



Numero 1 / 2026

Fiorella LUNARDON

Le Rsu nel cono d'ombra del nuovo art. 19 St. lav.

Le Rsu nel cono d'ombra del nuovo art. 19 St. lav.

Fiorella LUNARDON

Ordinaria di diritto del lavoro Università di Torino

Sommario: 1. Premessa. – 2. Le Rsu come modello alternativo alle Rsa. – 3. Il riavvicinamento tra Rsu e Rsa all'esito del *referendum* del 1995. – 4. Lo “stacco” della Corte Costituzionale nel 2013. – 5. La sentenza della Corte Costituzionale n. 156/2025 e la divaricazione definitiva tra Rsa e Rsu.

1. *Premessa*

La sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025 ¹ rimette in discussione l'equilibrio nel rapporto di “convivenza”, consolidatosi a partire dal 1995, tra rappresentanze sindacali unitarie (d'ora in poi, Rsu) e rappresentanze sindacali aziendali (d'ora in poi, Rsa).

Che il concetto di rappresentatività sindacale sia rimasto a lungo estraneo alle logiche costitutive della Rsu è noto, così come è noto che il nesso tra il primo e le seconde non può che essere spiegato attraverso la storia, un po' più obliqua, di un altro rapporto, appunto quello tra Rsu e art. 19 St. Lav.

Chiaro che intervenire sulla disposizione statutaria significa inevitabilmente incidere sugli spazi che l'ordinamento intersindacale riserva al modello concorrenziale delle Rsu, così come oggi risulta dalle disposizioni dell'Accordo interconfederale 10 gennaio 2014, c.d. Testo Unico sulla rappresentanza sindacale.

È questa una storia tutt'altro che vecchia, ma in continuo divenire, scandita dalle diverse formulazioni dell'art. 19 St. lav. che hanno avuto come soggetto protagonista non il legislatore (a parte l'originaria del 1970) ma il popolo, la giurisprudenza, le organizzazioni sindacali.

2. *Le Rsu come modello alternativo alle Rsa*

Nel 1993, quando ha fatto la sua apparizione la Rsu, dapprima per auspicio del Protocollo del 23 luglio e poi come modello disciplinato dall'Accordo interconfederale del 20 dicembre, era assente qualsiasi collegamento tra la rappresentatività sindacale e la Rsu.

Quest'ultima, infatti, era stata proposta come modello alternativo a quello della Rsa, per il quale il sindacato paventava l'esito dell'imminente *referendum* ormai avviato e che in ogni caso non era ritenuto più idoneo ad agglutinare il consenso dei lavoratori in un contesto provato dalla crisi della rappresentatività sindacale e dall'appannamento della carica promozionale dell'art. 19.

¹ Per un commento cfr. P. TOSI, Spigolature intorno a Corte costituzionale n. 156/2025, in questa rivista, 1/2026; T. TREU, La sentenza n. 156/2025 e il vuoto normativo sulla rappresentatività sindacale, in www.tizianotreu.it; M. V. BALLESTRERO, La rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro: attualità di una vecchia storia, in *Labour&Law Issues*, vo. 11, n. 2, 2025.

Le Rsu nascono quindi come modello finalizzato a compensare lo svuotamento del criterio di cui alla lettera a) del menzionato disposto, in antitesi con il criterio della rappresentatività sindacale (*rectius* della maggiore rappresentatività sindacale) peraltro dal medesimo disposto predicata, va precisato, a livello confederale.

Al riguardo è sufficiente ricordare quali fossero per l'Accordo interconfederale del 20 dicembre 1993 i sindacati dotati della facoltà di iniziativa per l'elezione delle Rsu e quali quelli che potevano presentare le proprie liste.

L'iniziativa era allora (e resta) attribuita alle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo *nazionale* applicato in azienda; mentre la presentazione delle liste era (e resta) riservata ai firmatari dell'Accordo Interconfederale stesso o del CCNL applicato, unitamente alle "associazioni formalmente costituite con proprio statuto e lista corredata da un numero di firme di dipendenti pari al 5% degli aventi diritto al voto nelle aziende con oltre 60 dipendenti".

