



# LEGGI D'ITALIA Legale

**T.A.R. Lazio Roma Sez. I, Sent., (ud. 17/01/2018) 08-02-2018, n. 1522**

## ASSOCIAZIONI E ATTIVITA' SINDACALI

Associazioni sindacali

## ATTI AMMINISTRATIVI

Motivazione e vizi dell'atto

Fatto          Diritto          P.Q.M.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

### SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2436 del 2017, proposto da:

C. - Confederazione Sindacati Autonomi dei Lavoratori, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati ██████████, ██████████ e ██████████ ██████████, con domicilio eletto presso il loro studio in Roma, viale ██████████,

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Ministero per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, Agenzia Nazionale Per Le Politiche Attive del Lavoro - Anpal, non costituiti in giudizio;

nei confronti di

Cgil - Confederazione Generale Italiana del Lavoro, rappresentata e difesa dagli avvocati Vittorio Angiolini, Luca Formisano, Alessandro Basilio e Sergio Marina, con domicilio eletto presso il loro studio in Roma, via Flaminia 105;

Cisl - Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori, rappresentata e difesa dall'avvocato Maurizio D'Angelo, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Ciriaco De Galatona 8;

Uil - Unione Italiana del Lavoro, rappresentata e difesa dall'avv. Stefano Bellomo, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Via Luigi Giuseppe Formisano, n. 22;

G.L. ed altri non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 novembre 2016, registrato presso la Corte dei Conti in data 3 gennaio 2017, successivamente conosciuto, recante la costituzione del Consiglio di vigilanza dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro di cui all'art. 6, comma 4, del D.Lgs. n. 150 del 2015, nella parte in cui non include la C. tra le associazioni dei lavoratori dipendenti comparativamente più rappresentative sul piano nazionale,

legittimate a designare un proprio rappresentante in seno al Consiglio di vigilanza medesimo, attribuendo invece due rappresentanti a Cgil e Cisl;

di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, ivi compresi:

- l'art. 5, comma 4, e l'art. 8 dello Statuto dell'Agenzia approvato con D.P.R. n. 108 del 2016 e le conformi deliberazioni del Consiglio dei Ministri e proposte del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, del Ministro dell'Economia e delle Finanze e del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione sulla cui base è stato adottato;
- la nota della Direzione Generale della Tutela delle condizioni di lavoro e delle relazioni industriali del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali n. 4333 del 7 marzo 2016;
- la nota della Direzione generale della tutela e delle condizioni di lavoro e delle relazioni industriali del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 3 marzo 2016, n. 3516;
- gli atti determinativi dei criteri di valutazione del grado di rappresentatività delle organizzazioni sindacali e i criteri medesimi;
- gli atti applicativi dei criteri suesposti e, in particolare, gli atti istruttori e le valutazioni comparative;
- le note 10 agosto 2016 con le quali il Ministero del Lavoro ha sollecitato CGIL, CISL e UIL a designare i propri rappresentanti da nominare in seno al collegio;
- le note con cui CGIL, CISL e UIL hanno dato riscontro alla richiesta del Ministero;
- la proposta del Ministero del Lavoro sulla cui base è stato adottato il D.P.C.M. 24 settembre 2016.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, della Cgil - Confederazione Generale Italiana del Lavoro, della Cisl - Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori e della Uil - Unione italiana del lavoro;

Viste le memorie difensive;

Vista l'ordinanza cautelare n. 1747 del 6 aprile 2017;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 gennaio 2018 la dott.ssa Lucia Maria Brancatelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

### **Svolgimento del processo**

1. Con il ricorso in epigrafe, la Confederazione Sindacati Autonomi dei Lavoratori (in avanti, "C."), 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 C. 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 del 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 C. 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.

Cgil e Cisl hanno anche eccepito l'inammissibilità del ricorso per essere stato tardivamente proposto; sostengono, in particolare, che l'effetto lesivo si sarebbe manifestato sin dalle note del Ministero del lavoro del 10 agosto 2016, da ritenere conclusive ai fini dell'individuazione delle associazioni sindacali chiamate a designare propri rappresentanti da nominare nel Consiglio di vigilanza dell'Anpal.

La parte statale costituita ha eccepito l'inammissibilità del ricorso con riguardo all'impugnazione dello statuto dell'Anpal, per genericità e per carenza di interesse.

5. Alla camera di consiglio del 5 aprile 2017, l'istanza cautelare è stata accolta ai soli fini della fissazione dell'udienza di merito ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a., considerata l'opportunità di approfondire nel merito la questione.

6. Alla udienza pubblica del 17 gennaio 2018, uditi per le parti i difensori presenti e su loro conforme proposta, la causa è stata trattenuta in decisione.

#### **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 del 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, autonomia 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. C. 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 (Cons. Stato, sez. VI, 22 febbraio 2007, n. 971).

E' 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. Corte Costituzionale, 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 Corte 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 C.. 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.

Quanto all'elaborazione, ai fini del giudizio comparativo, di criteri ponderativi e valutativi, dal contenuto della nota del Ministero del lavoro del 7 marzo 2016 presente agli atti del giudizio, si evince che le informazioni acquisite sono state analizzate sotto il profilo della consistenza associativa, della diffusione territoriale e della partecipazione alla contrattazione sindacale, sicché anche sotto questo aspetto non si ravvisano le denunciate omissioni istruttorie.

6. In conclusione, il ricorso alla stregua delle considerazioni suesposte deve essere respinto.

7. In ragione della novità della presente vicenda contenziosa, le spese di lite possono essere compensate.

#### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 gennaio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Rosa Perna, Consigliere

Lucia Maria Brancatelli, Referendario, Estensore

Copyright 2019 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati