

## Lucia Tria<sup>1</sup>

“Il sindacato e il diritto del lavoro devono dare più attenzione al lavoratore concreto in carne ed ossa, al suo progetto di lavoro e di vita, più che al lavoro massificato di cui per lo più ci parlano oggi leggi e contratti: l’attenzione va alla persona”.  
Massimo D’Antona

### **Il quadro della rappresentatività sindacale dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 2013**

SOMMARIO: 1.- Introduzione. 2.- Il sistema nazionale delle relazioni industriali al tempo della crisi tra interventi del legislatore e delle parti sociali: uno sguardo di sintesi. 3.- La questione della determinazione di univoci criteri di individuazione dei soggetti legittimati alla contrattazione collettiva. 4.- Le sentenze della Corte costituzionale antecedenti il referendum (sentenze n. 54 del 1974, n. 334 del 1988 e n. 30 del 1990). 5.- Il referendum abrogativo del 1995: ammissione dei quesiti, risultati della votazione e relative ricadute sullo scenario dei rapporti tra le parti sociali. 6.- Le decisioni della Corte costituzionale del quinquennio successivo al referendum (sentenze n. 492 del 1995 e n. 244 del 1996, ordinanze n. 345 del 1996, n. 148 del 1997 e n. 76 del 1998). 7.- La sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 2013: contenuto complessivo. 8.- Analisi della sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 2013: in particolare, la dichiarazione di illegittimità costituzionale. 9.- Analisi della sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 2013 (continua): in particolare, il monito al legislatore. 10.- Conclusioni.

#### **1.- Introduzione.**

È noto che uno dei segni più significativi dell’abbandono del c.d. misticismo processuale – secondo cui il giudice mutuando la propria autorità da virtù soprannaturali, come tali insuscettibili del sindacato umano, non doveva giustificare le proprie decisioni – è rappresentato dall’introduzione dell’obbligo di motivazione, che si fa risalire, per l’Italia e per l’Europa, ad una Prammatica del 27 settembre 1774, con la quale il re Ferdinando di Borbone, impose ai giudici – superandone le contestazioni – di spiegare “la ragione di decidere o quali siano i motivi sui quali la decisione è appoggiata”.

Da quel momento in poi l’acquiescenza al potere giurisdizionale è stata basata sulla fiducia nella ragione e quindi è nato l’indissolubile connubio tra il momento autoritario del *decisum* e l’apparato logico-giuridico che lo deve sorreggere e, ancor più, giustificare: cioè, appunto, la motivazione, che è, quindi, di per sé espressione di un giudizio di valore che, come tale, va storicizzato.

---

<sup>1</sup> Relazione tenuta alla Tavola rotonda su “Rappresentatività, diritti sindacali e processo negoziale”, svoltasi in Roma, il 12 dicembre 2013, nell’Aula magna della Corte di cassazione.

Ciò porta a ritenere che il commento e/o la valutazione delle sentenze non possano farsi senza tenere conto, oltre che della specifica fattispecie esaminata, anche del contesto spazio-temporale nel quale le sentenze sono emanate, in coerenza, del resto, con la finalità propria del diritto – quale scienza da includere nel novero delle scienze sociali<sup>2</sup>, le quali, nell’ambito della categoria delle c.d. “scienze umane”, sono caratterizzate dal fatto di studiare comportamenti collettivi – che riceve nel momento dell’esercizio della attività giurisdizionale la sua manifestazione maggiormente significativa, specialmente quando si tratta di risolvere controversie in materia di diritti fondamentali, come sono quelle di cui, istituzionalmente, si occupa la Corte costituzionale.

Infatti, alla soluzione di tale tipo di controversie è connaturale – come è stato autorevolmente sostenuto, fra gli altri, da Luigi Mengoni alla fine del suo mandato di Giudice costituzionale<sup>3</sup> – la ricerca di un punto di equo bilanciamento tra principi o diritti fondamentali, cui si deve pervenire con l’«abilità di usare il patrimonio di sapienza giuridica ereditato dal passato e in pari tempo di ridurlo là dove occorre dare spazio a nuovi punti di vista», nella consapevolezza del fatto che «non c’è nessun diritto – nemmeno i *preferred rights* o “valori supremi” – che, a partire da un determinato contesto, non possa essere limitato sulla base di un *test* comparativo con altri diritti o principi divergenti», come del resto è stato confermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 264 del 2012 e, di recente, nella sentenza n. 85 del 2013 sul caso ILVA.

Se a queste notazioni di carattere generale aggiungiamo – con riferimento specifico al tema dell’incontro odierno – che il diritto sindacale – come si desume dal suo stesso oggetto – è un diritto ad alta vocazione sociale, risulta evidente come per una migliore comprensione della sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 2013 si debba tenere conto delle caratteristiche del coevo sistema delle relazioni industriali e

---

<sup>2</sup> L’appartenenza della scienza giuridica alle scienze sociali ha dato luogo a vivaci dibattiti. Peraltro, nel corso del tempo l’impostazione formalistica di origine kantiana – ripresa da Kelsen – secondo cui la scienza giuridica, studiando il “dover essere e non l’essere” non sarebbe una scienza sociale, ha conosciuto un graduale declino; e ad esso ha fatto riscontro la ripresa della tradizione della giurisprudenza sociologica, inaugurata all’inizio del XX secolo da Hermann Kantorowicz e da Eugen Ehrlich. Questo fenomeno viene collegato a due motivi fondamentali che trascendono l’ambito disciplinare del diritto: da un lato il mutamento sociale e il proliferare della produzione di norme, che ha reso sempre più difficile concepire l’ordinamento giuridico come un sistema coerente; dall’altro il processo di globalizzazione, che ha sempre più imposto il confronto tra norme appartenenti a ordinamenti diversi favorendo altresì l’affermarsi di ‘fonti’ normative sovranazionali. Ciò ha condotto a considerare sempre più il diritto non tanto come un sistema normativo quanto come un fenomeno sociale, spostando al tempo stesso l’accento dal ‘sistema’ giuridico alla cultura giuridica: in questa maniera la scienza giuridica si è venuta accostando alle scienze sociali, e ha adottato approcci e modelli caratteristici di quest’ultime (vedi: P. ROSSI, voce “Scienze sociali” in *Enciclopedia delle scienze sociali*, 1997, [www.treccani.it](http://www.treccani.it)

<sup>3</sup> L. MENGONI, *Il diritto costituzionale come diritto per principi* in *Ars interpretandi* 1996, 95 e ss.

sindacali, tanto più che, come risulta dalla sentenza stessa, è stata proprio l'evoluzione – o l'involuzione – del suddetto sistema a rendere necessario l'intervento della Corte costituzionale.

## **2.– Il sistema nazionale delle relazioni industriali al tempo della crisi tra interventi del legislatore e delle parti sociali: uno sguardo di sintesi.**

Sappiamo – e ce lo ha ricordato anche la recente sentenza della Grande Camera della Corte di Strasburgo, 9 luglio 2013, Sindicatul “Păstorul cel Bun” c/ Romania (ricorso 2330/09) – che la libertà sindacale riceve riconoscimenti e garanzie non soltanto in ambito nazionale, ma pure nella normativa europea (art. 5 della Carta sociale europea riveduta del 7 maggio 1999; art. 12, § 1, della Carta dei diritti fondamentali della UE; la direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, recepita con d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216) e in ambito internazionale.

In tale ultimo ambito le disposizioni pertinenti sono essenzialmente contenute nella Convenzione n. 87 dell'OIL sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale (adottata nel 1948 e ratificata dall'Italia con legge 23 marzo 1958, n. 367) nonché nella Raccomandazione n. 198 sul rapporto di lavoro, adottata dall'OIL nel 2006, ove al fine di stabilire i criteri di individuazione della natura del rapporto di lavoro si fa espresso richiamo alla “previa consultazione delle organizzazioni di datori di lavoro e di lavoratori più rappresentative”.

Nella descritta situazione non deve stupire che, da tempo, in ambito OIL si sottolinei che l'unica strada percorribile nei momenti di profonda crisi del mondo del lavoro – come quello che stiamo vivendo, ormai da anni – è quella di favorire la partecipazione tra datori di lavoro e lavoratori, il che comporta anche l'assunzione di responsabilità, individuali e collettive.

Questo, del resto, è anche l'insegnamento che possiamo trarre da esperienze “virtuose” che si sono avute e si hanno in Paesi stranieri e, a volte, in alcune realtà nazionali.

E, in effetti – sempre dai dati OIL – risulta che in diversi Stati – come l'Austria, la Germania e il Belgio, ma anche il Sud Africa e il Brasile – la stipulazione di accordi sindacali nazionali o/e settoriali ha offerto un quadro dentro il quale le imprese hanno potuto adattare la loro risposta, riducendo i costi e, al tempo stesso, evitando i licenziamenti e proteggendo i salari.

Da tali esperienze si trae conferma del fatto che gli accordi di contrattazione collettiva possono, oltre che ridurre le disuguaglianze salariali, al contempo contribuire all'aumento della produttività e della competitività delle imprese, divenendo così uno strumento efficace per adattarsi alla congiuntura economica ed evitare la chiusura delle imprese stesse.

In particolare, Susan Hayter, esperta dell'OIL in relazioni industriali e occupazione, sottolinea che i cambiamenti nell'organizzazione del lavoro che vengono negoziati con i lavoratori o i loro rappresentanti, spesso producono il risultato di aumentare il rendimento dell'impresa, il che si verifica specialmente se la questione salariale e dell'orario di lavoro – che restano tra le priorità della contrattazione collettiva – esaminate nel contesto dei problemi specifici legati alla crisi economica globale, si traducono nel collegamento del salario con la produttività e in accordi sugli orari di lavoro flessibili, negoziati per conciliare la vita lavorativa con quella familiare.

Peraltro, ciò ha funzionato e funziona meglio nei Paesi europei in cui le parti sociali sono forti e in cui esiste un forte sostegno istituzionale alla contrattazione collettiva.

Il Paese che, di solito, viene preso a modello è la Germania, il cui sistema di relazioni industriali è molto forte ed efficiente e si caratterizza per il fatto che la fisionomia istituzionale degli organismi rappresentativi di azienda è ben delineata nella diversità delle competenze, sicché i problemi relativi all'efficacia dei contratti è risolta senza alcun ricorso ad interventi esterni – del legislatore o dei giudici – che definiscano la rappresentatività dei soggetti contraenti<sup>4</sup>.

In quel sistema sono nettamente separati, in linea di principio e nei fatti: 1) da un lato, la rappresentanza sindacale – che è associativa e volontaria, sicché risulta limitata agli iscritti – e i sindacati, cui compete la contrattazione collettiva; 2) dall'altro lato, la rappresentanza dei lavoratori all'interno delle organizzazioni produttive in cui sono inseriti (stabilimenti, società, gruppi etc.), che è affidata ad organismi elettivi, i consigli dei lavoratori, cui spettano compiti che si collegano alla partecipazione. Mentre la libertà di associazione sindacale (comprendente: organizzazione, contrattazione e sciopero) è garantita come diritto fondamentale dalla Costituzione tedesca, analogo riconoscimento non ha la partecipazione.

Pur partendo da un quadro normativo analogo al livello costituzionale la situazione tedesca e quella italiana risultano molto differenti sia nella impostazione sia negli

---

<sup>4</sup> G. GRAZIANI, *Rappresentanza e/o rappresentatività sindacale. Quale regole per quale gioco* in *Annali della Fondazione Pastore*, 2009

sviluppi e una delle tante diversità è, ad esempio, rappresentata dal fatto in Germania si applicano le stesse regole di contrattazione sia per il lavoro pubblico sia per quello privato, mentre in Italia, com'è noto, per il lavoro pubblico è previsto un sistema particolare di contrattazione.

Il suddetto confronto fra diversi sistemi di relazioni industriali, che di frequente viene fatto anche negli ambienti sindacali, nasce dall'esigenza – più volte avanzata anche nell'ambito prima della Comunità europea e poi della Unione europea – della diffusione tra i diversi Stati membri di modelli di relazioni industriali che si ispirino a comuni principi e siano connotati dall'idea secondo cui il modo migliore per risolvere i conflitti che possono nascere nel mondo del lavoro non è certamente quello di andare nelle aule dei tribunali, ma è quello di instaurare buone relazioni tra le opposte categorie, in quanto è questo l'ambito migliore per far emergere e comporre adeguatamente i contrasti, in tempi ragionevoli, anche favorendo degli standard di tutela il più possibile comuni.

In quest'ottica i sindacati di categoria dovrebbero essere i protagonisti del conflitto, in primo luogo in sede di contrattazione collettiva e poi in sede di conciliazione di eventuali vertenze, se non si sia riusciti a prevenirne l'esplosione.

Proprio per diffondere un "comune sentire" tra i sindacati dei diversi Paesi in Europa sono nati vari organismi di collegamento tra sindacati, come la Confederazione Europea dei Sindacati (CES), la Confédération Européenne des Syndicats Indépendants (CESI) e la Federazione Europea del Sindacalismo Alternativo (FESAL), cui aderiscono CGIL, CISL e UIL.

L'esigenza di collegamento è avvertita anche dalla base, come dimostra il progetto Sindacato 2.0 che è nato dopo che, il 27 settembre 2007, i lavoratori IBM di 30 diversi Paesi hanno scioperato virtualmente per 12 ore.

Comunque, l'aspetto che più rileva in questa sede è che il nostro sistema delle relazioni industriali – così come il nostro sistema normativo in generale e, in particolare, quello relativo alla materia del lavoro – risulta tutt'altro che chiaro – diversamente da quanto accade, ad esempio, in Germania – sicché ancora continuano a restare senza soluzione univoca questioni fondamentali – delle quali purtroppo si discute da tempo immemorabile – quali sono quelle relative alla individuazione dei soggetti legittimati a sottoscrivere accordi in nome e per conto dei lavoratori e alle regole da applicare per rendere vincolanti le intese raggiunte.

Dal quadro fin qui sommariamente tracciato emerge con evidenza come – per ragioni legate alle dinamiche del mercato del lavoro che non possono non essere anche europee ed internazionali – la soluzione delle criticità finora emerse nel nostro sistema delle relazioni industriali non possa essere più rinviata.

A questo punto è necessario un intervento legislativo, auspicato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 231 del 2013, nella quale, come vedremo, la Corte, almeno per quanto riguarda la materia sottoposta alla propria attenzione, ha anche prospettato alcune tra le possibili soluzioni tra le quali il legislatore può operare la propria scelta discrezionale, così mostrando di volere rendere più agevole, nel merito e nei tempi, il compito riservato al legislatore, forse anche nella consapevolezza che, negli ultimi anni, le norme emanate in materia sindacale non sempre sono state conformi al quadro europeo e tra loro coordinate.

Basta pensare, alla vicenda dei contratti collettivi di prossimità, che ha avuto inizio con l'art. 8 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, con il quale è stata prevista la possibilità, per i contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale e/o territoriale, di derogare sia alle disposizioni dei CCNL sia alle norme di legge statali e regionali nelle materie ivi menzionate, con una disciplina che – sovrapponendosi a quella dettata dal quasi coevo Accordo interconfederale del 28 giugno 2011 (tra Confindustria e CGIL, CISL e UIL) – ha attribuito alla contrattazione di secondo livello un ruolo ben più incisivo rispetto a quello che le è proprio, di integrazione del CCNL, al fine di rispondere meglio ai bisogni della singola azienda o delle aziende di una determinata area territoriale.

