# Rappresentatività sindacale: contenuti e problemi della sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025

*Tiziano Treu*

*Sommario*: **1.** Le sentenze della Corte costituzionale e le anomie delle relazioni industriali italiane. – **2.** Le particolarità della controversia: origine della pronuncia. – **3.** Le questioni applicative aperte dalla sentenza: l'incertezza dei perimetri categoriali. – **4.** I criteri per valutare la rappresentatività sindacale: incertezza degli indici qualitativi.

## 1. Le sentenze della Corte costituzionale e le anomie delle relazioni industriali italiane

La sentenza 30 ottobre 2025, n. 156, costituisce una ennesima (la sesta, se non erro) presa di posizione della Corte costituzionale in tema di rappresentatività sindacale ([1]).

Questa lunga serie di interventi, che parte dalla sentenza 6 marzo 1974, n. 54, e giunge fino alla sentenza 23 luglio 2013, n. 231, riflette l'anomalia del nostro ordinamento, il quale risulta tuttora privo di regole legislative su un punto come quello della rappresentatività degli attori sindacali, in particolare delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, che costituisce l'architrave di tutti i sistemi pluralisti di relazioni industriali.

Tale anomalia ha provocato interventi di supplenza della Corte del tutto eccezionali in materia, come ha rilevato criticamente parte della dottrina

* *Professore emerito di Diritto del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.*

([1]) Cfr. tra i primi commenti M.V. BALLESTRERO, *La rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro: attualità di una vecchia storia*, in *LLI*, 2025, n. 2; B. CARUSO, *La rappresentatività sindacale dopo la sentenza n. 156/2025: dalla soluzione arbitrale alla supplenza sistemica*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2025, n. 504; A. INGRAO, *La costituzione di RSA dopo la sentenza n. 156/2025 della Corte costituzionale*, in *giustiziacivile.com*, 19 novembre 2025; M. MARAZZA, *Rappresentanza sindacale in azienda dopo Corte cost. 156/2025 (più rappresentanze nei luoghi di lavoro, nuovi strumenti per governare il dumping contrattuale)*, ivi, 3 novembre 2025; Si vedano gli articoli di Ballestrero, Comandè, De Marinis, D'Oriano, Ferraresi, Lunardon e Tosi, in *LDE*, 2026, n. 1, e R. SALOMONE, *La Consulta riscrive l'art.19 dello Statuto, tra radicalismi interpretativi e persistenti inadempienze legislative*, in *q. Rivista*.

e come la stessa Corte ha evidenziato, sollecitando, inascoltata, il legislatore a operare per dare un assetto definito alla intricata materia.
Con la sentenza in commento, si è detto, la supplenza giudiziale al legislatore ha raggiunto un punto critico, che presenta non pochi problemi e che anzi aggraverebbe il rischio di frenare il pur auspicato intervento legislativo.
La attuale sentenza ha rivelato anche le aporie già emerse nelle decisioni succedutesi nel tempo e la loro insufficienza a fronteggiare i problemi emergenti dalle tormentate vicende delle nostre relazioni industriali.
Il fatto è che la carenza regolativa persiste per altri tratti costitutivi di un sistema pluralistico democratico: la definizione dei perimetri delle categorie, le procedure di formazione e di applicazione dei contratti collettivi, le condizioni e il tipo efficacia di questi. Le conseguenze negative di tale anomia regolativa sul funzionamento del sistema si sono aggravate nel tempo.
I tentativi di regolazione autonoma dalle parti sociali, specie attuata a livello confederale ma con ampie deleghe alle strutture categoriali del sindacato, hanno avuto il merito di tenere insieme il nostro sistema di relazioni industriali e di contrattazione collettiva: un contributo che non è da sottovalutare, considerate le tensioni ricorrenti all'interno del sistema e nel contesto. Ma l'efficacia di questa regolazione autonoma si è rivelata debole e incapace di incidere a sufficienza sui vari aspetti critici delle nostre relazioni industriali, dai dualismi che attraversano il sistema alla debole dinamica salariale attivata dalla contrattazione, fino alla scarsa capacità di controllare le tendenze al decentramento e alla frammentazione contrattuale ([2]).
L'effettività di questa regolamentazione autonoma è stata ulteriormente inficiata dalla contestazione di gruppi outsider, alimentata dalle mutate condizioni del contesto, *in primis* le trasformazioni della nuova economia, indotte dalla globalizzazione e dalle nuove tecnologie digitali. Con la conseguenza, fra l'altro, che la debolezza delle regole ha affievolito la capacità delle nostre relazioni industriali di governare queste trasformazioni, in specie di contrastare le tendenze alla frammentazione delle posizioni e degli interessi sia dei lavoratori sia delle imprese.