In coerenza con le esigenze di effettività rappresentativa, il criterio di selezione promosso da Cgil, Cisl e Uil non era (e non è) allora quello della rappresentatività (maggiore o comparata), ma il *criterio contrattuale* che, se per le Rsu continua oggi ad essere declinato a livello solo nazionale, per le Rsa si estenderà, a seguito della manipolazione referendaria della lettera b) del disposto statutario (v. *infra*), anche al livello aziendale, venendo meno la limitazione imposta dagli aggettivi "nazionali e provinciali" riferiti ai contratti collettivi stipulati e applicati.

3. *Il riavvicinamento tra Rsu e Rsa all'esito del referendum del 1995*

Con il *referendum* la situazione muta perché nel disposto statutario la lettera a) viene abrogata e resta solo la lettera b) (ovvero la sostanza della lettera b) ², depurata dagli aggettivi di cui si è detto, contenente il criterio della firma del contratto da intendersi quale "indice di effettiva rappresentatività, manifestata attraverso quell'atto tipico dell'agire sindacale che è la stipulazione del contratto collettivo" ³.

Che l'esigenza di effettività rappresentativa sia ben chiara alla Consulta risulta anche dal rinvio, sul punto, ai fondamentali passaggi argomentativi della sentenza n. 244/1996 alla cui stregua "non è sufficiente la mera adesione formale a un contratto negoziato da altri sindacati, ma occorre una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto" e 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" ⁴.

² Curioso che nella parte motiva della sentenza n. 156/2025 la Corte Costituzionale muova un appunto formalistico all'ordinanza di rimessione, rilevando che "per inciso, l'art. 1 del DPR n. 312 del 1995 ha abrogato la stessa dicitura e ovviamente, non esistendo più la lettera a), nel censurare testualmente la lettera b) del primo comma dell'art. 19 St. lav. l'odierno rimettente cade in una imprecisione giacché egli censura in realtà il primo comma dell'art. 19 che non ha più distinguo di lettera".

³ Corte Cost. n. 156/2025.

⁴ Corte Cost. n. 244/1996. Ed è ancora curioso che la sentenza n. 156/2025, dopo aver manifestato la propria adesione a Corte Cost. n. 244/1996 con tanto di richiamo testuale, nel dichiarare fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 St. lav. si dimentichi completamente di quanto quella sentenza aveva evidenziato nell'escludere che il criterio della firma violasse, di per sé, gli artt. 3 e 39 Cost., vale a dire che "la sottoscrizione ... corrisponde allo strumento di misurazione della forza di un sindacato, e di riflesso della sua rappresentatività, tipicamente proprio dell'ordinamento sindacale", dimostrando "la capacità del sindacato di imporsi al datore di lavoro, direttamente o attraverso la sua associazione, come controparte

Nel 1995 dunque i due modelli (Rsa e Rsu) si avvicinano, condividendo quasi totalmente i presupposti condizionanti la rispettiva logica costitutiva – presupposti di natura oggettiva contrattuale, non soggettiva sindacale – richiesti dalla legge (art. 19 St. lav.) per il primo e dalla contrattazione collettiva (AI 20.12.1993, poi confluito del Testo Unico del 2014) per il secondo.

Per entrambi, in altre parole, il criterio della rappresentatività vale come *posterius* e non come *prius* rispetto alla sottoscrizione del contratto collettivo applicato.

4. Lo “stacco” della Corte costituzionale nel 2013

Tra il 1995 e il 2013 il sistema di relazioni collettive conosce diverse fasi, vuoi di assestamento (la nozione di maggiore rappresentatività viene a poco a poco superata da quella di maggiore rappresentatività comparata, che imprime una certa uniformità alla legislazione c.d. di rinvio) vuoi di crisi (manifestantesi attraverso la contrattazione collettiva c.d. separata, l'eccesso di pluralismo contrattuale, il *dumping* sociale, il decentramento contrattuale non controllato), fino al sopraggiungere del caso Fiat che conduce convulsivamente alla terza formulazione dell'art. 19 St. lav., con l'introduzione dell'ambiguo concetto di “partecipazione alle trattative che sfociano in un contratto collettivo” (Corte Cost. n. 231/2013).

