

Corte di Cassazione, Sezioni unite, 6 giugno 2017 n. 13978 – Pres. Rordof, Rel. Manna.

Diritto di assemblea nell'accordo interconfederale del dicembre 1993 – Titorarietà della RSU – Titorarietà della singola organizzazione sindacale in virtù della “esplicita eccezione” di cui all’art. 4 co. 5.

Nell'accordo interconfederale del 20 dicembre 1993 la titorarietà del diritto di indire l'assemblea è attribuita non solo alla RSU, nella sua ineluttabile legittimazione congiunta, ma anche alle organizzazioni aderenti alle associazioni sindacali stipulanti il c.c.n.l. applicato nell'unità produttiva in virtù della esplicita eccezione di cui all'art. 4, co. 5, dello stesso accordo interconfederale.

Tar Lazio, Sezione I, 8 febbraio 2018 n. 1522 – Pres. Volpe, Est. Brancatelli.

Maggiore rappresentatività: carattere inclusivo - Rappresentatività comparata: carattere selettivo – Indici e ambito del relativo giudizio.

Il concetto di rappresentatività non si presta a un'interpretazione univoca ma va modellato in relazione alle finalità perseguite dalle norme che lo richiamano. In particolare, la nozione di maggiore rappresentatività va solitamente declinata secondo un'accezione inclusiva, laddove la nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo presuppone una selezione delle associazioni sindacali, sulla base di una valutazione comparativa della effettiva capacità di rappresentanza di ciascuna di esse. Per quanto concerne il relativo giudizio, in riferimento all'art. 6, co. 4, del d.lgs. 150/2015 (designazione componenti

dell'Anpal), è legittima l'utilizzazione dei tradizionali indici giurisprudenziali con riguardo al solo settore privato in ragione delle finalità primarie perseguite dall'Anpal.*

★ ★ ★

* Massime redatte dall'Autore.

Antonello Zoppoli

Rappresentanze sindacali e rappresentatività, le insidie del tempo*

Sommario: **1.** Il percorso argomentativo della sentenza della Cassazione, Sezioni unite, 6 giugno 2017 n. 13978. **2.** *Segue.* Natura collegiale della r.s.u. e legittimazione a indire l'assemblea di singole sue componenti. **3.** *Segue.* Il sostegno al sindacato *senza* l'iniziativa dei lavoratori tra passato e presente. **4.** La rappresentatività comparata e la sua rilevazione nella sentenza del Tar Lazio 8 febbraio 2018 n. 1522. **5.** *Segue.* Il recupero della funzione selettiva della rappresentatività comparata. **6.** *Segue.* Le difficoltà strutturali della rilevazione di una nozione non più attuale.

1. *Il percorso argomentativo della sentenza della Cassazione, Sezioni unite, 6 giugno 2017 n. 13978*

In queste pagine si tornerà su due questioni emblematiche del nostro diritto sindacale degli ultimi decenni intrattenendosi su altrettante sentenze di indubbio interesse. La prima, dello scorso anno e di un giudice di particolare rilievo – le Sezioni unite della Cassazione¹ –, riguarda la titolarità dei diritti di cui al titolo III dello Statuto dei lavoratori (l. 20 maggio 1970 n. 300) nell'ambito delle rappresentanze sindacali unitarie (da ora r.s.u.); la seconda, molto recente e del Tar Lazio², la nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo. Le due questioni esprimono, ciascuna, dinamiche e problematiche sindacali rilevanti, senza dubbio foriere d'interesse per il giurista. E sullo sfondo finiscono per incrociarsi, presentando profili che riportano a caratteristiche strutturali del diritto sindacale italiano: motivo per il quale sono, qui, accostate.

Cominciamo dalla sentenza della Cassazione.

Sulla titolarità dei diritti sindacali di cui al titolo III dello Statuto dei lavoratori nell'ambito delle r.s.u., come noto, si è dibattuto molto³. Nel caso

* Lo scritto è destinato agli Studi in onore di Roberto Pessi.

¹ Del 6 giugno 2017 n. 13978.

² Sezione I, dell'8 febbraio 2018 n. 1522.

³ Cfr., per tutti, GABRIELE, *I diritti sindacali in azienda*, Giappichelli, 2017, p. 119; DI STASI, *Le rappresentanze dei lavoratori in azienda*, in PROIA (a cura di), *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva*, in PERSIANI, CARINCI F. (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, 2014, p. 283; DE MOZZI, *La rappresentanza sindacale in azienda: modello legale e modello contrattuale*, Cedam,

deciso dalla Suprema Corte era in discussione la titolarità del diritto di indire l'assemblea ex art. 20 della normativa statutaria, di certo tra le più controverse⁴, si da giungere dinanzi alle Sezioni unite. Segnatamente, a essere in discussione era il diritto di convocare l'assemblea: soltanto unitario, cioè della r.s.u. nella sua collegialità, o anche concorrente, ossia pure delle sue singole componenti.

La questione coinvolge altri e più ampi profili della regolazione delle r.s.u.: il rapporto tra il relativo modello contrattuale (introdotto, si ricorderà, dal Protocollo del luglio del 1993) e il modello legale delle rappresentanze sindacali aziendali (da ora r.s.a.) contemplato dallo stesso Statuto dei lavoratori; la natura delle r.s.u., unitaria o atomistica; il loro rapporto con le associazioni sindacali; le posizioni e le prerogative di queste ultime. Profili che, per intuibili motivi, hanno indotto a chiamare in gioco, nel dibattito, finanche principi come libertà e pluralismo sindacale.

Le Sezioni unite non affrontano direttamente nessuno di questi profili. Tuttavia, la decisione ne tocca in modo non marginale più d'uno, pure con riflessi sull'attualità. Ciò accresce l'interesse della sentenza.

Ma procediamo con ordine e, considerando che il percorso seguito dalla Cassazione non sempre è lineare, anche con particolare attenzione al suo sviluppo.

