



TATIANA GUARNIER*

LA CORTE COSTITUZIONALE TORNA AD ESPRIMERSI SULLA RAPPRESENTATIVITÀ DEI SINDACATI E ATTESTA (ANCORA) LA CRISI DELLA COLLABORAZIONE CON IL LEGISLATORE. RIFLESSIONI A MARGINE DI CORTE COST., SENT. N. 156 DEL 2025 **

Abstract [It]: Il contributo ripercorre la lunga storia dei tentativi della Corte costituzionale di instaurare un dialogo con il legislatore in punto di criteri di rappresentatività sindacale ai fini della costituzione delle RSA. La vicenda viene analizzata quale paradigma di una dinamica spesso infruttuosa, che ha condotto la Corte ad ampliare il proprio ruolo creativo, fino al ricorso alle più recenti tecniche additive. Al contempo, l'esame di questo percorso ultratrentennale consente all'Autrice di indagare i confini dell'intervento creativo di matrice pretoria e di evidenziare come la Corte sia rimasta sempre consapevole dei propri limiti istituzionali, continuando a privilegiare una logica di cooperazione con il legislatore parlamentare, anche nel progressivo accrescimento del proprio protagonismo.

Abstract [En]: The article retraces the long history of the Constitutional Court's attempts to establish a dialogue with the legislature on the criteria of trade union representativeness for the establishment of workplace union bodies (RSA). The case is examined as a paradigm of an often unsuccessful dynamic that has led the Court to expand its creative role, culminating in the use of the most recent additive techniques. At the same time, the analysis of this more than thirty-years development allows the Author to investigate the limits of judicial lawmaking and to highlight how the Court has consistently remained aware of its institutional constraints, continuing to favour cooperation with the legislature even when its own role has become increasingly prominent.

Parole chiave: rappresentatività sindacale; RSA; rapporto Corte costituzionale-legislatore; sentenze additive

Keywords: Trade Union Representativeness; Workplace Trade Union Bodies; Constitutional Court-Legislature Dialogue; Additive Rulings

SOMMARIO: 1. Capitolo primo: alle origini di una storia di moniti. – 2. Capitolo secondo: il momento referendario nel circuito Corte costituzionale-legislatore. – 3. Capitolo terzo: gli interventi della Corte costituzionale per colmare i difetti della normativa di risulta. – 4. Una necessaria digressione. – 5. Capitolo quarto: una storia che si ripete. – 6. Un racconto a finale aperto. – 7. Postfazione: un nuovo capitolo o un nuovo genere letterario?

* Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico – Università di Camerino.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. Capitolo primo: alle origini di una storia di moniti

Il tema della soglia di rappresentatività richiesta ai sindacati per accedere alla normativa promozionale di cui al Titolo III dello Statuto dei diritti dei lavoratori¹ ha da sempre costituito materia scottante nelle mani dei legislatori e dei giudici. Lo testimonia una vicenda piuttosto travagliata, le cui origini risalgono almeno agli anni '70 dello scorso secolo e che appare ancora oggi lungi dal trovare una conclusione.

Il primo capitolo della storia che in questo contributo si vorrebbe ripercorrere – quella dei moniti che la Corte costituzionale ha indirizzato al legislatore su questa disciplina – ruota intorno alle scelte operate dallo Statuto, ove si è optato per un sistema di garanzie sindacali bipartito: alla libertà di associazione e azione sindacale, garantita a tutte le organizzazioni in conformità con l'art. 39 Cost.², si affianca infatti una normativa promozionale – reperibile nel Titolo III – riservata alle sole organizzazioni sindacali che dimostrino di essere adeguatamente ed effettivamente rappresentative dei lavoratori. Solo a quest'ultime, infatti, è concessa la possibilità di costituire Rappresentanze Sindacali Aziendali (d'ora innanzi, RSA) ed esercitare le corrispondenti facoltà (di cui al menzionato Titolo).

Nell'intenzione legislativa, la riserva è volta ad evitare che il conflitto fra lavoratori e datori di lavoro possa essere veicolato da associazioni sindacali di comodo o da organizzazioni che si facciano portatrici di istanze vicine a quelle datoriali, in una logica al ribasso che miri a ridurre il costo del lavoro tramite minori tutele e *dumping* contrattuale³ o, ancora, da associazioni scarsamente rappresentative, che rischino di frammentare o diluire la forza delle istanze dei lavoratori.

Ma è proprio qui che iniziano i problemi, perché se la finalità della restrizione dell'accesso ad alcune facoltà e poteri sindacali sono poste a presidio dell'autenticità di rappresentanza, si pone la necessità di individuare soglie e criteri che garantiscano una selezione non eccessivamente restrittiva, che condurrebbe invece verso l'opposto – e altrettanto indesiderabile – estremo, ossia quello di pregiudicare ad organizzazioni sindacali potenzialmente rappresentative di varcare la soglia della tutela promozionale dischiusa dalla costituzione di RSA.

¹ Legge 20 maggio 1970, n. 300, recante “Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento”. D'ora innanzi, anche “Statuto” o “St. lav.”.

² Il quale, com'è noto, statuisce la libertà dell'organizzazione sindacale e il divieto di imporre ai sindacati altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, a condizione che il loro statuto sancisca un ordinamento interno a base democratica. Dalla registrazione, poi, la disposizione costituzionale fa discendere la personalità giuridica dei sindacati, nonché la possibilità per quest'ultimi, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, di stipulare contratti collettivi con efficacia *erga omnes* per tutti gli appartenenti alle categorie cui il contratto si riferisce. È, però, almeno altrettanto noto che le difficoltà di assoggettare il sindacato a controlli esterni per consentirne la registrazione hanno comportato una costante inattuazione della seconda parte della disposizione, con una serie di problemi a cascata, che riguardano sia la possibilità per i contratti collettivi di produrre norme valide *erga omnes*, sia la capacità stessa di assicurare la rappresentatività dei sindacati (tema sul quale ci si concentrerà in queste riflessioni).

³ Sul punto si v., per tutti, G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Bari, 2014, 67 s.

Nel tentativo di individuare un equilibrio fra queste due opposte esigenze, l'art. 19 St. lav. aveva in origine optato per due meccanismi selettivi complementari. Il primo, indicato nella lettera *a)* dell'articolo, era il criterio della “*maggior rappresentatività*” di livello *confederale*, in ragione del quale era prevista la possibilità di costituire rappresentanze sindacali aziendali ad iniziativa dei lavoratori, in ogni unità produttiva, nell'ambito «delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale». Il secondo, complementare al primo⁴, era previsto nella lettera *b)* dell'art. 19 ed era riferito alle associazioni sindacali autonome, non incluse nelle confederazioni di cui alla precedente lettera, cui invece era consentito accedere alla tutela premiale, a condizione che fossero quantomeno «firmatarie di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva».

La Corte costituzionale, con sentenza n. 30 del 1990, ha ben delineato le *rationes* sottese all'individuazione di questo duplice criterio selettivo, contestualmente sostenendone la conformità rispetto all'assetto di garanzie delineato dagli artt. 3 e 39 Cost. Il primo criterio, infatti, veniva considerato «finalizzato a favorire un processo di aggregazione e coordinamento degli interessi dei vari gruppi professionali, di sintesi delle varie istanze rivendicative e di raccordo con le esigenze dei lavoratori non occupati», mentre il secondo veniva ritenuto un presidio a garanzia del sindacalismo autonomo, «sempreché esso si dimostri capace 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 extraaziendale»⁵. Per tali ragioni, la subordinazione a siffatte condizioni dell'accesso del sindacalismo autonomo alla tutela premiale è stata in diverse occasioni ritenuta dalla Corte un congruo temperamento, volto a garantire dai rischi di apertura a sindacati di comodo, a sindacati-pirata o anche solo a sindacati che, per via della loro scarsa rappresentatività, potrebbero inquinare il perseguimento di un punto di equilibrio fra le diverse istanze contrapposte⁶.

La Corte, sulla base di queste considerazioni, ha ritenuto non discriminatoria, ma frutto di un ragionevole bilanciamento, la scelta del legislatore di «evitare che singoli individui o piccoli gruppi isolati di lavoratori, costituiti in sindacati non aventi requisiti per attuare una effettiva rappresentanza aziendale possano pretendere di espletare tale funzione compiendo indiscriminatamente nell'ambito dell'azienda attività non idonee e non operanti per i

⁴ Sulla complementarietà fra i due criteri, nella logica originaria dell'articolo 19 St. lav., si v. G.F. MANCINI, *Art. 19*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (cur.), *Commentario del Codice civile*, V, *Statuto dei diritti dei lavoratori*, Bologna-Roma, 1972, 334 ss.; M. FORLIVESI, *La rappresentanza e la sfida del contropotere nei luoghi di lavoro*, in *Lavoro e diritto*, 2020, 4, 675.

⁵ Così Corte cost., sent. n. 30 del 1990, § 4. *Cons. dir.*, sulla scorta di quanto già sostenuto nella sent. n. 334 del 1988.

⁶ Così, esplicitamente, sempre la sentenza n. 30 del 1990, ove si sostiene la scelta del legislatore di evitare una «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» (§ 5. *Cons. dir.*), rinvenendo nella «segmentazione esasperata» dell'azione sindacale una direzione «contraria agli interessi generali e specificamente a quelli dei lavoratori». Simili, ma riferite al diverso problema della esclusione di sindacati dotati di buona rappresentatività (con riferimento precipuo alla categoria dei “quadri”), le affermazioni contenute nella sentenza n. 334 del 1988, § 2.3. *Cons. dir.*, in cui si è sostenuta «l'efficienza rappresentativa assicurata dal criterio di selezione» di cui all'art. 19, in quanto «funzionale al carattere indivisibile degli interessi dei lavoratori» (corsivo aggiunto).

lavoratori e possano così dar vita ad un numero imprevedibile di organismi, ciascuno rappresentante pochi lavoratori, organismi i quali, interferendo nella vita dell'azienda a difesa di interessi individuali i più diversi ed anche a contrasto fra loro, abbiano il potere di pretendere l'applicazione di norme che hanno fini assai più vasti, compromettendo o quanto meno ostacolando l'operosità aziendale, quella dell'imprenditore ed anche la realizzazione degli interessi collettivi degli stessi lavoratori»⁷.

Si trattava, però, di una ragionevolezza legata a doppio filo alle condizioni storiche e materiali del lavoro – e del conflitto sociale ad esso collegato – che sarebbe stata, pertanto, messa in discussione di lì a poco. Com'è stato rilevato da dottrina giuslavoristica, infatti, quelli in cui si discutevano i contenuti dello Statuto dei lavoratori erano anni in cui si avvertiva in maniera forte e netta l'esigenza di edificare un credibile sistema di rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro, verso cui far convergere poteri e diritti che la base sociale reclamava con determinazione; ragion per cui il legislatore ha ritenuto opportuno rafforzare i sindacati aderenti alle maggiori Confederazioni o, comunque, ad associazioni nazionali stipulanti contratti collettivi di rilievo non solo aziendale. Ciò, dalla prospettiva delle istanze dei lavoratori, perché il «dato storico dell'effettività dell'azione sindacale svolta dalle grandi confederazioni»⁸ faceva propendere per una scelta che, quantomeno al momento dell'approvazione dello Statuto dei lavoratori, generava una ragionevole sicurezza che i sindacati afferenti avrebbero potuto adeguatamente rappresentare le istanze dei lavoratori⁹; dalla prospettiva dei datori di lavoro, allo scopo di offrire «sostegno all'attivismo sindacale entro le aziende, ma a condizione che tale attivismo fosse guidato e, in qualche misura, mediato da organizzazioni sindacali esterne alle stesse aziende e molto rappresentative, come tali capaci di collocare le rivendicazioni in un orizzonte strategico responsabile e di più ampio respiro»¹⁰. In quest'ultima ottica, l'obiettivo di ampio raggio avrebbe dovuto essere, in ultima analisi, quello «di istituzionalizzazione o sindacalizzazione della contestazione operaia divampata in quegli anni; obiettivo allora pienamente perseguito, se è vero che i movimenti spontaneistici di base rifluirono senza troppi traumi nel più ordinato, e sia pur incisivo, attivismo delle grandi Centrali sindacali»¹¹.

Una volta edificato e consolidato il sistema, però, le ragioni della spinta centripeta impressa dal legislatore ai movimenti sindacali sono andate attenuandosi ed hanno iniziato a collidere in maniera più stridente con quelle (orientate in direzione centrifuga) legate alla necessità di tenere in considerazione i mutamenti del settore produttivo, che hanno comportato una maggiore diversificazione degli interessi nel mondo del lavoro. Tanto è vero che, già nella menzionata sentenza n. 30 del 1990, la Corte accompagnava il rigetto

⁷ Così, Corte cost., sent. n. 54 del 1974, § 3. *Cons. dir.*

⁸ Così G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, cit., 67, ma v. pure G. FERRARO, *Rappresentanze sindacali aziendali*, in *Dig. Disc. Priv., Sez. comm.*, Torino, 1996, 60, anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

⁹ V., in tale direzione, G.F. MANCINI, *Art. 19*, cit., 320 s.; G. GIUGNI, P. CURZIO, *Art. 19 (Costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali)*, in G. GIUGNI (dir.), *Lo Statuto dei lavoratori. Commentario*, Milano, 1979, 310.