Nel suddetto Accordo interconfederale questo ruolo era stato ribadito, in modo netto, stabilendosi, preliminarmente, che la contrattazione collettiva aziendale si dovesse esercitare “per le materie delegate, in tutto o in parte, dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria o dalla legge”, al fine di creare un sistema ordinato da sostituire alla contrattazione “libera”, in considerazione delle pesanti ricadute che tale ultimo tipo di contrattazione ha avuto sulla tenuta sotto controllo dei costi aziendali. Veniva così prevista una sorta di ritorno alla contrattazione collettiva articolata, già inserita nell'Accordo interconfederale del 15 aprile 2009, ma, questa volta, con l'accettazione anche della CGIL, diversamente che nel passato.

Si trattava di impegni importanti che dimostravano l'intenzione dei sindacati firmatari di contribuire a fare chiarezza, perseguendo l'idea, propria dei migliori

esponenti del movimento sindacale, secondo cui tale movimento ha come ruolo quello di riuscire – in autonomia e al proprio interno – a trovare il punto di composizione dei conflitti cercando di combinare l’azione di sostegno delle situazioni più bisognose con quella di incentivazione allo sviluppo delle realtà suscettibili di crescere, senza necessità di ottenere riconoscimenti legislativi, perché la legittimazione è insita nello svolgimento della descritta azione di miglioramento e di promozione.

Il richiamato art. 8 del d.l. n. 138 del 2011, successivo di solo un mese è mezzo rispetto alla stipulazione del suddetto Accordo interconfederale non era armonico rispetto alla visione e al ruolo della contrattazione di secondo livello ivi stabiliti.

Conseguentemente, al momento della ratifica formale del suddetto Accordo – ratifica avvenuta il successivo 21 settembre – le parti sociali, dopo aver preso atto del testo definitivo dell’indicato art. 8 del d.l. n. 138, nella versione risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione (nel frattempo entrata in vigore), hanno rilevato l’eccessiva estensione ivi prevista – fino a limiti non sempre definibili con chiarezza – del campo di azione degli accordi “di prossimità” e del relativo potere derogatorio, evidentemente dissonante rispetto a quanto stabilito dall’Accordo interconfederale citato. Per tale ragione hanno ritenuto necessario aggiungere in calce al testo delle intese iniziali una importante “postilla” nella quale, pur non richiamando espressamente l’art. 8 cit., hanno riaffermato la volontà di configurare la contrattazione di secondo livello, in conformità con gli intendimenti manifestati nell’Accordo interconfederale medesimo, così implicitamente – ma in modo vincolante – rinunciando ad avvalersi del disposto dell’art. 8 nelle parti eccedenti i limiti della contrattazione aziendale pattiziamente stabiliti.

Ne deriva che le parti sociali, nella vicenda dei contratti di prossimità, hanno dimostrato una maggiore sensibilità del legislatore al rispetto dei principi cui nella UE si auspica vengano informati i sistemi delle relazioni sociali negli Stati membri, ai quali ad esempio è ispirata la disciplina sulla creazione di piattaforme uniche per le imprese di dimensioni comunitarie, di cui alla direttiva 2009/38/CE, recepita dal d.lgs. 22 giugno 2012, n. 113 (Attuazione della direttiva 2009/38/CE riguardante l’istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura per l’informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie).

Comunque, al di là degli accordi sindacali volti a depotenziare la norma, l'art. 8 resta in vigore e ciò – diversamente da quanto alcuni autorevoli esponenti della dottrina sostengono – più che consentire alle imprese il superamento delle “molte rigidità regolatorie” esistenti, in realtà contribuisce a parcellizzare e a complicare il nostro sistema di relazioni industriali, da molti punti di vista, non da ultimo perché consente alle imprese che (come FIAT), non aderiscono alla Confindustria, di dotarsi di un proprio contratto aziendale, tutt'affatto diverso e negoziato con modalità differenti da quelle previste nei diversi accordi interconfederali succedutisi nel tempo e, da ultimo, in quello del 31 maggio 2013.

Sicché anche questa rappresenta una questione critica, meritevole, a questo punto, di un intervento del legislatore, senza che possa rilevare in senso contrario la sentenza della Corte costituzionale n. 221 del 2012, che non ha avuto modo di esaminare il suddetto art. 8 nel suo contenuto precettivo ma solo con riguardo alla ipotizzata violazione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, violazione che è stata esclusa perché la disciplina sindacale e intersoggettiva del rapporto di lavoro è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Un successivo intervento legislativo in materia sindacale si è avuto con la legge 28 giugno 2012, n. 92 – la c.d. legge Fornero – e, in questo caso, il legislatore ha dimostrato una maggiore consapevolezza del quadro europeo, in primo luogo perché ha inserito tra le finalità della legge – espressamente indicate nell'art. 1 comma 1 – anche la promozione di “modalità partecipative di relazioni industriali in conformità agli indirizzi assunti in sede europea, al fine di migliorare il processo competitivo delle imprese”.

Si trattava di un obiettivo di grande rilievo, che risultava diretto – almeno nelle intenzioni – a determinare un cambiamento del “modo” in cui nel nostro Paese si affrontano i conflitti che sorgono nel mondo del lavoro e, quindi, nei singoli rapporti di lavoro.

Tale impressione è avvalorata dal fatto che, nella stessa legge, nei commi 62 e 63 dell'art. 4, sono indicati i criteri della delega conferita al Governo per l'adozione, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di “uno o più decreti legislativi finalizzati a favorire le forme di coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa, attivate attraverso la stipulazione di un contratto collettivo aziendale”, nel rispetto di una serie di



principi e criteri direttivi, tutti finalizzati a “conferire organicità e sistematicità alle norme in materia di informazione e consultazione dei lavoratori, nonché di partecipazione dei dipendenti agli utili e al capitale”.

Tale normativa, però, al momento non ha avuto seguito e, di conseguenza, nulla è cambiato, dal punto di vista della chiarezza delle regole, mentre nei fatti vi sono state molte novità, non sempre positive.

In particolare, per quel che riguarda le grandi realtà produttive, a parte il caso FIAT, il nostro Paese ha vissuto – e sta tuttora vivendo – due brutte storie di politica e relazioni industriali, che sono quelle dell’ILVA di Taranto e dell’ALCOA di Portovesme, che sono tuttora “aperte” e che, oltre a gravare pesantemente sui diretti interessati, incidono sull’immagine e sul PIL di tutto il Paese, da molteplici punti di vista, sicché – benché purtroppo non siano isolate nella nostra storia nazionale – può dirsi che esse, pur nella loro diversità, confermino emblematicamente la poca trasparenza del nostro sistema delle relazioni industriali e la necessità di un cambiamento di rotta.

Necessità che è avvertita anche da importanti esponenti dello stesso mondo sindacale, che pongono l’accento sulla pericolosa diffusione del modello di contrattazione FIAT (con conseguente deprivazione di una larga parte dei lavoratori del contratto nazionale), nonché sulla riscontrata disaffezione dei lavoratori dal sindacato e sulla difficoltà di dare voce ai lavoratori precari e rilevano che l’evidente arretramento delle condizioni di lavoro che si è avuto negli ultimi anni dipende anche da errori dei sindacati, derivanti dalla perdita di autonomia rispetto ai governi e alla politica.

### **3.- La questione della determinazione di univoci criteri di individuazione dei soggetti legittimati alla contrattazione collettiva.**

Per il raggiungimento dei suddetti obiettivi è evidente che si debba partire dalla soluzione della questione della determinazione di univoci criteri di individuazione dei soggetti legittimati alla contrattazione collettiva, che è basilare, in quanto è nella contrattazione collettiva che i sindacati si giocano, oggi, la propria credibilità ed il proprio futuro.

Questo è stato sottolineato anche dalla Corte costituzionale, che in più occasioni (sentenze n. 697 del 1988, n. 142 del 1980 e n. 34 del 1985) ha precisato come l’art. 39 Cost. – nell’esprimere “i due principi della libertà sindacale e dell’autonomia collettiva” – garantisce, così, “ai cittadini la libertà di organizzarsi in sindacati e ai

sindacati la libertà di agire nell'interesse dei lavoratori” e quindi demanda ai sindacati la regolamentazione dei conflitti di interessi che sorgono tra le contrapposte categorie mediante la stipulazione di contratti collettivi, consentendo pur nella tuttora mancata attuazione degli ultimi tre commi dell'art. 39 stesso, che un coordinamento tra Governo e sindacati per la disciplina di determinate materie, configurando così i sindacati come soggetti che si trovano ad operare, in concreto, per la realizzazione di fini che sono anche politici e socio-economici.

In questo contesto, la determinazione di univoci criteri per l'individuazione dei soggetti legittimati alla contrattazione collettiva, pur rappresentando una questione prioritaria, non è stata tuttavia ancora risolta in modo univoco perché, almeno finora, non sembra che sia stata trattata con il reale obiettivo di fare chiarezza.

Questo costituisce un'ulteriore – significativa – conferma di come il nostro ordinamento – pur essendo sicuramente molto evoluto e, nella sua impostazione generale, molto più garantista di tanti ordinamenti propri di altri Stati UE – tuttavia manchi di trasparenza e di come ciò, tra l'altro, ne determini la poca comprensibilità, specialmente in alcune sue componenti e in alcuni istituti, nelle sedi europee – e in particolare dinanzi alle Corti di Strasburgo e Lussemburgo – con le tristi e costose conseguenze che tutti conosciamo.

Tale grave difetto dipende principalmente dal male che più affligge il sistema nazionale, a tutti i livelli – compresi quelli della contrattazione collettiva – che è la c.d. “bulimia normativa”, che poi si riversa nelle aule giudiziarie sotto forma di “bulimia giudiziaria”.

Da più parti, da tempo, si evidenzia che l'Italia è sommersa da un diluvio di leggi, regolamenti, circolari, di fonte diversa: statale, regionale, degli enti locali, che poi devono essere sempre più spesso coordinate con norme di derivazione sovranazionale e/o internazionale.

Secondo alcune stime abbiamo il decuplo delle leggi (intese in senso tecnico e ampio) degli altri Stati della UE.

Basta considerare che, in media, ogni Regione ha circa mille leggi che vanno ad aggiungersi a quelle dello Stato, rendendo assai complicata la vita delle imprese e dei cittadini.

Ciò che è più grave è che questa situazione – oltre a tradursi in enormi costi per oneri burocratici sia per le imprese sia per i singoli cittadini – determina un caos

legislativo, per il sovrapporsi di regole confuse, ridondanti e contraddittorie, che incentivano l'illegalità, reprimono lo spirito di iniziativa e la capacità di impresa, limitano la libertà e la creatività delle persone, sconcertano i cittadini onesti, producono vantaggi competitivi per i disonesti. E che, per quel che riguarda il settore del lavoro, favoriscono il diffondersi di situazioni lavorative perennemente precarie, nonché contrazioni improvvise o addirittura azzeramenti dei dipendenti, che non sempre sono, nei fatti, giustificati dalla realtà aziendale e che comunque spesso avrebbero potuto essere prevenuti e gestiti diversamente con un differente modello di relazioni industriali, sia quando riguardano singole persone – che magari nei fatti sono discriminate, ma non riescono a dimostrarlo in giudizio o addirittura vengono indotte a non istaurare il giudizio stesso, mentre avrebbero potuto trovare tutela in sede stragiudiziale – sia quando si tratta di gruppi di persone.

Oltretutto, molti studiosi, fanno rilevare che una delle ragioni principali per le quali l'Italia è in cima alle classifiche della corruzione secondo gli indici internazionali è rappresentata proprio dall'eccesso di leggi. Si tratta di un fenomeno che spesso non viene preso in considerazione da questo punto di vista, ma che in realtà è fondamentale e riguarda sia lo Stato, sia le Regioni, sia gli enti locali.

Ed è noto da tempo che economisti, anche stranieri, e giuristi concordano sul fatto che la corruzione danneggia la crescita economica. Di recente, la Banca mondiale ha sostenuto che in Italia “un'efficace lotta alla corruzione produrrebbe un aumento del reddito superiore al 2,4%; le imprese crescerebbero del 3% annuo in più; la corruzione frena gli investimenti esteri perché rappresenta una tassa del 20%”. Inoltre per Transparency International Italia ogni grado di aumento del livello della corruzione riduce del 16% gli investimenti stranieri diretti mentre un miglioramento negli indici pari a una deviazione standard (2,38 punti) è associato a un incremento degli investimenti di oltre 4 punti e determina un incremento di oltre mezzo punto del Pil pro-capite.

Né va omissso di considerare che la diffusa illegalità, determinando grossi sprechi di denaro pubblico, è anche una delle cause dell'eccessiva pressione fiscale cui sono sottoposti coloro che sono corretti con il Fisco.

Nello scenario che si è aperto con la crisi economico-finanziaria che stiamo ancora vivendo, l'Italia per potere vincere la propria sfida verso lo sviluppo – anche se ispirato necessariamente a un modello diverso rispetto a quello di partenza – deve cominciare da un reale snellimento dell'enorme numero di norme che invadono la

nostra vita, complicandola, peggiorandone la qualità e, al contempo, contribuendo a scoraggiare investimenti stranieri.

Poiché tale situazione, anche dopo il c.d. taglia-leggi, non si può dire che sia stata efficacemente modificata, è ormai indispensabile porvi rimedio, specialmente con riferimento al mondo del lavoro, nell'interesse non solo di tutti coloro che direttamente ne sono protagonisti, ma anche del Paese nel suo complesso.

Del resto, questo consentirebbe anche di allineare meglio la realtà fattuale alla visione del lavoro e delle relazioni industriali che hanno avuto i nostri Costituenti quando hanno scelto di non circoscrivere in una disposizione specifica la proclamazione della inviolabilità della dignità umana, concependo tale principio come “valore fondante” di tutta la Carta, che riceve la suo massimo veicolo di affermazione nel lavoro. Ciò risulta dal primo comma dell'art. 1 della nostra Costituzione che – proclamando solennemente che «l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro» – lo fa sempre nella medesima ottica, di considerare il lavoro dei singoli consociati non solo come il mezzo con cui mettere a frutto i propri talenti e procurarsi un reddito, ma soprattutto nel senso di considerare il lavoro come lo strumento principale per dare «un contenuto concreto» alla partecipazione del singolo alla comunità.

Alla stessa logica risponde l'art. 39 della Costituzione e, in particolare, il primo comma di tale articolo, nel suo duplice significato di riconoscimento del diritto dei singoli lavoratori di associarsi liberamente con altri cittadini al fine di tutelare gli interessi comuni legati allo svolgimento dell'attività lavorativa e del diritto delle organizzazioni sindacali di svolgere liberamente e senza controlli la propria attività. Sotto questo secondo aspetto viene riconosciuto il principio dell'autonomia organizzativa, amministrativa e negoziale delle associazioni sindacali, ovvero la capacità di determinare le regole fondamentali della loro azione, di governarsi attraverso persone scelte tra gli stessi associati e il potere di definire autonomamente le condizioni di lavoro.

