

Massimo Aragiusto

***Articolo 19 dello Statuto dei lavoratori e rappresentatività sindacale tra
vaglio di costituzionalità e contratto***

Con la sentenza del 23 luglio 2013 n. 231 la Corte Costituzionale ha dichiarato “*l’illegittimità costituzionale dell’articolo 19, primo comma, lettera b), della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell’attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), 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*”.¹

La suddetta – ennesima - sentenza della Consulta in relazione all’art. 19 dello Statuto è stata emessa dopo il rinvio disposto a seguito della presentazione di numerosi ricorsi ex art. 28 (Repressione della condotta antisindacale) dello Statuto dei lavoratori avanti svariati Tribunali d’Italia da parte della Fiom-Cgil. Ed infatti, non avendo detta associazione sindacale di categoria sottoscritto - contrariamente alle altre - i contratti collettivi vigenti ed applicati nelle aziende del gruppo Fiat, si era vista da queste negare l’efficacia e la legittimità delle nomine dei dirigenti delle rappresentanze sindacali aziendali, con conseguente diniego dei benefici previsti dagli artt. 27 (Locali delle rappresentanze sindacali aziendali) e 30 (Permessi per i dirigenti provinciali e nazionali).

Costituitosi nei diversi giudizi, il Gruppo Fiat aveva esposto le ragioni dei suddetti dinieghi, ragioni che trovavano il proprio fondamento nella interpretazione letterale della norma, la quale attribuiva detto diritto esclusivamente alle associazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo - tanto nazionale quanto aziendale - applicato nell’impresa o nelle singole unità produttive.

Pur essendo pacifico il presupposto di fatto - e cioè la mancata sottoscrizione dei contratti applicati - e la lettera della legge, la Fiom-Cgil riteneva comunque che la condotta del Gruppo Fiat assurgesse a condotta antisindacale, essendo altresì dannosa per l’associazione, per la sua immagine e per i lavoratori ad essa iscritti.

A fondamento della propria tesi, la Fiom-Cgil sosteneva che la lettura aziendale del citato art. 19 non fosse corretta; riteneva infatti che la norma

¹Corte Costituzionale, sentenza 23 luglio 2013 n. 231 Foro It., 2013, n. 11, I, c. 3041.

dovesse essere interpretata non tanto in modo letterale, quanto invece in chiave sistematica, dovendosi conseguentemente ritenere che con l'espressione "*firmatarie del contratto*" il legislatore volesse indicare tutte le associazioni sindacali che avevano concretamente partecipato alle trattative e che quindi - a prescindere dal dato meramente formale della sottoscrizione - come tali dovevano indubitabilmente ritenersi dotate di un alto livello di rappresentatività, caratteristica questa certamente propria della Fiom-Cgil, sindacato dotato in assoluto del maggior seguito nel settore metalmeccanico.

La complessità della questione, che si pone tra diritto e politica, è emersa subito ed è - per così dire - stata "attestata" dalle contrastanti pronunce di merito che ne sono scaturite.

Ed infatti.

Il Tribunale di Milano, con proprio decreto del 3 aprile 2012 (giudice Traborelli)², ritenendo che non vi fossero profili di illegittimità costituzionale, ha respinto il ricorso presentato dalla Fiom-Cgil, giudicando legittima e non antisindacale la condotta aziendale. Ciò ha deciso definendo la disposizione di cui all'art. 19, per come scaturita dall'esito referendario, "*chiarissima ed inequivoca con previsione che tutti hanno ben compreso, allora ed ora, di legittimazione ed attribuzione dei diritti del titolo III solo in costanza di stipula di contratti applicati nell'azienda, normativi pure, si aggiunge*" ritenendo conseguentemente la doglianza frutto di una "*indebita interpretazione contra legem e contra testo in favore di "una interpretazione... elastica...coerente...storico-evolutiva..." ma assolutamente contraria alla lettera della norma; la quale peraltro ha superato il vaglio di costituzionalità post esito referendario*". Il giudice adito concludeva quindi osservando come non era dato comprendere sulla base di quale ragionamento logico-giuridico sarebbe stato possibile dichiarare antisindacali gli atti impugnati laddove "*l'esclusione di altre sigle in passato secondo il noto criterio oggi impugnato non abbia costituito contrasto con il principio di libertà sindacale*".

Il Tribunale di Verona, invece, con proprio decreto dell'8 maggio 2012 (giudice Angeletti)³ ha accolto il medesimo ricorso, e cioè quello respinto il precedente 3 aprile dal Tribunale di Milano - ritenendo illegittima ed antisindacale la condotta aziendale sulla base di una "*lettura costituzionalmente orientata*" della norma, così asseritamente operando in ossequio al dettato del Giudice delle Leggi il quale (cfr ord. 338/2001 in Foro. It., 2002, I, 14) ha chiarito "*come spetti al giudice ricercare nel complessivo sistema normativo l'interpretazione più idonea a scongiurare la lesione dei beni costituzionali*". Partendo da detto assunto metodologico il giudice veronese ha individuato come passaggio "*dirimente (...) comprendere l'esatta portata interpretativa della norma di cui all'art. 19*", interpretandola non in modo strettamente letterale, come invocato da parte aziendale ed accaduto nella

² Tribunale di Milano, 3 aprile 2012 Foro It., 2012, n. 9, I, 2520, con nota di G. RICCI, *La querelle fra Fiom e Fiat sul riconoscimento dei diritti sindacali: la parola alla Corte Costituzionale*.

