

Roma, 6 novembre 2025

Circolare n. 230/2025

Oggetto: Lavoro – Rappresentanze sindacali aziendali – Sentenza della Corte Costituzionale n.156 del 30.10.2025, su GU 1° Sezione Speciale n.45 del 5.11.1025.

A distanza di oltre 10 anni la Corte Costituzionale è nuovamente intervenuta sulla delicatissima materia delle rappresentanze sindacali aziendali (RSA) che, come è noto, in base allo Statuto dei Lavoratori (legge n.300/1970) riguarda le unità produttive con oltre 15 dipendenti.

In particolare la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.19 dello Statuto nella parte in cui non prevede che le RSA possono essere costituite in ogni unità produttiva (purché come detto con oltre 15 dipendenti), oltre che da sindacati che abbiano sottoscritto un qualsiasi contratto applicato in azienda (nazionale o di secondo livello) o che abbiano comunque partecipato alla relativa negoziazione, *"anche nell'ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale"*. Secondo la Corte tale ampliamento è volto ad evitare possibili discriminazioni nei confronti di quei sindacati più rappresentativi che, per il solo fatto di non aver sottoscritto o negoziato i contratti applicati in azienda, si vedrebbero negato il diritto di costituire RSA e di veder conseguentemente riconosciuti ai relativi componenti i diritti garantiti dallo Statuto (assemblea, permessi, ecc.).

È presto per dire quali effetti produrrà sul sistema delle relazioni sindacali aziendali la sentenza in questione anche perché, come sottolineato dalla stessa Corte, *trattasi di una soluzione interinale in quanto compete al legislatore un'organica riscrittura della disposizione censurata*. Ciò in quanto, al contrario di quanto avviene nell'ambito del pubblico impiego, manca nell'ordinamento sindacale di diritto privato una normativa sulla misurazione della rappresentatività sindacale.

Del resto la sentenza si presta ad interpretazioni non univoche. Da un lato, introducendo il nuovo criterio della rappresentatività comparativa, sembra venire incontro alle richieste del sindacalismo autonomo di vedersi riconosciuto il diritto di costituire RSA a prescindere dalla sottoscrizione o dalla negoziazione dell'accordo applicato in azienda. Dall'altro lato, precisando che la rappresentatività dei sindacati va misurata a livello nazionale e non aziendale, sembra limitare tale riconoscimento in quanto chi è forte in una singola azienda può non esserlo sul piano nazionale in considerazione degli indicatori elaborati dalla prassi (tra cui numero di iscritti, numero di CCNL sottoscritti, diffusione territoriale) ed inoltre non chiarendo se la comparazione deve essere generalizzata o fatta sul singolo settore. A ciò si aggiunga che il concetto di sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale viene già utilizzato per distinguere i cosiddetti CCNL leader da quelli pirata. Di conseguenza in presenza di un CCNL leader, come quello logistica, trasporto e spedizione che secondo dati CNEL viene applicato a circa il 98% della forza lavoro del

settore, sembrerebbe improbabile non riconoscere la rappresentatività a livello aziendale anzitutto dei sindacati confederali sottoscrittrici.

Si fa riserva di tornare sulla materia per ulteriori approfondimenti.

Fabio Marrocco

Allegato uno

Codirettore

M/n

© CONFETRA – La riproduzione totale o parziale è consentita esclusivamente alle organizzazioni aderenti alla Confetra.

G.U. n.45 del 5.11.2025

N. 156 SENTENZA 8 - 30 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sindacati e libertà sindacale - Costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali (RSA) - Condizione - Costituzione nell'ambito delle associazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva e di quelle che, pur non firmatarie, hanno comunque partecipato alla relativa negoziazione - Estensione alle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale - Omessa previsione - Violazione dei principi del pluralismo e della libertà di azione sindacale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 19, primo comma.

- Costituzione, artt. 3 e 39.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANO', Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), promosso dal Tribunale ordinario di Modena, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra l'Organizzazione sindacale autonomi e di base ORSA - Settore trasporti autoferro TPL - Segreteria provinciale di Modena e la Società emiliana trasporti filoviari SETA spa, con ordinanza del 14 ottobre 2024, iscritta al n. 220 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione dell'Organizzazione sindacale autonomi e di base ORSA - Settore trasporti autoferro TPL - Segreteria provinciale di Modena e la Società emiliana trasporti filoviari SETA spa, nonché gli atti di intervento di Confederazione dei servizi pubblici locali CONF SERVIZI - ASSTRA - UTILITALIA e Associazione trasporti ASSTRA;

udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2025 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi gli avvocati Giovanni Stramenga per la ORSA - Settore trasporti autoferro TPL e Arturo Maresca per la SETA spa;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 ottobre 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 14 ottobre 2024, iscritta al n. 220 del registro ordinanze 2024, il Tribunale ordinario di Modena, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, lettera b), (recte: art. 19, primo comma), della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), in riferimento agli artt. 3 e 39 della Costituzione, «nella parte in cui esclude le associazioni sindacali "maggiormente o significativamente rappresentative" dalla possibilità di costituire rappresentanze sindacali aziendali».

1.1.- Il rimettente premette di essere chiamato a giudicare sul ricorso presentato a norma dell'art. 28 statuto lavoratori dall'Organizzazione sindacale autonomi e di base ORSA - Settore trasporti autoferro TPL - Segreteria provinciale di Modena, per l'accertamento della natura antisindacale del diniego ad essa opposto dal datore di lavoro, Società emiliana trasporti autofiloviari SETA spa, relativamente alla costituzione di una rappresentanza sindacale aziendale (RSA) nell'unità produttiva di Modena.

1.1.1.- Il giudice a quo espone che nel ricorso il sindacato ha dedotto:

a) di aderire alla Confederazione ORSA, attiva nel settore del trasporto pubblico locale, firmataria del protocollo del 4 maggio 2017, siglato a livello nazionale con ASSTRA, l'associazione delle aziende di trasporto pubblico cui aderisce SETA spa;

b) di essere presente nelle strutture operative di quest'ultima, in particolare vantando nell'unità produttiva di Modena un numero di iscritti superiore al 20 per cento dei lavoratori sindacalizzati, pari a circa il 10 per cento della forza lavoro complessiva;

c) di registrare ai propri scioperi un'adesione più alta della media e di avere raccolto le firme di oltre la metà dei dipendenti per chiedere le elezioni della rappresentanza sindacale unitaria (RSU), senza che le altre sigle ne attivassero la procedura;

d) di avere partecipato alle trattative istituzionali sfociate nel "Patto per il trasporto pubblico e la mobilità sostenibile 2022-2024", approvato dalla Regione Emilia-Romagna;

e) di essere, malgrado tutto ciò, pretermesso da SETA spa, nell'unità produttiva di Modena, giacché la società datrice non l'ammette alle trattative per gli accordi sindacali aziendali, gli nega la firma per adesione degli accordi sindacali di secondo livello e non gli riconosce il diritto alla costituzione della RSA.