¹⁰ F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *Diritto del lavoro*, 1. *Il diritto sindacale*, Torino, 2018, 124. Condivide questa ricostruzione D. BERNARDI, *Il prisma della rappresentatività*, cit., 197.

¹¹ F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *loc. ult. cit.*

della questione di legittimità costituzionale ad un *monito* al legislatore affinché rimodulasse l'art. 19 St. lav., al fine di garantirne una persistente capacità di «rispecchiare l'effettività della rappresentatività»¹², evitando disparità di trattamento fra piccole organizzazioni sindacali affiliate a confederazioni rappresentative (cui era consentita la costituzione di RSA) e sindacati «che attraverso una concreta, genuina ed incisiva azione sindacale pervengano a significativi livelli di reale consenso»¹³, pur non aderendo a confederazioni (la cui strada per l'accesso alla tutela premiale era decisamente più ardua).

La storia dei moniti rivolti dalla Corte costituzionale al legislatore affinché sciogla il nodo dell'adeguamento dei meccanismi certificatori della rappresentatività dei sindacati (e del conseguente accesso al cuore delle attività di composizione del conflitto nel lavoro) nasce dunque ben 35 anni prima della sentenza che impegna le riflessioni odierne. E questo dato non può esser messo da canto, se si vuole comprendere appieno il dispositivo della più recente pronuncia, nonché le motivazioni che lo accompagnano e giustificano.

2. Capitolo secondo: il momento referendario nel circuito Corte costituzionale-legislatore

Il monito lanciato nel 1990 valeva come presa d'atto di una crescente inadeguatezza delle soluzioni individuate dal legislatore nel 1970 e, contestualmente, come attestazione di un limite di intervento per la Corte costituzionale, la quale, a fronte di molteplici possibili soluzioni al problema riscontrato (tutte astrattamente compatibili con il dettato costituzionale) non poteva sostituirsi al legislatore nel compito di operare le scelte discrezionali (a discrezionalità *politica*) necessarie per sciogliere quel nodo¹⁴. Ciò, a maggior ragione, in considerazione del fatto che la normativa oggetto non veniva *ancora* ritenuta irragionevole o discriminatoria, limitandosi semmai la Corte a riscontrare che essa *cominciava* a mostrare segni di cedimento rispetto a dinamiche e problematiche sociali che, con il passare del tempo, andavano allontanandosi dalla *ratio* che sorreggeva le scelte legislative oggetto di scrutinio (affievolendo, così, la sua capacità di reggere al test di ragionevolezza).

Detto in altri termini, nel 1990 la Corte ha iniziato ad avvisare il legislatore che la *ratio* del differente trattamento di alcune organizzazioni sindacali rispetto ad altre, sino a quel punto ritenuta adeguata a sostenere la compatibilità dell'art. 19 St. lav. con gli artt. 3 e 39 Cost., era prossima a “deteriorarsi” e, infine, a “scadere”, se non ricalibrata in considerazione delle emergenti e preponderanti esigenze manifestate nel nuovo quadro dei rapporti fra mondo sindacale, mondo dei lavoratori e mondo dell'impresa. Ed è bene sottolineare – sia pur a costo di dire un'ovvietà – che quell'avviso era rivolto precipuamente al Parlamento (ossia all'organo che, a norma dell'art. 70 Cost., detiene la funzione legislativa)

¹² Così, Corte cost., sent. n. 30 del 1990, § 6. *Cons. dir.*

¹³ Così, ancora, Corte cost., sent. n. 30 del 1990, § 6. *Cons. dir.*

¹⁴ Sul punto si tornerà più approfonditamente nei prossimi paragrafi.

in quanto luogo ove possono essere messe a confronto le diverse opzioni discrezionali-politiche atte a ricalibrare il nodo della rappresentatività dei sindacati, per giungere al miglior compromesso possibile fra le stesse.

L'ovvietà si rende tuttavia doverosa perché, nella persistente inerzia del legislatore, il nodo è stato invece sciolto da un diverso legislatore, quello referendario, che si è reso protagonista del secondo capitolo della nostra storia (un protagonista, peraltro, piuttosto ingombrante, come a brevissimo si avrà modo di verificare).

A sfogliare i due capitoli in sequenza, in effetti, non può sfuggire il nesso fra la scelta parlamentare di non intervenire e quella popolare di adoperarsi affinché i “segni di cedimento” evidenziati dalla Corte costituzionale nel 1990 potessero in qualche modo essere quantomeno arginati. Proprio la disposizione oggetto del monito è stata infatti sottoposta – con procedimento avviato nel 1994 – a due richieste di abrogazione: l'una, definita “massimalista”, che mirava ad eliminare entrambe le lettere dell'articolo 19 e, con esse, le soglie di rappresentatività per costituire una RSA (così dischiudendo tale possibilità anche ad organizzazioni sindacali piccole, non confederate e di rilievo locale); l'altra, definita “minimalista”, che mirava ad eliminare la presunzione di rappresentatività accordata dalla lettera *a)* dell'art. 19 ai sindacati confederati ed il riferimento alla rilevanza aziendale dell'attività negoziale di cui alla lettera *b)*, per ottenere, quale normativa di risulta, la possibilità di costituire RSA «ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, nell'ambito delle associazioni sindacali [...] firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva».

Com'è ben noto, il secondo dei quesiti referendari proposti (quello “minimalista”) ebbe successo e produsse un esito normativo che, lungi dal limitarsi al mero ritaglio, sostituì di fatto il criterio della rappresentatività (presunta, per i sindacati confederati, o dimostrata dalla stipula di accordi, per le organizzazioni sindacali non confederate) con quello *formale* della firma di contratti collettivi, da applicarsi a qualsiasi organizzazione, autonoma o aggregata in confederazione¹⁵.

È apparso, tuttavia, presto evidente come questo approdo scontasse tutti i limiti degli interventi normativi operati per via referendaria. Al legislatore popolare, infatti, in quanto legislatore *negativo*¹⁶, non è consentito operare appieno scelte tra molteplici opzioni, individuare nuove soluzioni scegliendo e calibrando le parole più adeguate per produrre l'esito normativo desiderato: esso può solo ri-lavorare un testo *già dato*, operare tagli più o meno drastici a frasi (o porzioni di frasi) *già scritte*, utilizzando insomma le parole *già presenti* nella disposizione sulla quale interviene (essendogli, peraltro, precluso di estrapolare in maniera manipolativa esiti che non fossero già implicitamente desumibili dalle disposizioni

¹⁵ Di abrogazione “ortopedica” ha parlato M. D'ANTONA, *Nel «cratere» dei referendum sulla rappresentatività sindacale (lavoro pubblico e privato alla ricerca di nuovi equilibri costituzionali nei rapporti collettivi)*, in *Foro it.*, 1996, 335.

¹⁶ Si utilizza questa locuzione con mero riferimento al *modus operandi* del legislatore referendario, poiché si è ben consapevoli della labilità del confine fra disporre *in negativo* e disporre *in positivo* (e la vicenda in oggetto, come si diceva, ben dimostra come un mero taglio normativo produca ineludibili effetti di novità nell'ordinamento). Sul punto, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, *L'ordinamento costituzionale italiano. Le fonti normative*, Padova, 1993, 116.

abrogande¹⁷). Ragion per cui è piuttosto condivisa in dottrina l'opinione che, dal punto di vista della qualità del testo normativo, la via referendaria non sia, nell'ordinario, quella preferibile¹⁸.

Comunque sia, che questo fosse il caso di una preferenza verso l'intervento normativo di matrice parlamentare, è stato – a scanso di equivoci – esplicitato dalla Corte costituzionale, la quale, nel dichiarare l'ammissibilità dei quesiti referendari in parola, si avvedeva delle limitate possibilità offerte da questa via normativa e sollecitava ancora una volta il Parlamento ad intervenire¹⁹ per offrire (con normazione *di segno positivo*) una più congrua ponderazione dei delicati interessi sottesi alla disciplina, offrendo così non solo un insieme di “puntelli”, più o meno solidi, avverso quei “segni di cedimento” (di cui, a ben vedere, anche le richieste di *referendum* si facevano strumenti di denuncia), ma un complesso sistema di “interventi strutturali” che impedissero il cedimento dei meccanismi della rappresentanza sindacale in azienda, esponendo i lavoratori al rischio di un'attività sindacale e contrattuale non autenticamente rispondente ai loro interessi.

Anche questo secondo sollecito (suscitato soprattutto dalla – più problematica – ipotesi di successo del quesito massimalista) è rimasto però inascoltato, con l'effetto che la disposizione è stata “rimaneggiata” per via referendaria e che il nuovo punto di riferimento per la costituzione di RSA ed il conseguente accesso alla tutela premiale è costituito, dal 1995, da una normativa di risulta che ha privilegiato un indice di rappresentatività oggettivo-formale ad altri – possibili – indici di natura più marcatamente sostanziale e (sia detto per inciso) che ha trasformato un criterio sistematicamente immaginato come *complementare* ad uno principale, nell'*unico criterio selettivo* dei sindacati ammessi alla tutela promozionale.

¹⁷ In questo senso, sia pur con una giurisprudenza lungi dall'essere lineare e coerente, muove il sindacato di ammissibilità referendaria concernente ritagli manipolativi: cfr., *inter alios*, A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010, 188 ss.; M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2005, 623 ss. Sul carattere ondivago e sulle aporie di questa giurisprudenza, caratterizzata da un considerevole tasso di arbitrarietà nella ponderazione della manipolatività, si v. pure G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984, 193 s.; A. PIZZORUSSO, *Anomalie e incongruenze della normativa costituzionale ed ordinaria in tema di referendum abrogativo*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, 1998, 126 ss.

¹⁸ Con specifico riferimento alla fattispecie *de quo*, v. G. FERRARO, *La soluzione è la legge*, in *Lavoro e Informazione*, 1995, 5. Sull'eccezionalità che dovrebbe caratterizzare il ricorso al *referendum* abrogativo v., *inter alios*, F. MODUGNO, *Le fonti del diritto*, in ID. (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, 2025, 202. Sulla trasfigurazione dell'istituto referendario, crescentemente investito da «una domanda di prestazione decisamente sproporzionata rispetto a quanto la sua stessa natura poteva consentire», v. P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della c.d. democrazia diretta*, in *Nomos*, 1/2020, 6, il quale precisa che si tratta di una natura che consente a questo strumento di «veicolare domande, piuttosto che fornire risposte conclusive, che altri (in particolare, il legislatore rappresentativo) sono invece chiamati a dare; di aprire problemi, invece che risolverli in via definitiva» (*ivi*, 6 s.).

¹⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 1 del 1994, § 4. *Cons. dir.*

3. Capitolo terzo: gli interventi della Corte costituzionale per colmare i difetti della normativa di risulta

I nodi critici della normativa delineata per via referendaria sono stati presto segnalati dalla dottrina²⁰ e si intrecciavano sostanzialmente intorno alla circostanza che il nuovo requisito avrebbe escluso dalla possibilità di costituire RSA i sindacati non firmatari di alcun contratto applicato nell'unità produttiva, *a prescindere* dalla loro rappresentatività, così aprendo al rischio che il datore di lavoro addivenisse ad un accordo contrattuale con organizzazioni sindacali compiacenti ed escludesse invece quelle che – pur maggiormente rappresentative o di rilevanza nazionale – si fossero fatte portavoce di una piattaforma rivendicativa più incisiva e conflittuale. Con l'ineludibile corollario di porre i sindacati dinnanzi alla scelta (tragica) di non firmare un contratto ritenuto inadeguato – e perdere così la possibilità di costituire RSA – oppure cedere alla firma, pur di mantenere la possibilità di rappresentare i lavoratori in azienda.

I punti di attrito con i principi costituzionali in punto di rappresentanza degli interessi dei lavoratori nei luoghi di lavoro non hanno tardato, allora, ad essere portati all'attenzione della Corte costituzionale e hanno richiesto un chiarimento interpretativo da parte della stessa²¹, volto a precisare che il criterio della firma, divenuto centrale nell'art. 19 St. lav. ad esito del *referendum*, non potesse (e non possa) essere inteso in senso rigidamente formale, perché ciò avrebbe rischiato di rimettere la costituzione delle RSA all'accreditamento discrezionale dell'imprenditore.