³ Tribunale di Verona, decr. 8 maggio 2012, *ibid*.

pronuncia del giudice milanese, ma sistematico, così valorizzando il “dato teleologico”. Ha infatti ritenuto il giudice veneto che - così operando, e cioè tenendo conto della finalità perseguita dalla norma di “valorizzare la partecipazione alla formazione contrattuale” - si arriverebbe ad un risultato contraddittorio laddove si attribuisse rilievo al solo dato letterale della norma che richiede la formale sottoscrizione del contratto, e non invece alla effettiva partecipazione alla trattativa e - quindi - alla effettiva capacità rappresentativa dell’associazione sindacale.

Non solo.

Così facendo, osserva il giudicante, si determinerebbe un inaccettabile e comunque illegittimo “*vulnus mortificante alla libertà sindacale (che riceve costituzionale tutela ex art. 39 Cost.)*” essendo “*evidente, infatti, che la libertà sindacale si esprime anche nella facoltà di dissentire*”, ed apparendo conseguentemente come un vero e proprio paradosso il “*negare ad un sindacato di effettiva e indiscussa rappresentatività, che abbia partecipato alle trattative negoziali, l’esercizio dei diritti di cui all’art. 19 statuto dei lavoratori e del titolo III in generale, per il fatto di non avere, infine, sottoscritto il contratto*”. Una sì tale lettura, ha infatti concluso il decidente, “*svilisce la sua libertà negoziale, e offre alla parte contrattuale più forte uno strumento di pressione per indurre al consenso*”.

Ciò posto, e verificato che “*la lettura strettamente letterale della norma (...) conduce ad esiti non conformi ai principi costituzionali*”, operando, come già detto, una lettura cosiddetta “*costituzionalmente orientata*” spiega l’estensore che “*occorre chiarire la ratio essendi della disposizione, per ricostruirne, in via teleologica e sistematica, il senso*”.

E, per individuare la *ratio legis*, il Tribunale di Verona è partito dalla disamina delle sentenze emesse dalla Corte Costituzionale ricordando che, in base a quanto statuito con la sentenza 492/95 (in Foro It., 1996, I, 5), “*il criterio del grado di rappresentatività continua ad avere la sua rilevanza in forza dell’altro indice previsto dalla norma e precisamente quello che fa riferimento alle associazioni sindacali che siano firmatarie dei contratti collettivi di lavoro applicati nell’unità produttiva*”, venendo così “*valorizzata l’effettività dell’azione sindacale - desumibile dalla partecipazione alla formazione della normativa contrattuale - quale presunzione di detta maggiore rappresentatività*”. Il Giudice della Legge ha sottolineato che non si deve dimenticare che “*L’esigenza di oggettività del criterio legale di selezione comporta un’interpretazione rigorosa della fattispecie di cui all’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*”, non essendo perciò “*sufficiente la mera adesione formale ad un contratto negoziato da altri sindacati, ma occorre una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto*”.

Quindi ad avviso del Tribunale di Verona “*L’effettiva rappresentatività è, dunque, la chiave di volta per “leggere” l’art. 19*” e, conseguentemente,

il ricorso non può non essere accolto, non essendo necessario passare da un'altra pronuncia della Consulta sul punto.

Per ultima - ma non ultima – è infine giunta la decisione del Tribunale di Modena che - non condividendo nel merito e nel rito le due precedenti pronunce - non si è conformato a nessuno dei due orientamenti emersi e di cui sopra, ed il 4 giugno 2012 ha emesso provvedimento (giudice Ponterio)⁴ con il quale ha ritenuto di non poter decidere nel merito la questione, rimettendo, come poi fatto anche dai Tribunali di Torino e di Vercelli, gli atti alla Corte Costituzionale affinché verificasse *“in riferimento agli articoli 2, 3 e 39 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell’articolo 19, primo comma, lettera b), della legge 20 maggio 1970 n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell’attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), nel testo risultante dall’abrogazione parziale disposta - in esito al referendum indetto con decreto del Presidente della Repubblica 5 aprile 1995, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 85 dell’11 aprile 1995 - dal d.P.R. 28 luglio 1995, n. 312 (Abrogazione, a seguito di referendum popolare, della lettera a e parzialmente della lettera b dell’art. 19, primo comma, della legge 20 maggio 1970 n. 300, sulla costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali, nonché differimento dell’entrata in vigore dell’abrogazione medesima), nella parte in cui consente la costituzione di rappresentanze aziendali alle sole «associazioni sindacali che siano firmatarie di contratti collettivi applicati nell’unità produttiva», e non anche a quelle che abbiano comunque partecipato alla relativa negoziazione, pur non avendoli poi, per propria scelta, sottoscritti”*.

Così ha disposto il Tribunale emiliano ritenendo senz’altro necessario un ulteriore vaglio di costituzionalità, sul presupposto di non poter effettuare - al contrario di quanto ritenuto dal Tribunale di Verona - una interpretazione costituzionalmente orientata dell’art. 19, lett. b), ritenendo altresì che *“Qualsiasi tentativo in tal senso si pone in contrasto sia con la lettera sia con la ratio della norma”*.