In tale ottica, la garanzia della libertà di associazione e organizzazione sindacale prevista dall'art. 39 Cost. viene considerata come l'applicazione al settore specifico dei rapporti socio-economici del principio generale di libertà associativa contenuto nell'art. 18 della stessa Costituzione. Ciò comporta che l'art. 39, inserito nel complessivo disegno cui è informata la Carta, debba essere collegato sia al principio solidaristico, specificamente enunciato nell'art. 2 e matrice di molte altre disposizioni costituzionali, sia al principio consacrato nel secondo comma dell'art. 3, nel senso

che la ivi prevista promozione dell'eguaglianza sostanziale tra i lavoratori e della loro effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, per i Costituenti determina l'impegno anche delle organizzazioni sindacali di rendersi – per la loro parte – strumenti di tale partecipazione, oltre che di tutela dei diretti interessi economici dei lavoratori (vedi; Corte costituzionale, sentenze n.15 del 1975 e n. 334 del 1988).

#### **4.- Le sentenze della Corte costituzionale antecedenti il referendum (sentenze n. 54 del 1974, n. 334 del 1988 e n. 30 del 1990).**

Nella descritta situazione, ben si comprende come le difficoltà riscontratesi, nel corso del tempo, in ordine alla questione della individuazione del soggetto legittimato a partecipare alla contrattazione collettiva abbiano comportato molteplici interventi della Corte costituzionale, aventi ad oggetto l'art. 19 dello Statuto dei lavoratori, che, per primo, ha garantito – in armonia con il precedente art. 14 dello stesso Statuto e con l'art. 39 Cost. – la presenza dei sindacati nei luoghi di lavoro attraverso la possibilità di costituire delle rappresentanze sindacali aziendali (RSA), prevedendo – nella formulazione originaria – due criteri alternativi per la individuazione dei soggetti collettivi titolari dei diritti sindacali, entrambi fondati sul principio di effettiva rappresentatività e costituiti, rispettivamente, dalle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale (lettera a) e dalle associazioni sindacali che fossero firmatarie di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva (lettera b).

Poco dopo l'entrata in vigore della norma la Corte costituzionale fu chiamata a valutarne la conformità con gli artt. 3 e 39 Cost. e, con la **sentenza n. 54 del 1974**, dichiarò la relativa questione infondata, sottolineando, fra l'altro, che la suindicata norma, nel prevedere i due suddetti criteri alternativi per la costituzione delle RSA, doveva considerarsi il frutto di una scelta compiuta dal legislatore – nella sfera della sua discrezionalità – razionale e consapevole, nonché adeguata a consentire il soddisfacimento delle reali esigenze economico-sociali poste alla base della legge n. 300 del 1970.

La Corte, in particolare, pose l'accento sul fatto che con tale scelta il legislatore, nel riconoscere a coloro che siano lavoratori in un'unità produttiva il potere di costituire per loro esclusiva volontaria iniziativa rappresentanze sindacali nella medesima unità – allo stesso tempo, “indicando i requisiti che devono avere le associazioni nel cui ambito può essere concretamente conferita la rappresentanza sindacale” – ha

dimostrato di volere “evitare che singoli individui o piccoli gruppi isolati di lavoratori, costituiti in sindacati non aventi requisiti per attuare una effettiva rappresentanza aziendale possano pretendere di espletare tale funzione compiendo indiscriminatamente nell’ambito dell’azienda attività non idonee e non operanti per i lavoratori e possano così dar vita ad un numero imprevedibile di organismi, ciascuno rappresentante pochi lavoratori, organismi i quali, interferendo nella vita dell’azienda a difesa di interessi individuali i più diversi ed anche a contrasto fra loro, abbiano il potere di pretendere l’applicazione di norme che hanno fini assai più vasti, compromettendo o quanto meno ostacolando l’operosità aziendale, quella dell’imprenditore ed anche la realizzazione degli interessi collettivi degli stessi lavoratori”.

Fino alla prima metà degli anni ottanta le relazioni industriali furono caratterizzate da una situazione di unità sindacale del tutto adeguata a quella avuta di mira dal legislatore dello Statuto.

Conseguentemente, in molti settori industriali, fu possibile fare sostanzialmente coincidere le RSA dell’art. 19 dello Statuto con i Consigli di fabbrica, attraverso la nomina da parte delle organizzazioni sindacali nelle RSA delle medesime persone che risultavano elette dai lavoratori come delegati.

Tuttavia, a partire dalla seconda metà degli anni ottanta, questo processo di unità sindacale subì una brusca interruzione e questo ebbe come effetto anche quello di mettere in crisi il sistema che si era venuto a creare per rendere compatibile la rappresentanza elettiva dei Consigli di fabbrica con la designazione delle RSA che, secondo la previsione dell’art. 19 dello Statuto, imponeva garanzie di presenza alle varie sigle presenti nei luoghi di lavoro.

Si giunse, così, alla Intesa-quadro del 1° marzo 1991 tra CGIL, CISL e UIL e al successivo Accordo interconfederale del 23 luglio 1993, sottoscritto da Governo, Confindustria, CGIL, CISL e UIL, con il quale si introdussero le Rappresentanze sindacali unitarie (RSU), la cui composizione «... deriva per 2/3 da elezione da parte di tutti i lavoratori e per 1/3 da designazione o elezione da parte delle organizzazioni stipulanti il CCNL, che hanno presentato liste, in proporzione ai voti ottenuti».

Con tale accordo si arrivò, quindi, ad una mediazione che consentiva di assicurare un riconoscimento anche alle organizzazioni sindacali minoritarie presenti in azienda, pur nel rispetto del principio del suffragio universale.

Nel successivo Accordo interconfederale stipulato il 20 dicembre 1993 fu concordata una disciplina maggiormente dettagliata delle modalità di costituzione e di funzionamento delle RSU nel settore industriale. Come è noto, a tale Accordo sono seguiti molti accordi a livello delle diverse categorie, mentre in alcuni importanti settori in genere non industriali (ad esempio, settore bancario ed assicurativo) le RSU non hanno trovato attuazione, almeno nell'immediato.

Mentre si svolgeva l'indicato processo a livello sindacale, la formulazione dell'art. 19 dello Statuto era al centro di forti dibattiti che determinarono ulteriori interventi della Corte costituzionale, tutti di rigetto delle diverse questioni di volta in volta proposte.

Nella **sentenza n. 334 del 1988** – a proposito della scelta del legislatore di riferire il criterio selettivo della “maggiore rappresentatività” del sindacato alla confederazione, anziché al diverso ambito di organizzazione del sindacato costituito dalla categoria – la Corte ha, fra l'altro, sottolineato che “la garanzia del libero sviluppo di una normale dialettica sindacale è assicurata dallo Statuto, non solo attraverso il divieto dei sindacati di comodo (art. 17), ma anche e soprattutto attraverso il fondamentale strumento di repressione della condotta antisindacale del datore di lavoro previsto dall'art. 28, il cui impiego presuppone una dimensione organizzativa – quella nazionale – che, per non essere legata né ad un'aggregazione a livello confederale-intercategoriale, né alla stipulazione di contratti collettivi, consente concreti spazi di operatività anche alle organizzazioni che dissentono dalle politiche sindacali maggioritarie perseguite a quel livello”.

La Corte ha soggiunto che “un meccanismo selettivo di sostegno qualificato dall'azione sindacale nei luoghi di lavoro deve non solo rifiutare logiche puramente aziendalistiche, estranee al ruolo a questa assegnato dalla Costituzione, ma evitare i pericoli di eccessiva frammentazione della rappresentanza sindacale”, già segnalati nella sentenza n. 54 del 1974. La Corte sottolineava, anche, che, comunque l'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale aveva reso possibile di pervenire all'individuazione di un complesso di indici sufficientemente precisi, tali da consentire «all'interprete – a prescindere da elencazioni legislative dettate ad altri fini – di verificare nei singoli casi concreti la sussistenza del requisito della “maggiore rappresentatività” misurandola sull'effettività di questa e non su assunzioni aprioristiche», convalidando così “l'opinione già espressa da questa Corte nel 1974 e condivisa dal giudice di legittimità, secondo cui la formula legislativa prescrive una valutazione non comparativa ma rafforzativa della rappresentatività e delinea una categoria aperta, cui può accedere ogni organizzazione sindacale che raggiunga la

consistenza e possieda le caratteristiche evidenziate dagli elementi sintomatici sopra richiamati”.

In particolare, “nel disporre il conferimento di diritti ulteriori rispetto a quelli assicurati alla generalità delle associazioni sindacali, agli organismi aziendali collegati alle confederazioni dotate di una compiuta rappresentanza pluri-categoriale (oltre che di una diffusa organizzazione a livello territoriale), il legislatore statutario ha indubbiamente compiuto una ben precisa opzione: consistente, da un lato, nel favorire un processo di aggregazione e di coordinamento degli interessi dei vari gruppi professionali, anche al fine di ricomporre, ove possibile, le spinte particolaristiche in un quadro unitario; dall’altro, nel dotare le organizzazioni sindacali – in ragione del complesso intreccio tra conflitto industriale e conflitti sociali – di strumenti idonei a pervenire ad una sintesi tra istanze rivendicative di tipo microeconomico e di tipo macroeconomico ed, insieme, di raccordare l’azione di tutela delle classi lavoratrici con la considerazione di interessi potenzialmente divergenti, quali, in particolare, quelli dei lavoratori non occupati”.

Il Giudice delle leggi poneva anche l’accento sul fatto che la scelta del legislatore derivando dalla valorizzazione, in funzione solidaristica, del modello intercategoriale del movimento sindacale, era conforme al modello delineato dalla nostra Costituzione.

La Corte ha anche precisato che l’art. 19 cit. non è stato concepito come “un involucro normativo rigido” del suddetto modello e ciò corrisponde all’intento del legislatore di tutelare nel modo migliore la libertà sindacale.

Infatti, “sul piano della struttura delle rappresentanze sindacali aziendali, la norma impugnata è, invero, assai generica, e perciò idonea sia a consentire lo sviluppo di moduli e logiche organizzative diverse, di volta in volta adeguate – come l’esperienza dimostra – alle singole realtà, sia a dar vita ad assetti coerenti ai principi di democrazia sindacale ed alle esigenze di rappresentanza delle varie figure professionali”. Mentre, “sul piano dei collegamenti delle rappresentanze con le organizzazioni extra-aziendali, il legislatore, onde garantire un effettivo pluralismo sindacale, ha consentito sufficienti spazi di libertà e di azione al sindacalismo autonomo mediante la disposizione di cui alla lett. b) del medesimo art. 19, che prevede che rappresentanze aziendali possono essere costituite nell’ambito di associazioni sindacali non affiliate alle confederazioni maggiormente rappresentative, sempreché queste siano firmatarie di contratti collettivi nazionali o provinciali di



lavoro applicati nell'unità produttiva. Per questa via, alle associazioni sindacali che raccolgano adeguati consensi è dato modo di affermarsi e di fruire delle ulteriori attribuzioni previste dal titolo III dello Statuto”.

Comunque, proprio per l'impostazione di cui si è detto, il Giudice delle leggi reputava “logico che la tutela rafforzata di un'ottica categoriale che segua indirizzi diversi da quella intercategoriale in tanto si legittima in quanto essa sia in grado di esprimere un livello di rappresentatività idonea a tradursi in effettivo potere contrattuale. Che poi la condizione tecnico-funzionale dell'acquisizione di un'autorità contrattuale concretamente operante possa incontrare difficoltà connesse al potere di accreditamento della controparte imprenditoriale, è problema che non può incidere sulle valutazioni di legittimità costituzionale, trattandosi di questione di mero fatto, che attiene alla realtà dinamica del conflitto sindacale, non idonea ad operare al di là della sfera del contingente: tant'è che in non pochi settori sono presenti rappresentanze collegate ad associazioni sindacali, non affiliate alle confederazioni ritenute maggiormente rappresentative”.

Con la successiva **sentenza interpretativa n. 30 del 1990** la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla conformità agli artt. 3 e 39 Cost. del principio di diritto affermato dalla Corte di cassazione (nelle sentenze n. 783 e n. 1913 del 1986) relativo alla nullità, per illiceità dell'oggetto, delle pattuizioni concernenti la concessione di permessi retribuiti a dirigenti di rappresentanze sindacali aziendali non rientranti tra quelle definite nell'art. 19 St. lav., e cioè costituite al di fuori dell'ambito delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale o delle associazioni comunque firmatarie di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva.

La Corte ha, in primo luogo, precisato che l'oggetto della questione sottoposta alla propria attenzione era proprio costituito dalla possibilità o meno di derogare al criterio selettivo previsto dalla lettera b) dell'art. 19 per il riconoscimento della tutela rafforzata al sindacalismo autonomo che, all'epoca, la norma collegava alla dimostrata capacità di esprimere, attraverso la firma di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva, un grado di rappresentatività idoneo a tradursi in effettivo potere contrattuale a livello extra-aziendale (vedi sentenza n. 334 del 1988) e che, pertanto, era considerato meritevole della medesima disciplina riconosciuta alle associazioni sindacali che corrispondono al principale criterio selettivo adottato al riguardo, che è quello della “maggiore rappresentatività” a livello pluricategoriale (art. 19, lett. a), finalizzato a favorire un processo di

aggregazione e coordinamento degli interessi dei vari gruppi professionali, di sintesi delle varie istanze rivendicative e di raccordo con le esigenze dei lavoratori non occupati.

La Corte ha respinto la questione, richiamando le proprie precedenti sentenze e sottolineando che, “al di fuori della rappresentatività generale presupposta nella lett. a), la lett. b) dell’art. 19 appresta un congegno di verifica empirica della rappresentatività nel singolo contesto produttivo, misurandola sull’efficienza contrattuale dimostrata almeno a livello locale, attraverso la partecipazione alla negoziazione ed alla stipula di contratti collettivi provinciali. Nel fissare a tale livello – extra-aziendale – la soglia minima della rappresentatività, il legislatore ha tra l’altro inteso evitare, o quanto meno contenere, i pregiudizi che alla libertà ed autonomia della dialettica sindacale, all’eguaglianza tra le varie organizzazioni ed all’autenticità del pluralismo sindacale possono derivare dal potere di accreditamento della controparte imprenditoriale”. Pertanto, “rispetto a tali pericoli, l’accesso pattizio alle misure di sostegno non offre alcuna garanzia oggettivamente verificabile, in quanto è strutturalmente legato al solo potere di accreditamento dell’imprenditore”.

Nell’ultima parte della sentenza la Corte – dopo aver affermato la perdurante validità delle “ragioni che spinsero il legislatore del 1970 a scoraggiare la proliferazione di micro-organizzazioni sindacali ed a favorire, secondo un’ottica solidaristica, la rappresentazione di interessi non confinati nell’ambito delle singole imprese o di gruppi ristretti” – si è tuttavia dichiarata “ben consapevole che, anche a causa delle incisive trasformazioni verificatesi nel sistema produttivo, si è prodotta in anni recenti una forte divaricazione e diversificazione degli interessi, fonte di più accentuata conflittualità; e che anche in ragione di ciò – nonché delle complesse problematiche che il movimento sindacale si è perciò trovato a dover affrontare – è andata progressivamente attenuandosi l’idoneità del modello disegnato nell’art. 19 a rispecchiare l’effettività della rappresentatività”.

La Corte aggiungeva che “prendere atto di ciò non significa, però ritenere che l’idoneo correttivo al logoramento di quel modello consista nell’espansione, attraverso lo strumento negoziale, del potere di accreditamento della controparte imprenditoriale, che .... può non offrire garanzie di espressione della rappresentatività reale. Si tratta, invece, di dettare nuove regole idonee ad inverare, nella mutata situazione, i principi di libertà e di pluralismo sindacale additati dal primo comma dell’art. 39 Cost.; prevedendo, da un lato, strumenti di verifica dell’effettiva rappresentatività delle associazioni, ivi comprese quelle di cui all’art. 19

dello Statuto; dall'altro la possibilità che le misure di sostegno – pur senza obliterare le già evidenziate esigenze solidaristiche – siano attribuite anche ad associazioni estranee a quelle richiamate in tale norma, che attraverso una concreta, genuina ed incisiva azione sindacale pervengano a significativi livelli di reale consenso”.

