



Numero 1 / 2026

Paolo TOSI

Spigolature intorno a Corte costituzionale n. 156/2025

Spigolature intorno a Corte costituzionale n. 156/2025

Paolo TOSI

Emerito dell'Università di Torino

Sommario 1-. Il <comparativo assoluto> dell'art. 19, lett. a), st. lav.: lo scenario giurisprudenziale anteriore al referendum del 1995. 2-. Sulla <ristrutturazione> referendaria. 3-. La crisi delle r.s.u. alla fine del primo decennio del secolo presente e agli inizi del secondo. 4-. La sentenza n. 231/2013 della Corte costituzionale. 5-. Il <comparativo di maggioranza> nell'art. 19 riscritto dalla sentenza n. 156/2025 della Corte costituzionale. 6-. Qualche riflessione sul <dopo> il nuovo art. 19.

1-. La Consulta scrive un altro frammento dell'ordinamento sindacale privatistico, *id est* non specificamente disciplinato legislativamente (a differenza di quello del pubblico impiego privatizzato)¹.

Dichiara fondata la questione sollevata dal Tribunale di Modena ma non fa propri i suggerimenti dell'ordinanza per eliminare il vizio. Così riscrive l'originaria lett a) dell'art 19 st. lav., a suo tempo abrogata in ottemperanza all'esito del referendum popolare del 1995, ponendo, al posto delle "confederazioni", le "associazioni", sempre "sul piano nazionale", ma non più "maggiormente rappresentative" bensì ora "comparativamente più rappresentative".

Il legislatore del 1970 aveva utilizzato il <comparativo assoluto> correttamente, consapevole, ritengo, che non è neppure logicamente immaginabile una comparazione di rappresentatività tra una, potenziale, molteplicità di confederazioni nazionali.

L'interprete avrebbe quindi dovuto inferire la "maggiore rappresentatività" enucleando gli elementi suscettibili di esprimerla in quanto tale².

Con riguardo poi alle associazioni non aderenti a confederazioni maggiormente rappresentative l'originario art. 19 non ricorreva ad alcuna comparazione bensì al dato oggettivo che fossero "firmatarie di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva".

¹ Cfr. C. cost., 30 ottobre 2025, n. 156. Per i primi commenti, cfr. M. MARAZZA, *Rappresentanza sindacale in azienda dopo Corte Cost. n. 156/2025 (più rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro, nuovi strumenti per governare il dumping contrattuale)*, *Giustizia civile.com*, 3 novembre 2025; B. CARUSO, *La rappresentatività sindacale dopo la sentenza n. 156/2025: dalla soluzione arbitrale alla supplenza sistemica*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT* – 504/2025; M.V. BALLESTRERO, *La rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro: attualità di una vecchia storia*, in *LaBour&Law Issues*, Vol. 11, n. 2, 2025; T. Treu, *La sentenza 156/2025 e il vuoto normativo sulla rappresentatività sindacale*, in www.tizianotreu.it; F. LUNARDON, *La Corte Costituzionale e il nuovo principio della "porta aperta" al conflitto intersindacale in azienda*, di prossima pubblicazione in *DML*, n. 3/2025.

² Va detto che all'epoca l'esistenza, almeno nell'industria (credito ed assicurazioni sono sempre stati un capitolo a parte), di molteplici confederazioni sindacali potenzialmente aspiranti ad usufruire dell'art. 19 restava nell'ambito delle remote eventualità, vigendo, salva la Cisl, il monopolio delle tre confederazioni storiche. Piuttosto, nella prospettiva della politica legislativa c.d. di sostegno sindacale (sui cui contenuto e sui cui interpreti non posso fermare l'attenzione) la scelta selettiva dell'art 19 poteva, a ragione, ritenersi finalizzata a rafforzare quelle confederazioni e le loro articolazioni categoriali e territoriali che erano investite da una forte contestazione <movimentista>. Tanto che su una nota rivista (*I Quaderni Piacentini*) della, allora, c.d. sinistra extra-parlamentare, comparve un articolo che sosteneva tale tesi ed era eloquentemente intitolato "Uno statuto per sindacati e padroni".

