

**Rappresentanze sindacali aziendali
e rappresentatività comparata nazionale
(nota a Corte Cost., 8 ottobre 2025, n. 156)
di Ettore Innocenti e Marco Lai**

1. La vicenda giurisprudenziale

La sentenza n. 156 emessa dalla Corte costituzionale in data 8 ottobre 2025 trae origine dalla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 1, dello Statuto dei lavoratori, sollevata dal Tribunale di Modena in riferimento agli articoli 3 e 39 della Costituzione, «nella parte in cui esclude le associazioni sindacali “maggiormente o significativamente rappresentative” dalla possibilità di costituire rappresentanze sindacali aziendali».

Il giudice adito, chiamato ad esprimersi in merito al ricorso esperito dalla Segreteria provinciale di Modena di ORSA – Settore trasporti autoferro TPL – ai sensi dell'articolo 28 dello Statuto dei lavoratori per accertare la natura antisindacale del diniego opposto dalla Società Emiliana Trasporti Autofiloviari (SETA s.p.a.) alla costituzione di una rappresentanza sindacale aziendale, precisa che tale sindacato autonomo vanta presso l'unità produttiva interessata «un numero di iscritti superiore al 20 per cento dei lavoratori sindacalizzati, pari a circa il 10 per cento della forza lavoro complessiva».

Alla luce di tale constatazione, nel ritenere l'estromissione di ORSA – Settore trasporti autoferro TPL - dai tavoli negoziali aperti a livello aziendale e la conseguente opposizione alla costituzione della RSA configurabili come una violazione del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost. «sotto il profilo della disparità di trattamento tra sindacati» nonché «del pluralismo e della libertà di azione sindacale ex art. 39 Cost.», il Tribunale di Modena chiede in via principale una pronuncia ablativa che dichiari incostituzionale il riferimento nell'articolo 19, comma 1, dello Statuto dei lavoratori alla firma dei contratti collettivi di lavoro applicati, rimettendo alla discrezionalità dei giudici la selezione delle associazioni sindacali nell'ambito delle quali poter costituire le RSA sulla base di «criteri empirici di misurazione della rappresentatività» e, in via subordinata, «una pronuncia

additiva che consenta di estendere la legittimazione alla costituzione di RSA anche ai sindacati che abbiano acquisito una “significativa o maggioritaria rappresentatività” su base aziendale».

Nell’argomentare in diritto la propria decisione, la Corte costituzionale, dopo aver richiamato le modifiche intervenute nel corso degli anni rispetto al testo originario dell’articolo 19, comma 1, dello Statuto dei lavoratori,¹ precisa che nel caso di specie il *thema decidendum* risiede nella configurabilità della partecipazione all’attività negoziale, preliminare alla sottoscrizione del contratto collettivo applicato, quale criterio di rappresentatività sufficiente a legittimare la costituzione di RSA titolari dei diritti sindacali riconosciuti dal titolo III° dello Statuto dei lavoratori; dovendosi in particolare evitare il rischio di abuso da parte del datore di lavoro del c.d. *potere di accreditamento* (consistente nel privilegiare o discriminare le associazioni sindacali «sulla base non già del rapporto con i lavoratori, che rimanda al dato oggettivo (e valoriale) della loro

¹ Secondo la Corte Cost. «3.2. – Il testo originario [...] contemplava due distinti criteri di legittimazione alla costituzione delle RSA. Queste, infatti, potevano essere costituite, ad iniziativa dei lavoratori, nell’ambito: a) delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale; b) delle associazioni, non affiliate a tali confederazioni, che fossero tuttavia firmatarie di contratti collettivi, nazionali o provinciali, applicati nell’unità produttiva. Tramite il criterio di cui alla lettera a), il legislatore presumeva che l’associazione aderente a una confederazione maggiormente rappresentativa sul piano nazionale fosse rappresentativa anch’essa sul piano aziendale (in tal senso, si parlava di “rappresentatività presunta”); tramite il criterio di cui alla lettera b), la rappresentatività del sindacato era accertata mediante un indice negoziale, ovvero la stipulazione di un contratto collettivo applicato nell’unità produttiva, un contratto tuttavia di livello almeno provinciale, escluso quindi il contratto aziendale.»

