

Corte Costituzionale, sentenza, 30 ottobre 2025, n. 156 – Pres. G. Amoroso, Red. S. Petitti

Sindacati e libertà sindacale – Tutela rafforzata mediante la costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali (RSA) – Condizioni per la costituzione – Criterio della firma del contratto collettivo – Partecipazione alla trattativa negoziale – Limiti – Ammissibilità alla costituzione delle RSA anche nell’ambito di sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale

È costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 39 Cost., l’art. 19, primo comma, dello Statuto dei lavoratori, nella parte in cui non prevede che le rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite a iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva anche nell’ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionali

Antonello Zoppoli

**Corte Costituzionale n. 156 del 2025
e art. 19 dello Statuto dei lavoratori,
un ciclo si compie in chiaroscuro e senza sconti***

Sommario: 1. La sentenza della Corte Costituzionale n. 156 del 30 ottobre 2025 e il sindacato comparativamente più rappresentativo: un ciclo in chiaroscuro si compie. 2. I meriti della sentenza: l'argine all'irrisolto problema del criterio della partecipazione alla trattativa negoziale per l'accesso all'art. 19 dello Statuto dei lavoratori. 3. I limiti (consapevoli) della sentenza: il radicamento del sindacato comparativamente più rappresentativo nel sistema sindacale "di fatto". 4. Segue. Il carattere *inclusivo* dell'art. 19 *vs* la natura *esclusiva/selettiva* del sindacato comparativamente più rappresentativo: le rilevanti complicazioni. 5. Una comparazione inevitabilmente inclusiva/indiretta. 6. La questione del perimetro della comparazione.

1. La sentenza della Corte Costituzionale n. 156 del 30 ottobre 2025 e il sindacato comparativamente più rappresentativo: un ciclo in chiaroscuro si compie

Per dirla con Vico, la sentenza n. 156 dello scorso 30 ottobre (da ora sentenza 156) porta in qualche misura a compimento, in chiaroscuro, un ciclo: se per alcuni non marginali aspetti si torna all'originario art. 19 dello Statuto dei lavoratori¹ (da ora art. 19), per altri, ugualmente non marginali, lo si fa, inevitabilmente, fuori tempo massimo.

Partiamo da un po' di storia per orientarci nel presente.

Senza andare troppo indietro nel tempo, possiamo prendere le mosse dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 244 del 12 luglio 1996: all'indomani della "trasfigurazione" referendaria dell'art. 19, la Corte salva la norma continuandosi a basare, come dice la sentenza 156, sui rapporti di forza², ma le è possibile perché il tessuto sindacale tiene ancora, ossia tiene l'ossatura del sistema sindacale "di fatto", come dimostrerà presto l'esperienza delle rappresentanze sindacali unitarie: nell'unità delle grandi confederazioni sindacali, che continuano tutto sommato a essere protagoniste, il

* Lo scritto, con il breve sviluppo di alcuni passaggi e l'inserimento di note essenziali, riproduce la relazione tenuta al convegno su "La rappresentatività sindacale dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 156/2025", svoltosi all'Università Sapienza di Roma il 14 novembre 2025.

¹ L. 20 maggio 1970 n. 300.

² Cpv. 5.2.1.

binomio firma del contratto collettivo/partecipazione alla trattativa negoziale quale criterio di accesso all'art. 19 si raccorda all'effettiva rappresentatività sindacale, assicurando ancora la *razionalità* della scelta legislativa, sin dalla pronuncia n. 54 del 6 marzo 1974 argomento decisivo della Consulta per la legittimità della norma statutaria in relazione agli artt. 3 e 39 Cost. Da questo punto di vista si può dire che la sentenza del 1996 aveva una certa dose di "ipocrisia normativa". Da un altro punto di vista, in chiave ermeneutica e quindi di stretto raccordo tra diritto e realtà, si può invece dire che fondamentale era ancora, come nell'originario art. 19, il rapporto tra ordinamento statale e ordinamento intersindacale, solo che, nel 1970, il primo sosteneva il secondo, nel 1996 accade l'inverso: e questo sdrammatizza il problema del cd. accreditamento sindacale da parte del datore di lavoro.

Con la sentenza n. 231 del 23 luglio 2013 la Corte Costituzionale, invece, non può non prendere atto del "mutato scenario delle relazioni sindacali" (sua famosa espressione)³ e, con esso, il rischio del "potere datoriale di accreditamento" stavolta non può non considerarlo, come dice ancora bene la sentenza 156⁴: la rottura dell'unità di azione apre le porte a questo potere e la centralità della firma del contratto collettivo non sostiene più la *razionalità* della norma. La sentenza 156 lo dice sottolineando il *petitum* del relativo giudizio, in sintonia del resto con la pronuncia del 1996: rimarca come quella pronuncia non potesse andare oltre la fattispecie del giudizio *a quo*, ossia la carenza di firma contrattuale e non di attività negoziale⁵.

Ma la decisione del 2013 era palesemente insufficiente perché spostava solo il problema: dalla firma/partecipazione alla definizione del criterio per la partecipazione alla trattativa negoziale, senza la quale il potere di accreditamento del datore, uscito dalla porta, sarebbe rientrato, inevitabilmente, dalla finestra.

Così è stato e, altrettanto inevitabilmente, il problema è ritornato dinanzi alla Consulta. Che ora, accogliendo la richiesta del giudice remittente, rileva il "vuoto di tutela"⁶.

Sotto questo profilo non può non esprimersi un primo giudizio positivo sulla sentenza 156: che cerca di porre riparo all'importante *vulnus* valo-

³ *Incipit* par. 6.5.

⁴ Par. 5.2.2.

⁵ Cpv.5 par. 3.5.