([2]) Simili valutazioni sono da tempo presenti nella nostra dottrina: si veda il mio scritto *Regole e procedure nelle relazioni industriali: retaggi storici e criticità da affrontare*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2019, n. 2, p. 128 ss.

Le analisi sociali concordano nel rilevare che queste tendenze hanno contribuito ad alterare le condizioni materiali e persino antropologiche che sostanziano l'azione collettiva. In effetti la variabilità e la frammentazione dei lavori acuiscono le difficoltà della sindacalizzazione non solo per motivi organizzativi ma soprattutto perché diversificano con modalità nuove e difficili da interpretare i bisogni e le aspettative dei lavoratori ([3]). Tali difficoltà sono testimoniate dagli scarsi risultati ottenuti anche dai coraggiosi tentativi di innovazione delle pratiche di rivitalizzazione del sindacalismo di diversi Paesi ([4]).

## 2. Le particolarità della controversia: origine della pronuncia

Ho ricordato questi tratti anomali delle nostre relazioni industriali per segnalare il loro peso nelle vicende recenti e la loro influenza non solo nell'originare i reiterati interventi della Corte costituzionale ma anche la loro denunciata inadeguatezza a risolvere le incertezze regolative. In realtà molti dei problemi che restano aperti dopo la sentenza, e secondo alcuni da questa acutizzati, riflettono alcune delle questioni irrisolte sopra accennate. La decisione in commento non si sottrae alle aporie presenti nelle pronunce precedenti rilevate dalla dottrina, che non a caso ha avuto reazioni contrastanti nei commenti già alquanto numerosi sopra ricordati.
È significativo che la decisione intervenga in una delicata controversia intersindacale sollevata da un sindacato autonomo, l'Organizzazione Sindacati autonomi e di base (Orsa), molto attivo in un settore difficile come i trasporti ferroviari che ha sovente operato al di fuori e in polemica col sindacalismo confederale.

---

([3]) Cfr. per tutti M. CARRIERI, *Il lavoro nella digitalizzazione*, in *DLM*, 2023, n. 2, p. 211 ss.
([4]) Si veda un panorama comparato in T. TREU, *Transformations of Work: Challenges to National Systems of Labour Law and Social Security* in G. CASALE, T. TREU (a cura di), *Transformations of Work. Challenges for the Institutions and Social Actors*, Wolters Kluwer, 2019, p. 11 ss. Una analisi e un bilancio delle esperienze sindacali si trovano in N. COUNTOURIS, V. DE STEFANO, *New trade union strategies for new forms of employment*, ETUC, 2019, e, più recenti, in K. VANDAELE, B.L. FABRIS (a cura di), *When trade unions learn to innovate. Case study evidence from across Europe*, ETUI, 2025.