Ho già chiarito le ragioni per cui può anche condividersi l'operazione della Corte costituzionale del 2013 ⁵, comprendendosi come il criterio della sottoscrizione ben possa apparire lesivo del principio di libertà sindacale (art. 39 Cost.), derivando “dalla mancata sottoscrizione del contratto collettivo la negazione di una rappresentatività che esiste, invece, nei fatti e nel consenso dei lavoratori” (c.d. rappresentatività *ontologica*) ⁶. Ciò che si traduce “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” ⁷.

Ciò che non si comprende è invece come la sentenza n. 156/2025, traendo spunto dalla sentenza n. 231/2013, trascuri la diversità del ruolo svolto, nel corso dell'attività negoziale, dal datore di lavoro (conflitto tradizionale) e dalle altre organizzazioni sindacali (conflitto intersindacale), imputando al primo le conseguenze del secondo e ignorando che nel caso sottoposto la vera questione non consisteva in un uso distorto del potere di accreditamento da parte datoriale, ma nell'esclusione di un sindacato dal tavolo delle trattative da parte delle altre associazioni sindacali.

Così come non è esatto attribuire alla sentenza del 2013 “di aver messo a fuoco i rischi del potere datoriale di accreditamento” perché anche allora il caso sottoposto all'attenzione della Consulta

contrattuale”. E non c'è dubbio che si dimentichi, atteso che subito dopo aver richiamato le parole della Corte del 1996, la Consulta passa bruscamente (senza motivare il passaggio) a “mettere a fuoco i rischi del potere di accreditamento del datore di lavoro quali si manifestano nel corso dell'attività negoziale” riducendo l'intera questione a quella della “verifica dell'idoneità del criterio della trattativa –per tener conto anche di Corte Cost. n. 231/2013 n.d.r. – a impedire ogni distorsione che possa falsarne la razionalità pratica” e concludendo nel senso che “tale idoneità non è assicurata allo stato attuale della normativa nell'ordinamento sindacale di diritto privato”.

⁵ V. il mio *La Corte Costituzionale e il nuovo principio della “porta aperta” al conflitto intersindacale in azienda*, di prossima pubblicazione in DML, n. 3/2025.

⁶ La questione della rappresentatività ontologica, va sottolineato, non è comunque il portato dell'evoluzione del sistema, esistendo già ai tempi in cui vigeva la lettera a) dell'art. 19 St. lav. il problema del riconoscimento della rappresentatività delle Confederazioni monocategoriali, per le quali la stessa Corte Costituzionale (n. 334/1988) aveva escluso l'accesso alla legislazione di sostegno.

⁷ La citazione è da Corte Cost. 23 luglio 2013, n. 231, sulla quale rinvio al puntuale commento di F. CARINCI, *Il buio oltre la siepe* : Corte cost. 23 luglio 2013, n. 231, in *Dir. Rel. Ind.*, 2013, n. 4.

non riguardava il comportamento del datore di lavoro, ma il diniego del sindacato (poi escluso ai sensi dell'art. 19 St. lav.) di sottoscrivere il contratto collettivo sottoscritto dagli altri sindacati.

Vero è, tornando al nostro tema, che per effetto della pronuncia della Corte Costituzionale i due modelli (Rsa e Rsu) che l'esito del *referendum* aveva avvicinato, ora si allontanano e non è peregrino immaginare che nel prossimo futuro, grazie al varco aperto dal nuovo criterio della "maggiore rappresentatività comparata", l'ordinamento registri un "ritorno all'indietro", verso le Rsa, almeno agli occhi di coloro che considerano la loro coesistenza un'anomalia e reputano la Rsu il risultato di un'evoluzione "in avanti" della Rsa.

Va detto però che nel 2013 quel ritorno all'indietro costituiva in fondo l'opzione di una sola azienda (la Fiat) e non avveniva certo, come oggi, a livello di sistema ⁸.

