

X



Numero 2 / 2026

Massimo PALLINI

**La Consulta può molto ... ma non tutto!**  
Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 156 del 2025.

# La Consulta può molto ... ma non tutto!

## Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 156 del 2025.

Massimo PALLINI

*Ordinario di Diritto del Lavoro, Università degli Studi di Milano*

**Sommario:** 1. – La mutevolezza degli indici sintomatici della “maggiore rappresentatività” del sindacato. 2. – Limiti e virtù del potere manipolativo della Consulta. 3. – La convergenza tra i criteri di selezione del sindacato comparativamente maggiormente rappresentativo e quelli del contratto collettivo “leader”. 4. – Costituzionalità della maggiore rappresentatività comparativa “extra-aziendale” quale requisito legittimante per la costituzione di RSA.

### 1. La mutevolezza degli indici sintomatici della “maggiore rappresentatività” del sindacato.

La sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025 è intervenuta nuovamente sull’art. 19 dello Statuto dei lavoratori nella versione post-referendaria, dopo le sentenze n. 244 del 1996 e n. 231 del 2013, nel definire i criteri di accesso di un sindacato al diritto di costituire una rappresentanza sindacale aziendale (RSA). La Consulta ha adottato una pronuncia additiva dichiarando l’illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui non riconosce tale diritto anche alle «*associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale*», oltre che ai sindacati firmatari o partecipanti alla negoziazione del contratto collettivo applicato nell’unità produttiva.

Come noto, l’art. 19 dello Statuto dei lavoratori governa l’accesso di un sindacato ai diritti promozionali di cui al Titolo III. Nella formulazione originaria la norma consentiva la costituzione di RSA alle associazioni aderenti alle “*confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale*” e alle associazioni firmatarie di contratti collettivi “*nazionali o provinciali*” applicati nell’unità produttiva.

Il criterio della “maggiore rappresentatività” aveva una funzione selettiva in senso assoluto e non comparativo. Esso era finalizzato a individuare non uno solo, ma tutti quei soggetti sindacali sufficientemente meritevoli di accedere alla legislazione di sostegno. La scelta legislativa venne criticata perché il requisito della “confederalità” del soggetto sindacale legittimato era accusato di produrre un effetto di congelamento degli assetti sindacali e di essere incompatibile con una concezione pluralista della libertà sindacale, di fatto consolidando un sistema caratterizzato dal monopolio delle confederazioni storiche. Occorre però rammentare che, sebbene il disposto originario dell’art. 19 abbia promosso le organizzazioni sindacali che meno avevano bisogno di esser sostenute in ragione della loro forza contrattuale e capacità di rappresentanza, la Consulta ha sempre difeso la norma da queste critiche confermandone in più occasioni la legittimità costituzionale (cfr. sent. nn. 54 del 1974, 334 del 1988 e 30 del 1990)<sup>1</sup>.

Il referendum del 1995 è poi intervenuto radicalmente sul sistema, abrogando la lettera a) dell’art.

---

<sup>1</sup> G. Zilio Grandi, *Corte costituzionale n. 156/2025 e problemi sindacali: brevissime considerazioni de futuro*, in RIDL, 2025, I, 317.

19 e modificando la lettera b), eliminando il riferimento ai contratti collettivi “nazionali o provinciali”. A seguito del referendum, il solo criterio selettivo rimasto era quindi la sottoscrizione di un contratto collettivo applicato nell’unità produttiva.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 244 del 1996, ha dapprima ritenuto costituzionalmente legittimo il nuovo assetto secondo cui il sindacato veniva selezionato non più in base a requisiti “storici” o “istituzionali”, ma in relazione alla sua effettiva capacità di imporsi quale interlocutore contrattuale. La Corte ha convenuto sulla ragionevolezza della valorizzazione della sottoscrizione del contratto collettivo non già quale requisito autosufficiente, ma pur sempre quale “*indice sintomatico*” della maggiore rappresentatività effettiva del sindacato firmatario. Ed infatti la sottoscrizione di contratti per mera adesione o per concessione datoriale non sono stati ritenuti idonei a soddisfare detto requisito. A ben vedere, quindi, non può dirsi che il referendum del 1995 abbia realmente segnato il tramonto del requisito della “maggiore rappresentatività” perché la Consulta lo ha sostanzialmente recuperato nel chiarire che, “respinto dalla volontà popolare il principio della rappresentatività presunta sotteso all’abrogata lettera a), l’aver tenuto fermo, come unico indice giuridicamente rilevante di rappresentatività effettiva, il criterio della lettera b), esteso però all’intera gamma della contrattazione collettiva, si giustifica, *in linea storico-sociologica e quindi di razionalità pratica*, per la corrispondenza di tale criterio allo strumento di *misurazione della forza di un sindacato, e di riflesso della sua rappresentatività*, tipicamente proprio dell’ordinamento sindacale” (punto 3.1.).