La Corte ha infatti espressamente affermato, nella sentenza n. 244 del 1996, che «[l']esigenza di oggettività del criterio legale di selezione comporta un'interpretazione rigorosa della fattispecie dell'art. 19, tale da far coincidere il criterio con la capacità del sindacato di *imporsi al datore di lavoro*, direttamente o attraverso la sua associazione, *come controparte contrattuale*»²². Seguendo questa lettura – costituzionalmente orientata – della riformata disposizione, è stata quindi ritenuta *non* «sufficiente la mera adesione formale a un contratto negoziato da altri sindacati» e comunque necessaria, anche con la nuova normativa, «una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto», precisando altresì che «nemmeno è sufficiente la stipulazione di un contratto qualsiasi, ma deve trattarsi 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»²³. Ne è scaturita una ri-lettura – molto prossima ad una vera e propria ri-

²⁰ Si v., fra i moltissimi altri, il dibattito ospitato dalla Rivista *Diritto e Pratica del Lavoro* (inserto *Le nuove regole della rappresentanza sindacale aziendale dopo i referendum*), 1995; i contributi ospitati dalla Rivista *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1996, fascicolo 1; G. PERA, *Va tutto bene nella norma relativa alla costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali deliberata dal popolo sovrano?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1996, 447 ss.

²¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 244 del 1996; ordd. n. 345 del 1996, n. 148 del 1997 e n. 76 del 1998.

²² Corte cost., sent. n. 244 del 1996, § 3.1. *Cons. dir.*, enfasi aggiunte.

²³ *Ibidem*. Merita sottolineare sin d'ora che alcuni stralci qui riportati vengono ripresi anche nella sentenza n. 156 del 2025, per confermare – ancora – che il criterio della firma non deve essere inteso in maniera “formale”, ma come

formulazione – della normativa di risulta referendaria, fondata sull’assunto del solo rigetto popolare del criterio della rappresentatività *presunta*, in favore di un criterio (sempre) di rappresentatività, ma *effettiva*, in cui la stipula contrattuale si fa (e deve farsi) «strumento di misurazione della forza di un sindacato, e di riflesso della sua rappresentatività»²⁴: ri-lettura o ri-formulazione necessaria affinché il ritaglio normativo potesse essere ricondotto a conformità con gli art. 3 e 39 Cost.

Per riprendere le immagini con cui si era chiuso il precedente paragrafo, potremmo insomma affermare che la Corte si è fatta ancora una volta portavoce della sussistenza di una serie di “segnali” di frana, cui è stato frapposto ancora un altro “puntello”, ma – di nuovo – contemporaneamente denunciando l’inadeguatezza sistemica di quest’ultimo; denuncia compiuta in chiusura del punto della motivazione dedicato all’interpretazione adeguatrice della normativa di risulta, ove la Corte ha ribadito – oramai, almeno, per la terza volta – che l’individuazione di criteri ulteriori (ed eventualmente più appropriati) non era di spettanza della Corte e avrebbe richiesto un intervento legislativo²⁵.

Che anche questo ulteriore “puntello” non fosse, però, sufficiente ad arginare il dissesto della normativa in esame è stato manifestato in tutta evidenza dal noto “caso Fiat”, che ha visto le società del gruppo industriale escludere la FIOM dalla costituzione delle RSA perché l’organizzazione sindacale, pur avendo partecipato alle trattative, si era rifiutata di sottoscrivere un contratto le cui condizioni venivano ritenute insufficienti a tutelare gli interessi dei lavoratori (da essa rappresentati in maniera certamente maggioritaria)²⁶. Il caso ha, allora, portato nuovamente alla sollevazione di diverse questioni di legittimità sulla travagliata disposizione, su cui la Corte costituzionale si è pronunciata con la – almeno altrettanto nota – sentenza n. 231 del 2013, ove è stata – oramai ineluttabilmente – dichiarata l’incostituzionalità dell’art. 19 Stat. lav., nella sua formulazione post-referendaria, per violazione degli articoli 3 e 39 Cost. Più precisamente, la Corte ha rilevato, a partire dalla fattispecie *de quo*, una duplice violazione dell’articolo 3 Cost.: sotto il profilo dell’irragionevolezza, per via della previsione di un criterio che escludeva dalla normativa premiale un sindacato la cui partecipazione alle trattative attestava invece la rappresentatività; sotto il profilo del carattere discriminatorio, per via della differenziazione fra sindacati operata non sulla base del loro rapporto con i lavoratori, bensì sulla base del loro rapporto con il datore di lavoro (profilo, quest’ultimo, che sorregge anche la dichiarazione di illegittimità per violazione dell’art. 39 Cost., nella misura in cui il nuovo

indice sintomatico dell’«effettività dell’azione sindacale, desumibile dalla partecipazione alla formazione della normativa contrattuale collettiva» (così, anche Corte cost., sent. n. 492 del 2025).

²⁴ Così, ancora, Corte cost. sent. n. 244 del 1996, § 3.1. *Cons. dir.*

²⁵ Corte cost., sent. n. 244 del 1996, § 3.2. *Cons. dir.*

²⁶ In particolare, il contratto costituiva l’esito di un processo che aveva visto il gruppo Fiat fuoriuscire da Confindustria e recedere da tutti i contratti collettivi nazionali di lavoro per siglare un contratto collettivo specifico di lavoro (aziendale, ma con funzione anche di contratto collettivo nazionale): operazione che la FIOM si rifiutava di sottoscrivere.

meccanismo di accredito avrebbe potuto essere usato dal datore di lavoro come «forma impropria di sanzione del dissenso»²⁷).

Se non che – ed è proprio questo il punto in cui la nostra storia rischiava di avvitrarsi in un corto-circuito – l'accoglimento secco delle questioni avrebbe corso il rischio di aggravare i sintomi di cedimento del sistema, eliminando pure quei pochi puntelli che l'esito referendario aveva tentato (con i propri, limitati, strumenti) di frapporre alla frana. Ed è proprio questa la ragione per cui, nel caso di specie, la Corte ha scelto di non limitarsi alla sua più rudimentale cassetta degli attrezzi (quella dell'organo inteso, kelsenianamente e tradizionalmente, come legislatore – anch'esso – *negativo*²⁸), ma di fare ricorso al più ampio armamentario decisionale costruito nel corso degli anni e che le consente – ove ne sussistano, ovviamente, i presupposti costituzionali – di imprimere un segno *positivo* al proprio intervento: ha optato, insomma, per una sentenza additiva, correttiva della discriminazione rilevata non già mediante la cancellazione del criterio della firma, ma per il tramite dell'*aggiunta* ad esso dell'ulteriore condizione per cui «la rappresentanza sindacale 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».

Si è registrato, così, un nuovo intervento sul sempre più tormentato articolo 19 Stat. lav., che ha spostato ulteriormente il baricentro delle valutazioni sulla capacità rappresentativa dei sindacati, collocandolo non più intorno alla – sola – firma (sia pur per come reinterpreta dalla Corte), ma anche intorno alla *partecipazione alle trattative*. E, merita sottolineare, non si è trattato – ancora una volta – di un intervento vergato dalla penna del legislatore parlamentare, ma da quella di un soggetto che, pur dotato di un armamentario decisamente più ricco rispetto al legislatore referendario, possiede comunque possibilità di intervento *limitate*.

4. Una necessaria digressione

Giunti a questo punto della storia, si rende necessario soffermare l'attenzione sull'ultima considerazione svolta in chiusura del paragrafo precedente, perché sono proprio i limiti inerenti alle pronunce additive ad aver determinato la persistenza di diverse criticità, che sono andate accumulandosi nel corso degli anni e che continuano ancora oggi a sollecitare un intervento del legislatore parlamentare nonché – nella sua persistente inerzia – a interrogare la Corte. Ci si riferisce ovviamente, in primo luogo, ai limiti segnati dalla *legittimazione* della Corte costituzionale ad intervenire in direzione additiva (e non ablativa)

²⁷ Così, Corte cost., sent. n. 231 del 2013, § 7. *Cons. dir.*

²⁸ H. Kelsen, *La garanzia giurisdizionale della costituzione* [1928], trad. it. in ID., *La giustizia costituzionale*, a cura di C. GERACI, Milano, 1981.

sul testo legislativo oggetto del suo sindacato²⁹. Si sa, infatti, che l'articolo 136 Cost. allude alla sola prospettiva dell'accoglimento secco, ove afferma che «[q]uando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione»³⁰ e che questa disposizione trova conferma nell'art. 30, comma 3, della legge n. 87 del 1953, la cui formulazione è stata intesa dai relatori come attestazione di una funzione *giurisdizionale* della Corte costituzionale, ad esclusione proprio della possibilità per quest'ultima di svolgere un'attività *paralegislativa*³¹. Ma si sa pure che questa prospettiva è apparsa da subito piuttosto angusta, specialmente in tutte quelle circostanze in cui una risposta meramente ablativa della disposizione dichiarata incostituzionale potrebbe aggravare il *vulnus* inferto al testo costituzionale, anziché sanarlo³². Situazione, quest'ultima, che tende a manifestarsi nella sua più intensa problematicità in caso di omissioni legislative³³ o quando a parametro del sindacato di costituzionalità venga addotto l'art. 3 Cost. e il fulcro del controllo richiesto alla Corte risieda nella verifica della *estensione di un beneficio* accordato con legge a taluni soggetti, ad esclusione di altri poiché in questi casi (fra i quali può pacificamente farsi rientrare anche la fattispecie oggetto del giudizio di presente interesse) l'eventuale discriminazione rilevata nell'esclusione di taluni dal beneficio non potrebbe certo essere sanata cancellando la previsione normativa dello stesso (cancellazione che non farebbe altro che produrre l'effetto – indesiderato e, spesso, *ancor più* incostituzionale – di precludere la possibilità anche per gli originari destinatari di goderne³⁴). V'è da considerare, infatti, che la

²⁹ Cfr. C. MEZZANOTTE, *Il giudizio sulle leggi. Le ideologie del Costituente*, Milano, 1979, 8 ss., 76 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *La giustizia costituzionale e il suo insegnamento* [2012], in *Nomos*, 2/2016.

³⁰ Si veda, sul punto, A. SIMONCINI, *L'avvio della Corte costituzionale e gli strumenti per la definizione del suo ruolo: un problema storico aperto*, in *Giur. cost.*, 2004, 3086 ss. e 3095 ss.

³¹ Si v. la relazione di Alfonso Tesaro alla legge n. 87 del 1953, in *Rass. parl.*, 1950, 205 ss., ove, a partire dall'art. 30, comma 3, si rileva la differenza fra abrogazione e annullamento della legge proprio nei termini per cui «abrogare una legge significa esercitare in modo positivo l'attività legislativa, eliminando la disciplina che di alcuni rapporti della vita umana e sociale fa una legge e disciplinandoli in modo diverso. La Corte costituzionale, invece, [...] si limita a dichiarare che la manifestazione di volontà di cui la legge è espressione non ha valore perché contraria ad una norma costituzionale». Sulla Relazione e sulla genesi della legge, si v., fra i molti altri, G. GRASSO, *La storia della l. n. 87 del 1953: le aspettative sui futuri giudizi della Corte costituzionale e lo "spirito" della legge, 70 anni dopo*, in https://www.gruppodipisa.it/images/convegni/2023_Convegno_Como/Giorgio_Grasso_-_La_storia_della_legge_n_87_del_1953.pdf.

³² Cfr. C. COLAPIETRO, *Le sentenze additive e sostitutive della Corte costituzionale*, Pisa, 1990, 40 ss. e spec. 43 ss.; F. MODUGNO, *La "supplenza" della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2007, ora in ID., *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, Napoli, 2008, 114 ss.; R. PINARDI, *L'"horror vacui" nel giudizio sulle leggi*, Milano, 2007, spec. 106 ss.; A. GIUBILEI, *Discrezionalità legislativa e garanzia della Costituzione. Omissioni e inerzia del legislatore dinanzi alla Corte costituzionale*, Napoli, 2023, 95 ss.

³³ Profilo che non occorrerà analizzare nell'ambito delle presenti riflessioni, perché non pertinente rispetto alla sentenza dalla quale esse traggono spunto. Sul punto, si v. – per tutti – C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro it.*, 1970, V, 153 ss.; I. VILLAVERDE MENÉNDEZ, *L'incostituzionalità per omissione dei silenzi del legislatore*, in *Giur. cost.*, 1996, 3961 ss.; V. MARCENÒ, *La Corte costituzionale e le omissioni incostituzionali del legislatore: verso nuove tecniche decisorie*, ivi, 2000, 1985 ss.

