

ANCORA RIFLETTENDO, IN DIALOGO E TRA OSTACOLI, SULL'ART. 19 DELLO STATUTO DEI LAVORATORI DOPO LA SENTENZA N. 156/2025 DELLA CONSULTA

*Still Reflecting, in Dialogue and Amid Obstacles, on Article 19 of the Workers' Statute Following
Judgment No. 156/2025 of the Constitutional Court*

ANTONELLO ZOPPOLI

Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Napoli Federico II

Abstract (It): Con il nuovo criterio introdotto nell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori - il sindacato comparativamente più rappresentativo a livello nazionale - ad avviso dell'Autore la Corte costituzionale, nella sentenza n. 156 del 30 ottobre 2025, riprende le caratteristiche storiche delle relazioni sindacali italiane, senza contraddire l'esito referendario del 1995 e in coerenza con le dinamiche dell'ordinamento intersindacale. Il saggio esamina, in particolare, alcune questioni relative all'interpretazione e all'applicazione del nuovo criterio, soffermandosi soprattutto sull'ambito di misurazione della rappresentatività comparativa, individuato nel territorio nazionale.

Abstract (En): In the Author's view, with the new criterion introduced into Article 19 of the Workers' Statute - the comparatively most representative trade union at national level - the Constitutional Court, in judgment No. 156 of 30 October 2025, resumes the historical features of Italian industrial relations, without contradicting the outcome of the 1995 referendum and in keeping with the dynamics of the inter-union legal order. The essay examines a few questions concerning the interpretation and application of the new criterion, with particular attention to the territorial scope of the assessment of comparative representativeness, identified in the national territory.

SOMMARIO: 1. Il ritorno al livello nazionale nelle tradizioni del diritto sindacale italiano (senza contraddire l'esito referendario del 1995 e in coerenza con le dinamiche dell'ordinamento intersindacale). - 2. La *comparazione inclusiva* e la questione della "soglia". - 3. I criteri per la definizione del perimetro della maggiore rappresentatività comparativa e l'esigenza di chiarezza, anzitutto terminologica. - 4. La categoria contrattuale. - 5. Il settore produttivo/merceologico. - 6. L'attività economica svolta dall'impresa. - 7. L'obbligata scelta del territorio nazionale per il rispetto del principio di cui all'art. 39 co. 1 Cost. e il giusto rilievo della presenza sindacale nel contesto produttivo. - 8. La misurazione della rappresentatività comparativa, vecchi problemi.

1. Il ritorno al livello nazionale nelle tradizioni del diritto sindacale italiano (senza contraddire l'esito referendario del 1995 e in coerenza con le dinamiche dell'ordinamento intersindacale)

Sono trascorsi pochi mesi dall'importante sentenza n. 156 del 30 ottobre 2025 (da ora sent. 156) della Corte costituzionale ma il dibattito si è già ampiamente sviluppato, forse in tempi se non inediti,

singolari, grazie anche ovviamente al continuo crescente moltiplicarsi delle possibilità di confronto. Ancora è tanta l'incertezza, come pressoché tutti osservano. Sicché, essendo io tra coloro che sono intervenuti a caldo, ho avvertito la spinta - spero comprensibile - a tornare sul tema a breve distanza, naturalmente solo su alcune delle rilevanti questioni emerse, sollecitato anzitutto dallo stimolo al dialogo¹.