Le Sezioni unite anzitutto ricordano, sinteticamente, il contrasto di giurisprudenza che ha condotto la questione davanti a loro. E, in un veloce passaggio, sembrano esprimere consenso per l'orientamento sostenuto dalle pronunce della Cassazione 1 febbraio 2005 n. 1892 e 7 luglio 2014 n. 15437. A ben vedere, però, il riferimento a tale orientamento – secondo il quale legittimata a indire l'assemblea sarebbe anche la singola componente della r.s.u. purché espressione di una lista presentata da un sindacato munito di rappresentatività ex art. 19 dello Statuto dei lavoratori – si rinviene soltanto in que-

2012, p. 168; SANTINI, *Le rappresentanze sindacali unitarie. Struttura e funzioni*, Giappichelli, 2012, p. 161; FONTANA, *Profili della rappresentanza sindacale. Quale modello di democrazia per il sindacato?*, Giappichelli, 2004, p. 100.

⁴ La sentenza dà velocemente conto dei precedenti difformi orientamenti giurisprudenziali; in proposito, *amplius*, cfr. GABRIELE, *op. cit.*, p. 121; AVOGARO, *Diritto di assemblea: dalle Sezioni unite una pronuncia "di sistema", a tutela delle prerogative del singolo componente di RSU*, in RIDL, 2018, II, p. 209; PONTE, *Il diritto di indire assemblea sindacale, fra interpretazione aggiornata dell'art. 4, co. 5, dell'accordo interconfederale del 20 dicembre 1993 e questioni irrisolte per il futuro*, in FI, 2018, c. 3066; DI STASI, *La natura "bifronte" della RSU e il diritto di assemblea delle singole componenti* (nota a Cass. 6 giugno 2016 n. 13978, Sez. Un.) in RGL, 2017, II, p. 568.

sto breve iniziale riepilogo degli orientamenti giurisprudenziali; nelle altre pagine della sentenza non ve n'è traccia. Per converso, il successivo piuttosto articolato percorso argomentativo segue tutt'altro itinerario e conduce a un risultato decisamente diverso.

Il percorso comincia con un'eloquente domanda. Le Sezioni unite si chiedono se la "legittimazione congiunta (*rectius*, collegiale all'interno di una r.s.u.), portato ineluttabile del [...] subentro [alle r.s.a.⁵] e della natura elettiva delle r.s.u., risulti incompatibile con il permanere di quella legittimazione (anche) singola a chiedere l'assemblea che resta delineata all'interno dell'immutato art. 20" dello Statuto dei lavoratori⁶. La questione – precisa la Cassazione – "risiede non nella natura collegiale delle r.s.u. [...], bensì nella verifica se, accanto alle competenze delle r.s.u. proprie di tale organismo, persistano prerogative proprie delle sue singole componenti, in quanto tali esercitabili anche singolarmente e non necessariamente congiuntamente"⁷.

Al riguardo, proseguono le Sezioni unite, "deve ritenersi dirimente il comma 5 dell'art. 4" del menzionato accordo interconfederale del dicembre 1993. Questo comma (da ora art. 4 co. 5) prevede che – per l'importanza assunta nella sentenza e per comodità del lettore conviene riportarlo integralmente – "sono fatti salvi in favore delle organizzazioni aderenti alle associazioni sindacali stipulanti il c.c.n.l. applicato nell'unità produttiva", tra gli altri⁸, il "diritto ad indire, singolarmente o congiuntamente, l'assemblea dei lavoratori durante l'orario di lavoro, per 3 delle 10 ore annue retribuite, spettanti a ciascun lavoratore *ex art. 20, l. 300/1970*"⁹.

Alla suddetta conclusione la Cassazione giunge analizzando, sia pur brevemente, l'impianto dell'accordo interconfederale del 1993 in merito alla titolarità dei diritti sindacali. Dove rinviene: a) nell'art. 4, co. 1, il "subentro dei componenti delle r.s.u. ai dirigenti delle r.s.a. nella titolarità di diritti, permessi, libertà sindacali e tutele già loro spettanti per effetto delle disposizioni di cui al titolo III della legge n. 300 del 1970"¹⁰; b) nei successivi

⁵ *Ex art. 5 dell'accordo interconfederale del 20 dicembre 1993, applicabile al caso di specie.*

⁶ P. 12.

⁷ P. 12.

⁸ Ossia il diritto a permessi non retribuiti e il diritto di affissione di cui, rispettivamente, agli artt. 24 e 25 dello Statuto dei lavoratori.

⁹ Può essere utile osservare che le Sezioni unite precisano che, nel caso esaminato, "i giudici di merito hanno ritenuto che nessuna delle parti abbia dubitato del mancato superamento del monte ore annuo" (p. 21).

¹⁰ P. 13.

commi 2, 3, 4 e, in particolare, 5 dello stesso articolo, “eccezioni e puntualizzazioni rispetto a tale generale subentro”¹¹. E anche il già citato centrale art. 5¹² – aggiunge la Corte – “va letto tenendo presente il regime di esplicite eccezioni di cui al comma 5 del precedente art. 4”¹³.

In sostanza le Sezioni unite seguono la ricostruzione secondo cui l’impianto dell’accordo interconfederale sui diritti sindacali si sviluppa su tre piani: 1) l’art. 4, co. 1, per i diritti previsti dal titolo III dello Statuto a favore *dei singoli dirigenti sindacali*¹⁴; 2) l’art. 5 per le situazioni soggettive *in capo alle r.s.u.* – a carattere quindi collettivo – già spettanti “alle r.s.a. e ai loro dirigenti [...] per effetto di disposizioni di legge”¹⁵; 3) l’art. 4, co. 2, 3, 4, 5, per le “eccezioni” rispetto ai due precedenti piani, ossia per le prerogative *a vantaggio delle associazioni sindacali* eventualmente previste dai contratti collettivi quali “condizioni di miglior favore” nonché specificamente e direttamente attribuite (segnatamente dal già più volte citato co. 5) alle “organizzazioni aderenti alle associazioni sindacali stipulanti il ccnl applicato nell’unità produttiva”. Tra queste ultime vi è il diritto di indire l’assemblea: che quindi fa, dell’art. 4 co. 5, la previsione “dirimente” della controversia decisa dalle Sezioni unite.