La sentenza procede col segnalare l'inadeguatezza dei criteri di rappresentatività sperimentati finora, da quello originario (articolo 19, primo comma, lettera *a*, Stat. lav.), che si riferiva a una rappresentatività, quella delle confederazioni sindacali, solo presunta, a quello (lettera *b*) della stipulazione di un contratto collettivo applicato nella unità produttiva, ancorché specificato non come mera adesione formale ma come risultato di una partecipazione attiva alle trattative.
Quest'ultimo criterio è stato censurato dalla Corte in quanto «congegno di verifica empirica della rappresentatività nel singolo contesto produttivo, […] strutturalmente legato al solo potere di accreditamento dell'imprenditore» ([5]).
Il caso sottoposto alla Corte dal Tribunale di Modena aveva la particolarità che l'Orsa era stata esclusa non solo dalla firma del contratto collettivo ma dalla stessa partecipazione alle trattative, il che lo distingueva dalle decisioni precedenti della Consulta ricordate e rafforzava la criticità degli argomenti da queste utilizzati. Un punto tradizionale dell'argomentazione della Corte e ribadito dalla sentenza in commento è la necessità che il criterio selettivo utilizzato per ammettere le organizzazioni di rappresentanza alla fruizione dei diritti sindacali non sia solo formale, che non si basi solo sul mutuo riconoscimento come nella tradizione, e tanto meno sul mero accreditamento del datore di lavoro, ma rifletta la effettiva capacità rappresentativa del sindacato. La sentenza aggiunge che tale criterio deve essere idoneo a «impedire ogni distorsione che possa falsarne la razionalità pratica» (punto 5.3).
Questa razionalità pratica è rispettata dalla regolazione vigente nel settore pubblico che basa la rappresentatività su criteri quantitativi, e non lo è invece nell'ordinamento sindacale di diritto privato secondo il quale i rapporti col sindacato, dal suo riconoscimento alla ammissione alle trattative, sono condizionati dalle scelte discrezionali del datore di lavoro, e l'unico strumento di difesa del sindacato è offerto dal principio generale di buona fede oggettiva nelle trattative e nella formazione del contratto, che si limita a garantire con apparato rimediale proprio che non vi sia abuso della libertà contrattuale. Il che secondo la Corte è insufficiente a tutelare il sindacato da abusi e discriminazioni.
Non a caso la più recente contrattazione interconfederale, *in primis* il TU del 2014, si rifà agli stessi criteri oggettivi di rappresentatività presenti

([5]) C. cost. 26 gennaio 1990, n. 30, punto 5; si veda anche C. cost. n. 231/2013, citata in testo.

nella legge per il pubblico impiego, che sono ritenuti adatti a garantire una misura razionale della rappresentatività e a sostenere rapporti equilibrati fra le parti sociali. La razionalità di questa scelta confederale non ha peraltro impedito, o forse ha favorito, il fatto che le regole del TU del 2014 siano state ritenute inaccettabili da una parte delle organizzazioni sindacali di ambedue le parti, e abbiano avuto scarso seguito applicativo per vari motivi non solo pratici anche nel settore industriale.

Il richiamo della Corte a questo criterio di razionalità pratica è un implicito riconoscimento della inadeguatezza delle scelte finora seguite dal nostro ordinamento di fondare la selezione dei sindacati meritevoli di particolari diritti sul criterio generico della maggiore rappresentatività, variamente declinata. Tale richiamo è anche un'ammissione della inadeguatezza dei criteri di selezione via via avallati dalle precedenti pronunce della Corte e della necessità di cambiare orientamento.

L'argomentazione della Corte continua rilevando che secondo il nostro ordinamento la libertà del datore di lavoro privato nella selezione dell'interlocutore negoziale è garantita come manifestazione della libertà del contraente e che per constante giurisprudenza «tale datore non ha l'obbligo di trattare con tutte le organizzazioni sindacali, […] potendosi […] configurare una condotta antisindacale […] solo quando l'azienda faccia un uso distorto della libertà negoziale, oggettivamente discriminatorio» (punto 5.3.4). Di qui la conseguenza che la sentenza fonda le sue conclusioni sulla considerazione che «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» (*ibidem*). E la Corte aggiunge: «se la libertà negoziale del datore di lavoro privato, in assenza di obblighi legali o contrattuali a trattare, non può essere compressa […] non può l'esercizio della libertà medesima tradursi in un surrettizio ostacolo al godimento delle misure di agibilità che la legge riconosce alle associazioni rappresentative dei lavoratori» (punto 6).

Qui ancora una volta la Corte richiama i propri precedenti per rilevare la inadeguatezza dei criteri della partecipazione alle trattative e della firma del contratto, affermando che poiché essi non realizzano la funzione della selezione dei soggetti in ragione della loro effettiva rappresentatività, trasformandosi al contrario in un meccanismo di esclusione di soggetti effettivamente rappresentativi, vengono a collidere