¹ Del già assai ricco dibattito riprenderò espressamente solo taluni passaggi, particolarmente utili e rilevanti nello sviluppo del ragionamento, limitandomi, per il resto, a ricordare qui i numerosi autori intervenuti, senza comunque pretesa di esaustività: I. ALVINO, *RSA e giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 4, 2025, I, p. 323 ss.; M.V. BALLESTRERO, *La rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro: attualità di una vecchia storia*, in *Labour & Law Issues*, n. 2, 2025, p. 1 ss.; E. BALLETTI, *Dubbi e perplessità in ordine alla costituzione di r.s.a. ai sensi di Corte cost. n. 156/2025*, in *Dir. mer. lav.*, 2025, 3, p. 741; M. BARBIERI, *Più problemi che soluzioni dopo la sentenza 156/2025 della Corte costituzionale*, in *Lav. dir. eur.*, n. 2, 2026; M. BIASI, *Il firmamento della RSA dopo Corte Cost. n. 156/2025: alla ricerca di un'orsa maggiore*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 4, 2025, I, p. 331 ss.; M.T. CARINCI, *Chi rappresenta i lavoratori in azienda? L'art. 19 St. dopo C.Cost. 156/2025: le questioni sul tappeto*, in *Lav. dir. eur.*, n. 2, 2026; B. CARUSO, *La rappresentatività sindacale dopo la sentenza della Corte cost. n. 156/2025: dalla soluzione arbitrale alla supplenza sistemica*, in *giustiziacivile.com*, 7 novembre 2025 e in *WP C.S.D.L.E "Massimo D'Antona".IT* - 504/2025; S. CIUCCIOVINO, *I requisiti di rappresentatività sindacale per la costituzione delle RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 1, 2026, I, p. 19 ss.; D. COMANDÈ, *Il processo di oggettivazione della rappresentatività nella tela della Corte costituzionale: prospettive dopo la sentenza n. 156/2025*, in *Lav. dir. eur.*, n. 1, 2026; N. DE MARINIS, *Corte costituzionale 30 ottobre 2025 n. 156: dalla rappresentatività effettiva alla rappresentatività presunta, il cerchio si chiude*, in *Lav. dir. eur.*, n. 1, 2026; M. D'ORIANO, *Anche il Sindacato comparativamente più rappresentativo sul piano nazionale va ammesso alla costituzione delle RSA*, in *Lav. dir. eur.*, n. 1, 2026; M. FERRARESI, *Corte cost. n. 156/2025 e r.s.a.: il ritorno della vecchia, maggiore rappresentatività*, in *giustiziacivile.com*, 14 novembre 2025; ID., *La rappresentatività sindacale dopo la sentenza della Corte costituzionale n.156/2025*, in *Lav. dir. eur.*, n. 1, 2026; A. GARILLI, *L'ultima manipolazione dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori: note critiche a Corte costituzionale n. 156 del 2025*, in *Dir. mer. lav.*, 2025, 3, p. 513; P. ICHINO, *Il mutamento di rotta della Corte Costituzionale in tema di rappresentanza sindacale in azienda*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 4, 2025, I, p. 303 ss.; A. INGRAO, *La costituzione di RSA dopo la sentenza n. 156/2025 della Corte costituzionale*, in *giustiziacivile.com*, 19 novembre 2025; P. LAMBERTUCCI, *La rappresentanza sindacale aziendale dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 156 del 2025*, in *Lavoro e prev. oggi*, n. 3-4, 2025, p. 181 ss.; A. LASSANDARI, *I limiti di un adeguamento necessario: una proposta interpretativa*, in *Lav. dir. eur.*, n. 2, 2026; V.S. LECCESE, *La valorizzazione dell'effettivo consenso ai fini della selezione operata dall'art. 19, L. N. 300/1970: una strada ancora lunga*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2026, II, p. 3 ss.; F. LUNARDON, *Le Rsu nel cono d'ombra del nuovo art. 19 St. lav.*, in *Lav. dir. eur.*, n. 1, 2026; 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*, 2 novembre 2025; ID., *Ordinare il sistema dei rinvii di legge a sindacati e/o contratti collettivi qualificati*, in *Lav. dir. eur.*, n. 2, 2026; A. MARESCA, *La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo sul piano nazionale nell'art. 19 Statuto dei lavoratori*, in *News Riv. it. dir. lav.*, 17/4/2026; P. MONDA, *Le rappresentanze sindacali aziendali dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025: il passato ritorna?*, in *giustiziacivile.com*, 23 giugno 2026; L. NOGLER, *Tempo di ri-orientare le rappresentanze sindacali aziendali*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 1, 2026, I, p. 3 ss.; M. PALLINI, *La Consulta può molto ... ma non tutto!*, in *Lav. dir. eur.*, n. 2, 2026; A. PIZZOFERRATO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025: un ritorno al passato per inerzia del legislatore*, in *Dir. mer. lav.*, 2025, 3, p. 763; R. SALOMONE, *La Consulta riscrive l'art. 19 dello Statuto, tra radicalismi interpretativi e persistenti inadempienze legislative*, in *Dir. rel. ind.*, 2026, p. 168; M. SALVAGNI, *Antisindacalità della disapplicazione unilaterale del CCNL leader TLC nell'attività di call center: alla ricerca della rappresentatività comparata* per contrastare fenomeni di dumping contrattuale in *Lav. dir. eur.*, 2/2026; T. SERRANI, *La scelta del CCNL tra diritto sindacale e libertà d'impresa*, in *Lav. dir. eur.*, n. 2, 2026, p. 6 ss.; P. TOSI, *Spigolature intorno a Corte costituzionale n. 156/2025*, in *Lav. dir. eur.*, n. 1, 2026; T. TREU, *Rappresentatività sindacale: contenuti e problemi della sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025*, in *Dir. rel. ind.*, 2026, p. 1 ss.; A. TURSI, *La rappresentatività comparata una e trina: legittimazione alla rappresentanza sindacale in azienda, al contratto collettivo, al salario minimo*, in *Lav. dir. eur.*, n. 2, 2026; G. ZILIO GRANDI, *Corte Costituzionale n. 156/2025 e problemi sindacali: brevissime considerazioni de futuro*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 4,