Beninteso, la scarsa capacità selettiva della formula adottata nella lett. a) e comunque l'inevitabile arbitrarietà dell'enucleazione di detti elementi e della loro applicazione giurisprudenziale si manifestarono in tempi successivi e fanno parte della storia del nostro diritto sindacale.

Così, negli anni Ottanta dello scorso secolo le aule giudiziarie furono invase da ricorsi *ex art. 28 st. lav.* in cui i sindacati chiedevano il riconoscimento del diritto a costituire una r.s.a. nell'azienda convenuta assumendo di essere “organismi locali di associazioni nazionali” a loro volta “aderenti a confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale”.

Il requisito della nazionalità veniva deliberato già con riguardo alla ammissibilità del ricorso ed all'uopo era attribuita rilevanza del tutto prevalente a dati formali³, secondo un orientamento che ebbe poi, d'altronde, la consacrazione in una sentenza delle Sezioni Unite della Suprema Corte secondo cui doveva ritenersi necessaria e sufficiente, se non contraddetta, la previsione statutaria indicativa dell'attitudine dell'associazione alla nazionalità⁴.

Anche sul piano del requisito della intercategorialità un ruolo prevalente giocavano gli elementi formali, tanto che talora era allegata, e avallata, l'adesione dell'associazione nazionale a confederazioni estranee al settore merceologico di appartenenza dell'azienda in cui era reclamato il diritto alla costituzione della r.s.a.

Grazie alla lett. a) dell'art. 19 conseguirono pertanto giudizialmente il diritto a costituire r.s.a. svariate sigle sindacali minoritarie, quali, ad es., CUB, COBAS, Sin Cobas, Slai Cobas, USB, caratterizzate da precaria <nazionalità> ed <intercategorialità>⁵.

È osservando il descritto scenario che mi permisi di esprimere l'opinione che la capacità selettiva della lett. a) dell'art. 19 potesse essere metaforicamente assimilata a quella di un <colabrodo>.

2-. Paradossalmente, secondo una prospettiva di lettura, ovvero, per salutare reazione, secondo altra prospettiva, diversa se non opposta, questo scenario costituì il terreno di coltura dell'iniziativa referendaria; terreno fertilizzato dal diffondersi, in dottrina, in ambienti sindacali <movimentisti> e presso i *media*, delle critiche alla scelta statutaria, tacciata di privilegiare la rappresentatività sindacale presuntiva ai danni di quella effettiva.

Una sorta di *slogan* il cui bersaglio, nel clima e a fronte delle pratiche, denunciate come neocorporative, della cosiddetta concertazione, era il processo ricompositivo del sistema contrattuale sotto l'egida di CGIL, CISL e UIL.

Nel 1992 l'art. 19 fu così investito dalla proposizione di due quesiti referendari, l'uno mirante alla eliminazione di ogni criterio selettivo, l'altro con il contenuto poi approvato dalla consultazione elettorale, avendo entrambi superato, inopinatamente secondo il mio avviso, del resto manifestato da subito, il vaglio di ammissibilità della Corte costituzionale⁶.

La Corte, infatti, approvando il primo contraddisse i propri precedenti in materia, nei quali era ripetuta l'affermazione della ineluttabilità di ragionevoli criteri selettivi, mentre approvando il

³ Cfr. P. TOSI, *Lo statuto dei lavoratori (40 anni dopo) tra garantismo e competitività*, in RIDL, 2011, I, pag. 19, nota 7.

⁴ Cass., Sez. Un., 21 dicembre 2005 n. 25269.

⁵ Cfr. ancora P. TOSI, *Lo statuto dei lavoratori* cit., pag. 18 e nota 6.