1.1.2.- Il rimettente espone che SETA spa ha così replicato:

a) ad ORSA sono stati riconosciuti tutti i diritti sindacali previsti dal citato protocollo nazionale, tra i quali non figura quello di sottoscrivere per adesione gli accordi sindacali, né quello di costituire la RSA;

b) l'art. 19 statuto lavoratori, alla luce della sentenza n. 231 del 2013 di questa Corte, attribuisce il diritto di costituire la RSA unicamente alle associazioni sindacali firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva e a quelle che hanno partecipato alle relative negoziazioni, requisiti entrambi insussistenti per ORSA;

c) la costituzione della RSA è stata infatti ammessa soltanto per CGIL, CISL, UIL, FAISA e UGL, sigle firmatarie del contratto collettivo nazionale di lavoro.

1.2.- Il giudice a quo riferisce che, per quanto emerge dagli atti, ORSA non è titolare di RSA, né partecipe di RSU, all'interno delle unità produttive di SETA spa, nonostante i prospetti sulle adesioni dei lavoratori certifichino che, in quella di Modena, essa vanta un numero consistente di iscritti, tale da essere risultata la prima forza sindacale nel 2021 (la terza nel 2022, la seconda nel 2023).

1.3.- Il rimettente dubita della legittimità costituzionale della norma censurata, in riferimento agli evocati parametri, nella 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.

1.3.1.- Sulla rilevanza della questione, il Tribunale di Modena

deduce che il suo accoglimento renderebbe illegittimo il diniego aziendale di riconoscere ad ORSA il diritto alla RSA, risultando così integrata, in termini oggettivi, l'antisindacalità della condotta del datore di lavoro; ne osterebbe che il protocollo nazionale ORSA-ASSTRA non preveda tale diritto, e ne preveda altri, segnatamente in tema di permessi, essendo la norma censurata «sindacabile dal punto di vista costituzionale ancorché strumenti pattizi abbiano previsto specifici diritti sindacali in favore del sindacato ricorrente».

1.3.2.- Sulla non manifesta infondatezza, il rimettente assume che gli attuali criteri selettivi della titolarità del diritto alla costituzione della RSA, e alla tutela rafforzata che vi corrisponde, cioè l'avere sottoscritto un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva o, per effetto della sentenza di questa Corte n. 231 del 2013, l'avere partecipato alla relativa negoziazione, non riflettano «l'unico canone su cui fondare il trattamento differenziato - idoneo a giustificare la "razionalità pratica" della norma - ossia il consenso dei lavoratori in favore di un determinato sindacato».

Infatti, anche «alla sigla sindacale dotata di forza rappresentativa può essere preclusa la partecipazione alle trattative per la negoziazione degli accordi aziendali», e in tal caso «[e]ssa non dispone di strumenti coercitivi che possano obbligare la parte datoriale ad ammetterla al negoziato», sicché, per questa via, al datore di lavoro verrebbe riconosciuta «la possibilità di condizionare i rapporti interni tra sindacati, estromettendo dal processo negoziale sigle sindacali "scomode", ancorché dotate di effettiva rappresentatività».

La fattispecie oggetto del giudizio principale testimonierebbe l'irrazionalità del vigente assetto normativo, poiché, a causa della mancata sottoscrizione e negoziazione degli accordi applicati in azienda, verrebbe estromessa dalla tutela rafforzata collegata alla costituzione di una RSA un'associazione che, per numero di iscritti, percentuale di adesione agli scioperi, quantità di firme raccolte per l'elezione della RSU, dimostra di esercitare, nell'unità produttiva, «una reale ed efficace azione sindacale a tutela degli interessi dei lavoratori».

A parere del Tribunale di Modena, sarebbe evidente la violazione dell'art. 3 Cost., «sotto il profilo della disparità di trattamento tra sindacati», accentuata dal fatto che alle RSA sono ormai riconosciute competenze estese, fra le quali il potere di sottoscrivere contratti di prossimità su materie di notevole importanza, anche in deroga alle norme vigenti e persino con efficacia erga omnes.

Nello stesso tempo, ad avviso del giudice a quo, «[i]l disconoscimento della rappresentatività reale rende manifesto il vulnus ai principi del pluralismo e della libertà di azione sindacale ex art. 39 Cost.».

1.4.- Per tali ragioni, e considerato il tempo trascorso dalla sentenza n. 231 del 2013 senza che il legislatore abbia risposto all'invito di questa Corte di elaborare regole più idonee per l'accesso alla tutela sindacale privilegiata, il rimettente chiede, in via principale, «una pronuncia di tipo demolitorio», che affidi ai giudici ordinari il compito di riempire il vuoto legislativo mediante l'impiego di criteri empirici di misurazione della rappresentatività sindacale.

In via subordinata, il Tribunale di Modena chiede «una pronuncia additiva che consenta di estendere la legittimazione alla costituzione di RSA anche ai sindacati che abbiano acquisito una "significativa o maggioritaria rappresentatività" su base aziendale».

2.- Si è costituita in giudizio l'Organizzazione sindacale autonomi e di base ORSA - Settore trasporti autoferro TPL - Segreteria provinciale di Modena, chiedendo l'accoglimento della questione.

Sulla premessa che la ratio della norma censurata sia «promuovere ed incentivare l'attività del sindacato quale portatore di interesse del maggior numero di lavoratori», la parte ritiene violati gli artt. 3 e 39 Cost., nella misura in cui «alla partecipazione alle trattative per il contratto collettivo applicato nell'azienda viene attribuita la valenza di elemento costitutivo, e non meramente

sintomatico, della rappresentativita' del sindacato».

E' cosi', nella specie, il diritto al pieno svolgimento dell'attivita' sindacale mediante la costituzione di una RSA verrebbe compresso per una sigla, qual e' ORSA, che «da anni si colloca tra le prime nell'azienda SETA di Modena in termini di rappresentativita' dei lavoratori dipendenti».