con i principi di ragionevolezza e pluralismo sanciti dagli articoli 3 e 39 Cost. Sulla base di tali considerazioni la sentenza accoglie la richiesta subordinata del Tribunale di Modena di integrare i criteri selettivi previsti dall'articolo 19, primo comma, Stat. lav.
Nella individuazione del rimedio la Corte ritiene che per rispettare la discrezionalità del legislatore tale rimedio debba corrispondere a un parametro rinvenibile nel tessuto normativo. La scelta della Consulta viene operata riferendosi al parametro della "rappresentatività comparativa" che è diventato il punto di riferimento della evoluzione normativa specie nell'ambito della negoziazione collettiva e che ricorre sempre più frequentemente nella normativa degli ultimi anni al posto di quello della "maggiore rappresentatività". La decisione precisa anche che la soluzione adottata, pur riferendosi a uno standard nazionale di rappresentatività, non costituisce una riedizione della lettera *a* del primo comma dell'articolo 19 Stat. lav. abrogato, atteso che in quella lettura il criterio di rappresentatività si riferiva alla affiliazione del sindacato alla confederazione. A sostenere la scelta di operare il riferimento non alle "confederazioni" ma alle "associazioni" comparativamente più rappresentative la sentenza richiama il fatto che «sovente è lo stesso legislatore a mettere in relazione le associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale con le "loro rappresentanze sindacali operanti in azienda"» (punto 8.3).
A seguito di questa serie di argomentazioni la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, primo comma, nella parte in cui non prevede che le rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva nell'ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

## 3. Le questioni applicative aperte dalla sentenza: l'incertezza dei perimetri categoriali

Come dicevo all'inizio le reazioni dei commentatori sono state diverse e non è mancato chi ha rilevato che la sentenza non solo è al limite della supplenza giurisprudenziale, ma anche aprirebbe più problemi di quanti ne risolva ([6]). Alcuni dei problemi sollevati possono trovare una

([6]) Cfr. ad es. M.V. BALLESTRERO, *op. cit.*; M. MARAZZA, *op. cit.*

soluzione relativamente facile, come ad esempio la individuazione dell'ambito di operatività delle associazioni legittimate che devono essere quelle rappresentative nella categoria cui appartiene la impresa ove si intendono costituire le RSA ([7]). In tal senso si è espressa anche la prima decisione post Consulta del Tribunale di Perugia 16 gennaio 2026.
Altre questioni applicative aperte dalla sentenza, come molte delle perplessità dei primi commentatori, ok dipendono dal fatto che le conclusioni della Corte mettono in risalto, e se si vuole acutizzano, problemi annosi delle nostre relazioni industriali che sono state finora sottovalutate ([8]); anzi esse sono state eluse anche per la possibilità di ricorrere a criteri di rappresentatività che non richiedevano risposte al riguardo, come la presunzione di rappresentatività della adesione alle confederazioni, e la firma del contratto o la partecipazione alle trattative.
Le due questioni principali aperte riguardano a) la definizione degli ambiti sui quali misurare la rappresentatività sindacale e b) i parametri o indicatori con cui accertare la effettiva rappresentatività dei vari sindacati e delle loro rappresentanze sindacali.
La prima questione viene in risalto perché la rappresentatività riconosciuta dalla sentenza con i relativi parametri si riferisce all'ambito della categoria nazionale. La concezione autonoma della categoria, che riconosce, avallandole, le scelte operate dalle parti contraenti relativamente alle dimensioni e confini di questa, è stata a lungo prevalente nella nostra dottrina e giurisprudenza.
Ma se una simile concezione è giustificata in ossequio al principio della libertà sindacale di cui all'articolo 39, primo comma, Cost., non lo è più quando deve essere usata per selezionare i sindacati cui vanno riconosciuti i diritti sindacali previsti dall'ordinamento. Infatti non ha impedito che il legislatore, quando ha previsto regole sulla rappresentatività sindacale nel settore pubblico (ora articolo 43, decreto legislativo n. 165/2001), abbia stabilito gli ambiti su cui misurarla secondo i confini dei vari comparti. A conferma che i rilievi ricorrenti non solo nella dottrina ma fra le parti sociali circa gli ostacoli che questo principio opporrebbe alla definizione di regole certe sulla

([7]) Così ad es. M. MARAZZA, *op. cit.*, p. 7; M. DI FRANCESCO, *Le rappresentanze sindacali dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 156/2025*, in *Boll. ADAPT*, 2025, n. 42.
([8]) Così anche D'ORIANO, *Anche il Sindacato comparativamente più rappresentativo sul piano nazionale va ammesso alla costituzione delle RSA*, in *LDE*, 2026, n. 1, p. 10.

rappresentatività non sono insuperabili, e spesso nascondono resistenze diverse.

