



Numero 2 / 2026

Maria Teresa CARINCI

**Chi rappresenta i lavoratori in azienda? L'art. 19 St. dopo
C.Cost. 156/2025: le questioni sul tappeto**

Chi rappresenta i lavoratori in azienda? L'art. 19 St. dopo C.Cost. 156/2025: le questioni sul tappeto*

Maria Teresa CARINCI

Ordinaria di diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Milano

Sommario: 1. C.Cost. 156/2025: contenuti e impatto di sistema. 2. È individuabile un “fil rouge” che unisce le pronunce della Corte costituzionale sull'art. 19 St.lav. ? 3. L'evoluzione dell'art. 19 St.lav. alla luce delle pronunce della Corte costituzionale. 4. Le questioni rimaste aperte dopo la pronuncia della Corte: alcune domande ineludibili.

1. C. Cost. 156/2025: contenuti e impatto di sistema.

Com'è noto la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi, a seguito di un'ordinanza di rimessione del Tribunale di Modena¹, circa la legittimità costituzionale dell'art. 19 St.lav. in relazione agli artt. 3 e 39 Cost., con la sentenza 156/2025² ha accolto la questione di costituzionalità prospettata in via (non principale, ma) subordinata³ dal giudice remittente e, tramite una pronuncia additiva di accoglimento, ha aggiunto al testo della norma un'ulteriore ipotesi legittimante la costituzione di r.s.a in azienda.

Se infatti nella versione previgente la norma statutaria prevedeva che: “Rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, nell'ambito: delle associazioni sindacali, che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva”. Oggi a seguito di C.Cost. 156/2025 si aggiunge l'ulteriore ipotesi per cui “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”.

In virtù della pronuncia della Corte costituzionale, dunque, la norma statutaria cambia profondamente; tuttavia, misurare già da adesso la portata di quel cambiamento pare un'operazione difficile.

Da una parte infatti è chiaro che, d'ora in poi, la forza del sindacato nel cui ambito la r.s.a. potrà essere costituita non verrà più misurata prendendo a punto di riferimento la sola efficacia dell'azione sindacale al tavolo negoziale e, dunque, misurando la forza del sindacato nei confronti

*I contributi raccolti in questo numero della Rivista costituiscono la rielaborazione degli interventi svolti dai relatori al Convegno - tenutosi il 18 dicembre 2025 presso l'Università degli Studi di Milano - dal titolo “*Chi rappresenta i lavoratori in azienda? Il nuovo art. 19 dello Statuto dei lavoratori dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025 e le ricadute sul sistema di relazioni industriali*”.

¹ Cfr. Trib. Modena, ordinanza del 14 ottobre 2024, in *GU della Repubblica italiana*, n. 49, Prima serie speciale, 2024.

² C.Cost., 30 ottobre 2025, n. 156.

³ Con la propria ordinanza, infatti, il Tribunale di Modena aveva chiesto alla Corte in via principale di emettere “una pronuncia di tipo demolitorio” da cui conseguisse l'affidamento ai giudici ordinari del compito di riempire il vuoto legislativo mediante l'impiego di criteri empirici di misurazione della rappresentatività sindacale e in via subordinata invece di emettere una “pronuncia di tipo additivo” volta ad estendere la legittimazione a costituire r.s.a. anche ai sindacati dotati di una “significativa maggiore rappresentatività” su base aziendale, salva la facoltà della Corte di individuare criteri alternativi.

della sola controparte datoriale nella cui struttura organizzativa la r.s.a. deve essere costituita. La forza del sindacato, difatti, potrà essere misurata anche con altri parametri – non meglio specificati – ed in altri ambiti – diversi dal solo livello aziendale –, in considerazione di parametri il cui scopo è porre a confronto la forza relativa dei vari soggetti sindacali a livello nazionale.

D'altra parte è evidente che il “non detto” più assordante della pronuncia concerne proprio i requisiti che devono contraddistinguere il sindacato perché possa essere qualificato come “comparativamente più rappresentativo sul piano nazionale”. Come dire, la mancata definizione da parte della Corte di cosa debba esattamente intendersi per “sindacato comparativamente più rappresentativo sul piano nazionale” rende difficile misurare la portata del cambiamento. E questo è il punto cruciale su cui si soffermeranno i contributi che seguono.

Nonostante questa incertezza non pare però si possa dubitare del fatto che il nuovo criterio della “rappresentatività comparativa”, “innestato” dalla Corte all'interno dell'art. 19 St.lav., sia destinato in prospettiva ad avere un effetto di sistema su tutto l'assetto del diritto sindacale. La norma statutaria è infatti al centro del diritto sindacale promozionale, deputata com'è a rafforzare selettivamente, all'interno dei luoghi di lavoro, certi sindacati e non altri e cioè a promuovere la cellula-base di certi sindacati proprio laddove il sindacato nasce, si rafforza ed esplica concretamente la propria azione di tutela dei lavoratori. Da qui il grande rilievo della pronuncia della Corte.

Lasciando ai contributi che seguono il compito di cimentarsi con il significato da attribuire alla locuzione “sindacato comparativamente più rappresentativo sul piano nazionale” anche alla luce degli altri snodi del sistema a cui il legislatore fa ad esso riferimento, in questa breve introduzione intendo invece soffermarmi sulle pronunce della Corte costituzionale che hanno via via inciso sulla norma statutaria.

Esiste infatti a mio parere un “*fil rouge*” che guida tutte le pronunce della Corte costituzionale in materia, che vale la pena di ripercorrere, perché potrebbe contribuire a fornire la giusta interpretazione del nuovo criterio ora innestato nella norma.

2. È individuabile un “fil rouge” che unisce le pronunce della Corte costituzionale sull'art. 19 St.lav. ?