⁶ Cpv. 2 par. 5.3.4.

rizzando la “rappresentatività comparativa”; più precisamente, il “sindacato comparativamente più rappresentativo sul piano nazionale”. Nozione certamente diversa da quella presente nella fondamentale lett. *a* della versione originaria dell’art. 19⁷, ma con più di un punto di contatto non secondario: il ciclo di cui dicevo giunto a tardivo compimento.

2. *I meriti della sentenza: l’argine all’irrisolto problema del criterio della partecipazione alla trattativa negoziale per l’accesso all’art. 19 dello Statuto dei lavoratori*

Fermiamoci anzitutto sui meriti della sentenza 156.

Il problema del criterio per partecipare alla trattativa negoziale non è evidentemente risolto, mantenendosi la sentenza 156, per quest’aspetto, nel solco della pronuncia del 2013; il che, specie per il livello aziendale, è, certo, un persistente punto debole non di poco conto. L’argine introdotto però è importante, nella misura in cui, nella sua portata additiva, la Corte apre comunque un’altra porta di accesso alle prerogative del titolo III dello Statuto completamente diversa.

L’aver riportato il *focus* sulle caratteristiche del sindacato dei lavoratori merita apprezzamento anche considerando la diversa impostazione della recente legge delega sul salario minimo, n. 144 del 26 settembre 2025, che invece pone al centro la discutibile nozione di contratto collettivo “maggiormente applicato”, con uno squilibrio a favore della scelta negoziale unilaterale del datore⁸ e a scapito delle caratteristiche soggettive dell’istanza sindacale dei lavoratori.

Attenzione merita pure l’aver escluso che il potere datoriale di accreditamento possa trovare limitazione in regole del diritto comune, al solito non facilmente conciliabili con le peculiarità del fenomeno sindacale, come la buona fede contrattuale; o in regole pure più familiari al fenomeno sindacale, come il divieto di discriminazione, prima che di non facile applicazione,

⁷ Riferita, come si ricorderà, alle “associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale”.

⁸ Cfr. PASCUCCI, *Chi ha paura della maggiore rappresentatività sindacale? A proposito della legge delega sul salario minimo*, in questo numero della Rivista; BAVARO, *Note sulla legge delega n. 144/2025 e ZOPPOLI L., Una delega “rubata” e “lacunosa” oltre che pericolosa*, entrambi in RGL *Giurisprudenza online*, n. 10, 2025.

vischiose in un terreno – la scelta dell’interlocutore – governato dalla libertà negoziale per opinione consolidata⁹.

Apprezzamento merita anche l’aver messo da canto il d.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 e il cd. Testo unico sulla rappresentanza sindacale del 14 gennaio 2014, benché entrambi d’indubbio interesse per la questione che ci occupa. Sul passaggio è opportuno soffermarsi perché tocca un raccordo già in passato ipotizzato da diverse angolazioni.

Nel giudizio un suggerimento a rifarsi al menzionato Testo unico era stato dato dalla Cgil, in una delle opinioni *amici curiae* intervenute. In particolare, la Cgil suggeriva di riprendere, del Testo unico, la soglia del 5% di rappresentatività per accedere alle trattative negoziali: il tal modo, ad avviso della Confederazione, si sarebbe raggiunto il positivo effetto di “gemellare” l’art. 19 “all’ordinamento sindacale e, ancor prima, alle acquisizioni del sistema nelle p.a.” di cui agli art. 42 e 43 del d.lgs. n. 165 del 2001¹⁰. La Consulta non accoglie il suggerimento per una pluralità di ragioni. A parte l’accento sull’art. 97 Cost., invero riduttivo¹¹, l’accantonamento del lavoro pubblico convince per il richiamo alla “specificità della [sua] disciplina legale”¹², con il relativo “sistema di certificazione della rappresentatività”¹³: disciplina legale, proprio per la sua “specificità”, e quindi per la sua *totale inesistenza* nel lavoro privato, non utilizzabile dalla Corte. Come sottolinea più volte, per porre riparo al “vuoto di tutela” segnalato, la Corte non può non ricorrere a

⁹ Di parere diverso è 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 *GC.com*, editoriale del 3 novembre 2025, p. 5.

¹⁰ Par. 5.3.

¹¹ Cpv. par. 5.3.1. Secondo la Corte sarebbero i principi di imparzialità e buon andamento di cui all’art. 97 Cost. a imporre, nel pubblico, una selezione degli interlocutori negoziali e il conseguente accesso alla tutela promozionale sulla base di una misurazione oggettiva della rappresentatività anziché di una scelta datoriale. Questa visuale appare riduttiva perché poco attenta al versante più strettamente sindacale. Ciò dovrebbe risultare evidente già dalla stessa precedente osservazione della Consulta che introduce la riflessione sul lavoro pubblico proprio rinvenendo, nella predetta misurazione oggettiva, la *razionalità pratica* del criterio della partecipazione alla trattativa, tale in quanto in grado di salvaguardare l’effettiva rappresentatività del sindacato, dinamica tipica del sistema sindacale come prima rammentato. Il che, d’altro canto, è in piena sintonia con quanto, più in generale, la Corte ha avuto modo di affermare in passato, riconducendo inevitabilmente la contrattazione, e quindi il fenomeno sindacale pure del lavoro pubblico, nel cono d’ombra dell’art. 39 Cost.: basti ricordare, per tutte, la sentenza del 23 luglio 2015 n. 178.

¹² *Incipit* par. 5.3.3.