Del resto, anche il nostro ordinamento, come altri sistemi europei, ha avvertito da tempo la necessità di stabilire criteri oggettivi di definizione della categoria anche nel settore privato. Indicazioni in tale senso sono contenute in Italia nel c.d. Patto per la fabbrica 9 marzo 2018, in cui le parti affermano la necessità di intervenire «sugli ambiti di applicazione della contrattazione collettiva nazionale di categoria, anche al fine di garantire una più stretta correlazione tra CCNL applicato e reale attività di impresa» (§ 4, p. 5).

Un criterio simile è stato sancito in via legislativa dal Codice dei contratti pubblici (articolo 11, comma 1, decreto legislativo n. 36/2023) secondo cui al personale impegnato nei lavori oggetto di appalti pubblici e concessioni deve essere applicato «il contratto collettivo […] stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale […] il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente».

D'altra parte, l'Inps, quando deve individuare il c.d. contratto leader al fine di determinare il minimale contributivo di cui alla legge n. 338/1989, fa riferimento a categorie e settori definiti secondo criteri oggettivi, desunti dagli indici ATECO. In realtà questi indici sono in larga parte obsoleti a seguito della incertezza e variabilità delle categorie tradizionali conseguenti alle profonde trasformazioni indotte dalle nuove tecnologie e dall'economia digitale.

Le incertezze su questo punto sono destinate ad accentuarsi ove si volesse introdurre qualche forma di efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi. Lo conferma la esperienza di Paesi come la Germania che ha dovuto affrontare problemi simili relativi alla variazione dei tradizionali confini fra settori merceologici e di conseguenza inedite controversie giurisdizionali fra sindacati dovute alla sovrapposizione fra contratti collettivi. Anche in quel Paese la giurisprudenza si è rivelata incapace di comporre tali controversie e il legislatore ha dovuto intervenire, sia pure con modalità non applicabili nel nostro ordinamento. Inoltre, per reagire a questa situazione il Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) ha definito con le imprese procedure di composizione di queste controversie che hanno manifestato una buona capacità di tenuta. Proposte di procedure conciliative simili sono contenute anche nel nostro Patto per la fabbrica del 2018.

Ricordo questi riferimenti comparati per rilevare che la questione ha implicazioni generali per il sistema di relazioni industriali, non solo per la rappresentatività dei sindacati, e non può essere risolto dalla giurisprudenza né esclusivamente in via legislativa. Gli strumenti amministrativi e le indicazioni contrattuali sopra ricordati presenti nel nostro ordinamento offrono soluzioni provvisorie, da integrare guardando anche alle esperienze straniere ([9]).
A fronte delle indicazioni contrattuali e di legge esistenti nel nostro ordinamento un elemento oggettivo come quello della attività svolta dalle imprese fornisce a mio avviso il criterio più idoneo a identificare l'ambito su cui misurare anche la rappresentatività dei sindacati nazionali di settore. Ad esso dovrebbero riferirsi i giudici e le istituzioni, oltre alle parti sociali, nel valutare la rappresentatività di tali sindacati e la legittimità di costituire loro rappresentanze in azienda.

## 4. I criteri per valutare la rappresentatività sindacale: incertezza degli indici qualitativi

La seconda questione, rimessa in primo piano dalla sentenza, attiene ai criteri per valutare la rappresentatività sindacale ed è altrettanto risalente nel tempo.
La formula utilizzata dalle normative più recenti (dall'articolo 2, comma 1, lettera *m*, del decreto legislativo n. 276/2003 all'articolo 2, comma 1, lettera *e*, della legge n. 76/2025) per selezionare i sindacati beneficiari dei benefici di legge introduce il criterio della "rappresentatività comparata", al posto del precedente che si riferiva ai sindacati "maggiormente rappresentativi". Tale nuova specificazione è stata introdotta con l'intento di restringere le maglie della selezione delle organizzazioni beneficiarie dei diritti sindacali che erano state alquanto allentate dalla giurisprudenza e dalla prassi in applicazione del vecchio criterio. Si è rilevato al riguardo che l'applicazione del nuovo criterio basato sulla comparazione fra attori sindacali tutti ugualmente rappresentativi presuppone che si stabilisca un livello-soglia rispetto al

([9]) Si veda più ampiamente T. TREU, *Regole e procedure nelle relazioni industriali: retaggi storici e criticità da affrontare*, cit., ove si sostiene che per affrontare la questione dei perimetri siano utili forme procedurali di raccordo fra le indicazioni degli accordi fra parti sociali e le determinazioni dell'ordinamento.

quale fare il confronto fra tali organizzazioni per escludere quelle sotto la soglia in quanto non comparativamente più rappresentative ([10]).
Invero la questione sollevata, con le relative difficoltà definitorie, si pone anche nella applicazione del precedente concetto di sindacati maggiormente rappresentativi, in quanto anche in questo caso è necessario stabilire un livello-soglia per distinguere questi sindacati "maggiormente rappresentativi" da quelli genericamente definiti come "rappresentativi". Il fatto è che l'utilizzo di criteri generali come quello della rappresentatività, tanto più se qualificata con la specificazione di "maggiormente" o "comparativamente", solleva in ogni caso problemi applicativi di difficile soluzione.
Il cambiamento dell'ambito di riferimento della rappresentatività a quello categoriale, indicato dalla Corte, non cambia i termini della questione. Al netto dei problemi di individuazione dei perimetri di cui ho detto sopra, non mi pare che questo cambiamento renda di per sé più incerto l'accertamento della effettiva rappresentatività dei sindacati di settore ([11]). Finché gli indici della rappresentatività sono di carattere qualitativo, come quelli finora utilizzati nella nostra prassi giudiziaria e amministrativa, la valutazione di tale rappresentatività non potrà che essere approssimativa ed esposta a interpretazioni soggettive, come tali contestabili. In effetti questo dato risulta dalla esperienza applicativa di tali indici negli ambiti tradizionali, che segnala la tendenza prevalente ad allargare piuttosto che a restringere le maglie selettive del concetto di maggiore rappresentatività. Di qui il tentativo, rivelatosi poco efficace, di introdurre il criterio selettivo della rappresentatività comparata.
Viceversa, proprio per superare la debolezza selettiva di tale criterio la introduzione di criteri quantitativi e quindi misurabili è stata prevista con accordi fra le maggiori confederazioni delle due parti, in particolare quello già ricordato del 10 gennaio 2014 fra Cgil, Cisl, Uil e Confindustria sul modello delle regole previste per il pubblico impiego. Ed è questo criterio di selettività corrispondente alla razionalità pratica richiamata dalla Corte costituzionale che, come è stato nel settore pubblico, dovrebbe stare alla base delle scelte legislative. È lo stesso

([10]) Così M. MARAZZA, *op. cit.*, p. 8 ss., che fa riferimento al contratto leader come indice della maggiore rappresentatività comparata dei sindacati stipulanti tale contratto.
([11]) Come sembra ritenere P. TOSI, *Spigolature intorno a Corte costituzionale n. 156/2025*, in *LDE*, 2026, n. 1, p. 6 ss.; concorda con la valutazione che l'incertezza della effettiva rappresentatività non muta per questo cambiamento M. D'ORIANO, *op. cit.*, p. 11.

criterio che permette di superare il principio del mutuo riconoscimento fra le parti che ha operato storicamente, il quale è connesso con la «logica del rapporto di forza tra azienda e sindacato» (punto 5.1.1). Tale criterio, rileva la Corte, garantisce che il riconoscimento delle rappresentanze dei lavoratori e il godimento dei loro diritti non siano condizionati «dalle scelte discrezionali della parte datoriale», ma si basino su criteri selettivi «dei soggetti in ragione della loro effettiva rappresentatività» (punti 5.3.3 e 6).

Questa è la vera novità della sentenza in esame, «un vero e proprio *revirement*», come scrive Ichino ([12]). Il rilievo può essere condiviso, anche se come ricorda lo stesso Autore un preannuncio della svolta era ravvisabile in un *dictum* della sentenza n. 231/2013 che aveva «delineato una sorta di diritto a partecipare alle trattative per la stipulazione del contratto collettivo in capo al sindacato dotato di ampio consenso tra i lavoratori» ([13]).

In ogni caso va sottolineato il fatto che la valorizzazione della effettiva rappresentatività in azienda, basata sul consenso quale criterio di accesso alla tutela promozionale delle organizzazioni dei lavoratori, è il criterio fondamentale cui si rifà la Corte ([14]).