³⁴ Cfr. L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'uguaglianza: aprile 1979 - dicembre 1983*, in AA.VV., *Scritti su La giustizia costituzionale. In onore di Vezio Crisafulli*, I, Padova, 1985, 619 s. L'esempio classico è quello dell'estensione dei permessi di maternità, la cui irragionevolezza non poteva essere certo risolta tramite l'eliminazione del permesso stesso (che avrebbe pregiudicato la possibilità della donna di conciliare la maternità con il lavoro nei primi mesi di vita del bambino), ma necessitava piuttosto di essere ampliata per *aggiungere* alla normativa la possibilità che ne fruisse anche il padre, in caso di impossibilità della madre. Sulla fattispecie, che ha dato vita ad una serie di pronunce additive definite

previsione normativa di un beneficio risponde sovente ad esigenze di rimozione di ostacoli fattuali all'eguale accesso a diritti e alle libertà; rimozione imposta dall'art. 3, comma secondo, Cost., in relazione alla quale emerge, in tutta la sua evidenza, il dilemma di un sindacato della Corte che se, da un lato, non può sfociare in un controllo «sull'uso del potere discrezionale del Parlamento»³⁵, d'altro canto è però chiamato altresì ad assicurare che il legislatore persegua quei fini che la Costituzione stessa gli indica come vincoli di scopo³⁶.

È a partire da questo ordine di constatazioni, allora, che la dottrina si è sentita chiamata a riflettere sui poteri della Corte, per tentare di offrire una risposta convincente al problema rilevato e individuare un fondamento costituzionale del potere di intervenire sulle leggi non solo in via negativa e ablatoria, ma anche *aggiungendo* le porzioni normative necessarie per ripristinare la costituzionalità di una disposizione legislativa, conservando quanto di essa non sia in contrasto con la Costituzione (se non, addirittura, attuativo degli obblighi costituzionali)³⁷. Si è trattato, dunque, di riflessione che non poteva non intrecciarsi con quella relativa alla legittimazione del Giudice costituzionale (organo esterno ai circuiti della rappresentanza in senso stretto) ad esprimersi sul prodotto dell'organo rappresentante del popolo; questione che aveva già fatto scorrere fiumi di inchiostro con riferimento all'intervento di segno *negativo*³⁸ e che, nell'ottica riferita, *a fortiori* si poneva dinanzi ad un intervento *positivo*, di *scrittura* in senso pieno di disposizioni legislative, valide *erga omnes*³⁹. Legittimazione che – com'è ampiamente noto – è stata in una prima fase individuata, grazie al fondamentale impegno teorico di Vezio Crisafulli⁴⁰, nella dottrina delle “rime obbligate”,

in dottrina “a grappolo”, R. BIN, *Uguaglianza tra le persone e ragionevolezza della legge nello schema costituzionale di tutela dei diritti fondamentali: un quadro evolutivo*, in AA.VV., *Giudice comune e Corte costituzionale*, 2025, in <https://www.scuolamagistratura.it/documents/20126/1750902/Giudice%20comune%20e%20Corte%20costituzionale.pdf>.

³⁵ Così, esplicitamente, l'art. 28 della legge n. 87 del 1953. Sul punto, si v. P. BIANCHI, *La creazione giurisprudenziale delle tecniche di selezione dei casi*, Torino, 2000, 246 ss.; ID., *Le tecniche di giudizio e la selezione dei casi*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, 667 ss.; P. CARNEVALE, *Tre variazioni sul tema dei rapporti Corte costituzionale-legislatore rappresentativo*, in *Nomos*, 3-2023, 5 ss.

³⁶ Sottolinea la funzione della Costituzione di vincolo positivo e non già di mero limite negativo nei confronti dell'attività legislativa, F. MODUGNO, *L'invalidità della legge. II. Teoria dell'atto legislativo e oggetto del giudizio costituzionale*, Milano, 1970, 343 ss.

³⁷ Sul principio di “conservazione” che sorregge gli interventi additivi della Corte, v. A. SANDULLI, *Il primo dodicennio. Discorso pronunciato dal Presidente Aldo Sandulli il 3 dicembre 1968 per celebrare il XII anniversario della prima udienza della Corte*, 1968, 18 s., ora reperibile in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/filesDoc/19681203_pres_Sandulli_sito.pdf; A. RUGGERI, *Corte costituzionale e Parlamento (in chiaroscuro)*, in *Foro it.*, 2000, V, 21.

³⁸ Si allude, evidentemente, al confronto sui modelli di giustizia costituzionale che, a partire dalla nota dialettica fra Schmitt e Kelsen non ha mai smesso di interrogare la dottrina. Si v., fra i numerosissimi altri, L. ELIA, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, spec. 528 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La Corte in-politica*, in *Quad. cost.*, 2005, 2, 273 ss.

³⁹ Cfr. C. LAVAGNA, *Sulle sentenze additive della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di G. Ambrosini*, Milano, 1970, II, 1137 ss.; G. SILVESTRI, *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1981, 1684 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale e il legislatore*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, cit., 103 ss.

⁴⁰ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II.2, *L'ordinamento costituzionale italiano (La Corte costituzionale)*, Padova, 1974, 164; ID., *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in *Giur. cost.*, 1976, 1694 ss.; ID., *Giustizia costituzionale e potere legislativo*, in ID., *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 236 ss. Ma si v. anche, fra i numerosissimi altri, C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, cit., 157 ss.; N. PICARDI, *Le sentenze «integrative» della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, IV, 1977, 599 ss.; L. ELIA, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (ottobre 81 - luglio 85)*, in AA.VV., *Scritti su La giustizia costituzionale. In onore di Vezio Crisafulli*, cit., 299 ss.; G. D'ORAZIO, *Le*

che costringeva il dispositivo additivo entro i rigorosi limiti di una normazione ricavata con metodo *deduttivo* dal disposto costituzionale, al fine di porre la Corte al riparo dal rischio (e dalle critiche) di esercizio di un potere di natura discrezionale (o – ancor peggio – arbitrario) sul testo della legge.

Lungo questa scia – e con queste preoccupazioni ordinamentali sullo sfondo – i primi passi mossi dalla Corte costituzionale nell'accidentato terreno della creazione normativa di segno positivo sono stati svolti entro paletti molto rigorosi, che richiedevano una altrettanto rigorosa dimostrazione dell'esistenza di *una* – e *una sola* – soluzione normativa costituzionalmente obbligata, che non lasciasse margini di discrezionalità decisionale alla Corte, nella scelta additiva. Contraltare di questa dottrina era, dunque, che in presenza di più soluzioni possibili la Corte fosse tenuta a pronunciarsi nel senso dell'inammissibilità per discrezionalità legislativa: formula decisoria che tanto ha fatto discutere per via della sua inadeguatezza a rispondere all'incostituzionalità – comunque – rilevata; *vulnus* la cui soluzione rimaneva affidata alla volontà del legislatore di dare un seguito al monito costituzionale ivi contenuto⁴¹.

A completare il corredo dei confini di questo impianto decisionale, vi era anche la richiesta che fosse il giudice rimettente ad indicare il verso preciso dell'addizione (argomentando le ragioni dell'obbligatorietà costituzionale della stessa)⁴², così garantendo che a questo accrescimento del potere “tradizionale” della Corte costituzionale fungesse da contrappeso il suo operare in qualità di soggetto esercitante sole *passive virtues*⁴³: il perimetro dell'addizione non sarebbe stato scelto da una Corte che si “attiva” per scrivere norme, ma tracciato dal *vulnus* costituzionale manifestatosi nel caso di specie e delineato da un giudice

sentenze costituzionali additive tra esaltazione e contestazione, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, 61 ss.; A. CERRI, *La Corte costituzionale*, in AA.VV., *Il contributo di Vezio Crisafulli alla scienza del diritto costituzionale. Atti delle giornate di studio di Trieste, 1-2 ottobre 1993*, Padova, 1994, 145 ss.; V. MARCENÒ, *La Corte costituzionale e le omissioni incostituzionali del legislatore: verso nuove tecniche decisorie*, cit., 1985 ss.

⁴¹ Si v., fra i molti altri, F. POLITI, *Principio di continuità dell'ordinamento giuridico e dovere di eliminazione delle norme incostituzionali: «giusta preoccupazione» o «eccessivo timore» della giurisprudenza costituzionale per gli effetti di una declaratoria di incostituzionalità?*, in *Giur. cost.*, 1992, 3171 ss.; R. PINARDI, *Osservazioni a margine di una pronuncia di inammissibilità (ovvero: quando la Corte utilizza la necessità di rispettare la discrezionalità legislativa quale argomento non pertinente)*, *ivi*, 1993, 3553 ss.; L. PESOLE, *L'inammissibilità per discrezionalità legislativa di una questione fondata*, *ivi*, 1994, 406 ss.; P. BIANCHI, *Le tecniche di giudizio e la selezione dei casi*, cit., 669; R. PINARDI, *L'inammissibilità di una questione fondata tra moniti al legislatore e mancata tutela del principio di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 2013, 377 ss. Particolarmente significativa la posizione espressa dall'allora Presidente della Corte costituzionale dal G. Silvestri sulla famosa “sentenza Torregiani” in tema di sovraffollamento carcerario: decisione nella quale la Corte, pur avendo riconosciuto la «effettiva sussistenza del *vulnus* denunciato dai rimettenti e la necessità che l'ordinamento si doti di un rimedio idoneo a garantire la fuoriuscita dal circuito carcerario del detenuto che sia costretto a vivere in condizioni contrarie al senso di umanità», si era però arrestata di fronte alla «pluralità di soluzioni normative che potrebbero essere adottate»; pluralità che faceva «escludere l'asserito carattere “a rime obbligate” dell'intervento additivo sull'art. 147 cod. pen.» (così, sent. n. 279 del 2013, § 8. *Cons. dir.*). Decisione che veniva ritenuta «un estremo atto di deferenza verso il legislatore e le autorità politiche», ma anche sintomo di una «judicial deference [che] finisce per privare i diritti fondamentali anche di quel minimo di tutela di cui dispone la Corte con i suoi mezzi» (così, G. SILVESTRI, *La dignità umana dentro le mura del carcere*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, 5).

⁴² Si v., sul punto, F. MODUGNO, P. CARNEVALE, *Sentenze additive, «soluzione costituzionalmente obbligata» e declaratoria di inammissibilità per mancata indicazione del «verso» della richiesta addizione*, in *Giur. cost.*, 1990, 519 ss.

⁴³ Sull'importanza delle *passive virtues* nella delineazione dei limiti della funzione giurisdizionale, si v., almeno, M. CAPPELLETTI, *Giudici legislatori?*, Milano, 1984.

che, in linea con quest'ultimo, si sarebbe incaricato di proporre ad una Corte "ricevente passiva" l'unica norma possibile per sanarlo, in rima con il dettato costituzionale.

V'è, infine, da considerare un limite non esplicitato con altrettanta chiarezza dalla Corte nelle sue pronunce additive, ma che emerge dai presupposti legittimanti il suo intervento: quello costituito dai testi normativo-positivi già esistenti (*in primis*, dal testo della disposizione sulla quale la Corte è chiamata ad intervenire), da utilizzarsi quali punti di riferimento imprescindibili per il Giudice delle leggi e base normativa su cui innestare, *in rima* con la Costituzione, il proprio inserto normativo⁴⁴. Ineludibile giustificazione dell'addizione normativa mediante pronuncia costituzionale, secondo la dottrina delle rime obbligate, è infatti che la sentenza non "crei" diritto *ex novo*, ma espliciti o estenda «qualcosa che, seppure allo stato latente, era già compreso nel sistema normativo in vigore»⁴⁵.

È entro questa cornice che può essere inquadrato il dispositivo additivo contenuto nella sentenza n. 231 del 2013 ed è entro questo stesso quadro che possono esserne – conseguentemente – individuati i limiti sistemici; limiti che hanno segnato i contorni dell'addizione (e che, come sopra si accennava, hanno determinato a cascata la necessità di ulteriori interventi sulla disposizione) dei quali la Corte si è subito manifestata pienamente avveduta. Lo dimostra la circostanza che anche il dispositivo del 2013 era accompagnato da una motivazione in cui si precisava che «[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»⁴⁶. Peraltro, osservava la Corte, il problema dell'individuazione, in via generale, dei criteri selettivi dei sindacati rappresentativi dei lavoratori conformi con l'art. 39 Cost. avrebbe potuto trovare molteplici soluzioni⁴⁷ (non *una sola*, costituzionalmente doverosa, come richiesto dalla dottrina delle rime – appunto – "obbligate"). Ragon per cui il Giudice costituzionale si era espressamente astenuto dall'offrire una risposta a tale problema di natura generale, eccedente il *petitum*, sottolineandone la permanenza e sollecitando – ancora – il legislatore a darvi risposta, poiché – affermava la decisione

⁴⁴ Sul «fortissimo ruolo di condizionamento e di limitazione della "creatività"» svolto dal vincolo testuale, v. L. ELIA, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (ottobre 19 - luglio 85)*, cit., 310.

⁴⁵ Così, testualmente, V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, cit., 84 s.