¹³ Cpv. par. 5.3.1.

un rimedio che, “per osservare la discrezionalità del legislatore, deve corrispondere a un parametro rinvenibile nel tessuto normativo¹⁴, ovvero essere sorretto da “precisi riscontri normativi, già rinvenibili nell’ordinamento”¹⁵. Per quanto goda della massima *apertura cognitiva* in chiave problematica, anche la Corte, come il comune interprete dinanzi alla norma di legge, è soggetta alla chiusura normativa¹⁶ del sistema, deve cioè operare “in linea con l’ordinamento”¹⁷.

Considerazioni analoghe possono farsi per il mancato riferimento al cd. Testo unico del 2014. La Consulta ne rimarca esplicitamente la natura contrattuale, donde la persistente centralità della scelta datoriale per i rapporti “esterni al sistema interconfederale”¹⁸: in tal modo finisce, in sostanza, per evidenziare che siffatta natura impedisce di considerare il Testo unico e la sua disciplina un “preciso riscontro normativo” cui poter fare riferimento¹⁹. Opinione convincente perché il carattere contrattuale del

¹⁴ Cpv. par. 7.

¹⁵ Cpv. par. 8.2.

¹⁶ Riprendendo la nota formula di LUHMANN, *L'autoriproduzione del diritto e i suoi limiti*, in *PD*, 1987, p. 44.

¹⁷ ZAGREBELSKY, MARCENÒ, *Giustizia costituzionale, I, Storia, principi, interpretazioni*, il Mulino, 2018, p. 236. Sull’argomento è nota la fondamentale tesi di Crisafulli, delle cc.dd. rime obbligate, di cui negli ultimi anni si discute circa il mutamento, nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, in “rime attenuate” o “possibili”, con accenti diversi sulla continuità o meno di questi sviluppi: al riguardo, v., per tutti, RUGGERI, *Separazione dei poteri e dinamiche della normazione*, in *Consulta online*, n. 1, 2024, p. 407; CARNEVALE, *Tre variazioni sul tema dei rapporti tra Corte costituzionale-legislatore rappresentativo*, in *Nomos*, n. 3, 2023, p. 13; LUCIANI M., *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l’ordine costituzionale dei poteri*, Giuffrè, 2023, p. 198; RUOTOLO, *Le tecniche decisorie della Corte costituzionale, a sessant’anni dalla legge n. 87 del 1953*, in *DeS*, 2023, p. 22. Per quanto detto nel testo circa la mancanza di dati normativi da poter assumere a riferimento da parte della Consulta, il dibattito appare qui comunque non rilevante.

¹⁸ *Incipit* par. 5.3.3.: la Corte sottolinea “come quello di specie”, riferendosi al sindacato ORSA che non ha aderito al Testo unico del 2014.

¹⁹ Sicché, anche per il Testo unico in parola valgono le considerazioni fatte in nota 17. In termini diversi si presenta invece la questione se riferita al criterio utilizzato dalla Consulta, la rappresentatività comparativa. BALLESTRERO (*La rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro: attualità di una vecchia storia*, in *LLI*, 2025, n. 2, p. 22) non ritiene neanche la rappresentatività comparativa un “riscontro normativo avvalorante” in quanto “criterio nuovo” perché “il legislatore non ha mai usato tale criterio in ambiti di applicazione assimilabili a quello dell’art. 19 St. lav. [...] e neppure lo hanno usato le parti sociali quando hanno introdotto forme elettive di rappresentanza dei lavoratori (RSU)”. Da questo punto di vista la questione, per il piano su cui si colloca, incrocia il dibattito ricordato in nota 17 e va al di là dei confini di queste pagine. Qui ci si può limitare a osservare che la rappresentatività comparativa è senza dubbio presente in più norme e istituti, anche di ampio raggio, secondo una

Testo unico e la sua limitata efficacia soggettiva sono un dato giuridico incontrovertibile.

Anche se si volesse ampliare la prospettiva all'ordinamento intersindacale – come pure è stato prospettato²⁰ – valutandone peraltro comunque il raccordo con la dimensione statale, il risultato non muterebbe perché, in tal caso, si sovrapporrebbero, a mio avviso, problema e soluzione. Intendo dire che il Testo unico costituisce proprio il tentativo di risolvere la questione di fondo da cui originano i motivi che hanno portato l'art. 19 più volte dinanzi alla Consulta: sostituire, se si preferisce rivitalizzare, il sistema sindacale di fatto con il passaggio dalla “unità di azione” alla “unità procedurale”²¹; tentativo, a tutt'oggi, non decollato neanche all'interno delle confederazioni che al Testo unico hanno dato vita²².

3. *I limiti (consapevoli) della sentenza: il radicamento del sindacato comparativamente più rappresentativo nel sistema sindacale “di fatto”*

La questione, palesemente di fondo, pone termine agli aspetti positivi della sentenza 156, perché, in essa, si radicano pure i limiti della soluzione messa a punto dalla Consulta. Limiti – è appena il caso di notarli – ben presenti alla Corte che, esplicitamente, insiste sul carattere “interinale” della sua soluzione “rispetto a una futura rivisitazione legislativa”²³: l'ennesimo sostanziale invito al legislatore perché intervenga sull'art. 19.

linea di sviluppo cui si farà cenno nel paragrafo successivo, si da costituire una costante della legislazione sindacale degli ultimi decenni – la sentenza 156 afferma: “è divenuta il punto di riferimento dell'evoluzione normativa, specie nell'ambito della negoziazione collettiva” (*incipit* par. 8.1.) –, approdando, ora, all'art. 19, secondo quindi un percorso inverso alla maggiore rappresentatività. Altrettanto indubbiamente – lo si rileverà più volte in seguito – la maggiore rappresentatività è diretta espressione del cd. sistema sindacale di fatto, mentre lo stesso non può dirsi della rappresentatività comparativa, sorta anzi quale tentativo per contrastare le debolezze di tale sistema.

