



Numero 2 / 2026

Fabrizio AMENDOLA

I dolori del giovane 19

I dolori del giovane 19

Fabrizio AMENDOLA

Consigliere della Sezione Lavoro della Corte Suprema di Cassazione

Sommario:

1. Premessa. - 2. La tormentata esistenza dell'art. 19 St. lav. - 3. I dolori dell'art. 19 tornato giovane. - 4. Speranze e conclusioni.

1. Il contributo è concentrato sulle questioni della rappresentanza sindacale generate dalla sentenza della Corte costituzionale n. 156 del 2025 sull'art. 19 St. lav.¹.

Lo Statuto dei lavoratori conosce due livelli di protezione dell'azione sindacale. Un primo livello generale, comune a tutti i sindacati, che attiene alle garanzie di libertà direttamente tutelate nell'art. 39 Cost. (divieto di discriminazioni, di sindacati di comodo, repressione della condotta antisindacale, *etc.*).

Vi è poi un secondo livello, presente nel Titolo III dello Statuto, che attribuisce a soggetti selezionati una tutela rafforzata, in una logica promozionale e di sostegno. Soggetti che possono costituire Rappresentanze Sindacali Aziendali e, quindi, indire assemblee e referendum, disporre di locali, fruire dei permessi sindacali, *etc.*

La norma che seleziona l'accesso a questa tutela rafforzata e che contiene la descrizione della chiave normativa che apre quella porta d'accesso è l'art. 19. Ma se c'è un meccanismo di selezione, nella stessa logica dello Statuto, inevitabilmente c'è qualcuno che resta escluso.

Chi deve decidere chi entra e chi, invece, resta fuori dalla porta? La legge? La Corte costituzionale? Il conflitto sindacale? Il datore di lavoro? Oppure, alla fine, ciascun giudice?

È questa la domanda che attraversa tutta la storia dell'art. 19 dello Statuto.

L'intervento è suddiviso in tre parti: nella prima è esposta una breve sintesi della vita dell'art. 19 St. lav.; nella seconda, si individuano i principali problemi applicativi determinati dalla formulazione dell'art. 19 in seguito alla sentenza della Corte costituzionale; la terza è dedicata ad alcune considerazioni finali.

2. Alla nascita, nel 1970, la disposizione statutaria consentiva la costituzione di R.S.A., "ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva" in due ipotesi contraddistinte dalle lettere a) e b): a) nell'ambito delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, oppure b) nell'ambito delle associazioni firmatarie di contratti collettivi nazionali o provinciali applicati nell'unità produttiva.

¹ Il testo costituisce la rielaborazione dell'intervento svolto a un Convegno di diritto del Lavoro, con l'aggiunta di note essenziali. Per la vasta bibliografia sul tema si rinvia ai numerosi contributi pubblicati in questa Rivista.

Due chiavi della porta di accesso diverse: una, coerente con il contesto storico dello Statuto, legata all'affiliazione ad una confederazione nazionale, rispetto alla quale la rappresentatività era sostanzialmente presunta; l'altra, accertata mediante un indice negoziale, per cui il soggetto che stipula un contratto collettivo applicato in azienda era da ritenersi, per lo Statuto, sindacato rappresentativo e meritava la tutela privilegiata di secondo livello.

Nel 1995, quell'allor giovane articolo 19 venne chiamato a confrontarsi con un referendum popolare. La richiesta abrogativa era duplice, definita dalla stessa Corte costituzionale che l'ammise l'una "massimale" e l'altra "minimale"²: con la prima proposta si chiedeva la cancellazione di entrambe le ipotesi delle lettere a) e b); con la seconda, si limitava l'abrogazione della sola lettera a) e si concentrava la chiave di accesso nella sola stipulazione dei contratti collettivi, anche aziendali.

Il corpo elettorale rigettò il primo quesito e confermò quindi che le tutele privilegiate del Titolo III sono per molti ma non sono per tutti. Accolse, infatti, la proposta referendaria subordinata, per cui ritenne giusto vi fosse un unico criterio di accesso, concreto, reale, effettivo: la firma di un contratto collettivo applicato in azienda.

Quell'articolo 19 affronta l'età matura con l'*imprimatur* della Corte costituzionale, che, per mano di uno dei giudici più amati dai lavoristi, sancì la conformità a Costituzione dell'esito referendario, scrivendo: *"l'aver tenuto fermo, come unico indice giuridicamente rilevante di rappresentatività effettiva, il criterio della lettera b),"* si giustifica *"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 (...)"*³.