Il remittente, perciò, pur prendendo atto che la Consulta aveva già ripetutamente dichiarato la suddetta norma - per come scaturita all’esito del referendum del 1995 - legittima costituzionalmente, e giudicando legittima l’introduzione nell’ordinamento da parte del legislatore ordinario di una normativa finalizzata a favorire l’attività sindacale all’interno delle aziende - se del caso - anche mediante l’inserimento di criteri selettivi che, peraltro, non avrebbero potuto non rispettare sempre e comunque criteri di razionalità, ha rilevato come non fosse però più possibile non procedere alla verifica della permanente validità delle conclusioni alle quali era precedentemente giunta la giurisprudenza costituzionale *“alla luce dei mutamenti intercorsi nelle relazioni sindacali degli ultimi anni”*, essendosi verificate nel tempo

⁴ Tribunale di Modena, ord. 4 giugno 2012, In Foro It., n. 9, I, 2519.

“modifiche normative apportate non solo all’ordinamento statale, ma anche al sistema sindacale”.

Ritenendo pertanto il giudice modenese che *“Nell’attuale condizione di rottura dell’unità sindacale, il criterio selettivo di cui all’art. 19, imperniato sul dato formale della sottoscrizione del contratto applicato e sganciato da qualsiasi raccordo con la misura del consenso dei rappresentati, mostra tutti i suoi limiti in termini di irragionevolezza e di miopia”*, e chiarendo senza mezzi termini che *“Ad essere messa in discussione è, quindi, quella “linea storico-sociologica” che, pure nella sentenza n. 244 del 1996, cit., giustificava la “razionalità pratica” dell’art. 19, lett. b), dello statuto”*, ha provveduto a rimettere la questione alla Consulta.

Un vero e proprio attacco alla coerenza costituzionale ed alla (permanente) correttezza ed attualità delle decisioni precedentemente assunte dal Giudice delle Leggi: ad avviso di chi scrive non privo - però - di omissioni, lati oscuri e contraddizioni.

Omissioni, perché il giudice rimettente si è dimenticato e comunque non ha indicato quantomeno una - se non alcune - delle asserite modifiche normative e del sistema sindacale che giustificerebbero, *rectius* imporrebbero, un intervento; lati oscuri, in quanto non è dato comprendere che cosa esso intenda definendo quello vigente in Italia *“un sistema privo di regole democratiche, normativamente poste, in grado di selezionare i soggetti legittimati a sottoscrivere”* i contratti; contraddizioni, poiché dopo aver egli affermato quanto sopra - e cioè che il sistema italiano è sostanzialmente privo di regole - dichiara esattamente il contrario, e cioè di ritenere l’art. 19 nella sua attuale configurazione *“in antinomia anche rispetto al criterio di rappresentatività minima, modulato su una combinazione di dati associativi e dati elettorali, presente sia nel d. leg. n. 165 del 2011 (art. 43), sia nell’accordo interconfederale del 28 giugno 2011”*.

Comunque sia, ritenendo - tra l’altro - che *“Un criterio selettivo rivela tutta la sua inidoneità e irrazionalità nel momento in cui, applicato a fattispecie concrete, porta ad un risultato che contraddice il presupposto a dimostrazione del quale il criterio stesso era stato elaborato”*, il Tribunale di Modena ha - come detto - rimesso gli atti per il vaglio di legittimità costituzionale dell’art. 19, e la Consulta - in assoluta discontinuità con la precedente giurisprudenza - ne ha sancito l’incostituzionalità con sentenza dalla stessa definita *“addittiva”*.

Anche solo dalla cronaca delle ultime vicende, è possibile immaginare come lunga e tormentata sia stata l’esistenza dell’art. 19⁵.

Ed infatti la norma è stata sottoposta alla verifica di costituzionalità in-

⁵ BAVASSO, non a caso, intitola il suo commento alla sentenza *“La difficile vita dell’art. 19 tra dubbi di legittimità costituzionale e questioni interpretative”*. E. BAVASSO, *La difficile vita dell’art. 19 tra dubbi di legittimità costituzionale e questioni interpretative*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2013, 1, p.24.

numerevoli volte⁶, oltre ad essere stata oggetto di molte ed insistenti attenzioni sia da parte degli studiosi, che dei giudici di merito e di legittimità.

Pare quindi senz'altro utile ripercorrerne - seppur brevemente - i passi salienti, al fine di meglio analizzare l'ultimo pronunciamento del Giudice delle Leggi.

D'altronde - e l'affermazione è tanto lapalissiana quanto incontestabile - per cercare di comprendere il presente ed immaginare il futuro, non può prescindersi dal passato.