3.- Si e' costituita in giudizio SETA spa, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o rigettata.

Quanto all'inammissibilita' della questione, la societa' eccepisce che la censura abbia come reale oggetto non la norma statutaria, ma la citata sentenza n. 231 del 2013, della quale il rimettente chiederebbe la modifica in senso estensivo, contestando l'idoneita' del criterio, da quella sentenza introdotto, della partecipazione del sindacato alle trattative negoziali.

La questione sarebbe altresì priva di rilevanza, poiche' ORSA «ha firmato volontariamente un Protocollo nazionale» - neppure disdettato - «nel quale le si riconoscevano determinate prerogative, ma non il diritto alla costituzione di una RSA».

Il giudice rimettente avrebbe inoltre «omesso un compiuto esame delle circostanze relative all'elezione della RSU che, per converso, ove adeguatamente esperito, avrebbe potuto condurre alla definizione del merito della controversia senza l'applicazione della norma tacciata di incostituzionalita'».

L'inammissibilita' della questione deriverebbe, comunque, dalla sommarietà dell'indicazione delle ragioni della censura, peraltro involgente scelte discrezionali di conformazione delle relazioni industriali, spettanti esclusivamente al legislatore.

Nel merito, la questione non sarebbe fondata, essendo costituzionalmente idonei gli attuali criteri di accesso alla tutela differenziata, posto che un'organizzazione sindacale «e' realmente rappresentativa se e' in grado di imporsi come interlocutore negoziale».

La sottoscrizione del contratto collettivo o la partecipazione alle trattative non sarebbe un dato meramente formale, bensì l'espressione della capacita' della sigla di qualificarsi nella dinamica aziendale proprio perche' dotata di consenso tra i lavoratori, quindi «al tempo stesso indice di rappresentativita' dell'associazione sindacale ed effetto della stessa».

Il caso oggetto del giudizio principale sarebbe emblematico: a parere di SETA spa, ORSA ha «una "forza sindacale", ma e' una forza limitata, tanto che ha sottoscritto solo accordi che regolavano l'attribuzione di alcune limitate prerogative sindacali, mentre non ha mai sottoscritto alcun accordo che avesse un contenuto normativo».

La parte datoriale ritiene vada quindi disatteso il petitum del Tribunale di Modena, sia quello demolitorio, formulato in via principale, sia quello additivo, proposto in subordine.

Una pronuncia radicalmente ablativa contraddirebbe la pregressa giurisprudenza di questa Corte, che ha subordinato la titolarita' del diritto alla costituzione della RSA a requisiti oggettivi di tipo negoziale.

Da par suo, la richiesta pronuncia additiva estenderebbe oltremodo la legittimazione alla costituzione della RSA, attribuendola anche alle organizzazioni sindacali che non abbiano la forza di imporsi quale controparte contrattuale del datore di lavoro, al punto che «si vanificherebbe la funzione selettiva della norma».

4.- Sono intervenute ad opponendum Confederazione dei servizi pubblici locali CONFSEVIZI - ASSTRA - UTILITALIA nonche' Associazione trasporti ASSTRA.

Le intervenienti rappresentano che ASSTRA, aderente a CONFSEVIZI, e' firmataria del contratto collettivo nazionale degli autoferrotranvieri, ha tra i propri associati SETA spa e ha sottoscritto con ORSA il protocollo nazionale del 4 maggio 2017, in attuazione del quale e' stato poi siglato un accordo aziendale in data 5 febbraio 2020.

Atteso che nel menzionato protocollo, in uno all'accordo attuativo, ORSA ha accettato prerogative di agibilita' sindacale diverse dalla possibilita' di costituire la RSA, il Tribunale di Modena, col sollevare l'odierna questione di legittimita' costituzionale, avrebbe sostanzialmente disapplicato il quadro pattizio, «ledendo in modo diretto e immediato la posizione delle intervenienti».

Da qui l'istanza di ammissione dell'atto di intervento, peraltro in tutto omologo all'atto di costituzione dell'affiliata SETA spa.

5.- Sono state depositate quattro opinioni scritte di amici curiae, tutte orientate all'accoglimento della questione.

5.1.- In data 16 dicembre 2024, e' stata depositata l'opinione dell'Associazione Comma2 - Lavoro e' dignita'.

Lo scritto individua nell'attuale contesto normativo «un circolo vizioso logico-giuridico», poiche' la contrattazione collettiva vi e' assunta quale presupposto dell'agibilita' sindacale, mentre essa ne costituisce piuttosto il risultato.

Sarebbe cosi' permesso «al datore di lavoro di scegliersi l'interlocutore sindacale, e di escludere quello ritenuto scomodo (e nelle unita' operative in cui lo ritiene scomodo)».

L'accoglimento della questione odierna non sarebbe impedito dalla sentenza di questa Corte n. 231 del 2013, poiche' quest'ultima «verteva sulla questione piu' circoscritta del sindacato che aveva si' partecipato alle trattative, ma non aveva inteso sottoscrivere il contratto collettivo alle condizioni imposte dall'azienda, a differenza del caso di specie, nel quale si discute di un'[organizzazione sindacale] che non e' stata neanche presa in considerazione per una trattativa».

5.2.- In data 17 dicembre 2024, e' stata depositata l'opinione congiunta di Unione sindacale di base - Lavoro privato (USB Lavoro privato) e Confederazione unitaria di base - CUB.

Vi si assume l'irrazionalita' del vigente modello selettivo, per il quale potrebbe accadere che «i sindacati che hanno titolo non hanno alcuna rappresentativita', mentre il sindacato che ha la massima rappresentativita' non ha titolo».

Ne deriverebbe «una concezione "neocorporativa" dei rapporti sindacali in azienda, in forza della quale e' il datore di lavoro che sceglie e accredita l'organizzazione sindacale ammessa alle tutele di legge», cosicche' «il sindacato viene impropriamente spinto verso posizioni obbligatoriamente concertative, dunque necessariamente accomodanti, con il fine di poter accreditarsi dinanzi alla parte datoriale e riuscire cosi' a "sopravvivere"».

5.3.- In data 20 dicembre 2024, e' stata depositata l'opinione della Confederazione generale italiana del lavoro - CGIL.

Essa condivide la necessita' costituzionale di inserire nel corpo della norma censurata il criterio indicato dal rimettente, ovvero la "significativa o maggioritaria rappresentativita' su base aziendale", nozione che la CGIL reputa sufficientemente «ancorata a dati di tipicita' sociale».

