

N. 1464/2023 R.G.



**TRIBUNALE DI MODENA**

**SEZIONE LAVORO**

Nella causa di I grado iscritta al N. 1464/2023 R.G.

**promossa da**

**OR.S.A. (ORGANIZZAZIONE SINDACALE AUTONOMI E DI BASE) SETTORE TRASPORTI - AUTOFERRO TPL**, Segreteria Provinciale di Modena, in persona del segretario *pro tempore*, sig. Luigi Sorrentino, con sede in Bologna, via Pietramellara n. 20 (C.F.: 91423070373), rappresentata e difesa dall'Avv. Giovanni Stramenga;

**RICORRENTE**

**contro**

**SETA S.P.A.**, con sede in Modena, Strada Sant'Anna n. 210 (P. IVA: 02201090368), in persona dell'amministratore delegato, dott. Riccardo Roat, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Eleonora Borsari e Manuela D'Incerti;

**RESISTENTE**

Il Giudice del Lavoro, dott. Vincenzo Conte, ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

**DI RIMESSIONE ALLA CORTE COSTITUZIONALE DELLA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ' COSTITUZIONALE DELL'ART. 19, COMMA 1, LETT. B), DELLA LEGGE N. 300/1970 (STATUTO DEI LAVORATORI)**

oooooooooooooooooooo

**1. – Fatto e processo *a quo***

1.1. – Con ricorso *ex art.* 28, L. n. 300/1970 del 20.01.2020, la Segreteria provinciale di Modena del Sindacato OR.S.A. (Settore Trasporti – Autoferro TPL) ha chiesto accertarsi la natura antisindacale della condotta posta in essere da SETA S.p.A., consistente nel mancato riconoscimento del diritto alla

sottoscrizione per adesione degli accordi sindacali vigenti e stipulanti presso l'unità produttiva di Modena e nel diniego opposto, in violazione dell'art. 19, St. Lav., alla costituzione della Rappresentanza Sindacale Aziendale presso la medesima unità produttiva e, per l'effetto, ordinarsi alla convenuta di cessare la condotta antisindacale e consentire alla Segreteria Provinciale di Modena la sottoscrizione per adesione degli accordi sindacali e la costituzione della Rappresentanza Sindacale Aziendale OR.S.A. e, comunque, di riconoscerla con i diritti e le prerogative di cui al Titolo III della L. n. 300/1970.

Il sindacato ricorrente ha dedotto che: 1) dal 2019 aderisce alla Confederazione OR.S.A. (Organizzazione Sindacale Autonomi e di base), attiva nel settore del trasporto pubblico locale su gomma; 2) è presente all'interno delle strutture produttive di SETA, operanti nel settore del trasporto pubblico locale dei bacini delle province di Modena, Reggio Emilia e Piacenza; 3) nell'unità produttiva di Modena vanta un numero di iscritti pari ad oltre il 20% dei lavoratori sindacalizzati e circa il 10-11% della forza lavoro complessiva (circa 500 unità); 4) l'adesione dei lavoratori agli scioperi indetti dalla sigla OR.S.A. si aggira intorno al 45%, *“a fronte di una partecipazione media dei lavoratori agli scioperi proclamati dalle altre sigle sindacali che negli ultimi due anni hanno registrato una adesione media del 38%”*; 5) nonostante abbia raccolto la firma di 285 dipendenti per richiedere le elezioni delle RSU-RLS, le altre sigle sindacali non hanno attivato la procedura per l'indizione delle elezioni delle RSU; 6) ha partecipato alle trattative svolte *“a livello istituzionale regionale in materia di trasporto pubblico locale”*, come comprovato dal *“Patto per il trasporto pubblico e la mobilità sostenibile 2022-2024”*, approvato dalla Regione Emilia Romagna con D.G.R. n. 316 del 07.03.2022; 7) il Protocollo del 04.05.2017, siglato a livello nazionale da OR.S.A. TPL e ASSTRA (associazione datoriale nazionale delle aziende di trasporto pubblico regionale e locale, cui aderisce SETA), individua il sindacato OR.S.A. quale soggetto con significativa rappresentatività, riconoscendogli alcuni diritti sindacali (permessi, locali, bacheche) ma non il diritto a costituire le RSA; 8) la convenuta è obbligata a

garantire la sottoscrizione per adesione degli accordi aziendali, giuste le previsioni del Protocollo del 04.05.2017; 9) benché abbia acquisito una significativa e documentata rappresentatività all'interno della sede di Modena, riconosciuta anche dal Protocollo nazionale, SETA non ammette il sindacato alle trattative per la sottoscrizione degli accordi sindacali aziendali, nega la sottoscrizione per adesione degli accordi sindacali di secondo livello e non riconosce il diritto alla costituzione della RSA, così violando l'art. 19, St. Lav., come interpretato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 231/2013.