5. *La sentenza della Corte Costituzionale n. 156/2025 e la divaricazione definitiva tra Rsa e Rsu*

Con l'introduzione nel testo dell'art. 19 St. Lav., quale novella lettera a), del criterio della maggiore rappresentatività comparata, la Consulta sancisce definitivamente la divaricazione tra le Rsa e le Rsu, mostrando per di più di favorire le prime, per le quali non pare dubbio che oggi risulti senz'altro facilitata la costituzione.

Il menzionato criterio è infatti sinonimo di "sindacato maggiormente rappresentativo" ⁹, non potendosi certo pensare che la Corte abbia inteso invitare la controparte datoriale ad una "comparazione" ¹⁰. Del resto, come ho già avuto modo di sottolineare, nessuna comparazione può essere richiesta ai fini dell'applicazione dell'art. 19 St. lav. che non prevede un numero chiuso di Rsa ¹¹.

Senza contare, poi, che il nuovo criterio è declinato in modo del tutto generico, prescindendo da ogni indicazione dell'ambito o settore di riferimento al cui interno misurare o quantomeno pesare la rappresentatività ¹².

⁸ Non a caso attenta dottrina qualifica Corte Cost. n. 231/2013 una sentenza "ad causam": cfr. P. TOSI, I diritti sindacali tra rappresentatività e rappresentanza, in Arg. dir. lav., 2014; così anche B. CARUSO, La rappresentatività sindacale dopo la sentenza n. 156/2025: dalla soluzione arbitraria alla supplenza sistemica, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2025, n. 504, che al riguardo osserva l'affiorare di "un profilo di possibile <hybris istituzionale>" nell'assumere la Corte una funzione che l'ordinamento costituzionale affida primariamente al legislatore (pag. 3).

⁹ Pertanto, i criteri di misurazione della rappresentatività comparata non potranno che coincidere con i criteri utilizzati nel tempo dalla giurisprudenza per l'accertamento della maggiore rappresentatività (numero degli iscritti; diffusione territoriale; etc.).

¹⁰ In dottrina continuano a registrarsi incertezze sulla ratio ispiratrice della nozione di "sindacato comparativamente più rappresentativo". Secondo una prima tesi, siamo di fronte ad una formula orientata a prevenire e risolvere i conflitti intersindacali (F. LISO, Autonomia collettiva e occupazione, in AA.VV., Autonomia collettiva e occupazione, Giuffrè, Milano, 1998, pag. 3); secondo altri ci troviamo al cospetto di uno strumento preordinato ad evitare la stipulazione di una pluralità di contratti collettivi separati nell'ambito della medesima categoria (M. MISCIONE, Il lavoro interinale fra contratto di lavoro e contratto di fornitura, in Dir. Prat. Lav., 1997, pag. 2076); secondo altri ancora, la formulazione al plurale delle organizzazioni sarebbe invece un segnale che la nozione ripropone quella pre-referendaria della "maggiore rappresentatività": P. TOSI, Commento all'art. 11 della legge n. 196/1997, in M. NAPOLI (a cura di), Il "pacchetto Treu", in Nuove leggi civ. comm., 1998; lettura oggi confermata dallo stesso autore nel saggio Spigolature intorno a Corte Costituzionale n. 156/2025, in questa rivista, 2026.

¹¹ Mi permetto un ulteriore rinvio al mio La Corte Costituzionale e il nuovo principio della "porta aperta" al conflitto intersindacale in azienda, cit.

¹² Un esempio poteva esserle fornito dall'art. 11, comma 1, d. lgs. n. 36/2023 in tema di appalti pubblici (pure richiamato in sentenza) alla cui stregua "al personale impiegato" negli appalti pubblici "è applicato il contratto collettivo nazionale e

Tale indeterminatezza è ad esempio già costata ad una organizzazione sindacale il rigetto del ricorso *ex art.* 28 St. lav. con cui rivendicava il diritto alla costituzione di proprie Rsa in assenza della dimostrazione di una “effettiva rappresentatività nel settore specifico” (nel caso di specie, il commercio).

Il giudice ha infatti stabilito che la mera affiliazione a una confederazione nazionale (qui la Confsal), anche se rappresentativa, non è sufficiente per garantire le prerogative sindacali aziendali, considerato che la sentenza 156/2025 della Consulta si è posta su un piano diverso dalla lettera a) dell’art. 19 L. 300/1970 nel testo originario, non intendendo ripristinare il vecchio automatismo legato all’affiliazione confederale ¹³.