²⁰ CARUSO, *La rappresentatività sindacale dopo la sentenza n. 156/2025: dalla soluzione arbitrale alla supplenza sistemica*, in WP C.S.D.L.E “Massimo D'Antona”, 2025, n. 504, p. 8.

²¹ Sia consentito il rinvio a ZOPPOLI A., *Il protocollo del maggio 2013, una svolta sospesa tra prassi (assenti) e norme (inadeguate)*, in questa rivista, 2013, p. 249.

²² Anche questo, ovviamente, è sottolineato dalla Consulta : v. *incipit* par. 5.3.3. In proposito cfr., da ultimo, ALVINO, *La regolazione negoziale della contrattazione collettiva*, in AMOROSO, DI CERBO, MARESCA (diretto da), *Diritto del lavoro*, I, Lefebvre Giuffrè, 2025, p. 722.

²³ *Incipit* par. 8.3.

Vediamo dunque, sia pure in sintesi, i limiti del criterio della rappresentatività comparativa, da sempre, si può dire, problematico.

Come risaputo e come ricorda anche la Consulta, la nozione di rappresentatività comparativa fu introdotta, negli anni '90²⁴, per contrastare il fenomeno dei ccdd. contratti-pirata e il conseguente *dumping* contrattuale, in chiave “oggettiva”; riferita cioè al contratto collettivo – segnatamente, alla rappresentatività espressa dall'insieme delle organizzazioni stipulanti il contratto – al fine di individuare, nella comparazione tra più contratti, quello frutto di maggior consenso. Ben presto il legislatore ne ha ampliato l'ambito di utilizzazione, facendovi ricorso tanto per il rinvio legale alla contrattazione collettiva a prescindere dall'esistenza di una pluralità di contratti, quanto per la definizione dei titolari di determinate prerogative sindacali, come i diritti di partecipazione in relazione a questo o quell'istituto o al diritto di nominare rappresentanti in questo o quell'organismo. In tale sviluppo, la nozione ha assunto una connotazione anche “soggettiva”, venendo riferita direttamente al sindacato e non ai sindacati firmatari del contratto collettivo per dimostrarne il “peso”, e, secondo molti, finendo per sovrapporsi alla più risalente nozione di sindacato maggiormente rappresentativo. Cito per tutti il ben noto art. 51 del d.lgs. n. 81 del 15 giugno 2015, con il chiaro elemento soggettivo espresso dal riferimento alle rappresentanze sindacali aziendali o alle rappresentanze sindacali unitarie delle organizzazioni comparativamente più rappresentative; o l'art. 24 del d.lgs. n. 148 del 14 settembre 2015, sul diritto all'informativa nella procedura d'integrazione salariale; o ancora l'art. 6, co. 4, del d.lgs. n. 150 del 14 settembre 2015, sul diritto a nominare componenti dell'ANPAL. Nello stesso senso si è orientato il Ministero del lavoro: si pensi all'interpello n. 27 del 15 dicembre 2015 o al decreto n. 14820-ter del 4 luglio 2014, dove si rinviene un'elencazione delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative²⁵.

Indubbiamente nell'accezione soggettiva il criterio è ripreso, ora, dalla sentenza 156. Nel criterio introdotto dalla Consulta non c'è alcun riferi-

²⁴ V. l'art. 2, co. 25, della l. 28 dicembre 1995 n. 549, d'interpretazione autentica dell'art. 1 del d.l. 9 ottobre 1989 n. 338, conv. nella l. 7 dicembre 1989 n. 389.

²⁵ Sul punto e, più in generale, sul tema cfr., per tutti, VARESI, *Pluralismo e rappresentanza sindacale cinquant'anni dopo lo Statuto dei lavoratori. Proposte per una legislazione mirata di sostegno al sistema di relazioni sindacali*, in *DLRI*, 2021, p. 477; MONDA, *Potere sindacale, democrazia e rinvio legale*, Editoriale Scientifica, 2024, p. 125; TUFO, *Tecniche di rinvio e giusta retribuzione*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2024, p. 55.

mento al contratto collettivo. Il fatto è che il criterio della rappresentatività comparativa presenta alcune caratteristiche strutturali che ne complicano l'utilizzazione sostenuta dalla Consulta: due, in particolare, tra loro collegate, di non poco conto. Comincia a emergere, nitido, benché nel suo chiaroscuro, il ritorno all'originario art. 19 di cui in precedenza dicevo.

La prima caratteristica è la seguente. La rappresentatività comparativa costituisce, al più, uno sviluppo della maggiore rappresentatività, ne porta ben impressa l'impronta. Sebbene miri ad arginare segni di cedimento del cd. sistema sindacale di fatto, è pur sempre radicata in quel sistema e presuppone le sue logiche e dinamiche, alla stessa stregua della maggiore rappresentatività: eloquentemente si avvale, nella rilevazione, dei medesimi indici presuntivi messi a fuoco dalla giurisprudenza, come più volte affermato dalla stessa giurisprudenza²⁶. In altre parole, anch'essa finisce per rilevare *nell'effettività* il peso rappresentativo del soggetto sindacale: ha cioè bisogno, come la nozione di maggiore rappresentatività, di relazioni sindacali, in qualche misura, riconducibili a sistema *nei fatti*, non rimedia invece alla loro inesistenza o alla loro forte debolezza.