⁴⁶ Corte cost., sent. n. 231 del 2013, § 9. *Cons. dir.*

⁴⁷ A titolo esemplificativo, ne venivano anche indicate alcune: «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» (*ibid.*).

esattamente a conclusione della parte motiva – «[c]ompete al legislatore l'opzione tra queste od altre soluzioni»⁴⁸.

L'intervento additivo era insomma, espressamente, condizionato: dal *caso a partire dal quale* è emersa l'incostituzionalità normativa; dal *petitum* che, in accordo a quest'ultimo, il giudice *a quo* ha rivolto alla Corte costituzionale; dai testi normativi entro i quali innestare l'aggiunta. Stanti tutte queste restrizioni, si vede bene come l'esito dell'addizione non potesse che essere inteso come una risposta *rigidamente confinata* al *vulnus* di costituzionalità rilevato, tanto che nella stessa pronuncia additiva la Corte ne denunciava i limiti e ribadiva la necessità di un intervento normativo a tutto tondo, che potesse accedere a quell'ottica generale che solo il legislatore può, complici le procedure del dibattito parlamentare, tenere in adeguata considerazione.

5. Capitolo quarto: una storia che si ripete

Ripercorrendo la lunga storia che ha preceduto la sentenza n. 156 del 2025, abbiamo potuto constatare che la Corte costituzionale si è avventurata nel sentiero dell'addizione normativa a ben 23 anni di distanza dal primo monito rivolto al legislatore⁴⁹, a fronte di ulteriori difficoltà determinate da un intervento normativo “di segno negativo” e non senza prima aver tentato di rispondere a queste difficoltà mediante una formula decisionale – quella del rigetto interpretativo – meno invasiva della sfera discrezionale del legislatore.

Osservandola nel suo sviluppo complessivo, allora, la vicenda conferma quanto in dottrina rilevato anche in altri frangenti e con riferimento ad altri settori normativi, ossia che la Corte costituzionale fa ricorso alle pronunce additive solo dopo aver sollecitato il legislatore a risolvere, con i propri strumenti e nell'esercizio della discrezionalità lui spettante, il *vulnus* inferto al testo costituzionale da una disposizione normativa. E conferma, altresì, che – quando tali moniti rimangono inascoltati – la Corte cerca comunque di modulare il proprio intervento in maniera gradata, scegliendo – ove possibile e per quanto possibile – le formule decisionali meno impattanti sulla sfera decisionale del legislatore o, quando anche ciò non sia sufficiente, interventi additivi il più confinati possibile e rispondenti al solo problema sollevato nella fattispecie *de quo*, lasciando ancora che sia il legislatore ad offrire una risposta normativa più articolata e generalizzata, che possa rivolgersi alle varie e ulteriori fattispecie disciplinate dalla norma censurata.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Sull'importanza del fattore-tempo nella progressione degli strumenti decisori, F. MODUGNO, *La funzione legislativa complementare della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1981, 1653; M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, Padova, 2000, 256 ss.; F. MODUGNO, *La “supplenza” della Corte costituzionale*, cit., 107 ss.; E. CAVASINO, *L'impatto costituzionale del decum come fattore di decisione nelle pronunce della Corte costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2017, 18 ss.; N. FIANO, *Il fattore “tempo” nella giustizia costituzionale*, Milano, 2023, 135 ss.; A. GIUBILEI, *Discrezionalità legislativa e garanzia della Costituzione*, cit., 140 ss.; P. CARNEVALE, *Tre variazioni sul tema dei rapporti Corte costituzionale-legislatore rappresentativo*, cit., 10 ss.

Proprio per quest'ultima ragione, la vicenda è emblematica pure dell'inadeguatezza dello strumento additivo – e della dottrina delle rime obbligate, in particolare – ad offrire compiute risposte alle incostituzionalità riscontrate dalla Corte: non sono mancate, all'indomani della decisione n. 231 del 2013, fattispecie non coperte neppure dal neo-introdotto indice di rappresentatività della partecipazione alle trattative e in relazione alle quali sono emersi problemi di compatibilità costituzionale dell'art. 19 Stat. lav. in tutto analoghi a quelli affrontati dalla pronuncia additiva. Il caso dal quale ha preso le mosse la pronuncia costituzionale n. 156 del 2025 è proprio fra quelli non coperti dall'addizione del 2013: un sindacato di lavoratori⁵⁰ si vedeva negato dall'azienda il diritto di costituire RSA in quanto esclusa non solo dalla firma del contratto collettivo applicato nell'unità produttiva, ma anche dalla partecipazione alle corrispondenti trattative. Il sindacato ricorreva presso il Tribunale di Modena, in funzione di giudice del lavoro, domandando la repressione di una condotta ritenuta antisindacale e strumentale del datore di lavoro, volta ad escludere non solo dalla firma, ma anche dal tavolo negoziale i sindacati non graditi, pur se rappresentativi degli interessi dei lavoratori dell'azienda. Il Tribunale di Modena, ritenuto che il criterio della partecipazione alle trattative – al pari di quello della firma – fosse esposto al rischio di abusi *ex parte domini* (lasciando al datore di lavoro la possibilità di scegliere quali sindacati coinvolgere nelle trattative e, quindi, offrire solo ad essi la possibilità di costituire RSA aziendali e di godere di tutti i diritti e i poteri corrispondenti) ha sollevato una nuova questione di legittimità costituzionale, domandando, in via principale, un accoglimento secco, rivolto ad eliminare (come già aveva tentato la proposta referendaria “massimalista”) qualsiasi requisito di selezione per la costituzione della RSA o, in subordine, una pronuncia additiva, che a tale costituzione ammettesse ogni sindacato *maggiormente* o *significativamente* rappresentativo (così, all'opposto, ripristinando quanto era stato cancellato dall'esito positivo della proposta referendaria “minimalista”).

Non è difficile, peraltro, scorgere fra le righe del *petitum* dell'ordinanza la preoccupazione che un nuovo intervento additivo, ancora ritagliato sul caso di specie, non potesse offrire quella risposta strutturale e sistemica che oramai da decenni si domanda – da più parti – al legislatore.

Ecco allora perché la lunga vicenda fin qui ripercorsa sembra interrogare in maniera particolare la giustizia costituzionale: perché essa fa emergere, in maniera piuttosto evidente, i limiti della dottrina delle “rime obbligate”, manifestati non solo – e non tanto – dal suo “naturale” contraltare (ovvero, dall'obbligo per la Corte di pronunciarsi nel senso dell'inammissibilità ogniqualvolta la risposta non sia *una ed una sola*⁵¹), ma anche dall'ipotesi in cui la rima obbligata *vi sia* e sia correttamente individuata ed indicata dal giudice *a quo*: pure l'esito additivo rischia di tradursi in una solo parzialissima soluzione costituzionale, risolvendosi anch'esso – al pari dei moniti legislativi, ma con più circoscritto riferimento alle ipotesi differenti dal *caso* che ha sollecitato l'intervento costituzionale – nella necessità

⁵⁰ Nella specie ORSA – trasporti autoferro TPL.

⁵¹ Sul quale, come s'è visto, tanta dottrina ha avuto modo di interrogarsi.

di intervento di un legislatore che, invece, ha esibito con costanza una certa disinvoltura nel non dare seguito alle sollecitazioni ricevute.

Si tratta di un problema ben noto, alla Corte⁵² tanto quanto alla dottrina⁵³, e in relazione al quale il Giudice delle leggi ha pertanto sperimentato, nel corso degli anni, ulteriori soluzioni possibili, talune più pressanti, talaltre meno stringenti per il legislatore.

La prima soluzione individuata per ovviare ai limiti determinati dalle rigidità della dottrina delle rime obbligate è stata quella di far ricorso a pronunce additive di principio, tramite le quali viene individuata e dichiarata l'incostituzionalità della disposizione normativa, senza intaccarne il contenuto in direzione ablativa, né aggiungere ad essa una nuova porzione di testo, ma indicando un principio utile a sanare il *vulnus* costituzionale, che potrà essere riempito di contenuti sia dal legislatore (nel sempre auspicato intervento collaborativo con il sindacato della Corte), sia dai giudici, in sede applicativa della disposizione⁵⁴, sia dall'amministrazione (ove alla disposizione normativa venga data attuazione tramite provvedimenti o circolari amministrative). Sennonché, si è rilevato – e l'esperienza ha confermato – che una simile tecnica decisoria non sembra disporre di un'efficacia molto differente dai moniti contenuti in motivazione⁵⁵ – dimostrando difatti di possedere una scarsa attitudine persuasiva nei confronti del legislatore⁵⁶ –, il più incisivo elemento di novità di questo genere di pronunce rispetto alle “additive di regola” essendo semmai quello di attivare un'interlocazione a più livelli, che sollecita alla collaborazione

⁵² Non si contano le Relazioni annuali dei Presidenti della Corte ove il problema è stato a più riprese denunciato. Si consideri, poi, che a partire dal 2019 l'Ufficio studi della Corte costituzionale stila e pubblica un elenco delle decisioni che sollecitano una collaborazione legislativa o con gli organi di governo, contribuendo così a dare una migliore e più efficace evidenza dei *vulnera* costituzionali che richiedono una collaborazione istituzionale. Ad ulteriore dimostrazione della crescente attenzione della Corte per il tema, si ricordi anche che il 13 gennaio 2023 si è svolto un seminario interno per riflettere, con i Prof.ri Carnevale, Luciani e Pinardi, intorno al tema “Corte e legislatore: tra moniti, rinvii e collaborazione”.

⁵³ Si v., per tutti e per ulteriori riferimenti bibliografici, i contributi raccolti in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Corte costituzionale e Parlamento. Profili problematici e ricostruttivi*, Milano, 2000; A. RUGGERI, *Corte e organi di indirizzo politico*, in AA.VV., *La Corte costituzionale compie cinquant'anni*, in *Foro it.*, 2006, V, 318; E. ROSSI, *Corte costituzionale e discrezionalità del legislatore*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta. Atti del Seminario svoltosi a Stresa il 12 novembre 2010*, Torino, 2011; A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, in *Rivista AIC*, 2/2023, 132 ss.; M. D'AMICO, *Corte costituzionale e discrezionalità del legislatore in materia penale*, *ivi*, 4/2016; P. CARNEVALE, *Tre variazioni sul tema dei rapporti Corte costituzionale-legislatore rappresentativo*, *cit.*; A. GIUBILEI, *Discrezionalità legislativa e garanzia della Costituzione*, *cit.*; I. SPADARO, *Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale: judicial activism o «supplenza» legislativa?*, in *Consulta OnLine*, I/2026, 239 ss.

⁵⁴ Cfr. C. PANZERA, *Tutela dei diritti fondamentali, tecniche di normazione e tipologia delle pronunce costituzionali (la “rivoluzione della flessibilità”)*, in A. RUGGERI, L. D'ANDREA, A. SAITTA, G. SORRENTI (a cura di), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, Torino, 2007, 299 ss.; A. CELOTTO, F. MODUGNO, *La giustizia costituzionale*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, 2025, 822 s.

⁵⁵ Cfr. A. RUGGERI, *Le attività «conseguenziali» nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore. Premesse metodico-dogmatiche ad una teoria giuridica*, Milano, 1988, 169; G. PARODI, *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Torino, 1996, spec. 259 ss.; C. SALAZAR, «Guerra e pace» nel rapporto Corte-Parlamento: riflessioni su peccati e virtù delle additive «di principio» quali decisioni atte a rimediare alle «omissioni incostituzionali» del legislatore, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Corte costituzionale e Parlamento*, *cit.*, 279.

⁵⁶ Cfr. S. AGOSTA, *L'attività legislativa consequenziale alle pronunzie della Corte costituzionale tra (antichi) pregiudizi e (rinnovate) prospettive di cooperazione interistituzionale*, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, 572; M. RUOTOLO, *L'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell'ord. n. 207 del 2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale*, in *Rivista AIC*, 2/2019, 644 ss.

istituzionale anche altri organi dello Stato. E questi ultimi hanno invece dimostrato di dare seguito, per quanto di loro competenza, ai principi di volta in volta indicati dalla Corte. Ciò che ha costituito, al contempo, il punto di forza, ma anche il punto di debolezza di questa formula decisoria, poiché la collaborazione dei poteri diffusi porta con sé il rischio che la risposta al problema di costituzionalità rilevato non sia uniforme ed univoca, come invece richiederebbe la natura del *vulnus* rilevato. Ancora una volta, insomma, il problema rimane la mancata risposta del legislatore parlamentare alle sollecitazioni della Corte, dimostratosi sordo anche alla prospettiva di essere sostituito nelle proprie funzioni da altri poteri dello Stato (se non, talvolta, addirittura sollevato dalla circostanza che al problema di costituzionalità potesse essere offerta una qualche, sia pur non del tutto soddisfacente, soluzione ordinamentale).