L'opinante suggerisce di prendere a riferimento il Testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014, tra Confindustria e CGIL, CISL e UIL, per il quale, anche ai fini del riconoscimento dei diritti sindacali, si intendono partecipanti alla negoziazione le organizzazioni che abbiano raggiunto il 5 per cento di rappresentanza.

Trattandosi di un parametro gia' impiegato nel settore pubblico, in forza degli artt. 42 e 43 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), il richiamo dello stesso avrebbe il positivo effetto di «gemellare» l'art. 19 statuto lavoratori «all'ordinamento intersindacale e, ancor prima, alle acquisizioni del sistema sindacale nelle p.a.».

Secondo la CGIL, non verrebbe in tal modo ripristinato il criterio originario di cui alla lettera a) del primo comma dell'art. 19 statuto lavoratori, abrogata per via referendaria, poiche' quel criterio misurava la rappresentativita' su base nazionale e scala intercategoriale, mentre ora si introdurrebbe un parametro «calibrato al livello aziendale perche' ragionevolmente relazionato ai soli fini della legittimazione a costituire RSA».

5.4.- In data 24 dicembre 2024, e' stata depositata l'opinione della Federazione italiana giornalismo editoria comunicazione - FIGEC.

Sindacato di nuova istituzione, la FIGEC chiede a questa Corte di valutare la norma censurata anche «nella parte in cui non si riconosce la rappresentativita' in favore di sindacati di recente nascita che, pur non avendo potuto sottoscrivere i precedenti contratti di lavoro perche' all'epoca non erano stati ancora costituiti, abbiano comunque ampiamente dimostrato di possedere tutti

i requisiti di legge per il loro riconoscimento ufficiale in base al numero degli iscritti e alla loro presenza in azienda e nel territorio».

5.5.- Con decreto presidenziale del 10 luglio 2025, sono state ammesse le prime tre opinioni; con decreto del 29 luglio 2025, e' stata ammessa altresì l'opinione della FIGEC.

6.- In data 16 settembre 2025, hanno depositato memorie illustrative la parte SETA spa e le intervenienti ad opponendum CONF SERVIZI e ASSTRA.

Di analogo tenore, le memorie richiamano gli argomenti esposti negli atti iniziali, a sostegno dell'inammissibilità della questione, e comunque della sua non fondatezza.

Si insiste sulla tesi per cui la mancata partecipazione alle trattative contrattuali evidenzierebbe il difetto di rappresentatività, poiché un'organizzazione dei lavoratori «e' realmente rappresentativa se e' in grado di imporsi come interlocutore negoziale grazie alla forza della propria azione sindacale»; inoltre, le nozioni di maggiore o significativa rappresentatività, cui si riferisce il giudice a quo, rimarrebbero «indefinite in quanto prive di strumenti di misurazione», sicché l'accoglimento del petitum «porterebbe ad una ingerenza della magistratura nelle dinamiche delle relazioni sindacali, che da sempre si regolano sulla base dei rapporti di forza operanti all'interno dei luoghi di lavoro».

7.- In data 17 settembre 2025, ha depositato memoria illustrativa anche ORSA.

Nel ribadire gli argomenti già spesi a sostegno dell'ammissibilità e della fondatezza della questione, la parte torna a dedurre che la norma in oggetto, subordinando la tutela promozionale delle associazioni dei lavoratori all'ammissione delle stesse al tavolo negoziale, «consente di fatto al datore di lavoro di scegliersi l'interlocutore sindacale e, nel contempo, impedisce la nomina delle RSA dei sindacati esclusi».

La memoria prospetta dunque la possibilità che questa Corte «riconosca la presenza nell'ordinamento di un potenziale obbligo negoziale a carico del datore di lavoro - e conseguentemente un virtuale diritto sindacale a trattare - nei confronti di sindacati rappresentativi, sia pure ai soli fini della legittimazione a costituire RSA».

ORSA informa che, con nota del 21 luglio 2025, allegata alla memoria, ASSTRA ha receduto dal protocollo inter partes, da ASSTRA stessa richiamato nelle proprie difese.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 220 del 2024), il Tribunale di Modena, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, statuto lavoratori, in riferimento agli artt. 3 e 39 Cost.

Ad avviso del rimettente, la norma censurata violerebbe gli evocati parametri nella parte in cui non prevede che possano essere costituite RSA nell'ambito delle associazioni sindacali le quali, pur non avendo firmato un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva, ne' partecipato alla relativa negoziazione, siano tuttavia, nell'unità stessa, «maggiormente o significativamente rappresentative».

1.1.- Essendo investito di un ricorso per repressione di condotta antisindacale, proposto dalla ORSA - trasporti autoferro TPL, avverso il rifiuto opposto dal datore di lavoro SETA spa, circa la costituzione di una RSA nell'unità produttiva di Modena, il giudice a quo espone le circostanze di fatto che, a suo parere, evidenzierebbero la significativa rappresentatività dell'associazione ricorrente all'interno di detta unità produttiva, con particolare riferimento al numero di iscrizioni tra i lavoratori.

1.2.- Il Tribunale di Modena sostiene che l'accoglimento della questione farebbe emergere la dedotta antisindacalità del rifiuto datoriale, cioè assicurando la rilevanza dell'incidente di legittimità costituzionale.

Nel merito, il rimettente assume che il vigente assetto normativo si presti alla strumentale disparità di trattamento tra sindacati,

con conseguente lesione del principio pluralistico, giacche' consentirebbe al datore di lavoro di negare la tutela promozionale della RSA a ogni sindacato non gradito, escludendolo sia dalla firma del contratto collettivo applicato nell'unita' produttiva, sia dalla partecipazione alle corrispondenti trattative, quindi estromettendolo da entrambi i titoli che, in base alla disposizione censurata, legittimano il sindacato ad accedere a quella tutela.

Per queste ragioni, il Tribunale di Modena chiede una pronuncia radicalmente ablativa, di modo che i giudici comuni, agli effetti della costituzione della RSA, possano valutare l'effettiva rappresentativita' sindacale tramite criteri empirici; in subordine, chiede una pronuncia additiva, che estenda la legittimazione alla costituzione della RSA in favore dei sindacati i quali, pur non avendo preso parte all'attivita' contrattuale, risultino dotati, a livello aziendale, di «significativa o maggioritaria rappresentativita'».

2.- Preliminarmente, deve dichiararsi ammissibile l'intervento ad opponendum spiegato da CONF SERVIZI e ASSTRA.