4. *Segue. Il carattere inclusivo dell'art. 19 vs la natura esclusiva/selettiva del sindacato comparativamente più rappresentativo: le rilevanti complicazioni*

La seconda caratteristica strutturale della rappresentatività comparativa che complica la soluzione cui è giunta la Consulta – collegata per alcuni aspetti a quanto appena detto – è la sua natura, nell'originaria connotazione *esclusiva/selettiva*, ben diversa dalla natura della “maggiore rappresentatività”. Quest'ultima, a dispetto dell'aggettivo pure di carattere comparativo, è stata riferita, sin dall'inizio e su espressa indicazione della Consulta nella già citata sentenza n. 54 del 1974 (ovviamente in relazione alla lett. *a* della originaria versione dell'art. 19), non a “una comparazione fra le varie confederazioni nazionali, sibbene ad una ‘effettività’ – che può essere sempre conseguita da ogni confederazione sindacale – della loro forza rappresentativa [...]”²⁷:

²⁶ V, tra le altre, Trib. Roma 14 agosto 2025 (decr.); Trib. Campobasso 10 aprile 2024; App. Milano 14 marzo 2019 n. 233; Tar Lazio, sez. I, 8 febbraio 2018 n. 1522; Tar Lazio, sez. III bis, 30 giugno 2015 n. 8765. Questa giurisprudenza conferma anche l'accezione soggettiva di sindacato comparativamente più rappresentativo.

²⁷ Cpv. par. 4.

come si suol dire, la nozione di maggiore rappresentatività ha da sempre carattere *inclusivo*²⁸. Tale basilare differenza comporta tre importanti problematiche conseguenze.

La prima è un evidente cambiamento sostanziale: la rappresentatività comparativa propriamente intesa implica anzitutto un confronto, a cui segue l'individuazione *di chi sta dentro e chi sta fuori*, non un *ambito aperto* al quale si può in ogni caso accedere raggiungendo un non ben definito, purché effettivo, peso rappresentativo. Anche questo punto è stato prontamente rilevato ma in relazione alla necessaria definizione della “soglia” che *chiude* l'ammissione alla tutela promozionale²⁹. A me però sembra che vi sia anzitutto il problema della netta soluzione di continuità rispetto al già rimarcato tratto identitario dell'art. 19, il suo carattere inclusivo: ciascun sindacato può accedere alla tutela promozionale purché raggiunga l'effettiva rappresentatività. In questo raccordo effettiva rappresentatività/inclusività vi è infatti la più volte sottolineata *razionalità* dell'art. 19: che – secondo la costante giurisprudenza della Consulta di oltre cinquant'anni – da un lato, disincentiva frammentazione e dispersione dell'azione sindacale, dall'altro assicura il pluralismo sindacale, sì da rispettare gli artt. 3 e 39 co. 1 Cost.

La seconda problematica conseguenza di cui dicevo riguarda la debolezza degli indici presuntivi messi a punto dalla giurisprudenza per valutare la rappresentatività, non idonei a operare una comparazione, men che meno dai precisi effetti selettivi. È stato condivisibilmente osservato che tali indici non sono “in grado di dare risposte appaganti” all'esigenza di misurare realmente la consistenza rappresentativa³⁰: per quanto rilevato prima circa la presupposta esistenza di un sistema sindacale fattuale, essi sono piuttosto indicati per “fotografare” la rappresentatività, prendere atto della sua sussistenza. Se devono sorreggere una vera valutazione non possono non scontare un certo grado di “libertà” dell'interprete, di “soggettivismo giudiziale”³¹, complicando di conseguenza la valutazione quando la rappresentatività dei

²⁸ I primi commenti alla sentenza 156 lo hanno prontamente rilevato: cfr. MARAZZA, *cit.*, p. 10.

²⁹ *Ivi*, p. 15.

³⁰ BALLESTRERO, *Diritto sindacale*, Giappichelli, 2023, p. 130. Ead., *La rappresentanza sindacale*, p. 22.

³¹ MARAZZA, *cit.*, p. 15, il quale osserva, efficacemente, che oggi la rappresentativa del sindacato “si ‘pesa’, a mano, senza poter utilizzare una bilancia” (p. 13). Sottolineano lo stesso problema, in relazione alla sentenza 156, CARUSO, *cit.*, p. 4; INGRAO, *La costituzione di RSA dopo la sentenza n. 156/2025 della Corte costituzionale*, in *GC.com*, 19 novembre 2025, p. 6.

soggetti da comparare non è evidente: quanto appunto accade nel momento in cui le relazioni sindacali si frammentano e disarticolano.

La terza e ultima conseguenza, non certo per importanza, attiene alla questione classicamente conosciuta come la “definizione della categoria contrattuale” – che giocoforza attira l’attenzione ogni qualvolta assume rilievo la misurazione della rappresentatività sindacale – puntualmente posta in risalto pure nei primi commenti alla sentenza 156: mi riferisco, ovviamente, alla definizione del perimetro della valutazione della rappresentatività comparativa.

5. *Una comparazione inevitabilmente inclusiva/indiretta*

Mi pare, dunque, che si tratti di complicazioni, tutte, di un certo peso.

In parte si ridurrebbero se potessimo sovrapporre la nozione di rappresentatività comparativa assunta dalla Consulta, come prima rilevato in un’accezione necessariamente soggettiva, alla nozione di sindacato maggiormente rappresentativo, possibilità tutt’altro da escludere avendo presente quanto in precedenza osservato circa la loro convergenza negli anni. La Consulta appare però di altro avviso. In risposta al Tribunale di Modena, che ne aveva ipotizzato il recupero, in alternativa alla “rappresentatività significativa”, scrive, riferendosi a entrambi i concetti: sono “inutilizzati o quantomeno desueti nelle fonti legislative”³².