In questo senso è vero che la decisione del 2025 ha spostato gli equilibri tradizionali ([15]). Lo spostamento non è tanto fra libertà di impresa e libertà sindacale quanto più precisamente tra la discrezionalità del datore di lavoro prima e il consenso dei lavoratori come base della rappresentatività delle loro organizzazioni.

Alcuni commentatori hanno manifestato la preoccupazione che la apertura di questa "seconda porta" per l'accesso ai diritti sindacali abbia l'effetto sia di indebolire la efficacia selettiva dell'articolo 19 Stat. lav., favorendo la proliferazione di rappresentanze sindacali in azienda, sia di

([12]) Si veda P. ICHINO, *Il mutamento di rotta della Corte costituzionale in tema di RSA*, in corso di pubblicazione in *RIDL*, 2025, n. 4, I, p. 6 del dattiloscritto, il quale osserva come un mutamento simile avrebbe dovuto essere messo esplicitamente a fuoco nella decisione.

([13]) *Ibidem*.

([14]) Lo rileva anche M. MAGNANI, *Dalla rappresentatività confederale alla rappresentatività aziendale nella sentenza della Corte Cost. n. 156 del 2025*, in *Boll. ADAPT*, 2025, n. 43.

([15]) Così M. MARAZZA, *op. cit.*, § 9.

aggravare la incertezza delle regole aprendo la strada a ulteriore contenzioso ([16]).
Segnalo peraltro che il riferimento della sentenza alla dimensione nazionale del sindacato risponde all'esigenza di mantenere la coesione del sistema (per quanto possibile), contrastando la spinta verso una frammentazione aziendalistica delle rappresentanze sindacali ([17]). In ogni caso i rischi di proliferazione sono connaturati ai criteri finora adottati dal legislatore che sono poco selettivi e incerti come risulta dalle prassi applicative. Piuttosto va sottolineato il fatto che i rischi della proliferazione delle sigle confederali con l'affollamento ai tavoli per i grandi accordi generali e per la concertazione con il Governo non sono meno gravi e destabilizzanti per le relazioni industriali di quanto non siano quelli della proliferazione delle RSA in azienda, anche se questi possono apparire più evidenti.
È proprio per evitare tali rischi di incertezza interpretativa e di proliferazione di organismi non rappresentativi che fu adottata fin dagli anni Novanta la regolazione delle rappresentanze sindacali nel pubblico impiego. Per reagire a tali rischi allora non si pensò di lasciare spazio alla discrezionalità delle pubbliche amministrazioni, ma si introdussero criteri oggettivi in grado di misurare il consenso dei lavoratori nei confronti delle loro organizzazioni, cioè si decise di ispirarsi a quella razionalità pratica richiamata ora dalla Corte costituzionale.
Si può discutere quali siano le modalità più adatte per misurare il consenso dei lavoratori ai sindacati, se siano quelle indicate nella legge per le rappresentanze sindacali nel pubblico impreso e riprese nel TU confederale del 2014 oppure se siano preferibili altre. Le esperienze di altri Paesi adottano vari criteri fra loro diversi; e il nostro articolo 39 Cost. fonda la rappresentatività ai fini della contrattazione collettiva *erga omnes* (esclusivamente) sugli iscritti alle organizzazioni sindacali. Ma è difficile negare che basare la selezione della rappresentatività sindacale sul consenso dei lavoratori misurato secondo criteri oggettivi come

([16]) Così gli scritti citati di Marazza, Ichino e Tosi. Cfr. anche M. DI FRANCESCO, *op. cit.*, il quale però rileva che la possibilità di costituire RSA a sindacati più radicati in azienda nei tavoli confederali può tradursi in un rafforzamento della presenza sindacale e influire sulla contrattazione di secondo livello.
([17]) Così anche R. SALOMONE, *op. cit.*.

richiede la Corte corrisponde alla logica costituzionale e democratica ([18]).

È giusto auspicare che il sistema delle relazioni industriali sappia reagire alla nuova situazione conseguente (anche) alla decisione della Corte e ricercare una disciplina organica della materia ([19]). Ma non basta riprendere le indicazioni, pur a mio avviso corrette, del TU confederale sopra richiamato, perché nell'attuale sistema sindacale privatistico queste possono essere vanificate da organizzazioni dissidenti o più semplicemente possono rimanere inattuate come finora si è verificato.