Infatti, le intervenienti sono interessate all'applicazione del protocollo nazionale del 4 maggio 2017, poiche' stipulato da ASSTRA, quale aderente a CONF SERVIZI; di tale protocollo, oltre che dell'accordo attuativo aziendale del 5 febbraio 2020, si discute nel presente giudizio, in relazione a un'eccezione di inammissibilita' sollevata dalla parte SETA spa, affiliata ad ASSTRA.

Pertanto, CONF SERVIZI e ASSTRA risultano titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio, che ne legittima l'intervento nel giudizio incidentale, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.- All'esame delle eccezioni di inammissibilita' e allo scrutinio di merito, occorre premettere una pur sintetica illustrazione delle vicende che hanno interessato la censurata disposizione e della giurisprudenza costituzionale formatasi al riguardo.

3.1.- Come questa Corte ha evidenziato, la protezione data alle organizzazioni sindacali dallo statuto dei lavoratori si articola «su due livelli», uno comune inerente alle garanzie di liberta', e un secondo livello «promozionale», che implica una selezione basata sull'«effettiva rappresentativita'» (sentenza n. 30 del 1990).

Al primo livello appartengono la tutela contro gli atti discriminatori (artt. 15 e 16), il divieto dei sindacati di comodo (art. 17) e la repressione della condotta antisindacale (art. 28).

Il secondo livello si concentra nel Titolo III dello statuto, ed e' incardinato proprio sull'art. 19, che apre il Titolo medesimo, il che gia' segnala che la RSA e' il volano della cosiddetta tutela rafforzata o privilegiata.

Infatti, la RSA indice le assemblee e i referendum nell'unita' produttiva (artt. 20 e 21), ha diritto di affissione nell'unita' stessa (art. 25), vi dispone di locali idonei all'attivita' (art. 27), i suoi dirigenti non possono essere trasferiti unilateralmente e usufruiscono di permessi, retribuiti e non (artt. 22, 23 e 24).

La tutela privilegiata e' a godimento selettivo: «le norme di sostegno dell'azione sindacale nelle unita' produttive, in quanto sopravanzano la garanzia costituzionale della liberta' sindacale, ben possono essere riservate a certi sindacati identificati mediante criteri scelti discrezionalmente nei limiti della razionalita'» (sentenza n. 244 del 1996); «[l]a differenza tra i due suaccennati livelli di tutela [...] consiste, come si e' detto, nel diverso e piu' elevato grado di effettiva rappresentativita' che le organizzazioni ammesse alla tutela rafforzata di cui al titolo III dello Statuto devono dimostrare di possedere» (sentenza n. 30 del 1990).

Il criterio legale di selezione non e' disponibile dalle parti, e' piuttosto un «criterio inderogabile», perche' «l'accesso pattizio alle misure di sostegno non offre alcuna garanzia oggettivamente verificabile, in quanto e' strutturalmente legato al solo potere di accreditamento dell'imprenditore» (sentenza n. 30 del 1990).

Qualora tale potere fosse in grado di incidere sul criterio legale, l'imprenditore potrebbe «influire sulla libera dialettica sindacale in azienda, favorendo quelle organizzazioni che perseguono una politica rivendicativa a lui meno sgradita» (ancora sentenza n.

30 del 1990).

3.2.- Il testo originario dell'art. 19, primo comma, statuto lavoratori contemplava due distinti criteri di legittimazione alla costituzione delle RSA.

Queste, infatti, potevano essere costituite, ad iniziativa dei lavoratori, nell'ambito: a) delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale; b) delle associazioni, non affiliate a tali confederazioni, che fossero tuttavia firmatarie di contratti collettivi, nazionali o provinciali, applicati nell'unità produttiva.

Tramite il criterio di cui alla lettera a), il legislatore presumeva che l'associazione aderente a una confederazione maggiormente rappresentativa sul piano nazionale fosse rappresentativa anch'essa sul piano aziendale (in tal senso, si parlava di "rappresentatività presunta"); tramite il criterio di cui alla lettera b), la rappresentatività del sindacato era accertata mediante un indice negoziale, ovvero la stipulazione di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva, un contratto tuttavia di livello almeno provinciale, escluso quindi il contratto aziendale.

3.3.- Per effetto dell'art. 1 del d.P.R. 28 luglio 1995, n. 312, recante «Abrogazione, a seguito di referendum popolare, della lettera a) e parzialmente della lettera b) dell'art. 19, primo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300, sulla costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali, nonché differimento dell'entrata in vigore dell'abrogazione medesima», il primo comma dell'art. 19 statuto lavoratori risulta formulato nel senso che le RSA «possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, nell'ambito: delle associazioni sindacali, che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva».

Venuto meno il criterio dell'affiliazione confederale, è rimasto quello della firma, esteso ai contratti aziendali mediante l'elisione delle parole «nazionali o provinciali».

Per inciso, l'art. 1 del d.P.R. n. 312 del 1995 ha abrogato la stessa dicitura «b», e ovviamente, non esistendo più la lettera a): nel censurare, testualmente, la lettera b) del primo comma dell'art. 19 statuto lavoratori, l'odierno rimettente cade dunque in un'imprecisione formale, giacché egli censura, in realtà, il primo comma dell'art. 19 statuto lavoratori, che non ha più distinguo di lettera.

3.4.- Come questa Corte già aveva sottolineato, il criterio della firma del contratto è «un congegno di verifica empirica della rappresentatività nel singolo contesto produttivo» (sentenza n. 30 del 1990).

Pertanto, esso non va inteso in senso formale, bensì quale indice di effettiva rappresentatività, manifestata attraverso quell'atto tipico dell'agire sindacale che è la stipulazione del contratto collettivo.

«Non è perciò sufficiente la mera adesione formale a un contratto negoziato da altri sindacati, ma occorre una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto», 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» (sentenza n. 244 del 1996).

3.5.- Con la sentenza n. 231 del 2013, questa Corte ha affrontato un caso che, regolato in base al criterio della firma, avrebbe avuto un esito disallineato rispetto ai principi costituzionali.

Si trattava invero di un'associazione dei lavoratori di conclamata rappresentatività, la quale, pur avendo partecipato fattivamente alle trattative per la stipula del contratto collettivo, aveva deciso infine di non sottoscriverlo, restando così priva dei diritti di agibilità sindacale, a differenza delle altre sigle, viceversa addivenute alla firma.

