

## La rappresentatività sindacale dopo la sentenza n. 156/2025: dalla soluzione arbitrale alla supplenza sistemica\*

Bruno Caruso

1. Art. 19 e Corte costituzionale: dal minimalismo del 2013 all'ingegneria pretoria del 2025	178
2. La tecnica decisoria e la natura interinale del rimedio adottato	179
3. Oltre la giurisprudenza precedente: la rappresentatività comparativa come principio ordinatore "di supplenza"	181
4. Conclusioni. Verso una giuridificazione indiretta del Testo Unico del 2014	183
Bibliografia	184

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT – 504/2025

### 1. Art. 19 e Corte costituzionale: dal minimalismo del 2013 all'ingegneria pretoria del 2025

Dopo più di un decennio la Corte ritorna sul sentiero, da essa stessa tracciato, della rappresentatività sindacale. Cosa ci dice, in sintesi, la sentenza n. 156/2025 sul piano generale? Ribadisce la dipendenza strutturale del diritto del lavoro italiano da interventi giudiziali chiamati a colmare l'assenza di una disciplina legislativa della rappresentanza sindacale. Tale dipendenza affonda le sue radici nella mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost., che ha prodotto una lacuna normativa divenuta stabile, quasi fisiologica. Questa lacuna, lungi dal configurarsi come un semplice vuoto, è stata progressivamente interiorizzata dal sistema sino ad assumere una funzione indirettamente regolativa: la giurisprudenza è divenuta il luogo, di fatto, di costruzione di principi e criteri selettivi che la Costituzione avrebbe destinato alla legge [PERULLI 2025]. Ne è derivata una fisiologia regolativa di "supplenza", che oggi struttura l'intero assetto del diritto sindacale.

E non si tratta soltanto di una giurisprudenza che produce effetti normativi; è piuttosto la formazione, al livello più alto della gerarchia delle fonti giurisprudenziali, di una regola interpretativa destinata a operare come criterio ordinatore dell'intero sistema, in assenza della norma positiva che avrebbe dovuto disciplinare la materia.

E non è neppure una novità. Già in occasione della sentenza n. 231/2013 [B. CARUSO 2013] avevo rilevato come l'evoluzione dell'art. 19 St. lav. stesse progressivamente trasformando il giudice delle leggi nel perno attorno al quale ruotava la definizione dei criteri di selezione delle organizzazioni sindacali legittimate ad operare nei luoghi di lavoro. In quel contributo osservavo — con un'immagine poi rivelatasi più resistente del previsto — che il sistema oscillava «tra la timidezza di don Abbondio e la solitudine del passero»: la prima riferita alla scelta della Corte di adottare una soluzione limitata al caso concreto (la legittimazione della CGIL che aveva partecipato alla trattativa senza sottoscrivere il contratto), senza elevare la democrazia sindacale a principio generale; la seconda alla condizione della Corte, chiamata a intervenire in assenza di una disciplina organica e stabile, totalmente abbandonata a sé stessa dal legislatore.

Da qui l'auspicio — formulato poi anche nell'ambito del progetto [FRECCIA ROSSA 2015] con altri colleghi autorevoli, tra cui DE LUCA TAMAJO [2018] — di un intervento legislativo organico: un vero e proprio "decalogo" capace di stabilizzare un quadro positivo della democrazia sindacale.

L'odierna sentenza n. 156/2025 ripropone la medesima dinamica, ma con un elemento aggiuntivo: il silenzio del legislatore non è più soltanto un dato problematico,

bensì un fattore strutturale che induce la Corte a dichiarare — questa volta apertamente — che il proprio intervento assume una funzione di supplenza necessaria. Non più, dunque, una soluzione arbitrale confinata al caso concreto, ma un atto consapevolmente volto a colmare un vuoto normativo che perdura dal 1970.

L'intensità e la pregnanza istituzionale dell'intervento risultano pertanto maggiori rispetto al 2013. Da un lato, la Consulta ritiene necessario integrare, sistematicamente, l'art. 19 con un ulteriore criterio selettivo, fondato sulla rappresentatività comparativa su base nazionale; dall'altro, ribadisce il carattere dichiaratamente interinale della soluzione adottata e richiama espressamente la responsabilità del legislatore nel definire una disciplina organica della rappresentatività sindacale.