Dunque, se sono indiscutibili le «aporie teoriche» della sent.156, a parer mio prima ragione della «incerta [...] sua portata concreta»², tra le righe della sentenza mi pare emergere una visuale di respiro: il recupero dell'impianto storico delle nostre relazioni sindacali, incentrato su *ampiezza* dell'azione sindacale (livello nazionale) ed *effettività*. Elementi, questi, che collocano giocoforza su un piano diverso se non secondario il livello aziendale, su cui modifiche della norma statutaria e concreti sviluppi avevano finito per attirare l'attenzione. Donde il senso più pregnante del ritorno all'originaria anima dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori (da ora art. 19) - non senza differenze, come ribadirò in seguito - in questi decenni solo velata, e non senza problemi, mai rimossa. Ritorno inevitabilmente problematico, sotto il profilo tanto teorico quanto pratico, perché tale, e non da ora, è un'altra anima della norma statutaria, ossia, parafrasando una nota e fortunata espressione, il silenzio sul fondamento del potere sindacale. Questo mi sembra il *proprium* della sent. 156 e, per comprenderlo appieno, va decisamente collocato «nel solco già tracciato» dalla precedente sentenza della Corte cost. del 13 luglio 2013, n. 231³. A tal fine è opportuno partire dall'affermazione conclusiva della sent. 156: l'effettiva rappresentatività sindacale a livello aziendale richiede un intervento del legislatore. Scusandomi sin da ora con il lettore se tornerò su vicende e sviluppi noti, ancorché facendolo in modo assai sintetico.

La continuità della sent. 156 rispetto alla sent. 231/2013 sta anzitutto nel presupposto di fatto da cui quest'ultima muoveva e che, in qualche misura, la rendeva più solida sul piano teorico-sistematico, ossia il «mutato scenario delle relazioni sindacali» derivante dalla c.d. vicenda Fiat⁴. In questo passaggio, sottinteso nella sent. 156, assai denso sul piano fattuale, e nel conseguente rilievo attribuito al problema del «potere di accreditamento» del datore di lavoro⁵, era da rinvenire la fondata soluzione di continuità con un'altra precedente pronuncia della Consulta, la sentenza del 12 luglio 1996, n. 244, che, in seguito al referendum del 1995, aveva ritenuto la scelta dell'interlocutore negoziale a livello aziendale legittima in quanto espressione di *rappresentatività effettiva*. Soluzione di continuità fondata perché la scelta dell'interlocutore negoziale è senza dubbio dinamica basilare del sistema sindacale di fatto; però, questo sistema, in tanto è «di fatto» in quanto funziona, quando non funziona (appunto il «mutato scenario delle

2025, I, p. 317 ss.; C. ZOLI, *La costituzione delle rappresentanze sindacali in azienda tra continuità e discontinuità*, in *Lavoro e prev. oggi*, n. 3-4, 2025, p. 191 ss.; A. ZOPPOLI, *Corte Costituzionale n. 156 del 2025 e art. 19 dello Statuto dei lavoratori, un ciclo si compie in chiaroscuro e senza sconti*, in *Dir. lav. merc.*, n. 3, 2025, p. 556 ss.