Le modifiche via via intervenute dal 1970 ad oggi nell'ambito del “sistema sindacale di fatto” (cioè nei rapporti di forza fra organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro; nella tipologia di organizzazione assunta dai soggetti rappresentativi, unitaria ed accentrata o invece frammentata; nell'individuazione del baricentro dell'azione sindacale a livello centralizzato o decentrato, ecc.) avrebbero più volte richiesto di adattare l'art. 19 St.lav. al fine di preservarne la funzione originaria – quella di promozione del (di un determinato) sindacato nei luoghi di lavoro – e per tal via la compatibilità della norma con gli artt. 3 e 39 Cost.

Tuttavia, com'è noto, tale compito di “adattamento” della norma statutaria all'evolversi della realtà non è mai stato assolto dal legislatore, nonostante le plurime sollecitazioni della Consulta.

Viceversa, è stata la Corte costituzionale – ed altresì il noto *referendum* abrogativo del 1995 – ad intervenire modificando o reinterpretando a più riprese la norma per adeguarla al variare del contesto.

È evidente, però, come ben diversi siano i margini di manovra propri della legge – che per sua natura può innovare anche in profondità il sistema con previsioni innovative che tengano conto di tutte le variabili in gioco – e viceversa i margini di manovra propri di un intervento della Corte

costituzionale (o di un *referendum* abrogativo) – che può operare unicamente incidendo su norme già presenti nel sistema. Affermazione questa valida ovviamente anche con riferimento a C.Cost. 156/2025, cui dunque sarebbe ingeneroso rimproverare di aver lasciato aperti molti problemi interpretativi.

Quale dunque è il “fil rouge” che sorregge tutte le pronunce della Corte sull’art. 19 St.lav. dalle origini ad oggi ?

A mio parere tutti gli interventi della Corte possono essere ricondotti alla volontà di salvaguardare l’obiettivo di fondo della norma statutaria – riconosciuto come tale già dalla prima pronuncia: C.Cost. 54/1974 – e, cioè, quello di promuovere e sostenere nei luoghi di lavoro un sindacato che nei fatti si sia già dimostrato forte ed effettivamente rappresentativo in concreto degli interessi collettivi dei lavoratori. Ed è proprio quella finalità, a mio parere, che la Corte continua a perseguire ed a voler preservare nella sua giurisprudenza.

È bene subito sottolineare anche come nelle pronunce della Corte quel requisito dell’effettiva rappresentatività del sindacato abbia oscillato nel tempo fra la promozione, dapprima, del sindacato in possesso di quella caratteristica a livello centralizzato (confederale, nazionale) e poi, in una stagione intermedia, invece a livello aziendale.

Si profila allora oggi a fronte di una situazione di fatto ormai sotto gli occhi di tutti – l’exasperata frammentazione che affligge le attuali organizzazioni sindacali e la concorrenza al ribasso che spesso si innesca fra le moltissime sigle sindacali presenti e sovrapposte negli stessi ambiti – quale debba essere il livello di rappresentatività rilevante per la promozione del sindacato in azienda: confederale, nazionale, aziendale ? Una questione a cui C.Cost. 156/2025 non dà – e non avrebbe potuto dare⁴ – risposta e a cui cercano invece di rispondere i contributi che seguono.

3. L’evoluzione dell’art. 19 St.lav. alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale.

Com’è noto l’art. 19 St.lav. nella sua versione originaria prevedeva che, ad iniziativa dei lavoratori, potessero essere costituite r.s.a. nei luoghi di lavoro in due casi : “*a) delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale*” e “*b) delle associazioni sindacali, non affiliate alle predette confederazioni, che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell’unità produttiva*”.

La norma originaria, dunque, per come formulata e per come poi applicata dalla giurisprudenza, intendeva promuovere in azienda, da una parte, il sindacato confederale e, dall’altro, quel sindacato non confederale (autonomo) che però potesse dimostrare la propria forza rappresentativa tramite la stipulazione di contratti collettivi sovra-aziendali (nazionali e territoriali) applicati in azienda.

La scelta del legislatore del 1970 fu allora chiaramente volta a privilegiare innanzitutto le confederazioni, ritenute in quel momento per le loro caratteristiche (numero di lavoratori rappresentati; trasversalità dei gruppi rappresentati; capacità di operare una sintesi fra gli interessi dei lavoratori occupati ed anche fra lavoratori occupati ed inoccupati), i soggetti sindacali più

⁴ La Corte infatti era inevitabilmente vincolata dalle disposizioni vigenti e non avrebbe in alcun modo potuto modificare le scelte già compiute dalla legge. Ci si riferisce qui in particolare a quella legislazione di rinvio che fa riferimento al contratto collettivo stipulato dal “sindacato comparativamente più rappresentativo”, molto spesso (ma non sempre) individuato nel sindacato che possiede tali caratteristiche a livello nazionale.

forti nel contesto socio-economico dell'epoca e, pertanto, capaci di esplicitare al massimo grado la forza rappresentativa dei lavoratori⁵.

La norma statutaria nella sua versione originaria “fotografava”, dunque, innanzitutto la situazione sindacale di fatto, promuovendo in azienda il sindacato in quel momento più forte, le confederazioni appunto. D'altro lato, però, includeva nello spettro della legislazione di sostegno anche il sindacato autonomo che si fosse comunque dimostrato forte nel contesto produttivo in cui la r.s.a doveva essere costituita, in quanto capace, *in primis*, di stipulare un contratto collettivo extra aziendale (nazionale o territoriale) e, poi, di imporre alla controparte datoriale la sua applicazione in azienda.