1.2. – SETA S.p.A. ha eccepito l'infondatezza in fatto e in diritto delle domande attoree sulla scorta di diversi argomenti. Essa, in particolare, ha evidenziato che: 1) OR.S.A. non ha titolo alla sottoscrizione per adesione degli accordi sindacali aziendali, né alla costituzione della RSA, perché il Protocollo nazionale del 04.05.2017, stipulato tra ASSTRA e OR.S.A., riconosce a quest'ultima solamente le *“agibilità sindacali previste nel punto 4) del protocollo”* (permessi ecc.); 2) con la sottoscrizione del Protocollo nazionale, OR.S.A. ha espressamente accettato di non essere riconosciuta come RSA nella sede di Modena; 3) l'art. 19 dello St. Lav. riconosce la possibilità di costituire rappresentanze sindacali aziendali unicamente alle associazioni firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva e a quelle associazioni che hanno partecipato alle trattative negoziali (C. Cost. n. 231/2013); 4) la richiesta di costituire la RSA non può essere accolta, perché il sindacato ricorrente, ancorché gli sia stata riconosciuta la posizione di *“significativa rappresentatività”*, non risulta firmatario del contratto collettivo applicato nell'unità produttiva, né lo stesso ha partecipato alle relative trattative; 5) la costituzione della RSA è stata riconosciuta solamente ai sindacati firmatari del CCNL, ossia alle sigle CGIL, CISL, UIL, FAISA e UGL; 6) la rappresentatività deve essere valutata in relazione a tutte le unità produttive della regione (Modena, Reggio Emilia e Piacenza); 7) l'ordinamento giuridico non prevede alcun obbligo per il datore di lavoro di trattare con tutte le OO.SS. e *“neppure un obbligo di parità di trattamento tra i sindacati”*; 8) al sindacato OR.S.A. sono stati

riconosciuti tutti i diritti sindacali previsti dal Protocollo nazionale 04.05.2017;  
9) la condotta censurata è carente del requisito dell'attualità, in quanto l'antisindacalità non è stata rilevata al momento della sottoscrizione del Protocollo nazionale.

**1.3.** – Dal compendio documentale emerge che SETA S.p.A. applica nelle sue sedi il CCNL stipulato tra ASSTRA, associazione alla quale aderisce, e le sigle sindacali CGIL, CISL, UIL, FAISA, UGL. <sup>1</sup> La sigla OR.S.A. non ha sottoscritto gli accordi sindacali di secondo livello, né è stata ammessa alle relative trattative (circostanza pacifica). Nonostante la richiesta avanzata dal ricorrente, le sigle sindacali presenti in azienda non hanno dato corso alla procedura per l'indizione delle elezioni delle RSU/RLS dei bacini di Modena e Reggio Emilia. <sup>2</sup> Allo stato il sindacato OR.S.A. non ha né RSA né RSU all'interno delle unità produttive di SETA, circostanza che gli preclude la possibilità di fruire dei diritti sindacali riservati a tali rappresentanze.

Il "Protocollo sulle Relazioni Industriali ASSTRA-ORSA" - sottoscritto in data 04.05.2017 da OR.S.A. TPL e ASSTRA - disciplina le relazioni industriali a livello nazionale e aziendale, riconoscendo ad OR.S.A. limitate prerogative sindacali. <sup>3</sup>

Il punto 4 (denominato "Diritti sindacali in azienda") distingue due situazioni:

- a) nelle aziende in cui il sindacato OR.S.A. è presente come RSA vengono riconosciute le prerogative *ex art.19 L. n. 300/1970*; se tale sindacato è presente come RSU, ma non come RSA, vengono garantiti i diritti previsti dall'art. 9 dell'accordo nazionale 28.11.2015; in entrambe le situazioni è garantita ad OR.S.A. la sottoscrizione per adesione degli accordi aziendali;
- b) nelle aziende in cui il sindacato OR.S.A. non è riconosciuto come RSA, né come RSU, ma è presente con una significativa rappresentatività, vengono garantite 200 ore annue di permessi sindacali ogni 300 addetti (fino ad un massimo di 1.000 ore annue).

Il surrichiamato protocollo riconosce la "significativa rappresentatività"

---

<sup>1</sup> Cfr. doc. 17 fascicolo resistente.

<sup>2</sup> Cfr. doc. 20 fascicolo resistente.

<sup>3</sup> Cfr. doc. 5 fascicolo resistente.

nell'ipotesi in cui gli iscritti OR.S.A. raggiungano almeno il 5% degli iscritti certificati in azienda.

I prospetti in atti, contenenti i dati delle adesioni dei lavoratori, certificano che, nell'unità produttiva di Modena, OR.S.A. vanta un numero consistente di iscritti, divenendo nel 2021 la prima forza sindacale tra le otto sigle presenti in azienda, con un numero complessivo di iscritti pari a circa il 20% dei lavoratori sindacalizzati e pari al 10-11% dei dipendenti complessivi di SETA (circa 600).

Segnatamente:<sup>4</sup>

- al 31.12.2020 OR.S.A. risultava la terza sigla sindacale, con 54 iscritti su 270 lavoratori sindacalizzati;

- al 31.12.2021 OR.S.A. risultava la prima forza sindacale, con 61 iscritti su 275 lavoratori sindacalizzati;

- al 31.12.2022 OR.S.A. risultava la terza sigla sindacale, con 55 iscritti su 281 lavoratori sindacalizzati;

- al 31.10.2023 risultava la seconda sigla sindacale, con 62 iscritti su 288 lavoratori sindacalizzati.

La “significativa rappresentatività” deve essere valutata con riferimento a ciascuna unità produttiva, come previsto dal Protocollo nazionale richiamato dalla stessa convenuta (*“per le aziende plurilocalizzate il requisito predetto [id est, significativa rappresentatività] nonché il computo degli addetti è effettuato con riguardo a ciascuna unità produttiva”*). Peraltro, il sindacato ricorrente costituisce la terza forza sindacale anche considerando gli iscritti complessivi delle tre unità produttive (Modena, Reggio Emilia e Piacenza): n. 75 iscritti nel 2020; n. 83 iscritti nel 2021; n. 91 iscritti nel 2022; n. 93 iscritti nel 2023.

