



Numero 1 / 2026

Vincenzo Antonio POSO

**L'art. 19, St. Lav., dalla riserva confederale
alla firma dei contratti collettivi e alla negoziazione.
Sul pluralismo e la rappresentatività sindacale la sentenza della
Corte Costituzionale 30 ottobre 2025, n. 156 riscrive le regole.**

**Intervista a Maria Vittoria BALLESTRERO
Emerita di Diritto del Lavoro nell'Università di Genova**

**L'art. 19, St. Lav., dalla riserva confederale
alla firma dei contratti collettivi e alla negoziazione.
Sul pluralismo e la rappresentatività sindacale la sentenza della
Corte Costituzionale 30 ottobre 2025, n. 156 riscrive le regole.**

**Intervista a Maria Vittoria BALLESTRERO
Emerita di Diritto del Lavoro nell'Università di Genova**

Vincenzo Antonio POSO

Avvocato

L'occasione di questa nostra conversazione è la recente sentenza della Corte Costituzionale 30 ottobre 2025, n. 156, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, 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 le rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva anche nell'ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Come è noto la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dal Tribunale di Modena, con l'ordinanza pronunciata il 14 ottobre 2024, iscritta al n. 220 del R.O. 2024 e pubblicata nella GU. N. 49, prima serie speciale dell'anno 2024, nella controversia ex art. 28, St. Lav., promossa dall'OR.SA (Organizzazione Sindacale Autonomi e di Base), Settore Trasporti-Autoferro TPL, Segreteria Provinciale di Modena contro una società emiliana di trasporti filoviari.

Prima di entrare nel merito dell'ordinanza di rimessione e della sentenza di costituzionalità, vuoi ricordarci brevemente le vicende dell'art. 19?

Lo farò partendo da un'autocitazione. Nelle sette edizioni del mio *Diritto sindacale* (il libro in cui ho cercato di raccontare come è stato e continua ad essere costruito dai giuristi il nostro diritto sindacale anomico), ho seguito passo dopo passo le travagliate vicende dell'art. 19, che il legislatore del 1970 ha messo come porta d'ingresso all'esercizio dei diritti e delle prerogative sindacali regolati dal Titolo III dello Statuto dei lavoratori. Qui posso limitarmi a richiamare qualche momento essenziale di quelle vicende.

Parlerò della vicenda della disposizione di legge, delle sue formulazioni e riformulazioni; lascerò da parte la sostituzione progressiva, nelle unità produttive, delle RSA con le RSU, frutto di una riflessione che portò le Confederazioni maggiori, non senza tentennamenti e fatica, a varare la soluzione (le RSU, allora elettive per 2/3 e per 1/3 associative), che vide la luce nel Protocollo del luglio del 1993, di cui Gino Giugni, allora Ministro del lavoro del Governo Ciampi, era stato l'abile levatrice; soluzione rielaborata e rafforzata negli accordi interconfederali successivi, fino a quel T.U. sulla rappresentanza sindacale del 2014 di cui parleremo oltre.

Poiché l'oggetto di questa nostra conversazione è la sentenza n. 156/2025 della Corte costituzionale l'attenzione, come ho detto, è concentrata sull'art. 19, ancora applicato in tutte quelle unità produttive del settore privato che restano al di fuori dell'ambito di applicazione degli accordi interconfederali: una realtà che si è andata allargando in questi anni, caratterizzati dall'affollarsi, da una parte e dall'altra, di nuove organizzazioni cresciute al di fuori del sistema interconfederale, frutto dell'uso spregiudicato della libertà di associazione sindacale dalla parte dei datori di lavoro e dell'affermarsi, dalla parte dei lavoratori, di un variegato sindacalismo autonomo, svincolato dalla logica (e dall'etica) della solidarietà intercategoriale.

Come è ben noto, nella sua formulazione originaria, l'art. 19 consentiva la costituzione delle RSA nell'ambito di (a) associazioni aderenti alle Confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale; in alternativa, nell'ambito di (b) associazioni sindacali non affiliate alle predette Confederazioni, firmatarie di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva. Nel 1970 la rappresentatività delle tre Confederazioni maggiori era nei fatti e fuori discussione, ma già dieci anni dopo la situazione era cambiata. La crisi del sindacalismo confederale, maturata nel corso degli anni '80, faceva decollare (anche nei *think tank* sindacali frequentati da illustri giuristi) la discussione sull'intervento di una legge sulla rappresentanza sindacale, che imponesse un modello organizzativo della rappresentanza sindacale aziendale dei lavoratori basata sul consenso (effettivo e verificabile) dei lavoratori. Sul piano legislativo, la discussione non ebbe esito. Abortì il severo monito della Corte cost. (sentenza n. 30/1990, cui farò cenno oltre), mentre il Parlamento si baloccava nella discussione di disegni di legge per portarli all'aborto di fine legislatura. Partiva invece l'iniziativa referendaria, scatenata dalla furia libertaria e iconoclasta dei radicali, che investiva le Confederazioni sindacali considerate responsabili dell'ingessamento dei lavoratori su obiettivi socialdemocratici di basso livello e nessuna prospettiva.

Quello che il Parlamento non era stato in grado di fare, lo fece, a modo suo, il voto popolare: la formulazione dell'art. 19 è stata infatti profondamente modificata dall'esito positivo del referendum, celebrato nel giugno del 1995, con cui si chiedeva la parziale abrogazione dell'art. 19: cancellata la lettera a), l'art. 19 prevede ora che le RSA «possono essere costituite, ad iniziativa dei lavoratori, nell'ambito delle associazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva». Come già nel testo originario, la stipulazione del contratto collettivo continua a svolgere la funzione di criterio di selezione: ma mentre in origine era solo un criterio suppletivo, la riformulazione referendaria ne fa l'unico criterio selettivo; inoltre, a seguito della cancellazione degli aggettivi «nazionale o provinciale», il livello contrattuale non è più qualificato; dunque la sottoscrizione di un contratto collettivo anche solo aziendale abilita il sindacato ad essere ambito di riferimento per la costituzione di una RSA.