La scelta del legislatore del 1970 fu dunque del tutto coerente con la situazione sindacale di fatto di quel periodo, segnata innanzitutto dalla forza reale delle tre grandi “centrali” confederali e dal loro agire unitario; senza peraltro trascurare la possibilità che in certi settori o in certi ambiti altri soggetti sindacali, pur senza confluire nelle confederazioni, fossero comunque nei fatti dotati di effettiva forza rappresentativa di ampi segmenti della forza lavoro – dimostrata e verificata attraverso la stipulazione, prima, e l'applicazione in azienda, poi, di un contratto collettivo extra-aziendale (nazionale o territoriale).

a) *Corte costituzionale 54/1974 (sentenza di rigetto).*

La Corte costituzionale, del resto, già nella prima sentenza sull'art. 19 St.lav. (C.Cost. 54/1974), nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte da numerosi giudici remittenti con riferimento agli artt. 3 e 39 Cost., affermò la legittimità costituzionale della norma, ritenendo che la scelta compiuta dal legislatore dello Statuto fosse razionale e consapevole: *razionale* perché i criteri individuati dalla norma (sia nella lettera a che nella lettera b dell'art. 19 St.lav.) fossero rivolti a rilevare la effettiva capacità rappresentativa delle organizzazioni sindacali nel cui ambito le r.s.a. potevano essere costituite; *consapevole* perché l'obiettivo perseguito dalla disposizione – ulteriore rispetto al mero riconoscimento della libertà sindacale assicurata a tutte le organizzazioni sindacali dall'art. 39, c. 1, Cost. – fosse quello di promuovere in azienda quelle organizzazioni sindacali che nei fatti si fossero dimostrate più forti ed incisive rispetto alle controparti datoriali.

Nella lettura di C.Cost. 54/1974, dunque, l'art. 19 St.lav. doveva essere inteso quale norma promozionale, non limitativa.

Innanzitutto il criterio previsto dalla (allora) lett. a) (che legittimava la costituzione di r.s.a. nell'ambito di “associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale”) non implicava alcuna comparazione fra le varie confederazioni presenti nel sistema sindacale di fatto – come avrebbe invece potuto suggerire la formulazione letterale della norma –, ma alludeva unicamente all'effettiva capacità rappresentativa di quelle confederazioni, capaci di farsi effettivamente portatrici degli interessi di un'ampia platea di lavoratori e di tutelarne efficacemente gli interessi nei confronti della controparte datoriale.

Scriva infatti C. Cost. 54/1974 (punto 4 Considerazioni in diritto): “La razionalità della scelta compiuta dal legislatore nella sfera della sua discrezionalità per il soddisfacimento di reali esigenze economico-sociali risulta evidente, esaminando i due requisiti alternativi richiesti dall'art. 19

⁵ Oltre che di ricomporre le spinte particolaristiche che si erano manifestate negli anni 1968/1969: mi riferisco in particolar modo al “riassorbimento” dei consigli dei delegati, nati dal basso per spontanea aggregazione dei lavoratori, affermatasi nelle aziende a seguito delle contestazioni del 1968, che in seguito le Confederazioni riconobbero quali loro articolazioni di base (v. Il Patto federativo fra CGIL, CISL e UIL, varato il 3 luglio e approvato definitivamente il 24 luglio 1972 che riconobbe Il Consiglio dei delegati quale “istanza sindacale di base con poteri di contrattazione sui posti di lavoro”).

perché nell'ambito di associazioni sindacali possa essere conferita, ad esclusiva iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, rappresentanza sindacale aziendale. Col primo di questi requisiti, cioè l'aderenza dell'associazione "alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale", il legislatore ha indicato un criterio valutativo, la cui esistenza è verificabile in ogni momento. Tale criterio non si riferisce ad una comparazione fra le varie confederazioni nazionali, sibbene ad una "effettività" – che può essere sempre conseguita da ogni confederazione sindacale – della loro forza rappresentativa, così dovendosi interpretare la norma in base ad una valutazione del sistema nel quale essa si inserisce e che è caratterizzato, appunto, dall'evidente intento di circoscrivere le rappresentanze aziendali in un ambito nel quale ai poteri ad esse riconosciuti faccia riscontro un'effettiva capacità di rappresentanza degli interessi sindacali. [...] Pertanto la facoltà riconosciuta ai lavoratori in ogni unità produttiva di costituire rappresentanze aziendali può essere esercitata nell'ambito di ogni associazione aderente ad una confederazione che abbia raggiunto una reale effettività rappresentativa sul piano nazionale”.

D'altra parte, anche il secondo requisito (posto dalla lett. b dell'art. 19 St.lav.) secondo la pronuncia muoveva nella stessa direzione (punto 4 Considerando in diritto): “A questo criterio il legislatore ne ha aggiunto alternativamente un altro, basato sul riferimento preciso ed oggettivo ad un fatto specifico, la cui realizzazione è aperta ad ogni singola associazione sindacale, cioè l'aver firmato contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro, applicati nell'unità produttiva. Trattasi quindi di scelta consapevole del legislatore non censurabile da questa Corte, scelta che non limita la libertà sindacale garantita dall'art. 39 della Costituzione ed attuata dall'art. 14 della legge n. 300 del 1970. [...] Tali sono infatti quelle che abbiano conseguito i requisiti oggettivi che il legislatore ritiene necessari per adempiere alla rappresentanza aziendale: indicando tali requisiti, particolarmente significativi della forza rappresentativa, non si opera alcuna discriminazione fra le associazioni sindacali anche in quanto i requisiti stessi non sono attribuibili né dal legislatore né da altre autorità né possono sorgere arbitrariamente o artificialmente, ma sono sempre direttamente conseguibili e realizzabili da ogni associazione sindacale soltanto per fatto proprio o in base a propri atti concreti e sono oggettivamente accertabili dal giudice ove sorgano controversie la cui decisione richieda la valutazione della legittima costituzione di una concreta rappresentanza sindacale”.