Infine, la Corte rilevava come non era di propria spettanza l'individuazione degli indici di rappresentatività, dei modi di verifica del consenso, dell'ambito in cui questa deve essere effettuata, dei criteri di proporzionalità della rappresentanza e degli strumenti di salvaguardia degli obiettivi solidaristici ed egualitari propri del sindacato. Ma, con un preciso monito al legislatore, il Giudice delle leggi non mancava “di segnalare che l'apprestamento di tali nuove regole – ispirate alla valorizzazione dell'effettivo consenso come metro di democrazia anche nell'ambito dei rapporti tra lavoratori e sindacato – è ormai necessario per garantire una più piena attuazione, in materia, dei principi costituzionali”.

#### **5.- Il referendum abrogativo del 1995: ammissione dei quesiti, risultati della votazione e relative ricadute sullo scenario dei rapporti tra le parti sociali.**

Il monito al legislatore contenuto nella sentenza costituzionale n. 30 del 1990 non ebbe seguito in sede parlamentare, in compenso vennero presentate alcune richieste di referendum popolare per l'abrogazione di alcune parti dell'art. 19 dello Statuto, oltre che della normativa sulla determinazione delle associazioni sindacali maggiormente rappresentative ai fini della legittimazione alla contrattazione collettiva nel settore del lavoro pubblico (all'epoca disciplinata dall'art. 47 del d.lgs. n. 29 del 1993).

Con la **sentenza n. 1 del 1994** la Corte costituzionale dichiarò ammissibili le seguenti richieste di referendum: 1) quella (massimalista) volta ad ottenere l'abrogazione di tutti i criteri di “maggiore rappresentatività” adottati dal citato art. 19, primo comma, lett. a) e b), per la selezione delle rappresentanze sindacali aziendali destinarie dei diritti e delle tutele previsti nel titolo III della legge n. 300 del 1970; 2) quella (minimalista) – legata alla prima da una relazione logica di alternatività subordinata – diretta ad ottenere almeno l'abrogazione dell'indice presuntivo di rappresentatività previsto dalla lettera a) nonché l'abbassamento al livello aziendale della soglia minima di verifica della rappresentatività effettiva prevista dalla lettera b); 3) infine, la richiesta di referendum volta all'abrogazione totale dell'art. 47 del d.lgs. n. 29 del 1993, modificato dal d.lgs. n. 546 del 1993, il quale, ai fini della partecipazione alla contrattazione collettiva nel pubblico impiego, rimetteva la definizione della

maggior rappresentatività sindacale a un apposito accordo tra il governo e le confederazioni sindacali già qualificate come maggiormente rappresentative ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. 23 agosto 1988, n. 395 (Accordo intercompartimentale per il triennio 1988-90).

La Corte chiariva anche che: a) nel caso di votazione favorevole ad entrambi i quesiti sull'art. 19, il risultato del referendum minimalista sarebbe stato assorbito dal risultato del referendum massimalista; b) nella suddetta ipotesi, la norma residua, avrebbe previsto l'ammissibilità indiscriminata ai benefici del titolo III della legge n. 300 del 1970 di qualsiasi gruppo di lavoratori autoqualificantesi "rappresentanza sindacale aziendale", senza alcun controllo del grado di effettiva rappresentatività; c) ma ciò non creava problemi di ammissibilità in quanto il legislatore avrebbe avuto la possibilità di "intervenire dettando una disciplina sostanzialmente diversa da quella abrogata, improntata a modelli di rappresentatività sindacale compatibili con le norme costituzionali e in pari tempo consoni alle trasformazioni sopravvenute nel sistema produttivo e alle nuove spinte aggregative degli interessi collettivi dei lavoratori", come, del resto, già auspicato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 30 del 1990 cit.

Com'è noto, in occasione del successivo referendum indetto con d.P.R. 5 aprile 1995 e tenutosi l'11 giugno 1995, tra quelli suindicati ottennero il prescritto quorum il quesito relativo agli indici di rappresentatività per la contrattazione nel lavoro pubblico e, per pochissimi voti – come ricorda anche la sentenza n. 231 del 2013 – il solo "il quesito minimalista" relativo all'art. 19 cit., con la conseguenza di dare luogo ad una norma attributiva del potere di costituire rappresentanze sindacali aziendali alle sole associazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva di qualunque livello fossero, dunque anche di livello aziendale.

Tale abrogazione parziale, quale che sia stata la reale intenzione dei proponenti, di fatto ha determinato la chiusura di una delle strade per l'accesso ai diritti sindacali in azienda, causando notevoli distorsioni, in quanto si è avuto un restringimento della possibilità per tanti soggetti sindacali rappresentativi di addivenire al riconoscimento dei diritti sindacali, anziché un aumento della democrazia e l'affermazione di un maggiore pluralismo sindacale, che erano gli obiettivi della richiesta referendaria, come intesa anche dai votanti.

In altri termini, per effetto dell'art. 19 come "mutilato" dal referendum minimalista, il riconoscimento dei diritti sindacali è venuto, di fatto, a dipendere dall'accreditamento

presso il datore di lavoro, cioè dalla scelta dell'imprenditore di trattare e siglare accordi con questa o quella sigla sindacale e di escludere questa o quell'altra, ciò in quanto, con l'abbassamento al livello aziendale della soglia minima di verifica della rappresentatività effettiva, l'unico indice di tale rappresentatività è divenuto la sottoscrizione del contratto applicato nell'unità produttiva.

Si è pertanto venuta a creare una situazione ancor più restrittiva e meno trasparente di quella per la quale la Corte costituzionale, fin dalla sentenza n. 30 del 1990, aveva auspicato un intervento riformatore dei criteri di accesso ai diritti sindacali individuati dal legislatore del '70, rinnovando l'auspicio nella sentenza n. 1 del 1994.

Parallelamente a tale evoluzione, nel settore del lavoro pubblico, dopo l'abrogazione referendaria dell'art. 47 del d.lgs. n. 29 del 1993, si è registrato un breve periodo di applicazione dell'art. 19 St. lav. come indice di selezione dei soggetti cui attribuire i diritti sindacali nei luoghi di lavoro, cui ha posto fine l'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 396 del 1997, introducendo, come strumento selettivo, la previa rappresentatività *ex art. 47-bis* per l'ammissione alle trattative negoziali e per l'attribuzione delle specifiche prerogative.

La normativa è stata poi ulteriormente modificata dal d.lgs. n. 80 del 1998, ora trasfuso nel d.lgs. n. 165 del 2001, il cui art. 42 prevede per le modalità di costituzione delle RSU, una disciplina diversa sia rispetto a quella di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 396 del 1997 cit. sia rispetto a quella che si applica nel settore del lavoro privato., mentre nel successivo art. 43, dedicato specificamente alla rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva, si dettano i criteri per la individuazione delle organizzazioni maggiormente rappresentative da ammettere, appunto, alla contrattazione collettiva.

**6.- Le decisioni della Corte costituzionale del quinquennio successivo al referendum (sentenze n. 492 del 1995 e n. 244 del 1996, ordinanze n. 345 del 1996, n. 148 del 1997 e n. 76 del 1998).**

Nella sentenza n. 492 del 1995 la Corte costituzionale, pur non essendo stata chiamata ad esaminare direttamente l'art. 19 St. lav. nella sua nuova formulazione, ha comunque affrontato, ad altri fini, il tema della "maggiore rappresentatività", affermando, fra l'altro, che – pur dopo l'abolizione dal testo del citato art. 19 della espressione "confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale" ad opera del d.P.R. n. 312 del 1995 (in esito al referendum indetto col d.P.R. 5 aprile 1995) – comunque "il criterio del grado di rappresentatività continua ad avere la sua

rilevanza in forza dell'altro indice previsto dalla stessa norma, e precisamente di quello che fa riferimento alle associazioni sindacali che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva", venendo "così valorizzata l'effettività dell'azione sindacale – desumibile dalla partecipazione alla formazione della normativa contrattuale collettiva – quale presunzione di detta maggiore rappresentatività".

La Corte ha rilevato, altresì, che "analoghe considerazioni possono essere svolte con riguardo alle rappresentanze sindacali nel pubblico impiego (art. 47 nel testo risultante dal decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546), pur considerando gli effetti del referendum indetto con il ... d.P.R. 5 aprile 1995".

Pertanto – sulla base di questa ampia impostazione – il Giudice delle leggi ha sottolineato che il nostro sistema sindacale è basato su un principio organizzativo operante attraverso un meccanismo di selezione delle associazioni legittimate, che è imperniato sul concetto di maggiore rappresentatività del sindacato (vedi anche sentenza n. 975 del 1988). E tale "principio trova la sua ragionevole giustificazione nell'esigenza di assicurare ad ogni associazione di categoria la possibilità di essere comparata con le altre, senza cristallizzare una valutazione che deve rimanere fluida, atteso che la rappresentatività è per sua natura soggetta a variazioni sia in aumento che in diminuzione; per cui non pare consentito perpetuare una situazione che deve invece essere considerata contingente". Peraltro, nella periodica verifica della valutazione della rappresentatività del sindacato, da effettuare tenendo conto del suo mutevole grado di effettività, si deve considerare che – benché, fra gli indici di rappresentatività, il dato quantitativo, costituito dalla misura di adesione formale al sindacato, abbia una grande rilevanza – tuttavia non possono essere trascurati altri indici come quello della maggiore attitudine ad esprimere gli interessi dei lavoratori, specie in relazione all'attività svolta per la composizione dei conflitti.

La Corte poneva l'accento sul fatto che nella importante elaborazione della giurisprudenza ordinaria e della dottrina successive al referendum erano state messe in rilievo molte inadeguatezze del nuovo testo dell'art. 19 St. lav., risultante dalla modifica referendaria, sottolineandosi, fra l'altro, che esso rendeva possibile che ad un sindacato, nel quale si riconoscessero in ipotesi anche tutti i lavoratori addetti ad un'unità produttiva, fosse negato l'accesso alla tutela privilegiata, solo per il rifiuto del datore di lavoro di stipulare qualsiasi contratto collettivo con quel sindacato, "vuoi regolando il rapporto con plurimi contratti individuali, vuoi applicando esclusivamente il contratto collettivo nazionale stipulato da un sindacato nazionale

che non raccoglie consensi nell'unità produttiva", scegliendo con chi trattare e raggiungere un accordo, e così potendo determinare a quale sia la sigla sindacale cui debbano essere accordate tutele e benefici<sup>5</sup>.

Si specificava, altresì, che con il nuovo testo dell'art. 19 St. lav. non veniva riconosciuto alcuno spazio – e, conseguentemente, alcuna tutela – al requisito della intercategoriale e della pluricategoriale, mentre tale requisito era stato molto valorizzato in precedenti pronunzie della Corte costituzionale (in particolare nelle sentenze n. 388 del 1988 e n. 30 del 1990 cit.), come indice del “carattere indivisibile degli interessi dei lavoratori” e, in quanto tale, come elemento funzionale alla stessa configurazione del ruolo del movimento sindacale propria dei Costituenti, secondo cui tale l'attività sindacale deve inserirsi in “un processo di aggregazione e di coordinamento degli interessi dei vari gruppi professionali, anche al fine di ricomporre, ove possibile, le spinte particolaristiche in un quadro unitario”.

Dall'applicazione dei principi affermati in precedenti pronunzie (in particolare, nelle sentenze n. 388 del 1988 e n. 30 del 1990 cit.) alla nozione nuova di “rappresentatività” la sentenza n. 492 del 1995 faceva discendere la conseguenza per cui in presenza di una evidente rappresentatività, derivante dal consenso proveniente da parte dei lavoratori, la mancata stipulazione del contratto collettivo non poteva costituire impedimento alla legittimazione alla costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali.

Nel pieno del descritto dibattito, la Corte costituzionale, con la **sentenza n. 244 del 1996**, fu chiamata di nuovo ad esprimersi in materia, questa volta con specifico riferimento all'art. 19 St. lav., censurato, nel nuovo testo, sempre in riferimento agli artt. 3 e 39 Cost., nella parte relativa alla limitazione del riconoscimento delle rappresentanze aziendali alle sole organizzazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva.

La Corte ha dichiarato l'infondatezza della questione, ma con una motivazione molto interessante che parte dalla affermazione della non condivisibilità delle due premesse interpretative su cui si basavano le ordinanze di rimessione, costituite da: 1) la tesi in base alla quale l'art. 19 priverebbe il sindacato della “autonomia del proprio riconoscimento”, assoggettandolo a un potere di accreditamento del datore di lavoro;

---

<sup>5</sup> Vedi, per tutti, tra i commentatori della sentenza costituzionale n. 492 del 1995: G. AMOROSO, *Nuovo intervento della Corte Costituzionale sulla nozione di "maggiore rappresentatività" delle associazioni sindacali e possibili riflessi sull'art. 19 dello Statuto dei lavoratori* in *Foro it.* 996, I, 5 e ss.

2) l'assunto secondo cui l'art. 19 conserverebbe tuttavia la funzione di referente generale per la definizione, anche ai livelli extra-aziendali, della nozione di maggiore rappresentatività.

Quanto al primo argomento, la Corte ha precisato, anzitutto, che il concetto di “potere di accreditamento”, in senso proprio, “designa il caso in cui il datore di lavoro, *nullo jure cogente*, concede pattiziamente una o più agevolazioni previste dal titolo III della legge n. 300 del 1970 alla rappresentanza aziendale di una associazione sindacale priva dei requisiti legali per averne diritto”, questa era la fattispecie oggetto del giudizio che ha dato luogo alla sentenza, interpretativa di rigetto, n. 30 del 1990, la quale, non ha messo in discussione “l'idoneità della contrattazione collettiva quale criterio di accertamento della rappresentatività dei sindacati stipulanti”, ma, tutt'al contrario – in adesione alla giurisprudenza della Corte di cassazione<sup>6</sup> – ha escluso che, per concessione del datore di lavoro, potessero accedere ai benefici del titolo III associazioni sindacali, prive della rappresentatività presuntiva all'epoca prevista dalla lettera a) dell'art. 19 (poi abrogata), le quali non fossero qualificate, ai sensi della lettera b), dalla partecipazione alla contrattazione collettiva vigente in azienda.

Il Giudice delle leggi ha sottolineato poi che, in base all'art. 19 – pure nella versione risultante dalla prova referendaria – “la rappresentatività del sindacato non deriva da un riconoscimento del datore di lavoro espresso in forma pattizia, ma è una qualità giuridica attribuita dalla legge alle associazioni sindacali che abbiano stipulato contratti collettivi (nazionali, locali o aziendali) applicati nell'unità produttiva”.

In particolare, “l'esigenza di oggettività del criterio legale di selezione comporta un'interpretazione rigorosa della fattispecie dell'art. 19, tale da far coincidere il criterio con la capacità del sindacato di imporsi al datore di lavoro, direttamente o attraverso la sua associazione, come controparte contrattuale”.