⁶ Cfr. C. cost., 12 gennaio 1994, n. 1.

secondo cadde in un equivoco, indotto dalla proposta abrogazione degli aggettivi “nazionali” e “provinciali” nella lettera b).

I Giudici delle leggi ritennero di poter ravvisare tra i due quesiti una “alternativa subordinata”: se non risultasse conseguibile una liberalizzazione totale ci si sarebbe accontentati di una <minore>.

In realtà l’alternativa era assoluta, perché, per effetto della combinazione di tagli prevista nel secondo quesito, la sua approvazione avrebbe prodotto non già una modesta estensione bensì una marcata restrizione dell’accesso ai diritti sindacali nell’unità produttiva. Il testo proposto dai promotori del secondo quesito (forse inconsapevolmente) era infatti tale da prevedere criteri oggettivi e rigorosi di misurazione della rappresentatività sindacale effettiva a tutti i livelli.

Ciò la stessa Corte costituzionale ebbe poi a registrare vagliando positivamente la ragionevolezza della norma⁷. E ciò soprattutto trovò conferma nei mutamenti che intervennero nello scenario giurisprudenziale in materia.

Non è a mia conoscenza alcun caso di acquisizione giudiziale dei diritti sindacali in forza della nuova norma. Mi pare del resto ovvio che li acquisisse già convenzionalmente ogni sindacato provvisto di un seguito tanto robusto, nella categoria o in azienda, da imporsi come interlocutore negoziale⁸.

Al contrario, persero quei diritti le sigle sindacali che li avevano acquisiti giudizialmente.

La < riforma > referendaria innegabilmente favorì (anziché contrastare) la ricomposizione del nostro sistema di relazioni industriali perseguita da CGIL, CISL e UIL con il Protocollo del 23 luglio 1993 e l’Accordo interconfederale del 14 gennaio 1994 giacché favorì la progressiva diffusione, nelle aziende, delle r.s.u., che erano aperte anche a sindacati esterni alle grandi confederazioni nella prospettiva del superamento delle r.s.a.

3-. Sul finire del primo decennio del secolo presente, però, il processo <ricompositivo> si arresta ed anzi si inverte.

L’8 maggio 2008 si insedia il Governo Berlusconi IV ed anche un Segretario generale <moderato> come Guglielmo Epifani non resiste alle pressioni della politica e il 22 gennaio 2009, al tavolo della concertazione con il Governo, finisce per non sottoscrivere, con le associazioni imprenditoriali, diversamente da CISL, UIL e UGL, l’Accordo quadro per la riforma degli assetti contrattuali e, il successivo 15 aprile, il correlato Accordo interconfederale per l’industria. Ancora, il 16 febbraio 2012 CGIL non sottoscrive l’Accordo interconfederale sulla produttività. Mentre l’anno precedente ha stipulato unitariamente il Protocollo del 28 giugno 2011 e successivamente, sempre unitariamente, stipula sia il Protocollo del 31 maggio 2013 sia l’Accordo del 10 gennaio 2014⁹.

⁷ Cfr. Corte cost., 12 luglio 1996, n. 244.

⁸ Per la ricostruzione, con richiami, del descritto scenario giurisprudenziale nonché della vicenda referendaria e dei suoi esiti devo rinviare ancora a P. TOSI, *Lo statuto dei lavoratori* cit., pag. 1 ss. nonché a ID, *I diritti sindacali tra rappresentatività e rappresentanza* in *ADL*, 2014, pag. 1 ss.

⁹ La contraddizione è però solo apparente perché l’Accordo sulla produttività era un corollario degli accordi separati del 2009 mentre il Protocollo del 2011 ne costituiva un superamento.

Nel Protocollo del 28 giugno 2011 CGIL, CISL e UIL, come pure in quello successivo del 31 maggio 2013, pur avendo recuperato l'unità a livello interconfederale, devono rassegnarsi a darsi carico delle fratture determinatesi ai livelli inferiori e conseguentemente ad ammettere l'eventuale convivenza, nelle aziende, delle r.s.u. e delle r.s.a. o addirittura il superamento delle prime¹⁰.

