



LAVORO E PREVIDENZA OGGI

Rappresentatività comparativa e costituzione della Rsa: onere della prova e criteri di comparazione

di *Davide Maria Testa**

1. Introduzione

La rappresentatività sindacale è tornata al centro del diritto sindacale italiano, e l'art. 19 dello Statuto dei lavoratori ne costituisce il punto di massima tensione. La disposizione individua i sindacati legittimati a costituire Rsa e ad accedere alle prerogative del titolo III. In assenza di una legge attuativa dell'art. 39 Cost., essa ha svolto di fatto la funzione di principale criterio legale di selezione dei soggetti sindacali, incidendo sull'equilibrio del potere collettivo in azienda.

La storia dell'art. 19 è quella di un criterio selettivo alla ricerca di una legittimazione coerente con il pluralismo sindacale. Nel testo originario l'accesso si fondava su due vie (i) l'adesione a confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, e (ii) la sottoscrizione di contratti collettivi nazionali o provinciali applicati nell'unità produttiva.

Il referendum del 1995 depennò il primo criterio e ridusse il secondo alla sottoscrizione di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, inclusi quelli aziendali. In seguito, con la sentenza n. 231/2013 la Corte costituzionale estese l'accesso ai sindacati partecipanti alle trattative, anche se non firmatari.

La pronuncia lasciò in ogni caso aperto il problema di come misurare la rappresentatività. Restava, in particolare, scoperta l'ipotesi del sindacato effettivamente rappresentativo escluso dal tavolo negoziale per scelta unilaterale del datore di lavoro: come ha osservato la stessa Consulta nella sentenza n. 156/2025, «*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*» (C. SEVERINO, [Corte costituzionale n. 156/2025: l'art. 19 St. lav. e il complesso sistema delle relazioni sindacali del lavoro privato](#), in *LPO News*, 20 novembre 2025), vuoto che il criterio della partecipazione alle trattative non era in grado di colmare a fronte di un esercizio strumentale del c.d. «*potere datoriale di accreditamento*» (A. DI ROSA, [Niente diritto alla costituzione della RSA e alle correlate garanzie di cui al titolo III dello Statuto dei lavoratori se non nell'ambito di un sindacato adeguatamente "rappresentativo" nel settore di riferimento](#), in *LPO News*, 13 marzo 2026). L'autonomia collettiva poi tentò di colmare il vuoto, senza troppo successo, con il Testo Unico sulla Rappresentanza del 2014.

Nel 2025 la Consulta è stata così chiamata a esaminare il caso del sindacato «*non trattante e non firmante*», con un sostanziale ritorno allo stato dell'arte già sottoposto al suo vaglio nel 1996, a seguito dell'abrogazione referendaria della lettera a) dell'art. 19 dello Statuto dei Lavoratori (P. LAMBERTUCCI, [La rappresentanza sindacale aziendale dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 156 del 2025](#), e C. ZOLI, [La costituzione delle rappresentanze sindacali in azienda tra continuità e discontinuità](#), entrambi in *LPO*, 2026, 3-4).

In questo contesto si colloca la sentenza della Corte costituzionale n. 156 del 30 ottobre 2025, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, dello Statuto dei lavoratori,

* Avvocato in Roma.

nella parte in cui non prevede la possibilità di costituire Rsa, ad iniziativa dei lavoratori, anche nell'ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

La novità è sistemica: accanto al criterio negoziale torna un criterio fondato sulla rappresentatività nella sua dimensione comparativa. L'operazione si inserisce in un archetipo normativo giuslavoristico costellato di «*rinvii ai sindacati qualificati per la loro rappresentatività*», come puntualmente osservato in dottrina (M. MARAZZA, *Ordinare il sistema dei rinvii di legge a sindacati e/o contratti collettivi qualificati: appunti per una ricostruzione sistematica dei criteri selettivi*, in *Lav. dir. Eur.*, 2026, n. 2).

Alcune disposizioni collegano la rappresentatività all'ambito produttivo o professionale nel quale l'organizzazione sindacale opera. È il caso, ad esempio, dell'art. 47 della L. n. 428/1990, che richiede il coinvolgimento delle organizzazioni comparativamente più rappresentative con riferimento al settore interessato. Diversamente, il nuovo testo risultante dalla sentenza n. 156/2025 richiama la rappresentatività comparativa sul piano nazionale senza ulteriori specificazioni.