Ed invero, sin dalla sua emanazione, il testo contenuto nella legge n. 300 del 20 maggio 1970, che prevedeva il diritto alla costituzione di rappresentanze aziendali nell'ambito: "*a) delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale; b) delle associazioni sindacali, non affiliate alle predette confederazioni, che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali e provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva*", fu fortemente criticato da parte di alcuni studiosi⁷, i quali - contrapponendosi a coloro che avevano partecipato alla sua stesura, e che comunque ne difendevano l'impianto normativo individuando uno strumento di regolamentazione, che non solo non andava ad inficiare o limitare in alcun modo la libertà sindacale sancita dall'art. 39 della Carta, ma che, al contrario, aveva la funzione ed il merito di impedire la frammentazione del sindacato, la proliferazione di microsindacati, o ancor peggio la formazione di sindacati di comodo⁸ -, sollevarono dubbi di legittimità costituzionale⁹ sotto il profilo della disparità di trattamento che la norma andava a determinare tra associazioni, attribuendo la facoltà di fruire dei diritti sindacali di cui al Titolo III dello Statuto soltanto ad alcune di esse e, quindi, violando il principio costituzionale di libertà dell'organizzazione - e conseguentemente - dell'attività sindacale, anche in ordine agli artt. 2 e 3 della Costituzione.

Tali critiche si svilupparono con particolare riguardo alla individuazione dei soggetti sindacali che avrebbero dovuto vedersi riconosciuto il diritto di istituire proprie rappresentanze nelle aziende e, conseguentemente, di godere dei non irrilevanti benefici che ne derivavano.

Infatti, in base al dettato originario dell'art. 19, il diritto di istituire proprie rappresentanze sindacali aziendali poteva essere esercitato - a prescindere totalmente dalla loro effettiva rappresentatività all'interno dell'azienda

⁶ Esattamente otto, così come enfatizza C. TRIPODINA, *Travolto da un insolito destino: l'art. 19 dello Statuto dei lavoratori tra oscillazioni giurisprudenziali e dubbi di legittimità costituzionale*, in *Costituzione e lavoro oggi*, a cura di M.CAVINO-I.MASSAPINTO, Bologna, 2013, pp 85-130.

⁷ Uno tra tutti fu G. F. MANCINI, "*Commento all'art. 19*", in G.GHEZZI, G.F.MANCINI, L.MONTUSCHI, U.ROMAGNOLI, *Statuto dei diritti dei lavoratori*, in *Comm.Cod.Civ. Scialoja e Branca*, Bologna-Roma 1979, pp 543 e ss.

⁸ Cfr G. GIUGNI, *Intervento*, nel volume *La rappresentanza professionale e lo statuto dei lavoratori*, Milano, 1971, pag. 109, ma anche in FRENI-GIUGNI, *Lo Statuto dei lavoratori*, 1971, p. 78.

⁹ Appunto G. F. MANCINI, in GHEZZI, MANCINI, MONTUSCHI, ROMAGNOLI, *Statuto dei diritti dei lavoratori*, Roma-Bologna, 1972, p. 306.

- nell'ambito delle associazioni sindacali affiliate alle confederazioni nazionali. Era poi possibile istituire rappresentanze anche nell'alveo di associazioni che, pur non essendo affiliate alle confederali nazionali, erano firmatarie del contratto collettivo nazionale o provinciale applicato nell'azienda. E ciò - con tutta evidenza - in spregio a quello che avrebbe dovuto essere, se non l'unico, il principale criterio di valutazione della rappresentatività: il numero di aderenti o iscritti a quella associazione sindacale a livello aziendale.

Ed invero, così disponendo, anche la previsione, apparentemente più permissiva, e cioè quella contenuta alla lettera *b*) - di fatto - non andava ad ampliare in maniera sostanziosa la platea delle associazioni sindacali deputate alla fruizione dei diritti sindacali sanciti dal titolo III dello Statuto dei lavoratori.

D'altronde nella realtà dei fatti nessun soggetto sindacale non appartenente alla Triplice (le tre grandi confederazioni nazionali), se non in rari e sparuti casi, aveva strutture, risorse e sostenitori sufficienti per potersi imporre nelle trattative per la stipula di contratti collettivi (di qualsiasi ambito) quale interlocutore necessario e, quindi, come sottoscrittore di accordi la cui applicazione aziendale era preferita a quella dei contratti stipulati con le confederazioni di ambito nazionale.

In effetti, così operando, il legislatore, pur assicurando una condizione di privilegio, *rectius* rendita, alle associazioni sindacali appartenenti alle grandi confederazioni nazionali (CGIL, CISL e UIL), garantendo loro il diritto di essere presenti sempre, comunque ed ovunque, riconosceva - e non avrebbe potuto essere diversamente se non cadendo in una costituzionalmente inammissibile disparità di trattamento nell'applicazione del principio di libertà di cui all'art. 39 - il diritto di fruire dei diritti sindacali di cui al titolo III dello Statuto, e pertanto di costituire rappresentanze sindacali, anche alle associazioni sindacali non confederali, pur - come si è detto - a determinate condizioni di rappresentatività "minima" prevista per legge.

Sulla base di siffatte considerazioni fu autorevolmente sostenuto¹⁰ che l'art. 19, nella sua stesura originaria, avesse la malcelata finalità di emarginare le forze sindacali minori o comunque autonome rispetto alle confederazioni, volendo rafforzare le seconde a dispetto delle prime, rendendo così egemoni le associazioni sindacali di forte e - per così dire "genuino" - stampo ideologico, legate ai tre maggiori partiti di allora.