## 2. La tecnica decisoria e la natura interinale del rimedio adottato

La Corte utilizza nuovamente la tecnica dell'addizione, ritenendo costituzionalmente insufficiente il solo criterio della partecipazione alle trattative — accanto alla stipula del contratto, già prevista dalla lett. b) dell'art. 19. Respinge così l'ipotesi, prospettata dal giudice rimettente, di una liberalizzazione fondata su un giudizio caso per caso: un modello che avrebbe affidato l'ingresso al tavolo negoziale alla discrezionalità datoriale, rendendolo una variabile potenzialmente idonea ad alterare la rappresentatività effettiva delle organizzazioni sindacali. L'introduzione di un parametro ulteriore si giustifica, per la Corte, proprio in funzione di tale rischio. Solo un criterio radicato su un piano nazionale — e dunque non manipolabile attraverso strategie escludenti nella singola realtà aziendale — può neutralizzare la dipendenza della partecipazione negoziale da decisioni idiosincratiche del datore di lavoro.

Pur affermando ciò, la Corte qualifica espressamente la propria soluzione come interinale e richiama, nuovamente, l'esigenza di una disciplina legislativa organica della rappresentanza e della rappresentatività: un'esigenza già segnalata nella sentenza n. 231/2013 e in altre precedenti pronunce del secolo scorso.

È significativo, però, che tale richiamo al legislatore conviva con la chiara consapevolezza — che emerge in più passaggi della motivazione — che l'addizione adottata conferisce all'art. 19 un assetto sistemico già compiuto. La Corte ribadisce la necessità di una legge, ma appronta nel contempo una soluzione che funziona, di fatto, come criterio ordinatore generale. È proprio questa tensione tra dichiarata provvisorietà e portata sistemica dell'intervento che lascia affiorare un profilo di possibile "hybris istituzionale": la Corte assume una funzione che l'ordinamento costituzionale affida primariamente al legislatore.

A ciò si aggiunge che il criterio prescelto presenta un'elevata fragilità strutturale. La nozione di rappresentatività comparativa, pur evocativa di oggettività, risulta nella pratica intrinsecamente vaga e di difficile applicazione. Essa presuppone l'individuazione di indici empirici — consistenza associativa, partecipazione negoziale, diffusione settoriale, continuità organizzativa, capacità di stipulazione — che l'ordinamento non definisce né gerarchizza. L'assenza di un sistema pubblico di certificazione, di soglie predeterminate e di criteri uniformi comporta che la comparazione debba essere ricostruita caso per caso, con il rischio di esiti non uniformi.

È in questo quadro che la Corte richiama, con un misto di rimpianto e sollecitazione, il sistema di misurazione della rappresentatività nel pubblico impiego e il Testo Unico del 2014: modelli tecnicamente avanzati, evocati quasi come "benchmark", ma non generalizzabili in assenza di una legge di recepimento. L'allusione sottolinea la distanza tra ciò che sarebbe necessario per un sistema coerente e ciò che l'ordinamento effettivamente prevede.

Di conseguenza, la rappresentatività comparativa assume una funzione in parte "consolatoria": un lemma rassicurante che, privo di definizioni normative puntuali e intrinsecamente ellittico, non chiarisce il contenuto della comparazione. Il sistema si trova così inevitabilmente esposto al contenzioso, poiché la valutazione empirica dei dati si intreccia con la loro qualificazione giuridica. La comparazione diviene un giudizio intrinsecamente indeterminato, suscettibile di esiti divergenti tra settori, territori e imprese. In assenza di una disciplina legislativa compiuta, il criterio diventa più un fattore di instabilità sistemica che un principio di razionalizzazione.

La soluzione adottata dalla Corte è dunque funzionale rispetto al caso concreto, ma non configura un assetto stabile. Il giudice delle leggi opera entro i confini della propria funzione; ma il sistema richiede un intervento politico-normativo capace di definire criteri univoci di misurazione della rappresentatività, soglie differenziate per settore, meccanismi pubblici di certificazione e un coordinamento interno tra rappresentatività e legittimazione all'azione ex art. 28 da parte del sindacato "nazionale".

