

**La rappresentanza sindacale in azienda**  
(Sentenza Corte Costituzionale n. 231/2013 )  
Ida Bonifati – fonte: Agidae 4/2013

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 231/2013 ha dichiarato illegittimo l'art. 19, primo comma, lettera b) della legge 20 maggio 1970 n. 300 ("Statuto dei lavoratori") 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".

La suddetta pronuncia, intervenendo nei giudizi di legittimità costituzionale promossi dai Tribunali ordinari di Modena, Vercelli e Torino su ricorso della FIOM della provincia di Modena (Federazione Impiegati Operai Metalmeccanici) alla quale era stato disconosciuto il diritto a costituire rappresentanze aziendali (RSA) in ragione della mancata sottoscrizione del contratto collettivo applicato nelle rispettive unità produttive, nonostante avesse partecipato alla correlativa negoziazione, è molto interessante perché afferma la tutela del principio della libertà di azione e di organizzazione sindacale di firmare o meno un contratto senza perdere i diritti e le "agibilità" sindacali.

Nel caso specifico, la FIOM propose ricorso alla Consulta sostenendo che l'art. 19 confliggeva con alcuni principi-cardine della Costituzione italiana (artt. 2-3-39, ovvero: lesione del principio solidaristico, violazione del principio di uguaglianza e del principio di libertà sindacale), affermando in particolare che "per rappresentare efficacemente i lavoratori, il sindacato non deve solo firmare, ma talora astenersi dal sottoscrivere il contratto collettivo".

Negli anni scorsi, l'art. 19, primo comma, lettera b), dello Statuto dei lavoratori era stato ripetutamente sottoposto all'esame della Corte Costituzionale (sia anteriormente che successivamente al referendum del 1995). Nella formulazione precedente al referendum abrogativo della legge, svoltosi l'11/06/1995, la norma individuava come soggetti titolari dei diritti sindacali, le rappresentanze aziendali costituite ad iniziativa dei lavoratori che operassero: a) nell'ambito delle associazioni aderenti alle Confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale; b) nell'ambito delle associazioni non affiliate alle Confederazioni, ma che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva.

Successivamente al referendum del 1995 si abrogò il riferimento all'adesione alle organizzazioni sindacali confederali maggiormente rappresentative, limitando il potere di costituire rappresentanze aziendali (RSA) alle sole associazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva di qualunque livello essi siano, anche a livello aziendale. Dunque, alla luce dell'attuale formulazione dell'art.19 Cost., con la sentenza n. 334 del 1998, la Corte si soffermò sulla definizione del criterio di "maggiore rappresentatività", che non precludeva rappresentanze aziendali nell'ambito delle associazioni sindacali non affiliate alle Confederazioni maggiormente rappresentative, purché "si dimostrassero capaci di esprimere, attraverso la firma di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva, un grado di rappresentatività idoneo a tradursi in effettivo potere contrattuale extra-aziendale".

Di recente, la Corte Costituzionale, come scritto testualmente nelle motivazioni "in iure" della sentenza in commento, qualificando il proprio intervento come "additivo" (nel senso, cioè, di stabilire un principio interpretativo per le future decisioni dei giudici) non affronta il problema della mancata attuazione dell'art. 39 Cost., ma si limita ad indicare al Legislatore possibili linee di intervento, rimettendo a questi la scelta di una o altra opzione.

In sintesi, la Corte Costituzionale ha stabilito che l'art. 19 dello Statuto dei Lavoratori non può essere interpretato nel senso di negare la possibilità di costituire rappresentanze sindacali

aziendali ad un soggetto rappresentativo come la FIOM anche laddove decida di non firmare i contratti collettivi applicati dall'azienda.

