



LA DECISIONE DELLA CORTE COSTITUZIONALE SULL'ARTICOLO 19 DELLA LEGGE N. 300/1970*

di

Francesco Liso

*(Professore ordinario di Diritto del lavoro
Sapienza – Università di Roma)*

17 luglio 2013

1. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge n. 300 del 1970 *“nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale sia costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda”*. Ne ha dato comunicazione, in questi termini, il comunicato dell'ufficio stampa della Corte emanato il giorno stesso della discussione del caso. Si è in attesa del testo della sentenza.

Si può dire sin da ora che la decisione è condivisibile e che riveste una grande importanza per il sistema delle relazioni industriali del nostro Paese. Va detto, anche, che la soluzione trovata solleva problemi che solo il legislatore potrà auspicabilmente risolvere.

2. Per comprendere la decisione è opportuno fare un po' di storia.

Nel 1995 un referendum, promosso da Cobas e Rifondazione comunista e appoggiato dalla sinistra della Cgil, produsse una profonda alterazione di una parte centrale dello statuto dei

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

lavoratori (art. 19 L. n. 300/1970¹), quella che garantiva alle organizzazioni sindacali il diritto di essere presenti in azienda con una propria rappresentanza (la rsa). Come è noto, il legislatore aveva riconosciuto questo diritto non indistintamente a tutte le organizzazioni, bensì solo a quelle caratterizzate dall'essere affiliate alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale; come ipotesi ulteriore, ma residuale, il diritto alla rsa veniva riconosciuto anche alle organizzazioni firmatarie di contratti collettivi applicati dal datore di lavoro, purché questi contratti fossero nazionali o provinciali. I quesiti referendari erano due, uno massimalista, che avrebbe comportato l'eliminazione di ogni criterio di selezione tra le differenti organizzazioni sindacali, ed uno minimalista, appoggiato anche dalla sinistra della Cgil, che mirava ad eliminare soprattutto il requisito della maggiore rappresentatività. Intenzione dei promotori del referendum era di provocare una modifica del sistema nel senso di una sua maggiore apertura, essendo da essi molto criticato il criterio utilizzato dal legislatore, che valorizzava l'elemento della maggiore rappresentatività senza prevedere meccanismi democratici di verifica della stessa.

Fu approvato il secondo quesito. Il risultato del referendum fu quindi quello di una nuova formulazione dell'articolo, che finiva per riconoscere il diritto alla rappresentanza sindacale soltanto ai sindacati firmatari del contratto collettivo applicato dall'azienda, contratto che peraltro ora poteva essere anche aziendale². I promotori del referendum ottennero quindi la demolizione del criterio della maggiore rappresentatività ma, comportandosi con l'incoscienza dell'apprendista stregone, riuscirono a produrre, con un sol colpo, lo sciagurato effetto di recidere l'anima promozionale dello statuto, che era stata fortemente voluta da Brodolini e da Giugni. Appare evidente che, da quel momento, il diritto alla rappresentanza aziendale non si configurava più come un diritto esercitabile nei confronti di ogni datore di lavoro, poiché veniva formalmente a dipendere dalla circostanza che il datore di lavoro,

¹ Testo dell'articolo prima del referendum

Art. 19. Costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali.

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.

Nell'ambito di aziende con più unità produttive le rappresentanze sindacali possono istituire organi di coordinamento.

² Testo dell'articolo dopo il referendum

Art. 19. Costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali.

Rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, nell'ambito delle associazioni sindacali che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva .

Nell'ambito di aziende con più unità produttive le rappresentanze sindacali possono istituire organi di coordinamento.

applicando il contratto collettivo (o firmandolo direttamente, nel caso di contratto aziendale), fosse già in rapporto con l'interlocutore sindacale e lo avesse quindi in una qualche misura già accreditato. Ne conseguì quindi una irrimediabile alterazione del dna del vecchio testo. Questo si affidava al criterio selettivo che dava rilevanza al rapporto intercorrente tra l'organizzazione sindacale e i lavoratori (la maggiore rappresentatività era riconosciuta all'organizzazione sindacale in ragione della sua capacità di interpretare al meglio l'interesse dei lavoratori nel loro insieme); il nuovo testo, invece, praticamente lo sostituiva con un criterio che tirava in ballo il rapporto tra l'organizzazione sindacale e la controparte datoriale. Benché sul piano dei principi il *vulnus* fosse notevole, la sua gravità non apparve subito evidente perché sul piano concreto non venivano a prodursi grandi cambiamenti, in ragione del fatto che vi era una larga applicazione dei contratti collettivi e, soprattutto, che questi erano firmati unitariamente; la stagione degli accordi separati non era ancora entrata sulla scena. A lamentarsi della nuova situazione, invece, furono proprio i Cobas, che nelle aziende non potevano vantare la qualità di soggetti firmatari. Essi provocarono un ricorso alla Corte costituzionale sostenendo che la norma dovesse considerarsi illegittima perché rimetteva nella mani del datore di lavoro il potere di accreditare la controparte sindacale e quindi di condizionare il diritto, con inevitabile lesione della libertà sindacale.

La Corte non accolse il ricorso (sentenza 244/1996). Nel clima unitario di allora, di fronte ad una denuncia di illegittimità che veniva sollevata da un sindacato decisamente minoritario, era inevitabile che la Corte si orientasse a confermare la legittimità costituzionale della disposizione, evitando in questo modo che si potesse pervenire ad un risultato – quello dell'eliminazione di qualsiasi criterio selettivo di riconoscimento del diritto alla rsa – che lo stesso referendum aveva scartato bocciando il quesito massimalista. La Corte si determinò a sostenere – nella sostanza - che non fosse il potere di accreditamento del datore di lavoro ad attribuire rappresentatività al sindacato, essendo quest'ultima invece un attributo che l'organizzazione derivava dalla sua capacità di imporsi nei fatti come interlocutore della controparte.

E per dare maggiore spessore alla sua affermazione, si spinse a fare due precisazioni. Il sindacato non doveva essere semplicemente firmatario del contratto collettivo, essendo necessario che la firma non fosse un atto di mera adesione formale a un contratto negoziato da altri sindacati, ma fosse consequenziale, invece, ad una sua partecipazione attiva al processo di formazione del contratto. Inoltre precisò che non fosse sufficiente la stipulazione di un contratto qualsiasi, dovendosi trattare di *“un contratto normativo che regoli in modo organico i rapporti di lavoro, almeno per un settore o un istituto importante della loro disciplina,*

anche in via integrativa, a livello aziendale, di un contratto nazionale o provinciale già applicato nella stessa unità produttiva”. In sostanza, la Corte ritenne che il criterio della firma, sopravvissuto a quello della maggiore rappresentatività, si giustificasse *“in linea storico-sociologica e quindi di razionalità pratica, per la corrispondenza di tale criterio allo strumento di misurazione della forza di un sindacato, e di riflesso della sua rappresentatività, tipicamente proprio dell’ordinamento sindacale”.*