2. Segue. Natura collegiale della r.s.u. e legittimazione a indire l’assemblea di singole sue componenti

È stato detto che la soluzione prospettata dalla Suprema Corte è “ispirata a un orientamento mediano e pragmatico”, che “supera a ben vedere la necessità di qualificare le r.s.u. come aventi natura collegiale o meno”, ponendo l’attenzione sulla sussistenza di “prerogative attivabili anche dai singoli ovvero dalle singole componenti”¹⁶. In una logica simile, vi è chi ha ritenuto la sen-

¹¹ P. 13.

¹² V. la nota 5.

¹³ V. p. 14.

¹⁴ I diritti di cui agli artt. 18, 22, 23, 24 dello Statuto: “tutele squisitamente personali” scrive la Corte (p. 10).

¹⁵ Per questa prima distinzione v., tra gli altri, DE MOZZI, *op. cit.*, p. 173; FERRARO, MUTARELLI, *Rappresentanze sindacali in azienda*, in LAMBERTUCCI (a cura di), sez. *Diritto del lavoro*, in IRTI (promosso da), *Diz. DP*, 2010, p. 608.

¹⁶ DI STASI, *La natura “bifronte” della RSU*, *cit.*, p. 569. Nello stesso senso GABRIELE, *op. cit.*, p. 124, nonché MAZZOTTA, *Diritto sindacale*, Giappichelli, 2017, p. 70 e, sebbene in senso critico, DE LUCA TAMAJO, *La Cassazione dimentica la collegialità delle Rsu*, in *Il Sole 24 Ore*, 10 giugno 2017;

tenza in linea con l'orientamento secondo il quale sarebbero legittimati a indire l'assemblea i componenti delle r.s.u. iscritti ai sindacati dotati dei requisiti *ex art. 19* dello Statuto salvi "i casi in cui il principio di collegialità è espressamente imposto dalla legge"¹⁷.

La seconda opinione, invero, non trova agganci nella pronuncia. Non è tale il riferimento, del tutto insufficiente come già accennato, che al riguardo si rinviene nel veloce riepilogo giurisprudenziale all'inizio della sentenza. La prima opinione può invece condividersi se si riferisce il "pragmatismo" della Corte all'attenzione verso lo specifico dato normativo considerato – l'art. 4 co. 5 – in seno al più generale impianto dell'accordo del 1993: attenzione che però, evidentemente, deve tradursi in una lineare e complessiva ricostruzione: e da questo punto di vista anche la prima opinione non convince affatto. La stessa Corte, non a caso, rimarca l'esigenza "di mantenere, sotto un profilo sistematico, quella coerenza interna dell'accordo doverosa in un approccio ermeneutico che rispetti l'art. 1363 c.c."¹⁸. Esigenza ancor più avvertita in ragione delle già evidenziate implicazioni di ampio respiro della sentenza, imprescindibili per ricostruirne, in chiave critica, il senso complessivo; obiettivo, *ça va sans dire*, valorizzato dall'importanza del giudice da cui proviene. Ma vediamo perché le opinioni richiamate non sono convincenti e qual è il diverso approdo a cui, inevitabilmente, conduce la sentenza della Cassazione.

Non v'è dubbio che la lettura dell'accordo del 1993 seguita dalle Sezioni unite smentisce "l'ipotesi ricostruttiva secondo cui le prerogative delle singole r.s.a. si sarebbero tutte confuse e dissolte all'interno del principio di maggioranza che regge le r.s.u."¹⁹: questo è un punto fermo della sentenza, condivisibile. Tuttavia – come rileva inequivocabilmente al contempo la Suprema Corte – quelle prerogative possono essere esercitate da altri soggetti, oltre alle r.s.u., in virtù di espresse "eccezioni", ossia di *specifiche previsioni*.

v., inoltre, Cass. 8 febbraio 2018 n. 3095, che si sofferma velocemente sul punto, escludendo, al contempo, l'applicazione dell'accordo interconfederale del dicembre 1993 – chiamato in gioco dal giudice di appello – al caso di specie in quanto attinente al lavoro pubblico, regolato da altra specifica disciplina (per la precisione, dall'art. 4 co. 2 del CCNQ del 7 agosto 1997, di cui invece la Cassazione conferma l'interpretazione secondo la quale il diritto di indire assemblea è attribuito alla r.s.u. unitariamente intesa; così in seguito sarà espressamente scritto nell'art. 4 co. 2 del CCNQ del 4 dicembre 2017).

¹⁷ AVOGARO, *op. cit.*, p. 209; ID., *Rsu e diritto di assemblea: le sezioni unite alla ricerca di un difficile compromesso*, in *Labour*, 2017, p. 698; PONTE, *op. cit.*

¹⁸ P. 16.

¹⁹ P. 13.

Proprio sulla base di questa fondamentale impostazione, la sentenza può con chiarezza, da un lato, dare pressoché per scontata la legittimazione collegiale delle r.s.u., “ineluttabile” benché non rilevante per la decisione, dall’altro considerare “dirimente” l’art. 4 co. 5, che attribuisce – giova ancora ripeterlo – *espressamente e specificamente* il diritto di convocare l’assemblea in capo alle *organizzazioni sindacali aderenti alle associazioni sindacali stipulanti il contratto collettivo nazionale*.

Sicché, in un siffatto quadro, di certo non v’è alcuno spazio per ritenere legittimate a indire l’assemblea *le singole componenti sindacali in quanto dotate dei requisiti ex art. 19*, come sostiene la prima tesi in precedenza ricordata. Basti pensare, considerando il testo dell’art. 19 vigente all’epoca della stipulazione dell’accordo interconfederale del 1993, a un’associazione aderente a una confederazione maggiormente rappresentativa sul piano nazionale non firmataria di alcun contratto, o a un sindacato firmatario di un contratto collettivo (non nazionale bensì) provinciale applicato nell’unità produttiva (rispettivamente lett. a) e lett. b) di quel testo): né l’uno né l’altro avrebbero avuto il requisito richiesto dall’art. 4 co. 5, la stipulazione del contratto collettivo nazionale. L’osservazione, ovviamente, vale a maggior ragione oggi, in relazione al testo vigente della norma statutaria.