**1.4.** – Posto che l'art. 23, L. n. 87/1953 dispone che la questione di legittimità costituzionale può essere sollevata d'ufficio dall'autorità giurisdizionale davanti alla quale verte il giudizio, con ordinanza del 04.06.2024 è stata sottoposta alle parti la questione della illegittimità costituzionale dell'art. 19, L. n. 300/1970.

---

<sup>4</sup> Cfr. doc.ti 3,4,5,30 fascicolo ricorrente; doc. 27 fascicolo resistente.

I procuratori delle parti hanno depositato memorie contenenti osservazioni sulla questione sollevata d'ufficio, giusta la previsione di cui all'art. 101 c.p.c.

Parte ricorrente ha insistito per l'accoglimento delle domande formulate in ricorso e, in subordine, ha chiesto sollevarsi questione di illegittimità costituzionale dell'art. 19, L. n. 300/1970.

Parte resistente ha invece eccepito l'insussistenza dei presupposti per la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale, stante la non rilevanza della questione e la manifesta infondatezza della prospettata illegittimità costituzionale dell'art. 19 cit., per essere i rapporti sindacali regolati dall'accordo negoziale sottoscritto dalle parti.

## **2. – L'oggetto del giudizio di costituzionalità: la norma**

L'oggetto dell'ordinanza di rimessione è l'attuale versione dell'art. 19, primo comma, lett. b), 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).

## **3. – I parametri**

Si ritiene che tale disposizione ordinaria contrasti con alcuni parametri costituzionali, in particolare con gli articoli 3 e 39 della Costituzione.

## **4. – La questione**

Si dubita della legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lett. b), L. n. 300/1970 (nel testo risultante dall'intervento additivo operato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 231/2013), per contrasto con gli artt. 3 e 39, Cost., nella parte in cui, introducendo un criterio selettivo che prescinde dalla misurazione della effettiva rappresentatività dell'organizzazione sindacale, prevede che le rappresentanze sindacali aziendali possano essere costituite 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, negando tale possibilità alle associazioni sindacali "*maggiormente o significativamente rappresentative*" all'interno della singola unità produttiva.

## 5. – Sulla rilevanza della questione

5.1. – L'art. 28, L. n. 300/1970 definisce condotta antisindacale *“qualsiasi comportamento diretto ad impedire o limitare l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale nonché del diritto di sciopero.”* Per pacifica giurisprudenza nella valutazione della configurabilità di una condotta antisindacale non riveste alcuna rilevanza l'elemento soggettivo della intenzionalità della condotta del datore di lavoro, in quanto l'art. 28 non configura una fattispecie tipicamente sanzionatoria, limitandosi a garantire una tutela preventiva nei confronti di condotte oggettivamente idonee a ledere interessi di rilevanza costituzionale, quali la libertà dell'attività sindacale ed il diritto di sciopero. (cfr. Cass. n. 7706/2004, Cass. n. 13726/2014).

La natura del procedimento non è di ostacolo all'ammissibilità della questione. La Corte Costituzionale, infatti, ha chiarito che l'incidente di costituzionalità può essere attivato anche nell'ambito dell'azione ex art. 28, St. Lav. Così la pronuncia n. 244/1996: *“Poiché l'azione ex art. 28 non è diretta a una tutela di condanna, ma a una tutela inibitoria di un comportamento continuato con effetti permanenti, la prospettazione - ritenuta non manifestamente infondata dal giudice a quo - di illegittimità costituzionale della norma permissiva della condotta denunciata è idonea a fondare la domanda di pronuncia dell'ordine giudiziale di cessazione del comportamento e di rimozione degli effetti, subordinatamente alla condizione della sopravvenienza di una sentenza costituzionale che ne determini l'illegittimità. Né varrebbe replicare che l'ipotizzata dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 19 indurrebbe presumibilmente il datore di lavoro a desistere spontaneamente, perché anche in questa prospettiva l'incidente di costituzionalità conserverebbe rilevanza per la definizione del giudizio principale, il quale si chiuderebbe con un provvedimento di merito motivato dalla cessazione della materia del contendere.”*

5.2. – La questione di legittimità costituzionale è rilevante in quanto la norma statutaria viene in diretta ed immediata applicazione nel caso di specie.

OR.S.A. lamenta il comportamento antisindacale della società resistente, la quale ha negato la sua legittimazione a costituire la rappresentanza sindacale aziendale in ragione della mancata sottoscrizione del CCNL applicato nell'unità produttiva di Modena. Tale rifiuto, fondato sulla previsione normativa di cui al cit. art. 19, impedisce ai lavoratori iscritti al sindacato ricorrente di costituire la RSA e di godere delle prerogative sindacali previste dal Titolo III dello Statuto dei Lavoratori. Come già evidenziato dal Tribunale di Modena nell'ordinanza del 04.06.2012 (pubblicata nella G.U. n. 40 del 10.10.20212), *“La questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, lettera b) dello statuto è rilevante in quanto, se venisse meno tale norma di copertura, [...] il rifiuto di riconoscere ai lavoratori iscritti alla FIOM il diritto di costituire le RSA e di godere dei diritti previsti dal titolo III, integrerebbero il requisito della antisindacalità di cui all'art. 28 della legge n. 300 del 1970.”*

Sempre in punto di rilevanza, si osserva che il “Protocollo sulle Relazioni Industriali ASSTRA-ORSA” del 04.05.2017 regola esclusivamente le relazioni industriali a livello nazionale e aziendale, prevedendo un sistema di informazione-consultazione periodica, da attuarsi mediante tavoli di confronto. Il documento in esame non integra un accordo normativo, in quanto non detta la disciplina dei rapporti di lavoro. Conseguentemente il diritto alla costituzione della RSA non può sorgere dalla sottoscrizione di tale protocollo nazionale.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa della convenuta, i diritti sindacali previsti dal protocollo nazionale non ostano allo scrutinio di legittimità della norma, non essendo riconosciuto in sede negoziale il bene della vita rivendicato con il ricorso *ex art. 28, St. Lav. (id est, costituzione della RSA)*. La disposizione in esame è sindacabile dal punto di vista costituzionale ancorché strumenti pattizi abbiano previsto specifici diritti sindacali in favore del sindacato ricorrente.