È noto come in seguito la giurisprudenza, sia di merito che di legittimità, in via interpretativa, allargherà progressivamente le maglie dell'art. 19 St.lav. versione originaria, includendo nel novero delle Confederazioni nel cui ambito potevano essere costituite le r.s.a. anche soggetti sindacali non aderenti alle tre grandi centrali confederali CGIL, CISL e UIL. Ciò sulla scorta di una serie di indici – tratti anche dalla legge istitutiva del CNEL (v. art. 4, 5 comma, l. 936/1986) quali l'adesione al sindacato di un elevato numero di lavoratori, l'equilibrata diffusione di tale sindacato nell'ambito di diverse categorie e settori). Tuttavia, anche l'operazione giurisprudenziale di ampliamento del raggio di applicazione dell'art. 19 St.lav. muove – in considerazione degli indici utilizzati – nel segno della riaffermazione di quel principio di effettività posto alla base della norma statutaria fin da C. Cost. 54/1974.

b) C. Cost. 334/1988 (sentenza di rigetto).

A molti anni di distanza, la Corte con la sentenza 334/1998 è intervenuta nuovamente sull'art. 19 St.lav., ribadendo il principio già espresso nel 1974.

Si legge infatti nella pronuncia (punto 2.3 del Considerato in diritto): “Questa Corte [...] ha già ritenuto, nella sentenza n. 54 del 1974, che il criterio di selezione della "maggiore rappresentatività" è razionale in quanto coerente alle esigenze di equilibrio e funzionalità

connesse alla specifica area di intervento in cui la disposizione impugnata è destinata ad operare. [...] L'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale ha d'altra parte condotto da tempo all'individuazione di un complesso di indici sufficientemente precisi [...] che consentono all'interprete – a prescindere da elencazioni legislative dettate ad altri fini – di verificare nei singoli casi concreti la sussistenza del requisito della "maggiore rappresentatività" misurandola sull'effettività di questa e non su assunzioni aprioristiche: e ciò convalida l'opinione già espressa da questa Corte nel 1974 e condivisa dal giudice di legittimità, secondo cui la formula legislativa prescrive una valutazione non comparativa ma rafforzativa della rappresentatività e delinea una categoria aperta, cui può accedere ogni organizzazione sindacale che raggiunga la consistenza e possieda le caratteristiche evidenziate dagli elementi sintomatici sopra richiamati". Nello stesso passaggio la Corte precisa poi che quegli indici – volti a rilevare l'effettività della forza sindacale – da una parte conducono ad una aggregazione degli interessi scongiurando l'eccessiva frammentazione dei soggetti sindacali e, dall'altra, sottraggono il criterio della "maggiore rappresentatività" al potere di accreditamento datoriale (sempre punto 2.3 Considerato in diritto): "È chiaro, innanzitutto, che un meccanismo selettivo di sostegno qualificato dall'azione sindacale nei luoghi di lavoro deve non solo rifiutare logiche puramente aziendalistiche, estranee al ruolo a questa assegnato dalla Costituzione, ma evitare sia i pericoli di eccessiva frammentazione della rappresentanza sindacale segnalati nella citata sentenza, sia un'incidenza nella sfera dell'imprenditore dei diritti ad essa concessi (di assemblea, a permessi retribuiti, ecc.) non proporzionata alle esigenze di efficace esercizio di questi. Ma soprattutto, l'efficienza rappresentativa assicurata dal criterio di selezione in discorso si appalesa funzionale al carattere indivisibile degli interessi dei lavoratori che tali rappresentanze sono chiamate a tutelare ed idonea a dar vita ad organismi sufficientemente stabili ai fini di un proficuo confronto con le parti imprenditoriali".

In quello scorcio finale del secolo scorso, però – sotto la spinta di fenomeni epocali quali la globalizzazione dei mercati e l'avvento delle nuove tecnologie – la situazione reale delle relazioni sindacali stava rapidamente mutando: in quegli anni si assiste, infatti, al declinare della capacità di aggregazione delle grandi confederazioni sindacali ed all'emergere sempre più massiccio di forme di sindacalismo autonomo capace di mobilitare i lavoratori sia per rivendicazioni settoriali, sia per soddisfare esigenze politico-economiche più generali.

c)C. Cost. 30/1990 (sentenza di rigetto e monito al legislatore).

In questo nuovo panorama la Corte viene nuovamente chiamata⁶ a vagliare la legittimità costituzionale dell'art. 19 St.lav., questa volta sotto il particolare profilo della legittimità di accordi in deroga alle lett. a) e b) dell'art. 19 St.lav., conclusi fra imprese e sindacati autonomi, accordi in base ai quali il sindacato in questione – non in possesso dei requisiti prescritti dall'art. 19 St.lav. – potesse comunque accedere (appunto, in via pattizia) ai diritti previsti dal Titolo III dello Statuto dei lavoratori.

Si affaccia così prepotentemente sulla scena la questione della possibilità di un "accreditamento datoriale" per fruire delle prerogative promozionali del Titolo III dello Statuto, cioè della possibilità per il datore di influire – tramite la conclusione di accordi *ad hoc* – sulla libera dialettica sindacale, alterando i rapporti di forza emersi in virtù del dispiegarsi dell'azione sindacale al fine della difesa degli interessi dei lavoratori rappresentati.

⁶ Tribunale di Como, ordinanze del 19 dicembre 1986, in GU, n. 24, Prima serie speciale, 1989.

Con la sentenza 30/1990 la Corte ritiene ancora una volta la norma statutaria conforme a Costituzione, ma rilegge al contempo i due criteri in essa previsti – quello della costituzione delle r.s.a. nell'ambito (lett. a) delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale e (lett. b) delle associazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi nazionali o territoriali di lavoro applicati nell'unità produttiva –, ritenendoli inderogabili ad opera di accordi *ad hoc* conclusi fra il sindacato e la controparte datoriale. In breve, secondo la pronuncia i criteri dell'art. 19 St.lav. sono da considerare rigidi ed invalicabili.

Si noti che la posizione espressa dalla Corte trova fondamento – è questo soprattutto il dato che qui interessa – in quel principio di effettività della capacità rappresentativa del sindacato che fin dall'origine ha costituito la cifra di fondo e la giustificazione, nel quadro costituzionale, della norma statutaria.

Afferma infatti C. Cost. 30/1990 (punto 5 Considerato in diritto): “La differenza tra i due suaccennati livelli di tutela che il giudice *a quo* vorrebbe colmare attraverso pattuizioni con l'imprenditore consiste, come si è detto, nel diverso e più elevato grado di effettiva rappresentatività che le organizzazioni ammesse alla tutela rafforzata di cui al titolo III dello Statuto devono dimostrare di possedere. Al di fuori della rappresentatività generale presupposta nella lett. a), la lett. b) dell'art. 19 appresta un congegno di verifica empirica della rappresentatività nel singolo contesto produttivo, misurandola sull'efficienza contrattuale dimostrata almeno a livello locale, attraverso la partecipazione alla negoziazione ed alla stipula di contratti collettivi provinciali. Nel fissare a tale livello – extra-aziendale – la soglia minima della rappresentatività, il legislatore ha tra l'altro inteso evitare, o quanto meno contenere, i pregiudizi che alla libertà ed autonomia della dialettica sindacale, all'eguaglianza tra le varie organizzazioni ed all'autenticità del pluralismo sindacale possono derivare dal potere di accreditamento della controparte imprenditoriale. Rispetto a tali pericoli, l'accesso pattizio alle misure di sostegno non offre alcuna garanzia oggettivamente verificabile, in quanto è strutturalmente legato al solo potere di accreditamento dell'imprenditore. Il patto, infatti, non presuppone di per sé alcuna soglia minima di rappresentatività dell'organizzazione che ne sia beneficiaria, pur al livello meramente aziendale, sicché può avvantaggiare sindacati di scarsa consistenza e correlativamente alterare la parità di trattamento rispetto ad organizzazioni dotate di rappresentatività anche maggiore presenti in azienda. Pur al di fuori dell'ipotesi di sostegno al sindacato “di comodo” (art. 17), sarebbe in tal modo consentito all'imprenditore di influire sulla libera dialettica sindacale in azienda, favorendo quelle organizzazioni che perseguono una politica rivendicativa a lui meno sgradita. Questa Corte, d'altra parte, ha già ripetutamente sottolineato (sentt. nn. 54 del 1974 e 334 del 1988) la razionalità di una scelta legislativa caratterizzata dal ricorso a tecniche incentivanti idonee ad impedire un'eccessiva dispersione e frammentazione dell'azione dell'autotutela ed a favorire una sintesi degli interessi non circoscritta alle logiche particolaristiche di piccoli gruppi di lavoratori. È palese che la possibilità di estensione pattizia delle misure di sostegno si porrebbe in contraddizione con tale logica: sia perché favorirebbe processi di frammentazione della rappresentanza potenzialmente pregiudizievoli alla stessa efficacia dell'azione sindacale; sia perché rafforzerebbe il potere di pressione di cui ristretti gruppi professionali fruiscono in ragione della loro particolare collocazione nel processo produttivo e potrebbe più in generale incentivare quella segmentazione esasperata dell'azione sindacale che la Corte, nelle citate sentenze, ha ritenuto contraria agli interessi generali e specificamente a quelli dei lavoratori. Il divieto delle pattuizioni in discorso è perciò coerente non solo alla logica ispiratrice dell'art. 19, ma anche ai motivi in base ai quali la Corte ha ritenuto tale disposizione conforme ai principi costituzionali qui invocati”.

Certo, in questa pronuncia del 1990 la Consulta è ben consapevole del mutamento del contesto socio-economico – cioè delle modifiche intervenute nel sistema produttivo, cui ha fatto seguito il frammentarsi degli interessi dei lavoratori ed il sorgere prepotente del sindacalismo autonomo – a fronte del quale i criteri fissati nell'art. 19 St.lav. (soprattutto nella sua lettera a) non riescono più a selezionare i sindacati effettivamente maggiormente rappresentativi degli interessi dei lavoratori. Il sindacato nel nuovo scenario è spinto ad intercettare interessi sempre più frammentati e settoriali. Il testo originario dell'art. 19 St.lav. – laddove privilegia le confederazioni (soprattutto storiche: CGIL, CISL e UIL) la cui forza in quella fase va declinando – non riesce più a fotografare con precisione la realtà, ma premia unicamente una rappresentatività storica, non misurata, presunta, (probabilmente, ma) non necessariamente effettiva.

Proprio per questa ragione la Corte con la sentenza 30/1990 invita il legislatore a modificare la norma statutaria adeguandola alla nuova situazione di fatto (punto 6 del Considerato in diritto): “Le ragioni che spinsero il legislatore del 1970 a scoraggiare la proliferazione di microorganizzazioni sindacali ed a favorire, secondo un'ottica solidaristica, la rappresentazione di interessi non confinati nell'ambito delle singole imprese o di gruppi ristretti sono tuttora in larga misura valide. La Corte è tuttavia ben consapevole che, anche a causa delle incisive trasformazioni verificatesi nel sistema produttivo, si è prodotta in anni recenti una forte divaricazione e diversificazione degli interessi, fonte di più accentuata conflittualità; e che anche in ragione di ciò – nonché delle complesse problematiche che il movimento sindacale si è perciò trovato a dover affrontare – è andata progressivamente attenuandosi l'idoneità del modello disegnato nell'art. 19 a rispecchiare l'effettività della rappresentatività. Prendere atto di ciò non significa, però ritenere che l'idoneo correttivo al logoramento di quel modello consista nell'espansione, attraverso lo strumento negoziale, del potere di accreditamento della controparte imprenditoriale, che per quanto si è detto può non offrire garanzie di espressione della rappresentatività reale. Si tratta, invece, di dettare nuove regole idonee ad inverare, nella mutata situazione, i principi di libertà e di pluralismo sindacale additati dal primo comma dell'art. 39 Cost.; prevedendo, da un lato, strumenti di verifica dell'effettiva rappresentatività delle associazioni, ivi comprese quelle di cui all'art. 19 dello Statuto; dall'altro la possibilità che le misure di sostegno – pur senza obliterare le già evidenziate esigenze solidaristiche – siano attribuite anche ad associazioni estranee a quelle richiamate in tale norma, che attraverso una concreta, genuina ed incisiva azione sindacale pervengano a significativi livelli di reale consenso. Non spetta a questa Corte individuare gli indici di rappresentatività, i modi di verifica del consenso, l'ambito in cui questa deve essere effettuata, i criteri di proporzionalità della rappresentanza e gli strumenti di salvaguardia degli obiettivi solidaristici ed egualitari propri del sindacato; ma essa non può mancare di segnalare che l'apprestamento di tali nuove regole-ispirate alla valorizzazione dell'effettivo consenso come metro di democrazia anche nell'ambito dei rapporti tra lavoratori e sindacato – è ormai necessario per garantire una più piena attuazione, in materia, dei principi costituzionali”.

