASS di diritto del lavoro, Milano, 23-25 maggio 1997; per una attenta ricostruzione della nozione si veda da ultimo P. PASSALACQUA, *Il modello del sindacato comparativamente più rappresentativo nell'evoluzione delle relazioni sindacali*, *DRI*, 2014, 379.

(2) Così la C. cost. 6 marzo 1974, n. 54.

criterio del maggiormente rappresentativo e riducendosi, in concreto, in una sua mera variante semantica.

Tuttavia, da parte della dottrina, il criterio del sindacato comparativamente rappresentativo è stato considerato ormai consunto e privo di presa regolativa, in quanto affidato ad indici approssimativi, discrezionali e di non facile applicazione (3).

A tale proposito, appare opportuno evidenziare come l'evoluzione del sistema delle relazioni industriali abbia messo in discussione la possibilità di trasporre gli indici della maggiore rappresentatività alla rappresentatività comparata.

In primo luogo, come è stato correttamente osservato, gli indici elaborati dalla giurisprudenza erano stati declinati con riferimento alle confederazioni sindacali e, pertanto, si erano dimostrati non idonei a svolgere una selezione puntuale sul piano delle categorie e delle associazioni sindacali nazionali (4).

Inoltre, la progressiva “aziendalizzazione” delle relazioni del lavoro, fatta propria dallo stesso legislatore per mezzo dell'art. 8, d.l. n. 138/2011, ha enfatizzato le criticità di sistema, rendendo ancora meno trasponibili i suddetti indici nel nuovo contesto delle relazioni sindacali.

Da ultimo, occorre segnalare come le suddette criticità risultino accentuate dall'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015 la cui portata sistematica è stata da più parti rilevata e che si pone come modello generale per la costruzione dei rimandi dalla legge alla contrattazione collettiva (5).

In altri termini, in un contesto così profondamente mutato, risultano essere condivisibili i dubbi da più parti espressi in ordine alla difficoltà di utilizzare i vecchi criteri di valutazione della rappresentatività presunta al fine di selezionare il sindacato comparativamente più rappresentativo (6).

3. La necessità di una verifica oggettiva e misurabile della rappresentatività dei sindacati è da tempo oggetto di un nutrito dibattito, sia da parte della dottrina che dalle stesse parti sociali (7).

(3) L. ZOPPOLI, *Le fonti (dopo il Jobs act): autonomia ed eteronomia a confronto*, *Labor*, 2016, 37.

(4) F. CARINCI, *Alice non abita più qui (a proposito e a sproposito del “nostro” diritto sindacale)*, *DLRI*, 2013, 665.

(5) Sul punto si veda I. ALVINO, *I rinvii legislativi al contratto collettivo. Tecniche e interazioni con la dinamica delle relazioni sindacali*, *Jovene*, 2018.

(6) M.V. BALLESTRERO, *Diritto sindacale*, Giappichelli, 2014, 132.

(7) La necessità di un intervento normativo, auspicato da più parti, è testimoniato dai numerosi progetti di legge sul punto per un approfondimento si veda A. ALAIMO, *La riforma della rappresentanza aziendale dei lavoratori. Dal sistema duale al doppio canale: itinerari possibili*, *CSDLE, It*, n. 287/2016.

Tale circostanza si desume dallo stesso Testo Unico sulla rappresentanza del 2014, in cui le parti hanno delineato delle modalità effettive, e non presunte, di misurazione del loro grado di rappresentatività.

Come noto, nell'intento di addivenire a degli indici maggiormente affidabili, le parti sociali hanno plasmato un nuovo sistema di misurazione della rappresentatività, fissando una soglia del 5% (come media tra dato elettorale e dato associativo) quale criterio selettivo per l'accesso alla contrattazione nazionale.

Tale criterio, al contempo, potrebbe essere fatto proprio dalla giurisprudenza al fine di individuare il sindacato comparativamente più rappresentativo (8).

A ben vedere andrebbe evidenziato che tali indici risulterebbero frutto di elaborazione da parte delle stesse parti sociali e, pertanto, maggiormente rispettosi dell'autonomia collettiva in quanto espressione di una scelta condivisa e non eteroprodotta.

Va osservato, però, come le suddette regole, in materia di rappresentatività, non siano state implementate ad oggi e abbiano assunto al momento una valenza squisitamente programmatica, che necessita di una regolamentazione attuativa.

Non può comunque essere sottaciuto come parte della dottrina abbia auspicato il recepimento delle suddette regole all'interno di un atto normativo, così da poter garantire maggiore certezza in ordine a tale misurazione (9).

4. Tornando al caso in oggetto, è opportuno sottolineare come, ad oggi, la selezione dei sindacati comparativamente più rappresentativi continui ad essere affidata, in carenza di una misurazione effettiva, agli indici sopra menzionati elaborati dalla giurisprudenza di cui la sentenza in commento ha fatto prudente utilizzo.