Ma nel successivo Accordo del 10 gennaio 2014, se mantengono l'alternativa tra r.s.u. e r.s.a., manifestano una chiara opzione a favore delle prime impegnando sé e, implicitamente, le loro articolazioni "a non costituire r.s.a. nelle realtà in cui siano state o vengano costituite r.s.u. (sezione seconda, punto 8)"¹¹.

Al fine di favorire detto recupero l'Accordo del 2014 opera altresì un significativo aggiornamento della disciplina delle r.s.u. contenuta nell'Accordo del gennaio del 1994 contemplando, oltre al superamento del c.d. <terzo riservato>, la consacrazione del principio di maggioranza nella formazione della volontà dell'organismo unitario e la regolamentazione dei mutamenti di appartenenza sindacale dei suoi membri.

La frattura, come dicevo, si è però già estesa ad alcune categorie, segnatamente la metalmeccanica. La FIOM, dopo lunga trattativa, il 15 ottobre 2009 non sottoscrive il rinnovo anticipato del CCNL metalmeccanici e, il 29 settembre 2010, la clausola aggiuntiva sulla derogabilità¹².

Anche le articolazioni territoriali e aziendali della FIOM sono coinvolte e le r.s.u. entrano in crisi. Si apre così anzitutto il <caso Pomigliano> ove la FIOM perde i diritti sindacali e viene sottoscritto un contratto <in deroga> senza i delegati e le strutture territoriali della FIOM.

Successivamente si ha l'uscita dell'intero Gruppo Fiat da Federmeccanica e la stipulazione di un contratto detto di I livello, *id est*, equivalente a quello di categoria, senza la FIOM¹³.

4-. La perdita, da parte della FIOM, dei diritti sindacali nelle aziende FIAT provoca un contenzioso che giunge dinnanzi alla Corte costituzionale. La quale, con una sentenza da molti definita <*ad causam*>, interviene sul nuovo testo dell'art. 19 limitandosi ad aggiungere, al criterio della firma del contratto collettivo, quello della partecipazione alla trattativa per la sua stipulazione seppur poi non sottoscritto¹⁴.

La Corte delle leggi ritiene di infatti di dover fare uso di *self-restraint* in quanto "l'intervento additivo così operato (...) 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".

¹⁰ Così nel punto 6: "in ragione della struttura della rappresentanza, che vede la presenza di RSU o RSA, il passaggio alla elezione delle RSU potrà avvenire solo se definito unitariamente dalle Federazioni aderenti alle Confederazioni firmatarie del presente contratto". Cfr. P. TOSI, *Il protocollo Confindustria CGIL CISL UIL del 31 maggio 2013*, in *DRI*, 2013, pag. 638 ss.

¹¹ Cfr. ancora P. TOSI, *I diritti sindacali* cit., par. 8.

¹² Ancora il 25 novembre 2014 viene sottoscritto senza la FIOM un TU che integra il nuovo accordo con quelli precedenti.

¹³ Rinvio, per un quadro più dettagliato, a P. TOSI, *Lo shock di Pomigliano: il sistema collettivo*, in *ADL*, 2010, pag. 1089 ss.

¹⁴ Cfr. Corte cost., 23 luglio 2013, n. 231.

La sentenza non mi risulta abbia avuto apprezzabile seguito di contenzioso nelle aziende¹⁵ in quanto la partecipazione alle trattative senza successiva sottoscrizione avrebbe potuto riguardare solo articolazioni della CGIL.

La sentenza, perverso, contiene, in motivazione, un riferimento all'azionabilità dell'art. 28 st. lav. nei casi di esclusione dalle trattative di sindacati con "acquisita rappresentatività"¹⁶. Ma si tratta di un riferimento ambiguo e in sé contraddittorio.