Ecco, dunque, le ragioni per le quali, nel corso degli ultimi anni, la Corte ha dato avvio a *nuovi indirizzi* e fatto ricorso ad *inedite formule decisorie*, per astringere maggiormente il Parlamento al *decisum* costituzionale⁵⁷. Fra i *nuovi indirizzi*, può menzionarsi il «nuovo corso delle decisioni di inammissibilità per discrezionalità legislativa»⁵⁸, contrassegnato dalla esibizione di una maggiore preoccupazione nei toni e da una più spiccata perentorietà dei moniti⁵⁹, che sembrano preludere più esplicitamente – rispetto al passato – alla gradazione degli interventi della Corte costituzionale, preannunciando in maniera più esplicita che, in caso di protratta inerzia legislativa rispetto al monito, la Corte sarebbe chiamata ad intervenire con i propri – e aggiornati – strumenti decisionali. Gradazione e scansione temporale dell'intervento che si deducono, in particolar modo, dal riferimento svolto non più ad una *riserva di discrezionalità* del legislatore rappresentativo, ma ad una «*priorità di valutazione* del legislatore»⁶⁰ (la quale, evidentemente, allude alla possibilità di un *posterius* di

⁵⁷ Cfr. Corte cost., ord. n. 207 del 2018 e sent. n. 242 del 2019, § 2.5. *Cons. dir.*, ove si afferma esplicitamente che l'inammissibilità corredata da moniti ha «l'effetto di lasciare in vita – e dunque esposta a ulteriori applicazioni, per un periodo di tempo non preventivabile – la normativa non conforme a Costituzione. La eventuale dichiarazione di incostituzionalità conseguente all'accertamento dell'inerzia legislativa presuppone, infatti, che venga sollevata una nuova questione di legittimità costituzionale, la quale può, peraltro, sopravvenire anche a notevole distanza di tempo dalla pronuncia della prima sentenza di inammissibilità, mentre nelle more la disciplina in discussione continua ad operare».

⁵⁸ A. GIUBILEI, *Discrezionalità legislativa e garanzia della Costituzione*, cit., 157 ss.

⁵⁹ *Op. ult. cit.*, 163 ss. Si vedano, a mero titolo esemplificativo, i toni del monito contenuto nella sentenza n. 23 del 2013, § 4. *Cons. dir.*: «nel dichiarare l'inammissibilità dell'odierna questione – dovuta al rispetto della priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario – questa Corte deve tuttavia affermare come *non sarebbe tollerabile* l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al *grave problema individuato* nella presente pronuncia» (enfasi aggiunte); o quelli del monito contenuto nella sentenza n. 155 del 2015, § 8. *Cons. dir.*: «L'indefetibile urgenza che l'ordinamento si doti di disposizioni legislative idonee ad assicurare l'armonizzazione di tale dialettico contesto, se non consente di superare – per le ragioni già esposte – la ritenuta inammissibilità delle questioni, in quanto non pregiudica la «priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario» (sentenza n. 23 del 2013), impone tuttavia di sottolineare l'esigenza che le parti, e lo Stato in particolare, diano *tempestiva* soluzione al problema individuato nella presente pronuncia attraverso un comportamento leale in sede patteggiata, concretamente diretto ad assicurare regole appropriate per il futuro».

⁶⁰ L'espressione è ancora contenuta nel § 4. della parte motiva della sentenza n. 23 del 2013, cui poi, in effetti, è stato dato «seguito» con la sentenza n. 45 del 2015 ove, a fronte del mancato ascolto del monito da parte del legislatore, la Corte ha dato una differente risposta, tramite decisione additiva di principio. Sulla pronuncia, quanto ai profili qui in discorso, D. MICHELETTI, «*Eterni giudicabili*»: dal monito alla dichiarazione d'illegittimità costituzionale, in *Giur. cost.*, 2015, 380 ss. La locuzione è poi ripresa anche nella sentenza n. 30 del 2014, ove pure si parla di «priorità di valutazione da

valutazione, non legislativa)⁶¹. Fra le *inedite formule decisorie* spicca invece, senz'altro, l'invenzione dell'ordinanza di rinvio a data fissa, ove all'accertamento dell'incostituzionalità corrisponde l'assegnazione di un tempo determinato al Parlamento, al fine di assicurare la sua "priorità di valutazione", ma anche la promessa di una "sostituzione" da parte della Corte ove non venga dato corso alla richiesta di leale cooperazione parlamentare⁶². È al crocevia fra questi nuovi indirizzi e queste inedite formule decisorie che va collocato anche il progressivo slittamento della Corte costituzionale dalla dottrina delle "rime obbligate" a quella della "rime adeguate" o "possibili"⁶³, sul quale conviene ora soffermarsi, perché di un certo rilievo rispetto al più recente capitolo della storia del sindacato di costituzionalità dell'art. 19 Stat. lav. (incentrato sulla sentenza n. 156 del 2025).

Ci si riferisce alla circostanza che la Corte costituzionale ha recentemente affermato di poter intervenire in direzione additiva non più solo a fronte della dimostrazione di una obbligatorietà costituzionale e univocità della scelta, ma anche a fronte di una pluralità di

parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario» (cfr. § 4.1. *Cons. dir.*), al cui mancato adempimento ha poi supplito la Corte costituzionale con sentenza n. 88 del 2018, tramite decisione additiva di regola, e dalle sentenze n. 279 del 2013 n. 85 e n. 155 del 2015; n. 12 del 2019. Di richiamo prioritario del legislatore alla propria responsabilità si parla anche nella sentenza n. 179 del 2017, §§ 4.6., 4.7. e 8. *Cons. dir.*

⁶¹ Alle numerose critiche rivolta dalla dottrina all'uso della "doppia pronuncia" (critiche legate soprattutto alla ritenuta contraddittorietà fra la pronuncia di inammissibilità, che implicherebbe l'impossibilità della Corte di pronunciarsi nel merito, e la successiva decisione di accoglimento additivo: in questo senso, fra gli altri, M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Milano, 2023, 215) risponde efficacemente P. CARNEVALE, *Tre variazioni sul tema dei rapporti Corte costituzionale-legislatore rappresentativo*, cit., 12, quando rileva che «attraverso il rispetto della sfera riservata al legislatore la Corte in realtà più che assumere un atteggiamento di *deferenza nei confronti di quest'ultimo* finisc[e] per esprimere una *deferenza verso la Costituzione, promuovendo la miglior reintegrazione possibile dell'ordinamento in senso conforme alla Carta*», riservandosi di intervenire ove la miglior reintegrazione possibile non venga posta in essere e si renda necessario optare per una, sia pur meno soddisfacente, reintegrazione.

⁶² Ci si riferisce, evidentemente, all'ord. n. 207 del 2018 sul noto "caso Cappato", all'ord. n. 132 del 2020 sulla comminatoria di pena detentiva per il delitto di diffamazione a mezzo stampa e all'ord. n. 97 del 2021 sul c.d. ergastolo ostativo. Non è questa la sede per soffermarsi su questo tipo di pronunce, per le quali può farsi rinvio, fra i molti commentatori del nuovo indirizzo, a U. ADAMO, *In tema di aiuto al suicidio la Corte intende favorire l'abbrivio di un dibattito parlamentare, in Diritti comparati*, 23 novembre 2018; A. ANZON DEMMIG, *Un nuovo tipo di decisione di "incostituzionalità accertata ma non dichiarata"*, in *Giur. cost.*, 2018, 2459 ss.; M. BIGNAMI, *Il caso Cappato alla Corte costituzionale: un'ordinanza ad incostituzionalità differita*, in *Quest. giust.*, 19 novembre 2018; R. PINARDI, *Il caso Cappato e la scommessa della Corte (riflessioni su un nuovo modello di pronuncia monitoria)*, in *Giur. cost.*, 2018, 2465 ss.; P. CARNEVALE, *Incappare in...Cappato. Considerazioni di tecnica decisoria sull'ordinanza n. 207 del 2018 della Corte costituzionale*, in *Consulta OnLine*, 2/2019, 370 ss.; M. PANEBIANCO, *L'ordinanza della Corte costituzionale n. 207 del 2018 tra nuovi tipi decisorie e ruolo del Parlamento. Note "inevitabilmente" intermedie*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2019; C. PANZERA, *L'ordinanza "una e trina"*, in *Forum Quad. Cost.*, 2019; M. RUOTOLO, *L'evoluzione delle nuove tecniche decisorie*, cit., 644 ss.; A. RUGGERI, *Due questioni e molti interrogativi dopo la ord. 207 del 2018 su Cappato*, in *Forum Quad. Cost.*, 2019; N. FIANO, *Tra tutela ordinamentale e discrezionalità legislativa: le unvereinbarkeitserklärungen quale possibile modello di ispirazione per la gestione degli effetti delle sentenze di accoglimento*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2020, 279 ss.; D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bologna, 2020, 163 ss.; R. ROMBOLI, *Il nuovo tipo di decisione in due tempi ed il superamento delle «rime obbligate»: la Corte costituzionale non terza, ma unica camera dei diritti fondamentali?*, in *Foro it.*, 2020, I, 2565 ss.; F. GIRELLI, *L'"ordinanza Cappato" e il fattore tempo nella giustizia costituzionale*, in *Consulta OnLine*, 2022, 573 ss.

⁶³ Su cui si v. A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. Cost.*, 2/2019, 264 ss.; L. PACE, *L'adeguatezza della legge e gli automatismi. Il giudice delle leggi fra norma "astratta" e caso "concreto"*, Napoli, 2020, 380; G. REPETTO, *Recenti orientamenti della Corte costituzionale in tema di sentenze di accoglimento manipolative*, in *Consulta OnLine*, 2020, 5 s.; D. TEGA, *La Corte nel contesto*, cit., 151 s.; L. PESOLE, *La Corte costituzionale oggi, tra apertura e interventismo giurisprudenziale*, in *Federalismi.it*, 2021, 224 ss.; A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, cit., 137.

soluzioni conformi a Costituzione possibili⁶⁴, a condizione – però – che quella fra esse “opzionata” dalla Corte in sede additiva corrisponda ad una *preferenza rinvenibile in norme positive* già esistenti nell’ordinamento giuridico⁶⁵, complessivamente considerato⁶⁶. Con il risultato di passare dalla dottrina dell’unica soluzione *costituzionalmente possibile* alla dottrina dell’unica soluzione *legislativamente potabile*⁶⁷, nel tentativo (sempre più acrobatico) di offrire una risposta al problema di giustizia costituzionale del quale il legislatore abbia *dimostrato* – con la propria inerzia – di disinteressarsi⁶⁸.

Che il tentativo sia acrobatico sembra riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale, la quale ha voluto costantemente corredare le pronunce di nuovo conio con una serie di accorgimenti sistemici e cautele, nel tentativo di ovviare al rischio – sempre più concreto – di sconfinamenti in campi di pertinenza della politica. Ci si riferisce, ovviamente, alle condizioni poste espressamente dalla giurisprudenza in oggetto per poter ricorrere ad una addizione “in rima adeguata”, ossia: quella della presenza di un precedente monito della Corte costituzionale al legislatore sulla questione *de quo* (e che tale monito sia rimasto inascoltato); quella che la normativa introdotta in via pretoria sia esplicitamente qualificata come *cedevole* rispetto all’eventuale *ius superveniens* legislativo; quella di una solida argomentazione circa la “trapiantabilità” della norma già presente nell’ordinamento giuridico nel terreno della fattispecie *de quo*⁶⁹.

6. Un racconto a finale aperto

La tecnica decisoria da ultimo menzionata è di interesse, nell’ambito delle presenti riflessioni, perché sembra essere stata ben tenuta in considerazione dalla Corte costituzionale per provare a dare una risposta maggiormente comprensiva al problema

⁶⁴ Si v. il percorso avviato dalla sentenza n. 236 del 2016, proseguito con la sentenza n. 222 del 2018 e portato a svolgimento con la sentenza n. 40 del 2019, su cui, fra i moltissimi altri, S. LEONE, *Sindacato di ragionevolezza e quantum della pena nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2017, 24 ss.; V. MANES, *Proporzione senza geometrie*, in *Giur. cost.*, 2016, 2105 ss.; F. VIGANÒ, *Un’importante pronuncia della Consulta sulla proporzionalità della pena*, in *Dir. pen. cont.*, 2/2017, 61 ss.; R. BARTOLI, *Dalle “rime obbligate” alla discrezionalità: consacrata la svolta*, in *Giur. cost.*, 2018, 2566 ss.; A. PUGIOTTO, *Cambio di stagione nel controllo di costituzionalità sulla misura della pena*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, 785 ss.; M. RUOTOLO, *L’evoluzione delle tecniche decisorie*, cit., 651 ss.