La prima decisione in commento, difatti, ha valorizzato le finalità perseguite dall'Anpal, che sono notoriamente obiettivi di messa in occupazione di lavoratori con riferimento al settore privato.

Pertanto, emerge chiaramente come la valutazione "comparativa" tra sindacati non potesse non tener conto del settore di riferimento. Tale circostanza ha portato, dunque, a prediligere la nomina di un rappresen-

(8) P. PASSALACQUA, *Il modello del sindacato comparativamente rappresentativo nell'evoluzione delle relazioni sindacali* cit., 391 ss.

(9) Con riferimento ad un possibile intervento normativo si v. AA.VV., *Proposta di intervento legislativo in materia sindacale (Gruppo Freccia Rossa)*, q. Riv., 2015, III, 205; AA.VV., *Proposta di legge. Disciplina delle relazioni sindacali, della contrattazione collettiva e della partecipazione dei lavoratori*, DLM, 2014, 1. Critico verso una possibile regolamentazione normativa R. PESSI, *Ordinamento statutale e ordinamento intersindacale: promozione o regolazione?*, q. Riv., 2014, 3 ss.

tante afferente ad un sindacato notoriamente rappresentativo nel settore privato in luogo del sindacato ricorrente.

È evidente come il requisito del comparativamente rappresentativo debba essere, quindi, verificato in concreto con riferimento al contesto normativo in cui esso è richiamato e non limitarsi ad una valutazione astratta in termini assolutistici.

In altri termini, è necessario adattare gli indici presuntivi alle eventuali specificità presentate dalla singola norma e la sentenza ha svolto opportunamente tale valutazione, declinando gli indici al caso concreto.

E tuttavia non può essere sottaciuto come la nozione di sindacato comparativamente rappresentativo risulti essere sempre più inappagante, in quanto non idonea a misurare il “peso” effettivo dei vari sindacati.

Tale problematica si acuisce in particolar modo quando, come nel caso in oggetto, il criterio della rappresentatività comparata opera la selezione tra i soggetti e non tra i contratti.

Difatti, in tali casi il criterio del comparativamente rappresentativo finisce per sovrapporsi al precedente criterio del maggiormente rappresentativo, riproponendo, di fatto, le problematiche sopra evidenziate.

5. La seconda pronuncia in commento, come si è precedentemente accennato, riguarda le disfunzioni prodotte dal nuovo art. 19 e la sua possibile applicazione con riferimento alle singole componenti della rappresentanza sindacale unitaria che risultino essere firmatarie del contratto collettivo applicato in azienda.

Seppure questa non sia la sede adatta per ripercorrere le vicissitudini dell'art. 19, appare comunque opportuno precisare il requisito di rappresentatività che il sindacato deve possedere per esercitare i diritti sindacali in azienda.

Come noto, difatti, a seguito della pronuncia additiva della Corte Costituzionale n. 231/2013, il requisito del «firmatario» deve essere inteso in senso più inclusivo come «partecipante alle trattative» (10).

A tale requisito si affianca un'altra porta di accesso ai diritti sindacali, di matrice negoziale, che si rinviene nell'Accordo interconfederale del 1993, istitutivo delle rappresentanze sindacali unitarie, ripreso e riformulato in alcune sue parti nel già citato Testo Unico sulla rappresentanza del

(10) Si veda V. BAVARO, *La razionalità pratica dell'art. 19 Stat. Lav. e la democrazia industriale*, *QG*, 2013, 4, 51; F. CARINCI, *Il buio oltre la siepe: Corte cost. 23 luglio 2013, n. 231*, *DRI*, 2013, 1; R. DE LUCA TAMAJO, *La sentenza n. 231/2013 della Corte Costituzionale sullo sfondo della crisi del sistema sindacale anomico*, *RGL*, 2014, 49; R. DEL PUNTA, *L'art. 19 Statuto dei lavoratori davanti alla Consulta: una pronuncia condivisibile ma interlocutoria*, *LD*, 2013, 529.

10 gennaio 2014 (11). Al di là delle varie possibili dinamiche rinvenibili nei due diversi accordi, ciò che preme evidenziare è la sostanziale natura elettiva della rappresentanza unitaria in cui la rappresentatività del soggetto viene ad essere “misurata” sulla base dei voti ottenuti dalla generalità dei lavoratori.

Pertanto, si assiste alla coesistenza di due differenti criteri di misurazione della rappresentatività sindacale ai fini dell’esercizio dei diritti sindacali: il primo di carattere legale, consistente nell’aver partecipato effettivamente alle trattative, pur in assenza di una sottoscrizione dell’accordo; l’altro, di carattere endo-sindacale, che richiede una legittimazione di carattere elettorale e si rinviene nel consenso ottenuto dalla base dei lavoratori.