Come dire: in tanto il sindacato è rappresentativo in quanto riesca ad imporsi, nel conflitto reale, come controparte contrattuale.

Con questa regola, l'art. 19 percorre quasi vent'anni della sua vita successiva. Sino a quando, poco più che quarantenne, incontra, per la prima volta, il Tribunale di Modena.

L'occasione di questo primo incontro sta nel conflitto FIOM-Fiat. Un sindacato di rappresentatività conclamata, pur avendo partecipato alle trattative per la stipula del contratto, aveva deciso, infine, di non sottoscriverlo, restando così fuori dalla porta del Titolo III. Il Tribunale di Modena dubita della conformità a Costituzione di un assetto che esclude il sindacato che tratta ma non firma.

Il giudice delle leggi, con la sentenza n. 231 del 2013⁴, condivide. Il criterio della firma, se *"viene meno alla sua funzione di selezione dei soggetti in ragione della loro rappresentatività e, [...], si trasforma invece in meccanismo di esclusione di un soggetto maggiormente rappresentativo [a livello aziendale] o comunque significativamente rappresentativo, (...)"*, collide con i precetti di cui agli artt. 2, 3 e 39 Cost.

La Corte, registrato il *vulnus*, decide di correggere, ma la correzione è tutta interna alla formula dell'art. 19 residuo dal referendum, perché afferma che la disposizione è illegittima nella parte in cui non consente la costituzione della R.S.A. anche al sindacato che, pur non firmatario, abbia comunque partecipato alla trattativa. Il sindacato trattante è equiparato al sindacato firmante.

² Corte cost., 12 gennaio 1994, n. 1, § 2.

³ Corte cost., 12 luglio 1996, n. 244, (red. Mengoni), § 3.1.

⁴ Corte cost., 23 luglio 2013, n. 231, (red. Morelli).

Così giungiamo ai giorni nostri.

Ancora una volta, galeotto fu il Tribunale di Modena. Qui però l'organizzazione sindacale ricorrente, che assume essere rappresentativa, non ha firmato il contratto collettivo applicato e non ha trattato, ma chiede di poter costituire una R.S.A. Il datore di lavoro nega; invoca il dato testuale dell'art. 19, come risultante dal referendum e dalla sentenza n. 231/2013. Il giudice modenese allora dubita della costituzionalità di un sistema che escluda un sindacato che non ha trattato perché non è stato invitato a farlo.

La risposta della sentenza n. 156/2025 è netta: anche il criterio della partecipazione alla trattativa può diventare uno strumento di esclusione. Può cessare di essere indice di rappresentatività e trasformarsi nell'effetto di un accreditamento datoriale. Se accede alla R.S.A. solo chi è stato ammesso al tavolo, ma l'ammissione al tavolo dipende dalla scelta della controparte, allora il rischio c'è: chi decide con chi trattare finisce per decidere anche di chi può godere dei diritti del Titolo III.

Ravvisato il *vulnus*, la Corte si rende tuttavia conto che, svincolata dagli indici negoziali concreti della firma o della trattativa, la rappresentatività sindacale "*necessita di un criterio di misurazione*". Occorre indicare un rimedio rispettoso, dice, della "*discrezionalità del legislatore*"; occorre trovare un rimedio che corrisponda "*a un parametro rinvenibile nel tessuto normativo*". Le rime adeguate la Consulta le trova nella formula: "*associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale*", largamente impiegata in materia di contratti collettivi, lavoro flessibile, contrattazione di prossimità, appalti pubblici.

Così l'art. 19, poco più che cinquantenne, in quell'età in cui diventa irresistibile il desiderio di tornar giovani, recupera una chiave d'accesso legata alla rappresentatività nazionale, che era quella misurazione – sebbene non coincidente – contenuta nell'originaria formula dello Statuto.

3. Ecco perché ho intitolato questo contributo: "i dolori del giovane 19"⁵, quindi i problemi applicativi di un articolo 19 tornato giovane.

Dolori, perché non si può negare che la sentenza n. 156/25 individui un problema reale, ma il rimedio scelto costruisce un passaggio delicato.