Proseguendo nella nostra conversazione, dovremo correggere l'uso del tempo presente: due sentenze additive della Corte cost. (n. 231/2013 e n. 156/ 2025) hanno portato significative modifiche al testo dell'art. 19, come riformulato dal referendum del 1995.

A proposito della lettera dell'art. 19, la Corte costituzionale ritiene non superfluo rammentare «che la costituzione della RSA non avviene per iniziativa del sindacato, bensì, come stabilisce la norma censurata, «nell'ambito» del sindacato, ma «ad iniziativa dei lavoratori»; e tale iniziativa integra un requisito di legittimità (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 16 giugno 2000, n.8207)» (punto n. 4.2., 4° cpv del Considerato in diritto della sentenza n. 156/2025).

Questa affermazione, come è stato osservato, si contrappone all'opinione della rappresentanza sindacale aziendale come organo periferico dell'associazione sindacale di riferimento?

La Corte ribadisce una convinzione diffusa, fedele alla lettera della legge, che trova diretta conferma nella giurisprudenza sull'art. 19 e indiretta conferma nella giurisprudenza sulla legittimazione al ricorso ex art. 28 St. lav. Potrei fermarmi qui, ma uso questa tua domanda per entrare, sia pure molto brevemente, “dentro” l'art. 19, trascurando per un attimo le questioni al centro della giurisprudenza della Corte cost.

Il legislatore non ha definito la struttura delle RSA: *et pour cause*, perché interveniva su una realtà in movimento, senza potere (né volere) imporre l'adozione di un modello organizzativo, preoccupandosi invece di garantire alle tre maggiori Confederazioni sindacali (uscite molto rafforzate dal “lavacro” della stagione del rinnovo dei contratti collettivi, metalmeccanici in prima e combattiva fila) uno spazio aperto di “agibilità sindacale” (come suol dirsi, anche se l'espressione non mi piace) nei luoghi di lavoro.

L'intelligente scelta del legislatore di astenersi dal regolare la struttura delle RSA consentì, in un primo e relativamente lungo periodo di applicazione dell'art. 19, di usarlo come base giuridica dei Consigli di fabbrica: strutture elettive (ma non sempre), espressione del sindacalismo confederale nella stagione unitaria formalizzata dal Patto federativo. L'esperienza unitaria si chiuse drammaticamente nel 1984 (l'accordo separato di S. Valentino, che ho difficoltà a considerare un momento “alto” del craxismo rampante dell'epoca) e nei luoghi di lavoro si tornò alle separate RSA: le Confederazioni, divise e litigiose, perdevano terreno, mentre crescevano i sindacati autonomi. Oggi le RSA sono sostituite dalle RSU in tutte le realtà produttive (mi riferisco al settore privato) nelle quali trovano applicazione gli accordi interconfederali, e le RSU sono titolari dei diritti e delle prerogative che l'art. 19 riserva alle RSA: la struttura non definita della rappresentanza sindacale aziendale consente di fare un uso flessibile della disposizione che la regola. Un punto però è fermo nell'art. 19: la RSA *non* è un organo periferico del sindacato (come – ovviamente – non lo è la RSU); sono i lavoratori dell'unità produttiva che costruiscono la propria rappresentanza per l'esercizio dell'attività sindacale, non il sindacato che immette nell'unità produttiva la sua rappresentanza.

Certamente la lettera della legge («*iniziativa dei lavoratori nell'ambito delle associazioni sindacali...*») non è di facile interpretazione: la giurisprudenza ha avuto modo di fornire diverse letture dell'espressione “nell'ambito”, che diversamente valorizzano il collegamento tra i lavoratori dell'unità produttiva e il sindacato di riferimento, ma riconoscono all'associazione sindacale un

potere di informale recezione (o al contrario di sconfessione) della RSA costituita dai lavoratori (specie se non iscritti).

Prima della stagione referendaria dell'11 giugno 1995 tre sono stati gli interventi della Corte Costituzionale: la sentenza 6 marzo 1974, n. 54, la sentenza 24 marzo 1988, n. 334 e la sentenza 26 gennaio 1990, n. 30. Vuoi ricordarli, per sommi capi?

Ho riepilogato queste tre importanti sentenze della Corte cost. in un saggio pubblicato di recente (*Labour & Law Issues*, n. 2/2025) al quale, per brevità, faccio rinvio, limitandomi qui ad un sintetico richiamo. Anzitutto conviene ricordare che fin dalla prima sentenza (n. 54/1974) nella quale si è pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'art. 19, la Corte ha affermato che la protezione accordata dallo Statuto alle organizzazioni sindacali si articola su due livelli: ad un primo livello, comune a tutte (art. 14), viene assicurata la libertà di associazione e di azione sindacale; il secondo livello esprime invece la politica promozionale perseguita dal legislatore «al fine di favorire l'ordinato svolgimento del conflitto sociale e comporta una selezione dei soggetti collettivi protetti fondata sulla loro effettiva rappresentatività». Questo è un punto fermo, dal quale la Corte non si è mai discostata.

Nella sentenza n. 54/1974, la Corte ha affermato la piena legittimità dei criteri selettivi di cui all'art. 19, lett. *a)* e *b)*. Il primo criterio, secondo la Corte, non si riferiva ad una comparazione fra le varie Confederazioni nazionali, bensì ad una *effettiva rappresentatività*, che ogni Confederazione nazionale può sempre conseguire “per fatto proprio”. Il criterio alternativo (associazioni firmatarie di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva) era invece basato sul riferimento preciso ed oggettivo ad un fatto specifico (la firma del contratto collettivo nazionale o provinciale), la cui realizzazione è aperta ad ogni singola associazione sindacale. La legittimità costituzionale della scelta a favore delle Confederazioni maggiormente rappresentative era confermata dalla Corte nella sentenza n. 334/1988, in cui affermava che la scelta del legislatore a favore delle Confederazioni corrispondeva ad una precisa opzione a favore dell'aggregazione degli interessi dei vari gruppi professionali (e dunque della solidarietà intercategoriale).