Considerando che il concetto di sindacato comparativamente più rappresentativo nasce per arginare l’indebolimento del sindacato maggiormente rappresentativo, quanto afferma la Corte può anche comprendersi. Tuttavia, il sindacato maggiormente rappresentativo è un concetto superato anzitutto per la ragione di cui si diceva prima, per il suo necessario radicamento in un sistema sindacale di fatto; ma, per questo aspetto, pure il sindacato comparativamente più rappresentativo, nello stesso sistema radicato, non se la passa bene.

Addentrandoci nell’analisi – non senza aver ricordato che la rappresentatività maggioritaria (insieme alla significativa) era stata valorizzata dalla Consulta nella sentenza n. 231 del 2013 – c’è da chiedersi se e in quali termini il cambiamento sostenuto sia realmente possibile; più preci-

³² Cpv. 2 par. 8.

samente, c'è da chiedersi se sia possibile accantonare il carattere inclusivo dell'art. 19.

Il punto di partenza a me pare che debba continuare a essere l'*effettiva rappresentatività*, tratto identitario dell'art. 19, inevitabilmente al centro – ripeto – pure della sentenza 156³³: un tratto irrinunciabile, secondo la costante giurisprudenza costituzionale pre e post-referendaria, per assicurare la *razionalità* dell'art. 19 e, con essa, la sua legittimità.

Ora, se la comparazione si prendesse alla lettera, potremmo avere situazioni palesemente in contrasto con la razionalità dell'art. 19. Per fare qualche esempio, si pensi all'ipotesi in cui vi siano due o comunque alcuni sindacati sicuramente rappresentativi per assestata e indiscussa esperienza, ipotesi per la quale la *necessaria* comparazione escluderebbe almeno uno di questi sindacati, con l'inevitabile pregiudizio della sua effettiva rappresentatività; o al caso in cui vi siano uno o più sindacati firmatari di un contratto collettivo aziendale, e per questo ammessi a utilizzare l'art. 19, e sindacati che invece rivendicano lo stesso diritto in base al criterio della rappresentatività comparativa, nel qual caso potrebbe aversi l'esclusione dei secondi in quanto perdenti nella comparazione ancorché di indubbia maggior consistenza rappresentativa rispetto ai primi. Ma, anticipando la visuale e guardando ai criteri di valutazione, in presenza di più sindacati, in base alla comparazione, ciascuno – si è giustamente osservato – potrebbe “sempre essere considerato più rappresentativo di un altro”³⁴.

Insomma, se la comparazione – è *questo lo snodo* – comporta un criterio regolatore, tale criterio, *concettualmente*, non può che essere l'*effettiva rappresentatività*, a cui si raccorda – giova ribadirlo ancora – la *razionalità* dell'art. 19: gli artt. 3 e 39 Cost. impongono che il sindacato con “un'effettiva capacità di rappresentanza degli interessi sindacali”³⁵ possa accedere alla tutela promozionale. E al piano concettuale corrisponde, nei suoi limiti, il piano applicativo: *in concreto*, oggi, non è possibile dare un diverso preciso contenuto a detto criterio regolatore: ciò che abbiamo a disposizione – il problema ritorna – sono gli indici messi a punto dalla giurisprudenza in questi cinquant'anni, *tarati sulla effettiva rappresentatività*; anzi, per meglio dire, *tarati sulla sua approssimativa pesatura*, se si vuole “fotografia”, non misura.

³³ Cpv. 4 par. 3.1. e *incipit* par. 5.3.

³⁴ Rileva a ragion veduta MARAZZA, *cit.*, sottolineando – come già ricordato – l'importanza della definizione di una soglia: p. 10.

³⁵ Così Corte Cost. n. 54/1974.

Ebbene, la combinazione dei due piani, concettuale e applicativo, prospetta una sorta di ossimoro: se comparazione deve essere, essa *non può cancellare la natura inclusiva dell'art. 19, intrinseca alla rappresentatività effettiva*. In sostanza, valutazione, *si*, della effettiva rappresentatività, ma in relazione non a uno o più soggetti termini di paragone per un fine esclusivo-selettivo, bensì in *assoluto*, cioè per determinarne la consistenza in chiave dinamica sulla base di un confronto tra i soggetti sindacali presenti nell'ambito da considerare (del quale dirò tra breve) secondo i noti indici elaborati dalla giurisprudenza³⁶. Questo a me pare sia il significato da dare al sindacato comparativamente più rappresentativo e alla sua valenza selettiva in relazione all'art. 19: una comparazione inclusiva o, se si preferisce, indiretta³⁷.

Il carattere selettivo del giudizio di rappresentatività comparativa, così inteso – e qui sarebbe da valorizzare, con la sentenza 156, la differenza rispetto non solo né tanto al concetto di sindacato maggiormente rappresentativo quanto alla prassi applicativa che ha determinato il suo indebolimento e anche quello dello stesso concetto di rappresentatività comparativa – dovrebbe indurre (sul condizionale ritornerò) *una più stringente valutazione* e una maggiore rigidità selettiva, improntate a valorizzare l'effettiva attività di autotutela e a dare meno peso a elementi che di tale attività sono anzitutto conseguenza, come la presenza del sindacato in questo o quell'organismo. Ciò ancor più se si condivide l'opinione secondo cui “la sentenza 156 elegge il parametro comparativo a criterio generale di legittimazione sindacale”³⁸.

Sotto questo profilo non desta stupore quanto la Consulta rileva in merito al carattere “restrittivo” della rappresentatività comparativa, derivante dalla “base nazionale del perimetro” della valutazione rispetto alla “dimensione tipicamente aziendale” della RSA³⁹. Tale elemento riporta all'originaria ispirazione dell'art. 19, che – è noto – soprattutto nella sua caratterizzante lett. *a*, intendeva sostenere il sindacalismo confederale alle prese non certo con la sua migliore stagione nelle aziende, rivitalizzandone in chiave democratica, attraverso cioè

³⁶ Consistenza numerica, ampiezza e diffusione delle strutture organizzative, partecipazione alla formazione e alla stipulazione dei contratti collettivi; partecipazione al contenzioso e al conflitto.