Ma il ragionamento delle Sezioni unite esclude pure la titolarità del diritto di indire l’assemblea – si badi bene – *in capo a ogni singola componente delle r.s.u. in quanto tale*. Qui il discorso – come si accennava – potrebbe forse risultare più complicato in ragione di qualche passaggio della sentenza non del tutto lineare.

Per l’esattezza, dopo aver esposto la descritta ricostruzione dell’accordo, nel soffermarsi su possibili argomenti contrari alla (la Corte lo precisa ancora) “dirimente portata interpretativa” dell’art. 4 co. 5, le Sezioni unite fanno talvolta riferimento alla legittimazione concorrente “sia della r.s.u. (quale organismo collegiale che delibera a maggioranza) sia *della* sua singola componente”²⁰ (mio il corsivo ovviamente): così dando qualche spazio al dubbio a favore del diritto di convocare l’assemblea in capo alla singola componente della r.s.u. in quanto tale e, di conseguenza, rimettendo in discussione la natura collegiale della stessa r.s.u.

Il punto va chiarito perché, se non ci si intende, potrebbe riportare presto la questione dinanzi alle Sezioni unite.

²⁰ Pp. 17 e 18.

La Suprema Corte è consapevole della precisa valenza dell'art. 4 co. 5. Lo accosta, quale previsione direttamente contenuta nell'accordo interconfederale, alla "specificità agibilità sindacale" che, in relazione alle ricordate condizioni di miglior favore eventualmente previste in altri accordi collettivi, la stessa contrattazione dovrà assicurare (art. 4, commi 2, 3, e 4). Il destinatario è, in tutti i casi, l'associazione sindacale; nell'ipotesi dell'art. 4, co. 5, una *ben individuata* associazione sindacale, l'organizzazione aderente alle associazioni stipulanti il contratto collettivo nazionale applicato nell'unità produttiva. La Corte precisa: "già munite del diritto di costituire r.s.a. e, conseguentemente, di indire singolarmente l'assemblea ai sensi dell'art. 20, co. 2, dell'art. 19, co. 1, lett. b)" dello Statuto, sì – aggiunge – da "nutrire più di una remora rispetto al subentro delle r.s.u." che le avesse privato di quest'ultimo diritto²¹. E al passaggio, eloquentemente, la Corte dedica più di una considerazione: nessuna sorregge la legittimazione concorrente tra r.s.u. e le sue singole componenti; anzi, più d'una depone in senso contrario.

Se il cardine del ragionamento è – come è – l'attribuzione del diritto d'indire l'assemblea in capo all'organizzazione aderente all'associazione sindacale stipulante il contratto collettivo nazionale (previsto dall'art. 4, co. 5), la contestuale affermazione secondo cui la partecipazione alle procedure di elezione delle r.s.u. comporta la rinuncia (non solo a costituire "proprie" r.s.a. ma anche) "alle prerogative (compresa quella dell'art. 20) che la legge riconosce alla singola rappresentanza sindacale e, quindi, al sindacato di cui è emanazione"²² non determina affatto "una insolubile aporia all'interno del medesimo testo negoziale"²³, come pure scrive la Corte sovrapponendo però in questo passaggio i piani del discorso. Quella attribuzione, infatti, è (si ripete) *esclusivamente in capo a un preciso soggetto sindacale*; sicché, la correlazione tra le due affermazioni è nel senso esattamente opposto: la *specificità* espressa attribuzione del diritto in parola in capo soltanto a uno dei sindacati legittimati a costituire r.s.a. ex art. 19 dello Statuto dei lavoratori (il sindacato stipulante il contratto collettivo nazionale) comporta, giocoforza, l'esclusione *sul piano generale* dello stesso diritto in capo alle organizzazioni sindacali di quel requisito prive, incluse inevitabilmente le singole componenti della r.s.u.²⁴.

²¹ P. 14.

²² P. 16.

²³ P. 16.

²⁴ Sull'argomento cfr. DI STASI, *Le rappresentanze dei lavoratori*, cit., p. 285; DE MOZZI, *op. cit.*, p. 171; SANTINI, *op. cit.*, p. 169.

Le Sezioni unite, in effetti, prendono in esame l'ipotesi contraria, e cioè che l'art. 4, co. 5, si giustifichi per tutelare le organizzazioni "rimaste al di fuori di una o più delle r.s.u. costituite all'interno delle varie aziende"²⁵. E non la escludono, ma si limitano a osservare che "in realtà l'intero contesto dell'art. 4 cit. è, invece, quello di un'armonizzazione del passaggio da r.s.a. a r.s.u. e delle modalità di mantenimento di eventuali condizioni di miglior favore, affinché tale passaggio non si risolva in un decremento di prerogative già per altra via acquisite"²⁶. La conclusione, in verità, appare un po' affrettata: dice abbastanza ma non tutto. Dice abbastanza perché senza dubbio anche il comma 5 dell'art. 4 è, di per sé, una misura di "specificità agibilità sindacale" (per riprendere il "sindacaleso" dell'accordo) ovvero una condizione di miglior favore per il sindacato prevista direttamente dall'accordo del 1993. Non dice però tutto per due ragioni. In primo luogo perché l'art. 4, co. 5, è in grado di evitare solo parzialmente un "decremento di prerogative già acquisite" in quanto – come più volte evidenziato – dei soggetti contemplati dall'art. 19 dello Statuto ne considera soltanto uno, il sindacato firmatario del contratto collettivo solo nazionale: di conseguenza, per gli altri, il decremento inevitabilmente si produce; da questo punto di vista, peraltro, la sentenza sottintende la derogabilità *in peius* della normativa statutaria, evidentemente possibile in quanto attinente al piano collettivo. In secondo luogo la conclusione non dice tutto perché l'art. 4, co. 5, in realtà, nulla prevede, esplicitamente o implicitamente, sul rapporto tra sindacato firmatario del ccnl e r.s.u.: prescinde dalla partecipazione del primo alla seconda per guardare in altra direzione. L'art. 4, co. 5, attribuisce il diritto d'indire l'assemblea in capo al sindacato firmatario del contratto collettivo nazionale *in quanto tale*: la condizione di miglior favore è per l'associazione sindacale di per sé; non vi è alcun collegamento, non solo con le r.s.a. di cui all'art. 19 dello Statuto, ma neppure con la r.s.u., in relazione alle sue singole componenti²⁷. Ciò è perfettamente in linea con la tripartizione di piani delineata dalle Sezioni unite in riferimento sia all'intero art. 4 sia all'art. 5 dell'accordo interconfederale: in queste norme non v'è spazio per prerogative in capo alle singole componenti della r.s.u. Che poi, in concreto, è almeno verosimile che l'organizzazione sindacale aderente all'associazione sindacale stipulante il ccnl sia parte

²⁵ P. 17.