Di qui il rilievo finale della Corte costituzionale che chiama in causa il legislatore per una «organica riscrittura della disposizione censurata» rivolta a «delineare un assetto normativo capace di valorizzare l'effettiva rappresentatività in azienda quale criterio di accesso alla tutela promozionale delle organizzazioni dei lavoratori» (punto 9). Tale richiamo vale in generale, come da molti auspicato, per una regolazione del sistema di relazioni industriali che eviti il rischio di una supplenza giudiziale la quale ha raggiunto effettivamente un punto critico.

Sui possibili contenuti di un intervento legislativo in tema di relazioni industriali si sono moltiplicate negli anni le proposte sia degli esperti sia in sede parlamentare, finora senza risultati conclusivi. Mi limito a ribadire il mio convincimento ([20]) che tale intervento dovrebbe limitarsi a fornire un quadro istituzionale più certo alle relazioni fra le parti senza invadere la loro autonomia, ma offrendo un sostegno presidiato dalle istituzioni e dalle stesse parti per rimediare alle debolezze principali del sistema, quelle che ho sopra indicato. Questa regolazione si gioverebbe non poco della presenza di accordi collettivi-quadro cui il legislatore possa fare riferimento, come è avvenuto in altri momenti della nostra storia.

([18]) La necessità che si ancori il giudizio sulla rappresentatività a criteri empiricamente verificabili è sottolineata anche da B. CARUSO, *op. cit.*

([19]) Così fra gli altri P. ICHINO, *op. cit.*, § 6.

([20]) Si veda lo scritto già citato *Regole e procedure nelle relazioni industriali: retaggi storici e criticità da affrontare*.

## Abstract

**Rappresentatività sindacale: contenuti e problemi della sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025**

***Obiettivi:*** *Inquadrata la decisione nella realtà delle relazioni industriali in Italia, il contributo offre una analisi compiuta dei contenuti e delle implicazioni della sentenza della Corte costituzionale in materia di costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali.* ***Metodologia:*** *l'analisi pone in comunicazione il metodo giuridico con lo studio delle relazioni industriali.* ***Risultati:*** *la ricerca individua nella definizione degli ambiti sui quali misurare la rappresentatività sindacale e dei parametri o indicatori con cui accertare la effettiva rappresentatività le due principali questioni aperte dalla sentenza.* ***Perimetro e implicazioni della ricerca:*** *con riferimento a tali questioni, l'Autore supporta, quanto al perimetro in cui misurare la rappresentatività, l'utilizzo del criterio della attività svolta dalle imprese e, quanto agli indicatori, una valutazione della rappresentatività basata sul consenso dei lavoratori misurato secondo criteri oggettivi, preferendo un intervento normativo di supporto e garanzia per le autonome scelte delle parti sociali in materia.* ***Originalità:*** *il saggio offre una proposta interpretativa utile a comprendere le conseguenze della sentenza e a individuare possibili prospettive di evoluzione dell'ordinamento.*



***Parole chiave:*** *rappresentanze sindacali aziendali, rappresentatività comparativa, Corte costituzionale, perimetro e indicatori.*



**Trade union representation: contents and implications of Constitutional Court ruling no. 156/2025**

***Objectives:*** *Placing the decision in the context of industrial relations in Italy, this article offers a comprehensive analysis of the content and implications of the Constitutional Court's ruling on the establishment of trade union representation in the workplace.* ***Methodology:*** *The analysis links the legal method with the study of industrial relations.* ***Results:*** *The research identifies two main issues raised by the ruling: defining the areas in which trade union representativeness should be measured and the parameters or indicators to be used to ascertain actual representativeness.* ***Research scope and implications:*** *With regard to the mentioned issues, the Author supports, in terms of the scope within which to measure representativeness, the use of the criterion of the activities carried out by companies and, in terms of indicators, an assessment of representativeness based on the consensus of workers measured according to objective criteria. According to the Author, a legislative intervention in the field should preferably support and guarantee the autonomous choices of the social partners.* ***Originality:*** *The contribution offers an interpretation that is useful for understanding the consequences of the ruling and identifying possible prospects for the evolution of the legal system.*

***Keywords:*** *company-level trade union representatives, comparative representativeness, Constitutional Court, scope and indicators.*