Questa Corte ha rilevato che, «nel momento in cui viene meno alla sua funzione di selezione dei soggetti in ragione della loro rappresentatività e, per una sorta di eterogenesi dei fini, si trasforma invece in meccanismo di esclusione di un soggetto maggiormente rappresentativo a livello aziendale o comunque significativamente rappresentativo, si da non potersene giustificare la stessa esclusione dalle trattative, il criterio della sottoscrizione dell'accordo applicato in azienda viene

inevitabilmente in collisione con i precetti di cui agli artt. 2, 3 e 39 Cost.».

Ha poi osservato che il criterio della sottoscrizione, applicato in termini assoluti, si presta a deviazioni e abusi, potendo tradursi «in una forma impropria di sanzione del dissenso», fino a scadere in «un illegittimo accordo ad excludendum».

Ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, statuto lavoratori, «nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda».

La menzionata sentenza chiarisce che l'«intervento additivo» è stato doverosamente circoscritto dal petitum, ovvero limitato alla fattispecie della carenza di firma contrattuale, senza potersi estendere alla differente fattispecie della «carenza di attività negoziale».

Riguardo a tale ulteriore ipotesi, questa Corte ha ipotizzato, d'altronde, «una molteplicità di soluzioni», riconoscendo come l'opzione tra queste spettasse al legislatore.

3.6.- La fattispecie oggi in scrutinio riguarda appunto una carenza di attività negoziale preliminare alla sottoscrizione, inverte dalla dedotta esclusione di un'associazione dei lavoratori - della quale si assume la significativa rappresentatività - non solo dalla firma del contratto, ma, già a monte, dal tavolo delle trattative.

4.- La parte SETA spa (e con essa le intervenienti ad opponendum) ha eccepito l'inammissibilità della questione in esame, sotto distinti profili, tutti privi di fondamento.

4.1.- Anzitutto, ha eccepito che la questione, riguardando il primo comma dell'art. 19 statuto lavoratori nel testo risultante dalla citata sentenza n. 231 del 2013, abbia ad oggetto, in realtà, non la norma statutaria, ma una sentenza di questa Corte.

Deve tuttavia constatarsi che la già segnalata diversità di fattispecie esclude l'eccepita sovrapposizione, poiché il richiamato precedente concerne il sindacato "trattante e non firmante", mentre la questione attuale concerne il sindacato "non trattante e non firmante".

4.2.- Altro profilo di inammissibilità viene riferito alla circostanza che ORSA reclama un diritto, quello di costituire la RSA, cui avrebbe rinunciato in sede pattizia, segnatamente nel protocollo del 4 maggio 2017.

Tuttavia, come poc'anzi rilevato nell'illustrazione della giurisprudenza di questa Corte, il criterio legale di legittimazione alla costituzione della RSA ha carattere inderogabile (sentenza n. 30 del 1990).

Pertanto, in disparte il tema del sopravvenuto recesso datoriale dal citato Protocollo, vi è che tale fonte pattizia già astrattamente è inidonea ad alterare il criterio di legge, che d'altronde non riguarda esclusivamente il sindacato, ma anche, e primariamente, i lavoratori.

Non è superfluo rammentare che la costituzione della RSA non avviene per iniziativa del sindacato, bensì, come stabilisce la norma censurata, «nell'ambito» del sindacato, ma «ad iniziativa dei lavoratori»; e tale iniziativa integra un requisito di legittimità (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 16 giugno 2000, n. 8207).

4.3.- Un terzo profilo di inammissibilità attiene all'omessa elezione della RSU, le cui circostanze avrebbero dovuto indurre il giudice rimettente a non sollevare la questione, priva di rilevanza.

Non è ben chiaro per quale ragione la mancata elezione della RSU dovrebbe precludere ad ORSA di costituire la RSA: ove l'eccezione fosse da riferire alla clausola di salvaguardia di cui all'art. 8 dell'Accordo interconfederale per la costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie del 20 dicembre 1993, e pur ammesso che tale fonte sia soggettivamente efficace per ORSA, la non fondatezza dell'eccezione discenderebbe dal fatto che tale clausola comporta la rinuncia alla costituzione delle RSA solo quale effetto della partecipazione all'elezione della RSU, elezione che, nella specie, non si è tenuta.

4.4.- Il quarto e ultimo profilo di inammissibilit  riguarda l'eccezione sommaria della censura, attingente la sfera della discrezionalità legislativa.

In realt , la questione   ben definita dall'ordinanza di rimessione del Tribunale di Modena, ne la discrezionalità legislativa pone un ostacolo invalicabile qualora essa risulti esercitata in violazione dei principi costituzionali, come dimostra la pronuncia additiva di cui alla sentenza n. 231 del 2013.

Questa sentenza, come poc'anzi rammentato, riservava al legislatore la scelta tra plurime opzioni per l'ipotesi di carenza dell'attivit  negoziale, ma non escludeva che in tale ipotesi potesse riscontrarsi un vulnus costituzionale, ne che eventuali orientamenti legislativi potessero indicare, riguardo a detto vulnus, un percorso di riconduzione a legittimit .

5.- Nel merito, la questione   fondata.

5.1.- Essa sottende la complessa dialettica, snodo cruciale del diritto delle relazioni industriali, tra rapporto di forza e istanze pluralistiche.

5.1.1.- Alla logica del rapporto di forza tra azienda e sindacato, e al connesso principio del mutuo riconoscimento, sono ispirate le difese della parte costituita SETA spa e delle intervenienti ad opponendum.

Per tale impostazione, non vi sarebbe rappresentativit  sindacale al di fuori degli indici negoziali, poich  un sindacato che non riesce a farsi ammettere al tavolo delle trattative, e quindi a farsi riconoscere dall'azienda come interlocutore, sarebbe, gi  solo per questo, un sindacato non rappresentativo, carente di adeguato consenso tra i lavoratori.

5.1.2.- All'opposto, la tesi esposta dal giudice rimettente, e ripresa sia dalla parte costituita ORSA che dagli amici curiae, denuncia la compromissione del pluralismo sindacale quale riflesso di un esercizio strumentale del cosiddetto potere datoriale di accreditamento.

Gli indici negoziali, cos  quello della firma del contratto, come quello della partecipazione alle trattative, mostrerebbero la loro inidoneit  ogniquale volta l'azienda selezioni tatticamente le associazioni sindacali, ammettendole alle trattative e alla firma, oppure dalle stesse escludendole, non sulla base del loro effettivo consenso presso i lavoratori, ma in ragione del differente grado di rivendicativit  delle rispettive piattaforme.