L'approccio della Corte è mutato nella sentenza n. 30/1990, nella quale affrontava la questione della legittimità della deroga pattizia ai criteri legali di cui all'art. 19, lett. *a)* e *b)*, frutto di un accordo tra imprese e sindacati non affiliati a Confederazioni, e non firmatari di contratti collettivi applicati nelle unità produttive interessate. La Corte affermava l'inderogabilità dei criteri selettivi di cui alle lett. *a)* e *b)* dell'art. 19, mettendoli così al riparo dalla manipolazione del datore di lavoro a favore di sindacati a lui graditi; aggiungeva però che era andata «progressivamente attenuandosi l'idoneità del modello disegnato nell'art. 19 a rispecchiare l'effettività della rappresentatività» dei sindacati. In quei criteri selettivi la rappresentatività era presunta, ma non era più effettiva: la Corte sollecitava perciò il Parlamento a scrivere nuove regole, che consentissero di “verificare” la rappresentatività dei sindacati di cui alle lett. *a)* e *b)* dell'art. 19 non più sulla base di presunzioni, ma sulla base del reale consenso dei lavoratori. La sentenza n. 30/1990 è la prima vera pietra d'inciampo sul cammino dell'art. 19, che tranquillo a dire il vero non era mai stato.

E veniamo al referendum parzialmente abrogativo del 1995, che ha profondamente inciso sulla norma statutaria, escludendo, di fatto, la originaria preferenza confederale. Condividi questa impostazione?

Non condividevo allora il furore anti-confederale dei radicali, e sono stata molto critica nei confronti dei due referendum abrogativi totale e parziale che avevano proposto, così come ho criticato il risultato prodotto dall'esito positivo del referendum "minore", vedendo bene a quali risultati avrebbe potuto portare la cancellazione del necessario riferimento ad una rappresentatività sindacale radicata tra i lavoratori occupati nelle diverse realtà produttive e territoriali. Condividevo invece gli argomenti portati dalla Corte cost. per rimettere in discussione la razionalità e ragionevolezza dei criteri selettivi previsti dall'art. 19, alla luce dei mutati equilibri politico-sindacali e della crescente esigenza di verificare, al di là delle presunzioni di rappresentatività, l'effettivo consenso dei lavoratori alla cui iniziativa la legge affida la costituzione delle RSA (basta pensare al problema dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi aziendali derogatori *in pejus*). La conoscenza di un po' di storia sindacale mi ha indotto guardare con sospetto al sindacato "aziendale", e non solo per la dimensione particolaristica degli interessi della cui tutela si fa carico.

Il criterio selettivo che emerge dalla norma incisa dal referendum abrogativo è rimasto immune alle censure di costituzionalità. La Consulta, infatti, si è pronunciata ben quattro volte: con la sentenza n. 244 del 1996 e con le ordinanze n. 345 del 1996, n. 148 del 1997 e n. 76 del 1998. A dimostrazione che ciò che era necessario individuare ai fini del riconoscimento delle prerogative di cui al Titolo III dello Statuto dei Lavoratori, era la effettiva rappresentatività del sindacato.

In effetti è così: per "salvare" il nuovo art. 19 era necessario individuare un criterio selettivo coerente con quella effettiva rappresentatività che la Corte cost. aveva fin dalla prima sentenza sull'art. 19 messo alla base della legittimità della scelta del legislatore di riservare ad alcuni sindacati e non ad altri l'accesso all'area promozionale dello Statuto. Cosa che la Corte ha fatto nella sentenza n. 244/1996 (le ordinanze successive, a parte la n. 345/1996, per la particolarità del caso, non aggiungono niente all'argomentazione contenuta nella sentenza n. 244). Come è noto, la Corte cost. ha respinto le eccezioni di incostituzionalità sollevate dai giudici rimettenti, secondo i quali, consentendo la costituzione di RSA nell'ambito di qualunque associazione sindacale anche meramente aziendale, purché firmataria di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva, il nuovo art. 19 avrebbe consentito al datore di lavoro di interferire nella costituzione delle RSA, "accreditando" (mediante la stipulazione del contratto collettivo) i sindacati a lui più graditi.

La Corte esclude che di accreditamento possa parlarsi a proposito della stipulazione del contratto collettivo, perché la rappresentatività del sindacato non deriva da un riconoscimento del datore di lavoro: è la legge che "accredita" le organizzazioni sindacali capaci di imporsi, per forza propria, alla controparte contrattuale. Insomma, aveva concluso la Corte, la legge continua legittimamente a selezionare i beneficiari delle norme di cui al Titolo III St. lav. sulla base del ragionevole criterio della rappresentatività effettiva, accertata mediante la stipulazione (partecipando alla negoziazione e non solo firmando per adesione) del contratto collettivo (un vero contratto collettivo, non un accordo qualsiasi).

È la volta, poi, della sentenza n. 231 del 23 luglio 2013 con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, primo comma, lettera b), St. Lav. «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». Il tratto saliente di questa pronuncia è la censura, in riferimento ai precetti costituzionali di cui agli artt. 2,3 e 39, del criterio selettivo della sottoscrizione dell'accordo applicato in azienda, che da sé solo considerato porta ad escludere il protagonismo di un soggetto sindacale maggiormente rappresentativo a livello aziendale o comunque significativamente rappresentativo.