L'economia del discorso che vado conducendo non richiede una analisi critica più dettagliata della sentenza della Corte costituzionale n. 231/2013; quindi per l'esposizione più compiuta è ancora opportuno un rinvio¹⁷

5.- Dunque, nel 2025 la Corte, come si è visto in apertura, decide di varcare la soglia oltre la quale dovrebbe restare integra la funzione legislativa riscrivendo il complessivo testo normativo¹⁸.

La sentenza riscrive la norma adottando il <comparativo di maggioranza> addirittura in relazione ad "associazioni" nazionali.

L'utilizzo della formula <di moda> serve alla Corte per supportare l'affermazione secondo cui, unitamente alla sostituzione del sostantivo "confederazioni", testimonierebbe la diversità del proprio intervento integrativo dell'art. 19 rispetto all'originaria lett. a). Varrebbe, cioè, a negare il recupero della lett. a) abrogata a seguito dell'esito referendario ed altresì ad escludere la collisione con la *ratio* insita nel testo statutario posteriore al 1995 come mirabilmente ricostruita dalla citata sentenza del 1996 della stessa Corte. Ciò, malgrado la collisione risulti del tutto evidente.

A conforto della descritta operazione di ingegneria la sentenza richiama alcuni testi normativi che utilizzano tale formula. Trascura però che in essi il comparativo di maggioranza è utilizzato sul terreno della selezione o dell'accreditamento di contratti collettivi e quindi la maggiore rappresentatività comparativa va (o andrebbe) coerentemente parametrata in relazione (e circoscritta) all'ambito di efficacia dei contratti stessi¹⁹.

Tant'è vero che il contenzioso, in materia appunto di selezione/accreditamento dei contratti collettivi, è andato spostandosi sul piano della capacità, in capo alle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, di individuare le categorie merceologiche di riferimento della propria attività contrattuale nell'esercizio della loro libertà di organizzazione garantita dall'art. 39, comma 1, cost.²⁰

¹⁵ Comunque, ho avuto occasione di commentare un decreto di accoglimento di un ricorso *ex art. 28* sulla base del detto riferimento unitamente ad altro decreto di segno contrario: P. TOSI, *Avventure della rappresentatività sindacale "effettiva" dopo Corte costituzionale 231/2013*, in *Nuovo Notiziario Giuridico*, 2014, n. 2, pag. 423 ss.

¹⁶ Così la Corte: "(il sindacato, n.d.r.) se trova, a monte, in ragione di una sua acquisita rappresentatività, la tutela dell'art. 28 dello Statuto nell'ipotesi di un eventuale, non giustificato, suo negato accesso al tavolo delle trattative, 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".

¹⁷ Cfr. PAOLO TOSI, *I diritti sindacali* cit.

¹⁸ Cfr. B. CARUSO, op. cit.; F. LUNARDON, op. cit.

¹⁹ Cfr. M. MARAZZA, op. cit.; F. LUNARDON, op. cit.; M.V. BALLESTRERO, op. cit. *Contra*, T. TREU, op. cit., che condivide l'argomentazione della Consulta.

²⁰ Si pensi alle questioni relative, ad esempio, alle categorie del *delivery*, del *grocery*, del *marketing* operativo.

Trasferito sul piano delle associazioni nazionali, qui quale viatico per l'accesso alla fruizione dei diritti sindacali nell'unità produttiva, il grado del comparativo di maggioranza si rivela ancor più incongruo, se possibile, di quanto lo sarebbe stato ove utilizzato nell'art. 19, lett. a), originario.

Tuttavia, va subito segnalato che lo scorso gennaio il Tribunale di Perugia²¹ ha disconosciuto ad una confederazione nazionale la <maggiore rappresentatività comparativa> valutandone in relazione alla categoria (il commercio) di appartenenza dell'azienda.