Nonostante ciò, e nonostante *medio tempore* vi siano stati numerosi rinvii al Giudice delle Leggi, la norma - così come originariamente concepita ed approvata - ha resistito per un quarto di secolo, così di fatto facilitando il maggiore sviluppo delle compagini sindacali affiliate alle tre grandi confederazioni, e svolgendo in concreto la funzione di diga atta a contenere le

¹⁰ Questa è l'interpretazione che ne dà G.F. MANCINI sia in *Lo statuto dei lavoratori dopo le lotte operaie del 1969*, in *Politica del diritto*, 1975, p. 57, che in *Sul metodo di alcuni giuristi della sinistra extraparlamentare*, in *politica del diritto*, 1971, p. 99.

forze tempestose degli arretranti sindacati “autonomi”, così definiti proprio per distinguersi da quelli non autonomi, in quanto – appunto - affiliati alle confederazioni.

Ed infatti nell’ultima sentenza pre-referendaria, la n. 30 del 26 gennaio 1990, nonostante la Corte Costituzionale avesse dichiarato (per l’ennesima volta) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 19 sollevata dal Tribunale di Como in riferimento agli artt. 3 e 39 della Costituzione, sentì l’esigenza di dichiarare di essere *“ben consapevole che, anche a causa delle incisive trasformazioni verificatesi nel sistema produttivo, si è prodotta in anni recenti una forte divaricazione e diversificazione negli 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”*. Affrettandosi poi subito dopo a precisare 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 datoriale, che per quanto si è detto 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 quelli 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”*.

L’indicazione della Corte, come troppo spesso è accaduto e continua ad accadere, rimase però inascoltata dal Legislatore e, trascorso inutilmente altro tempo, - mentre correva l’anno 1995 - arrivarono, promossi entrambi dai sindacati autonomi Cobas e da Rifondazione Comunista, due quesiti referendari: il primo, “massimalista”, che prevedeva l’abrogazione integrale di quanto disposto sia alla lettera *a*) che alla lettera *b*) dell’art. 19, determinando così in capo ai lavoratori una libertà assoluta in tema di istituzione di rappresentanze aziendali, prescindendo da qualsiasi affiliazione confederale e sindacale o dalla avvenuta sottoscrizione di qualsivoglia contratto collettivo, nazionale o provinciale; l’altro - detto per converso “minimalista” - che invece, pur continuando a prevedere l’abrogazione integrale di quanto previsto alla lettera *a*), proponeva l’abrogazione di una parte soltanto del testo di cui alla lettera *b*)¹¹, facendo permanere una barriera minima di rappresenta-

¹¹ Esattamente delle parole “non affiliate alle predette confederazioni” e delle parole “nazionali provinciali”.

tività prevista per legge coincidente con l'avvenuta sottoscrizione di un contratto collettivo nazionale o provinciale, il quale però doveva essere applicato nell'azienda in cui si voleva istituire la rappresentanza sindacale.

Pur non facendo proprie tutte le indicazioni contenute nella sopra citata sentenza, i quesiti andavano comunque entrambi nella direzione auspicata di un allargamento della platea dei potenziali beneficiari dei diritti sindacali di cui al titolo III, e determinavano l'eliminazione di quello che ormai appariva - ed invero era - un odioso privilegio a favore dei sindacati confederali.

La Consulta, perciò, con la sentenza n. 1 del 12 gennaio 1994, ritenne entrambi i quesiti ammissibili sul presupposto che gli stessi non riguardavano questioni appartenenti alle "*materie per le quali l'art. 75, II comma, Cost. non ammette il referendum*", e che gli stessi erano sufficientemente chiari, e quindi tali da permettere ai cittadini l'esercizio del diritto di voto in modo consapevole.

La parola passò così al Popolo Sovrano che approvò con il 62% il testo cosiddetto "minimalista", diventando esso vigente con il DPR 28 luglio 1995, n. 312.

Sin da subito un giuslavorista di razza¹² si interrogò - con la sua solita ironia - sul se l'art. 19 avrebbe finalmente trovato un po' di pace.

Un interrogativo che non ha dovuto attendere molto per avere risposta. Fu infatti necessario meno di un anno a ché il nuovo testo venisse rimesso all'attenzione della Corte che, in tempi altrettanto brevi, si pronunciò con la sentenza n. 244 del 12 luglio 1996, e cioè appena un anno dopo la sua entrata in vigore.

L'estensore di detta sentenza fu Luigi Mengoni, civilista di rango e raffinato cultore del diritto del lavoro, unico giuslavorista che abbia fino ad oggi fatto parte della Corte Costituzionale.

La questione di legittimità posta dai Pretori di Milano e di Latina fu sollevata relativamente al I comma dell'art. 19 in riferimento agli art. 3 e 39 della Costituzione, sul presupposto che esso limitava "*il riconoscimento delle rappresentanze aziendali alle sole organizzazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva*".

Scrisse nel 1996 Mengoni, *rectius* la Corte Costituzionale: "*Asse portante dell'interpretazione sub a) è la sentenza n. 30 del 1990 di questa Corte*", consistente in una sentenza interpretativa di rigetto, adesiva alla giurisprudenza di legittimità esistente in materia, con la quale è stato chiarito che "il potere di accertamento" della rappresentatività consiste in un diritto indisponibile e come tale non concedibile pattiziamente dal datore di lavoro, essendo essa "*una qualità giuridica attribuita dalla legge alle associazioni sindacali che abbiano stipulato contratti collettivi (nazionali, locali o aziendali) applicati nell'unità produttiva*". Proseguiva poi la sentenza ricor-

¹² G.PERA, *Va tutto bene nella norma relativa alla costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali deliberata dal popolo sovrano?*, in *Riv. it. Lav.*, 1996, II, p. 447.

dando come, infatti, “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 sindacale, come controparte contrattuale”, precisando 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”, chiarendo altresì 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”, valorizzando l’art. 19 “l’effettività dell’azione sindacale, desumibile dalla partecipazione alla formazione della normativa contrattuale”.