In definitiva, mentre la rappresentatività legale viene misurata sulla base della forza contrattuale dimostrata, nei fatti, dalla organizzazione sindacale, quella negoziale individua un altro parametro di rappresentatività derivante dalle consultazioni elettorali in azienda.

6. Chiarite le sensibili differenze tra i due indici di rappresentatività, occorre tornare al merito della vicenda ed analizzare la problematica sottesa alla seconda pronuncia in commento.

Nel caso in questione, l’organizzazione sindacale denunciava l’anti-sindacalità della condotta datoriale consistente nell’aver negato di esercitare i diritti del titolo III della l. n. 300/1970, pur essendo nei fatti, a detta della ricorrente, firmataria del contratto collettivo applicato in azienda.

Appare giustificato precisare che, come opportunamente evidenziato dal giudice, i contratti collettivi in questione non risultavano, però, sottoscritti dalla sola organizzazione sindacale, bensì dalla rsu della quale faceva parte un componente eletto nelle liste presentate dal sindacato ricorrente.

Pertanto, occorre domandarsi se sia legittimato a costituire *ex art. 19 l. n. 300/1970* non solo l’organizzazione sindacale “trattante” secondo quanto disposto dalla sentenza n. 231/2013 della Corte Costituzionale, ma anche la singola componente di una rsu che abbia partecipato, all’interno dell’organismo collegiale, alle trattative contrattuali.

In altri termini, bisogna chiedersi se il requisito di legge di cui all’art. 19 debba intendersi riferito anche al sindacato che abbia espresso una componente all’interno della rappresentanza unitaria la quale risulti firmataria del contratto collettivo applicato in azienda.

(11) Per interessanti considerazioni sul Testo Unico si v. R. DEL PUNTA, *Note sparse sul Testo Unico sulla rappresentanza*, *DRI*, 2014, 673.

La problematica sollevata dalla seconda pronuncia attiene, dunque, anche alla natura della rappresentanza unitaria, ossia se essa costituisca un organo unitario o si risolva in una mera sommatoria dei singoli rappresentanti.

Difatti, riconoscere natura collegiale ed unitaria alla rappresentanza unitaria significa attribuire alla stessa un carattere distinto dalle singole componenti sindacali che la compongono, con la conseguenza che la stipula di un contratto da parte della rsu debba essere riconducibile all'organo nel suo complesso e non anche alle singole organizzazioni sindacali che la costituiscono (12).

Il giudice, infatti, aderendo a tale interpretazione, chiarisce sino in fondo tale principio affermando recisamente che, nel caso in oggetto, gli accordi conclusi dalla rsu costituita in azienda non sono “anche” accordi conclusi dal sindacato ricorrente per il solo fatto che della rsu faceva parte come componente.

Ne consegue che il sindacato, che abbia ottenuto all'interno della rappresentanza unitaria una componente, soddisfa un criterio di rappresentatività endo-sindacale, ma non l'indice della rappresentanza effettiva imposto dall'art. 19.

Difatti, come chiarito dallo stesso giudice, riconoscere ad una singola componente della rsu firmataria dei contratti collettivi applicati in azienda l'esercizio dei diritti sindacali *ex art 19 lett. b* si tradurrebbe, in concreto, nella introduzione surrettizia di un ulteriore criterio di rappresentatività non rinvenibile nel testo vigente della norma.

D'altronde, come ribadito nello stesso provvedimento, la scelta in ordine all'introduzione di un altro parametro di rappresentatività dell'associazione rientra inevitabilmente nella discrezionalità del legislatore.

Il criterio di rappresentatività desumibile dal modello legale *ex art. 19* dello Statuto dei lavoratori, dunque, anche nella versione derivante dalla sentenza n. 231/2013 della Corte costituzionale, pur senza imporre necessariamente di addvenire alla firma del contratto, è fondato sempre sul criterio del reciproco riconoscimento delle parti.

Pertanto, l'unico criterio di rappresentatività normativamente previsto, e rinvenibile nell'art. 19, è quello dell'attività negoziale, in cui la singola associazione sindacale abbia dimostrato di aver partecipato attivamente alle trattative.

(12) Sul punto si veda F. SANTINI, *Le rappresentanze sindacali unitarie: strutture e funzioni*, Giappichelli, 2012, anche se sul punto si può segnalare la sentenza della Cass., S.U., 7 giugno 2017, n. 139781, che sembra propendere per l'autonomia delle singole componenti si v. in senso critico R. DE LUCA TAMAJO, *La cassazione dimentica la collegialità delle rsu*, *IlSole24Ore*, 10 giugno 2017.

Appare dunque evidente che, in sostanza, il sindacato che abbia espresso una componente all'interno della rsu abbia soddisfatto un criterio di rappresentatività squisitamente endo-sindacale, differente da quello normativamente previsto.