Pertanto, “non è sufficiente la mera adesione formale a un contratto negoziato da altri sindacati, ma occorre una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto; nemmeno è sufficiente la stipulazione di un contratto qualsiasi, ma deve trattarsi di un contratto normativo che regoli in modo organico i rapporti di lavoro, almeno per un settore o un istituto importante della loro disciplina, anche in via

---

<sup>6</sup> Vedi per tutte: Cass. 5 dicembre 1988 n. 6613 con riferimento all'originaria formulazione dell'art. 19 cit. e con riguardo alla formulazione risultante dall'abrogazione referendaria: Cass. 27 agosto 2002 n. 12584; Cass. 10 2005, n. 269; Cass. 1 febbraio 2005, n. 1892 e, di recente, Cass. 27 gennaio 2011, n. 1955 nonché Cass. 24 aprile 2013, n. 10001.



integrativa, a livello aziendale, di un contratto nazionale o provinciale già applicato nella stessa unità produttiva”.

Infatti, “respinto dalla volontà popolare il principio della rappresentatività presunta sotteso all’abrogata lettera a), l’aver tenuto fermo, come unico indice giuridicamente rilevante di rappresentatività effettiva, il criterio della lettera b), esteso però all’intera gamma della contrattazione collettiva, si giustifica, in linea storico-sociologica e quindi di razionalità pratica, per la corrispondenza di tale criterio allo strumento di misurazione della forza di un sindacato, e di riflesso della sua rappresentatività, tipicamente proprio dell’ordinamento sindacale”.

Ciò comporta che l’art. 19 debba essere inteso nel senso di valorizzare “l’effettività dell’azione sindacale, desumibile dalla partecipazione alla formazione della normativa contrattuale collettiva” (sentenza n. 492 del 1995), quale indicatore di rappresentatività già apprezzato dalla sentenza n. 54 del 1974 come “non attribuibile arbitrariamente o artificialmente, ma sempre direttamente conseguibile e realizzabile da ogni associazione sindacale in base a propri atti concreti e oggettivamente accertabili dal giudice”.

Sulla base di tale interpretazione della norma ritenuta conforme alla sua *ratio*, la Corte è pervenuta ad escluderne il contrasto con i richiamati parametri costituzionali. Infatti: 1) con riguardo all’art. 39 Cost., la Corte ha precisato che “le norme di sostegno dell’azione sindacale nelle unità produttive, in quanto sopravanzano la garanzia costituzionale della libertà sindacale, ben possono essere riservate a certi sindacati identificati mediante criteri scelti discrezionalmente nei limiti della razionalità”; 2) mentre in riferimento all’art. 3 Cost. si rileva che “una volta riconosciuto il potere discrezionale del legislatore di selezionare i beneficiari di quelle norme, le associazioni sindacali rappresentate nelle aziende vengono differenziate in base a (ragionevoli) criteri prestabiliti dalla legge, di guisa che la possibilità di dimostrare la propria rappresentatività per altre vie diventa irrilevante ai fini del principio di eguaglianza”.

A tale ultimo riguardo, la Corte ha soggiunto che “si tratta di una possibilità astratta, non concretabile se non con un intervento legislativo”. In particolare, una volta “escluso, perché condannato dal responso referendario, l’indicatore presuntivo collegato all’affiliazione a una confederazione maggiormente rappresentativa sul piano nazionale, in alternativa a quello adottato dall’art. 19 sono proponibili o l’indicatore previsto dall’art. 39, quarto comma, Cost., collegato al numero degli

iscritti al sindacato, oppure l'indicatore collegato al numero di voti ottenuti in elezioni a suffragio universale indette nelle unità produttive: il primo non è certo agibile mediante semplice autocertificazione del sindacato interessato (la difficoltà di organizzare una sorta di anagrafe sindacale è una delle ragioni che hanno ostacolato l'attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost.); il secondo presuppone l'introduzione di una normativa che preveda elezioni aperte a tutti i sindacati (senza i limiti previsti dall'Accordo interconfederale 20 dicembre 1993 sulla costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie), e inoltre fissi una soglia di voti il cui superamento conferisce al sindacato la qualità rappresentativa".

In base all'indicata interpretazione, la Corte ha reputato palesemente inattendibile la seconda premessa su cui si fondavano gli atti di rimessione, rappresentata dall'irragionevolezza del nuovo testo dell'art. 19, derivante dal fatto che esso conserverebbe la funzione di referente generale per la definizione, anche ai livelli extra-aziendali, della nozione di maggiore rappresentatività.

Al riguardo la Corte ha sottolineato che, con la «caduta la lettera a) dell'art. 19, il concetto di "maggiore rappresentatività" ha perduto la rilevanza di fonte di rappresentatività presunta ai fini endo-aziendali», sicché non «è possibile trasferire alla norma residua (*ex* lettera b), tanto meno dopo l'allargamento alla contrattazione aziendale, la funzione di modello di riferimento per la determinazione del concetto a fini extra-aziendali: le associazioni sindacali maggiormente rappresentative sono qualificate essenzialmente, oltre che dall'effettività dell'azione sindacale, dalla loro articolazione a livello nazionale e dai caratteri di intercategorialità e pluricategorialità».

L'obiettivo del referendum approvato dal corpo elettorale era quello di stabilire che il criterio selettivo previsto dall'art. 19 vale esclusivamente per l'individuazione dei sindacati le cui rappresentanze nelle unità produttive sono destinatarie dei diritti e delle tutele previsti nel titolo III della legge n. 300 del 1970.

In questo – affermava la Corte – si esauriscono gli effetti della modifica apportata alla disposizione. Pertanto, al fine dell'applicazione delle norme che, ai livelli sovra-aziendali, attribuiscono alle associazioni sindacali più rappresentative la legittimazione a stipulare determinati contratti collettivi oppure diritti di informazione o di consultazione, la nozione di maggiore rappresentatività si definisce autonomamente dall'art. 19, in base alle singole disposizioni che la utilizzano e alla stregua dei requisiti di fondo, messi in evidenza dall'analisi giurisprudenziale.

Con le successive **ordinanze n. 345 del 1996, n. 148 del 1997 e n. 76 del 1998** la Corte ha esaminato analoghe questioni di legittimità costituzionale riguardanti l'art. 19 St. lav., dichiarandole manifestamente infondate, anche con riferimento alla ipotizzata violazione dell'art. 2 Cost.

In particolare, la Corte è tornata a precisare quale è il tipo di incidenza sulle scelte del sindacato derivante dall'effetto legale, esterno al contenuto del regolamento negoziale, collegato dall'art. 19 alla sottoscrizione di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva ed ha, altresì, respinto i profili di censura riferiti all'art. 39 Cost. – nonché all'art. 2 Cost. in base ad argomentazioni simili – relativi alla asseritamente minorata o, addirittura, elisa libertà del sindacato di accettare o meno la stipula di un contratto collettivo in funzione esclusiva della migliore tutela dei propri rappresentati, in base all'assunto secondo cui il contesto generato dalla disposizione impugnata potrebbe indurre il sindacato a privilegiare la ricerca del consenso della controparte datoriale per acquisire i vantaggi derivanti dall'accesso alla c.d. legislazione di sostegno, con conseguente sviamento dal proprio ruolo istituzionale.

La Corte ha, infatti, sottolineato che la tutela costituzionale dell'autonomia collettiva garantisce la libertà di decisione del sindacato in ordine alla stipulazione di un contratto collettivo con un certo contenuto, e dunque garantisce il sindacato contro comportamenti dell'altra parte o di terzi, in particolare del potere politico, diretti a interferire nel processo di formazione della sua volontà, turbandone la libera esplicazione. Peraltro, tale evenienza, pur potendo in qualche misura condizionare il sindacato, non è tale da viziare la determinazione volitiva, ma semmai è un fattore del calcolo costi-benefici che il sindacato, come ogni contraente, deve compiere per valutare la convenienza di stipulare o no il contratto alle prospettate condizioni.

D'altra parte, quanto all'ipotizzata lesione dell'art. 2 Cost. – che garantisce i diritti inviolabili dell'individuo non solo nei confronti dei poteri pubblici, ma anche nei confronti delle autorità private preposte al governo delle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità – la Corte ha precisato che un sindacato, quale quello ipotizzato dal remittente, “disposto a sottoscrivere un cattivo contratto per i suoi rappresentati pur di ritagliarsi una porzione di potere in azienda, non lede alcun diritto inviolabile dei suoi iscritti, ma semplicemente non tutela come dovrebbe i loro interessi configurandosi o come un sindacato sfuggito al controllo degli associati, cioè non più rispettoso del precetto costituzionale di democraticità interna, o, al limite, come un sindacato di comodo vietato dall'art. 16 dello statuto” (ordinanza n. 345 del 1996 cit.).

## **7.– La sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 2013: contenuto complessivo.**

Non deve stupire che si giunga solo ora ad esaminare più da vicino il testo della sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 2013, peraltro a mio avviso molto chiaro e lineare.

Infatti, per quel che si è detto fin dall'inizio di questa relazione, solo attraverso una piena consapevolezza del contenuto delle precedenti decisioni della Corte che si sono occupate degli indici della “rappresentatività sindacale” e che hanno esaminato l'art. 19 St. lav. si può apprezzare meglio il contenuto decisorio di quest'ultima sentenza e quindi valutarne gli effetti, tenendo conto anche degli esiti complessivi del vivace dibattito che nell'immediato ne è scaturito.

A tal fine è bene ricordare che, come precisato dalla stessa Corte costituzionale, tutti i giudici remittenti – sia pure con argomentazioni non del tutto coincidenti – hanno censurato l'art. 19, primo comma, lettera b), della legge n. 300 del 1970 nella parte relativa alla mancata previsione della possibilità di costituire rappresentanze aziendali anche alle associazioni sindacali che abbiano comunque partecipato alla negoziazione dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, pur non avendoli poi, per propria scelta, sottoscritti, anziché alle sole associazioni sindacali che siano firmatarie dei suddetti contratti collettivi.

In particolare, il Tribunale di Modena motivava la rilevanza della questione “in ragione del fatto che, nei giudizi (riuniti) innanzi ad esso pendenti, il sindacato ricorrente (FIOM) aveva denunciato il comportamento antisindacale delle controparti imprenditoriali (varie società del gruppo FIAT), le quali avevano disconosciuto la sua legittimazione a costituire rappresentanze sindacali, nelle rispettive unità produttive, in conseguenza, appunto, della mancata sottoscrizione del contratto collettivo, ivi applicato, da parte di esso sindacato, che pure aveva attivamente partecipato alle trattative che ne avevano preceduto la conclusione”.

Lo stesso remittente, pur conoscendo la sentenza n. 244 del 1996 e la ordinanza n. 345 del 1996 della Corte costituzionale, – che, come si è detto, hanno, rispettivamente, escluso la fondatezza, e dichiarato poi la manifesta infondatezza, di questioni di legittimità costituzionale fra loro identiche dell'art. 19, primo comma, lettera b), dello Statuto dei lavoratori, in riferimento ai medesimi parametri (artt. 3 e 39 Cost.) ora nuovamente evocati – ha sottolineato che quelle pronunzie – legate ad un diverso contesto, connotato dalla unitarietà di azione dei sindacati e dalla unitaria

sottoscrizione dei contratti collettivi applicati in azienda, nel quale «ragionevolmente quella sottoscrizione poteva essere assunta a criterio misuratore della forza del sindacato e della sua rappresentatività» – dovessero essere «ripensate alla luce dei mutamenti intercorsi nelle relazioni sindacali degli ultimi anni», «caratterizzate dalla rottura della unità di azione delle organizzazioni maggiormente rappresentative e dalla conclusione di contratti collettivi “separati”». Il giudice *a quo* aveva altresì rilevato come un ulteriore elemento di profonda alterazione dello scenario delle attuali relazioni sindacali sia rappresentato “dal nuovo sistema contrattuale, definito «autoconcluso ed autosufficiente», instaurato dalle società del Gruppo FIAT, le quali, uscite dal sistema confindustriale e recedute dal CCNL per i metalmeccanici, hanno stipulato, nelle rispettive aziende, un separato contratto collettivo specifico di primo livello, sottoscritto appunto solo da associazioni sindacali diverse dalla ricorrente,” FIOM. Inoltre, il Tribunale di Modena rilevava che anche il quadro normativo di riferimento aveva subito notevoli modifiche, soprattutto in conseguenza “della copiosa legislazione che ha elevato la contrattazione collettiva a fonte integrativa, suppletiva o derogatoria, della propria disciplina, in correlazione, sempre, ad un parametro di effettiva, e comparativamente maggiore, rappresentatività dei sindacati stipulanti”.

La Corte costituzionale, nel respingere le diverse eccezioni di inammissibilità prospettate, ha sottolineato: 1) l’inesattezza dell’assunto secondo cui “l’esistenza di una precedente pronuncia di non fondatezza (ed anche di manifesta infondatezza) – nella specie: la sentenza n. 244 del 1996 – di una questione (ove pur) identica a quella riproposta dal giudice *a quo* sia, come si eccepisce, ostativa all’ammissibilità di quest’ultima, potendo un tal precedente unicamente, invece, rilevare nella successiva fase di esame del merito della questione stessa, alla luce degli eventuali nuovi profili argomentativi a suo supporto offerti dal rimettente”; 2) la non sostenibilità della tesi della incertezza o perplessità del *petitum* della questione, essendo chiaro che la richiesta dei giudici *a quibus* alla Corte – in ragione della prospettata incostituzionalità dell’art. 19, primo comma, lettera b), della legge n. 300 del 1970 – non era diretta ad ottenere una decisione demolitoria – che effettivamente avrebbe potuto determinare un vuoto normativo colmabile solo dal legislatore – ma era, inequivocabilmente, volta ad una pronuncia additiva, idonea “a consentire di estendere la legittimazione alla costituzione di rappresentanze aziendali anche ai sindacati che abbiano attivamente partecipato alle trattative per la stipula di contratti collettivi applicati nell’unità produttiva, ancorché non li abbiano poi sottoscritti (per ritenuta loro non idoneità a soddisfare gli interessi dei lavoratori)”, non condividendo

la strada della interpretazione sistematica, evolutiva o, comunque, costituzionalmente adeguata della norma impugnata, percorsa da altri giudici del merito per giungere al suddetto risultato.

Nel passare all'esame del merito della questione, la Corte ha ripercorso tutte le tappe della propria giurisprudenza sull'art. 19, primo comma, dello Statuto dei lavoratori.

Nel corso di tale ricostruzione è stato, in primo luogo, precisato che nelle sentenze relative alla versione originaria di detto articolo (anteriore al referendum del 1995), «nell'affermare la razionalità del disegno statutario, con i due livelli di protezione accordata alle organizzazioni sindacali (libertà di associazione, da un lato, e selezione dei soggetti collettivi fondata sul principio della loro effettiva rappresentatività, dall'altro), la Corte si è soffermata anche sul criterio della “maggiore rappresentatività”, che pur conducendo a privilegiare le confederazioni “storiche”, non precludeva rappresentanze aziendali nell'ambito delle associazioni sindacali non affiliate alle confederazioni maggiormente rappresentative, purché si dimostrassero capaci di esprimere, attraverso la firma di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva, un grado di rappresentatività idoneo a tradursi in effettivo potere contrattuale a livello extra-aziendale (sentenze n. 334 del 1988 e n. 54 del 1974)».