d) Il referendum abrogativo del 1995: la nuova formulazione dell'art. 19 St.lav.

Il legislatore tuttavia rimarrà silente⁷.

Sarà invece il referendum abrogativo svoltosi nel giugno del 1995 a modificare l'art. 19 St.lav. Dei due quesiti proposti – uno definito “massimalista” (in quanto volto all'abrogazione dei due criteri selettivi posti dalla norma statutaria) e l'altro “minimalista” (in quanto volto ad abrogare

⁷ L'invito al legislatore ad intervenire per modificare l'art. 19 St.lav. è stato ribadito nella sentenza C. cost., 12 gennaio 1994, n. 1, che ha dato ingresso ai due quesiti referendari.

solo la lett. a) dell'art. 19 St. lav. così da togliere ogni rilievo alla rappresentatività "presunta" delle confederazioni e all'espunzione dalla lett. b) del riferimento al livello extraziendale del contratto collettivo applicato in azienda) – sarà il secondo ad avere successo. All'esito del *referendum* la norma statutaria risulterà, dunque, profondamente modificata, in quanto consentirà la costituzione di r.s.a. a tutte (e soltanto) le organizzazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi, di qualunque livello, applicati in azienda.

L'art. 19 St.lav. nella nuova formulazione impone, dunque, la verifica della forza rappresentativa del sindacato sulla base di un solo criterio selettivo – la stipula e l'applicazione in azienda di un contratto collettivo di qualunque livello, anche aziendale – rendendo in tal modo (almeno sulla carta) più semplice per il sindacato la costituzione delle r.s.a., ma al contempo inducendo rischi di un inquinamento dei rapporti di forza per il "potere di accreditamento" potenzialmente rimesso nelle mani del datore di lavoro.

Ed infatti proprio su questo aspetto – da diverse prospettive – la Corte costituzionale sarà chiamata ad intervenire più volte.

e) C.Cost. 244/1996 (sentenza di rigetto interpretativa).

Con riferimento all'art. 19 St.lav. nella formulazione risultante dal *referendum* del 1995 la Corte costituzionale si pronuncia dapprima con la sentenza 244/1996⁸, con la quale respinge le questioni di costituzionalità sollevate dai giudici remittenti⁹ con riferimento agli artt. 3 e 39 Cost., ritenendo che la norma statutaria novellata risponda, nel nuovo contesto socio-economico, all'esigenza – originaria – di promuovere il sindacato effettivamente dotato di forza rappresentativa.

È infatti in questa logica che in tale pronuncia la Corte chiarisce che: a) per "firma" del contratto collettivo deve intendersi non la semplice sottoscrizione per adesione del contratto collettivo, ma l'effettiva partecipazione del sindacato alle trattative che a quella sottoscrizione hanno condotto; b) per "contratto collettivo" non deve intendersi un qualsiasi contratto collettivo, ma solo un contratto collettivo "normativo", che regoli in modo organico il rapporto di lavoro o almeno istituti importanti di esso anche in via integrativa rispetto ad un contratto nazionale o provinciale già applicato nell'unità produttiva.

Si legge infatti nella sentenza (punto 3.1. del Considerato in diritto): "Secondo l'art. 19, pur nella versione risultante dalla prova referendaria, la rappresentatività del sindacato non deriva da un riconoscimento del datore di lavoro, espresso in forma pattizia, ma è una qualità giuridica attribuita dalla legge alle associazioni sindacali che abbiano stipulato contratti collettivi (nazionali, locali o aziendali) applicati nell'unità produttiva. 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. Non è perciò sufficiente la mera adesione formale a un contratto negoziato da altri sindacati, ma occorre una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto; 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

⁸ Ed in seguito con l'ordinanza 345/1996 che si pone sulla stessa linea.

⁹ Le questioni di costituzionalità erano state sollevate dal Pretore di Latina con ordinanza n. 243 del 16 gennaio 1996, in GU, n. 12, Prima serie speciale, 1996 e dal Pretore di Milano con ordinanza n. 332 del 17 novembre 1995, in GU, n. 16, Prima serie speciale, 1996.

integrativa, a livello aziendale, di un contratto nazionale o provinciale già applicato nella stessa unità produttiva.

L'art. 19 "valorizza l'effettività dell'azione sindacale, desumibile dalla partecipazione alla formazione della normativa contrattuale collettiva" [...] quale indicatore di rappresentatività già apprezzato dalla sentenza n. 54 del 1974 come "non attribuibile arbitrariamente o artificialmente, ma sempre direttamente conseguibile e realizzabile da ogni associazione sindacale in base a propri atti concreti e oggettivamente accertabili dal giudice". Respinto dalla volontà popolare il principio della rappresentatività presunta sotteso all'abrogata lettera a), l'aver tenuto fermo, come unico indice giuridicamente rilevante di rappresentatività effettiva, il criterio della lettera b), esteso però all'intera gamma della contrattazione collettiva, si giustifica, in linea storico-sociologica e quindi di razionalità pratica, per la corrispondenza di tale criterio allo strumento di misurazione della forza di un sindacato, e di riflesso della sua rappresentatività, tipicamente proprio dell'ordinamento sindacale".

f) C.Cost.231/2013 (sentenza additiva di accoglimento e monito al legislatore).