Prima della sentenza la domanda per capire chi avesse accesso alle R.S.A. era solo: il sindacato ha firmato il contratto? O, comunque, ha partecipato alla trattativa? Dopo la sentenza la domanda diventa anche: il sindacato è comparativamente più rappresentativo sul piano nazionale?

Qui iniziano i dolori.

Il primo riguarda il significato da ascrivere a questo enunciato normativo. È vero: l'espressione è nota nella legislazione recente e si potrebbe dire: come la si interpreta in altri luoghi, verrà interpretata anche in questo. Tuttavia, di solito la formula serve a selezionare contratti collettivi. Serve, cioè, a selezionare il contratto collettivo affidabile, il contratto leader, il contratto non pirata. Qui invece la formula serve a selezionare soggetti sindacali, legittimati a costituire R.S.A.

⁵ Il riferimento e l'omaggio è alla memoria di Riccardo Del Punta che scrisse un celebre saggio, intitolato appunto: *I dolori del giovane 18: note sul licenziamento disciplinare*, ora raccolto in: *Trasformazioni, valori e regole del lavoro. Scritti scelti di diritto del lavoro*, a cura di W. Chiaromonte e M.L. Vallauri, Firenze, vol. II, 751 e ss.

Non sembra essere proprio la stessa cosa. Selezionare un contratto significa stabilire quale disciplina collettiva applicare. Selezionare un sindacato ai fini dell'art. 19 significa invece attribuire diritti sindacali. La formula, dunque, migra da un contesto applicativo ad un altro. Ma nel passaggio perde una sua caratteristica propria. La rappresentatività comparativa è concepita per scegliere tra contratti concorrenti; siamo certi che funzionerà bene quando si tratta di individuare i soggetti abilitati alla rappresentanza aziendale?

Secondo dolore. Il perimetro della comparazione.

“*Sul piano nazionale*” non significa necessariamente nell'intero mondo del lavoro. Ma allora dove si misura la rappresentatività? Nel settore merceologico? Nella categoria contrattuale? Nel perimetro del contratto collettivo applicato dall'impresa? Nel campo di attività prevalente dell'azienda? Nel bacino individuato dai codici ATECO?

La questione è decisiva. Perché mutando il perimetro della comparazione muta il risultato. Un sindacato può essere comparativamente molto rappresentativo in un settore e irrilevante in un altro. Può essere forte in una categoria contrattuale e debole in un comparto diverso. Può essere nazionale, ma non radicato in quella specifica attività. La Corte non scioglie questo nodo; si affida al futuro interprete. Confida, per così dire, nella capacità taumaturgica dell'esegeta che verrà.

Ciò introduce alla terza difficoltà, che riguarda il chi, il come e il quando.

Chi, come e quando dimostra che un sindacato è comparativamente più rappresentativo sul piano nazionale? Sul come, gli indici tradizionali sono noti: numero di iscritti, diffusione territoriale, presenza organizzativa, partecipazione alla contrattazione collettiva, capacità di mobilitazione, etc. Si tratta però di indici variabili. Alcuni sono quantitativi, altri qualitativi. Alcuni sono documentabili, altri più sfuggenti. Alcuni dipendono da dati nella disponibilità del sindacato; altri da dati di sistema; altri ancora da informazioni non sempre accessibili al datore di lavoro. E soprattutto: manca qualsivoglia procedura certificativa.

Ne consegue una difficoltà pratica sul chi dimostra a chi. Il datore di lavoro, destinatario della richiesta, può - anche in buona fede - non sapere dove e cosa verificare per scoprire se il sindacato possiede il requisito. Il sindacato può ritenere di possederlo. Un altro sindacato può contestarlo. Allora quando verosimilmente si accerterà il requisito?

Tutto si sposterà innanzi al giudice che, investito da un procedimento ex art. 28 St. lav., sarà chiamato a decidere su un requisito complesso, mobile, non tipizzato. Con un accertamento che, soprattutto nelle prime fasi applicative, sarà soggetto alla lunghezza delle impugnazioni, fino in Cassazione. Il rischio è concreto: la rappresentatività da criterio di accesso alle tutele rafforzate diventa accesso al contenzioso. Non stabilizza le relazioni sindacali; le sposta davanti al giudice.

Ultimo dolore: lo scarto tra rappresentatività nazionale e rappresentatività aziendale.