Né può ritenersi che difetti l'attualità del comportamento antisindacale, quale condizione della domanda *ex art. 28*, stante la persistenza della condotta oppositiva della convenuta, tale da comportare ripercussioni negative durevoli

sull'attività e libertà sindacale.

## **6. – Sulla non manifesta infondatezza della questione**

**6.1. –** Le circostanze prospettate nel ricorso introduttivo, relative alla significativa rappresentatività acquisita da OR.S.A. all'interno della sede di Modena e all'impossibilità per la stessa sigla sindacale di partecipare alle trattative per la negoziazione dei contratti collettivi, fanno emergere con tutta evidenza la questione della compatibilità dell'indice selettivo fissato dall'art. 19, St. Lav. con le disposizioni di matrice costituzionale che tutelano i valori del pluralismo e della libertà di azione delle organizzazioni sindacali.

**6.2. –** L'art. 19 dello Statuto dei lavoratori riconosce la possibilità di costituire Rappresentanze sindacali aziendali nell'ambito di organizzazioni sindacali aventi determinati requisiti. La costituzione delle RSA legittima l'accesso ai diritti sindacali stabiliti dalla legge (es. Titolo III, St. Lav.) e dalla contrattazione collettiva.

Si osserva, preliminarmente, come non vi siano ragioni per dubitare della legittimità dei meccanismi selettivi di sostegno dei sindacati dotati di effettiva rappresentatività. E' possibile riservare a tali sindacati diritti ulteriori idonei a sostenerne l'azione sindacale, come quelli di tenere assemblee, disporre di locali e fruire di permessi retribuiti (cfr. artt. 20, 23, 27, St. Lav.). In tal senso C. Cost. n. 244/1996: *“le norme di sostegno dell'azione sindacale nelle unità produttive, in quanto sopravanzano la garanzia costituzionale della libertà sindacale, ben possono essere riservate a certi sindacati identificati mediante criteri scelti discrezionalmente nei limiti della razionalità.”*

**6.3. –** Nella sua formulazione originaria, l'art. 19 stabiliva che le RSA potevano essere costituite nell'ambito:

- a) delle associazioni aderenti alle Confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale;
- b) delle associazioni sindacali, non affiliate alle predette Confederazioni, che fossero firmatarie di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva.

Preso atto dei risultati del referendum del 1995, il d.P.R. n. 312/1995 ha parzialmente abrogato il primo comma dell'art. 19, che ora così recita: *"Rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, nell'ambito:*

*b) delle associazioni sindacali che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva."*

Dal testo originario è scomparso ogni riferimento alla maggiore rappresentatività delle Confederazioni. E' stato anche eliminato il riferimento al carattere nazionale o provinciale della contrattazione collettiva sottoscritta dalle associazioni sindacali. Alla luce della normativa attualmente in vigore, frutto degli esiti della consultazione referendaria, le RSA possono essere costituite nell'ambito di qualunque organizzazione sindacale, purché firmataria di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva, di qualunque livello (anche aziendale).

La Consulta è stata chiamata a valutare la legittimità costituzionale della nuova formulazione dell'art. 19, primo comma, lett. b), in particolare la compatibilità con i principi di uguaglianza e libertà sindacale ex artt. 2, 3 e 39, Cost. Con la sentenza n. 231/2013 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di tale disposizione, 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.

**6.4.** – Il criterio legale di rappresentatività è ora rappresentato dalla sottoscrizione dei contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva. Allo stato, la norma prevede una presunzione di maggiore rappresentatività ancorata alla effettività dell'azione sindacale, espressa dalla partecipazione alle trattative per la sottoscrizione dei contratti collettivi territoriali e degli accordi sindacali aziendali.

E' necessario verificare se il criterio selettivo di cui all'attuale art. 19, lettera b)

sia tuttora dotato di ragionevolezza e se possa ancora costituire un indice adeguato per misurare l'effettiva rappresentatività di un sindacato.

**6.5.** – L'intervento normativo scaturito dalla consultazione referendaria ha soppresso il criterio selettivo fondato sulla rappresentatività "esterna" o "sovra-aziendale", valorizzando una rappresentatività "interna aziendale". Come ben chiarito dalla Corte Costituzionale, la lettera b) dell'art. 19 "*appresta un congegno di verifica empirica della rappresentatività nel singolo contesto produttivo, misurandola sull'efficienza contrattuale dimostrata almeno a livello locale [ora aziendale], attraverso la partecipazione alla negoziazione e alla stipula di contratti collettivi provinciali [ora aziendali]*" (cfr. Sent. n. 30/1990).

In precedenza, le uniche organizzazioni sindacali aventi diritto a costituire le RSA erano quelle maggiormente rappresentative sul piano territoriale. Per poter accedere alla cd. legislazione di sostegno di cui al Titolo III dello Statuto, il sindacato doveva essere dotato di un grado di rappresentatività "extra-aziendale", dimostrata attraverso l'esercizio di un potere negoziale almeno a livello locale, con la firma dei contratti collettivi provinciali.