Tra i molti convegni specificamente dedicati al tema, si ricordano: «*La rappresentatività sindacale dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025*», Sapienza Università di Roma, 14 novembre 2025, con interventi di S. BELLOMO-I. ALVINO-S. CAIROLI-S. CIUCCIOVINO-B. DE MOZZI-F. FOCARETA-P. LAMBERTUCCI-A. MARESCA-D. MEZZACAPO-C. ZOLI-A. ZOPPOLI; «*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, con interventi di M.T. CARINCI-M. BARBIERI-A. LASSANDARI-M. MARAZZA-A. MARESCA-M. PALLINI-F. SCARPELLI-A. TURSI; «*Rappresentanze sindacali aziendali: cosa cambia dopo C. Cost. 30 ottobre 2025 n. 156?*», Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 19 febbraio 2026, con interventi di C. LUCIFORA-A. TURSI-M. MAGNANI-V. FERRANTE-T. TREU; «*L'art. 19 St. lav.: la nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo a livello nazionale (in attesa dell'intervento nomofilattico della Cassazione)*», Sapienza Università di Roma, 31 marzo 2026, con interventi di I. ALVINO-S. BELLOMO-S. CIUCCIOVINO-R. DE LUCA TAMAJO-F. FOCARETA-A. MARESCA-D. MEZZACAPO-G. PACCHIANA PARRAVICINI-P. PIZZUTI-A. PRETEROTI-R. ROMEI-F. SCARPELLI.

² Le citazioni sono di R. SALOMONE, *op. cit.*, p. 174.

³ V.S. LECCESE, *op. cit.*, p. 8.

⁴ *Incipit* par. 6.5.

⁵ La Consulta inizia le sue considerazioni proprio «Alla luce di tale pronuncia», ossia della sent. n. 231 del 2013 (*incipit* par. 5.3., ma v. anche i precedenti paragrafi 5.2. e ss. dedicati al punto in questione).

relazioni sindacali”) neanche quella dinamica rimane in piedi, risultando, piuttosto, alterata, o per meglio dire “drogata” dall’attribuzione “esterna” (cioè da parte del legislatore) al datore di lavoro del potere di decidere l’accesso ai privilegiati diritti sindacali del titolo III dello Statuto dei lavoratori: contrariamente a quanto da alcuni sostenuto, ciò è ben lontano dal libero reciproco riconoscimento rimesso esclusivamente ai rapporti di forza proprio dell’ordinamento intersindacale. È appena il caso di ricordare che la *ratio* dell’art. 19 ha tutt’altra genesi, raccordandosi alla relazione sindacato-lavoratori⁶, e, per quanto rilevante l’esito referendario del ‘95, di certo mai è giunta a trasformarsi in uno strumento di inquinamento della dialettica sindacale.

Dunque, la sent. 231/2013, preso atto delle marcate difficoltà del sistema sindacale di fatto, ridisegna il quadro rispetto al contesto referendario e ai suoi sviluppi, rendendo legittimo il cambiamento d’indirizzo (sul punto tornerò) e riproponendo la questione della “razionalità pratica” del criterio selettivo di cui alla lett. *b*) dell’art. 19, cioè della sua idoneità a costituire «strumento di misurazione della forza del sindacato, e, di riflesso, della sua rappresentatività, tipicamente proprio dell’ordinamento sindacale»⁷. Di conseguenza, con quella pronuncia la Consulta cerca di ricostituire l’asse rappresentatività-riconoscimento attraverso il nesso rappresentatività/partecipazione alla trattativa negoziale, ma, muovendosi a livello aziendale, riesce a fare poco. Con la decisione dello scorso ottobre, come dicevo, va oltre: risposta l’asse a livello nazionale, ritenendo che, fin quando non c’è un adeguato sistema certificato di rappresentatività, per il quale occorre l’intervento del legislatore, il livello aziendale rimanga problematico, accompagnandosi strutturalmente e direttamente al potere di accreditamento datoriale, non accettabile in quanto decisivo per l’accesso alla tutela legislativa privilegiata. Su questa premessa la Corte lascia indiscutibilmente un vuoto non di poco conto. Ma è un vuoto che non riguarda solo l’art. 19 perché è un vuoto generale, attinente al cuore dell’azione sindacale, ovvero alla “verifica” della capacità di interpretare e aggregare gli interessi dei lavoratori e quindi della consistenza del suo radicamento, con tutte le ovvie implicazioni di vario genere, che vanno dalla tenuta democratica delle relazioni sindacali, alla loro capacità di esprimersi su più livelli e funzioni, sino alla relativa incidenza sul piano politico, economico e sociale. Al riguardo, appare difficile non concordare sulla necessità di un intervento legislativo, negli anni invocato da sempre più parti al cospetto di un ritardo ormai da tempo non scusabile, per dirla con una citazione cinematografica; e invocato ancora una volta dalla sent. 156 nell’affermazione conclusiva⁸.