L'assenza di indicazioni espresse non implica necessariamente che il confronto debba svolgersi tra tutte le organizzazioni sindacali presenti nel panorama nazionale. Una simile lettura rischierebbe infatti di prescindere dal contesto produttivo nel quale la rappresentatività è destinata a manifestarsi e ad assumere rilevanza. Pare più coerente ritenere che la verifica debba essere condotta con riguardo alle organizzazioni che operano nel medesimo ambito economico o contrattuale in cui il sindacato intende esercitare i diritti riconnessi alla costituzione della Rsa. In tale prospettiva, la comparazione avrebbe ad oggetto soggetti effettivamente concorrenti nella rappresentanza degli interessi collettivi dei lavoratori interessati (M. SQUEGLIA, [*La rappresentatività sindacale tra criteri, misurazione e pluralismo. Riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025*](#), in *LPO*, 2026, n. 7-8). Una diversa impostazione, estesa indistintamente all'intero sistema sindacale nazionale, finirebbe per rendere meno significativa la funzione selettiva affidata all'art. 19 St. lav., poiché il parametro comparativo verrebbe sganciato dal contesto nel quale il sindacato è concretamente chiamato a dimostrare il proprio radicamento rappresentativo (M. MARAZZA, *Rappresentanza sindacale in azienda dopo Corte cost. n. 156/2025 (più rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro, nuovi strumenti per governare il dumping contrattuale)*, in *Giustiziacivile.com*, 2025, n. 11). In questa prospettiva si colloca anche l'opinione secondo cui «*l'indagine comparativa debba essere circoscritta nell'ambito del settore in cui opera il datore di lavoro presso il quale si intende costituire la RSA, venendo diversamente svuotata la rigorosa funzione selettiva dell'art. 19*» (A. DI ROSA, *Niente diritto alla costituzione della RSA...*, *op. cit.*). L'assunto appare coerente con l'impostazione seguita dal Tribunale di Perugia nella decisione del 16 gennaio 2026, ove il «*settore di riferimento*» del datore di lavoro è stato assunto quale criterio di comparazione, escludendosi la possibilità di estendere l'analisi ad un contesto «*diverso e più ampio*».

Resta da stabilire come si dimostri, nel processo, la rappresentatività comparativa e rispetto a quali organizzazioni debba svolgersi il confronto.

Il decreto del [Trib. Milano, sez. lav., decr. 29 giugno 2026, R.G. n. 6033/2026, est. Florio](#) offre una delle prime risposte di merito. Il rilievo del provvedimento sta nel metodo di accertamento della rappresentatività comparativa e nella distribuzione dell'onere della prova.

2. Fatto

Il sindacato ricorrente, riconducibile all'area confederale UGL nel comparto credito-assicurativo, ha promosso un ricorso ex art. 28 St. lav. contro una società assicurativa, chiedendo di accertare l'antisindacalità del mancato riconoscimento della Rsa nell'unità produttiva indicata e, più ampiamente, nelle altre unità della società.

La domanda si fondava sulla sentenza n. 156/2025 e sulla pretesa «documentata rappresentatività comparativa» del sindacato nel comparto credito-assicurativo. Il ricorrente chiedeva inoltre la cessazione della condotta, il riconoscimento del diritto a costituire la Rsa e ogni provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti. Nel ricorso mancava il raffronto con le altre organizzazioni operanti nel settore.

La società si è costituita chiedendo il rigetto del ricorso, ritenuto infondato in fatto e in diritto. La difesa ha posto al centro la misurazione della rappresentatività, producendo i dati ANIA sugli iscritti delle organizzazioni firmatarie del CCNL nel settore assicurativo e contrapponendoli alla consistenza, assai più ridotta e territorialmente frammentata, del sindacato ricorrente.

Il Tribunale, con decreto del 29 giugno, ha rigettato il ricorso e condannato il sindacato alle spese.

3.1. La rappresentatività comparativa come giudizio di relazione

Il passaggio centrale definisce la natura del nuovo criterio: «ad oggi la possibilità di estendere lo statuto dell'art. 19 l. 300/1970 ad organizzazioni sindacali non firmatarie del CCNL applicato debba transitare necessariamente attraverso un'analisi comparata della rappresentatività di più organizzazioni sindacali nel settore di riferimento».

La rappresentatività «comparativa» non è una qualità dimostrabile isolatamente, come la «maggiore rappresentatività» ricostruita mediante indici assoluti. È una relazione, accertabile soltanto confrontando più organizzazioni nel medesimo ambito.

Il nuovo canale riguarda i sindacati non firmatari del CCNL applicato e si affianca al criterio negoziale, come corretto dalla sentenza n. 231/2013, senza sostituirlo. Né la valorizzazione del criterio della rappresentatività comparata potrebbe tradursi in una surrettizia riproposizione della lettera a) del primo comma dell'art. 19 St. lav., abrogata in sede referendaria. Si è infatti osservato che la rappresentatività rilevante ai fini della costituzione della Rsa è una rappresentatività settoriale *«che non vive di luce riflessa dalla mera adesione a una confederazione rappresentativa sul piano nazionale»* (A. DI ROSA, *Niente diritto alla costituzione della RSA...*, op. cit.). Tale osservazione pare assumere rilievo anche nel caso milanese in commento nel quale il sindacato ricorrente si è qualificato come appartenente all'area confederale UGL. Anche a voler attribuire rilevanza a tale elemento, esso non sembra tuttavia idoneo, di per sé solo, a dimostrare il grado di rappresentatività richiesto nel settore di riferimento.