Tale scelta legislativa trovava fondamento in due ordini di ragioni: da un lato "*scoraggiare la proliferazione di microorganizzazioni sindacali ed a favorire, secondo un'ottica solidaristica, la rappresentazione di interessi non confinati nell'ambito delle singole imprese o di gruppi ristretti*", con ricorso a "*tecniche incentivanti idonee ad impedire un'eccessiva dispersione e frammentazione dell'azione dell'autotutela ed a favorire una sintesi degli interessi non circoscritta alle logiche particolaristiche di piccoli gruppi di lavoratori*" (C. Cost. Sent. n. 30/1990, n. 54/1974 e n. 334/1988); dall'altro "*evitare, o quanto meno contenere, i pregiudizi che alla libertà ed autonomia della dialettica sindacale, all'eguaglianza tra le varie organizzazioni ed all'autenticità del pluralismo sindacale possono derivare dal potere di accreditamento della controparte imprenditoriale*" (C. Cost. Sent. n. 30/1990).

Siffatte esigenze sono venute meno - almeno in parte - per effetto degli interventi legislativi post-referendum e dei mutamenti intercorsi nelle relazioni

sindacali. Il modello di riferimento è ora rappresentato dalla lett. b), con il suo allargamento alla contrattazione aziendale. L'intervento abrogativo del d.P.R. n. 312/1995 ha ampliato la platea delle organizzazioni sindacali beneficiarie della tutela rafforzata, garantendo l'accesso alle misure di sostegno anche a sigle sindacali prive di rappresentatività territoriale. L'accoglimento del quesito referendario "minimale" ha determinato *"l'abbassamento al livello aziendale della soglia minima di verifica della rappresentatività effettiva prevista dalla lettera b)"* (cfr. C. Cost. n. 1/20214). Attualmente anche i sindacati aziendali privi di collegamenti esterni possono beneficiare dei privilegi concessi dal Titolo III dello St. Lav., ove abbiano sottoscritto l'accordo aziendale o abbiano partecipato alle relative trattative. In dottrina è stato evidenziato che l'accesso alla tutela rafforzata riconosciuta al sindacalismo autonomo *"non è più ancorato al precedente indice di rappresentatività "extraaziendale" (stipula di contratti collettivi provinciali). Ora, infatti, la soglia minima di rappresentatività è fissata a livello aziendale, di talché i sindacati non confederali che partecipano alla negoziazione e sottoscrizione dei contratti aziendali beneficiano anch'essi delle surrichiamate prerogative statutarie."*

La "verifica empirica" della rappresentatività è ancorata ad una nuova unità di misura, costituita dalla partecipazione alle trattative negoziali per la stipula dell'accordo collettivo aziendale. La *ratio legis* è radicalmente mutata. Il processo di frammentazione della rappresentanza sindacale non è più visto con sfavore dal legislatore, in quanto diretto a garantire il pluralismo sindacale all'interno delle singole realtà aziendali.

Tale destrutturazione del quadro normativo è accompagnata dalle modificazioni che hanno investito il sistema delle relazioni intersindacali. Sono venute meno le ragioni che hanno giustificato, per lungo tempo, la posizione di vantaggio delle Confederazioni maggiormente rappresentative e delle associazioni firmatarie dei contratti nazionali e provinciali, ossia l'unitarietà dell'azione sindacale e l'unità della sottoscrizione del CCNL. Ciò in quanto lo scenario delle relazioni sindacali è oggi *"caratterizzato dalla rottura dell'unità di azione delle organizzazioni"*

*maggiormente rappresentative, dalla conclusione di contratti collettivi cd. separati'* (cfr. Ord. Trib. di Modena 04.06.2012 cit.).

Come è stato da più parti evidenziato, gli indici fin qui codificati (sottoscrizione degli accordi collettivi applicati nell'impresa o partecipazione alle trattative per la loro conclusione) si appalesano inadeguati ad accertare l'effettiva rappresentatività di una organizzazione di lavoratori. L'inadeguatezza del parametro stabilito dall'art. 19, St. Lav. è stata segnalata a più riprese dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha rilevato *"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"* (cfr. punto 6.2. Sent. n. 231/2013). Nella pronuncia n. 30/1990 si ribadisce la stessa esigenza di rinnovamento: *"La Corte è tuttavia ben consapevole che, anche a causa delle incisive trasformazioni verificatesi nel sistema produttivo, si è prodotta in anni recenti una forte divaricazione e diversificazione degli interessi, fonte di più accentuata conflittualità; e che anche in ragione di ciò - nonché delle complesse problematiche che il movimento sindacale si è perciò trovato a dover affrontare - è andata progressivamente attenuandosi l'idoneità del modello disegnato nell'art. 19 a rispecchiare l'effettività della rappresentatività.*

*Prendere atto di ciò non significa, però ritenere che l'idoneo correttivo al logoramento di quel modello consista nell'espansione, attraverso lo strumento negoziale, del potere di accreditamento della controparte imprenditoriale, che 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 quelle di cui all'art. 19 dello Statuto; dall'altro la possibilità che le misure di sostegno - pur senza obliterare le già evidenziate esigenze solidaristiche - siano attribuite*

anche ad associazioni estranee a quelle richiamate in tale norma, che attraverso una concreta, genuina ed incisiva azione sindacale pervengano a significativi livelli di reale consenso [...]” (cfr. punto 6).