²⁶ P. 17.

²⁷ In merito al dibattito dottrinale e giurisprudenziale sul punto cfr. DE MOZZI, *op. cit.*, p.

della r.s.u. è un elemento di fatto, sì da poter dedurre, con le Sezioni unite, dall'art. 4, co. 5, il diritto di indire l'assemblea per la stessa organizzazione componente della r.s.u.

Tirando le fila dell'analisi svolta, le Sezioni unite forniscono una lettura dell'accordo interconfederale del 1993 fondata: per un verso su regole di carattere generale – gli artt. 4, co. 1, e 5 –, che sanciscono il subentro dei singoli dirigenti e della r.s.u. nella sua unitarietà, rispettivamente, nei diritti dei singoli dirigenti delle r.s.a e nei diritti della stessa r.s.a; per altro verso, sull'esistenza di specifiche espresse eccezioni, previste dalla contrattazione collettiva rispetto al quadro legale, che attribuiscono la legittimazione dei diritti sindacali anche ad altri soggetti; tra queste eccezioni, spicca, nella sentenza, l'art. 4, co. 5.

Su questa base risultano perfettamente conciliabili, e spiegabili, importanti affermazioni delle Sezioni unite: 1) la natura e quindi l'"ineluttabile" legittimazione collegiale della r.s.u. (peraltro sostenuta dal criterio decisionale della maggioranza rinvenuto dalla Corte già implicitamente nell'accordo interconfederale del 1993²⁸); 2) l'irrelevanza di questa natura ai fini della sentenza; 3) la negazione dell'esclusiva titolarità in capo alla r.s.u. dei diritti attribuiti dalla legge alle r.s.a.; 4) la legittimazione "di singole componenti dell'organismo"²⁹ (non *delle* sue singole componenti) a indire l'assemblea.

È evidente l'importanza, in particolare, dell'ultima affermazione. Torna la distinzione tra preposizione semplice e preposizione articolata, già conosciuta dalla nostra materia (in riferimento alla nozione – si ricorderà – di rappresentatività comparata, di cui, peraltro, ci occuperemo più avanti). Non che per essa si abbia particolare passione, è solo che racchiude bene il senso dell'intero percorso seguito dalle Sezioni unite: se si giungesse a diversa conclusione, rinvenendo nella sentenza la legittimazione concorrente a indire l'assemblea *delle* singole componenti della r.s.u., ossia di ogni sua componente in quanto tale, quel percorso si scioglierebbe come neve al sole.

²⁸ V. in particolare p. 18.

²⁹ P. 19 (mio il corsivo).

3. Segue. *Il sostegno al sindacato senza l'iniziativa dei lavoratori tra passato e presente*

Si diceva in apertura che la sentenza, benché attentamente calibrata sul testo contrattuale del 1993, presenta implicazioni di maggior respiro, per taluni aspetti anche al di là dell'ambito delle rappresentanze sindacali in azienda, e di rilievo nell'attualità.

La pronuncia delle Sezioni unite, secondo quanto sin qui detto, senza dubbio rafforza, in linea di principio, il carattere unitario della r.s.u., almeno nel modello originario, ripreso – come si sa – da ultimo nel cd. Testo Unico sulla rappresentanza sindacale del 10 gennaio 2014³⁰. È, questo, un aspetto di sicuro rilievo. Al contempo, tuttavia, l'accento posto sull'art. 4, co. 5, risulta significativo nel raffronto tra disciplina legale delle r.s.a. e disciplina contrattuale delle r.s.u. E da tale visuale fornisce spunti di particolare interesse per l'attualità: su di essi, ora, ci si soffermerà, sia pur brevemente.

L'art. 4, co. 5, è eloquente dell'intero contenuto dell'art. 4 dell'accordo interconfederale: la sua diretta attribuzione di prerogative sindacali assume la precisa configurazione di sostegno al sindacato firmatario del contratto collettivo nazionale a prescindere da ogni raccordo con la r.s.u.³¹. Dunque, di certo, a prescindere da ogni raccordo con la "iniziativa dei lavoratori", requisito strutturale delle r.s.a. ex art. 19 dello Statuto dei lavoratori³², ancorché non sempre adeguatamente valorizzato³³.

Questa differenza fa il paio con un'altra peculiarità della disciplina originaria delle r.s.u., probabilmente più nota, la cd. clausola del terzo, anch'essa volta a sostenere, a priori, il sindacato esterno, sebbene nella composizione della rappresentanza³⁴. Clausola forse più famosa ma meno longeva, in quanto soppressa dal Protocollo del maggio 2013 e ora non più prevista nel T.U. del

³⁰ Come noto, nel menzionato Testo unico sono confluiti l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e il Protocollo del 31 maggio 2013.

³¹ Ovviamente non è l'applicazione del ccnl nell'unità produttiva ad assicurare il raccordo.

³² Come eloquentemente è stato scritto, l'art. 19 dello Statuto "richiede come requisito per la costituzione della rappresentanza sindacale, in primis, l'iniziativa dei lavoratori" (PESSI, *L'assemblea nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, 1976, p. 139).

³³ In proposito, anche per le diverse opinioni, cfr., per tutti, DI STASI, *Le rappresentanze dei lavoratori*, cit., p. 155; DE MOZZI, *op. cit.*, p. 268, e SANTINI, *op. cit.*, p. 127.