La R.S.A. è una rappresentanza aziendale. È costituita nell'unità produttiva. Opera nel luogo di lavoro, dove intercetta bisogni, conflitti, rivendicazioni. Ma il nuovo criterio guarda al piano nazionale. Si può dunque verificare un paradosso: un sindacato comparativamente rappresentativo sul piano nazionale, ma scarsamente presente in una specifica azienda, potrà accedere alla R.S.A. Un sindacato, invece, fortemente radicato in quella azienda, ma privo della comparatività nazionale, potrà restarne fuori. In altri termini, la sentenza nasce per rimediare all'esclusione del sindacato rappresentativo nel luogo di lavoro, ma non introduce un criterio di

rappresentatività in quel luogo. Si cura una patologia aziendale con una terapia di livello nazionale. Talvolta la medicina funzionerà. In altri casi potrà produrre risultati eccentrici rispetto alla finalità perseguita.

E qui il dubbio: la rappresentatività comparativa nazionale è un indice di effettività o una nuova presunzione? È un modo per misurare la rappresentanza reale o un modo per attribuire rilievo a una qualità soggettiva esterna al luogo di lavoro?

4. I dubbi introducono ad un paio di considerazioni conclusive.

La prima riguarda la questione del se la sentenza in discussione si ponga o meno in continuità con i precedenti in materia della stessa Corte costituzionale. Molti Autori sono stati severi su questo aspetto con critiche acuminate.

Invece a me preme sottolineare un aspetto metodologico, che riguarda la questione – che mi è cara – della stabilità e prevedibilità delle decisioni dei giudici. Tutte le decisioni. *In primis*, quelle della Corte di cassazione ma anche quelle della Corte costituzionale.

Nella sentenza n. 244/1996, di fronte a ordinanze di rimessione che sollevavano dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 19 l. n. 300/70 sulla base degli stessi parametri evocati nel 2025, la Corte scrive che il testo legislativo emerso dal referendum:

“Non viola l’art. 39 Cost. perché 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”; quel testo, per la Corte del 1996, *“non viola l’art. 3 Cost. perché, una volta riconosciuto il potere discrezionale del legislatore di selezionare i beneficiari di quelle norme, le associazioni sindacali rappresentate nelle aziende vengono differenziate in base a (ragionevoli) criteri prestabiliti dalla legge, di guisa che la possibilità di dimostrare la propria rappresentatività per altre vie diventa irrilevante ai fini del principio di eguaglianza”*.

L'art. 19 St. lav. dell'età matura, quindi, per quella Corte costituzionale non ledeva né l'art. 39, né l'art. 3 Cost.

Successivamente, con la sentenza n. 231/2013, la Corte prefigura espressamente il caso della *“mancanza di un contratto collettivo applicato nell’unità produttiva per carenza di attività negoziale”*. Proprio il caso, quindi, del sindacato non firmante e non trattante. Ma afferma: il mio *“intervento additivo”* non *“individua – e non potrebbe farlo – un criterio selettivo della rappresentatività sindacale”* nel caso di carenza negoziale. E spiega anche perché non lo fa, né potrebbe farlo. Perché: *“Ad una tale evenienza può astrattamente darsi risposta attraverso una molteplicità di soluzioni”*, che elenca pure. Quindi chiosa: *“Compete al legislatore l’opzione tra queste od altre soluzioni”*.

Tengo a precisare che non è in discussione il principio che i giudici, e quindi anche la Corte Costituzionale, possano cambiare idea.

Però - e parlo a partire dalla Cassazione di cui faccio parte - si dovrebbe fare seguendo una regola sancita dalla stessa Corte costituzionale che sottoscrivo:

“Il tendenziale rispetto dei propri precedenti [...] è, per le giurisdizioni superiori, condizione essenziale dell’autorevolezza delle loro decisioni, assicurando che i criteri di giudizio utilizzati restino almeno relativamente stabili nel tempo, e non mutino costantemente in relazione alla variabile composizione della corte. Ciò vale anche,

*e forse in speciale misura, per il giudice costituzionale, [...] La possibilità di rimeditare e modificare i propri orientamenti, richiede, [...] ragioni di particolare cogenza, come, ad esempio, l'inconciliabilità con il successivo sviluppo della giurisprudenza costituzionale o di quella delle Corti europee; o il mutato contesto sociale o ordinamentale; o il sopravvenire di circostanze, di natura fattuale o normativa, non considerate in precedenza; o la maturata consapevolezza sulle conseguenze indesiderabili prodotte dalla giurisprudenza pregressa*⁶.