Quanto ai futuri sviluppi in materia di rappresentanza sindacale e sui riverberi che essa produrrà nelle relazioni industriali, si auspica che venga assicurata preliminarmente la certezza del diritto per evitare dubbi interpretativi o contenziosi sull'individuazione delle controparti contrattuali. Infatti, se prima della sentenza in commento il criterio certo era quello della sottoscrizione dell'accordo sindacale (art. 19 Statuto dei Lavoratori), ora è quello della partecipazione al negoziato con l'impresa, con le inevitabili difficoltà di qualificare con precisione "la partecipazione alla trattativa contrattuale". Se un'organizzazione sindacale, non affiliata alle Confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, presentasse una piattaforma rivendicativa, ma non arrivasse alla sottoscrizione del contratto con l'Associazione datoriale (o con l'impresa), potrebbe essere riconosciuta come partecipante allo svolgimento del negoziato? La conclusione positiva "legittimerebbe" qualsiasi soggetto all'esercizio dei diritti sindacali, quella negativa negherebbe efficacia alla pronuncia della Consulta. Inoltre, se si parte dall'evidenza che solo la firma di un accordo sindacale rappresenta il "sugello" dell'impegno contrattuale delle controparti ("pacta sunt servanda"), non appare coerente il riconoscimento delle prerogative sindacali alle rappresentanze che hanno partecipato esclusivamente al negoziato...

Di recente, con l'Accordo Interconfederale del 31/05/2013 sottoscritto da Confindustria, CGIL, CISL e UIL, completandosi l'opera avviata con il precedente Accordo Interconfederale del 28/06/2011, sono stati definiti i criteri per la misurazione della rappresentanza delle organizzazioni sindacali. Sono ammesse alla contrattazione collettiva nazionale le organizzazioni sindacali che abbiano una rappresentatività non inferiore al 5% del totale dei lavoratori della categoria alla quale si applica il CCNL ed è valido e applicabile erga omnes esclusivamente il CCNL stipulato dalla coalizione sindacale il cui indice di rappresentatività sia superiore al 50%.

Tuttavia, tali regole valgono esclusivamente per le parti contrattuali ovvero le organizzazioni firmatarie dell'Accordo Interconfederale e le imprese associate a Confindustria, non per altri soggetti.

Il dibattito su tale delicata materia è ben lontano dalle conclusioni e dipenderà in buona parte anche dall'evoluzione degli equilibri delle relazioni industriali e sindacali del nostro Paese. E' compito, comunque, del Legislatore colmare il vuoto di certezze giuridiche che si è determinato anche con la sentenza qui commentata.

Pubblichiamo, di seguito, un estratto della sentenza n. 231/2013 della Corte Costituzionale.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi 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), promossi dal Tribunale ordinario di Modena con ordinanza del 4 giugno 2012, /...../ Visti gli atti di costituzione della FIOM - Federazione Impiegati Operai Metalmeccanici - Federazioni /...../

.....

#### **Ritenuto in fatto**

1.- Nel corso di più giudizi civili riuniti, promossi ai sensi art. 28 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), di seguito anche Statuto dei lavoratori, nei confronti di società del Gruppo FIAT (Case New Holland Italia s.p.a., Maserati s.p.a. e Ferrari s.p.a.), su ricorso della FIOM (Federazione Impiegati Operai Metalmeccanici) della Provincia di Modena - alla quale le resistenti avevano disconosciuto il diritto a costituire rappresentanze sindacali aziendali (e, conseguentemente, ad avvalersi delle prerogative di cui al Titolo III del predetto Statuto), in ragione della mancata sottoscrizione del contratto collettivo, applicato nelle rispettive unità produttive, da parte di essa ricorrente, che pure aveva attivamente partecipato alla correlativa negoziazione - l'adito Tribunale ordinario di Modena, dopo aver rilevato in premessa che i diritti in contestazione risultavano effettivamente riservati alle sole organizzazioni "firmatarie" dei contratti in questione, per testuale dettato dell'articolo 19, primo comma, lettera b), dello Statuto dei lavoratori, a suo avviso non suscettibile di interpretazione adeguatrice in senso estensivo, ha ritenuto, per ciò, rilevante e, in riferimento agli artt. 2, 3 e 39 Cost., non manifestamente infondata, ed ha quindi sollevato, con l'ordinanza in epigrafe (r.o. n. 202 del 2012), questione di legittimità costituzionale del predetto articolo 19.