Per converso, dunque, nel sindacato *comparativamente* più rappresentativo la Consulta coglie quella che, anche qui non senza problemi, è stata la reazione dell’ordinamento alle difficoltà del sindacato *maggiormente* rappresentativo, per molti anni pilastro dell’anomia del diritto sindacale italiano. È appena il caso di rammentare le origini della rappresentatività comparativa, ossia la sua valenza “oggettiva” volta a risolvere - nel raffronto tra contratti collettivi - il problema dei cc.dd. contratti pirata, e la sua successiva forzata estensione in chiave “soggettiva”, quale sostanziale equivalente della maggiore rappresentatività. A interessare qui è soprattutto, come afferma la sent. 156, il fatto che, *bon gré mal gré*, «il legislatore negli ultimi anni ricorre, sempre più frequentemente, al parametro della

⁶ Cfr. per tutti M. RUSCIANO, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Utet, Torino, 2003, p. 120.

⁷ Ult. cpv. par. 6.4.

⁸ La materia è al centro delle recentissime «Proposte per un accordo quadro» di Cgil, Cisl, Uil del 17 giugno 2026 - di cui le parti sembrano auspicare un seguito legislativo (cfr. *Corriere della Sera*, 4 luglio 2026) - e del «Documento base sulla misurazione della rappresentanza datoriale», del successivo 7 luglio, firmato da quattordici associazioni datoriali (AGCI, ANIA, Casartigiani, CLAAI, CNA, Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confindustria, Confcooperative, Confesercenti, Confetra, Confindustria, Confservizi, Confederazione formata da Utilitalia e Asstra e Legacoop), che dovrebbero trovare seguito in un accordo tra i soggetti dei due versanti sindacali.

rappresentatività comparativa»⁹. In quanto tale esso esprime la perdurante rilevanza delle indicate caratteristiche basilari, se si preferisce, storiche delle nostre relazioni sindacali, *l'ampiezza e l'effettività dell'azione delle parti sociali*. In merito alla prima, il riferimento assolutamente prevalente, nell'utilizzazione del legislatore (quindi anche nelle norme richiamate dalla sent. 156), è alla rappresentatività comparativa sul piano *nazionale*¹⁰. In merito alla seconda, non dovrebbero esservi dubbi che - come testimoniano le sue origini - la rappresentatività comparativa, alla stessa stregua della maggiore rappresentatività, si radichi nell'effettività, cioè nel c.d. sistema sindacale di fatto. In queste due caratteristiche la rappresentatività comparativa ha riproposto l'assetto storico delle nostre relazioni sindacali, a cui quindi, nonostante tutto, il legislatore ha continuato, nel tempo, a far riferimento. E in tale logica la Consulta la utilizza, attribuendole l'inedita veste anche di elemento centrale nell'art. 19. Se l'operazione ha sollevato dubbi sul piano della correttezza giuridica¹¹, ha riportato l'art. 19 al livello nazionale, ossia al livello proprio di un contesto ordinamentale che - va ribadito - continua a essere contrassegnato dalla fattualità e dall'assenza di regole di certificazione della rappresentatività. Ovviamente, con tutto quanto ne consegue.