In mancanza di una disciplina generale, la rappresentanza continuerà a essere definita attraverso interventi pretori successivi, con un progressivo ampliamento della funzione regolativa cui la Corte stessa — in più occasioni — ha dichiarato di non potere assolvere in modo stabile. Il quadro odierno, che affianca la decisione sull'art. 19 alle pronunce più recenti in materia di licenziamento illegittimo, mostra come la suppleanza giudiziale abbia raggiunto un punto critico: le soluzioni interpretative non bastano più a garantire certezza, uniformità e prevedibilità.

L'applicazione concreta del nuovo criterio, come mostra il caso rimesso dal Tribunale di Modena, conferma tali criticità. La presenza numericamente rilevante di un sindacato in una singola realtà aziendale — come ORSA in SETA, o come accade in diversi settori rispetto ai sindacati di base — non è di per sé sufficiente ai fini dell'accesso agli strumenti dell'art. 19, se non riflette una rappresentatività nazionale effettiva. Il giudice del lavoro è dunque chiamato ad accertare tale rappresentatività sulla base di criteri non definiti dal legislatore, ma ricavabili solo indirettamente dalle prassi vigenti in altri ambiti. Ne deriva un forte rischio di giurisdizionalizzazione del concetto di rappresentatività, con possibili divergenze applicative tra diversi contesti settoriali e territoriali. Questo rischio era già evidente nella giurisprudenza successiva alla sentenza n. 231/2013 e si accentua ulteriormente nell'attuale fase, nella quale il parametro comparativo si sovrappone a criteri già consolidati, senza sostituirli né integrarli compiutamente.

### 3. Oltre la giurisprudenza precedente: la rappresentatività comparativa come principio ordinatore “di supplenza”

L'introduzione del criterio della rappresentatività comparativa non può essere letta come una mera riproposizione di parametri già presenti in altri settori dell'ordinamento (d.lgs. 276/2003; d.lgs. 81/2015; art. 8 d.l. 138/2011). La sua novità, nella sentenza n. 156/2025, consiste nel fatto che esso non è più un criterio accessorio legislativamente frammentato e presente rapsodicamente, ma viene assunto dalla Corte come principio ordinatore dell'art. 19, cioè come elemento necessario alla stessa funzionalità costituzionale dell'istituto. In questa trasformazione risiede il vero salto rispetto alla giurisprudenza precedente.

Se la sentenza n. 231/2013 aveva introdotto un rimedio calibrato sul caso concreto — una soluzione arbitrale fondata su “razionalità materiale” — la sentenza n. 156/2025 elegge il parametro comparativo a criterio generale di legittimazione sindacale, senza disporre degli strumenti normativi e tecnici necessari a reggerne l'applicazione.

Gli autori che hanno analizzato il sistema dopo il 2013 avevano già anticipato le criticità. Sia MARAZZA [2025] sia ZOLI [2025]<sup>545</sup>, nei loro primi commenti a caldo sulla

---

<sup>545</sup> Marazza [2025] sottolinea che la comparazione è un meccanismo tecnicamente delicato, perché non esistono né soglie né parametri normativi, e che il giudice deve operare su dati pluralistici, spesso non omogenei e privi di criteri legali di ponderazione. Il rischio è quello di una “selezione senza predeterminazione dei comparabili”, che espone a

sentenza n. 156/2025, convergono su un punto: il criterio della rappresentatività comparativa, in assenza di una cornice legislativa unitaria, affida all'interprete un compito ricostruttivo complesso e strutturalmente esposto all'eterogeneità applicativa.

Con la sentenza n. 156/2025, tale parametro non è più eventuale: diventa il fulcro della ricostruzione, il "criterio mancante" che la Corte inserisce per colmare la lacuna dell'art. 19. È qui che la riflessione dottrinale maturata nel frattempo — da DE LUCA TAMAJO [2018] alla letteratura più recente — mostra tutta la sua attualità. La "debole intensità regolativa" del diritto sindacale italiano non è più solo una diagnosi politico-istituzionale, ma il contesto che obbliga la giurisprudenza a trasformare uno strumento concettualmente fragile in un criterio strutturale.