**6.6.** – Quanto esposto in ordine alla riduzione a livello endoaziendale del grado di rappresentatività richiesto dalla norma, non implica che le misure promozionali del Titolo III debbano essere riconosciute a tutte le sigle sindacali presenti in azienda. Infatti, per poter fruire delle predette prerogative il sindacato deve aver acquisito un “livello minimo” di rappresentatività, da valutarsi secondo un criterio di razionalità che tenga conto della misura del consenso dei lavoratori addetti all’unità produttiva. La dottrina ha elaborato il concetto di “rappresentatività sufficiente”, quale *“criterio legale desunto dalla realtà sociale e dallo stesso ordinamento giuridico che la contempla per il lavoro pubblico all’art. 43 del d. lgs. n. 165 del 2001”*.

La violazione del principio di uguaglianza sussiste qualora situazioni omogenee vengano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso (*ex multis*, C. Cost. Sent. n. 67/2023, n. 189/2023, n. 270/2022 e n. 165/2020). Secondo la pacifica giurisprudenza costituzionale, *“l’introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l’attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio”* (C. Cost. n. 112/2021 e n. 107/2018).

Ebbene, la ragionevolezza, quale criterio applicativo del principio di uguaglianza ex art. 3, Cost., esige che la selezione dei beneficiari sia correlata alla rappresentatività reale del sindacato. Nella attuale formulazione dell’art. 19, St. Lav., l’organizzazione sindacale che abbia acquisito una “significativa” o “maggioritaria” rappresentatività all’interno dell’unità produttiva non può partecipare alla costituzione della RSA. L’esclusione così operata, fondata sulla base di un parametro formale, determina una ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento tra sindacati ugualmente rappresentativi.

L'estromissione dalle citate prerogative crea un evidente *vulnus* al principio di uguaglianza cristallizzato nell'art. 3 della Cost., poiché situazioni sostanzialmente analoghe vengono trattate in modo diverso. Il criterio selettivo adottato dal legislatore è anacronistico e non rispettoso degli artt. 3 e 39, Cost., in quanto preclude alle organizzazioni che abbiano raggiunto significativi livelli di rappresentatività il godimento dei diritti sindacali previsti dalla cd. legislazione di sostegno, limitandone la libertà sindacale e comportando nei loro confronti ingiustificate discriminazioni quanto all'esercizio dell'attività sindacale.

Il criterio discrezionale di cui alla lettera b) dell'art. 19, St. Lav. non si giustifica più sul piano giuridico e "storico-sociologico", in ragione dei surrichiamati interventi normativi e del mutato contesto sindacale, caratterizzato dalla proliferazione di nuove sigle sindacali (spesso dotate di una significativa rappresentatività aziendale) e dalla frammentazione della disciplina contrattuale (cd. contrattazione separata, presente anche a livello aziendale). Alle organizzazioni sindacali tradizionali si sono affiancati nuovi organismi rappresentativi dei lavoratori, inoltre la nuova politica sindacale ha generato un processo di decentramento del potere decisionale sindacale a livello di singola unità produttiva.

L'incongruenza e l'irrazionalità del dato normativo è evidente, posto che viene pretermesso l'unico canone su cui fondare il trattamento differenziato - idoneo a giustificare la "razionalità pratica" della norma - ossia il consenso dei lavoratori in favore di un determinato sindacato.

La sottoscrizione del contratto collettivo non costituisce più valido criterio di misurazione della forza del sindacato, perché esclude dalla titolarità dei diritti sindacali in azienda le associazioni dotate di effettiva e concreta rappresentatività, portatrici di un rilevante consenso tra gli addetti dell'unità produttiva; tanto che l'indice selettivo in esame, presente nel citato art. 19, non è neppure codificato nell'ordinamento intersindacale. Gli accordi sottoscritti dalle parti sociali (valevoli solo nel contesto intersindacale facente capo a CGIL-

CISL-UIL-Confindustria) escludono che la partecipazione alle trattative possa costituire indice di legittimazione per la costituzione della RSA, ancorando la soglia di rappresentatività a dati meramente quantitativi, quali gli esiti delle consultazioni elettorali e il numero degli associati (cfr. Protocollo di intesa del 31.05.2013; T.U. negoziale sulla rappresentanza del 10.01.2014).

**6.7.** – La contrattazione collettiva costituisce lo strumento tipico attraverso cui si dispiega l'attività sindacale; la forza del sindacato si esprime soprattutto nell'attività negoziale volta alla rivendicazione dei diritti degli iscritti. La migliore dottrina ha evidenziato che *“una delle funzioni (e forse la principale) della rappresentanza sindacale è quella di preparare il terreno per lo svolgimento di attività negoziale dei lavoratori rappresentati.”*