⁶⁵ Ciò che assume, nel particolare settore della dosimetria sanzionatoria – che ha costituito il principale laboratorio di sviluppo di questa nuova dottrina – la forma della necessità di individuare nell’ordinamento giuridico le c.d. grandezze di riferimento “pre-date”.

⁶⁶ Che questa opzione fosse, per la verità, già contemplata dalla originaria “teoria” crisafulliana delle rime obbligate e poi tradotta in una più rigida “dottrina” dalla Corte costituzionale è stato condivisibilmente evidenziato in dottrina. Cfr. M. RUOTOLO, *Le tecniche decisorie della Corte costituzionale, a settant’anni dalla legge n. 87 del 1953*, in *Dir. Soc.*, 2023, 25; A. GIUBILEI, *Discrezionalità legislativa e garanzia della Costituzione*, cit., 239; P. CARNEVALE, *Tre variazioni*, cit., 14, i quali ricordano come lo stesso Crisafulli, nel delineare i termini della propria costruzione, prevedeva che l’addizione potesse essere frutto di indicazione ricavata dal complesso normativo vigente, in quanto espressione “già implicata nel sistema” come ipotesi prioritaria e prevalente (il riferimento è a V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto costituzionale. L’ordinamento costituzionale italiano (La Corte costituzionale)*, cit., 164).

⁶⁷ Così, P. CARNEVALE, *Tre variazioni*, cit., 15.

⁶⁸ Si v., a rivendicazione e consolidamento di questa nuova “dottrina”, la *Relazione annuale* della Presidente Marta Cartabia sull’attività svolta nell’anno 2019, reperibile sul sito www.cortecostituzionale.it.

⁶⁹ Cfr. sul punto, oltre alle già menzionate pronunce, anche Corte cost., sent. n. 28 del 2022.

annoso dell'individuazione di indici di rappresentatività dei sindacati compatibili con l'art. 39 Cost.

Si accennava sopra che, nel caso oggetto del giudizio principale, una sigla sindacale che vantava un numero di iscritti in azienda tale da reputarsi ivi rappresentativa degli interessi dei lavoratori si era rivolta al giudice del lavoro per domandare la repressione della condotta – ritenuta antisindacale – della negazione di costituzione di una RSA all'interno dell'azienda; negazione giustificata da quest'ultima a partire dall'esclusione del sindacato in parola sia dalla firma, sia dalle trattative riferite alla stipula del contratto collettivo aziendale (unici criteri rimasti, ad esito degli interventi referendario e additivo sopra ricordati, per poter accedere alla tutela premiale).

Nel rispondere a questa nuova questione, la Corte ripercorre – e conferma – i propri precedenti. In particolare, ribadisce che la tutela privilegiata è (e può costituzionalmente essere) «a godimento selettivo», in quanto strumento ulteriore che «sopravvanza[...] la garanzia costituzionale della libertà sindacale»⁷⁰; ma ribadisce pure che il criterio di selezione non può essere «disponibile dalle parti» e che, in particolare, l'imprenditore non deve essere messo in grado di «influire sulla libera dialettica sindacale in azienda, favorendo quelle organizzazioni che perseguono una politica rivendicativa a lui meno sgradita»⁷¹. Ancora, la Corte conferma (pur non essendo strettamente necessario sul piano argomentativo, con riguardo alla questione affrontata) che il criterio della firma risultante dall'abrogazione referendaria deve essere inteso come «un congegno di verifica empirica della rappresentatività nel singolo contesto produttivo»⁷² e, pertanto, esso non va inteso in senso formale, ma come «indice di effettiva rappresentatività»⁷³. Infine, ripercorre le ragioni costituzionali dell'addizione normativa operata nel 2013, sottolineando che «[l]a menzionata sentenza chiarisce che l'“intervento additivo” è stato doverosamente circoscritto dal *petitum*, ovvero limitato alla fattispecie della carenza di firma contrattuale, senza potersi estendere alla differente fattispecie della “carenza di attività negoziale”»⁷⁴, in relazione alla quale – si ricorderà – la Corte aveva ipotizzato «una molteplicità di soluzioni», la cui opzione sarebbe spettata al legislatore.

Tanto premesso, la decisione procede affermando la fondatezza della questione sollevata, per ragioni in tutto analoghe a quelle che hanno sostenuto la sentenza n. 231 del 2013, ossia perché gli indici negoziali (la firma, come la partecipazione alle trattative), utilizzati quali indici di rappresentatività, mostrano «la loro inidoneità ogniquale volta l'azienda selezioni tatticamente le associazioni sindacali, ammettendole alle trattative e alla firma, oppure dalle stesse escludendole, non sulla base del loro effettivo consenso presso i lavoratori, ma in ragione del differente grado di rivendicatività delle rispettive

⁷⁰ Così, Corte cost., sent. n. 156 del 2025, § 3.1. *Cons. dir.*, sulla scorta di quanto già affermato nella sent. n. 30 del 1990.

⁷¹ *Locc. ult. cit.*

⁷² Corte cost., sent. n. 156 del 2025, § 3.4. *Cons. dir.*, sulla scorta della sent. n. 30 del 1990.

⁷³ Così, ancora il § 3.4. *Cons. dir.* della sent. n. 156 del 2025, riprendendo Corte cost., sent. n. 244 del 1996.

⁷⁴ Corte cost., sent. n. 156 del 2025, § 3.5. *Cons. dir.*

piattaforme»⁷⁵. La Corte argomenta, quindi, le ragioni per le quali – limitatamente al settore privato – ritiene che il criterio della trattativa non sia idoneo ad impedire distorsioni che possano «falsarne la razionalità pratica»⁷⁶: mentre nell’ambito dell’impiego pubblico contrattualizzato esiste una normativa⁷⁷ che assicura che l’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) ammetta alla contrattazione collettiva nazionale le organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto o nell’area una rappresentatività non inferiore al 5% – considerando a tal fine la media tra il dato associativo (deleghe contributive rilasciate dai lavoratori) e il dato elettorale (voti ottenuti nelle elezioni delle RSU) –, nel settore privato non vi sono cautele analoghe, così che nei rapporti sindacali esterni al sistema confederale l’ammissione di un’associazione di lavoratori alle trattative è condizionata dalle scelte discrezionali della parte datoriale, qualificate come manifestazione della libertà del contraente⁷⁸.

Se non che, applicare la *ratio decidendi* della sentenza n. 231 del 2013 al caso di specie si presenta decisamente complesso, proprio per via della già ricordata molteplicità di soluzioni possibili, in relazione alla quale il *petitum* dell’ordinanza di rimessione non offre molto aiuto, «evocando, in alternativa tra loro, i concetti della rappresentatività “maggioritaria” e della rappresentatività “significativa”»⁷⁹ quali possibili criteri selettivi atti ad integrare l’art. 19 Stat. lav.: concetti «inutilizzati o quantomeno desueti nelle fonti legislative (del resto la maggiore rappresentatività è stata investita dall’esito referendario)»⁸⁰ e cui viene sempre più frequentemente preferito, dal legislatore parlamentare, il parametro della rappresentatività *comparativa*.

È, dunque, a partire da quest’ultima constatazione che la Corte setaccia l’ordinamento giuridico complessivamente esistente, alla ricerca di una indicazione “legislativamente potabile” che possa essere utilizzata al fine di reperire quella soluzione che nel 2013 aveva chiesto al legislatore di individuare, così imbattendosi nell’art. 2, comma 1, lett. *m*), del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276⁸¹; nell’art. 8, comma 1, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito, con modificazioni, nella l. 14 settembre 2011, n. 148)⁸²; nell’art. 51, comma 1, del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81⁸³; nell’art. 11, comma 1, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36⁸⁴ e nell’art. 2, comma 1, lett. *e*), della l. 15 maggio 2025, n. 76⁸⁵, utilizzati per giustificare non solo un

⁷⁵ Corte cost., sent. n. 156 del 2025, § 5.1. *Cons. dir.*

⁷⁶ Corte cost., sent. n. 156 del 2025, § 5.3. *Cons. dir.*

⁷⁷ In particolare, gli artt. 42 e 43 del d.lgs. n. 165 del 2001.

⁷⁸ Cfr., *ex multis*, Corte cass., sez. lav., sentt. 10 giugno 2013, n. 14511 e 9 gennaio 2008, n. 212, ove si afferma che il datore non ha l’obbligo di trattare con tutte le organizzazioni sindacali, ferma la possibilità di configurare una condotta antisindacale quando l’azienda faccia un uso distorto della libertà negoziale.

⁷⁹ Corte cost., sent. n. 156 del 2025, § 8. *Cons. dir.*

⁸⁰ Corte cost., sent. n. 156 del 2025, § 8. *Cons. dir.*

⁸¹ Ove la figura dei sindacati comparativamente più rappresentativi è divenuta il punto di riferimento in funzione del contrasto ai fenomeni di *dumping* indotti dalla prassi dei cosiddetti contratti-pirata.

⁸² Relativo alla contrattazione collettiva di prossimità.

⁸³ Concernente l’integrazione pattizia della tipologia contrattuale.

⁸⁴ Relativo al contratto collettivo applicabile al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni.

⁸⁵ In punto di diritti partecipativi dei lavoratori.

discostamento dal *petitum* additivo del rimettente, ma anche l'addizione stessa contenuta nel dispositivo, ove si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, Stat. lav. «nella parte in cui non prevede che le rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva anche nell'ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale». Una rima “adeguata”, quest'ultima, giustificata dalla ricorsività del criterio in parola nell'ordinamento giuridico, ma dalla quale la Corte costituzionale stessa prende immediatamente le distanze, riscontrando che il parametro della rappresentatività comparativa, «per il carattere selettivo che lo qualifica e per la base nazionale del perimetro, potrebbe risultare restrittivo, specie per un istituto, quale la RSA, che vive in una dimensione tipicamente aziendale»⁸⁶.

Eccoci, dunque, di fronte all'ennesima decisione il cui carattere non pienamente soddisfacente del *vulnus* costituzionale è preannunciato da una Corte che, pur facendo ricorso a tutti gli strumenti a sua disposizione – anche ai più arditi, sviluppati nell'ultimo turno d'anni – denuncia i limiti del proprio intervento (in questa circostanza segnati dalla necessità di «attestarsi, in funzione della *reductio ad legitimitatem*, su una soluzione avvalorata da precisi riscontri normativi, già rinvenibili nell'ordinamento»⁸⁷) e manifesta – ancora – la necessità di intervento del legislatore: unico a poter prendere in considerazione anche altri criteri, maggiormente confacenti al caso di specie.

Ma v'è di più, perché, a ben vedere, la natura dell'addizione è altresì tale da non essere – come si suol dire – *self-executing*, considerato che il criterio individuato si colloca fra quelli che più hanno impegnato la dottrina e la giurisprudenza nell'individuazione dei corrispondenti indici dimostrativi. Ciò che richiederà (anche in assenza di una scelta legislativa diversa da quella compiuta dalla Corte) un «intervento sistematico del legislatore, esteso agli aspetti procedurali della materia»⁸⁸ e che, per altri versi, più implicitamente, sottende una richiesta di collaborazione istituzionale rivolta anche ai giudici, inevitabilmente chiamati ad individuare quegli indici che possano meglio garantire la modulazione di questo criterio di “latitudine” nazionale alla dimensione aziendale⁸⁹ (in maniera – in fondo – non

⁸⁶ Corte cost., sent. n. 156 del 2025, § 8.2. *Cons. dir.*

⁸⁷ Corte cost., sent. n. 156 del 2025, § 8.2. *Cons. dir.*

⁸⁸ Corte cost., sent. n. 156 del 2025, § 8.3. *Cons. dir.*

⁸⁹ Per il momento, la Corte di Cassazione civ., sez. lav., con sent. n. 25184 del 10/09/2026, si è limitata a precisare che non vi è coincidenza fra i titoli legittimanti il ricorso per condotta antisindacale *ex art. 28 Stat. lav.* e quelli necessari per costituire RSA, non essendo – per il secondo fine – sufficiente la dimensione “nazionale” dell'organizzazione sindacale (requisito che invece si presenta come necessario *e sufficiente* per il primo fine). Afferma la Corte di Cassazione, nell'interpretare e nel dar seguito alla sentenza n. 156 del 2025 Corte cost., che «la ratio dell'art. 19 cit. è proprio quella di soddisfare una funzione selettiva particolarmente rigorosa. Secondo la pronunzia costituzionale additiva n. 156/2025, in tanto un sindacato può essere considerato rappresentativo – ai fini dei diritti sindacali di cui al titolo III della legge n. 300/1970 – pur non avendo sottoscritto alcun contratto collettivo (di tipo normativo) applicato in azienda né partecipato alle relative trattative, in quanto sia comunque comparativamente più rappresentativo sul piano nazionale. Si tratta quindi pur sempre di individuare soggetti sindacali che non solo abbiano una dimensione nazionale, ma altresì siano particolarmente “affidabili” in considerazione dell'alto tasso di rappresentatività sindacale posseduto, perché solo a loro (unitamente a quei sindacati che soddisfino alternativamente uno degli altri due criteri selettivi posti dal medesimo art. 19) è riconosciuto il complesso dei diritti sindacali ulteriori, propri del titolo III della legge n. 300/1970. Solo a questa condizione, infatti, diviene giuridicamente irrilevante – nella prospettiva della decisione costituzionale n. 156 cit. – il fatto che quei sindacati non siano riusciti ad imporsi alla controparte datoriale sul piano della conclusione “partecipata” di un contratto collettivo di tipo normativo (altrimenti essendo sindacato “trattante e

dissimile da quanto avviene in caso di pronunce additive di principio). Ciò, sempre, nel rispetto dell'indicazione interpretativa ribadita in motivazione e che richiede un ritorno più pieno al criterio selettivo della rappresentatività.