Secondo il rimettente, il criterio selettivo ivi dettato - nella parte, appunto, in cui legittima l'esclusione dal godimento dei diritti in azienda di un sindacato, pur effettivamente rappresentativo, per il solo fatto che non abbia sottoscritto il contratto applicato in quella unità produttiva - si porrebbe, infatti, in contrasto con gli evocati parametri costituzionali:

- per l'irragionevolezza «nell'attuale condizione di rottura dell'unità sindacale» di una soluzione imperniata «sul dato formale della sottoscrizione del contratto applicato e sganciato da qualsiasi raccordo con la misura del consenso dei rappresentati»;

- per la negativa incidenza sulla decisione dell'associazione sindacale in ordine alla sottoscrizione del contratto collettivo, che ne risulta «condizionata non solo dalla finalità di tutela degli interessi dei lavoratori, secondo la funzione regolativa propria della contrattazione collettiva, bensì anche dalla prospettiva di ottenere (firmando) o perdere (non firmando) i diritti del Titolo III»;

- per la irragionevole difformità di trattamento, che ne consegue, «tra associazioni sindacali dotate tutte di pari capacità rappresentativa, e tutte partecipanti nella stessa misura alle trattative volte alla stipula del contratto collettivo, e che tuttavia non godono all'interno dell'azienda delle stesse prerogative a tutela degli interessi dei lavoratori da esse rappresentati solo in ragione del dissenso espresso avverso la stipula di contratti aziendali».

1.1.- Nel giudizio innanzi alla Corte si è costituita la FIOM-Federazione provinciale di Modena, sostenendo l'ammissibilità e la fondatezza nel merito della proposta questione, facendo proprie le argomentazioni addotte dal rimettente ed affermando, in particolare, che per rappresentare efficacemente i lavoratori, e proprio per volerne essere rappresentativo, il sindacato non deve solo firmare, ma talora astenersi dal sottoscrivere il contratto collettivo. Storicamente - aggiunge la FIOM - «ormai la contrattazione collettiva ha perso il carattere acquisitivo che ha

avuto per molto tempo. Oggi, non solo negli accordi gestionali delle situazioni di crisi, ma anche nei rinnovi nazionali la stessa contrattazione collettiva ha sovente un prevalente contenuto ablativo, e la forza del sindacato si manifesta non tanto nella capacità di acquisire nuovi diritti ad ogni tornata contrattuale, come è avvenuto per tanto tempo, quanto nella capacità di resistere alle sempre più pressanti ed estese richieste di flessibilità avanzate dalle imprese".

.....

### **Considerato in diritto**

1.- Il Tribunale ordinario di Modena ha sollevato, 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 sentenze 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.

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

1.2.- In punto di non manifesta infondatezza del così proposto quesito, il Tribunale a quo, muovendo dalla considerazione che la partecipazione al negoziato è un dato che evidenzia l'effettiva forza contrattuale e, di riflesso, la capacità rappresentativa del sindacato, ne inferisce la «intrinseca irragionevolezza» del criterio selettivo della sottoscrizione del contratto, espresso dalla disposizione denunciata, «nel [l'attuale] 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». Risultato cui, appunto, si perverrebbe nei processi a quibus, nei quali, alla luce di quel criterio, «dovrebbe riconoscersi maggior forza rappresentativa alle associazioni firmatarie del contratto [...], anziché [che non lo ha sottoscritto], laddove in fatto è incontestato il contrario».

.....

6.1.- L'articolo 19, primo comma, lettera b), dello Statuto dei lavoratori è stato ripetutamente sottoposto all'esame di questa Corte.

Le prime pronunce hanno riguardato la versione originaria di detto articolo, anteriore al referendum del 1995, ossia quella per la quale «Rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, 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 o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva».

I dubbi di legittimità costituzionale investivano, in quel contesto, la mancata attribuzione ad ogni associazione sindacale esistente nel luogo di lavoro della possibilità di costituire rappresentanze sindacali aziendali.