Si è ricordato, poi, che in seguito al dibattito critico sviluppatosi a partire dalla seconda metà degli anni ottanta «in vista di una esigenza di revisione del meccanismo selettivo della “maggiore rappresentatività” previsto ai fini della costituzione delle rappresentanze nei luoghi di lavoro», è stata proprio la Corte costituzionale, nella sentenza n. 30 del 1990, “a segnalare, con un monito al legislatore, l'ormai ineludibile esigenza di elaborare nuove regole che conducessero a un ampliamento della cerchia dei soggetti chiamati ad avere accesso al sostegno privilegiato offerto dal Titolo III dello Statuto dei lavoratori, oltre ai sindacati maggiormente rappresentativi”

Il suddetto invito al legislatore è stato ribadito nella sentenza n. 1 del 1994, che ha dato ingresso ai due suddetti quesiti referendari (quello “massimalista” e quello “minimalista”) finalizzati all'abrogazione – con esiti, rispettivamente, diversi – dei criteri di rappresentatività sindacale indicati dall'art. 19 St. lav.

In tale ultima sentenza la Corte, «nella consapevolezza dei profili di criticità che avrebbero potuto annidarsi nel testo risultante dall'eventuale conformazione referendaria, nuovamente ... sottolineò che, comunque “il legislatore potrà

intervenire dettando una disciplina sostanzialmente diversa da quella abrogata, improntata a modelli di rappresentatività sindacale compatibili con le norme costituzionali e in pari tempo consoni alle trasformazioni sopravvenute nel sistema produttivo e alle nuove spinte aggregative degli interessi collettivi dei lavoratori”».

Poiché nel referendum tenutosi l'11 giugno 1995, ottenne il *quorum* solo “il quesito minimalista”, in base al testo dell'art. 19 conseguente alla disposta abrogazione parziale, il potere di costituire rappresentanze aziendali è stato attribuito alle sole associazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva di qualunque livello essi siano, dunque anche di livello aziendale.

I commentatori della normativa “di risulta”, non mancarono “di sottolineare come questa – pur coerente con la *ratio* referendaria di allargare il più possibile le maglie dell'*agere* sindacale anche a soggetti nuovi che fossero realmente presenti ed attivi nel panorama sindacale – rischiasse, però, nella sua accezione letterale, di prestare il fianco ad una applicazione sbilanciata: per un verso, in eccesso, ove l'espressione «associazioni firmatarie» fosse intesa nel senso della sufficienza di una sottoscrizione, anche meramente adesiva, del contratto a fondare la titolarità dei diritti sindacali in azienda (con virtuale apertura a sindacati di comodo); e, per altro verso, in difetto, ove interpretata, quella espressione, come ostativa al riconoscimento dei diritti in questione nei confronti delle associazioni che, pur connotate da una azione sindacale sorretta da ampio consenso dei lavoratori, avessero ritenuto di non sottoscrivere il contratto applicato in azienda”.

Peraltro, nel quinquennio successivo al referendum, la Corte è stata nuovamente chiamata ad esaminare l'art. 19 – sentenza n. 244 del 1996, ordinanze n. 345 del 1996, n. 148 del 1997 e n. 76 del 1998 – ma si è limitata a fornire indicazioni solo in merito al primo dei due sottolineati punti critici, che era l'unico rilevante per le fattispecie *sub judice*.

In particolare, con la sentenza n. 244 del 1996, per l'aspetto suindicato, l'art. 19, «pur nella versione risultante dalla prova referendaria», ha superato il vaglio di costituzionalità sulla base di una esegesi costituzionalmente orientata, “in virtù della quale, dalla premessa che «la rappresentatività del sindacato non deriva da un riconoscimento del datore di lavoro espresso in forma pattizia», bensì dalla «capacità del sindacato di imporsi al datore di lavoro come controparte contrattuale», la Corte ha inferito che «non è perciò sufficiente la mera adesione formale a un contratto negoziato da altri sindacati, ma occorre una partecipazione attiva al processo di

formazione del contratto», e che «nemmeno è sufficiente la stipulazione di un contratto qualsiasi, ma deve trattarsi di un contratto normativo che regoli in modo organico i rapporti di lavoro, almeno per un settore o un istituto importante della loro disciplina, anche in via integrativa, a livello aziendale di un contratto nazionale o provinciale già applicato nella stessa unità produttiva»“.

In questi termini, la Corte ha ritenuto l'indice selettivo di cui alla lettera b), del primo comma, dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori giustificato, «in linea storico-sociologica e quindi di razionalità pratica, per la corrispondenza di tale criterio allo strumento di misurazione della forza di un sindacato, e, di riflesso, della sua rappresentatività, tipicamente proprio dell'ordinamento sindacale».

Nel presente giudizio, per effetto del “mutato scenario delle relazioni sindacali e delle strategie imprenditoriali, quale diffusamente descritto ed analizzato dai giudici *a quibus*”, è venuto invece compiutamente ad emersione “l'altro (speculare) profilo di contraddizione (per sbilanciamento in difetto), teoricamente, per quanto detto, già presente nel sistema della lettera b) del primo comma, dell'art. 19, ma di fatto sin qui oscurato dalla esperienza pratica di una perdurante presenza in azienda dei sindacati confederali”. Tale emersione “si riflette nella concretezza di fattispecie in cui, come denunciato dai rimettenti, dalla mancata sottoscrizione del contratto collettivo è derivata la negazione di una rappresentatività che esiste, invece, nei fatti e nel consenso dei lavoratori addetti all'unità produttiva”.

La Corte sottolinea che “in questa nuova prospettiva si richiede, appunto, una rilettura dell'art. 19, primo comma, lettera b), dello Statuto dei lavoratori, che ne riallinei il contenuto precettivo alla *ratio* che lo sottende”.

Al riguardo, il Giudice delle leggi precisa che “l'aporia indotta dalla esclusione dal godimento dei diritti in azienda del sindacato non firmatario di alcun contratto collettivo, ma dotato dell'effettivo consenso da parte dei lavoratori, che ne permette e al tempo stesso rende non eludibile l'accesso alle trattative, era già stata del resto rilevata; e dalle riflessioni svolte in proposito era scaturita anche la sollecitazione ad una interpretazione adeguatrice della norma in questione, alla stregua della quale, superandosi lo scoglio del suo tenore letterale, che fa espresso riferimento ai sindacati “firmatari”, si ritenesse condizione necessaria e sufficiente, per soddisfare il requisito previsto dall'art. 19, quella di aver effettivamente partecipato alle trattative, indipendentemente dalla sottoscrizione del contratto”, sostenendosi la coerenza di tale esegesi con la richiamata giurisprudenza costituzionale in materia di irrilevanza,



ai fini dell'art. 19, primo comma, lettera b), dello Statuto dei lavoratori, della mera sottoscrizione del contratto collettivo non preceduta dalla effettiva partecipazione alle trattative.

Anche alcuni giudici del merito hanno ritenuto di risolvere il suindicato problema accedendo all'anzidetta soluzione interpretativa, invece gli attuali rimettenti, manifestando una diversa opinione, «hanno escluso ... la possibilità della richiamata interpretazione adeguatrice, reputata incompatibile con il testo dell'art. 19, e perciò hanno sollevato le questioni di legittimità costituzionale all'odierno esame, al fine di conseguire, attraverso una pronuncia additiva, quel medesimo risultato di estensione della titolarità dei diritti sindacali, sulla base della nozione di “effettività dell'azione sindacale”, alle organizzazioni che abbiano partecipato alle trattative, ancorché non firmatarie del contratto».

La Corte, dopo avere sottolineato la correttezza della opzione ermeneutica dei remittenti – sul rilievo della effettiva univocità e non suscettibilità di una diversa lettura l'art. 19, tale da non consentire l'applicazione di criteri estranei alla sua formulazione letterale – ha rilevato che “alla luce di una siffatta testuale interpretazione la disposizione in oggetto non sfugge alle censure sollevate dai rimettenti”.

La Corte, al riguardo, pone l'accento sulla inevitabile collisione con i precetti di cui agli artt. 2, 3 e 39 Cost. del criterio della sottoscrizione dell'accordo applicato in azienda, nel momento in cui viene meno alla sua funzione di selezione dei soggetti in ragione della loro rappresentatività e, per una sorta di eterogenesi dei fini, si trasforma invece in meccanismo di esclusione di un soggetto maggiormente rappresentativo a livello aziendale o comunque significativamente rappresentativo, sì da non potersene giustificare la stessa esclusione dalle trattative.

In primo luogo, la Corte rileva la violazione dell'art. 3 Cost., “sotto il duplice profilo della irragionevolezza intrinseca di quel criterio, e della disparità di trattamento che è suscettibile di ingenerare tra sindacati. Questi ultimi infatti nell'esercizio della loro funzione di autotutela dell'interesse collettivo – che, in quanto tale, reclama la garanzia di cui all'art. 2 Cost. – sarebbero privilegiati o discriminati sulla base non già del rapporto con i lavoratori, che rimanda al dato oggettivo (e valoriale) della loro rappresentatività e, quindi, giustifica la stessa partecipazione alla trattativa, bensì del rapporto con l'azienda, per il rilievo condizionante attribuito al dato contingente di avere prestato il proprio consenso alla conclusione di un contratto con la stessa”.

In secondo luogo il Giudice delle leggi precisa che, “se, come appena dimostrato, il modello disegnato dall’art. 19, che prevede la stipulazione del contratto collettivo quale unica premessa per il conseguimento dei diritti sindacali, condiziona il beneficio esclusivamente ad un atteggiamento consonante con l’impresa, o quanto meno presupponente il suo assenso alla fruizione della partecipazione sindacale, risulta evidente anche il *vulnus* all’art. 39, primo e quarto comma, Cost., per il contrasto che, sul piano negoziale, ne deriva ai valori del pluralismo e della libertà di azione della organizzazione sindacale.

Tale libertà di azione “se trova, a monte, in ragione di una sua acquisita rappresentatività, la tutela dell’art. 28 dello Statuto nell’ipotesi di un eventuale, non giustificato, suo negato accesso al tavolo delle trattative (in linea con quanto affermato dalla sentenza n. 334 del 1988), si scontra poi, a valle, con l’effetto legale di estromissione dalle prerogative sindacali che la disposizione denunciata automaticamente collega alla sua decisione di non sottoscrivere il contratto. Ciò che si traduce, per un verso, in una forma impropria di sanzione del dissenso, che innegabilmente incide, condizionandola, sulla libertà del sindacato in ordine alla scelta delle forme di tutela ritenute più appropriate per i suoi rappresentati; mentre, per l’altro verso, sconta il rischio di raggiungere un punto di equilibrio attraverso un illegittimo accordo *ad excludendum*”.

Di qui la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 19, primo comma, lettera b), della legge n. 300 del 1970, “nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell’ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell’unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell’azienda”.

Nella parte finale della sentenza la Corte si è fatta carico di considerare gli effetti nella propria decisione, nel complessivo scenario delle relazioni sindacali.

Conseguentemente, viene precisato che “l’intervento additivo così operato dalla Corte, in coerenza con il *petitum* dei giudici *a quibus* e nei limiti di rilevanza della questione sollevata, non affronta il più generale problema della mancata attuazione complessiva dell’art. 39 Cost., né individua – e non potrebbe farlo – un criterio selettivo della rappresentatività sindacale ai fini del riconoscimento della tutela privilegiata di cui al Titolo III dello Statuto dei lavoratori in azienda nel caso di

mancanza di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva per carenza di attività negoziale ovvero per impossibilità di pervenire ad un accordo aziendale”.

La Corte soggiunge, quindi, che “ad una tale evenienza può astrattamente darsi risposta attraverso una molteplicità di soluzioni”, la cui scelta compete al legislatore. Solo in via esemplificativa la Corte afferma che tra le diverse opzioni potrebbero essere prese in considerazione: la valorizzazione dell'indice di rappresentatività costituito dal numero degli iscritti oppure la introduzione di un obbligo a trattare con le organizzazioni sindacali che superino una determinata soglia di sbarramento o anche l'attribuzione al requisito previsto dall'art. 19 dello Statuto dei lavoratori del carattere di rinvio generale al sistema contrattuale e non al singolo contratto collettivo applicato nell'unità produttiva vigente o, infine, il riconoscimento del diritto di ciascun lavoratore ad eleggere rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro. Ma si tratta, come chiaramente indicato, solo di ipotesi che vengono soltanto suggerite al legislatore. Quindi, è da escludere che la Corte abbia introdotto un “obbligo a trattare”, così come non ha introdotto alcuno degli altri strumenti elencati.

#### **8.– Analisi della sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 2013: in particolare, la dichiarazione di illegittimità costituzionale.**

Di recente un autorevole esponente della dottrina processualcivilistica ha posto l'accento sull'importanza che è da riconoscere al canone della “semplicità” nell'interpretazione delle leggi processuali, da considerare come il “canone principale della tecnica ermeneutica in materia processuale”, perché “ogni complicazione interpretativa è inevitabilmente foriera di possibili questioni e contestazioni, che investendo il processo allontanano potenzialmente l'emanazione della decisione di merito e, di riflesso, il ripristino del diritto sostanzialmente violato”<sup>7</sup>.

Alla stessa logica risponde la giurisprudenza della Corte di cassazione che – specialmente dopo l'introduzione dei principi del giusto processo in sede di riforma dell'art. 111 Cost. – ha molto valorizzato il canone generale “della strumentalità delle forme processuali”, in armonia con l'art. 6 della CEDU e l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

In effetti il suddetto canone ermeneutico appare applicabile a tutti i testi giuridici, non soltanto a quelli in materia processuale, perché è sicuramente il metodo che più risponde all'esigenza – particolarmente avvertita nel nostro ordinamento per le ragioni esposte – di ridurre le complicazioni ove siano presenti nel testo da

---

<sup>7</sup> S. CHIARLONI, *Le recenti riforme del processo civile*, 795

interpretare e di non crearle ove il testo sia chiaro, il che è anche conforme al “principio di utilità” che dovrebbe essere connaturale agli atti giuridici, tanto più ove si tratti di sentenze, la cui tipica funzione è di risolvere, con effetto vincolante, delle controversie.

Tale metodo è, pertanto, applicabile anche alle sentenze della Corte costituzionale – che sono comunque chiamate a risolvere controversie, sia pure di tipo particolare e sia pure, in certi casi, con effetti *erga omnes*, come accade per le sentenze di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale – e da ciò si desume che, in presenza di un testo articolato, ma chiaro e lineare come quello della sentenza n. 231 del 2013, non è produttivo avventurarsi su strade che non solo sono lontane da quel testo, ma non giovano ad evidenziarne l’utilità.

Fatta questa premessa, si deve convenire con una autorevole dottrina secondo cui la comprensione del significato della sentenza presuppone che, al suo interno, la declaratoria di illegittimità costituzionale venga distinta dal monito al legislatore, contenuto nell’ultima parte della motivazione<sup>8</sup>, sebbene tale distinzione non sia affatto netta, come si dirà più avanti.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale si è tradotta, come di regola accade nelle sentenze additive<sup>9</sup>, appunto, nell’aggiunta, da parte della Corte, nell’ambito della disposizione censurata del frammento normativo ritenuto necessario per garantirne la costituzionalità, cui si è pervenuti dopo aver accertato l’impossibilità di superare in via interpretativa il contrasto con i parametri costituzionali invocati.