Questa soluzione appariva coerente in un sistema ancora caratterizzato da un relativo equilibrio degli assetti contrattuali. Tuttavia, la crescente frammentazione sindacale e la proliferazione dei contratti collettivi, per un verso, e la fine dell’unità d’azione dei sindacati confederali nonché la loro perdita di iscritti, per altro verso, hanno progressivamente aggravato le criticità del criterio selettivo post-referendario nel mutato contesto “storico-sociologico”.

La crisi di tale criterio è emersa in modo evidente nel caso FIAT-FIOM, che ha dato origine alla sentenza n. 231 del 2013. La Corte costituzionale, nel tentativo di evitare che la FIAT potesse inibire al sindacato con più iscritti sia nell’azienda sia nel settore metalmeccanico di costituire RSA in quanto non firmatario del contratto collettivo applicato nella stessa azienda, ha esteso la legittimazione alla costituzione delle RSA anche ai sindacati che, pur non firmatari di detto contratto collettivo, avessero partecipato attivamente alla relativa trattativa. La Corte ha individuato così una soluzione idonea a risolvere quella specifica controversia, ma insufficiente per stabilire un nuovo affidabile equilibrio tra libertà sindacale e selezione della rappresentanza. Anche in questo caso la partecipazione alle trattative del sindacato è stata valorizzata nel ragionare del Giudice delle leggi quale indice sintomatico dell’effettiva rappresentatività. Nella sentenza del 2013 viene al riguardo sottolineato 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, sì 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.”.

Con la sentenza n. 156 del 2025 l’insufficienza del criterio selettivo introdotto dalla Consulta nel 2013 si è resa ancor più manifesta al cospetto del caso denunciato dall’ ORSA nel ricorso per condotta antisindacale all’origine di quest’ultima decisione, che mostra plasticamente come un sindacato possa essere escluso non soltanto dalla sottoscrizione del contratto collettivo, ma anche dalla stessa trattativa, attraverso il controllo datoriale della composizione del tavolo negoziale. La

Corte, quindi, non ha potuto che prender atto che il criterio della partecipazione alla negoziazione non garantisce più, da solo, la selezione del sindacato effettivamente rappresentativo. La scelta dell'interlocutore negoziale resta infatti condizionata dalla discrezionalità datoriale.

Come anticipato, la Corte costituzionale è così giunta a dichiarare l'illegittimità dell'art. 19 St. lav. nella parte in cui non prevede che le RSA possano essere costituite anche dalle "associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale". La Corte dà espressamente atto che il criterio prescelto potrebbe apparire "restrittivo" rispetto alla dimensione aziendale della RSA. Tuttavia, giustifica la scelta richiamando numerose disposizioni legislative che collegano le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale alle loro rappresentanze aziendali. Tra queste la Corte segnala in particolare: l'art. 8 del d.l. n. 138 del 2011, l'art. 51 del d.lgs. n. 81 del 2015 e da ultimo l'art. 2 della legge n. 76 del 2025. La Corte realizza dunque il proprio intervento manipolativo non attraverso l'introduzione di un criterio nuovo, ma valorizzando un criterio già ampiamente presente nell'ordinamento positivo, seppur utilizzato ad altri fini.

La Corte ha evitato di segnare una traumatica cesura con la sua precedente giurisprudenza nell'abbandonare l'idea che la selezione del soggetto sindacale legittimato a costituire RSA possa essere desunta esclusivamente dalla sottoscrizione del contratto collettivo applicato in azienda o comunque dalla partecipazione alla medesima dinamica contrattuale<sup>2</sup>. Come sopra sottolineato questi requisiti sono stati valorizzati dalla Corte in passato non già quale requisiti legittimanti "di per sé", ma pur sempre indirettamente quali indici rilevatori della maggior rappresentatività del sindacato. Emersa la loro insufficienza nel contesto attuale, la Consulta si è messa alla ricerca di un nuovo requisito che sul piano "storico-sociologico" possa esser ritenuto indice sintomatico dell'effettiva rappresentatività del sindacato.