Al contrario, la costituzione delle Rsu resta ancorata al criterio contrattuale, derogato per quanto concerne la presentazione delle liste dall’apertura riservata alle “associazioni formalmente costituite con proprio statuto e ... numero di firme di dipendenti pari al 5% degli aventi diritto al voto nelle aziende con oltre 60 dipendenti”.

In tal modo la sentenza n. 156/2025 entra in contrasto con l’Accordo Interconfederale 10 gennaio 2014, pur richiamato nella sua parte motiva, così sembrerebbe, a supporto delle proprie conclusioni.

Anzitutto, comprimendo lo spazio di operatività del criterio selettivo *contrattuale*, che, come visto, è oggi a rischio di essere fagocitato dal criterio della maggiore rappresentatività comparata, la Corte trascura che il Testo Unico del 2014 promuove la Rsu come forma unica di rappresentanza sindacale in azienda: “in ogni singola unità produttiva con più di quindici dipendenti dovrà essere adottata una sola forma di rappresentanza” (parte seconda, sezione prima, AI 10.1.2014).

Non a caso, in ipotesi di unità produttive ove non siano mai state costituite forme di rappresentanza sindacale il Testo Unico stabilisce che, qualora si opti per il diverso modello della rappresentanza sindacale aziendale, dovrà essere garantita l’invarianza dei costi aziendali rispetto alla situazione che si sarebbe determinata con la costituzione della rappresentanza sindacale unitaria e alla scadenza della Rsa l’eventuale passaggio alle Rsu potrà avvenire se deciso dalle organizzazioni sindacali che rappresentino, a livello nazionale, la maggioranza del 50%+1 come determinata ai sensi dello stesso accordo.

E’ dunque il criterio maggioritario, suscettibile di precisa misurazione, e non quello vago del “sindacato comparativamente più rappresentativo”, il criterio su cui punta il sindacato confederale per la selezione del modello di rappresentanza sindacale in azienda.

In secondo luogo la Corte amplia la platea dei sindacati beneficiari della legislazione di sostegno di cui al titolo III dello Statuto quando al contrario il Testo Unico tende a renderne più rigoroso l’accesso, testualmente disponendo che: “ai fini del riconoscimento dei diritti sindacali previsti

territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, 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”. Cfr. in proposito M. MARAZZA, Rappresentanza sindacale in azienda dopo Corte Cost. n. 156/2025 (più rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro, nuovi strumenti per governare il dumping contrattuale), in *Giustizia civile.com*, 3 novembre 2025.

¹³ Trib. Perugia 16 gennaio 2026, su cui rinvio ancora a P. TOSI, Spigolature intorno a Corte costituzionale n. 156/2025, in questo numero, cit., che condivisibilmente ne offre una lettura in termini di “supplenza razionalizzatrice dell’interprete a fronte della indeterminatezza del nuovo art. 19”.

dalla legge, ai sensi dell'art. 19 e ss della legge 20 maggio 1970, n. 300, si intendono partecipanti alla negoziazione le organizzazioni che abbiano raggiunto il 5% di rappresentanza, secondo i criteri concordati nel presente accordo, e che abbiano partecipato alla negoziazione in quanto hanno contribuito alla definizione della piattaforma e hanno fatto parte della delegazione trattante l'ultimo rinnovo del c.c.n.l. definito secondo le regole del presente accordo”.

Tale passaggio del Testo Unico appare sorprendentemente ignorato dalla stessa ordinanza di rimessione che pure rinvia agli “accordi sottoscritti dalle parti sociali” laddove “ancorano la soglia di rappresentatività a dati meramente quantitativi, quali gli esiti delle consultazioni elettorali e il numero degli associati (cfr. protocollo di intesa del 31.05.2013; TU negoziale sulla rappresentanza del 10.1.2014)”. Ma il giudice rimettente non tiene conto che la rappresentatività ancorata a dati quantitativi è quella finalizzata alla legittimazione contrattuale, non quella che consente l'accesso ai diritti sindacali.