In tal modo interpretata, chiariva la Corte, la norma non violava né l’art. 39 né l’art. 3 della Costituzione, ricordando che “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 intercategoriale e pluricategoriale” e precisando che “Il criterio selettivo stabilito dall’art. 19 vale esclusivamente per l’individuazione dei sindacati le cui rappresentanze nell’unità produttive sono destinatarie dei diritti e delle tutele previsti nel titolo III della l. n. 300 del 1970”, essendo questo “l’obiettivo del referendum approvato dal corpo elettorale e in esso si esauriscono gli effetti della modificazione apportata alla legge”.

Parole di rara chiarezza, che attestano una scelta di campo: difendere una norma uscita indenne dalla pronuncia di ammissibilità del quesito referendario e che aveva appena ottenuto l’approvazione popolare.

Ed infatti, per i suddetti motivi, troppo arduo sarebbe stato dichiarare incostituzionale tale testo, essendo al contempo troppo facile bollare una pronuncia di incostituzionalità come sovversiva rispetto alla appena espressa volontà popolare, con tutto quello che ne sarebbe disceso (anche) in ordine agli equilibri tra i diversi poteri dello Stato.

Ed è per questo, con ogni probabilità, che la Corte - nel cercare di dare alle norme una interpretazione che la rendesse il più conforme possibile ai principi costituzionali, non si sottrasse dal segnalare, *rectius* ribadire, l’opportunità - se non la necessità - di un intervento legislativo, così ricollegandosi a quanto invero già sostenuto con la sentenza n. 30 del 1990.

Anche questa volta, però, il legislatore - in ben altre faccende affaccendato - non ha dato seguito all’ennesimo ed esplicito invito ad intervenire formulato dalla Consulta la quale, investita nuovamente della questione - al fine di giustificare una dichiarazione di illegittimità rispetto ad un testo inalterato e uscito indenne dal vaglio di ammissibilità referendario, e da tre successivi esami di costituzionalità - è stata costretta a smarcarsi dall’esito dei

precedenti pronunciamenti.

Ciò la Corte ha fatto affermando che, fino ad allora, le verifiche avevano riguardato il “bicchiere mezzo pieno”, e cioè l'impossibilità di interpretare la norma sul mero dato formale della sottoscrizione, dovendosi essa invece ora occupare del “bicchiere mezzo vuoto”, e quindi degli effetti distorsivi della norma nei confronti dei sindacati che - pur avendo partecipato alla trattativa e pur essendo dotati di una forte rappresentatività - avevano deciso di non sottoscrivere il contratto poi applicato, attestando con tale presa di posizione la propria indipendenza, autorevolezza e forza contrattuale.

Ha sostenuto infatti il consesso giudicante che i precedenti esami si erano concentrati esclusivamente sul profilo della rilevanza del mero dato della sottoscrizione del contratto, quale elemento formale necessario per l'ingresso nel “dorato e ricco mondo” dei diritti sindacali.

La Corte fino ad allora aveva risolto la questione con l'emanazione di una “sentenza interpretativa di rigetto”, mediante la quale aveva avuto modo di chiarire – come già accennato - che per poter costituire una rappresentanza sindacale era necessaria la effettiva partecipazione alla trattativa sindacale, e quindi un concreto apporto alla formazione della piattaforma contrattuale (nazionale o aziendale) la quale, comunque, avrebbe dovuto avere un contenuto normativo.

Invece, la questione da ultimo rimessa avanti la Corte da parte del Tribunale di Modena aveva attori, presupposti e conseguenze diverse rispetto a tutte le precedenti, sussistendo quindi una situazione nuova e differente che - come tale - non avrebbe quindi consentito l'utilizzo della motivazione adottata dalla sentenza del 1996, e non avrebbe conseguentemente reso possibile l'emanazione di un ennesimo provvedimento di rigetto.

Ed infatti - vale la pena sottolinearlo - in questo ultimo caso l'attacco all'art. 19 era stato sferrato non da una o più associazioni sindacali autonome minori, ma dalla Fiom-Cgil, e cioè dalla sigla sindacale in assoluto dotata della maggiore rappresentatività nella categoria dei metalmeccanici.

E poi, la questione - seppure sempre di verifica di costituzionalità si trattasse - era comunque diversa ed opposta rispetto a quelle per le quali fino ad allora era stato investito il Giudice costituzionale *in primis* perché, in questo caso, la Fiom-Cgil aveva inteso – in dissenso con tutte le altre sigle sindacali - di non sottoscrivere la piattaforma contrattuale ritenendo che tale rifiuto si concretasse in un attestato di forza e libertà, e certo non di mancanza di rappresentatività.