## 2. Limiti e virtù del potere manipolativo della Consulta.

Appaiono ingenerose le numerose critiche mosse alla Corte costituzionale per la scarsa intraprendenza con cui nella sentenza n. 156 avrebbe fatto ricorso ai propri poteri di supplenza dell'inerzia legislativa. Per alcuni la Corte si sarebbe sostanzialmente limitata a riesumare il criterio della "maggiore rappresentatività" di cui alla lett. a) dell'art. 19 pre-referendum<sup>3</sup>; per altri si sarebbe pilatescamente astenuta dall'introdurre un criterio selettivo effettivamente idoneo a valorizzare la capacità di rappresentanza del sindacato nello specifico contesto aziendale, come l'avrebbe dovuto indurre a fare o la promozione della disciplina negoziale espressa dalle parti sociali più rappresentative nel T.U. del 2014<sup>4</sup> od, invece, il rispetto della diretta precettività dell'art. 46 Cost.<sup>5</sup>.

A mio avviso i primi non apprezzano sufficientemente che il nuovo criterio di "maggiore

---

<sup>2</sup> In q. senso invece P. Ichino, *Il mutamento di rotta della Corte costituzionale in tema di rappresentanza sindacale in azienda*, in RIDL, 2025, II, 4, 306; M. Biasi, *Il firmamento della RSA dopo Corte Cost. n. 156/2025: alla ricerca di un'Orsa maggiore*, ibidem, 338; M. Ferraresi, *La rappresentatività sindacale dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025*, in q. Riv., 2026, 1, 3.

<sup>3</sup> P. Ichino, op.cit., 310; P. Tosi, *Spigolature intorno a Corte costituzionale n. 156/2025*, in q. Riv., 2026, 1, 6; F. Lunardon, *Le Rsu nel cono d'ombra del nuovo art. 19 St. lav.*, ibidem, 5; M. Ferraresi, op.cit., 3.

<sup>4</sup> V. M.V. Ballestrero, *La rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro: attualità di una vecchia storia*, in Labour Law I, 2025, 19; invece B. Caruso, *La rappresentatività sindacale dopo la sentenza n. 156/2025: dalla soluzione arbitraria alla supplenza sistemica*, in Giustizia Civile.com, 2025, 9, ritiene che, seppur solo indirettamente, la Corte sarebbe comunque giunta alla "giuridificazione" dei criteri di misurazione della rappresentanza dettati dal T.U. del 2014.

<sup>5</sup> L. Nogler, *Rappresentatività e partecipazione nel settore privato: spunti per un convegno*, in ADL, 2026, 1, 20 e ss..

rappresentatività” rispetto a quello del disposto originario dell’art. 19 non solo non reintroduce il carattere “confederale” del sindacato, ma soprattutto declina detta rappresentatività in termini comparativi e non più assoluti. I secondi pretenderebbero sin troppo interventismo dalla Corte richiedendole di introdurre *ex novo* un criterio selettivo della rappresentanza in azienda che prescindendo da qualsiasi norma di supporto rinvenibile nella legislazione ordinaria, spingendo ancor più in là i confini delle pronunce manipolative sino ai quali la Consulta si è avventurata<sup>6</sup>.

La Corte è ben consapevole, tanto da darne espressamente atto nella motivazione della sentenza, che la soluzione proposta può essere penalizzante della rappresentatività nello specifico contesto aziendale; per questo invoca un intervento sistematico del legislatore in materia. Ma nel timore (assai realistico) che tale invocazione rimanga inascoltata ancora una volta, il Giudice delle leggi propone un’interpretazione additiva dell’art. 19 dello Statuto dei lavoratori ancorandola a un criterio selettivo ben consolidato nella legislazione ordinaria: la maggiore rappresentatività comparativa sul piano nazionale. Al riguardo la Corte precisa condivisibilmente che, una volta accertato il *vulnus* di incostituzionalità, la “... individuazione del rimedio ...”, per osservare la discrezionalità del legislatore, deve corrispondere a un parametro rinvenibile nel tessuto normativo” (punto 7).