In questo senso, la sentenza n. 156/2025 accentua un movimento già osservato in altri settori del diritto del lavoro. Come ho sostenuto in un contributo con C. CARUSO [2024] a proposito della regolamentazione della reintegra, la Corte costituzionale tende ormai a definire soluzioni regolative in aree caratterizzate da inerzia legislativa prolungata, operando non attraverso la sola rimozione di antinomie, ma mediante la ricostruzione diretta di assetti ordinatori. È proprio questa funzione "di supplenza" che emerge con chiarezza nella disciplina della rappresentanza sindacale: il criterio comparativo diventa il principio temporaneamente necessario per far funzionare un sistema che manca da decenni della sua legge.

La conseguenza è duplice. Da un lato, la giurisprudenza costituzionale stabilizza — seppur interinalmente — il quadro dell'art. 19, conferendogli una coerenza che il legislatore non ha prodotto. Dall'altro, però, il parametro prescelto rimane strutturalmente incerto, privo di una articolazione normativa, e dunque incapace di stabilità. Il risultato è un sistema che dipende da una regola giudiziaria che opera come legge, senza avere la struttura, la precisione e la generalità che solo la legge può garantire.

---

esiti mutevoli da settore a settore. In altri termini: la comparazione è indispensabile ma, senza disciplina, è intrinsecamente instabile; Zoli [2025], in modo complementare, osserva che la comparazione richiede almeno la definizione ex ante del "perimetro" entro cui i sindacati sono comparabili e degli indici da utilizzare (consistenza, diffusione, continuità organizzativa). Senza regole legislative, il giudizio rischia di diventare una costruzione giurisprudenziale caso per caso, con una forte variabilità territoriale e settoriale. In sintesi, per entrambi, la rappresentatività comparativa funziona solo come criterio residuale in sistemi già normati; introdurla come criterio generale, senza regole, la espone a incertezza fisiologica.

#### 4. Conclusioni. Verso una giuridificazione indiretta del Testo Unico del 2014

La sentenza n. 156/2025 costituisce un passaggio significativo nella ricostruzione della disciplina della rappresentanza sindacale, ma conferma, più che risolvere, il problema di fondo. Il criterio della rappresentatività comparativa su base nazionale è una soluzione funzionale nel caso concreto — necessaria per evitare strategie escludenti e neutralizzare la discrezionalità datoriale — ma non possiede la forza regolativa necessaria a stabilizzare il sistema.

La giurisprudenza costituzionale ha nuovamente operato in supplenza, ma tale supplenza mostra ormai limiti evidenti. La mancanza di una disciplina organica rende impossibile assicurare uniformità applicativa, prevedibilità dei criteri di selezione e certezza delle situazioni soggettive. Solo una legge generale sulla rappresentanza e sulla rappresentatività potrebbe colmare questa lacuna, restituendo coerenza sistemica e riducendo l'area dell'intervento pretoriamente ricostruttivo.

Aspettando Godot, tuttavia, è la dottrina, per suo precipuo compito e funzione, a dover completare il pezzo mancante del circuito regolativo, mettendo in collegamento lacune legislative e rammendi giurisprudenziali. E lo può fare tornando a passate riflessioni sulla rappresentatività a partire dal problema che già si pose MASSIMO D'ANTONA [1990], di come ricostruire un canale sistematico e stabile di comunicazione tra ordinamento sindacale e ordinamento statale. A differenza di quanto osservato nel 1992, [B. CARUSO 1992, Id. 1990], quando l'autonomia collettiva non offriva ancora un patrimonio regolatorio significativo, oggi esiste un sistema di autoregolamentazione sindacale evoluto e dotato di strumenti empirici consolidati. Il Testo Unico del 2014 e il meccanismo di legittimazione elettiva delle RSU rappresentano un impianto concettuale e tecnico maturo, capace di fornire una base oggettiva per la misurazione della rappresentatività: una ponderazione tra consistenza associativa e dato elettorale, suscettibile di verifica e controllabilità pubblica.