³⁴ V., dell'accordo interconfederale del 1993, parte I, art. 2, co. 1, e, del protocollo del 23 luglio 1993, par. 2, punto 5, lett. a).

2014: dove, invece, il contenuto dell'art. 4, co. 5, così come dei suoi precedenti commi e dell'art. 5 dell'accordo interconfederale del 1993, è integralmente riproposto nei paragrafi 4 e 5 della sez. seconda, parte seconda.

Si ricorderà che la sussistenza del requisito dell'iniziativa dei lavoratori è stato messo in discussione finanche in relazione alla stessa r.s.u. nella sua interezza: v'è chi l'ha rinvenuto nel carattere elettivo, ma vi è anche chi l'ha escluso, ritenendo l'intero impianto regolativo delle r.s.u., carattere elettivo compreso, comunque appannaggio del sindacato³⁵. In effetti, norme come l'art. 4 dell'accordo interconfederale invitano a un'attenta riflessione. Senza, ovviamente, nessuna allusione alla legittimità del modello contrattuale delle r.s.u.: neanche da questa prospettiva l'art. 19 dello Statuto costituisce un ostacolo, giacché, come scrivono da ultimo le Sezioni unite, "l'autonomia collettiva garantita ex art. 39 Cost. può prevedere prerogative diverse o ulteriori rispetto a quelle riconosciute a livello legislativo"³⁶.

Piuttosto, rimanendo al requisito contemplato dall'art. 19 dello Statuto – l'iniziativa dei lavoratori – e ripercorrendo passaggi storici noti, il legislatore lo volle duttile, specularmente all'altro, del tutto inedito, coniato per collegare la rappresentanza al sindacato esterno ("nell'ambito")³⁷. La singolare tecnica normativa guardava alle reali dinamiche sindacali del momento storico in cui lo Statuto vide la luce, e rimanda alla famosa "lacuna" della normativa statutaria: la regolazione del rapporto tra rappresentanti e rappresentati³⁸, parte costitutiva del fenomeno sindacale. Un'operazione di microchirurgia legislativa, foriera di un organismo sindacale ibrido, volto a dare un "riassetto complessivo"³⁹ al cd. sistema sindacale di fatto –

³⁵ Ad esempio cfr., per la prima posizione, GHERA, *La riforma della rappresentanza sindacale nel protocollo di luglio e nell'accordo interconfederale del 20 dicembre 1993*, in GHERA, BOZZAO, *La rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro 1970-1993*, SIPI, 1994, p. 27; per la seconda, DE MOZZI, *op. cit.*, p. 268; FERRARO, *Morfologia e funzione delle nuove rappresentanze aziendali nell'accordo interconfederale del dicembre 1993*, in RGL, 1995, I, p. 215.

³⁶ P. 18; le Sezioni unite aggiungono: "con gli unici limiti dell'art. 17 legge n. 300 del 1970 e dell'esistenza d'una effettiva rappresentatività".

³⁷ Per tutti cfr. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Cacucci, 2014, p. 89.

³⁸ Con formula felice, il "non detto" dello Statuto: così ROMAGNOLI, *L'inutile necessità di una disputa*, in DLRI, 1996, p. 1, ora in ROMAGNOLI, *Giuristi del lavoro. Percorsi italiani di politica del diritto*, Donzelli Editore, 2009, p. 67, riferendosi al pensiero di D'ANTONA, *Diritti sindacali e diritti del sindacato: il titolo III dello Statuto dei lavoratori rivisitato*, LD, 1990, p. 247. Sul punto Romagnoli è tornato da ultimo nello scritto *Dal diritto del lavoro al diritto delle persone*, in *EL-online*, 14 maggio 2018.

³⁹ RUSCIANO, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Utet, 2003, p. 122.

con effetti indiretti sulla contrattazione collettiva –, al termine degli anni '60 in un momento di sensibile difficoltà per lo scollamento tra “vertici” e “base”. E quel sistema, anche grazie all'arguzia del legislatore, si riprese, bene o male tirando avanti ancora per un paio di decenni. Riuscì poi a superare pure il difficile passaggio degli inizi degli anni '90, in una fase storica assai diversa, quando la rappresentatività dei suoi protagonisti, i grandi sindacati confederali, nuovamente tornò a vacillare. Le puntuali ripercussioni sull'art. 19 dello Statuto, con la modifica referendaria del '95, furono anticipate, sul versante dell'autonomia collettiva, dal Protocollo del luglio 1993, con l'introduzione delle r.s.u. Queste ultime avrebbero sottoposto, sì, la rappresentatività delle grandi confederazioni sindacali dei lavoratori alla verifica (elettorale), ma, appunto, entro binari dalle stesse confederazioni definiti, incluse alcune reti di protezione, tra cui, ancorché non in primo piano, l'art. 4, co. 5, oggi, nel T.U. del 2014, retaggio di quelle reti. Il sistema si rivelò peraltro più in salute del previsto, a prescindere dalle protezioni (anzitutto dalla riserva del terzo)⁴⁰. Ma la sua debolezza strutturale, ossia l'assenza di un solido e democratico fondamento del rapporto tra rappresentanti e rappresentati, si è ben presto ripresentata, agli inizi del nuovo secolo, per poi esplodere, nel 2010, con il caso Fiat. Siamo nell'attualità. La storia, con un classico ciclo, ci riporta alla “lacuna” dello Statuto dei lavoratori: come dire, dalle r.s.a. alle r.s.u. e ritorno. Ancora di recente si è scritto: è tempo di “strutturare la democrazia per migliorare la rappresentanza”⁴¹. Il T.U. del 2014, rilanciato dall'accordo interconfederale del 9 marzo 2018⁴² nonostante le difficoltà applicative sinora incontrate⁴³, ne è evidente dimostrazione. Benché anch'esso, inevitabilmente, presenti la medesima debolezza strutturale, in quanto sempre prodotto della sola auto-

⁴⁰ Cfr. CARRIERI, FELTRIN, *Al bivio. Lavoro, sindacato e rappresentatività nell'Italia di oggi*, Donzelli, 2016, p. 139; FONTANA, *op. cit.*, p. 78; DI NICOLA, *Le elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie*, in *LD*, 1995, p. 120.