«3.3. – Per effetto dell’art. 1 del d.P.R. 28 luglio 1995, n. 312 [...] il primo comma dell’art. 19 statuto lavoratori risulta formulato nel senso che le RSA «possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, nell’ambito: delle associazioni sindacali, che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell’unità produttiva». Venuto meno il criterio dell’affiliazione confederale, è rimasto quello della firma, esteso ai contratti aziendali mediante l’elisione delle parole «nazionali o provinciali». *Omissis...*

«3.5. – Con la sentenza n. 231 del 2013, questa Corte ha affrontato un caso che, regolato in base al criterio della firma, avrebbe avuto un esito disallineato rispetto ai principi costituzionali. Si trattava invero di un’associazione dei lavoratori di conclamata rappresentatività, la quale, pur avendo partecipato fattivamente alle trattative per la stipula del contratto collettivo, aveva deciso infine di non sottoscriverlo, restando così priva dei diritti di agibilità sindacale [...]. Questa Corte ha rilevato che, «nel momento in cui viene meno alla sua funzione di selezione dei soggetti in ragione della loro rappresentatività e, per una sorta di eterogenesi dei fini, si trasforma [...] in meccanismo di esclusione di un soggetto maggiormente rappresentativo a livello aziendale o comunque significativamente rappresentativo, si da non potersene giustificare la stessa esclusione dalle trattative, il criterio della sottoscrizione dell’accordo applicato in azienda viene inevitabilmente in collisione con i precetti di cui agli artt. 2, 3 e 39 Cost.». Ha quindi dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 19, primo comma, statuto lavoratori, «nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell’ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell’unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell’azienda».

rappresentatività e, quindi, giustifica la stessa partecipazione alla trattativa, bensì del rapporto con l'azienda, per il rilievo condizionante attribuito al dato contingente di avere prestato il proprio consenso alla conclusione di un contratto con la stessa» - Corte cost., 23 luglio 2013, n. 231).²

Al riguardo, la Corte costituzionale propende per l'inidoneità del criterio selettivo in questione (la partecipazione alle trattative per il contratto) ad eliminare qualsiasi rischio di distorsione del potere datoriale di accreditamento.

Fermo restando quanto espressamente disposto per il Pubblico impiego³ e dal Testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014,⁴ si ritiene infatti che nei rapporti sindacali di diritto privato esterni al sistema interconfederale, come nel caso di specie, il principio civilistico di *buona fede* – a cui le parti devono uniformarsi anche nello svolgimento delle trattative e nella formazione del contratto (art. 1337 c.c.) – rappresenti un presidio debole di selezione delle associazioni di lavoratori ammesse alle trattative (e delle conseguenti prerogative del titolo III° dello Statuto dei lavoratori).

Alla luce di tali considerazioni, dopo aver rigettato l'istanza principale di pronuncia ablativa del Tribunale di Modena,⁵ la Corte accorda prevalenza al parametro della

² Secondo la Corte Cost. la questione attuale, diversamente dal precedente del 2013, concernente un sindacato "*trattante e non firmante*", riguarda ora un sindacato "*non trattante e non firmante*", cfr. punto 4.1.

³Per quanto concerne il Pubblico impiego, in ottemperanza ai principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione (art. 97, c. 2, Cost.), la selezione degli interlocutori negoziali avviene sulla base di una misurazione oggettiva della rappresentatività sindacale che prescinde dalla discrezionalità del datore di lavoro nel riconoscere o meno la controparte al tavolo negoziale (artt. 42 – 43 d.lgs. n. 165/2001). In particolare, la Consulta precisa che «l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), ovvero il rappresentante istituzionale della parte datoriale pubblica, ammette alla contrattazione collettiva nazionale le organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto o nell'area una rappresentatività non inferiore al 5 per cento, 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), dal che deriva la legittimazione a costituire RSA dell'organizzazione sindacale ammessa alla trattativa su questa base percentuale».