³⁷ Al riguardo non è inutile ricordare che, nel dispositivo della sentenza 156, in sintonia con più passaggi precedenti, il riferimento è al plurale: “nell'ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative”.

³⁸ CARUSO, *cit.*, p. 5.

³⁹ *Incipit*, par. 8.2.

il dialogo con i lavoratori (i diritti del titolo III dello Statuto), la presenza nei luoghi di lavoro e quindi rilanciando, più in generale, il sistema sindacale di fatto. Non meravigliano per nulla, di conseguenza, neppure il sostegno attribuito a chi non è parte contrattuale – che anzi elimina il carattere tautologico assunto dalla norma all'indomani del referendum a scapito della sua originaria valenza assiologica⁴⁰ – e lo spostamento dell'attenzione al piano nazionale rispetto a quello aziendale, cui è invece rivolto il *giudizio a quo*. Tutti aspetti, questi, che evidenziano i motivi per i quali, con la sentenza 156, un ciclo si compie.

A questo punto, però, lo sforzo costruttivo dell'interprete vacilla: la storia non fa sconti, siamo oggi dinanzi a uno scenario molto diverso da quello in cui la norma statutaria ebbe origine.

La Consulta, con la sentenza 156, torna a spostare la visuale oltre l'azienda semplicemente per arginare il potere di accreditamento del datore di lavoro. Non c'è più la lett. a, con il suo livello confederale, ma neanche un più o meno compatto tessuto sindacale fattuale da sostenere o su cui il legislatore può sostenersi. A causa di questo incerto e debole scenario la proiezione dal versante aziendale a quello nazionale, se sul piano delle relazioni sindacali presenta una diversa e più circoscritta finalità, sul piano applicativo – il tema si ripresenta per l'ennesima volta – sconta il carattere degli indici della rappresentatività, a quel tessuto sindacale intimamente legati. Sicché, tornando alla più stringente valutazione del giudizio di comparazione, ne va ribadita la necessità, ma nient'affatto facile ne appare la concreta traduzione (dove il precedente condizionale).

6. *La questione del perimetro della comparazione*

Dunque, il piano nazionale: oggi si presenta quale perimetro della rappresentatività comparativa, terzo problematico profilo prima indicato. A ben riflettere, riprendendo il percorso interpretativo in un'ottica analoga a quella sin qui seguita, insieme alla comparazione anch'esso sembra assumere una precisa fisionomia.

⁴⁰ GIUGNI (*La rappresentanza sindacale dopo il referendum*, in *DLRI*, 1996, p. 359), all'indomani dell'esito referendario, scrive: "lo statuto promuove, sostiene ed agevola la contrattazione da parte dei sindacati che hanno già fatto il contratto: una tautologia, neanche tanto brillante", e poi (p. 367): "la legislazione di sostegno non sostiene più nessuno, o, al massimo, sostiene chi già si è messo in piedi".

Al riguardo va anzitutto rilevato che la sentenza 156 non menziona mai la categoria contrattuale e, di contro, espressamente sottolinea “la base nazionale del perimetro”⁴¹ della rappresentatività comparativa, più volte ponendovi l’accento: a) per evidenziarne, da un lato, la già menzionata portata “restrittiva” rispetto alla “dimensione tipicamente aziendale” della RSA, dall’altro lato la correlazione con questa dimensione presente in più disposizioni legislative (art. 8, d.l. n. 138 del 13 agosto 2011; art. 51, d.lgs. n. 81/2015; art. 2, co. 1, lett. a, l. n. 76 del 15 maggio 2025)⁴²; b) per rimarcarne il tratto comune alla lett. a dell’originario art. 19 riferita anch’essa “a uno standard nazionale” (ancorché incentrata sulla “affiliazione confederale”)⁴³; c) per riscontrarne l’allineamento con il criterio di legittimazione all’azione *ex art. 28* sempre dello Statuto dei lavoratori⁴⁴.

A questo punto, sulla falsariga di una recente autorevole proposta della dottrina, ai nostri fini non sembra peregrino assumere, quale ambito di valutazione della effettiva rappresentatività, il *territorio nazionale*, criterio di natura “per così dire ontologica”⁴⁵, anziché il settore merceologico o la categoria contrattuale o altro, la cui definizione impatterebbe nei noti problemi di cui all’art. 39, co. 1, Cost. e verso i quali, ciò nonostante, i primi commenti alla sentenza 156 paiono orientati⁴⁶, probabilmente sollecitati dalla originaria ma ben diversa connotazione “oggettiva” del criterio della rappresentatività comparata, che induce a ricondurre nel perimetro della contrattazione pure l’ambito di misurazione della rappresentatività.

In relazione all’intero territorio nazionale andrebbero di conseguenza applicati gli abituali più volte ricordati indici elaborati dalla giurisprudenza, gli unici allo stato possibili⁴⁷ – dalla stessa giurisprudenza utilizzati anche per

⁴¹ Il già ricordato *incipit* del par. 8.2.

⁴² Cpv. 2 par. 8.3.

⁴³ Cpv. 1 par. 8.3.

⁴⁴ Cpv. 3 par. 8.3. Sul punto v. però quanto considerato in nota 50.

⁴⁵ DE LUCA TAMAJO, *La categoria o il perimetro entro cui verificare la rappresentatività sindacale*, in *LDE*, 2022, n. 3, p. 7.