Sono d'accordo con te, ma a patto di fare alcune precisazioni sul contenuto (e soprattutto sui limiti) della sentenza n. 231. Come ho detto rispondendo alla domanda precedente, la legittimità costituzionale dell'art. 19, nel testo post-referendario, era stata nuovamente "salvata" dalla Corte cost. nella sentenza n. 244/1996, che aveva accantonato, ma non risolto, il problema del potere datoriale di accreditamento, vale a dire del potere del datore di escludere dal negoziato un sindacato non gradito, negando i diritti e le prerogative di cui al Titolo III St. lav. ai lavoratori aderenti al sindacato escluso. Il problema dell'accreditamento era venuto clamorosamente in luce quando ai lavoratori aderenti alla FIOM-CGIL, che non aveva firmato, per aperto e conclamato dissenso, il contratto collettivo applicato nelle aziende del gruppo FIAT, era stata negata la costituzione delle RSA nelle aziende del gruppo. Investita della questione di costituzionalità, la Corte ha deciso con la sentenza additiva n. 231/2013, estendendo l'applicabilità dell'art. 19 alle organizzazioni sindacali che, pur avendo partecipato alle trattative, non avessero sottoscritto il contratto collettivo applicato nell'unità produttiva.

La sentenza nella sostanza riscrive l'art. 19, modificandone la portata teorica e pratica: il sindacato "maggiormente o significativamente" rappresentativo che non firma il contratto perché dissente, non può essere punito dalla lettera dell'art. 19; la contrattazione gioca ancora il ruolo di criterio selettivo, ma il criterio include anche la sola partecipazione alle trattative alla quale non abbia fatto seguito la sottoscrizione del contratto. La soluzione adottata dalla Corte è "tagliata" sul caso concreto che ha dato luogo alle ordinanze di rimessione, e lo risolve ponendo l'accento sulla rappresentatività del sindacato (nel caso fuori discussione) come fosse il presupposto della sua partecipazione alle trattative per la stipulazione del contratto collettivo.

Ma attenzione: dalla soluzione del caso FIOM vs. FIAT *non* deriva la conseguenza che il sindacato dotato, per numero di iscritti e per consenso elettorale, di una maggiore o significativa rappresentatività, abbia senz'altro titolo per partecipare alle trattative contrattuali, o comunque abbia titolo, indipendentemente dalla partecipazione alla negoziazione collettiva, ad essere "l'ambito di riferimento" per la costituzione della RSA. La sentenza n. 231/2013 non arriva a spostare l'ago della bilancia, aumentando il peso dell'agibilità sindacale nei luoghi di lavoro e riducendo quello della libertà negoziale del datore di lavoro, mediante l'espunzione del potere di accreditamento del datore di lavoro. Per spostare l'ago della bilancia occorre imboccare un'altra strada.

Veniamo così all'ordinanza del Tribunale di Modena, che ritiene illegittima l'esclusione delle associazioni sindacali "maggiormente o significativamente rappresentative" dalla possibilità di costituire rappresentanze sindacali aziendali. Il giudice esprime una severa critica al legislatore che ha disatteso gli inviti della dottrina e della Corte Costituzionale «ad elaborare nuove regole che conducano "a un ampliamento della cerchia dei soggetti chiamati ad avere accesso al sostegno privilegiato offerto dal Titolo III dello Statuto dei Lavoratori" (cfr. Sent. n. 231/2013 e n. 30/1990)».

Ti chiedo, innanzitutto, se la strada della rimessione della questione avanti alla Corte Costituzionale era davvero obbligata per il giudice a quo (che spende poche parole al punto n. 7 della motivazione), oppure se la controversia in esame poteva essere decisa, in base ad una interpretazione adeguatrice, costituzionalmente orientata, della norma statutaria (nel testo risultante dall'intervento additivo della sentenza n. 231/2013).

Il Tribunale di Modena ipotizza inoltre due possibili interventi della Corte Costituzionale: uno di tipo demolitorio, l'altro di tipo additivo.

Vuoi dire qualcosa in proposito?

L'ordinanza del Tribunale di Modena ed il suo parziale accoglimento da parte della Corte cost. configurano quella nuova strada cui facevo riferimento poc'anzi. Prima di entrare nel merito rispondo alle tue domande. Alla prima rispondo dicendo semplicemente che, posto il problema nei termini in cui lo pone il Tribunale di Modena, la rimessione alla Corte era inevitabile: dalla sentenza n. 231 non era ricavabile lo spazio per un'interpretazione adeguatrice, perché, come ho detto sopra, la Corte cost. era stata ben attenta a tenersi sul crinale della sentenza n. 244/1996, che lega la rappresentatività effettiva del sindacato alla sua partecipazione alla negoziazione collettiva, pur connettendo, nel caso, la partecipazione alle trattative con la forza contrattuale che il sindacato ha conquistato grazie ad una significativa rappresentatività verificabile nei fatti.

Per quanto riguarda la seconda domanda, mi pare che all'intervento demolitorio non credesse neppure il Tribunale di Modena, consapevole da un lato che il vuoto normativo determinato dalla soppressione di ogni criterio selettivo avrebbe stravolto la logica del doppio livello di protezione della libertà e attività sindacale che la Corte cost. ha da sempre ravvisato negli art. 14 e 19 St. lav.; consapevole, d'altro lato, che all'orizzonte non si profilano risvegli del legislatore dallo stato pluridecennale di inerzia.

La richiesta di una sentenza additiva della Corte aveva invece maggiori probabilità di essere accolta, perché a più di dieci anni dalla sentenza n. 231/2013 la stessa Corte si sarebbe trovata nella necessità di ammettere che il rammento dell'art. 19 non riesce ad incidere seriamente sul potere di accreditamento del datore di lavoro, consentendogli di comporre un tavolo negoziale con le sole sigle sindacali con cui preferisce contrattare. L'intesa *ad excludendum* tra l'impresa e le sigle sindacali firmatarie del CCNL che si è verificata nel caso che ha dato luogo all'ordinanza di rimessione alla Corte cost. è quanto mai illuminante.