È proprio questo sistema che la sentenza n. 156/2025, pur senza recepirlo formalmente, finisce per richiamare indirettamente. Il costante riferimento della Corte ai modelli del lavoro pubblico e al Testo Unico della rappresentanza come “standard” applicativi rivela un dato rilevante: tali modelli, seppure nati in sede pattizia, ricevono oggi un avallo istituzionale che li proietta in una dimensione quasi normativa. Vengono, per così dire, giuridificati senza essere formalmente legificati: la Corte non li trasforma in diritto statale, ma li indica come parametri cui l'interprete deve guardare per rendere operativa la nozione di rappresentatività comparativa. È, in fondo, una dinamica analoga a quella già sperimentata con i contratti collettivi di diritto comune: norme “esterne” all'ordinamento statale che, attraverso la giurisprudenza,

acquisiscono una funzione ordinante. Il Testo Unico diventa così non solo ordinamento sindacale di fatto, ma una forma indiretta di attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost. attraverso il medium della Corte costituzionale.

Ne deriva una conseguenza immediata per la giurisprudenza ordinaria. Di fronte all'indeterminatezza strutturale della formula costituzionale, i giudici del lavoro non possono limitarsi alla generica ricerca di una "comparativa rappresentatività" nazionale. Devono invece ancorare il giudizio a criteri empiricamente verificabili, e cioè — per quanto oggi possibile — alle regole del Testo Unico del 2014: misurazione della consistenza associativa, ponderazione con i dati elettorali, confronto su base nazionale tra organizzazioni operanti nel medesimo settore. È, in altre parole, il sistema del Testo Unico — soprattutto nella prospettiva, ormai indifferibile, della certificazione INPS — a fornire l'unico metodo idoneo a trasformare la formula della "rappresentatività comparativa" in un criterio giuridicamente praticabile.

In assenza di una legge, sarà dunque questo pattern regolativo pattizio, reso autorevole dalla sua evocazione costituzionale, a orientare le decisioni nei casi concreti: un ancoraggio empirico che consente di evitare la deriva della giurisdizionalizzazione senza regole e di preservare, almeno in parte, la coerenza complessiva del sistema.

### Bibliografia

B. Caruso, *La corte costituzionale tra don Abbondio e il passero solitario: il sistema di rappresentanza sindacale dopo la sentenza n. 231/13*, Riv. It. Dir. Lav., I, 2013, p. 902 ss.

B. Caruso, *Rappresentanza sindacale e consenso*, Angeli, Milano, 1992.

B. Caruso, *Rappresentanza e rappresentatività sindacale*, in M. D'Antona (a cura di), *Lecture di diritto sindacale*, Jovene, Napoli, 1990.

B. Caruso – C. Caruso, *Licenziamento e «politiche» giurisdizionali del lavoro. (Riflessioni interdisciplinari a partire dalle sentenze nn. 128 e 129/2024 della corte costituzionale)*, Riv. It. Dir. lav., 2024, I, p. 323 ss.

M. D'Antona, *Diritto sindacale in trasformazione*, *Lecture di diritto sindacale*, Jovene, Napoli, 1990, a cura di Massimo D'Antona.

R. De Luca Tamajo, *Incertezze e contraddizioni del diritto sindacale italiano: è tempo di regolamentazione legislativa*, Riv. It. Dir. Lav., 2018, I, 275 ss.

Freccia Rossa, *Proposta di intervento legislativa in materia sindacale*, Riv. It. Dir. Lav., 2015, III, p. 205 ss.

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)*, editoriale, in *Giust. Civ. com.*, 2025,

A. Perulli, *Rappresentatività sindacale: a quando, finalmente, una nuova legge?*, *il Sole 24 ore*, 4 novembre, 2025.

C. Zoli, *La costituzione delle rappresentanze sindacali in azienda: un percorso lungo e accidentato*, *Var. T. Dir. Lav.*, 2025 di prossima pubblicazione.