Il risultato, insomma, è un dispositivo ancipite, cui corrisponde un esito “anfibia”, la produzione di una “non-regola” che necessita di essere ampiamente riempita di contenuti dai numerosi attori che vorranno immergersi in questa nuova impresa, le cui difficoltà attuative sono ben dimostrate dalla già consistente letteratura giuslavorista a commento della pronuncia⁹⁰. In rapporto a tale esito – ed è forse questo ciò che più conta nell'ambito delle presenti riflessioni – la persistente dichiarazione di *cedevolezza* della normativa aggiunta per via pretoria non appare allora atteggiarsi come una clausola di stile, ma assume i connotati pieni e sostanziali di una sempre autentica – e, forse, oggi ancor più sentita – richiesta di intervento legislativo.

7. Postfazione: un nuovo capitolo o un nuovo genere letterario?

La storia fin qui ripercorsa, sia della vicenda specifica che ha condotto sino alla sentenza n. 156 del 2025, sia del contesto entro il quale le varie pronunce incontrate si sono, nel corso del tempo, inserite, ha pian piano disvelato le ragioni di una Corte progressivamente sempre più presente sulla scena della discrezionalità legislativa, ma, contestualmente, consapevole che, per quanto *felix*⁹¹, lo spettro della *culpa* aleggia sul suo crescente

firmante”) o, almeno, sul piano dell'instaurazione delle trattative (altrimenti essendo sindacato “trattante ma non firmante”, su cui v. C. Cost. n. 231/2013)». Ne consegue che «quello che la Consulta definisce “allineamento dei titoli” delle due norme (artt. 28 e 19 L. n. 300/1970) è solo tendenziale e riguarda soltanto un profilo, quello del perimetro di valutazione della rappresentatività sindacale, ossia della dimensione necessariamente nazionale del sindacato interessato», ma non riguarda l'ulteriore selezione necessaria per individuare i sindacati idonei ad accedere alla tutela premiale, i cui criteri rimangono quindi ancora tutti da esplorare.

⁹⁰ Fra gli altri, I. ALVINO, *RSA e giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2025, 4; M. BIASI, *Il firmamento della RSA dopo Corte cost. n. 156/2025: alla ricerca di un'orsa maggiore*, *ivi*, 4; B. CARUSO, *La rappresentatività sindacale dopo la sentenza della Corte cost. n. 156/2025: dalla soluzione arbitraria alla supplenza sistemica*, in *Giustiziacivile.com*, 2025; V. FERRARI, *Rappresentatività sindacale: una nuova “manutenzione costituzionale” per l'art. 19 dello statuto dei lavoratori (nota a Corte cost. 30 ottobre 2025, n. 156)*, in *Foro it.*, 2025, 11; P. ICHINO, *Il mutamento di rotta della Corte costituzionale in tema di rappresentanza sindacale in azienda*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2025, 4; A. INGRAO, *La costituzione di RSA dopo la sentenza n. 156/2025 della Corte costituzionale*, in *Giustiziacivile.com*, 2025; A. LASSANDRI, *Il nuovo articolo 19: problemi risolti, aperti e permanenti*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2025, 775 ss.; A. MICHELI, *La mutata «razionalità pratica» dei criteri per la costituzione delle RSA e gli effetti sulle regole della rappresentanza sindacale. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 156 del 2025*, in *Osservatorio AIC*, 2025, 234 ss.; G. ZILIO GRANDI, *Corte costituzionale n. 156/2025 e problemi sindacali: brevissime considerazioni de futuro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2025, 317 ss.; M. FERRARESI, *Corte cost. n. 156/2025 e r.s.a.: il ritorno della vecchia, maggiore rappresentatività*, in *Giustiziacivile.com*, 2026; P. MONDA, *Le rappresentanze sindacali aziendali dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025: il passato ritorna?*, *ivi*; J. NANNINI, *L'art. 19 dello Statuto dei Lavoratori e l'insostenibile leggerezza della maggiore rappresentatività comparata dopo la sentenza 156/2025 della Corte Costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2026, 187 ss.; M. PALLINI, *La Consulta può molto...ma non tutto!*, in *LavoroDirittiEuropa*, 2026, 2 ss.; M. MAGNANI, *Le rappresentanze sindacali aziendali dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2026, 16 ss.; T. TREU, *Rappresentatività sindacale: contenuti e problemi della sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025*, *ivi*, 2 ss.; A. TURI, *Rappresentanze sindacali aziendali: si ritorna al punto di partenza*, *ivi*, 26 ss.

⁹¹ G. SILVESTRI, *Legge (controllo di costituzionalità)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IX, Torino 1994, 32; ID., *Intervento*, in AA.VV., *Atti della giornata in ricordo del Giudice emerito della Corte costituzionale Vezio Crisafulli*, Roma, 2011, reperibile in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/pubblicazioni/Giornata_Crisafulli.pdf, 54 e, sulla scorta di questi, D. TEGA, *La traiettoria delle rime obbligate. Da creatività eccessiva, a felix culpa, a gabbia troppo costrittiva*, in *Sistema penale*, 2/2021, 5 ss.

protagonismo. Di ciò si vede un riflesso nel costante ricorso ad una serie di accortezze: ci si è imbattuti in pronunce additive sempre precedute da moniti al legislatore o (se il caso consente) da decisioni dal tono meno interventista (l'interpretativa di rigetto, nel caso di specie); in motivazioni, quale che sia la formula impattante sulla discrezionalità legislativa, ove viene sempre precisato che l'intervento costituzionale “di segno positivo” deve essere inteso come “cedevole”⁹² rispetto ad un (sempre preferibile) intervento del legislatore parlamentare.

Ma, oltre a tale consapevolezza, che potremmo definire “sistemica”, in quanto strettamente legata alle questioni inerenti alla propria legittimazione ad intervenire nel rispetto dei poteri costituzionali e delle loro relazioni reciproche, la Corte ha esibito anche una differente consapevolezza, di ordine più pragmaticamente “normativo”. Si è potuto, infatti, verificare come il Giudice delle leggi abbia sempre voluto esplicitare che la preferenza verso il legislatore rappresentativo discende anche dalla circostanza che il proprio intervento additivo non è foriero una normazione *qualitativamente* comparabile con quella parlamentare⁹³, essendo solo quest'ultima frutto di un'opzione politica fra tutte le scelte discrezionali possibili e, pertanto, unica confacente ad offrire le risposte organiche e strutturali che sono precluse ad una produzione normativa operata “in rima” – sia essa obbligata o adeguata – sulle settoriali porzioni disciplinari coinvolte dal caso. Tale diversa consapevolezza si esprime in ulteriori accortezze, alle prime – certo – strettamente intrecciate: le pronunce additive vengono sempre accompagnate da un (ulteriore) monito al legislatore affinché intervenga a ri-disciplinare compiutamente⁹⁴ la normativa censurata; se il caso lo consente, la Corte cerca di far ricorso a formule più morbide rispetto all'additiva di regola.

Ma, oltre queste “costanti” della storia del rapporto con il legislatore, si è verificato pure come, nell'ultimo turno di tempo, sia stato dato avvio ad un nuovo corso, in relazione al quale v'è chi ha parlato di una «scelta maturata (...) di trasformare la discrezionalità legislativa in *argine temporaneo* alla decisione di merito»⁹⁵; chi di una *relativizzazione* del limite frapposto dalla discrezionalità legislativa alle possibilità del sindacato di legittimità, oramai «superabile ove non vi sia stato “seguito” all'invito ad esercitarla in concreto»⁹⁶; chi di un'«embrionale forma di “*procedimentalizzazione*”» degli interventi della Corte costituzionale, contrassegnata dalla “priorità di intervento legislativo”⁹⁷. Tutte formule che, pur con

⁹² «[I]nterinale», si dice nella sentenza n. 156 del 2025, § 8.3. *Cons. dir.*, utilizzando un'accezione più *temporalmente* connotata e che – potrebbe non essere superfluo sottolineare – è stata utilizzata anche nel comunicato stampa: «[e]videnziato che trattasi di una soluzione interinale, la Corte ha espresso l'auspicio che il legislatore intervenga con un'organica revisione normativa, “capace di valorizzare l'effettiva rappresentatività in azienda quale criterio di accesso alla tutela promozionale delle organizzazioni dei lavoratori”».

⁹³ Mutuando il lessico paretiano, v'è chi ha parlato di solutore “ottimale” e di “*second best*”: cfr. P. CARNEVALE, *Tre variazioni sul tema dei rapporti Corte costituzionale-legislatore rappresentativo*, cit., 11 ss.

⁹⁴ «[O]rganicamente», si dice nella sentenza n. 156 del 2025, § 9. *Cons. dir.*

⁹⁵ P. CARNEVALE, *Tre variazioni sul tema dei rapporti Corte costituzionale-legislatore rappresentativo*, cit., 8.

⁹⁶ Così, M. RUOTOLO, *L'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale*, cit., 648 ss.; ID., *Corte costituzionale e legislatore*, in *Dir. soc.*, 2020, 68 ss.

⁹⁷ A. GIUBILEI, *Discrezionalità legislativa e garanzia della Costituzione*, cit., 164.

differenti sfumature e accenti, rendono conto di – almeno – due elementi, congiuntamente considerati.

Il primo, di capitale importanza: che la Corte costituzionale rifiuta oramai, esplicitamente, di occupare un ruolo marginale nella storia legislativa, ogniqualvolta quest'ultima coincida con quella dell'attuazione costituzionale. Il secondo, almeno altrettanto importante, poiché necessario ad offrire una *giustificazione* al nuovo ruolo: la comparsa in scena si rende possibile solo nell'eventualità in cui il protagonista principale rifiuti la parte assegnatagli e questo rifiuto sia attestato dallo scorrere di un *tempo inerte*, che faccia emergere il silenzio dell'attore. Dentro la metafora, se la nostra storia fosse un libro, quello che finora avrebbe assunto la forma del romanzo sembrerebbe oramai acquisire quella di un libro-*game*, ove la Corte costituzionale compare, con ruolo marginale, nel capitolo in cui viene interrogata da un giudice (che si chiude con la sentenza – in vario modo – monitoria), mentre il capitolo successivo potrebbe essere scritto in due modi diversi e il ruolo che vi occuperà la Corte costituzionale (se del tutto assente o, addirittura, protagonista) dipende dalla scelta che farà il legislatore.

O, forse in maniera più suggestiva, se la nostra storia fosse una sceneggiatura teatrale, quella che finora sarebbe stata una tragedia in più atti (ove la Corte costituzionale sarebbe comparsa in tutti, come attrice non protagonista), adesso vedrebbe invece la Corte costituzionale apparire come possibile protagonista, ma solo a partire dal secondo, se non dal terzo, atto.

Protagonista solo *eventuale*, dunque, il cui orizzonte del possibile è lasciato nelle mani del legislatore ed il cui atteggiamento appare caratterizzato da una spiccata timidezza, se non, ancora, da una considerevole ritrosia. Questi caratteri appaiono risultare, in primo luogo, dal contestuale ricorrere del nostro nuovo attore anche a tutti gli strumenti decisionali appartenenti al suo precedente ruolo, in una convivenza di formule e modi – dai più “risalenti” ai più “recenti” – che non lascia presagire con certezza quale “maschera” verrà indossata. Ma emergono pure dalle singole vicende in cui la Corte ha rivendicato per sé questo ruolo “sostitutivo” del protagonista – legislativo – inerte. Per tornare alla vicenda da cui hanno preso le mosse le presenti riflessioni e che ha coperto un arco temporale tale da conoscere non solo un avvicendamento di “capitoli”, ma anche la progressiva rielaborazione del “genere letterario” di riferimento, è chiaro come questa nuova (eventuale) parte venga ancora intesa come quella di un co-protagonista (o, ancor meglio, di una “spalla”).

In ultima analisi, insomma, quella del monologo rimane ancora – e sempre – un'opzione non contemplata.