Nel caso di specie la società, pur dando atto della posizione di "significativa rappresentatività" al sindacato OR.S.A. non gli ha riconosciuto il diritto alla costituzione della RSA, e conseguentemente di godere delle prerogative sindacali previste dal Titolo III dello Statuto dei Lavoratori, essenzialmente per due motivi: la mancata sottoscrizione di CCNL e la libertà d del datore di lavoro di scegliere l'interlocutore sindacale, non

sussistendo un obbligo di parità di trattamento. OR.S.A. ha lamentato non solo di non essere stato ammesso alle trattative negoziali – tanto meno è stato ammesso a sottoscrivere per adesione gli accordi aziendali – ma anche l'impossibilità di avvalersi di RSU/RLS, non avendo le sigle sindacali presenti in azienda dato corso alla procedura per l'indizione delle relative elezioni. Trattandosi di temi rilevanti ai fini della controversia in esame, in quali termini può esplicitarsi, correttamente, la libertà contrattuale del datore di lavoro nella selezione dei sindacati partecipanti alle trattative e i limiti della parità di trattamento delle organizzazioni sindacali. Si tratta di elementi così scontati come sembra di poter leggere nella motivazione dell'ordinanza del Tribunale di Modena? E come potrebbe essere superata questa criticità?

Lo chiedo, anche perché nella sua difesa avanti la Corte Costituzionale, OR.S.A. ha prospettato (punto 7 del Ritenuto in fatto) la possibilità che la Corte «riconosca la presenza nell'ordinamento di un potenziale obbligo negoziale a carico del datore di lavoro – e conseguentemente un virtuale diritto sindacale a trattare – nei confronti di sindacati rappresentativi, sia pure ai soli fini della legittimazione a costituire RSA».

Penso che la proposta di OR.S.A. fosse destinata a cadere nel vuoto, come in effetti è accaduto: sulla questione sia il Tribunale di Modena, sia la Corte cost. ripetono un orientamento consolidato nella giurisprudenza della Cassazione, secondo cui il datore di lavoro non ha l'obbligo di trattare con tutte le organizzazioni sindacali, in quanto non vige il principio di parità di trattamento fra le stesse; la condotta antisindacale – afferma ancora la S.C. – si può configurare solo quando l'azienda faccia un uso distorto della libertà negoziale, oggettivamente discriminatorio, produttivo di un'apprezzabile lesione della libertà sindacale dell'organizzazione esclusa.

Sia il Tribunale di Modena, sia la Corte cost. convengono sulla solidità dell'orientamento della S.C. in materia di (non) obbligo a trattare. Ora a me pare, come ho accennato nel saggio pubblicato di recente in *Labour&Law Issues*, che il fatto che si tratti di un orientamento consolidato non dovrebbe essere di ostacolo alla apertura di una seria discussione sulla questione del temperamento tra la libertà negoziale del datore di lavoro, garantita come manifestazione della libertà del contraente, e i diritti di libertà e attività sindacale garantiti dall'art. 39 Cost., tenendo in maggior conto i limiti alla libertà dell'iniziativa economica posti dall'art. 41, comma 2, Cost., e non trascurando che il datore di lavoro assume la veste di contraente di un contratto collettivo, non di un qualsiasi contratto di compra-vendita.

Mi pare importante il punto della sentenza n. 156 in cui la Corte afferma che «nell'interstizio tra la libertà dell'impresa di trattare con chi vuole e il diritto del sindacato rappresentativo di accedere alle prerogative di legge si apre il vuoto di tutela, costituzionalmente illegittimo» denunciato dal Tribunale di Modena. Anche la Corte, dunque, ritiene che stando alla lettera dell'art. 19 (nel testo risultante dalla sentenza additiva n. 231/2013), un sindacato che abbia acquisito una rappresentatività “significativa” all'interno dell'unità produttiva può essere escluso dalla costituzione della RSA, determinando l'esclusione un'ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento tra sindacati egualmente rappresentativi.

Spingendosi un po' oltre questa affermazione, si può dire che, distinguendo tra l'astratta libertà (negativa) di *non* negoziare e il concreto esercizio (in positivo) del potere di escludere dal negoziato un determinato sindacato, si coglie il cuore del problema, vale a dire l'uso oggettivamente discriminatorio della libertà negoziale a fini di esclusione dal negoziato di un dato sindacato, malgrado (o invece in ragione) della sua effettiva rappresentatività. Insomma, credo

che la vicenda che ha dato luogo all'ordinanza di rimessione e alla sentenza n. 156/2025 della Corte cost. fornisca l'occasione per riflettere meglio sull'estensione del divieto (oggettivo) di discriminazioni per ragioni sindacali, ed altresì sull'esperibilità del ricorso ex art. 28 nel caso (fuggevolmente accennato dalla Corte cost. nella sentenza n. 231/2013) in caso di non giustificata esclusione dalle trattative di un sindacato significativamente rappresentativo.

I dubbi di costituzionalità sono stati sollevati dal Tribunale di Modena con riferimento ai precetti costituzionali degli artt. 3 e 39, Cost. In particolare, il giudice a quo rileva (punto 4 della motivazione) il contrasto della norma statutaria con i precetti costituzionali sopra indicati nella parte in cui nega alle associazioni sindacali “maggiormente o significativamente rappresentative” all'interno della singola unità produttiva la possibilità di accedere alle prerogative di cui al Titolo III St. lav.

Condividi i termini in cui la questione di legittimità costituzionale è stata prospettata?

Come ho detto rispondendo alla domanda precedente, mi pare che il Tribunale di Modena abbia centrato il cuore del problema lasciato irrisolto dalla sentenza n. 231/2013, e si sia perciò correttamente proposto di indurre la Corte a rimettere in discussione la razionalità e la ragionevolezza della base su cui la stessa Corte aveva sin qui costruito il criterio selettivo della effettiva rappresentatività del sindacato. Sottolineo che il Tribunale di Modena ha usato le stesse espressioni (“maggiore o significativa rappresentatività”) usate dalla Corte cost. nella sentenza n. 231/2013 (*considerato in diritto*, punto 7); ma nella sentenza n. 156/2025 la Corte afferma che queste espressioni denotano concetti di rappresentatività che il legislatore non utilizza più da molto tempo. Il che non è del tutto vero, perché la maggiore rappresentatività è un criterio ancora presente nella legislazione lavoristica vigente.