⁴⁶ Problemi a cui vanno incontro anche le soluzioni prospettate da MARAZZA (*cit.*, p. 12), che peraltro attribuiscono pur sempre ancora peso decisivo alla firma del ccnl (ancorché “leader”), sovrapponendo il nuovo criterio di accesso all’art. 19 e quello precedente (oltre a essere anch’esse comunque soggette, come avverte lo stesso autore, alla mancanza di adeguati indici di misurazione della rappresentatività sindacale).

⁴⁷ Come osserva BALLESTRERO, *La rappresentanza*, *cit.*, p. 22, pur in presenza di progressi – la collaborazione Cnel-Inps *ex art. 16-quater* del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. con mod. dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, relativo al “codice alfanumerico unico” dei contratti collettivi

valutare la rappresentatività comparativa sul piano nazionale, pure nell'accezione soggettiva⁴⁸ –, nella logica, però, della già segnalata stringente valutazione. Per intenderci, toccando due profili delicati, il giudizio di rappresentatività comparativa dovrebbe indurre a prestare attenzione a un'attività, più che diffusa⁴⁹, tendenzialmente ed effettivamente estesa in tutto il territorio nazionale⁵⁰; in quest'ottica la presenza in più categorie contrattuali o la partecipazione/firma a più contratti collettivi nazionali, pur assumendo oggi ovviamente un significato diverso rispetto a quello rivestito in relazione al piano confederale di cui alla lettera *a* dell'art. 19⁵¹, dovrebbero rilevare in quanto elementi (non decisivi ma) che contribuiscono a rinvenire una tale estensione.

Comprendibile l'obiezione immediata: il possibile sganciamento dalla concreta attività dell'impresa e dal luogo di lavoro, con conseguenze sul piano sostanziale – anzitutto l'apertura a soggetti sindacali non presenti nei contesti lavorativi⁵² – o sul piano applicativo – con la verifica della rappresentatività diluita su ambiti ampi. Si può replicare considerando che il criterio nazionale, come qui delineato, dovrebbe assicurare (sebbene non alla stessa stregua del criterio confederale) una certa ampiezza di visuale e di azione del soggetto sindacale, sì, per un verso, da sostenerne comunque in qualche misura la presenza in questo o in quel contesto, per altro verso, pur aprendo un'altra porta di accesso al titolo III dello Statuto, da risultare, per tale profilo – come osservato dalla Consulta – restrittivo rispetto al livello aziendale.

nazionali, utile anche per indicazioni sulla rappresentatività dei sindacati stipulanti – “non è stato ancora introdotto un sistema pubblico di certificazione, basato su criteri uniformi, che la rendano attendibile e prevedibile”.

⁴⁸ Sul punto *v. retro* il par. 2 e, in particolare, la nt. 26.

⁴⁹ In tal senso è orientata la giurisprudenza in relazione al requisito della nazionalità di cui all'art. 28 sempre dello Statuto dei lavoratori: al riguardo *cfr.*, da ultimo, *TEBANO, La repressione della condotta antisindacale*, in *AMOROSO, DI CERBO, MARESCA* (diretto da), *cit.*, p. 945.

⁵⁰ In raffronto all'art. 28 dello Statuto – norma di struttura e di finalità differenti – *v'è* da considerare che, in esso, la nazionalità è il solo criterio selettivo, non una sua componente come nella rappresentatività comparativa sul piano nazionale (di cui è il perimetro della valutazione).

⁵¹ Rispetto alla lett. *a* dell'art. 19, in ragione del riferimento al livello confederale – scontata la presenza in più categorie contrattuali – la questione dell'ambito della rappresentatività si è posta, in particolare, in relazione alla necessità o meno dell'estensione in più “categorie legali” dei prestatori di lavoro, e, come si ricorderà, al riguardo la Consulta si è pronunciata in senso affermativo, con la sentenza n. 334 del 24 marzo 1988.

⁵² *INGRAO, cit.*, p. 10.

Certo – anche superfluo ribadirlo – ciò consente di risolvere il delicato problema della definizione del perimetro della valutazione della rappresentatività ma non significa tacere la debolezza dell’approdo della sentenza 156 e le difficoltà del giudizio in parola: la storia, come dicevo, non fa sconti e non cancella il radicamento della rappresentatività comparativa in un sistema sindacale di fatto non più attuale.

Piuttosto, nell’attendere – ancora insieme alla Corte⁵³ – un legislatore che si decida a voltare pagina per mettere al passo il diritto sindacale italiano con una società avanzata e complessa, dando alla rappresentatività un solido fondamento (legislatore che è tanto facile quanto incauto accostare a Godot), vale la pena, allo stato, apprezzare il contributo della sentenza 156: proteso, negli inevitabili binari del giuridicamente possibile, verso relazioni tra le parti sociali meglio bilanciate e meno esposte ai rilevanti ma altrettanto limitati confini aziendali. Con la consapevolezza del forte rischio che i frutti ancora buoni dell’originaria ispirazione dell’art. 19 dello Statuto si rivelino, comunque, avvelenati.

⁵³ In chiusura (cpv. par. 9) la Corte torna, eloquentemente ed opportunamente, sulla necessità dell’intervento legislativo, sottolineando che compete “al legislatore un’organica riscrittura della disposizione censurata, affinché essa, dopo essere stata profondamente incisa dall’esito referendario, e successivamente emendata da questa Corte, venga a delineare un assetto normativo capace di valorizzare la rappresentatività in azienda quale criterio di accesso alla tutela promozionale delle organizzazioni dei lavoratori”.

Keywords

Rappresentanze sindacali aziendali, partecipazione alla trattativa negoziale, effettiva rappresentatività, sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale.

Company Trade Union Representatives, Participation in Collective Bargaining Negotiations, Effective Representativeness, Trade Unions that are comparatively the most Representative at the National Level.