⁴¹ CARRIERI, FELTRIN, *op. cit.*, p. 105.

⁴² Al riguardo cfr. LISO, *Qualche erratica considerazione sul recente accordo interconfederale Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 9 marzo 2018*, in *Bollettino ADAPT*, 23 aprile 2018, n. 16; TREU, *Un segnale unitario per il futuro*, in www.ilsole24ore.com, 10 marzo 2018. Il T.U. era già stato ripreso nel documento unitario di Cgil, Cisl e Uil del 14 gennaio 2016.

⁴³ In proposito cfr. TREU, *Contrattazione e rappresentanza*, in DELL'ARINGA, LUCIFORA, TREU (a cura di), *Salari, produttività, disuguaglianze*, il Mulino, 2017, p. 336; CARUSO, *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 326/2017*, p. 23.

nomia collettiva⁴⁴; come del resto quelle difficoltà applicative, almeno in parte, ricordano.

Ma, restando nei ristretti confini di queste pagine, l'analisi – sospinta forse sin troppo avanti dallo “sbilanciamento” verso il “sindacato” espresso dall'art. 4 co. 5 – è giunta così ad aprire la porta alla seconda sentenza che qui ci occupa, più direttamente concernente gli sviluppi sinteticamente rammentati.

4. *La rappresentatività comparata e la sua rilevanza nella sentenza del Tar Lazio 8 febbraio 2018 n. 1522*

È anzitutto utile una sintetica descrizione del contenuto della pronuncia del Tar Lazio n. 1522/2018.

La controversia decisa attiene alla composizione del consiglio di vigilanza dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (Anpal), istituita dal d.lgs. 14 settembre 2015 n. 150. Secondo l'art. 6, co. 4, di questo d.lgs., il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, nomina, con decreto, i dieci componenti di tale consiglio, scegliendoli “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”. Il Presidente del Consiglio ha provveduto con decreto del 24 novembre 2016. La Confsal ha impugnato il decreto lamentando: 1) l'esclusione di un suo rappresentante, a fronte della nomina di due soggetti designati dalla Cgil, due dalla Cisl e uno dalla Uil; 2) la carenza di istruttoria: sia perché limitata al settore privato, sia perché basata su un dato risalente al 2014 e priva di una valutazione comparativa dei dati utilizzati secondo criteri preventivamente fissati.

Il Tar ha respinto il ricorso sulla base di una serie di motivi.

In una prima parte della sentenza il giudice amministrativo ha osservato 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 questa logica, ha distinto tra le nozioni di “maggiore rappresentatività” e di “sindacato comparativamente più rappresentativo”. La nozione

⁴⁴ Sul tema cfr. i contributi nel volume ZOPPOLI L., ZOPPOLI A., DELFINO (a cura di), *Una nuova Costituzione per il sistema di relazioni sindacali*, Editoriale Scientifica, 2014.

di maggiore rappresentatività – precisa il Tar – è utilizzata in genere per attribuire specifiche prerogative e diritti e “va solitamente declinata secondo un’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. 50)”; la nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo – prosegue il Tar – presuppone, invece, “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”.

Nella seconda parte della sentenza, concernente le doglianze in merito alla carenza d’istruttoria, il Tar si limita a motivare: 1) la delimitazione dell’istruttoria al settore privato in ragione delle finalità primarie perseguite dall’Anpal, riguardanti “obiettivi di massima occupazione nel settore privato attraverso la collocazione e ricollocazione dei lavoratori”; 2) l’utilizzazione di dati non aggiornati con l’“assenza di un sistema ufficiale di misurazione degli iscritti delle associazioni sindacali” e la conseguente necessità di utilizzare i dati presentati dalla stessa Confsal; 3) il giudizio comparativo in considerazione dei criteri elaborati in materia dalla giurisprudenza (consistenza associativa, presenza articolata sul territorio nazionale, partecipazione alla contrattazione collettiva, intervento nelle controversie).

5. *Segue. Il recupero della funzione selettiva della rappresentatività comparata*

Nelle due parti descritte la sentenza racchiude, in sintesi, la tormentata esperienza della nozione di “rappresentatività comparata”. La prima riporta, per alcuni significativi versi, alle origini della sua introduzione nel nostro ordinamento. La seconda ne mostra invece limiti strutturali, che hanno finito per ridurne, se non escluderne, la valenza innovativa.

Come risaputo, la nozione di rappresentatività comparata fu introdotta, negli anni ‘90⁴⁵, per contrastare il fenomeno dei cc.dd. contratti-pirata, in chiave “oggettiva”; riferita cioè al contratto collettivo – segnatamente, alla rappresen-

⁴⁵ V. l’art. 2, co. 25, della l. 28 dicembre 1995 n. 549, d’interpretazione autentica dell’art. 1 del d.l. 9 ottobre 1989 n. 338, conv. nella l. 7 dicembre 1989 n. 389.

tatività espressa dall'insieme delle organizzazioni stipulanti il contratto – per poterne individuare, nella comparazione tra più contratti, quello frutto di maggior consenso. Ben presto il legislatore ne ha ampliato l'ambito di utilizzazione, facendovi ricorso tanto per il rinvio legale alla contrattazione collettiva, a prescindere dall'esistenza di una pluralità di contratti, quanto per l'individuazione legislativa di rappresentanti delle organizzazioni sindacali in determinati organismi. In questo sviluppo, la nozione ha assunto una connotazione anche “soggettiva”, venendo riferita all'agente negoziale o comunque al sindacato e non più al contratto, e, secondo molti, finendo per sovrapporsi alla più risalente nozione di sindacato maggiormente rappresentativo.

Il Tar Lazio ne recupera l'originaria portata selettiva in chiave comparativa.

Nell'ipotesi normativa considerata – individuazione dei componenti del consiglio di vigilanza dell'Anpal – la nozione viene in gioco di sicuro sul piano soggettivo. E il Tar, riprendendo la famosa sentenza della C. Cost. n. 54/1974, la utilizza, condivisibilmente, per rilevare la rappresentatività non sul piano della mera *effettività*, cioè della concreta esistenza di un consenso di per sé suscettibile di essere preso a riferimento, bensì della *comparazione* tra questo e quel sindacato.