⁴Nella parte III del Testo unico sulla rappresentanza, del 10 gennaio 2014, ai fini del riconoscimento dei diritti sindacali, di cui all'art. 19 e seguenti, della legge n. 300 del 1970, si intendono per organizzazioni sindacali partecipanti alla negoziazione quelle dotate di una soglia minima di rappresentatività pari al 5% quale media tra dato associativo ed elettorale, che hanno contribuito alla definizione della piattaforma negoziale e preso parte alla delegazione trattante l'ultimo rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro.

⁵La Corte precisa che la rimessione *in toto* all'opera interpretativa giudiziale dell'individuazione delle fattispecie di rappresentatività effettiva idonee a legittimare l'iniziativa dei lavoratori ai sensi dell'articolo 19, comma 1, dello Statuto dei lavoratori si pone in contrasto con l'orientamento giurisprudenziale consolidato secondo cui «il criterio scaturito dalla consultazione referendaria del 1995 e dalla addizione effettuata con la sentenza n. 231 del 2013, ove non connotato da elementi discriminatori, [...] costituisce un idoneo indice di rappresentatività».

rappresentatività comparativa sul piano nazionale rispetto a quello della rappresentatività maggioritaria o significativa – evocate in via subordinata come criteri integrativi di selezione delle associazioni sindacali nell’ambito delle quali costituire le RSA – in quanto avvalorato da molteplici riscontri normativi già rinvenibili nel nostro ordinamento (tra cui è da sottolineare la legge n. 76/2025, sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese).⁶

Per i motivi sopra enunciati, fatto salvo il criterio di rappresentatività riconducibile alla negoziazione del contratto collettivo applicato, la Consulta accoglie pertanto parzialmente la richiesta di pronuncia additiva avanzata dal Tribunale di Modena dichiarando costituzionalmente illegittimo l’articolo 19, comma 1 dello Statuto dei lavoratori «nella parte in cui non prevede che le rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori [...] anche nell’ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale», rivolgendo inoltre al legislatore il monito, già sollevato 12 anni prima con la sentenza n. 231/2013, a riscrivere organicamente la disposizione censurata nel senso di «valorizzare l’effettiva rappresentatività in azienda quale criterio di accesso alla tutela promozionale delle organizzazioni dei lavoratori».

2. Le questioni aperte

Il riferimento della Corte costituzionale alle «associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale», nell’escludere una misurazione della rappresentatività a livello aziendale o territoriale, lascia aperta la possibilità di una comparazione di tutte le organizzazioni sindacali, a prescindere dal settore economico in

⁶Secondo la Corte «8.1. – Elevata a modello dall’art. 2, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro [...]), la figura dei sindacati comparativamente più rappresentativi è divenuta il punto di riferimento dell’evoluzione normativa, specie nell’ambito della negoziazione collettiva, anche in funzione del contrasto ai fenomeni di *dumping* indotti dalla prassi dei cosiddetti contratti-pirata. Alle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale si riferiscono, tra gli altri, l’art. 8, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 [...] relativo alla contrattazione collettiva di prossimità [...] e l’art. 51, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 [...] concernente l’integrazione pattizia della tipologia contrattuale. Più di recente, tale riferimento si rinviene anche nell’art. 11, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici [...]) in ordine al contratto collettivo applicabile al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni, e nell’art. 2, comma 1, lettera e), della legge 15 maggio 2025, n. 76 (Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese)».