Difatti, l'aver preso parte alla trattativa come componente della rsu non può equivalere alla "forza" che sia stato in grado di esprimere il soggetto che abbia imposto la sua presenza al tavolo negoziale.

Non v'è dubbio che la rappresentatività richiesta *ex art. 19 Statuto* dei lavoratori ai fini dell'esercizio dei diritti del titolo III sia qualitativamente diversa e che, anche dopo l'intervento della sentenza n. 231/2013, rimanga invariato il criterio del reciproco riconoscimento delle parti contrattuali.

Pertanto, il giudice ha condivisibilmente escluso il diritto da parte della organizzazione sindacale ricorrente a costituire rsa in applicazione dell'art. 19 St. lav.

Può essere opportuno precisare come, secondo quanto previsto dall'Accordo Interconfederale del 1993 e ribadito dallo stesso Testo Unico con la "clausola di salvaguardia", il sindacato che partecipi alla elezione della rsu rinunci formalmente a costituire rsa *ex art. 19 St. lav.* Ne segue che, nella prassi, una eventuale controversia come quella in questione, benché possibile, non dovrebbe ricorrere frequentemente.

Occorre evidenziare, inoltre, come nell'assetto delineato dal Testo Unico, la rsu, pur non costituendo una mera sommatoria delle singole associazioni sindacali, conservi l'elemento associativo tra componente eletto ed organizzazione sindacale di appartenenza.

Difatti, la clausola 6 sanziona il c.d. cambio casacca — ossia il passaggio ad altro sindacato — con la decadenza e la sostituzione del componente con il primo dei non eletti della medesima lista di appartenenza (13).

Alla luce di tale disposizione del Testo Unico, occorre rilevare come le nuove rsu, pur legittimate dalla competizione elettorale, mantengano un forte collegamento con il sindacato di appartenenza.

7. Appare evidente che entrambe le decisioni in commento presentino come elemento di confluenza la complessa questione concernente la rappresentatività sindacale.

Per quanto concerne il sindacato comparativamente rappresenta-

(13) Sul permanere genetico del rapporto tra eletto e lista di appartenenza si v. T. Napoli, ord., 3 luglio 2017, per un commento si v. D. MANNA, *Testo Unico della rappresentanza e decadenza da membro della Rsu: la problematica ipotesi del cambio di appartenenza*, *RGL*, 2017, II, 633.

tivo, la prima sentenza evidenzia in maniera molto netta come tale criterio, seppure ampiamente richiamato dai provvedimenti legislativi, abbia una debole tenuta nel momento in cui venga chiamato a selezionare i soggetti destinatari di determinate prerogative.

D'altronde non è difficile intravedere segnali di incrinatura del modello del sindacato confederale che costituiva il presupposto attraverso cui armonizzare l'ordinamento intersindacale e l'ordinamento statale.

In questo contesto le stesse parti sociali si sforzano di dare maggiore efficienza al sistema attraverso l'introduzione di criteri effettivi di misurazione della rappresentatività sindacale, come da ultimo il Testo Unico sulla rappresentanza 2014. Anche se non può essere sottaciuto come la situazione di crisi ed indebolimento del sindacato abbia fatto propendere alcuni per la necessità di un intervento legislativo (14).

A ben vedere, inoltre, come visto nel caso della seconda pronuncia, possono rinvenirsi criticità anche nel sistema di accesso ai diritti sindacali che, fortemente provato dalle ricadute della vicenda Fiat, ha prodotto un art. 19 St. lav. di non facile applicazione.

La compresenza nella situazione attuale del modello legale delle rsa e del modello negoziale delle rsu, come visto, genera notevoli incertezze applicative e finisce per affidare allo sforzo interpretativo dei giudici tali complesse questioni.

D'altronde è stata la stessa Corte Costituzionale ad aver posto in maniera netta la questione di un intervento legislativo sui criteri di misurazione della rappresentanza sindacale, anche se è stato evidenziato come un intervento legislativo in materia possa produrre, forse, più problemi di quanti ne possa risolvere (15).

In conclusione, anche se le pronunce in questione hanno fatto prudente e condivisibile utilizzo delle norme in materia di rappresentatività sindacale, appare opportuno sottolineare come le incertezze applicative persistano, e forse continueranno a persistere, in assenza di regole più chiare e perspicue.

FRANCESCO SAVERIO GIORDANO
*Dottore di ricerca in diritto del lavoro
nell'Università Sapienza di Roma*

(14) Si veda da ultimo le puntuali considerazioni di B. CARUSO, *La rappresentanza delle organizzazioni di interesse tra disintermediazione e re-intermediazione*, *ADL*, 2017, 3.

(15) G. PROIA, *Corte costituzionale e rappresentanze sindacali aziendali*, *DLM*, 2013, 733.