3. Le trasformazioni intervenute nel quadro delle relazioni industriali - la rottura dell’unità sindacale e la pratica degli accordi separati - hanno finito per mettere in crisi la tenuta di questa posizione. In particolare ha contato, in questo quadro, l’inasprimento delle relazioni tra le principali organizzazioni sindacali del comparto della metalmeccanica (Fiom da un lato e Fim e Uilm dall’altro), alimentato oltre misura dalle note e complesse vicende Fiat, caratterizzate dal protagonismo di confliggenti posizioni estremistiche, sul versante sindacale e sul versante datoriale. Esse sono sfociate in un vero e proprio conflitto intersindacale nel quale, ad un certo momento - passando ad un atteggiamento che ha avuto il sapore di un regolamento di conti - ci si è determinati a far valere, nei confronti del sindacato irriducibilmente antagonista, quanto prevedeva l’articolo 19 dello statuto (nella formulazione uscita dal referendum, che era stato fortemente sostenuto - ironia della sorte - dalla stessa Fiom). Così si comprende perché nel CCNL separato della metalmeccanica del 2009 non è stata riprodotta una disposizione che si era ritenuto opportuno formulare in un precedente contratto separato (del 2003) proprio per salvaguardare la posizione della Fiom che non aveva sottoscritto quel contratto (*“Le parti stipulanti il presente CCNL convengono che di tutti i diritti e istituti previsti nella Disciplina generale, Sezioni I e II, nonché di ogni ulteriore diritto che il presente contratto attribuisce ad esse Parti saranno destinatari altresì i sindacati stipulanti in data 2.2.94 l’Accordo per la costituzione delle RSU ...”*). Così si comprende anche perché nel “contratto collettivo specifico di lavoro di primo livello” del dicembre 2010, stipulato da Fiat (uscita da Confindustria) con Fim, Uilm, Fismic, UGLmetalmeccanici e l’Associazione quadri e capi Fiat, si è fatta la scelta di passare dal sistema della rappresentanza sindacale unitaria - che si sarebbe prestato, in virtù del meccanismo elettorale, a consentire la presenza di rappresentanti Fiom - a quello della rsa, prevedendo che *“Rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ai sensi dell’articolo 19 della legge 30 maggio 1970, n. 300 dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori firmatarie del presente contratto collettivo”.*

Rimasta muta sul piano della politica contrattuale per via della sua irriducibile carica antagonista – in verità messa a frutto con particolare impegno quando l'avversario è la Fiat, che assicura un guadagno di immagine sul piano dei simboli che alimentano l'immaginario collettivo della sinistra radicale – la Fiom ha cominciato a parlare attraverso i suoi avvocati. Molte cause ha vinto (dinnanzi a giudici che, facendo uso di ardita fantasia interpretativa, nonostante la chiara lettera della legge affermavano comunque sussistente un diritto della Fiom); molte cause ha perso (dinnanzi a giudici che, senza batter ciglio, hanno negato quel diritto sulla base della semplice lettera della legge ed affermando la piena legittimità di quest'ultima con acritico richiamo alla sentenza della Corte del 1996); finché alcuni giudici, dotati di maggiore equilibrio, hanno ritenuto opportuno prospettare nuovamente alla Corte il problema di costituzionalità dell'articolo 19, apparendo del tutto irrazionale che il sistema potesse consentire la negazione del diritto al sindacato di sicuro più rappresentativo della categoria.

Come sappiamo, la Corte ha deciso per l'incostituzionalità. Va subito detto che la decisione, della quale al momento attuale si conosce solo il dispositivo, non merita le dure critiche che si sono lette in alcuni commenti ("sentenza che entra a gamba tesa nel tessuto dei rapporti sindacali"; "la Corte ha ribaltato l'indirizzo che la stessa aveva espresso" in decisioni precedenti), in qualche caso decisamente spropositati ("pur di indebolire la Fiat, la Corte dissacra lo statuto dei lavoratori").

A mio avviso, era inevitabile che la Corte accogliesse il ricorso. Non si poteva ritenere che la decisione del 1996 la vincolasse a respingerlo. Essa ha il compito di garantire il rispetto dei principi costituzionali in tutte le situazioni che si possono presentare nei processi evolutivi della società. Orbene, se le argomentazioni che essa aveva svolto nella decisione del 1996 potevano andare a pennello per giustificare l'esclusione di un sindacato minoritario (i Cobas), le stesse non erano certo riproponibili in un contesto ben diverso, nel quale si trattava di giustificare l'esclusione del sindacato più rappresentativo. Essendo in gioco la rappresentanza, istituto che richiama il rapporto tra organizzazione e lavoratori, sarebbe stato decisamente assai arduo trovare una giustificazione razionale ad una norma che si era prestata a consentire l'esclusione del sindacato incontestabilmente più rappresentativo, penalizzandolo per non aver voluto venire a patti con il datore di lavoro, nel legittimo esercizio della propria libertà costituzionalmente garantita. Si deve dire che il non accoglimento del ricorso e quindi la legittimazione di questa esclusione, questo sì, avrebbe comportato – a voler utilizzare l'espressione enfatica utilizzata richiamata poco fa – una dissacrazione dello statuto dei

lavoratori, la cui anima profonda – storicamente intrisa di spirito unitario – non avrebbe mai potuto tollerare azioni che di quello spirito sono ben più dell'esatta negazione.