Secondo il Tribunale di Modena ciò che conta, oggi, nel mutato assetto dei rapporti intersindacali e del dettato normativo risultante all'esito della sentenza della Corte Costituzionale n. 231/2023 è la «rappresentatività reale del sindacato», facendo propria l'opera di destrutturazione, anche normativa, che si è avuta a seguito della stagione referendaria del 1995.

Il punto rilevante sul punto della motivazione dell'ordinanza di rimessione mi sembra quello in cui il giudice afferma che la sottoscrizione del contratto collettivo non costituisce più valido criterio di misurazione della forza del sindacato, tanto che non è neppure codificato nell'ordinamento intersindacale (e cita gli accordi interconfederali (cfr. Protocollo di intesa del 31.05.2013; T.U. negoziale sulla rappresentanza del 10.01.2014); gli accordi sottoscritti dalle parti sociali (valevoli solo nel contesto intersindacale facente capo a CGIL-CISL-UIL-Confindustria) ancorano infatti la soglia di rappresentatività a dati meramente quantitativi, quali gli esiti delle consultazioni elettorali e il numero degli associati.

Condividi questa impostazione?

Mi pare che il giudice abbia colto il punto di maggior debolezza del “rammendo” dell’art. 19, che la Corte cost. ha cucito per risolvere il caso FIOM vs. FIAT (sentenza n. 231/2013); il rammendo, come ho detto sopra, lascia immutato il potere di accreditalimento del datore di lavoro, che costituisce un portato della riformulazione referendaria dell’art. 19. Di qui la proposta di cambiare strada, spostando il criterio selettivo, dalla rappresentatività presunta di chi partecipa alla negoziazione alla oggettiva forza dei numeri. Il riferimento al T.U. sulla rappresentanza è appropriato, ma non è preciso: diversamente dal settore pubblico, nel settore privato in cui si applicano gli accordi interconfederali, il raggiungimento della soglia di rappresentatività (che effettivamente è quantitativa, cioè basata sui numeri) non garantisce automaticamente al sindacato la presenza nella delegazione trattante (le regole saranno definite autonomamente dalle Federazioni di categoria), e quindi quella “partecipazione alle trattative” che apre la porta alla costituzione della RSA (il T.U. fa riferimento all’art. 19 nella formulazione successiva alla sentenza additiva n. 231/2013).

E veniamo alla definizione del criterio selettivo dell’effettiva rappresentatività. Il contraddittorio delle parti in causa si snoda tra la posizione datoriale che esclude la «rappresentatività sindacale al di fuori degli indici negoziali, « poiché un sindacato che non riesce a farsi ammettere al tavolo delle trattative, e quindi a farsi riconoscere dall’azienda come interlocutore, sarebbe, già solo per questo, un sindacato non rappresentativo, carente di adeguato consenso tra i lavoratori» (punto n. 5.1.1.,2° cpv del Considerato in dritto) e la posizione sindacale, con l’adesione degli amici curiae, prospettata e ritenuta fondata dal giudice rimettente, «che denuncia la compromissione del pluralismo sindacale quale riflesso di un esercizio strumentale del cosiddetto potere datoriale di accreditalimento» (punto n. 5.1.2. 1° cpv), per il fatto che: «Gli indici negoziali, così quello della firma del contratto, come quello della partecipazione alle trattative, mostrerebbero la loro inidoneità ogniquale volta l’azienda selezioni tatticamente le associazioni sindacali, ammettendole alle trattative e alla firma, oppure dalle stesse escludendole, non sulla base del loro effettivo consenso presso i lavoratori, ma in ragione del differente grado di rivendicatività delle rispettive piattaforme»(punto n.5.1.2.2°cpv).

Ponendosi in continuità con la giurisprudenza costituzionale precedente, sentenze n. 244/ 1996 e n. 231/2013, la Consulta risolve la questione sottoposta al suo esame «sul piano della verifica dell’idoneità del criterio della trattativa a impedire ogni distorsione che possa falsarne la razionalità pratica». E su questo piano rileva una criticità nell’ordinamento sindacale di diritto privato rispetto a quello del pubblico impiego contrattualizzato, in proposito richiamando la disciplina di cui agli artt. 42 e 43 del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, in rapporto al precetto costituzionale dell’art.97(punto n.5.3.1. del Considerato in diritto). Per rispondere all’esigenza di oggettivizzare il criterio di ingresso alla tutela sindacale di secondo livello, la Consulta fa riferimento al Testo Unico sulla rappresentanza, sottoscritto il 10 gennaio 2014 da Confindustria , Cgil, Cisl e Uil (punto n. 5.3.2. del Considerato in diritto).

È una prospettiva di analisi nuova, tutto sommato condivisibile, o hai una diversa opinione in proposito?

L'accurata ricostruzione dei passaggi dell'argomentazione della Corte cost., contenuta nella tua domanda, mi consente di limitarmi a dire che effettivamente sì, quella adottata nella sentenza n. 156 è una prospettiva nuova, e in buona misura apprezzabile. Nella sentenza n. 156, infatti, la Corte non si è limitata a rammendare l'art. 19, ma ha compiuto un vero atto di supplenza del legislatore, che resta inerte, insensibile al richiamo che la stessa Corte gli ha rivolto fin dalla sentenza n. 30/1990: supplenza necessaria, senza dubbio, perché le vecchie regole che, nel disordine attuale delle relazioni industriali, tornano ad acquistare centralità, non sono più adeguate; per rendere il sistema di relazioni industriali governabile le vecchie regole devono essere sostituite da nuove regole legali certe. Condivido il giudizio di Bruno Caruso, secondo cui la Corte cost. ha in sostanza "costituzionalizzato" il modello di misurazione della rappresentatività previsto dal T.U. del 2014, a sua volta ispirato al modello legale vigente nel settore pubblico contrattualizzato. Non c'è dubbio che la Corte guardi con molto favore alle regole che "pesano" la rappresentatività delle organizzazioni sindacali usando dati quantitativi (dati associativi ed elettorali ponderati) certificati da un ente pubblico, e in sostanza ne caldeggi l'applicazione. Ma è la stessa Corte a segnalare che nel settore privato (dove, possiamo aggiungere, è quanto mai urgente misurare anche la rappresentatività delle associazioni datoriali) è indispensabile l'intervento della legge, perché la disciplina interconfederale è priva di efficacia *erga omnes*, ed anche perché, laddove pure sarebbe applicabile, stenta a trovare effettiva applicazione.