Permangono, tuttavia, incertezze circa l'esatta delimitazione dell'ambito di comparazione. Il decreto fa riferimento al «settore di riferimento»; il ricorrente richiama invece il «comparto credito-assicurativo», mentre la documentazione statistica prodotta (i dati ANIA) riguarda esclusivamente il settore assicurativo.

La definizione del perimetro della comparazione assume quindi un rilievo decisivo. Potrebbe quindi essere preferibile ancorare la misurazione all'ambito del contratto collettivo applicato, per assicurare l'omogeneità del confronto (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)*, op. cit., p. 8: *«È vero che il concetto di settore può risultare, a sua volta, alquanto sfuggente per via di una certa confusione che sempre si manifesta quando, come è normale che sia nel sistema della contrattazione collettiva di diritto comune, non si registra l'univoca coincidenza tra l'ambito di applicazione di un determinato CCNL, la sua categoria professionale di riferimento e il settore merceologico, o categoria, ove opera l'impresa ... Ma fermo restando che il concetto di settore o categoria è ampiamente utilizzato dalla giurisprudenza (Cass. n. 11199/2002; Cass. n. 9967/2007; n. 801/2012; n. 11650/2018; n. 12166/2019; n. 17107/2022), ed è sovente associato dal Legislatore proprio alla nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo ... proprio con l'obiettivo di circoscrivere e focalizzare il perimetro di quella comparazione, resta da evidenziare che per delimitare i sindacati comparabili sul piano nazionale ai fini dell'art. 19 St. lav. occorre misurare, o forse meglio "pesare", la rappresentatività di sindacati che operano, concorrenzialmente, nel medesimo ambito produttivo. Per fare ciò si dovrebbe considerare la rappresentatività che un determinato sindacato, prescindere dall'essere firmatario o meno del contratto collettivo nazionale di lavoro, esprime tra i lavoratori occupati nelle imprese che svolgono la medesima attività merceologica. Imprese identificabili anche grazie all'attribuzione di un medesimo codice Ateco che il CNEL, nel sopra citato file Excel, ricollega ai codici identificativi dei diversi CCNL esistenti (anche segnalando, per ciascun contratto, numeri significativi per coglierne l'effettivo livello di diffusione)».*

3.1. Gli indici presuntivi e l'onere della prova

Il Tribunale indica poi, in via esemplificativa, i seguenti indici di presunta rappresentatività: «l'entità degli iscritti, l'effettiva e continua partecipazione all'attività negoziale mediante la stipulazione di CCNL e accordi, la diffusione sul territorio nazionale, la partecipazione alla gestione delle vertenze», da valutare «nel confronto fra più organizzazioni sindacali».

Seppur l'elenco sia in continuità con la tradizione giurisprudenziale sull'individuazione di indici per la maggiore rappresentatività e/o rappresentatività comparativa, la novità apportata dal decreto in commento riguarda il loro impiego: non basta la presenza di uno o più indici, ma occorre la loro prevalenza rispetto alle altre organizzazioni considerate.

Il rilievo trova conforto in quella dottrina secondo cui il nuovo criterio selettivo *«non può risolversi nel “riepilogo” dei criteri tradizionalmente elaborati dalla giurisprudenza e prassi amministrativa per identificare il sindacato maggiormente rappresentativo, laddove la “comparazione” richiede una “pesatura” sulla capacità del sindacato di creare consenso sulla propria azione sindacale»* (P. LAMBERTUCCI, *op. cit.*, p. 189).

Il modello della prevalenza non è, tuttavia, esente da criticità. In dottrina è stato anche osservato che la comparazione, *«data la sua intrinseca finalità escludente, rischia di penalizzare i sindacati che sono, sì, rappresentativi, ma in misura minore di altri»*; sicché, quando diretta ad applicare l'art. 19 St. lav., essa *«non deve selezionare il sindacato più rappresentativo, bensì i sindacati effettivamente tali»*. Secondo tale lettura, il confronto tra organizzazioni conserverebbe una funzione inclusiva, volta ad accertare l'effettiva capacità di *«aggregare il consenso»*, e non a individuare un'unica organizzazione prevalente (P. MONDA, *Le rappresentanze sindacali aziendali dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025: il passato ritorna?*, in *Giustiziacivile.com*, 2026, 6). L'obiezione coglie una tensione reale tra finalità selettive ed esigenze di pluralismo. Resta però da stabilire se una lettura fondata sull'accertamento della sola rappresentatività effettiva sia compatibile con il riferimento, utilizzato dalla Corte costituzionale, alla rappresentatività comparativa.