Nell'accogliere il ricorso la Corte ha evitato di limitarsi a dichiarare l'illegittimità della disposizione. La conseguenza sarebbe stata radicale: l'eliminazione di ogni criterio di selezione delle organizzazioni sindacali legittimate a costituire la rsa e, quindi, la concretizzazione proprio del risultato che il referendum del 1995 aveva voluto scartare. La Corte ha scelto la strada più conservativa di una sentenza manipolativa del contenuto della norma. Valorizzando un criterio che aveva voluto contemplare nella decisione del 1996, ha elevato l'elemento della partecipazione alla negoziazione ad autonomo criterio di legittimazione alla rsa.

4. La soluzione trovata è certamente ragionevole, ma bisogna chiedersi se è veramente idonea a chiudere tutti i problemi. L'interrogativo viene da porsi leggendo alcune dichiarazioni fatte a caldo (Fiat: *“La Fiom a priori ha sempre rifiutato qualsiasi trattativa sul contratto specifico di lavoro”*; Fismic: *“La Fiom non ha mai partecipato agli incontri”*). Peraltro incertezze potrebbero porsi con riferimento al concetto di partecipazione alla negoziazione. Quando precisamente ne ricorrono gli estremi? C'è da augurarsi che la Corte nella motivazione voglia spingersi a darne una specificazione, così come fece nella sentenza del 1996 con riferimento al concetto di sindacati firmatari.

Non ci si deve nascondere, poi, che a monte problemi derivano dal fatto che - a differenza di quanto previsto nella disciplina del lavoro nelle amministrazioni pubbliche - nell'area del lavoro privato non esistono regole in ordine alla composizione del tavolo negoziale e quindi tutto potrebbe ancora giocarsi – sul piano giudiziario – nella eventuale antisindacalità di un comportamento datoriale di esclusione dalle trattative. Si pone quindi l'esigenza – in verità avvertita dalla stessa Fiat - di un intervento del legislatore che riduca l'ormai intollerabile e controproducente tasso di anomia del sistema sindacale.

In verità recenti accordi interconfederali unitari sottoscritti da Confindustria hanno introdotto importanti regole, che risolvono gran parte dei problemi originati da questa anomia (misurazione del peso rappresentativo di ogni organizzazione sindacale; diritto di partecipazione alla trattativa in capo alle organizzazioni sindacali che abbiano un minimo di peso rappresentativo; efficacia generalizzata dei contratti collettivi sottoscritti sulla base di un principio maggioritario; impegno al rispetto delle intese raggiunte sulla base del principio maggioritario).

Tuttavia queste regole soffrono i limiti dell'essere frutto di una fonte contrattuale ed in primo luogo quello di valere solo per l'universo delle aziende Confindustria e per le organizzazioni sindacali che le hanno sottoscritte. Sarebbe quindi opportuno consolidare nella legge queste regole, così imponendone l'applicazione generale.

E' inutile nascondersi che uno dei temi più delicati che maggiormente impegnerebbe il legislatore dovrebbe essere quello della previsione dell'impegno a non rimettere in discussione, prima della loro scadenza, gli accordi raggiunti sulla base del principio maggioritario. Per dirla in altre parole, nel dare ordine al sistema delle relazioni industriali il legislatore naturalmente dovrà fare i conti con i problemi della regolazione del conflitto. Il suo intervento non potrà non avere un'ampia base di consenso dal momento che le parti sociali più rappresentative si sono responsabilmente determinate a condividere l'idea che "è essenziale un sistema di relazioni sindacali e contrattuali regolato e quindi in grado di dare certezze non solo riguardo ai soggetti, ai livelli, ai tempi e ai contenuti della contrattazione collettiva ma anche sull'affidabilità e il rispetto delle regole stabilite".³

³ Questa è una delle premesse condivise da Confindustria e da Cgil, Cisl e Uil nell'importante accordo del 28 giugno 2011.