Successivamente, C. Cost. 231/2013 chiarirà – a seguito delle ordinanze di rimessione di una serie di giudici di merito¹⁰ nelle quali si prospettava la contrarietà dell'art. 19 St.lav. agli artt. 2, 3 e 39 Cost.¹¹ – che il diritto a partecipare alla costituzione delle r.s.a. è riconosciuto dalla norma statutaria non solo al sindacato firmatario, ma anche a quello non firmatario del contratto collettivo applicato in azienda e però "dotato di effettivo consenso da parte dei lavoratori" per aver attivamente partecipato al tavolo negoziale.

Precisa, infatti, la Corte (punti 6, 7 e 8 Considerato in diritto): "La Corte giudica corretta questa opzione ermeneutica [cioè l'impossibilità di una interpretazione adeguatrice dell'art. 19 St.lav. NdA], risultando effettivamente univoco e non suscettibile di una diversa lettura l'art. 19, tale, dunque, da non consentire l'applicazione di criteri estranei alla sua formulazione letterale. Ma alla luce di una siffatta testuale interpretazione la disposizione in oggetto non sfugge alle censure sollevate dai rimettenti. Infatti, 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 invece 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. Risulta, in primo luogo, violato l'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo della irragionevolezza intrinseca di quel criterio, e della disparità di trattamento che è suscettibile di ingenerare tra sindacati. Questi ultimi infatti nell'esercizio della loro funzione di autotutela dell'interesse collettivo – che, in quanto tale, reclama la garanzia di cui all'art. 2 Cost. – sarebbero privilegiati o discriminati sulla base non già del rapporto con i lavoratori, che rimanda al dato oggettivo (e valoriale) della loro 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. E se, come appena dimostrato, il modello

¹⁰ Cfr. Tribunale ordinario di Modena, ordinanza del 4 giugno 2012; Tribunale ordinario di Vercelli, ordinanza del 25 settembre 2012; Tribunale ordinario di Torino, ordinanza del 12 dicembre 2012, tutte in GU, nn. 40 e 51, Prima serie speciale, 2012 e in GU, n. 11, Prima serie speciale, 2013.

¹¹ Giudizio che aveva preso avvio - con le ordinanze citate nella nota precedente - nell'ambito della "vicenda Fiat" a causa della esclusione della Fiom - che pure aveva partecipato alle trattative per la stipula del contratto collettivo, ma in fine aveva deciso di non sottoscriverlo - dalla possibilità di partecipare alla costituzione di r.s.a.

disegnato dall'art. 19, che prevede la stipulazione del contratto collettivo quale unica premessa per il conseguimento dei diritti sindacali, condiziona il beneficio esclusivamente ad un atteggiamento consonante con l'impresa, o quanto meno presupponente il suo assenso alla fruizione della partecipazione sindacale, risulta evidente anche il *vulnus* all'art. 39, primo e quarto comma, Cost., per il contrasto che, sul piano negoziale, ne deriva ai valori del pluralismo e della libertà di azione della organizzazione sindacale. La quale [...] si scontra poi, a valle, con l'effetto legale di estromissione dalle prerogative sindacali che la disposizione denunciata automaticamente collega alla sua decisione di non sottoscrivere il contratto. Ciò si traduce, per un verso, in una forma impropria di sanzione del dissenso, che innegabilmente incide, condizionandola, sulla libertà del sindacato in ordine alla scelta delle forme di tutela ritenute più appropriate per i suoi rappresentati; mentre, per l'altro verso, sconta il rischio di raggiungere un punto di equilibrio attraverso un illegittimo accordo ad *excludendum*".

Dunque, anche per le due pronunce da ultimo richiamate concernenti la legittimità costituzionale della nuova norma post-referendaria il punto per la Corte è sempre lo stesso: l'art. 19 St.lav. è conforme a Costituzione solo se assicura la promozione del sindacato effettivamente dotato di capacità rappresentativa che come tale è il solo legittimato a partecipare alla costituzione delle r.s.a. e per tal via a godere dei diritti sindacali previsti dal Titolo III dello Statuto dei lavoratori, quale ulteriore volano per rafforzarsi.

C.Cost. 231/2013 tuttavia, non potendo spingersi oltre per rimediare alle aporie della norma, sollecita nuovamente un intervento del legislatore (punto 9 Considerato in diritto): "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. Ad una tale evenienza può astrattamente darsi risposta attraverso una molteplicità di soluzioni. Queste potrebbero consistere, tra l'altro, 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. Compete al legislatore l'opzione tra queste od altre soluzioni".

Diversi sono dunque i modelli di intervento possibili, che richiedono comunque una scelta discrezionale del legislatore per rendere nuovamente funzionale la norma a fronte del mutato contesto sindacale di fatto.

Come sappiamo, pur dopo tale ultimo monito il legislatore rimane silente. Ora a distanza di oltre 12 anni da quella pronuncia – e in un contesto ulteriormente mutato per l'exasperarsi della frammentazione sindacale dovuta sia all'emergere di nuovi sindacati effettivamente rappresentativi di figure professionali portatrici di interessi specifici, sia – soprattutto – alle manovre opportunistiche di accreditamento messe in atto da diversi datori di lavoro (tramite la stipula di contratti collettivi "al ribasso" (se non propriamente "pirata") con

sigle sindacali minoritarie in azienda), il Tribunale di Modena¹² – su sollecitazione del sindacato autonomo ORSA particolarmente attivo nel settore dei trasporti – ha nuovamente proposto questione di costituzionalità dell'art. 19 St.lav., per contrasto con l'art. 3 Cost., in considerazione del fatto che la norma statutaria, richiedendo (almeno) la partecipazione del sindacato alle trattative, preclude con ciò ad un sindacato forte – escluso però dal tavolo negoziale per unilaterale decisione del datore di lavoro – l'accesso alla costituzione della r.s.a.