E’ pur vero che il parametro rinvenuto dalla Corte in tal caso è stato utilizzato dal legislatore ad altro fine, non per selezionare i soggetti sindacali in sé considerati, quanto per individuare i contratti collettivi idonei a produrre efficacia *ultra partes*<sup>7</sup>. Ma in questo collegamento tra criteri normativi di estensione degli effetti di un contratto collettivo e quelli di promozione della rappresentanza sindacale in sede aziendale non va ravvisato il profilo sistematicamente più critico della decisione<sup>8</sup>, quanto quello più fecondo. Il dato cruciale della sentenza n. 156 del 2025 è rappresentato appunto dalla convergenza cui tende tra criteri di selezione del soggetto rappresentativo in sede aziendale e selezione del contratto collettivo “leader” nell’ambito della categoria nazionale. D’altronde la capacità di imporsi come controparte di contratti collettivi di lavoro che trovano la più ampia applicazione in ambito nazionale è l’indice sintomatico per eccellenza dell’effettiva rappresentatività di un sindacato. Non si crea quindi un circolo vizioso, ma si salda un legame stretto e reciproco tra capacità di “rappresentanza” dei sindacati e ampiezza dell’ambito soggettivo di applicazione dei contratti collettivi, che non può che riflettersi sulla “rappresentatività” delle organizzazioni firmatarie. Quest’ultime sono ritenute comparativamente maggiormente rappresentative perché capaci di sottoscrivere i contratti collettivi di più ampia applicazione e a loro volta questi contratti sono delegati dal legislatore a esplicare efficacia “normativa” *ultra partes* proprio perché sottoscritti dai sindacati ritenuti più rappresentativi in quanto firmatari di questi stessi contratti.

### **3. La convergenza tra i criteri di selezione del sindacato comparativamente maggiormente rappresentativo e quelli del contratto collettivo “leader”.**

Il collegamento sistematico tra “maggiore rappresentatività comparativa” e criteri di selezione del contratto collettivo “leader” trova conferma nell’ordinamento non solo nelle norme cui fa

---

<sup>6</sup> Cfr. A. Morrone, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, 264 e ss.

<sup>7</sup> M. Ballestrero, op.cit., 20; M. Marazza, *Rappresentanza sindacale in azienda dopo Corte cost. n. 156/2025*, in *Giustizia Civile.com*, 2025, 6 s.; I. Alvino, *RSA e giurisprudenza costituzionale*, in *RIDL*, 2025, I, 326 e s.; A. Ingraio, *La costituzione di RSA dopo la sentenza n. 156/2025 della Corte costituzionale*, in *Giustizia Civile.com*, 2025, 6.

<sup>8</sup> M. Marazza, op.cit., 10.

espresso riferimento la Corte, ma soprattutto in quelle che disciplinano il minimo contributivo e in quelle che selezionano il minimo retributivo da applicarsi negli appalti pubblici e privati. La prassi applicativa di queste norme ha finito per svalutare gli indici della maggiore rappresentatività utilizzati dalla giurisprudenza pre-referendaria e che si vorrebbero (astoricamente) riproporre ora “in blocco”: numero degli iscritti, diffusione territoriale, partecipazione alla stipulazione dei contratti collettivi, numero dei lavoratori cui il contratto viene applicato, presenza nei settori produttivi interessati<sup>9</sup>.

Come noto l'art. 1, comma 1, L. n. 389/1989 ha introdotto il c.d. minimo contributivo previdenziale prevedendo che la base per il calcolo dei contributi di previdenza ed assistenza sociale non possa essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito dai “contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale”. Anche tale criterio ha dovuto ben presto fare i conti con il crescente fenomeno del *dumping* contrattuale ed il legislatore è intervenuto imponendo la comparazione tra i diversi contratti collettivi che insistono sul medesimo settore precisando che “... in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria” (co. 25 art. 2 della legge 28 dicembre 1995, n. 549). A dispetto della vaghezza della legge nel determinare i criteri di misurazione e di comparazione di tale maggiore rappresentatività, l'INPS vi ha dato un'applicazione estremamente efficace seppur per via regolamentare. L'INPS ha chiarito che per ogni “categoria” il contratto di riferimento può essere uno solo<sup>10</sup> e, sebbene nelle circolari esplicative riferisca che questo viene individuato sulla base del concorso di tutti gli indici elaborati dalla giurisprudenza per selezionare le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative di cui all'art. 19 della Legge n. 300/70 nella versione pre-referendaria<sup>11</sup>, in realtà attribuisce rilevanza decisiva, tanto da eleggerlo sostanzialmente a criterio unico, al numero complessivo dei lavoratori occupati e quello delle imprese cui il contratto collettivo viene applicato. Inoltre l'INPS disegna il “perimetro” entro cui selezionare il contratto leader<sup>12</sup> facendo riferimento al settore merceologico Ateco dell'attività dell'impresa autocertificata al momento dell'apertura della sua posizione presso l'INPS; poi l'associa a un codice statistico contributivo che viene indicato per ogni lavoratore nei dati trasmessi con i flussi Uniemens dall'azienda all'Istituto. Ciò consente di verificare periodicamente in modo informatizzato quale sia il contratto di categoria “più applicato” ai lavoratori alle dipendenze delle imprese che hanno il medesimo codice Ateco e se questo corrisponda effettivamente al contratto “leader” in ragione del quale viene determinato il minimo contributivo.