Secondo la tesi maggioritaria in dottrina, la partecipazione alle trattative è regolata dall'art. 14, St. Lav. e non dall'art. 19, St. Lav., ferma restando la discrezionalità del datore di lavoro di ammettere o non ammettere il sindacato al negoziato. Ebbene, alla sigla sindacale dotata di forza rappresentativa può essere preclusa la partecipazione alle trattative per la negoziazione degli accordi aziendali. Essa non dispone di strumenti coercitivi che possano obbligare la parte datoriale ad ammetterla al negoziato. L'ordinamento giuridico, infatti, esclude la sussistenza di un obbligo del datore di lavoro a trattare e stipulare contratti collettivi con tutte le OO.SS., salvo specifiche previsioni contrattuali o di legge. Sul punto la giurisprudenza della Suprema Corte è consolidata nel ritenere che, nell'attuale sistema normativo dell'attività sindacale, non vige il principio della necessaria parità di trattamento tra le varie organizzazioni sindacali; il datore di lavoro non ha quindi l'obbligo assoluto neppure di aprire le trattative per la stipula di contratti collettivi con tutte le organizzazioni, potendosi configurare l'ipotesi di condotta antisindacale prevista dall'art. 28 dello Statuto dei lavoratori solo quando risulti un uso distorto da parte del datore medesimo della sua libertà negoziale, produttivo di un'apprezzabile lesione della libertà sindacale dall'organizzazione esclusa (Cass. n. 14511/2013, Cass. n. 212/2008, Cass. n. 1504/1992). In tal senso anche la

giurisprudenza di merito: *“nel nostro ordinamento giuridico non pare esistere alcun principio legale che imponga al datore di lavoro di “trattare” e di “accordarsi” per forza con tutte le rappresentanze sindacali e tanto meno si riscontra un obbligo legale e contrattuale del datore all’informazione e/o alla convocazione indiscriminata e generalizzata nei confronti di tutti i sindacati che vantano degli iscritti in un determinato contesto lavorativo [...]”* (Trib. Gorizia 07/10/2011, Trib. Roma 23/8/2019, n. 82784).

**6.8.** – Il parametro normativo *“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”* (cfr. Ord. Trib. di Modena 04.06.2012 cit.). I pregiudizi alla libertà e autonomia sindacale possono derivare non solo *“dal potere di accreditamento della controparte imprenditoriale”* (cfr. Sent. C. Cost. n. 30/1990) ma altresì dall’esclusione delle sigle sindacali, non annoverate dall’art. 19 cit., che attraverso una concreta ed efficace azione sindacale abbiano raggiunto significativi livelli di consenso tra gli addetti dell’unità produttiva. A questi sindacati viene impedita la costituzione di propri organismi in azienda, situazione che altera la parità di trattamento tra organizzazioni sindacali e nel contempo compromette la naturale funzione di rappresentanza degli iscritti, espressione della libertà sindacale *ex art. 39 Cost.*

Per una sorta di eterogenesi dei fini, attraverso il criterio selettivo legale si realizza ciò che il legislatore intendeva scongiurare, in quanto al datore di lavoro è data la possibilità di condizionare i rapporti interni tra sindacati, estromettendo dal processo negoziale sigle sindacali *“scomode”*, ancorché dotate di effettiva rappresentatività, dando vita a quel fenomeno che è stato definito di *“aziendalizzazione delle relazioni sindacali”*. L’effetto di marginalizzazione dal contesto aziendale può attuarsi anche attraverso intese *ad excludendum* concluse con le altre organizzazioni sindacali, come appare prefigurarsi nel caso di specie. E’ condivisibile quanto espresso sul punto dalla scienza accademica: *“la norma rimane pur sempre appesa a dispositivi di*

*riconoscimento intersindacale, che non garantiscono, allo stato, che un sindacato – sebbene rappresentativo, nel senso immediato del termine – venga ammesso alle trattative contrattuali ove la parte datoriale (magari in accordo, anche solo implicito, con le altre organizzazioni) non lo voglia.”*

L'analisi empirica conferma la distonia del quadro normativo rispetto alle dinamiche sindacali che si sviluppano all'interno delle imprese. Gli effetti distorsivi dell'attuale sistema si manifestano in modo evidente allorché si presti attenzione alla concreta realtà aziendale, come comprova la vicenda oggetto di scrutinio.

L'attuazione pratica dell'art. 19, infatti, porta a considerare il sindacato OR.S.A. non meritevole di tutela “rafforzata”, in ragione della mancata sottoscrizione degli accordi aziendali, nonostante esso abbia acquisito una significativa rappresentatività, in termini di iscritti, presso le unità produttive di SETA, come documentano i dati statistici riportati nel precedente punto 1.3. Le sigle CISL, UIL e UGL - firmatarie del CCNL - hanno un numero di iscritti notevolmente inferiore a quello di OR.S.A., ciononostante esse beneficiano ugualmente dei diritti sindacali correlati alla costituzione della RSA. L'effettiva forza sindacale non viene considerata come fattore legittimante la costituzione della RSA, palesando l'irragionevolezza pratica della disposizione censurata, la quale nega una rappresentatività che è “*nei fatti e nel consenso dei lavoratori*” dell'unità produttiva; consenso che trova riscontro nelle adesioni agli scioperi indetti da OR.S.A., oscillanti tra il 41 e il 47%,<sup>5</sup> nonché nel numero di firme raccolte per l'indizione delle elezioni delle RSU/RLS, pari ad oltre il 50% dei dipendenti in servizio presso la sede di Modena (n. 285 firme). Malgrado ciò, le altre sigle sindacali non hanno dato corso alla procedura per l'elezione delle RSU, impedendo a OR.S.A. di eleggere propri rappresentanti in seno alle RSU.

Tali dati testimoniano lo svolgimento di una reale ed efficace azione sindacale a tutela degli interessi dei lavoratori impiegati nelle predette unità produttive. Tanto più che SETA ha riconosciuto al sindacato OR.S.A. la posizione di

---

<sup>5</sup> Cfr. doc.ti 7,8 fascicolo ricorrente; doc. 27 fascicolo resistente.

“significativa rappresentatività”, avendo superato il 5% degli iscritti certificati in azienda, come previsto dal Protocollo del 04.05.2017 (cfr. punto 4 “Diritti sindacali in azienda”).