Cambiare si può, talvolta si deve. Per tutte le alte Corti sono necessarie, però, “ragioni di particolare cogenza”. La Corte costituzionale stessa insegna che occorre una sopravvenienza che imponga il cambiamento, e occorre che sia individuata e soprattutto, con trasparenza, dichiarata. Ne va dell'autorevolezza delle giurisdizioni superiori. È in gioco il valore primario dell'affidamento dei consociati e della certezza del diritto.

Altrimenti si presta il fianco al dubbio che il cambiamento sia il frutto solo della diversa composizione, sensibilità, formazione o maggioranza di un Collegio in luogo di un altro.

La seconda, finale, considerazione è connessa alla prima.

Investe il ruolo salvifico attribuito all'intervento dei giudici. Più volte ho avuto modo di esprimere il fermo convincimento che le norme sono fatte innanzitutto per i cittadini. Quando interviene il giudice è già patologia. L'intervento è quasi sempre tardivo, spesso inefficace, soggetto a lungaggini insopportabili; sovente casistico e comunque controverso.

Una norma è davvero tale quando invece consente ai consociati di orientare in anticipo le proprie condotte. Questo vale anche nel diritto sindacale. Perché il diritto sindacale governa il conflitto. E il conflitto, se non trova regole riconoscibili, non scompare: si radicalizza. Le relazioni industriali hanno bisogno di regole stabili e di prevedibilità. Hanno bisogno di sapere chi siede al tavolo, chi può costituire una rappresentanza, quali prerogative spettano, quali condotte sono dovute e quali no.

Un sistema di relazioni sindacali non credo funzioni se gli attori conoscono le regole del gioco solo dopo il provvedimento di un giudice.

Ho il dubbio che la nuova formula dell'art. 19 consegnì ai giudici una clausola ad alto grado di indeterminatezza. Senza una legge sulla misurazione. Senza soglie. Senza perimetri certi. Senza dati certificati. Senza procedure di accertamento.

Ho il timore che il risultato prevedibile sarà una giurisprudenza frammentata, a macchia di leopardo. Il dubbio mi pare serio: la sentenza nasce per correggere un potere di accreditamento datoriale, ma rischia di sostituirlo con un potere di accertamento giudiziale caso per caso.

Come accade, la giustizia del caso concreto sollecita la soluzione di quel caso. Ma rischia di tradursi in un fattore di incertezza, e quindi di ingiustizia, in molti altri casi a venire.

Con questo carico di dubbi, preceduto dai dolori che ho descritto, con molta fiducia ho partecipato a un seminario che si è tenuto sul tema⁷. Vi erano accademici illustri; numerosi e di varia ispirazione; tutti naturalmente molto esperti della materia.

⁶ Corte cost., 17 dicembre 2024, n. 203; in conformità: Corte cost. n. 163/2024; n. 88/2023; n. 32/2020.

⁷ Il seminario si è tenuto in Roma presso la Facoltà di Giurisprudenza della “Sapienza”, il 31 marzo 2026, con il titolo: “L'art. 19 St. lan.: la nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo a livello nazionale”.

Sono andato fiducioso, perché ho pensato: gli studiosi sanno; loro mi diranno come si interpreta il nuovo 19. Loro cureranno i miei dolori; sapranno diradare i miei dubbi.

Ho ascoltato tante relazioni di grande interesse. Molte riflessioni, sollecitazioni, anche diverse proposte. Però, tutti i contributi avevano un tratto comune: erano dominati da una sovrana incertezza, tanto da restituirmi l'idea che, anche per costoro, il nuovo art. 19 rappresenti un rebus.

Un aspetto, però, mi ha particolarmente inquietato.

Pressoché tutti gli interventi si concludevano con la stessa speranza: il nuovo art. 19 è un rebus, ma, fortunatamente, la Corte di Cassazione ha fissato, a giugno, una pubblica udienza sul tema e, con la sua sentenza, ci dirà, una volta per tutte, per sindacati e imprese e per tutti i giudici della Repubblica, come deve essere interpretato il nuovo articolo 19.

Scioglierà l'enigma.

Confesso di essere uscito da quella sala sollevando gli occhi al cielo: ho ringraziato, perché non farò parte di quel Collegio.