Tale sistema ha sinora saldamente resistito in sede giudiziale alle accuse di incompatibilità con l'art. 39 Cost. mosse dalle oo.ss. minoritarie<sup>13</sup>. Ed in effetti, come ha ben chiarito la Corte cost. nella sentenza n. 51/2015, non si realizza alcuna violazione del disposto costituzionale laddove il legislatore si appropria di alcune previsioni della contrattazione collettiva al solo scopo di determinare effetti diversi di quelli della efficacia *erga omnes* cui è invece finalizzata la disciplina

---

<sup>9</sup>In q. senso I Alvino, op.cit., 328; si esprimono invece nel senso della inevitabilità del ritorno all'utilizzo di questi indici M. Ferraresi, op.cit., 7; A. Maresca nell'intervento al convegno “*Chi rappresenta i lavoratori in azienda? Il nuovo art. 19 St.lav. dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025 e le ricadute sul sistema di relazioni sindacali*”, Università degli Studi di Milano, 18 dicembre 2025.

<sup>10</sup> Cass. 17.7.2009, n. 16764; App. Torino 25.7.2017 n. 734.

<sup>11</sup> Cfr. Ministero del lavoro, interpello 15.12.2015 n. 27.

<sup>12</sup> A. Tursi, *Retribuzione, previdenza, welfare: nuove variazioni sul tema*, in GDLRI, 2019, 116 s..

<sup>13</sup> Cfr. T.A.R. Lazio sez. III - Roma, 7.8.2014, n. 8865; T.A.R. Lazio sez. III - Roma, 30.6.2015, n. 8765.

dell'art. 39 Cost.<sup>14</sup>. A detti fini, che potremmo definire “extra-trentanovisti”, questa norma costituzionale non frappone alcun ostacolo a che la “categoria”, quale perimetro di misurazione e di comparazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali, sia definita in modo totalmente o parzialmente eteronomo rispetto all'autonomia negoziale delle parti sociali stipulanti. Secondo l'impostazione tradizionale del diritto sindacale italiano, la categoria non preesiste al contratto collettivo, ma viene definita dallo stesso contratto. Questa ricostruzione risulta coerente con il carattere privatistico della contrattazione collettiva di diritto comune. Tuttavia, quando il legislatore attribuisce al contratto collettivo effetti *ultra partes* o funzioni normative indirette, la questione cambia radicalmente. In tali ipotesi, è costituzionalmente lecito che la legge determini o condizioni i criteri di selezione del contratto collettivo cui attribuire questa efficacia speciale.

L'esperienza applicativa del minimo imponibile ha fortemente influenzato l'ANAC nell'esercizio del suo potere regolamentare nell'individuare i criteri di selezione del contratto collettivo che deve osservare l'appaltatore di un'opera pubblica nel determinare i minimi retributivi da applicare ai suoi dipendenti nell'esecuzione dell'appalto ai sensi dell'art. 11 d.lgs. n. 36/2023. Al par. 7 della nota illustrativa al Bando tipo n. 1/2023 l'ANAC precisa alle stazioni appaltanti pubbliche che “... si può verificare sull'archivio contratti del CNEL quali sono i contratti collettivi applicabili all'attività oggetto dell'appalto come sopra identificata. Tra questi, ai sensi dell'articolo 11 del codice, vanno selezionati i contratti stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, tra cui individuare il CCNL da applicare ai lavoratori impiegati nell'appalto o nella concessione. *La fonte da prendere a riferimento sono i dati INPS/CNEL che attraverso il sistema del codice alfanumerico presente nei flussi UNIEMENS individua il numero dei lavoratori ai quali un determinato contratto collettivo di lavoro si applica*”.