È così, allora, che la Consulta individua, nell'ambito dei rapporti sindacali di diritto privato esterni al sistema interconfederale, come unico presidio «quello di diritto comune, ovvero il canone della buona fede oggettiva, sancito dall'art. 1337 del codice civile, nello svolgimento delle trattative e nella formazione del contratto, che si limita a garantire, con apparato rimediabile suo proprio, che non vi sia abuso della libertà contrattuale con possibile violazione della libertà sindacale». Rilevo, però, una contraddizione, tra queste affermazioni e la conferma della discrezionalità del datore di lavoro privato nella selezione dell'interlocutore negoziale, che è garantita quale espressione della libertà del contraente.

Come si coniugano, e con quali effetti, la libertà negoziale del datore di lavoro privato, espressione della libertà di iniziativa economica, e i diritti che la legge riconosce alle associazioni rappresentative dei lavoratori?

Non è certo facile rispondere a questa domanda. Ho cercato di farlo rispondendo ad una domanda precedente, dove ho richiamato la necessità di riflettere sull'estensione del divieto di discriminazione sindacale. Non si tratta soltanto di distinguere tra discrezionalità e arbitrarietà nell'esercizio della libertà negoziale, ma di avere chiaro che la tutela antidiscriminatoria del sindacato costituisce un limite (esterno) alla libertà negoziale; si tratta, in altri termini, di "contemperare" diritti e prerogative, che pur essendo garantiti dalla Costituzione nello stesso Titolo III (Rapporti economici), hanno però un ben diverso collegamento con i principi fondamentali sanciti nel Titolo I: secondo la stessa giurisprudenza della Corte cost., i diritti sindacali dei lavoratori sono direttamente collegati all'art. 3, comma 2, Cost.

Portando alle estreme conseguenze il discorso della Corte sarebbe stato giusto, forse, eliminare ogni criterio selettivo, con una pronuncia demolitoria, come richiesto, in prima

battuta, dal Tribunale di Modena. Invece la Corte, ritenendo più adeguata la soluzione rimediale prospettata dal giudice rimettente in via subordinata, senza prendere in considerazione i concetti alternativi di rappresentatività “maggioritaria” e rappresentatività “significativa”, ritenuti desueti valorizza il criterio della rappresentatività comparativa, richiamando i modelli rappresentati dall’art. 2, comma 1, lettera m), del d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276, dall’art. 8, comma 1, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella l. 14 settembre 2011, n. 148, dall’art. 51, comma 1, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, e da ultimo dall’art. 11, comma 1, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 e dall’art. 2, comma 1 lettera e, l. 15 maggio 2025, n. 76.

Consideri adeguato, ai fini che ci occupano, questo criterio o è anche questo portatore di ulteriori e più gravi incertezze applicative?

Sul ricorso a questo criterio selettivo da parte della Corte cost. ho svolto alcune considerazioni critiche nel saggio pubblicato in *Labour&Law Issues*, n. 2/2025, al quale rinvio per non ripetermi. In sintesi: mi lascia invece oltremodo perplessa l’indicazione, pura e semplice, del criterio selettivo della maggiore rappresentatività comparativa sul piano nazionale, senza alcuna ulteriore indicazione utile all’interprete (e al giudice, *in primis*) per orientare la soluzione dei casi concreti.

La Corte sostiene che per introdurre nell’art. 19 St. lav. un criterio selettivo non previsto dal legislatore era necessario trovare «una soluzione avvalorata da precisi riscontri normativi, già rinvenibili nell’ordinamento»: riscontri che la stessa Corte rinviene nelle disposizioni che hai correttamente citato nella formulazione della domanda. Certamente si tratta di un criterio largamente usato nella legislazione da più di venti anni, e certamente la Corte ha il diritto di ritenerlo migliore di altri criteri usati dallo stesso legislatore in passato, ma non è – a mio parere – un “riscontro normativo avvalorante”, perché non è utilizzato dal legislatore o dalle parti sociali in ambiti di applicazione assimilabili a quello dell’art. 19 St. lav. È semplicemente un criterio nuovo, scelto discrezionalmente dalla Corte tra quelli usati dal legislatore in altri contesti, autonomo ed eterogeneo rispetto agli altri criteri che restano menzionati nell’enunciato dell’art. 19 (partecipazione alle trattative, stipulazione del contratto collettivo applicato nell’unità produttiva).

Ora, come accennavo sopra, il problema di cui ci occupiamo in questa sede non è quello del ruolo di “legislatore supplente” svolto dalla Corte cost.; il problema è che la scelta di questo nuovo criterio apre una serie di interrogativi ai quali è difficile dare risposta. Primo fra tutti, come *pesare* la rappresentatività a fini di comparazione: vale a dire su quali numeri, e calcolati in quale ambito, debba basarsi il giudizio. Se, come pare ragionevole, l’ambito di riferimento della rappresentatività comparativa è quello della categoria (o del settore), per superare (almeno in parte) le perplessità espresse da me come da altri commentatori si può accogliere il suggerimento di Tiziano Treu di adottare un criterio “oggettivo”, come quello dell’attività svolta dalle imprese, che, secondo Treu, è «il più idoneo a identificare l’ambito su cui misurare anche la rappresentatività dei sindacati nazionali di settore»; a tale criterio, afferma ancora Treu, dovrebbero riferirsi anche i giudici e le istituzioni, oltre alle parti sociali, nel valutare la rappresentatività dei sindacati e di conseguenza la legittimità di costituire loro rappresentanze aziendali.