In tal modo, il Tar sottolinea, ad un tempo, sia la necessità di declinare, sul piano normativo, al plurale “il concetto di rappresentatività”, modellandolo “in relazione alle finalità perseguite dalle norme che lo richiamano” di volta in volta⁴⁶; sia, in particolare, il carattere prettamente selettivo della nozione di rappresentatività comparata.

E sin qui la sentenza è piana e da apprezzare. Per la successiva parte, attinente all'istruttoria, il discorso è invece più complicato, e finisce per risultare assorbente.

6. Segue. *Le difficoltà strutturali della rilevazione di una nozione non più attuale*

Eloquente è, anzitutto, l'ambito entro il quale il giudice amministrativo opera il giudizio di rappresentatività comparata: il settore privato. Si tratta, con ogni evidenza, di un profilo decisivo, che ne condiziona gli esiti.

⁴⁶ P. 6.

Come in precedenza rammentato, il Tar giustifica la scelta in considerazione delle “finalità primarie perseguite dall’Anpal”, ossia la “massima occupazione nel settore privato attraverso la collocazione e la ricollocazione dei lavoratori”. In proposito v’è anzitutto da osservare che l’art. 6, co. 4, del d.lgs. 150/2015, da un lato, fa riferimento al piano nazionale per la comparazione e, dall’altro, non contiene alcuna indicazione, neanche implicita, a questo o quell’ambito produttivo. Piuttosto la norma prevede che i soggetti designati dalle associazioni sindacali devono essere comprensibilmente scelti tra esperti “nel campo delle politiche e delle istituzioni del mercato del lavoro”: quindi in una prospettiva ampia, difficile, in verità, da delimitare al settore privato. Basti pensare al ruolo dell’Anpal di coordinamento della “rete di servizi per le politiche del lavoro (art. 4, co. 4), composta in buona misura da strutture e lavoratori pubblici (art. 1, co. 2); o alla intrinseca interconnessione esistente tra i diversi contesti e mercati del lavoro, al di là dell’uno o dell’altro settore.

Siamo dinanzi a un problema non certo nuovo, specie per il diritto sindacale italiano. L’ambito di misurazione della rappresentatività ha carattere costitutivo della stessa: rimetterne la definizione all’interprete vuol dire pri-
vare in gran parte di contenuto il giudizio normativo su di essa fondato.

Il problema – è il caso di dirlo – è di fondo, e ci riconduce alle vicende e alle tematiche prima rammentate.

La rappresentatività comparata costituisce, al più, uno sviluppo della maggiore rappresentatività, ma comunque ne porta decisamente impressa l’impronta. Sebbene miri ad arginare segni di cedimento del cd. sistema sindacale di fatto, è comunque in quel sistema radicata e presuppone le sue logiche e dinamiche, alla stessa stregua della maggiore rappresentatività: eloquentemente si avvale, nella rilevazione, dei medesimi indici presuntivi, richiamati puntualmente anche dal Tar. In altre parole, secondo le caratteristiche del sistema sindacale di fatto, anch’essa finisce per rilevare *nell’effettività* il peso rappresentativo del soggetto sindacale. Come dire, non “è in grado di dare risposte appaganti” all’esigenza di misurare realmente quel peso⁴⁷, bensì anch’essa prende atto, in pratica, della sua esistenza. Su queste basi il giudizio di comparazione – che esprime l’originaria ragion d’essere della nozione, come giustamente sostiene il Tar – sconta inevitabilmente un certo grado di “libertà” dell’interprete e finisce necessariamente per

⁴⁷ BALLESTRERO, *Diritto sindacale*, Giappichelli, 2014, p. 126.

diventare complicato quando la rappresentatività tra i soggetti da comparare non è evidente.

Possibilità tutt'altro che nuove; negli ultimi anni da inquadrare in più vasti scenari. Sì, perché – e ritorniamo a quanto si diceva prima – il sistema sindacale di fatto, conosciuto negli scorsi decenni, ha ceduto nelle fondamenta: anzitutto nell'“unità di azione” delle grandi confederazioni, che ne costituiva l'architrave. Il già citato T.U. del 10 gennaio 2014, con l'introduzione di una rappresentatività “misurata” sulla base del criterio associativo-elettorale e, più in generale, dell'introduzione della “unità procedurale”⁴⁸ – giova ribadirlo – ne è palese dimostrazione⁴⁹.

Da tale prospettiva la sentenza esaminata è emblematica. I buoni propositi del Tar finiscono per imbattersi in difficoltà strutturali: l'art. 6, co. 4, del d.lgs. 150/2015 è una delle numerose norme che continua a porre il giudice dinanzi a nozioni appartenenti al passato.

Come per la decisione delle Sezioni unite, il tempo trascorso fa sentire il suo peso. Qui in modo più diretto.

⁴⁸ Rinviene, in particolare nel Protocollo del 2013, “un'inedita concezione dell'unità sindacale, che non è più (solo) unità di azione, ma è (soprattutto) unità del ‘campo di gioco’. PESSI, *Rappresentanza e rappresentatività sindacale tra contrattazione collettiva e giurisprudenza costituzionale*, in *DRI*, 2013, p. 951.

⁴⁹ Su questi sviluppi e sulla conseguente distanza dalla nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo, sia consentito rinviare ad ZOPPOLI A., *Sindacato comparativamente più rappresentativo vs. sistema (e democrazia) sindacale*, in *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario, Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro, Napoli, 16-17 giugno 2016*, Giuffrè, 2017, p. 354.

Key words

Diritto di assemblea, legittimazione RSU e sua singola componente, sostegno del sindacato e democrazia sindacale, rappresentatività comparata e sua funzione selettiva, crisi del c.d. sistema sindacale di fatto.

Right to union meeting, RSU legitimation and its single members, trade union support and trade union democracy, comparative representativeness and its selective function, crisis of the so-called factual trade union system.