La Corte, pertanto, per argomentare il proprio – incontestabile - cambio di orientamento, ha ricordato che *“L'aporia indotta dalla esclusione del 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 stato del resto rilevata; e dalle riflessioni svolte in proposito era scaturita anche la sollecitazione ad un'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. Interpretazione di cui si è sostenuta la coerenza con la richiamata giurisprudenza costituzionale...”, sottolineando altresì come il Tribunale rimettente correttamente non abbia effettuato - invocando come invece fatto dal Tribunale di Verona - la legittimità e doverosità di una “interpretazione costituzionalmente orientata”, essendo nel caso di specie insuperabile l’univoco significato letterale delle espressioni contenute nella norma.

Ciò premesso, la Consulta ha però chiarito che *“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, si da non potersene giustificare la stessa esclusione dalle trattative, il criterio della sottoscrizione dell’accordo applicato in azienda viene inevitabilmente in collisione con i precetti di cui agli art. 2, 3 e 39 Cost.”*.

Trattasi - tiene a precisare il Giudice delle leggi - di un “intervento addittivo”, così operato sulla base del *petitum* dell’ordinanza di remissione e, quindi, esclusivamente in merito alla specifica questione posta.

L’ennesima “alchimia giuridica” alla quale la Corte è - per così dire - stata costretta, non potendo essa da una parte sostituirsi ad un legislatore distratto, se non addirittura assente, ma non potendo dall’altra nemmeno consentire che certi vuoti normativi o applicazioni non adeguate alla *ratio legis*, benché apparentemente e formalmente corrette, determinino effetti distorsivi o, ancor peggio, effetti contrari a quelli voluti dall’impianto normativo.

Pur essendo da sempre stata destinataria di grande interesse, la questione - anche grazie alla grande diffusione mediatica - è divenuta di pubblico dominio, ed ha determinato nel mondo degli addetti ai lavori la nascita e lo sviluppo di un fervido dibattito, che dal momento della rimessione alla Corte Costituzionale, ha riunito attorno a sé il pubblico delle grandi occasioni.

Molteplici ed anche contrapposte sono state le prese di posizioni che ne sono seguite.

Vallebona, in coerenza con quanto da sempre sostenuto¹³, ha ritenuto che *“La sentenza in esame non ha capito che il conflitto può essere risolto solo con il contratto. E se un sindacato non è riuscito a stipulare il contratto, non essendo state accolte le sue pretese, vuol dire soltanto che non ha avuto la capacità e la forza di imporsi alla controparte. E’ la logica del conflitto ...bellezza!”*¹⁴, così aspramente criticandola senza possibilità di ap-

¹³ A.VALLEBONA, *Magia per le r.s.a. Fiom-Cgil: “firmatarie” significa “non firmatarie”*, in *Mass. Giur. lav.*, 2012, n. 5, p.344.

¹⁴ A.VALLEBONA, *L’art. 19. stat. lav.: una sentenza che fa sorridere*, in *Mass. Giur. lav.*, 2013, n.10, p. 654.

pello.

Anche Carinci, intervenuto sia subito dopo l'emissione dell'ordinanza di rimessione alla Corte¹⁵, che dopo la pubblicazione della decisione¹⁶, è stato assai critico, ed ha giudicato la pronuncia come una "falsa sentenza addittiva", ritenendola un intervento "ultra vires", e quindi una vera e propria invasione di campo a discapito legislatore.

Del pari fortemente critica, è stata la presa di posizione di Romei¹⁷ che ha stigmatizzato il fatto che la sentenza fosse stata "Proceduta da un presoché unanime pronunciamento delle sensibili coscienze della dottrina giuridico-lavoristica in favore di una sentenza che accertasse la contrarietà a Costituzione", sottolineando come peraltro "la Consulta non si è sottratta al compito", e rilevando come essa non abbia però preso posizione sul concetto di rappresentatività, non assumendo così il suo intervento, anche questa volta, un ruolo risolutivo della questione della rappresentatività.

Lambertucci¹⁸, invece, ha svolto una approfondita disamina della sentenza interrogandosi sulla permanente opportunità di continuare a legare la fruizione dei diritti sindacali di cui al titolo III dello statuto alla contrattazione, ricordando come D'Antona avesse sottolineato che in effetti la *ratio legis* della normativa statutaria in tema di diritti sindacali fosse esclusivamente quella di creare "un contropotere sindacale in un ambiente antagonista"¹⁹, così peraltro evocando il pensiero espresso sulla questione da Del Punta²⁰.

Maresca²¹, preliminarmente analizza il tipo di intervento operato dalla Consulta, oltre che gli effetti immediati e concreti scaturenti dalla pronuncia, e tenendo conto anche di quanto stabilito da Confindustria e Sindacati Confederali con l'Accordo Interconfederale del 2011 e con il Protocollo d'Intesa del 2013, pur concordando con gli altri autori nel ritenere che la Corte non ha individuato dei criteri selettivi della rappresentatività sindacale ai fini del riconoscimento della tutela privilegiata di cui al Titolo III dello Statuto, ha precisato però – del tutto condivisibilmente - che tale prerogativa le appartiene, essendo invece propria del legislatore.

¹⁵ F.CARINCI, *Il buio oltre la siepe: Corte costituzionale 23 luglio 2013 n. 231*, in *DRI*, 4/XXIII, 2013, p. 899.