Per quanto riguarda la comparazione, la funzione selettiva per cui il criterio della maggiore rappresentatività comparativa è stato adottato dal legislatore resta problematica, perché le

valutazioni qualitative non sono state ancora sostituite da quelle quantitative: rispetto a qualche anno fa alcuni progressi ci sono stati, ma non è stato ancora introdotto un sistema pubblico di certificazione, basato su criteri uniformi, che la rendano attendibile e prevedibile. Restano comunque i dubbi sulla applicazione del criterio selettivo della maggiore rappresentatività comparativa sul piano nazionale (ammesso che sia riferito alla categoria o al settore di attività delle imprese) quando si tratti di valorizzare – come la stessa Corte cost. afferma che dovrebbe fare la legge – l'effettiva rappresentatività del sindacato *in azienda*. I dati relativi alla rappresentatività nei due ambiti possono non collimare (e anzi non è infrequente che non collimino). Peraltro, spostando la valutazione della rappresentatività comparativamente maggiore sul piano nazionale, la Corte ha lasciato una residua disponibilità del potere di accreditamento del datore di lavoro nei confronti del sindacato meramente aziendale, eventualmente supportato da un ampio consenso dei lavoratori addetti all'unità produttiva. Personalmente guardo con preoccupazione alla deriva aziendalistica delle relazioni industriali, ma nel caso di specie l'esito della riscrittura dell'art. 19 mi pare non privo di contraddizioni.

Al punto n. 8.3., 1°, 2° e 3° cpv, del Considerato in diritto la Corte Costituzionale mette in evidenza gli aspetti del criterio adottato che concorrono a sostenerne la pertinenza e l'adequatezza, in via interinale, richiamando, nemmeno tanto velatamente, una futura rivisitazione legislativa. Insomma, si tratta di un intervento provvisorio, dettato dalla necessità di colmare un vuoto normativo.

La parte finale della motivazione non lascia adito a dubbi sul self restraint della Corte Costituzionale nei confronti del potere legislativo: «Compete al legislatore un'organica riscrittura della disposizione censurata, affinché essa, dopo essere stata profondamente incisa dall'esito referendario, e successivamente emendata da questa Corte, venga a delineare un assetto normativo capace di valorizzare l'effettiva rappresentatività in azienda quale criterio di accesso alla tutela promozionale delle organizzazioni dei lavoratori».

In che termini, a tuo avviso, dovrebbe intervenire il legislatore per ridefinire l'intera materia di questo istituto rapportato, anche, alla rappresentatività sindacale?

È impossibile rispondere a questa domanda in poche righe. Posso solo dire che da anni ripeto, anche io come altri giuslavoristi, che l'intervento della legge è necessario e urgente, perché il sistema sindacale di fatto, di cui in passato sono andati fieri tutti coloro (la stragrande maggioranza dei giuslavoristi) che hanno celebrato i fasti dell'ordinamento intersindacale, non regge, travolto dalla realtà delle relazioni industriali: la giungla dei contratti collettivi nazionali di categoria, disseminata di contratti a basso costo stipulati da sindacati rappresentativi, e addirittura di "contratti pirata", stipulati da organizzazioni datoriali e sindacali scarsamente rappresentative, è l'indice più significativo della crisi del sistema sindacale di fatto. Alcuni dei progetti avanzati in questi anni meriterebbero attenta considerazione, ma ci sono questioni molto delicate da valutare, e il momento politico è sfavorevole: penso, al di là della collocazione a destra del Governo e della sua solida maggioranza parlamentare, alla profonda divisione fra le maggiori Confederazioni e al difficile rapporto con le sigle autonome, alcune in fase di forte espansione.

Ma non è tutto, perché, al punto n. 8.5, ultimo cpv del Considerato in diritto la Corte Costituzionale, dato atto della presenza del requisito della “nazionalità” solo per i soggetti a cui spetta il diritto di ricorrere per la repressione della condotta antisindacale ex art. 28 St. lav., tenuto conto del criterio della comparatività su base nazionale, suggerisce al legislatore «un utile allineamento dei titoli, sempre in attesa di un intervento sistematico del legislatore, esteso agli aspetti procedurali della materia».

Sarà anche questo il cantiere di un possibile intervento del legislatore? E in quali termini potrebbe essere realizzato? Sempre che tu lo ritenga auspicabile.

Nella sentenza n. 156, la Corte cost. accenna all'allineamento che la maggiore rappresentatività comparativa a livello nazionale per l'accesso alle prerogative del Titolo III St. lav. realizzerebbe con il requisito del carattere nazionale del sindacato che l'art. 28 impone per legittimare l'organismo locale ad esperire il ricorso per la repressione della condotta antisindacale. Non mi sento di esprimere opinioni in proposito, perché non ho alle spalle studi adeguati della materia. Penso comunque che l'esigenza dell'allineamento realizzato attraverso il riferimento al livello nazionale (della rappresentatività in un caso, dell'organizzazione dall'altro) possa effettivamente sussistere, ma penso anche che il risultato dell'allineamento possa essere illusorio, specie perché le ragioni dei criteri selettivi contenuti negli artt. 19 e 28 sono diverse, in virtù della diversità dei contesti in cui operano: i rapporti interni all'organizzazione aziendale e i poteri del datore di lavoro nel primo caso, le aule giudiziarie e il ruolo del giudice nel secondo. Di certo, comunque, l'allineamento sul livello nazionale è in controtendenza rispetto all'opinione, da tempo presente in dottrina, favorevole alla revisione delle regole procedurali nel senso dell'attribuzione della legittimazione direttamente alle rappresentanze sindacali dei lavoratori (le RSU elettive).