5.2.- La giurisprudenza di questa Corte si   sviluppata in una prospettiva di mediazione fra tali antitetiche visioni.

Seppure non possano essere astratte dalle tensioni naturalmente insite nel rapporto tra le parti sociali, le dinamiche sindacali neppure possono essere inquinate da condotte strumentali di una parte in danno dell'altra.

5.2.1.- Con la sentenza n. 244 del 1996, questa Corte ha quindi escluso che il criterio della firma contrattuale violi, di per se', gli artt. 3 e 39 Cost., giacch  la sottoscrizione, intesa non come «mera adesione formale a un contratto negoziato da altri sindacati», ma quale esito di «una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto», corrisponde «allo strumento di misurazione della forza di un sindacato, e di riflesso della sua rappresentativit , tipicamente proprio dell'ordinamento sindacale», manifestando invero «la capacit  del sindacato di imporsi al datore di lavoro, direttamente o attraverso la sua associazione, come controparte contrattuale».

5.2.2.- La sentenza n. 231 del 2013 ha messo a fuoco i rischi del potere datoriale di accreditamento, quali si manifestano nell'intero corso dell'attivit  negoziale, nel cui ambito i sindacati potrebbero essere «privilegiati o discriminati sulla base non gi  del rapporto con i lavoratori, che rimanda al dato oggettivo (e valoriale) della loro rappresentativit  e, quindi, giustifica la stessa partecipazione alla trattativa, bens  del rapporto con l'azienda, per il rilievo condizionante attribuito al dato contingente di avere prestato il proprio consenso alla conclusione di un contratto con la stessa».

5.3.- Alla luce di tale pronuncia, la questione odierna si risolve allora sul piano della verifica dell'idoneit  del criterio della trattativa a impedire ogni distorsione che possa falsarne la razionalit  pratica.

Allo stato attuale della normativa, tale idoneità non è assicurata nell'ordinamento sindacale di diritto privato, al contrario di quanto accade nell'ambito del pubblico impiego contrattualizzato.

5.3.1.- Ai sensi degli artt. 42 e 43 del d.lgs. n. 165 del 2001, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), ovvero il rappresentante istituzionale della parte datoriale pubblica, ammette alla contrattazione collettiva nazionale le organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto o nell'area una rappresentatività non inferiore al 5 per cento, considerando a tal fine la media tra il dato associativo (deleghe contributive rilasciate dai lavoratori) e il dato elettorale (voti ottenuti nelle elezioni delle RSU), dal che deriva la legittimazione a costituire RSA dell'organizzazione sindacale ammessa alla trattativa su questa base percentuale.

In sintonia con i principi di buon andamento e imparzialità sanciti dall'art. 97 Cost., la selezione degli interlocutori negoziali, e il conseguente accesso alla tutela promozionale, non avviene quindi a discrezione della pubblica amministrazione, datrice di lavoro, ma in virtù di una misurazione oggettiva, che si avvale di un sistema di certificazione della rappresentatività sindacale, presidiato dal comitato paritetico di cui al comma 8 del citato art. 43.

5.3.2.- L'esigenza di oggettivare il criterio di ingresso alla tutela sindacale di secondo livello è stata avvertita anche nel settore privato, trovando un punto di composizione nell'ordinamento interconfederale, con il Testo unico sulla rappresentanza, sottoscritto il 10 gennaio 2014 da CONFINDUSTRIA, CGIL, CISL e UIL.

Con evidente richiamo al modello legale del lavoro pubblico contrattualizzato, il Testo unico ha previsto un sistema di certificazione della rappresentatività, la cui imparzialità è garantita dal concorso dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), per la rilevazione delle iscrizioni, e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, per la ponderazione dei dati, in base al quale l'associazione dei lavoratori che raggiunge la soglia del 5 per cento, quale media fra dato associativo e dato elettorale, si intende partecipante alle trattative contrattuali, ai fini della spettanza dei diritti sindacali di cui agli artt. 19 e seguenti statuto lavoratori.

5.3.3.- Al netto della specificità della disciplina legale del lavoro pubblico (caratterizzata dalla peculiare conformazione degli attori sociali), e in disparte i limiti soggettivi di efficacia dell'autoregolamentazione pattizia (sul punto peraltro largamente inattuata), 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.

Pertanto, in questo ambito, l'unico presidio è quello di diritto comune, ovvero il canone della buona fede oggettiva, sancito dall'art. 1337 del codice civile, nello svolgimento delle trattative e nella formazione del contratto, che si limita a garantire, con apparato rimediabile suo proprio, che non vi sia abuso della libertà contrattuale con possibile violazione della libertà sindacale.

5.3.4.- La discrezionalità del datore di lavoro privato nella selezione dell'interlocutore negoziale è d'altronde garantita come manifestazione della libertà del contraente.

Invero, per costante giurisprudenza di legittimità, tale datore non ha l'obbligo di trattare con tutte le organizzazioni sindacali, in quanto non vige il principio di parità di trattamento fra le stesse, potendosi dunque 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, produttivo di un'apprezzabile lesione della libertà sindacale dell'organizzazione esclusa (ex multis, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 10 giugno 2013, n. 14511, e 9 gennaio 2008, n. 212).

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.

Come questa Corte ha avuto modo di evidenziare già nella sentenza n. 231 del 2013, l'associazione dei lavoratori, «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».

6.- Se la libertà negoziale del datore di lavoro privato, in assenza di obblighi legali o contrattuali a trattare, non può essere compressa, trattandosi di un riflesso della libertà di iniziativa economica, 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.

Vale la ratio decidendi espressa dalla sentenza n. 231 del 2013, traspunta dal criterio della firma del contratto al criterio della partecipazione alle trattative: quando non realizza la funzione di selezione dei soggetti in ragione della loro effettiva rappresentatività, trasformandosi al contrario in un meccanismo di esclusione di soggetti effettivamente rappresentativi, il criterio della trattativa viene a collidere, come collideva il criterio della firma, con i principi di ragionevolezza e pluralismo, sanciti dagli artt. 3 e 39 Cost.

Il rischio, appena segnalato, che il criterio della trattativa da mezzo di selezione diventi espediente finalizzato all'esclusione può manifestarsi nelle forme più diverse, più o meno scoperte, non solo perché si nega formalmente l'accesso al tavolo negoziale a un sindacato pur altamente rappresentativo, ma anche perché gli si oppone una piattaforma inaccettabile e non negoziabile, ovvero si rifiuta l'apertura delle trattative con qualunque sigla; nel qual ultimo caso la lesione non viene inferta a una specifica associazione dei lavoratori, ma a tutte complessivamente, attraverso la compromissione dell'istituto della RSA.