#### **4. Costituzionalità della maggiore rappresentatività comparativa “extra-aziendale” quale requisito legittimante per la costituzione di RSA.**

Da ultimo il ricorso al criterio del contratto collettivo “maggiormente applicato” era stato proposto dal Governo Meloni sia nel d.l. n. 19/2024 sia nella Legge delega n. 144/2025 quale criterio per selezionare il contratto collettivo le cui previsioni devono essere osservate rispettivamente - nella loro interezza - dagli appaltatori e subappaltatori<sup>15</sup> e - solo per i trattamenti retributivi quale parametro della retribuzione minima ai sensi dell'art. 36 Cost. - da tutte le imprese nel settore privato. In entrambi i casi, però, si è fatta una brusca marcia indietro: in sede di conversione del d.l. n. 19/2024 si è tornati a far riferimento al contratto collettivo stipulato “... dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”<sup>16</sup>; la legge delega n. 144 è stata fatta decadere e con il successivo d.l. n. 62/2026 anche per la determinazione del “giusto” salario si ricorre alla medesima qualificazione del contratto collettivo-parametro.

Tali dietro-front sono un indubitabile successo delle opposizioni che sono insorte avverso il criterio del contratto collettivo “maggiormente applicato” lamentando che tale criterio selettivo esponga al rischio che sia la controparte datoriale ad accreditare il sindacato firmatario del contratto collettivo e non questo a imporsi come soggetto maggiormente rappresentativo degli interessi dei lavoratori destinatari di quello stesso contratto. Tale critica è del tutto giustificata se rivolta all'applicazione del criterio del contratto collettivo “maggiormente applicato” a livello

<sup>14</sup> Cfr. M. D'Antona, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi*, in GDLRI, 1998, 665 ss.

<sup>15</sup> Cfr. art. 29, co. 2, lett. a), del D.L. 2.3.2024, n. 19, che ha aggiunto il comma 1 bis all'art. 29 del d.lgs. n. 276/2003.

<sup>16</sup> Cfr. art. 1 legge di conversione 29.4.2024, n. 56.

territoriale e ancor più a livello aziendale in un contesto come quello italiano caratterizzato da una miriade di micro-imprese. Laddove, invece, si ricorra a detto criterio selettivo con riferimento a tutto il territorio nazionale e ad un perimetro oggettivo disegnato in corrispondenza a un settore merceologico, il rischio di selezionare un contratto stipulato da organizzazioni sindacali non effettivamente rappresentative e, di conseguenza, di legittimare queste a costituire RSA appare minimo e ampiamente compensato dalla funzionalità che garantisce al sistema.

Invero la verifica di quali siano i CCNL che ad oggi sono stati selezionati a tal fine dall'INPS e dall'ANAC e quali i soggetti firmatari porta a ritenere questo sistema in grado di selezionare contratti collettivi sottoscritti effettivamente dalle organizzazioni che godono della maggiore rappresentatività comparata sia sul lato della rappresentanza dei lavoratori sia sul lato della rappresentanza delle imprese<sup>17</sup>. E in ogni caso, qualora la situazione cambiasse significativamente nel tempo, questa circostanza non potrebbe che comportare il tramonto - per sopravvenuta incostituzionalità - anche del criterio della sottoscrizione del contratto collettivo nazionale maggiormente applicato quale "indice sintomatico" nel sopravvenuto contesto "storico-sociologico" della maggiore rappresentatività dei sindacati firmatari, come rilevato dalla Consulta nelle diverse occasioni in cui, a significativa distanza temporale, è stata chiamata a interrogarsi sulla persistenza della legittimità costituzionale della norma.