cui esercitano la rappresentanza. Tuttavia, secondo un'interpretazione teleologica dell'articolo 19, comma 1, dello Statuto dei lavoratori coerente alla funzione selettiva che ha ispirato il legislatore del 1970 nel regolare l'accesso alla legislazione premiale del titolo III° secondo «l'effettività dell'azione sindacale» (in tal senso Corte cost., 27 giugno 1996, n. 244), il perimetro della comparazione deve limitarsi alle OO.SS. operanti nel settore di riferimento dell'unità produttiva interessata dalla costituzione della RSA, identificabile tramite il codice alfanumerico della contrattazione collettiva nazionale a cui il CNEL ricollega il codice Ateco dell'impresa in questione all'interno dell'apposito archivio nazionale.⁷

Una questione ulteriore riguarda l'adeguatezza del criterio della maggiore rappresentatività comparata a selezionare i sindacati nell'ambito dei quali costituire le RSA. Al riguardo, si ricorda che la finalità perseguita dalle disposizioni legislative espressamente richiamate dalla Corte costituzionale risiede nella necessità di delimitare la contrattazione collettiva destinataria delle norme di rinvio (art. 2, c. 1, lett. m), d.lgs. n. 276/2003; art. 8, c. 1, d.l. n. 138/2011 conv. in l. n. 148/2011; art. 51 d.lgs. n. 81/2015; art. 11, c. 1, d.lgs. n. 36/2023; art. 2, c. 1, lett. e), l. n. 76/2025). Sul punto, stante l'assenza di un limite massimo di rappresentanze sindacali aziendali per ogni unità produttiva, l'interpretazione dell'articolo 19, comma 1, dello Statuto dei lavoratori - fornita ora dalla Consulta con la sentenza n. 156/2025 – richiede che la rappresentatività effettiva rivendicata a livello aziendale trovi conferma nella maggiore rappresentatività comparata espressa a livello nazionale dalle parti firmatarie.⁸

⁷Un'argomentazione a sostegno di tale interpretazione deriva dall'associazione operata spesso dal legislatore tra la delimitazione settoriale ed il criterio della rappresentatività comparata nazionale. Al riguardo, basti pensare all'articolo 29, comma 1 *bis* del decreto legislativo n. 276/2003, che riconosce al personale del settore privato impiegato nell'appalto o subappalto di opere e servizi «un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicato nel settore e per la zona strettamente connessi con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto». Cfr. M. MARAZZA, *Rappresentanza sindacale in azienda dopo Corte cost. n. 156/2025 (più rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro, nuovi strumenti per governare il dumping contrattuale)*, in "giustiziavivile.com", 2025, 11, pp. 6 – 8 *passim*.

⁸In merito al livello nazionale della maggiore rappresentatività comparata, si ricorda che nel caso di specie spetterà al Tribunale di Modena accertare se la rappresentatività effettiva rivendicata da ORSA – Settore trasporti autoferro TPL a livello aziendale trovi conferma nel settore economico in cui opera SETA s.p.a. e, così facendo, stabilire se il diniego opposto da quest'ultima alla costituzione della rappresentanza sindacale aziendale integra una fattispecie di condotta antisindacale ex art. 28 St. lav. lvi, pp. 9 – 15 *passim*.

3. Spunti conclusivi

Si è messo in rilievo come la sentenza n. 156/2025 della Consulta, anche ai fini del riconoscimento dei diritti sindacali di cui all'art. 19 e seguenti della legge n. 300, del 1970, valorizzi la nozione di "associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale".

È da sottolineare come tale riferimento, piuttosto che il richiamo al criterio della maggiore o significativa rappresentatività, contribuisca a mitigare il rischio della costituzione di RSA titolari delle agibilità sindacali del titolo III° dello Statuto dei lavoratori, nell'ambito di organizzazioni sfornite di una rappresentatività effettiva.⁹

Come suggerito dalla stessa Corte Cost., si auspica peraltro un'interpretazione del criterio della rappresentatività comparata nazionale sulla base degli indici di misurazione stabiliti dal Testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014 e, più in generale, dal sistema di autoregolamentazione elaborato a livello interconfederale, tenuto conto delle differenze tra i diversi settori produttivi.¹⁰