7.- Non sfugge a questa Corte che, svincolata dagli indici negoziali della firma e della trattativa, ovvero ricondotti gli stessi alla loro esatta funzione presuntiva e non costitutiva, la rappresentatività sindacale si presenta in una forma astratta, e necessita quindi di un criterio di misurazione.

Cio non attiene tuttavia all'esistenza del vulnus, che già si è accertato, bensì all'individuazione del rimedio, il quale, per osservare la discrezionalità del legislatore, deve corrispondere a un parametro rinvenibile nel tessuto normativo.

7.1.- Al riguardo, il Tribunale di Modena evoca, in prima battuta, una pronuncia che faccia venire meno ogni requisito di selezione nell'accesso dei lavoratori alla possibilità di costituire, nell'ambito di un sindacato, una RSA, restando affidato all'opera della giurisprudenza il compito di individuare singole fattispecie di effettiva rappresentatività, idonee a legittimare l'iniziativa.

Si tratta di soluzione che non appare in sintonia con la giurisprudenza di questa Corte sul punto prima richiamata, che ha evidenziato come l'accesso alla tutela del Titolo III dello statuto dei lavoratori ("secondo livello") evochi la necessità della individuazione di criteri selettivi; d'altra parte, il criterio scaturito dalla consultazione referendaria del 1995 e dalla addizione effettuata con la sentenza n. 231 del 2013, ove non connotato da elementi discriminatori, certamente costituisce un idoneo indice di rappresentatività.

8.- Il Tribunale di Modena, in via subordinata, chiede di integrare i criteri selettivi previsti dall'art. 19, primo comma, statuto lavoratori, evocando, in alternativa tra loro, i concetti della rappresentatività "maggioritaria" e della rappresentatività "significativa".

Sono tuttavia concetti inutilizzati o quantomeno desueti nelle fonti legislative (del resto la maggiore rappresentatività è stata investita dall'esito referendario), mentre il legislatore negli ultimi anni ricorre, sempre più frequentemente, al parametro della rappresentatività comparativa.

8.1.- Elevata a modello dall'art. 2, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla

legge 14 febbraio 2003, n. 30), la figura dei sindacati comparativamente piu' rappresentativi e' divenuta il punto di riferimento dell'evoluzione normativa, specie nell'ambito della negoziazione collettiva, anche in funzione del contrasto ai fenomeni di dumping indotti dalla prassi dei cosiddetti contratti-pirata.

Alle associazioni sindacali comparativamente piu' rappresentative sul piano nazionale si riferiscono, tra gli altri, l'art. 8, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, relativo alla contrattazione collettiva di prossimita' (sul tema si veda la sentenza n. 52 del 2023 di questa Corte), e l'art. 51, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), concernente l'integrazione pattizia della tipologia contrattuale.

Piu' di recente, tale riferimento si rinviene anche nell'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici), in ordine al contratto collettivo applicabile al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni, e nell'art. 2, comma 1, lettera e), della legge 15 maggio 2025, n. 76 (Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese), in tema di diritti partecipativi dei lavoratori.

8.2.- Il parametro della rappresentativita' comparativa, per il carattere selettivo che lo qualifica e per la base nazionale del perimetro, potrebbe risultare restrittivo, specie per un istituto, quale la RSA, che vive in una dimensione tipicamente aziendale.

Tuttavia, questa Corte non puo' che attestarsi, in funzione della *reductio ad legitimitatem*, su una soluzione avvalorata da precisi riscontri normativi, gia' rinvenibili nell'ordinamento.

8.3.- Di tale parametro, al quale oggi questa Corte si rivolge in funzione interinale rispetto a una futura rivisitazione legislativa, mette conto evidenziare alcuni aspetti, che concorrono a sostenerne la pertinenza e l'adequatezza.

In primo luogo, occorre rimarcare come l'odierna soluzione, pur riferita a uno standard nazionale, non costituisce una riedizione della lettera a) del primo comma dell'art. 19 statuto lavoratori, abrogata in sede referendaria, atteso che quella lettera si riferiva all'affiliazione confederale, quindi a un criterio differente e peculiare.

Inoltre, deve constatarsi che sovente e' lo stesso legislatore a mettere in relazione le associazioni dei lavoratori comparativamente piu' rappresentative sul piano nazionale con le «loro rappresentanze sindacali operanti in azienda» (art. 8, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, come convertito) o con le «loro rappresentanze sindacali aziendali» (art. 51, comma 1, del d.lgs. n. 81 del 2015 e art. 2, comma 1, lettera e, della legge n. 76 del 2025).

Infine, rammentato che il titolo di legittimazione alla costituzione della RSA e il titolo di legittimazione al ricorso per repressione della condotta antisindacale non coincidono a motivo del requisito della "nazionalita'", posto, riguardo a quest'ultimo, dall'art. 28, primo comma, statuto lavoratori (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 20 luglio 2017, n. 17915), puo' riscontrarsi, nell'odierno richiamo al criterio della comparativita' su base nazionale, un utile allineamento dei titoli, sempre in attesa di un intervento sistematico del legislatore, esteso agli aspetti procedurali della materia.

9.- Va quindi dichiarata l'illegittimita' costituzionale dell'art. 19, primo comma, statuto lavoratori, nella parte in cui non prevede che le rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unita' produttiva anche nell'ambito delle associazioni sindacali comparativamente piu' rappresentative sul piano nazionale.

Compete al legislatore un'organica riscrittura della disposizione censurata, affinche' essa, dopo essere stata profondamente incisa dall'esito referendario, e successivamente emendata da questa Corte, venga a delineare un assetto normativo capace di valorizzare

l'effettiva rappresentativita' in azienda quale criterio di accesso alla tutela promozionale delle organizzazioni dei lavoratori.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile l'intervento spiegato da Confederazione dei servizi pubblici locali CONF SERVIZI - ASSTRA - UTILITALIA e da Associazione trasporti ASSTRA;

2) dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 19, primo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della liberta' e dignita' dei lavoratori, della liberta' sindacale e dell'attivita' sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), nella parte in cui non prevede che le rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unita' produttiva anche nell'ambito delle associazioni sindacali comparativamente piu' rappresentative sul piano nazionale.

Così' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Stefano PETITTI, Redattore
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 30 ottobre 2025

Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA