



Corte costituzionale, Sentenza n. 156 dell'8 ottobre 2025
sull'art. 19 dello Statuto dei lavoratori in materia di requisiti
per la costituzione delle Rappresentanze Sindacali
Aziendali (RSA).

Nota di Aggiornamento

17 novembre 2025

1. La pronuncia.

Con sentenza n. 156 del 2025 la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi sull'art. 19, 1° comma, della L. 300/70 (c.d. Statuto dei lavoratori), in materia di costituzione di RSA.

Il Tribunale ordinario di Modena ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo, in riferimento agli artt. 3 e 39 della Costituzione.

Il caso di specie riguardava un'impresa del settore dei trasporti pubblici che ha negato la possibilità di costituire una RSA ad una organizzazione sindacale autonoma, non firmataria del CCNL applicato e che non aveva preso parte alle trattative. L'organizzazione aveva poi sottoscritto un protocollo d'intesa con cui rinunciava espressamente al diritto di indire RSA in quell'azienda. Infine, l'organizzazione in questione aveva tentato di chiedere le elezioni della RSU senza però ottenere l'avvio della procedura da parte delle altre sigle sindacali presenti in azienda.

L'associazione sindacale ha così fondato il ricorso sul proprio grado di rappresentatività in azienda in quanto, pur non avendo partecipato alle trattative e sottoscritto il CCNL applicato, presentava un numero di iscritti superiore al 20 % dei lavoratori sindacalizzati, pari a circa il 10 % della forza lavoro complessiva.

Il Tribunale di Modena ha così sollevato la questione di legittimità costituzionale della norma, per la ***“parte in cui non riconosce il diritto di costituire la RSA alle associazioni sindacali che, pur non avendo firmato i contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, né avendo partecipato alla relativa negoziazione, tuttavia risultino, nell'unità stessa, maggiormente o significativamente rappresentative”***.

Secondo il Tribunale, il vigente assetto normativo si presterebbe a legittimare una strumentale disparità di trattamento tra sindacati, perché consentirebbe al datore di lavoro di negare la tutela “promozionale” della RSA ad ogni sindacato non gradito, escludendolo sia dalla firma del contratto collettivo applicato nell'unità produttiva, sia dalla partecipazione alle corrispondenti trattative e, conseguentemente, dalla possibilità di costituire una RSA.

Dunque, il Tribunale ha proposto alla Corte costituzionale le seguenti possibili soluzioni:

a) eliminare qualsiasi requisito di legge per selezionare i sindacati ammessi alla costituzione di una RSA, demandando ai giudici il compito di verificare, caso per caso, la sussistenza della rappresentatività effettiva;

b) in via subordinata, dichiarare incostituzionale l'art. 19 L. 300/70 nella parte in cui non attribuisce alcuna rilevanza al grado di rappresentatività in azienda di ciascuna organizzazione sindacale.

La Corte costituzionale, di fatto, non ha accolto nessuna delle soluzioni prospettate ed ha, però, rilevato la necessità di verificare se il criterio selettivo della partecipazione alla trattativa del CCNL applicato nell'unità produttiva, per come definito nel 2013¹, sia idoneo ad evitare distorsioni del pluralismo sindacale tramite l'esercizio strumentale del c.d. "potere datoriale di accreditamento" (ossia la scelta del sindacato da ammettere al tavolo delle trattative da parte dei datori di lavoro).

Ciò, però, potrebbe avvenire soltanto, osserva la Corte, quando da parte del datore di lavoro vi fosse un *"abuso della libertà contrattuale con possibile violazione della libertà sindacale"*.

Il che non significa affatto però che il datore di lavoro "ha l'obbligo di trattare con tutte le organizzazioni sindacali, in quanto non vige il principio di parità di trattamento fra le stesse" ma soltanto che il potere di accreditamento potrebbe "configurare una condotta antisindacale, reprimibile ai sensi dell'art. 28 statuto lavoratori, solo quando l'azienda faccia un uso distorto della libertà negoziale, oggettivamente discriminatorio".

Ad ogni modo, secondo la Corte, occorre verificare se, allo stato attuale della normativa, il criterio dell'ammissione alle trattative possa costituire un criterio pienamente idoneo *"a impedire ogni distorsione"*.

La Corte afferma che nell'odierno ordinamento sindacale il pericolo di tale distorsione è evitato nella disciplina legale del lavoro pubblico e (con i limiti soggettivi dell'efficacia dell'auto regolamentazione pattizia), nell'impiego privato in virtù di quanto statuito nell'Accordo Interconfederale del 2014 tra Confindustria e CGIL, CISL, UIL, ossia il c.d. "TU della Rappresentanza".

Pertanto, *"resta che, nei rapporti sindacali di diritto privato esterni al sistema interconfederale, come quello di specie, l'ammissione di un'associazione dei lavoratori alle trattative, e quindi alle prerogative del Titolo III dello statuto, è condizionata dalle scelte discrezionali della parte datoriale. [...]"*

Dunque, conclude la Corte: *"Nell'interstizio tra la libertà dell'impresa di trattare con chi vuole e il diritto del sindacato rappresentativo di accedere alle prerogative di legge si apre il vuoto di tutela, costituzionalmente illegittimo, denunciato dall'odierno rimettente"*.

La Corte ha quindi rivolto, nuovamente, un invito al legislatore ad intervenire sul punto e, nell'attesa di tale auspicato intervento, ha **proposto una soluzione "temporanea", elaborata necessariamente sulla base di criteri già rinvenibili nell'ordinamento e che,**

¹ Sentenza Corte costituzionale n. 231 del 3 luglio 2013.

per questo, fa perno sul criterio della maggior rappresentatività comparata su base nazionale.

Si tratta, infatti, di un parametro richiamato in diverse sedi dallo stesso legislatore che, peraltro, spesso mette *“in relazione le associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale con le «loro rappresentanze sindacali operanti in azienda» o con le «loro rappresentanze sindacali aziendali»*”.

Ha chiarito la Corte che tale soluzione non costituisce riedizione della lettera a) del 1° comma dell’art. 19, abrogata in sede referendaria, che si riferiva all’affiliazione confederale, criterio differente da quello proposto (in quel caso la rappresentatività veniva presunta, mentre con il criterio in esame la rappresentatività deve essere dimostrata in concreto).

Dunque, **la pronuncia invita il legislatore ad un’organica riscrittura della disposizione censurata, affinché venga delineato un assetto normativo capace di valorizzare l’effettiva rappresentatività in azienda quale criterio di accesso alla tutela promozionale delle organizzazioni dei lavoratori.**

Nelle more di tale intervento legislativo, l’art. 19, 1° comma, L. 300/70 deve essere interpretato nel senso che le RSA possono essere costituite, ad iniziativa dei lavoratori, in ogni unità produttiva nell’ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, anche qualora si tratti di associazioni che non abbiano sottoscritto il contratto collettivo applicato in azienda o non abbiano partecipato alle trattative.

2. Definizione di maggior rappresentatività comparata a livello nazionale.

La sentenza in commento potrebbe generare dubbi applicativi in quanto, nonostante il criterio della maggior rappresentatività comparata sia effettivamente in più sedi richiamato dal legislatore ed ampiamente utilizzato nella prassi delle relazioni industriali, manca attualmente una definizione univoca e certa di organizzazioni *“comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”* e, comunque, una modalità per misurare il grado di rappresentatività delle associazioni sindacali stesse (ma anche di quelle datoriali).

In verità, nell’ambito della contrattazione collettiva posta in essere dal Sistema associativo di Confindustria, criteri specifici di selezione della rappresentanza sono già individuati nel Testo Unico del 2014 (come ammette la stessa Corte Costituzionale).

Le regole ivi stabilite assolvono proprio all’individuazione di quel necessario criterio di misurazione della rappresentatività sindacale cui la sentenza in commento fa riferimento

laddove osserva che *“la rappresentatività sindacale si presenta in una forma astratta, e necessita quindi di un criterio di misurazione”*.

In base all'impianto del Testo Unico, come noto, possono considerarsi rappresentative quelle associazioni che, nell'ambito di applicazione di ciascun CCNL, abbiano su base nazionale una **rappresentatività non inferiore al 5%, considerando a tal fine la media fra il dato associativo** (percentuale delle iscrizioni certificate) **e il dato elettorale** (percentuale voti ottenuti su voti espressi) **come risultante dalla ponderazione effettuata dall'INPS**.

E va ricordato che la particolare caratteristica del Testo Unico sulla Rappresentanza del 2014 è quella di essere un “contratto aperto” alle cui regole hanno aderito spontaneamente un larghissimo numero di associazioni sindacali. Il che costituisce, in qualche modo, anche una “risposta” all'osservazione formulata dalla Corte in ordine ai *“limiti soggettivi dell'efficacia dell'auto regolamentazione pattizia”*.

Ciò detto, la principale problematica interpretativa ed applicativa che discende dalla sentenza è comprendere il benchmark rispetto al quale effettuare la valutazione di maggiore rappresentatività comparata in quelle ipotesi in cui entrino in gioco organizzazioni sindacali che non abbiano aderito al sistema del Testo Unico (ad oggi un numero che potremmo considerare esiguo).

In altre parole, considerato che, in base alla sentenza in commento, hanno legittimazione alla costituzione delle RSA, non solo le organizzazioni sindacali firmatarie del CCNL applicato nell'unità produttiva – o che comunque abbiano preso parte alle trattative – ma anche le altre organizzazioni che siano comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, il problema sta nel capire rispetto a quali organizzazioni sindacali debba essere effettuata la comparazione.

In assenza di una disposizione chiara sul punto, **l'interpretazione più coerente con l'attuale assetto normativo e di relazioni industriali vigente è nel senso di verificare il grado di rappresentatività delle singole organizzazioni rispetto a quello che hanno le organizzazioni che hanno sottoscritto il CCNL applicato in azienda o che hanno partecipato alla trattativa.**

Tuttavia, manca, al di fuori del sistema del Testo Unico, un criterio per procedere a tale verifica (es. l'organizzazione dovrebbe dimostrare di avere un numero di iscritti comparabile con quello delle organizzazioni che hanno sottoscritto il CCNL?).

Dunque, in base a tali considerazioni, è evidente come il Testo Unico del 2014 rappresenti senz'altro un sistema idoneo a porre al riparo le imprese industriali dalle problematiche affrontate dalla sentenza in commento, specie una volta che il percorso sarà pienamente compiuto attraverso la costituzione del Comitato deputato alla "certificazione" dei dati rilevati da INPS e INL.

3. Testo Unico sulla rappresentanza del 2014. Possibili implicazioni.

Senonché, le statuizioni contenute nella sentenza potrebbero avere delle ripercussioni anche per i settori "coperti" dal Testo Unico sulla rappresentanza del 2014, in termini di possibile aumento di contenziosi per la mancanza di una definizione di "maggiore rappresentatività comparata", anche perché il Testo Unico mira a "superare" il modello delle RSA ma non l'ha eliminato del tutto.

In particolare, i casi potenzialmente interessati dagli esiti della sentenza sono i seguenti:

a) **ipotesi di mancata costituzione delle RSU, nonostante la sussistenza dei requisiti per procedervi, per inerzia delle organizzazioni dotate di maggiore rappresentatività che abbiano sottoscritto il CCNL applicato in azienda.**

b) ipotesi in cui la **RSU sia scaduta e non si sia proceduto al rinnovo.**

Allo stesso tempo, un'ulteriore conseguenza che potrebbe discendere da tale sentenza è la seguente.

In quelle imprese che applicano contratti collettivi sottoscritti da organizzazione sindacali che raggiungono percentuali di rappresentatività su base nazionale inferiori o, comunque, nettamente inferiori rispetto al 5% previsto dal Testo Unico, le organizzazioni che, al contrario, hanno questo grado di rappresentatività potranno esercitare il diritto alla costituzione di una RSA (pur non essendo firmatarie del contratto applicato nell'unità produttiva).

Tale circostanza potrebbe incrementare l'attrattività dei CCNL del nostro sistema anche per quei datori di lavoro che, fino ad ora, hanno liberamente scelto di applicare contratti diversi e, ciò, per evitare un eccessivo "pluralismo" sindacale in azienda (una volta aperta la possibilità per CGIL, CISL e UIL di costituire le RSA anche ove non firmatarie del contratto applicato, potrebbe valutarsi come più conveniente coinvolgerle sin dall'origine e non aumentare la presenza di diverse sigle in azienda).

4. Considerazioni finali.

Alla luce di quanto osservato, appare oggi più che mai necessario preservare l'impianto delineato con il Testo Unico sulla Rappresentanza del 2014 e ciò, nell'immediato, sensibilizzando le imprese a **favorire le procedure per le elezioni ed il rinnovo delle RSU**.

Inoltre, sempre a tal fine, per salvaguardare il meccanismo di misurazione della rappresentatività delineato nel Testo Unico da possibili contestazioni da parte di organizzazioni sindacali "minoritarie", è opportuno e utile invitare le imprese a rispettare l'adempimento di **comunicare il dato associativo sindacale** della forza lavoro all'INPS e, conseguentemente, ad effettuare le relative trattenute sindacali.

In questo senso, occorre riflettere sull'opportunità di trasporre nei singoli CCNL, come accade già in alcuni settori, l'obbligo di comunicazione del dato associativo e di effettuare la trattenuta della quota sindacale, per evitare pretestuose contestazioni.

Ciò, infatti, assegna particolare credibilità ai risultati della misurazione, limitando qualsiasi contestazione circa la veridicità dei singoli dati presi in considerazione. La comunicazione dei dati da parte delle imprese costituisce, in realtà, l'unico modo per verificare effettivamente ed in concreto il peso che ciascuna organizzazione ha in azienda – e, di riflesso, a livello nazionale – e per verificare la veridicità delle dichiarazioni delle organizzazioni stesse circa il proprio dato associativo.

Infine, uno spunto di riflessione è costituito dall'annunciato carattere "interinale" della sentenza e dall'invito che la Corte ha rivolto al legislatore per l'individuazione di criteri che valorizzino la rappresentatività effettiva di ciascuna organizzazione sindacale **in azienda**, al fine di riconoscerle il diritto alla costituzione di RSA.

Tali circostanze invitano a riflettere se individuare nel Testo Unico un criterio che risponda a tale esigenza, che è poi quella che ha dato avvio al procedimento che ha portato alla pronuncia della Corte di cui stiamo parlando.

Vi invitiamo, infine, a voler gentilmente segnalare eventuali sviluppi che dovessero esserci sui territori in seguito alla sentenza in esame.