Ovviamente, come sottolinea la stessa Corte, il suddetto intervento additivo non poteva che avere effetti limitati, dovendo essere coerente con il *petitum* formulato dai giudici *a quibus*, nell’ambito della rilevanza della questione sollevata. Di qui la

---

<sup>8</sup> A. MARESCA, *Prime osservazioni sul nuovo articolo 19 Stat. Lav.: connessioni e sconnessioni sistemiche* in AA. VV., *La RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231*, Adapt, e-book, 2013

<sup>9</sup> Al riguardo F. CARINCI, *Il buio oltre la siepe Corte cost. 23 luglio 2013, n. 231* in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), sostiene che si tratterebbe di una “falsa sentenza additiva”, in quanto la “partecipazione alle trattative”, accanto all’ipotesi della sottoscrizione del contratto, non rappresenterebbe un’aggiunta sufficiente a rendere l’art. 19 conforme a Costituzione, sicché il ricorso alla figura della sentenza additiva finirebbe “per servire da copertura ad un’attività sostanzialmente *ultra vires*”. Ritiene invece che si tratti di una pronuncia additiva che ha fatto venire ad esistenza la “norma mancante” costituita dall’assegnazione alla partecipazione negoziale della funzione selettiva che le era stata negata M. De Luca, *Rappresentatività sindacale nel Protocollo di intesa del 31 maggio 2013 ed in recente pronuncia di incostituzionalità (dell’art. 19 dello Statuto dei lavoratori): dall’ordinamento intersindacale alla rilevanza per l’ordinamento giuridico dello Stato* in [www.csdle.lex.unicit.it](http://www.csdle.lex.unicit.it) - WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” IT – 193/2013.

Va precisato che il ricorso alla sentenza di accoglimento additiva è del tutto usuale nella giurisprudenza costituzionale (basti pensare che la prima sentenza di questo tipo è la n. 119 del 1957). Diversamente, la Corte ricorre di rado alle sentenze c.d. “additive di principio”, che a differenza delle precedenti, non sono autoapplicative.

indicata formulazione della dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale del censurato art. 19 St. lav.

La Corte ricorda come, fin dall'entrata in vigore della normativa risultante dall'abrogazione referendaria parziale, fosse stato prefigurato il rischio che tale disciplina – pur derivando da un referendum la cui *ratio* era quella di ampliare la possibilità di svolgere attività sindacale anche in favore di soggetti nuovi che fossero realmente presenti ed attivi nel panorama sindacale – tuttavia, nella sua accezione letterale, potesse prestare il fianco a applicazioni sbilanciate:

a) da un lato, infatti, si sarebbe potuto determinare uno “sbilanciamento in eccesso” se l'espressione «associazioni firmatarie» fosse stata intesa nel senso della sufficienza di una sottoscrizione, anche meramente adesiva, del contratto a fondare la titolarità dei diritti sindacali in azienda (con virtuale apertura a sindacati di comodo);

b) d'altra parte, si sarebbe potuto registrare uno “sbilanciamento per difetto”, ove l'espressione «associazioni firmatarie» fosse stata interpretata come ostativa al riconoscimento dei diritti in questione nei confronti delle associazioni che, pur connotate da una azione sindacale sorretta da ampio consenso dei lavoratori, avessero ritenuto di non sottoscrivere il contratto applicato in azienda.

In entrambi i casi, si sarebbe prodotta una “alterazione assiologica e funzionale della norma stessa”, quanto al profilo del collegamento tra titolarità dei diritti sindacali ed effettiva rappresentatività del soggetto che ne pretende l'attribuzione, certamente non rescisso dall'intervento referendario.

Come viene precisato nella sentenza n. 231 cit. (e come risulta da quel che si è detto in precedenza) nelle decisioni adottate nel quinquennio successivo al referendum la Corte – sentenza n. 244 del 1996, ordinanze n. 345 del 1996, n. 148 del 1997 e n. 76 del 1998 – ha avuto modo di pronunciarsi solo in merito al primo dei due suddetti punti critici: lo sbilanciamento per eccesso derivante dalla possibile estensione della titolarità dei diritti sindacali per effetto della sola sottoscrizione, anche meramente adesiva, del contratto collettivo.

In quelle occasioni, è stato affermato che, dal suddetto punto di vista, l'unica interpretazione del nuovo testo dell'art. 19 idonea a consentirne la conformità con la Costituzione è quella secondo cui – non derivando la rappresentatività del sindacato “da un riconoscimento del datore di lavoro espresso in forma pattizia” – non è sufficiente “la mera adesione formale a un contratto negoziato da altri sindacati, ma

occorre una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto” e “nemmeno è sufficiente la stipulazione di un contratto qualsiasi, ma deve trattarsi di un contratto normativo che regoli in modo organico i rapporti di lavoro, almeno per un settore o un istituto importante della loro disciplina, anche in via integrativa, a livello aziendale di un contratto nazionale o provinciale già applicato nella stessa unità produttiva” (sentenza n. 244 del 1996).

La Corte ha, altresì, precisato che la tutela costituzionale dell'autonomia collettiva garantisce la libertà di decisione del sindacato in ordine alla stipulazione di un contratto collettivo con un certo contenuto, e dunque garantisce il sindacato contro comportamenti dell'altra parte o di terzi, in particolare del potere politico, diretti a interferire nel processo di formazione della sua volontà, turbandone la libera esplicazione. Peraltro, tale evenienza, pur potendo in qualche misura condizionare il sindacato, non è tale da viziare la determinazione volitiva, ma semmai è un fattore del calcolo costi-benefici che il sindacato, come ogni contraente, deve compiere per valutare la convenienza di stipulare o no il contratto alle prospettate condizioni. Inoltre, se un sindacato eventualmente “disposto a sottoscrivere un cattivo contratto per i suoi rappresentati pur di ritagliarsi una porzione di potere in azienda, non lede alcun diritto inviolabile dei suoi iscritti, ma semplicemente non tutela come dovrebbe i loro interessi configurandosi o come un sindacato sfuggito al controllo degli associati, cioè non più rispettoso del precetto costituzionale di democraticità interna, o, al limite, come un sindacato di comodo vietato dall'art. 16 dello statuto” (ordinanza n. 345 del 1996 cit.).

Nella fattispecie esaminata dalla sentenza n. 231 la Corte è stata, invece, chiamata ad esaminare il secondo dei due suddetti punti critici.

Non è un caso che ciò sia avvenuto a distanza di circa quindici anni dall'ultima delle pronunce in materia, visto che sono proprio le modifiche dello scenario delle relazioni sindacali e delle strategie imprenditoriali ad avere fatto divenire attuale la necessità di valutare il suindicato profilo di contraddizione (per sbilanciamento in difetto), che già, come si è detto, era stato teoricamente prefigurato all'indomani del referendum, benché nei fatti non sia giunto ad emersione perché “oscurato dalla esperienza pratica di una perdurante presenza in azienda dei sindacati confederali.

E ciò è accaduto con riguardo a concrete fattispecie in cui dalla mancata sottoscrizione del contratto collettivo si era fatta derivare la negazione di una rappresentatività esistente, invece, nei fatti e nel consenso dei lavoratori addetti

all'unità produttiva, tanto da consentire e al tempo stesso rendere ineludibile l'accesso del sindacato – discriminato – alle trattative.

La Corte, facendo applicazione dei principi da sempre affermati in materia di garanzia della libertà dei sindacati nella loro attività, anche nella presente occasione, ha sottolineato come le organizzazioni sindacali, nell'esercizio della loro funzione di autotutela dell'interesse collettivo, sono meritevoli di riconoscimento e di tutela sulla base del rapporto con i lavoratori, che rimanda al dato oggettivo (e valoriale) della loro rappresentatività e, quindi, giustifica la stessa partecipazione alle trattative relative ai contratti collettivi non sulla base del rapporto con l'azienda, per il rilievo condizionante attribuito al dato contingente di avere prestato il proprio consenso alla conclusione di un contratto con la stessa.

Da ciò la Corte desume che se il modello disegnato dall'art. 19 – secondo cui la stipulazione del contratto collettivo è configurata quale unica premessa per il conseguimento dei diritti sindacali – viene inteso nel senso che il beneficio è esclusivamente condizionato ad un atteggiamento consonante con l'impresa o, quanto meno, presupponente il suo assenso alla fruizione della partecipazione sindacale, non può non configurarsi un contrasto anche con l'art. 39, primo e quarto comma, Cost., per la violazione che, sul piano negoziale, ne deriva ai valori del pluralismo e della libertà di azione della organizzazione sindacale.

D'altra parte, la suindicata situazione determina anche una contraddizione nel sistema, derivante dal fatto che, mentre il sindacato che sia dotato di rappresentatività, può avvalersi della tutela di cui all'art. 28 St. lav., nell'ipotesi di un eventuale, non giustificato, suo negato accesso al tavolo delle trattative, poi, però, in base alla disposizione denunciata, lo stesso sindacato può trovarsi a subire automaticamente l'effetto legale di estromissione dalle prerogative sindacali, semplicemente a causa la propria decisione di non sottoscrivere il contratto. E ciò “si traduce, per un verso, in una forma impropria di sanzione del dissenso, che innegabilmente incide, condizionandola, sulla libertà del sindacato in ordine alla scelta delle forme di tutela ritenute più appropriate per i suoi rappresentati; mentre, per l'altro verso, sconta il rischio di raggiungere un punto di equilibrio attraverso un illegittimo accordo *ad excludendum*”.

Facendo applicazione del canone della semplicità, dalla lettura della parte della sentenza relativa dichiarazione di illegittimità costituzionale si possono trarre i seguenti spunti:

- 1) i confini fattuali della questione da esaminare – cui si collegava la relativa rilevanza nei giudizi *a quibus* – erano quelli della verifica della compatibilità con la Costituzione del mancato riconoscimento della legittimazione a costituire rappresentanze sindacali nelle rispettive unità produttive ad associazioni sindacali che, pur avendo partecipato attivamente alle trattative preparatorie di un contratto collettivo come rappresentati dei lavoratori dell'azienda, abbiano di non sottoscrivere il contratto stesso;
- 2) la Corte ha ritenuto tale mancato riconoscimento in contrasto con gli artt. 2, 3 e 39 Cost., in linea con la propria precedente giurisprudenza, così sanando una patologia interpretativa dell'art. 19 St. lav. prefigurata, come possibile, già da quando è stato reso noto l'esito del referendum abrogativo;
- 3) peraltro, la Corte, anche prima del referendum del 1995, nella sentenza n. 30 del 1990, aveva rappresentato al legislatore la necessità di una modifica dell'art. 19, nel testo originario, al fine di ampliare il novero delle organizzazioni sindacali ritenute meritevoli della tutela privilegiata e pure nella sentenza n. 1 del 1994 la Corte, nell'ammettere i quesiti referendari, aveva ribadito il suddetto invito al legislatore, con riferimento alla situazione normativa che si sarebbe prodotta per effetto del referendum;
- 4) del resto, il testo dell'art. 19 St. lav., risultante dalla parziale abrogazione referendaria, è apparso subito potersi prestare ad applicazioni eccentriche rispetto alla *ratio* del referendum stesso;
- 5) negli anni immediatamente prossimi alla consultazione referendaria la questione maggiormente sentita è stata quella della sufficienza o meno della sola sottoscrizione di un contratto collettivo al fine dell'attribuzione al sindacato firmatario della tutela privilegiata;
- 6) trattandosi di una patologia per eccesso, la Corte per eliminarla non ebbe la necessità di emanare una sentenza di accoglimento, riuscendo ad ottenere l'allineamento della norma a Costituzione in via interpretativa (sentenza n. 244 del 1996 e successive ordinanze);
- 7) dopo molto tempo dall'ultima pronuncia della Corte sull'art. 19, nel mutato scenario delle relazioni sindacali e delle strategie imprenditoriali, ha acquisito attualità un altro tipo di interpretazione patologica dell'art. 19 St. lav., quella – già ipotizzata come possibile subito dopo il referendum – della indebita restrizione



dell'area dei sindacati beneficiari della tutela privilegiata sulla base del dato, formalistico, della mancata sottoscrizione di un contratto collettivo, nonostante la avvenuta partecipazione alle relative trattative, dovuta all'effettivo consenso dei lavoratori.

Ne consegue che la presente pronuncia – che poggia sulla premessa condivisibile e condivisa secondo cui, specialmente nel diritto sindacale, il trascorrere del tempo ha una valenza determinante, tanto far emergere, a legislazione invariata, problemi nel passato solo ipotizzati o ipotizzabili – si pone comunque in linea con la precedente giurisprudenza costituzionale che, anche prima del referendum del 1995, ha sempre affermato, che il nostro sistema sindacale è basato su un principio organizzativo operante attraverso un meccanismo di selezione delle associazioni legittimate, che è imperniato sul concetto di (maggiore) rappresentatività del sindacato (vedi sentenze n. 975 del 1988 e n. 492 del 1995), salvo restando che la rappresentatività è per sua natura soggetta a variazioni sia in aumento che in diminuzione e che la relativa valutazione deve essere effettuata tenendo conto del fatto che – benché, fra gli indici di rappresentatività il dato quantitativo, costituito dalla misura di adesione formale al sindacato, abbia una grande rilevanza – tuttavia non possono essere trascurati altri indici come quello della maggiore attitudine ad esprimere gli interessi dei lavoratori, specie in relazione all'attività svolta per la composizione dei conflitti.

In altri termini, così come, nella sentenza n. 244 del 1996 (e nella coeve ordinanze) la Corte ha ritenuto che, rispetto al dato formale della mera sottoscrizione del contratto collettivo, andasse privilegiato il dato sostanziale della “partecipazione attiva al processo di formazione” di un contratto volto a regolare “in modo organico i rapporti di lavoro, almeno per un settore o un istituto importante della loro disciplina, anche in via integrativa, a livello aziendale di un contratto nazionale o provinciale già applicato nella stessa unità produttiva”, allo stesso modo, nella sentenza n. 231 del 2013, ha ritenuto che – specularmente – non possa essere il dato meramente formale della mancata sottoscrizione di un contratto collettivo – dovuto alla scelta di una organizzazione sindacale – a comportare la negazione della tutela privilegiata nei confronti di quella organizzazione, se essa, essendo dotata di rappresentatività nell'azienda, abbia, in tale veste, partecipato attivamente alle trattative preparatorie del contratto collettivo medesimo.

In entrambi i casi è stato ritenuto che ai fini del riconoscimento della legittimazione delle organizzazioni sindacali a beneficiare della tutela privilegiata in oggetto quel che conta è la rappresentatività del sindacato riscontrata in concreto, sicché: a) da un

lato, se tale elemento (sostanziale) è insussistente la sola sottoscrizione di un contratto collettivo non può certamente essere sufficiente per l'attribuzione della suddetta tutela (sentenza n. 244 del 1996); b) d'altra parte, se il sindacato è realmente rappresentativo, la sua decisione di non firmare un contratto collettivo alle cui trattative preparatorie abbia attivamente preso parte, nell'indicata veste, non può sicuramente essere configurata come elemento idoneo a negare la tutela privilegiata stessa (sentenza n. 231 del 2013).

Ne risulta confermato l'assunto, cui si ispira tutto il diritto sindacale, secondo cui le prerogative riconosciute alle organizzazioni sindacali, in sede di contrattazione collettiva, derivano dal ruolo attivo da esse svolto nel processo di formazione del contratto al fine di tutelare gli interessi dei lavoratori che loro riconoscono la rappresentatività.

Tale dato sostanziale non può essere eluso – né in eccesso né in difetto – da elementi meramente formali quali, da un lato, la sola formale sottoscrizione oppure, dall'altro lato, la sola mancata sottoscrizione del contratto (da parte di un sindacato che abbia partecipato alle relative trattative, grazie alla sua rappresentatività).