¹⁶ F.CARINCI, *Il grande assente: l'art. 19 dello Statuto*, in *ADL*, 2012, n. 2, p. 333.

¹⁷ R.ROMEI, *L'art. 19 st.lav. è incostituzionale ma nessuno lo sapeva*, in *Riv. it. Lav.*, 2013, II, p. 979.

¹⁸ P.LAMBERTUCCI, *L'art. 19 dello statuto dei lavoratori dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 231 del 2013: brevi riflessioni*, in *Riv. it. Lav.*, 2013, II, p. 992.

¹⁹ M.D'ANTONA, *Diritti sindacali e diritti del sindacato: il titolo III dello statuto rivisitato*, in *Opere*, vol.II, p. 191.

²⁰ R.DEL PUNTA, *Del gioco e delle sue regole. Note sulla "sentenza Fiat"*, in *Riv. it. Lav.*, 2011, II, p. 1421.

²¹ A.MARESCA, *Prime osservazioni sul nuovo articolo 19 Stat. lav.: connessioni e sconessioni sistematiche*, in *Adapt Labour Studies e-book*, 2013, pp 1-48.

Rusciano²² conclusivamente osserva che “La verità è che anche sul delicato problema dell’intervento della legge sull’organizzazione rappresentativa degli interessi dei lavoratori non c’è alcuna unità di intenti tra le forze politiche e sindacali”, andando così verosimilmente a presagire una ancora lunga *vacatio legis*.

Un dato è però certo: la situazione è giunta ormai ai confini del paradosso.

Ed infatti – se da una parte - pare assai difficile dubitare della ineludibilità e della correttezza - quantomeno in termini applicativi e di rispetto della *ratio legis* - della decisione assunta dalla Consulta con questa cosiddetta sentenza manipolativa che ha “*elevato l’elemento della partecipazione alla negoziazione ad autonomo criterio di legittimazione alla rsa*”²³, dall’altra non si deve dimenticare che la norma è stata per lungo tempo e ripetutamente ritenuta legittima costituzionalmente e che, letteralmente interpretata – sulla base dell’art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale – essa abbia un significato altro e diverso da quello appena attribuitole dalla Consulta.

Una situazione intricata che necessita(va) di un intervento urgente e chiarificatorio.

Infatti - ora più che mai - vi è un disperato bisogno di chiarezza proprio in tema di rappresentatività, stante il crescente ruolo e la sempre maggiore importanza assunta nel mondo del lavoro dal contratto in generale, e dai contratti collettivi in particolare, siano essi nazionali che aziendali.

Ed ecco che - come spesso accade - dove non arriva o arriva tardi la legge dello Stato, arrivano comunque prima i privati.

Questo è ciò che è accaduto lo scorso 10 gennaio 2013, allorché a Roma, Confindustria da una parte, e CGIL, CISL e UIL dall’altra hanno siglato il Testo Unico sulla Rappresentanza, stabilendo – *inter alia* – che “*Ai fini del riconoscimento dei diritti sindacali previsti dalla legge, ai sensi dell’art. 19 e ss della legge 20 maggio 1970, n. 300, si intendono partecipanti alla negoziazione le organizzazioni che abbiano raggiunto il 5% di rappresentanza, secondo i criteri concordati nel presente accordo, e che abbiano partecipato alla negoziazione in quanto hanno contribuito alla definizione della piattaforma e hanno fatto parte della delegazione trattante l’ultimo rinnovo del ccnl definite secondo le regole del presente accordo*”, stabilendo altresì modalità e soggetti designati alla verifica delle effettive iscrizioni.

Così facendo gli attori del mondo del lavoro, e cioè le associazioni sindacali più rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori (quantomeno in termini numerici) - in attesa di un intervento legislativo - hanno supplito alle carenze statuali, individuando nel contratto lo strumento più efficace

²² M. RUSCIANO, *Sindacato “firmatario” o “trattante”, purché “rappresentativo”*, in *Riv. giur. lav.* 2013, 4, II p. 517.

²³ F.LISO, *La decisione della Corte Costituzionale sull’articolo 19 della legge n. 300/1970* in *Federalismi.it* n. 15/2013

ed adeguato per regolamentare anche la questione della rappresentatività.

Appare infatti incontestabile che nel diritto del lavoro - ma non solo in esso - il contratto abbia assunto sempre più un ruolo centrale, di unico e vero strumento per la più efficace e migliore regolamentazione delle contrapposte esigenze delle parti.

Proprio per questo Galgano ha sottolineato come esso ormai occupi una posizione dominante nel moderno diritto civile, e come nella moderna società industriale sia divenuto lo strumento caratteristico dell'attività imprenditoriale, diretta alla produzione e alla circolazione della ricchezza: "con il contratto l'imprenditore si procura gli strumenti di produzione, provvedendosi dei capitali, delle merci e della forza lavoro che sono necessari; infine colloca sul mercato i prodotti finiti"²⁴.

Un rapporto assai stretto, quello tra contratto e impresa, al quale l'indimenticabile Maestro quasi trent'anni fa - con la sua solita lungimiranza - aveva pensato e voluto dar risalto al momento di fondare questa Rivista.

²⁴ F. GALGANO, in *Trattato di Diritto Civile*, vol. II, pag. 133.