Si è osservato come il "costante riferimento della Corte ai modelli del lavoro pubblico e al Testo unico della rappresentanza come "standard" applicativi rivela (che)... tali

⁹Inoltre, nell'ottica di contrasto al c.d. *dumping* contrattuale, si tenga conto che il riferimento alla rappresentatività comparata legittima i sindacati che soddisfano tale requisito sul piano nazionale a costituire le loro RSA nei luoghi di lavoro laddove operi la contrattazione collettiva "pirata", che non li vede inclusi tra le parti firmatarie o partecipanti alla negoziazione. Cfr. *ivi*, p. 15.

¹⁰Industria: secondo gli accordi interconfederali tra Confindustria e Cgil, Cisl, Uil (Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014, Accordo di modifica al Testo Unico sulla rappresentanza del 4 luglio 2017 nonché Contenuti e indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva di Confindustria e Cgil, Cisl, Uil del 9 marzo 2018), la soglia minima di rappresentatività sindacale pari al 5% si ricava dalla media operata dall'Inps tra il dato associativo, raccolto direttamente sulla base delle dichiarazioni contributive Uniemens, e quello elettorale – che si riferisce all'esito delle votazioni delle RSU – raccolto dall'Ispettorato del lavoro territorialmente competente.

Cooperazione: nel confermare la media tra dato associativo ed elettorale quale indice di misurazione della rappresentatività sindacale, gli accordi interconfederali tra Agci, Confcooperative, Legacoop e Cgil, Cisl, Uil (Accordo sulla rappresentanza del 28 luglio 2015 e Accordo interconfederale sulle linee guida per la riforma delle relazioni industriali del 12 dicembre 2018) affidano la raccolta del dato elettorale ad un Comitato regionale dei garanti (Crg).

Commercio: alla luce dell'Accordo sulla rappresentanza tra Confcommercio e Cgil, Cisl, Uil del 26 novembre 2015, gli indici di rappresentatività sindacale non si limitano al dato associativo ed elettorale, ma riguardano anche il numero di vertenze registrate nel triennio precedente il rinnovo del CCNL e le pratiche per la disoccupazione certificate dall'Inps, la cui raccolta è rimessa ad un Comitato regionale paritetico (Crp).

Artigianato: l'Accordo sulla rappresentanza del 23 novembre 2016 tra Confartigianato Imprese, Cna, Casartigiani, Clai e Cgil, Cisl, Uil configura l'adesione al sistema della bilateralità come indice ulteriore di rappresentatività sindacale rispetto al dato associativo, raccolto dall'Inps, ed a quello elettorale raccolto dal Comitato regionale.

modelli...ricevono oggi un avallo istituzionale che li proietta in una dimensione quasi normativa...”, qualificandoli quali parametri di riferimento per l’interprete.¹¹

Una strada da percorrere in attesa di una più compiuta rivisitazione degli accordi interconfederali esistenti.

¹¹In tal senso B. CARUSO, *La rappresentatività sindacale dopo la sentenza della Corte cost. n. 156/2025: dalla soluzione arbitrale alla suplenza sistemica*, in “giustiziacivile.com”, 2025, 11, p. 8 secondo cui «Ne deriva una conseguenza immediata per la giurisprudenza ordinaria. Di fronte all’indeterminatezza della formula costituzionale, i giudici del lavoro non possono limitarsi alla generica ricerca di una “comparativa rappresentatività” nazionale. Devono invece ancorare il giudizio a criteri empiricamente verificabili, e cioè [...] alle regole del Testo Unico del 2014». Per una disamina di carattere generale sull’opportunità di un canale di comunicazione tra ordinamento intersindacale e statuale in materia di rappresentatività si rinvia a M. D’ANTONA (a cura di), *Diritto sindacale in trasformazione. Letture di diritto sindacale*, Jovene, Napoli 1990.