Il criterio della sottoscrizione del contratto collettivo "più applicato", infine, non solo risolve il problema applicativo di addivenire agevolmente alla misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali sulla base dei soli dati quantitativi certificati e oggettivi che ora sono disponibili (numero di lavoratori e imprese cui trova applicazione un determinato contratto collettivo in un settore Ateco), ma consente anche di sciogliere il nodo teorico del passaggio dalla maggiore rappresentatività "assoluta" dell'originario art. 19 a quella "comparativa" risultante dall'intervento della Consulta<sup>18</sup>. Gli indici per rilevare la maggiore rappresentatività sopra ricordati sono stati storicamente elaborati dalla giurisprudenza con riguardo alla prima, e non a quella comparativa; pertanto sarebbe sistematicamente incoerente applicarli tal quali per rilevare quest'ultima<sup>19</sup>. Tant'è che l'INPS, pur prestando loro formale ossequio nelle sue circolari, operativamente ricorre al criterio del contratto collettivo maggiormente applicato per selezionare il parametro - e uno solo - del minimo imponibile in seno ai diversi settori merceologici determinati sulla base dei codici Ateco. D'altronde la comparazione implica necessariamente un'operazione selettiva più rigorosa; non basta verificare che un sindacato sia "rappresentativo", ma occorre stabilire se esso lo sia più degli altri soggetti operanti nel medesimo settore. Una tale misurazione, in assenza di un auspicabile intervento legislativo, può essere al momento realisticamente effettuata soltanto sulla base del criterio del contratto collettivo "maggiormente applicato".

L'ancoraggio reciproco tra i criteri di selezione delle organizzazioni sindacali legittimate a costituire RSA e quelli di selezione del contratto leader sul piano nazionale che la Consulta ha edificato in virtù dei riferimenti normativi prescelti, giungendo così a ricomprendere tra le prime "le associazioni sindacali comparativamente maggiormente rappresentative sul piano nazionale" in ragione della loro qualità soggettiva di firmatarie del contratto leader e viceversa, comporta che detta selezione non possa che condurre all'individuazione di una coalizione composta da tutti i

---

<sup>17</sup> L. Nogler, op. cit., 34 e s.; I. Alvino, op.cit., 330.

<sup>18</sup> P. Tosi, op.cit., 4.

<sup>19</sup> P. Tosi, op.cit., 6, I. Alvino, op.cit., 328.

soggetti sindacali firmatari del medesimo contratto collettivo “leader”<sup>20</sup>, e non già di una sola associazione, neppure se selezionata tra questi in ragione del maggior numero degli iscritti o dei voti ricevuti o della media tra questi dati. Ed infatti la comparazione operata in via indiretta attraverso la misurazione della “rappresentatività” dei contratti collettivi, selezionando quello “più applicato”, si riflette poi sui soggetti sindacali firmatari di questo, che debbono essere tutti allo stesso modo considerati “comparativamente maggiormente rappresentativi” e, conseguentemente, tutti legittimati a costituire RSA nei contesti aziendali del/i settore/i merceologico/i su cui insiste la “categoria” nazionale convenuta dalle parti firmatarie del contratto leader.

Tale sistema di selezione, che identifica le associazioni sindacali comparativamente maggiormente rappresentative in quelle firmatarie del contratto ritenuto “leader” in un settore merceologico in virtù del numero di lavoratori e di imprese cui trova applicazione, non consente strutturalmente di estendere tale requisito soggettivo anche ad altri sindacati non firmatari di detto contratto, ma in condizioni in qualche modo “paragonabili” (in particolare con riguardo agli iscritti) se comparati singolarmente alle associazioni firmatarie<sup>21</sup>. Poiché il contratto leader non può che essere uno solo per settore ed è tale in ragione della capacità rappresentativa esercitata congiuntamente da tutte le organizzazioni sindacali che ne hanno ottenuto l’applicazione al numero più ampio di lavoratori e di imprese, nessun altro sindacato non firmatario può trovarsi in una condizione assimilabile a questi fini nel medesimo settore.

Il collegamento tra i criteri di selezione dei soggetti sindacali più rappresentativi e quelli del contratto leader, che il legislatore ha affermato in numerose norme e che la sentenza n. 156/2025 ha inteso valorizzare rinvenendo nelle stesse il parametro applicabile in via di supplenza per legittimare un sindacato alla costituzione di una RSA, induce a delimitare il perimetro della comparazione alla “categoria” nazionale<sup>22</sup>, seppur declinata nei termini eteronomi suddetti, piuttosto che all’intero ambito territoriale nazionale, intersettoriale e intercategoriale<sup>23</sup>, come il mero dato testuale del requisito soggettivo prescelto dalla Consulta sembrerebbe consentire e già autorevolmente ipotizzato in passato<sup>24</sup>.