E' di tutta evidenza la violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento tra sindacati. Secondo il canone della razionalità pratica si appalesa irragionevole, in quanto contrastante con i precetti di cui agli artt. 3 e 39 Cost., il criterio legale di selezione che nega i diritti promozionali alle associazioni dotate di effettiva rappresentatività su base aziendale, “*che attraverso una concreta, genuina ed incisiva azione sindacale pervengano a significativi livelli di reale consenso*” tra i lavoratori (Sent. C. Cost. n. 30/1990). Il disconoscimento della rappresentatività reale rende manifesto il *vulnus* ai principi del pluralismo e della libertà di azione sindacale ex art. 39 Cost.

La disparità di trattamento è accentuata dal fatto che alle RSA sono oramai riconosciute ampie competenze, fra le altre il potere di sottoscrivere contratti di prossimità, aziendali o territoriali, dotati di efficacia *erga omnes* se firmati “*sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali*” (cfr. art. 8, Legge n. 148/2011 <sup>6</sup>). Di talché, la sigla sindacale dotata di significativa rappresentatività non solo è esclusa dal tavolo negoziale ma i suoi iscritti sono vincolati ad intese siglate da sindacati che non rappresentano la maggioranza dei lavoratori, senza peraltro che sia concesso loro il diritto al dissenso sul contenuto negoziale, esercitabile attraverso la RSA del sindacato di appartenenza.

## 7. – L'impossibilità di una interpretazione adeguatrice

La lettera dell'art. 19, nell'attuale configurazione, impedisce una interpretazione

---

<sup>6</sup> “Art. 8. Sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità

1. I contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti, compreso l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, possono realizzare specifiche intese con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati a condizione di essere sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali, finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività.”

costituzionalmente orientata della norma, come già chiarito dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 231/2013 (cfr. punto n. 7<sup>7</sup>).

### 8. – Il *petitum*

Per le ragioni testé esposte, si ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, lettera b), L. n. 300/1970, nella parte in cui esclude le associazioni sindacali “*maggiormente o significativamente rappresentative*” dalla possibilità di costituire rappresentanze sindacali aziendali, tenuto altresì conto del lasso di tempo intercorso dalla precedente pronuncia di incostituzionalità. Il legislatore non ha posto rimedio alle patenti distonie scaturenti dall'applicazione pratica del criterio legale, disattendendo 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).

In via principale è richiesta una pronuncia di tipo demolitorio. Il vuoto legislativo può essere colmato dalla giurisprudenza di merito, in via interpretativa, facendo ricorso ed adattando alla dimensione aziendale i criteri convenzionali codificati dalle parti sociali (es. Protocollo di intesa del 31.05.2013; T.U. negoziale sulla rappresentanza del 10.01.2014) oppure valutando, caso per caso, la significativa rappresentatività del sindacato in azienda, avvalendosi anche alternativamente dei dati relativi al numero degli iscritti e/o al numero dei voti riportati nelle elezioni delle RSU - ove indette - nelle unità produttive. Si rileva al riguardo come la Corte Costituzionale, nel ritenere ammissibile il referendum abrogativo, abbia escluso che dall'integrale abrogazione dei criteri fissati dall'art. 19 possano scaturire inconvenienti applicativi (cfr. Sent. n. 1/1994<sup>8</sup>).

---

<sup>7</sup> “La Corte giudica corretta questa opzione ermeneutica, risultando effettivamente univoco e non suscettibile di una diversa lettura l'art. 19, tale, dunque, da non consentire l'applicazione di criteri estranei alla sua formulazione letterale.”

<sup>8</sup> “4. - Infine, per quanto riguarda l'art. 19 della legge n. 300 del 1970, la coesistenza dei due referendum non sembra possa dar luogo a inconvenienti applicativi della normativa di risulta, nemmeno nel caso di votazione favorevole ad entrambi. Il risultato del referendum sub I) sarebbe allora assorbito dal risultato del referendum sub II) (sent. n. 26 del 1981).”

Nella successiva pronuncia n. 244/1996 viene precisato che alla Corte non è *“inibita una pronuncia di illegittimità costituzionale che rimetta al legislatore l’individuazione di altri indici alternativi di rappresentatività.”*

In via gradata, è rimessa alla valutazione della Corte l’adozione di una pronuncia additiva che consenta di estendere la legittimazione alla costituzione di RSA anche ai sindacati che abbiano acquisito una “significativa o maggioritaria rappresentatività” su base aziendale (criterio immanente nella norma statutaria), ferma restando la facoltà discrezionale della Corte di individuare criteri alternativi e soluzioni idonee ad emendare il criterio di legge e a garantire la piena conformità ai principi costituzionali dell’art. 19, L. n. 300/1970.

**P.Q.M.**

**Visto** l’art. 23, Legge n. 87/1953;

**Ritenuta** rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 19, lett. b) della L. n. 300/1970, per contrasto con gli articoli 3 e 39 della Costituzione;

**Dispone** l’immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

**Ordina** che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata con immediatezza alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

**Dispone** la sospensione del presente giudizio sino alla decisione della Corte Costituzionale.

Modena, 14 ottobre 2024

Il Giudice del Lavoro  
dott. Vincenzo Conte

---

*È vero che la norma residua ammetterebbe indiscriminatamente ai benefici del titolo III della legge qualsiasi gruppo di lavoratori autoqualificantesi “rappresentanza sindacale aziendale”, senza alcun controllo del grado di effettiva rappresentatività. Ma 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 (cfr. sentenza n. 30 del 1990).”*