Nell'affermare la razionalità del disegno statutario, con i due livelli di protezione accordata alle organizzazioni sindacali (libertà di associazione, da un lato, e selezione dei soggetti collettivi fondata sul principio della loro effettiva rappresentatività, dall'altro), la Corte si è soffermata anche sul criterio della "maggiore rappresentatività", che pur conducendo a privilegiare le confederazioni "storiche", non precludeva rappresentanze aziendali nell'ambito delle

associazioni sindacali non affiliate alle confederazioni maggiormente rappresentative, purché si dimostrassero capaci di esprimere, attraverso la firma di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva, un grado di rappresentatività idoneo a tradursi in effettivo potere contrattuale a livello extra-aziendale (sentenze n. 334 del 1988 e n. 54 del 1974).

6.2.- A partire dalla seconda metà degli anni ottanta si è sviluppato, però, un dibattito critico in vista di una esigenza di revisione del meccanismo selettivo della "maggiore rappresentatività" previsto ai fini della costituzione delle rappresentanze nei luoghi di lavoro.

Ed è stata proprio questa Corte a segnalare, con un monito al legislatore, l'ormai ineludibile esigenza di elaborare nuove regole che conducessero a un ampliamento della cerchia dei soggetti chiamati ad avere accesso al sostegno privilegiato offerto dal Titolo III dello Statuto dei lavoratori, oltre ai sindacati maggiormente rappresentativi (sentenza n. 30 del 1990). L'invito al legislatore è stato ribadito nella sentenza n. 1 del 1994, che ha dato ingresso ai due quesiti referendari che in quell'occasione la Corte era chiamata ad esaminare: il primo, "massimalista", volto ad ottenere «l'abrogazione di tutti i criteri di maggiore rappresentatività adottati dall'art. 19, nelle lettere a e b», e il secondo, "minimalista", mirante all'abrogazione dell'indice presuntivo di rappresentatività previsto dalla lettera a) e all'abbassamento al livello aziendale della soglia minima di verifica della rappresentatività effettiva prevista dalla lettera b).

In quella decisione, nella consapevolezza dei profili di criticità che avrebbero potuto annidarsi nel testo risultante dall'eventuale conformazione referendaria, nuovamente, questa Corte sottolineò che, comunque «il legislatore potrà intervenire dettando una disciplina sostanzialmente diversa da quella abrogata, improntata a modelli di rappresentatività sindacale compatibili con le norme costituzionali e in pari tempo consoni alle trasformazioni sopravvenute nel sistema produttivo e alle nuove spinte aggregative degli interessi collettivi dei lavoratori».

6.3.- Come è noto, in occasione del referendum indetto con decreto del Presidente della Repubblica 5 aprile 1995 e tenutosi l'11 giugno 1995, ottenne il quorum solo "il quesito minimalista", dando luogo all'attuale art. 19, che attribuisce il potere di costituire rappresentanze aziendali alle sole associazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva di qualunque livello essi siano, dunque anche di livello aziendale.

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

9.- L'intervento additivo così operato dalla Corte, in coerenza con il petitum dei giudici a quibus e nei limiti di rilevanza della questione sollevata, non affronta il più generale problema della mancata attuazione complessiva dell'art. 39 Cost., né individua - e non potrebbe farlo - un criterio selettivo della rappresentatività sindacale ai fini del riconoscimento della tutela privilegiata di cui al Titolo III dello Statuto dei lavoratori in azienda nel caso di mancanza di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva per carenza di attività negoziale ovvero per impossibilità di pervenire ad un accordo aziendale.

Ad una tale evenienza può astrattamente darsi risposta attraverso una molteplicità di soluzioni. Queste potrebbero consistere, tra l'altro, nella valorizzazione dell'indice di rappresentatività costituito dal numero degli iscritti, o ancora nella introduzione di un obbligo a trattare con le organizzazioni sindacali che superino una determinata soglia di sbarramento, o nell'attribuzione al requisito previsto dall'art. 19 dello Statuto dei lavoratori del carattere di rinvio generale al sistema contrattuale e non al singolo contratto collettivo applicato nell'unità produttiva vigente, oppure al riconoscimento del diritto di ciascun lavoratore ad eleggere rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro. Compete al legislatore l'opzione tra queste od altre soluzioni.

**Per questi motivi**

**LA CORTE COSTITUZIONALE**

riuniti i giudizi, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, primo comma, lettera b), della legge 20 maggio 1970, n. 300 /...../, 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.