Il Tribunale, osservato che la Corte costituzionale nega di aver recuperato la originaria lett. a) dell'art 19, rileva come alcune norme (richiamate dalla sentenza 156) mettano “in relazione le associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale” con le loro articolazioni aziendali e da ciò deduce che “è necessario, per rivendicare la prerogativa di cui all'art. 19 dello Statuto dei lavoratori, che l'organizzazione si sia già imposta nel settore di riferimento pur non sottoscrivendo alcun contratto di lavoro e non partecipando alle relative trattative”.

Questa deduzione costituisce però un'operazione di supplenza razionalizzatrice dell'interprete a fronte di una formula che adotta, quale unico ed indeterminato ambito di riferimento, quello nazionale; ciò, per di più, non essendo consentito ritenere che la Corte costituzionale la visualizzasse richiamando quelle norme, come detto, ad un diverso fine.

6.- Orbene, nella sostanza e al di là di ogni artificio, lessicale o argomentativo, la sentenza n. 156/2025 riporta l'art. 19 all'origine, ed anzi lo dota di una formula selettiva, in luogo di quella della lett. a), ancor più generica e indeterminata.

Il rischio è allora, malgrado questo primo sforzo giurisprudenziale <di contenimento> appena documentato, che possa rivivere uno scenario giurisprudenziale analogo a quello anteriore alla <riforma> del 1995.

Certo, il 22 luglio 2016 è tornato ad essere sottoscritto unitariamente il nuovo CCNL metalmeccanici, e così ancora il 5 febbraio 2021.

Non può però negarsi che siano rimaste ampie <fibrillazioni> a livello aziendale, tra la fine del secondo decennio e l'inizio del terzo, indotte dalla sottoscrizione di numerosi contratti c.d. “in deroga”.

Il 22 ottobre 2022, poi, si insedia il Governo di centrodestra presieduto da Giorgia Meloni.

Il Segretario generale della CGIL Maurizio Landini decide allora di scendere, con la sua confederazione, nell'agone politico e si allinea all'opposizione frontale praticata dai partiti della sinistra. I Segretari generali Luigi Sbarra prima e Daniela Fumarola poi rifiutano l'allineamento della CISL, cosicché tra le due confederazioni si crea una frattura che progressivamente si approfondisce ed è icasticamente rappresentata dall'accusa di Landini alla CISL di attentato all'autonomia sindacale con la proposta di legge sulla partecipazione. Pierpaolo Bombardieri in un primo tempo segue Landini ma poi se ne distacca.

²¹ Trib. Perugia, 16 gennaio 2026, reperibile in *Bollettino ADAPT*, 9 febbraio 2026, n.5.

Per ora, almeno a livello categoriale, l'unità sembra invece tenere, tanto che il 22 novembre 2025 viene unitariamente stipulato il nuovo CCNL metalmeccanici.

Non può però parlarsi, perlomeno ancora, di inversione del processo di destrutturazione dell'ordinamento contrattuale privatistico.

Quindi, l'inserimento in esso di un articolo 19 suscettibile di supportare, nell'accesso ai diritti sindacali, associazioni minoritarie, anche confederali, incapaci di imporsi come interlocutrici negoziali nella sede di una categoria merceologica ovvero di un'azienda, fa ragionevolmente temere che finisca per ostacolare il processo <ricompositivo> di cui, beninteso a mio avviso, nella presente fase storica quell'ordinamento avrebbe particolare bisogno²².

Associazioni sindacali, confederali o meno, pur provviste del requisito minimo di adesioni per partecipare, nelle unità produttive, all'elezione delle r.s.u., potrebbero vedere premiata, come nel caso di specie, la scelta di costituire proprie r.s.a. Scelta, questa, presumibilmente finalizzata al libero esercizio di un ruolo contestativo al di fuori di esse, nelle quali gli eletti della loro lista si troverebbero in posizione marginale ma vincolati alle decisioni della maggioranza.

²² Cfr. M. MARAZZA, op. cit., F. LUNARDON, op. cit.