### **9.– Analisi della sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 2013 (continua): in particolare, il monito al legislatore.**

Proprio all'indicato riconoscimento del precipuo carattere fattuale delle relazioni sindacali si deve l'ultima parte della sentenza, nella quale, come si è detto, la Corte si è fatta carico di rivolgere un invito al legislatore diretto alla individuazione di un criterio selettivo di rappresentatività sindacale che possa consentire il riconoscimento della tutela privilegiata alle organizzazioni sindacali anche “nel caso di mancanza di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva per carenza di attività negoziale ovvero per impossibilità di pervenire ad un accordo aziendale”.

Questa parte della sentenza – lungi dall'indebolire l'incisività della parte principale – in un certo senso la rafforza perché sta a dimostrare come la Corte, proprio perché conscia dell'indissolubile legame tra le evoluzioni del diritto del lavoro e le modificazioni della realtà fattuale delle relazioni industriali e sindacali, non poteva non dare conto della rilevata esistenza di molte situazioni nelle quali, per le più varie ragioni, il contratto collettivo è mancante, tanto più che tra queste situazioni sono da comprendere anche quelle relative al lavoro irregolare, in cui la carenza del contratto collettivo si traduce nella violazione dei diritti fondamentali, non solo dei sindacati ma soprattutto dei singoli lavoratori.

Il Giudice delle leggi – nel riallineare alla Costituzione, nei suddetti termini, l’art. 19 per quanto riguarda le questioni legate alla sottoscrizione del contratto collettivo – non poteva non tenere conto delle suindicate situazioni foriere di altri aspetti di deviazione dalla Costituzione del quadro normativo di riferimento, pur non potendosi direttamente occupare nella specie, diversamente da quanto ipotizzato da alcuni esponenti della dottrina.

Tali problematiche, infatti, non solo certamente esulavano dal *thema decidendum* del giudizio di legittimità costituzionale in oggetto, ma, altrettanto sicuramente, non avrebbero potuto essere risolte ricorrendo alla dichiarazione di legittimità costituzionale in via consequenziale alla quale, secondo l’art. 27 della legge n. 87 del 1953, la Corte costituzionale può ricorrere nell’ipotesi in cui – nell’emettere una sentenza di accoglimento di una questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge – ritiene, derogando al principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, di dichiarare «altresì, quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata».

Tale strumento – finalizzato ad evitare che restino in vigore altre norme uguali o analoghe a quella dichiarata costituzionalmente illegittima contenute in altre disposizioni legislative non impugnate nel giudizio di cui si tratta – ha, all’evidenza, presupposti applicativi non rinvenibili nella fattispecie esaminata dalla sentenza n. 231 in argomento.

Infatti, dal punto di vista logico, non è rinvenibile alcun rapporto di consequenzialità tra la dichiarazione di illegittimità di una norma che disciplina i criteri in base ai quali va riconosciuta ai sindacati la tutela privilegiata in conseguenza della attività da essi dispiegata in sede di preparazione e stipulazione del contratto collettivo e l’eventuale dichiarazione di illegittimità di una ipotetica norma che non consente il riconoscimento della tutela privilegiata stessa ai sindacati pur in mancanza di un contratto collettivo.

Né comunque si sarebbe potuti giungere ad una inedita estensione – in via consequenziale – della dichiarazione di illegittimità costituzionale in modo tale da ricomprendervi l’ipotesi della mancanza del contratto collettivo, configurando tale allargamento come se fosse riferito ad un “profilo” di censura facente comunque riferimento all’art. 19 St. lav. E ciò per un duplice ordine di ragioni: a) l’ipotesi di assenza del contratto collettivo non è ricomprendibile nel contenuto precettivo dell’art. 19 cit.; b) comunque la dichiarazione di illegittimità costituzionale in via

conseguenziale si applica esclusivamente nei rapporti tra norma dichiarata costituzionalmente illegittima in via principale e altre disposizioni normative che, pur essendo uguali o analoghe ad essa, non sono state impugnate; c) non è quindi ammissibile ricorrere al suddetto strumento per colpire profili di censura non prospettati, perché irrilevanti nel giudizio *a quo*.

D'altra parte, neppure si sarebbe potuto immaginare che la Corte facesse ricorso all'autorimessione della questione di legittimità costituzionale per la risolvere il problema per il quale ha sollecitato l'intervento del legislatore.

Infatti, nella specie, mancavano i presupposti anche per ricorrere al suddetto strumento.

Come è noto, la suindicata situazione si verifica nei rari casi in cui la Corte si avvede che al fine di decidere una questione ad essa ritualmente sottoposta sarebbe costretta a dare implicitamente applicazione ad un'altra norma – non impugnata, ma presupposta da quella oggetto del giudizio – a sua volta incostituzionale. Pertanto, onde evitare il paradosso di un giudice delle leggi che applica esso stesso una legge incostituzionale, la Corte eccezionalmente si comporta come giudice *a quo* e procede ad attivare il procedimento mirante al controllo di costituzionalità della norma che si pone come pregiudiziale nel procedimento pendente davanti a se stessa<sup>10</sup>.

Nella specie, la decisione della questione sottoposta all'attenzione della Corte non aveva alcuna diretta attinenza con la soluzione del problema prospettato al legislatore.

Ne consegue che la strada prescelta – cioè quella del monito al legislatore – era l'unica percorribile per evidenziare una problematica di grande impatto sul riconoscimento di fondamentali diritti, che il Giudice delle leggi, in conformità della propria funzione istituzionale, non poteva certamente ignorare, dato l'oggetto delle questioni trattate, pur non potendola comunque risolvere da sola, anche in ipotesi in un diverso giudizio, trattandosi di questione alla quale astrattamente può darsi risposta attraverso una molteplicità di soluzioni, tra le quali il legislatore deve operare la propria scelta discrezionale.

La Corte, sul punto, oltre a fare riferimento alla necessità di affrontare “il più generale problema della mancata attuazione complessiva dell'art. 39 Cost.” prospetta

---

<sup>10</sup> Vedi per tutti, sul punto, G. SILVESTRI, *La Corte costituzionale italiana e la portata di una dichiarazione di illegittimità costituzionale*, Parigi 16 aprile 2013 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

alcune tra le possibili opzioni che il legislatore potrebbe prendere in considerazione al suddetto fine.

E questo, aldilà della valutazione di merito delle soluzioni proposte – che, peraltro, ricordano quelle già prospettate dalla Corte nella sentenza n. 30 del 1990, richiamate nella successiva sentenza n. 1 del 1994 – comunque si può considerare un indice della volontà di sottolineare al legislatore l'importanza e l'urgenza dell'intervento richiesto e, quindi, di evitare che il proprio monito resti inascoltato, come spesso accade e come, nello specifico, è accaduto in passato.

## **10.- Conclusioni.**

In estrema sintesi, leggendo la sentenza n. 231 del 2013 alla luce della complessiva giurisprudenza costituzionale in materia di criteri da applicare per il riconoscimento ai sindacati della tutela privilegiata prevista nello Statuto dei lavoratori, non si può non riconoscere che si tratta di una pronuncia cui vanno riconosciuti molti meriti:

1) quello – di tipo pratico – di aver consentito la soluzione del caso FIAT, che non solo rappresentava l'occasione che ha determinato l'intervento del Giudice delle leggi, ma che ha un ruolo “simbolico” di rilievo nel nostro panorama industriale;

2) quello di avere nuovamente – e da una prospettiva diversa rispetto alla precedente giurisprudenza costituzionale, ma in sostanziale continuità con tale giurisprudenza – posto l'accento sul fatto che l'attribuzione delle prerogative riconosciute alle organizzazioni sindacali, in sede di contrattazione collettiva, dipende dal ruolo attivo da esse svolto nel processo di formazione del contratto al fine di tutelare gli interessi dei lavoratori che loro riconoscono la rappresentatività, sicché ove la rappresentatività sussista in concreto, non è possibile negare la tutela privilegiata sulla esclusiva base della mancata sottoscrizione del contratto da parte del sindacato, così come, in precedenza, era stato precisato che, reciprocamente, non si può fare riferimento al mero dato formale della sottoscrizione del contratto collettivo per estendere l'attribuzione della tutela privilegiata a sindacati che siano privi, nei fatti, del requisito della rappresentatività;

3) infine, quello di avere evidenziato altri punti deboli della normativa, non necessariamente imputabili all'art. 19 St. lav., che possono compromettere diritti fondamentali e che, quindi, meritano di essere presi in considerazione da parte del legislatore, eventualmente nell'ambito della disamina del “più generale problema della mancata attuazione complessiva dell'art. 39 Cost.”.

Ne consegue che eventuali ulteriori criticità rinvenibili nell'applicazione dell'art. 19 St. lav. potranno essere, a questo punto, risolte all'interno della cornice normativa così delineata, che consente di dare compiutezza al disegno i cui tratti iniziali – con riferimento al nuovo testo dell'art. 19 cit. – risalgono alla sentenza n. 244 del 1996 e alla ordinanze di poco successive.

Mentre per la soluzione di altri problemi che pure possono incidere sull'esercizio della libertà sindacale, ma non trovano necessariamente il loro riferimento normativo nel citato art. 19, è auspicabile un intervento legislativo.

Appare, quindi, ingeneroso pensare che si tratti di una sentenza gattopardesca volta a dare l'impressione che "tutto cambi affinché nulla cambi",<sup>11</sup> visto che non si può negare che essa abbia dato un contributo di chiarezza al quadro normativo di riferimento.

D'altra parte, neppure sembra che sarebbe stato auspicabile che la Corte offrisse una definizione della "partecipazione alla negoziazione" utile per il riconoscimento della tutela privilegiata, perché questo sarebbe stato in contrasto con la stessa natura dell'art. 19 St. lav., fin dall'inizio concepito come una norma agile, caratterizzata da duttilità e flessibilità onde essere applicabile ai modelli organizzativi preferiti, di volta in volta, dai sindacati, nel corso del tempo.

Non va, al riguardo, dimenticato che anche la Corte costituzionale – in particolare, nella sentenza n. 334 del 1988 – ha posto l'accento su tali caratteristiche dell'art. 19 St. lav. sottolineando proprio, come si è detto, che questa norma non è stata concepita come "un involucro normativo rigido" dell'attività del movimento sindacale.

E ciò è in linea con il consolidato indirizzo della stessa Corte costituzionale secondo cui il riconoscimento della autonomia sindacale, da parte dell'art. 39 Cost. – pur non implicando una riserva in favore dei sindacati nella materia della disciplina dei rapporti di lavoro (cfr. sentenza n. 419 del 2000), che quindi è pur sempre rimessa alla discrezionalità del legislatore – tuttavia esclude che il legislatore possa "comprimere la libertà di azione dei sindacati che certamente comprende anche l'autonomia negoziale" (sentenze n. 697 del 1988; n. 393 del 2001).

Per il resto, la sentenza non poteva certo risolvere l'annosa questione dell'elevato tasso di "anomia" del sistema sindacale<sup>12</sup> proprio del lavoro privato nel quale –

---

<sup>11</sup> Così S. ROSSI, *Fiat lux: note su Corte cost.*, 23 luglio 2013, n. 231, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

<sup>12</sup> Tale problematica è stata approfondita, fra gli altri da R. DE LUCA TAMAJO, di recente in *Il problema dell'inderogabilità delle regole a tutela del lavoro, ieri e oggi*, in [www.aidlass.it](http://www.aidlass.it) 2013.

diversamente da quel che avviene nel settore del lavoro pubblico – non esistono regole sulla composizione del tavolo negoziale, sicché eventuali discriminazioni devono essere fatte valere in sede giudiziaria, facendo ricorso allo strumento di cui all’art. 28 St. lav. per denunciare un comportamento datoriale di esclusione dalle trattative<sup>13</sup>.

Nell’Accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e nel successivo Protocollo di intesa del 31 maggio 2013 (diretto a dare applicazione al suddetto Accordo) le parti contraenti hanno previsto soluzioni concordate per i maggiori inconvenienti originati dalla suddetta anomia: misurazione del peso rappresentativo di ogni organizzazione sindacale; diritto di partecipazione alla trattativa in capo alle organizzazioni sindacali che abbiano un minimo di peso rappresentativo; efficacia generalizzata dei contratti collettivi sottoscritti sulla base di un principio maggioritario; impegno al rispetto delle intese raggiunte sulla base del principio maggioritario.

È vero che si tratta di disciplina di fonte contrattuale, applicabile solo nei confronti delle imprese aderenti a Confindustria e delle OO.SS. firmatarie, però scegliere di trasfondere tali regole in un testo normativo, per poterne imporre l’applicazione generale, significherebbe forse snaturare il nostro sistema sindacale, da sempre configurato, anche nella giurisprudenza costituzionale, come regolato da norme legislative di tipo elastico, da riempire da parte degli interessati a seconda delle esigenze proprie delle relazioni sindacali del momento.

Anche le situazioni che la Corte costituzionale, nella ultima parte sentenza n. 231, ha posto all’attenzione del legislatore possono considerarsi manifestazioni della suddetta anomia e questo conferma che, da diversi punti di vista, è necessario dare ordine al sistema nazionale delle relazioni industriali, probabilmente partendo dalla valutazione degli effetti che, nella attuale fase, produce la mancata complessiva attuazione dell’art. 39 Cost., salvo restando che tale intervento legislativo, per essere conforme alla natura del diritto sindacale, dovrebbe avere riscontro in un ampio consenso delle parti sociali maggiormente rappresentative, le quali del resto, nel citato Accordo interconfederale del 28 giugno 2011, hanno concordato sul fatto che “è essenziale un sistema di relazioni sindacali e contrattuali regolato e quindi in grado di dare certezze

---

<sup>13</sup> F. LISO, *La decisione della Corte costituzionale sull’articolo 19 della legge n. 300 del 1970*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) M. DE LUCA, op. cit. ritiene che dalla lettura sentenza n. 231 cit. effettuata alla luce della evoluzione della giurisprudenza costituzionale si desume che è da escludere che la mera ammissione alle trattative possa avere riacquisito efficacia selettiva, perché in base alla suddetta sentenza è la partecipazione alla negoziazione – che prescinde dal consenso della controparte datoriale e che è “un *anterius* rispetto all’obbligo di trattare” – l’unico, sufficiente criterio selettivo. Su tale problematica vedi anche: G. SANTIRO PASSARELLI, *La partecipazione alle trattative nuovo criterio selettivo del sindacato per costituire le r.s.a. e l’applicazione dell’art. 28 dello statuto dei lavoratori in Foro it.* 2013, I.

non solo riguardo ai soggetti, ai livelli, ai tempi e ai contenuti della contrattazione collettiva ma anche sull'affidabilità e il rispetto delle regole stabilite”.

In presenza sia di questa affermazione di auto-responsabilità da parte dei diretti interessati sia del preciso monito della Corte costituzionale, si spera che il legislatore non tardi a fare la sua parte, consentendo così al nostro sistema di relazioni industriali e sindacali di ritrovare – nella attuale difficile situazione – un punto di equilibrio che torni ad essere corrispondente alla visione del lavoro e del ruolo del movimento sindacale proprio dei nostri Costituenti, che è tuttora valida e che corrisponde anche all'auspicio del compianto Massimo D'Antona, secondo cui il sindacato e il diritto del lavoro devono dare più attenzione alla persona, al “lavoratore concreto, in carne ed ossa”.