E’ evidente che il sistema di rappresentanza in sede aziendale così delineato è fortemente centralizzato o, più correttamente, saldamente coordinato dal livello nazionale delle organizzazioni sindacali, mortificando le istanze di rappresentanza “dal basso” che il Tribunale di Modena intendeva supportare con la rimessione della questione di costituzionalità<sup>25</sup>. Non so

---

<sup>20</sup> Nel senso che la maggior rappresentatività comparativa vada valutata in relazione alla intera coalizione dei sindacati firmatari del contratto nazionale di categoria S. Scarponi, *Rappresentatività e organizzazione sindacale*, Cedam, 2005, 124 e ss.; F. Scarpelli, *Una riflessione a più voci sul diritto sindacale ai tempi della contrattazione separata*, in RGL, 2010, I, 10; *contra* nel senso che la maggiore rappresentatività comparativa sia un requisito soggettivo riconoscibile anche alla singola organizzazione sindacale I. Alvino, *I rinvii legislativi al contratto collettivo*, Jovene, 2018, 200; A. Preteroti, *Alla ricerca del sindacato comparativamente più rappresentativo ai sensi dell’art. 8, d.l. n. 138/2011*, in *Ambientediritto.it*, 2026, 1, 4; L. Galantino, *L’art. 8 del d.l. n. 138/2011: interpretazione e costituzionalità*, in F. Carinci (a cura di), *Contrattazione in deroga, IPSOA, Milano*, p. 254; R. Del Punta, *Cronache da una transizione confusa (su art.8, legge n.148/2011, e dintorni)*, in LD, 2012, p. 43.

<sup>21</sup> *Contra* I. Alvino, op.cit., 328; M. Marazza, op.cit., 8; J. Nannini, *L’insostenibile leggerezza della maggiore rappresentatività comparata e l’art. 19 dello Statuto dei Lavoratori dopo la sentenza 156/ 2025 della Corte Costituzionale*, di prossima pubblicazione su *Federalismi.it.*, i quali si interrogano su quali possano essere i criteri per estendere il diritto di costituzione di RSA anche ai sindacati non firmatari del contratto leader.

<sup>22</sup> In q. senso M. D’Orlando, *Anche il Sindacato comparativamente più rappresentativo sul piano nazionale va ammesso alla costituzione delle RSA*, in q. Riv., 2026,1,10; D. Comandè, *Il processo di oggettivazione della rappresentatività nella tela della Corte costituzionale: prospettive dopo la sentenza n. 156/2025*, ibidem, 8; A. Preteroti, op.cit., 8.

<sup>23</sup> J. Nannini, op.cit.

<sup>24</sup> R. De Luca Tamajo, *La criticità della rappresentatività sindacale «misurata»: quale perimetro?*, in RIDL, 2020, 3, 377 ss.

<sup>25</sup> M.V. Ballesterio, op.cit., 21, lamenta che “la Corte guarda al livello nazionale, come volesse porre un argine alla deriva aziendalistica delle relazioni industriali”.

se questo possa esser ritenuto un male in sistema produttivo parcellizzato in numerose piccole aziende in cui le organizzazioni sindacali non hanno mai fatto ingresso e tantomeno sono in grado di instaurare una contrattazione aziendale. In ogni caso non si può negare che il legislatore abbia prevalentemente e costantemente promosso proprio tale sistema di rappresentanza sindacale governata “dall’alto” con le norme cui ha fatto rinvio la Corte e lo abbia scientemente positivizzato quale principio ordinatore con l’art. 51 del d.lgs. n. 81/2015<sup>26</sup>.

Si potrà discutere se questo sistema centralizzato di promozione dell’attività di rappresentanza sindacale sia più o meno opportuno, più o meno efficiente, più o meno democratico, e sulla base di queste considerazioni ideare e promuovere interventi legislativi che lo modifichino, anche radicalmente. Ritengo tuttavia che, in attesa di questi interventi, non si possa dubitare della legittimità costituzionale del sistema così come risultante dalla sentenza n. 156/2025, rientrando tra le lecite opzioni regolative dei meccanismi di rappresentanza dei lavoratori che la Carta costituzionale ha rimesso alla legislazione ordinaria<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> B. Caruso, op.cit., 6.

<sup>27</sup> *Contra* I. Alvino, op.cit., 327; A. Ingraio, op.cit., 12; D. Comandè, op.cit., 6.