La Corte con la sentenza 156/2025 accoglie quella questione di legittimità costituzionale, dichiarando non conforme a Costituzione l'art. 19, primo comma, St.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”.

4. Le questioni rimaste aperte dopo la pronuncia della Corte: alcune domande ineludibili.

C.Cost. 156/2025 lascia aperti molti interrogativi, ai quali i contributi che seguono – da diverse prospettive – tentano di fornire una risposta. Provo a ricapitolare i più importanti.

Innanzitutto, come anticipato in premessa, rimane aperta la questione circa il significato da attribuire al nuovo criterio del “sindacato comparativamente più rappresentativo”.

Si tratta di capire in primo luogo se esso debba essere letto – anche alla luce della pregressa giurisprudenza costituzionale – quale criterio volto ancora una volta a rilevare l'effettiva capacità rappresentativa, nel contesto odierno, del sindacato chiamato a costituire la r.s.a. Una tale impostazione infatti potrebbe orientarne l'interpretazione.

In secondo luogo, si tratta di precisare in base a quali specifici indici il sindacato possa essere riconosciuto come “comparativamente maggiormente rappresentativo”, ciò anche per offrire ai giudici strumenti operativi per risolvere i casi concreti.

Più in particolare si tratta di chiarire se gli indici della “maggiore rappresentatività comparativa” possano essere tratti dall'interpretazione di quelle norme di rinvio già presenti nel sistema che già a quel criterio fanno riferimento (e richiamata da C. Cost. 156/2025) o, invece, – considerato che quelle norme di rinvio operano ad altri fini – esse non possano gettare alcuna luce sull'interpretazione dell'art. 19 St.lav.

È possibile, al contrario, richiamare – al fine di dotare di contenuti il criterio del “sindacato comparativamente più rappresentativo” – quel concetto di “maggiore rappresentatività” contenuto nella versione originaria dell'art. 19 St.lav. (pur se allora riferito alle Confederazioni e non al sindacato nazionale) nel significato invalso a seguito di una lunga interpretazione giurisprudenziale?

Ancora. La nozione di “maggiore rappresentatività comparativa a livello nazionale” potrebbe essere riempita di contenuti – giusta l'evoluzione dell'ordinamento intersindacale – tramite il riferimento al dato associativo ed elettorale per l'elezione delle r.s.u. indicati dagli accordi interconfederali¹³ quali criteri privilegiati per misurare la forza del sindacato? Tali dati infatti avrebbero il pregio di essere certi e misurabili (almeno nel perimetro di applicazione degli Accordi stessi).

Potrebbero viceversa essere adottati (anche o soltanto) nuovi parametri quali per es. il numero dei lavoratori cui il contratto collettivo stipulato dalla organizzazione sindacale a livello nazionale

¹² Trib. Modena, ordinanza del 14 ottobre 2025, cit.

¹³ V. Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014, firmato da Cgil, Cisl, Uil e Confindustria.

si applica? Un criterio, beninteso, che sconta al momento gravi problemi di misurazione del dato¹⁴.

Quale soglia di rappresentatività deve essere raggiunta perché il sindacato possa dirsi “comparativamente maggiormente rappresentativo”? Perché – come la Corte costituzionale ha sottolineato più volte nella sua giurisprudenza – l'art. 19 St.lav. è norma promozionale riferita non a tutte, ma ad alcune organizzazioni sindacali. La “maggiore rappresentatività comparativa” dovrebbe dunque segnare la soglia al di sopra della quale solo certi sindacati possono costituire r.s.a.

In tale contesto diviene estremamente rilevante l'individuazione del perimetro di comparazione della rappresentatività fra sindacati nazionali, ovvero l'individuazione di quello che comunemente viene definito come il “campo di gioco”. Infatti, nel settore privato – a differenza che nel lavoro pubblico – il settore o la categoria di riferimento dell'azione sindacale non è predefinito dalla legge, ma – in ossequio al principio di libertà sindacale posto dall'art. 39, c. 1, Cost. – costituisce una libera scelta di ciascun sindacato che può liberamente individuare quali gruppi di lavoratori vuole difendere e rappresentare (la categoria è scelta). Il che può produrre ed infatti oggi produce spesso sovrapposizioni fra i bacini d'incidenza dell'azione dei sindacati nazionali e sull'area di applicazione di diversi CCNL.

Sullo sfondo esiste, poi, la questione dell'onere della prova: spetta al sindacato o al datore di lavoro provare in giudizio il possesso della “rappresentatività comparativamente maggiore”?

Un'ultima questione che voglio evidenziare concerne il livello della rappresentatività. C.Cost. 156/2025 riferisce il criterio della “maggiore rappresentatività comparativa” al livello nazionale. Tuttavia, l'art. 19 St.lav. nella versione post-referendaria misurava la rappresentatività al livello aziendale, cioè laddove la r.s.a. deve essere costituita. Era quella della Corte una scelta necessitata a causa dei contenuti della legislazione di rinvio cui la pronuncia 156/2025 fa riferimento oppure si tratta di una scelta in senso lato politica? E, a corollario di quest'ultima domanda: qual è il modello di rappresentatività di cui il sistema avrebbe bisogno? Potrebbe un futuro legislatore che si risolvesse a ridisciplinare la materia prendere a modello il TU sulla Rappresentanza del 2014¹⁵?

¹⁴ G. Calvellini, A. Loffredo, *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, in RGL, 2023, 4, pagg. 577 ss.

¹⁵ V. ancora Testo Unico sulla rappresentanza, cit.