In ogni caso, nella vicenda in esame, può presumersi che l'esito non sarebbe mutato: in assenza di qualsiasi dato comparativo nell'atto introduttivo e a fronte della marcata sproporzione emersa dai dati ANIA, risulta un difetto non soltanto di prevalenza, ma proprio di un'effettiva rappresentatività nel settore.

Sul piano processuale, il decreto afferma che *«il sindacato che rivendica il diritto a costituire Rsa deve allegare e provare la propria rappresentatività comparata secondo gli indici appena individuati; tali elementi, se dimostrati, fondano una presunzione relativa di maggiore rappresentatività comparata»*, superabile con la prova dell'assenza di prevalenza o dell'esistenza di organizzazioni più rappresentative.

Il modello probatorio è articolato in due tempi: il sindacato deve dapprima allegare e dimostrare gli indici in prospettiva comparativa; solo dopo il superamento di questo filtro opera la presunzione relativa.

La presunzione è esposta alla prova contraria del datore di lavoro, che può dimostrare l'assenza di prevalenza o l'esistenza di organizzazioni più rappresentative.

Il modello solleva però un problema: quale grado di specificità debba avere l'allegazione comparativa, per il sindacato e per il datore che la contesti. Nel caso esaminato, il Tribunale rileva l'assenza di elementi riferiti al *«comparto credito-assicurativo»*, ma non chiarisce se il parametro coincida con il CCNL ANIA o con un settore più ampio. L'incertezza sul perimetro incide così anche sull'onere probatorio.

Quanto alla prova, il Tribunale attribuisce rilievo al raffronto esplicito tra la consistenza del ricorrente e quella delle altre organizzazioni del settore.

Non basta quindi che UGL conti 320 iscritti, pari a circa l'8% della forza lavoro, né che abbia sottoscritto contratti e accordi aziendali: senza dati sulle altre sigle non è possibile misurare la prevalenza nel comparto.

3.2. L'applicazione al caso: carenza di allegazione e dato numerico

Nel caso concreto, il sindacato aveva esposto soltanto i dati sulla propria diffusione territoriale e sui propri iscritti, con «l'assenza di alcun dato comparativo nell'atto introduttivo».

La decisione muove dunque da una carenza di allegazione: il sindacato ha descritto sé stesso, ma non ha indicato il termine del confronto. Il ricorso fallisce prima ancora che per insufficienza della prova.

Il giudice considera poi i dati ANIA: le organizzazioni firmatarie del CCNL contavano nel settore assicurativo tra 1.772 e 3.994 iscritti ciascuna, mentre il ricorrente risultava presente con poche unità in alcune imprese e con 320 iscritti in un'unica società. La presunzione, pertanto, non si è formata e sarebbe comunque stata superata dalla prova contraria.

4. Riflessioni conclusive

Il decreto chiarisce che la legittimazione alla costituzione della Rsa richiede un raffronto con le altre organizzazioni e non può derivare, isolatamente, dal dato associativo o dall'attività negoziale del sindacato interessato.

Dopo la pronuncia della Consulta, l'art. 19 opera dunque lungo due direttrici: il canale negoziale, riservato alle organizzazioni che abbiano sottoscritto o partecipato alla negoziazione dei contratti applicati nell'unità produttiva, e quello della rappresentatività comparativa nazionale. La decisione costituzionale non ha dunque eliminato i requisiti già esistenti. La sottoscrizione del contratto applicato resta il principale criterio di legittimazione: il sindacato firmatario può costituire la Rsa senza un ulteriore accertamento della rappresentatività. Il parametro comparativo opera invece per le organizzazioni che non abbiano sottoscritto il contratto né partecipato alle trattative (G. GUARINI, L. MANUNTA, *Per la costituzione della RSA bisogna dimostrare la concreta rappresentatività comparata nel settore*, in *IUS Lavoro*, 10 settembre 2026).

Sul piano *de iure condendo*, la vicenda conferma l'assenza di una disciplina legislativa della rappresentatività sindacale, attuativa o ispirata all'art. 39 Cost. Solo così la rappresentatività comparativa diventerebbe un dato conoscibile, anziché oggetto di prova episodica, con vantaggi di certezza. In mancanza di tale intervento, la giurisprudenza di merito dovrà costruire progressivamente un metodo. Il decreto milanese offre un modello rigoroso e strutturato: il confronto deve essere allegato e provato, altrimenti il ricorso è respinto.

La decisione si colloca nel solco delle prime pronunce successive alla sentenza n. 156/2025, orientate a valorizzare il dato numerico degli iscritti quale indice di prevalenza nel settore. In assenza di parametri legislativi puntuali, tuttavia, la verifica resterà affidata al giudice, con il rischio di esiti non uniformi.