2. La comparazione inclusiva e la questione della “soglia”

La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo, infatti, radicandosi anch'essa nel sistema sindacale “di fatto”, già prima della sent. 156 non poteva risolvere le difficoltà che questo sistema incontra; pertanto, non meravigliano i problemi derivanti ora dalla ricostruzione seguita dalla sent. 156: l'art. 19 dei sommovimenti delle relazioni sindacali è, come noto, da sempre il sismografo, sicché, oggi, è soggetto a particolari fibrillazioni di cui l'utilizzazione del sindacato comparativamente più rappresentativo inevitabilmente risente. È la storia che non fa sconti, donde le tante incertezze di cui si diceva in apertura.

Il primo problema, ampiamente e unanimemente messo in luce nel dibattito, sta nella menzionata natura “oggettiva”, quindi esclusivo/selettiva, della nozione di rappresentatività comparativa, finalizzata a contrastare, negli anni '90, il fenomeno dei cc.dd. contratti-pirata, individuando, nella comparazione tra più contratti, quello frutto di maggior consenso. Natura di segno opposto è invece quella dell'art. 19, bene espressa dalla nozione che ne contraddistingueva l'originaria formulazione, ossia la maggiore rappresentatività, riferita, sin dall'inizio e su espressa indicazione della Corte costituzionale nella sentenza n. 54 del 6 marzo 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

⁹ Par. 9 cpv. 8.

¹⁰ Cfr. la recente rassegna dei rinvii legislativi in M. MARAZZA, *Ordinare il sistema dei rinvii*, cit. In questa direzione va, da ultimo, il d.l. 30 aprile 2026, n. 62, conv. con l. n. 25 giugno 2026, n. 112, di particolare importanza, come noto, per la regolazione del salario “giusto”. Peraltro, l'art. 8 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv. con l. 14 settembre 2011, n. 148, norma sovente ricordata perché contempla la rappresentatività comparativa anche a livello territoriale, da questo punto di vista presenta, a mio avviso, dubbi di legittimità costituzionale: sia consentito al riguardo rinviare al mio *Riflessioni (in “dialogo”) sul contratto collettivo “di prossimità”, muovendo dalla sentenza della Consulta n. 52 del 2023*, in *AmbienteDiritto.it*, 1/2024, e in W. CHIAROMONTE-M.L. VALLAURI (a cura di), *Trasformazioni, valori, e regole del lavoro. Scritti per Riccardo Del Punta*, III, Firenze University Press, Firenze, 2024, p. 1200. Il sindacato comparativamente più rappresentativo a livello nazionale è anche il riferimento delle «Proposte per un accordo quadro» di Cgil, Cisl, Uil, del 17 giugno 2026, e del «Documento base sulla misurazione della rappresentanza datoriale» delle associazioni datoriali, del successivo 7 luglio, già citati. In dottrina, osserva B. CARUSO: «la sentenza 156 elegge il parametro comparativo a criterio generale di legittimazione sindacale» (*op. cit.*, p. 5).

¹¹ M.V. BALLESTRERO, *La rappresentanza sindacale*, cit., p. 22.

può essere sempre conseguita da ogni confederazione sindacale - della loro forza rappresentativa [...]»¹². E questa caratteristica si estendeva all'intera norma; infatti ne ha accompagnato gli sviluppi: come si suol dire, la nozione di maggiore rappresentatività ha, da sempre, carattere *inclusivo*¹³.

Considerando che la Consulta, da un lato, ha espressamente escluso un recupero della maggiore rappresentatività, dall'altro lato non ha messo in discussione l'effettiva rappresentatività/inclusività quale carattere identitario dell'art. 19¹⁴, nel precedente contributo ho ipotizzato una sorta di *comparazione inclusiva*, se si vuole indiretta, governata dalla effettiva rappresentatività: idonea a salvare, allo stesso tempo, intrinseca natura inclusiva dell'art. 19 e più marcato carattere selettivo del nuovo criterio della maggiore rappresentatività comparativa (coerente con la sua originaria funzione di argine al declino della maggiore rappresentatività). In questa logica, a parer mio, merita attenzione l'individuazione di una "soglia", ampiamente emersa nel dibattito generato dalla sent. 156. Soglia condivisibile nella misura in cui sia funzionale alla verifica dell'effettiva rappresentatività: ma *non in relazione* a due entità da contrapporre per una finalità di *esclusione-selezione*, secondo la rappresentatività comparativa "oggettiva", bensì *in assoluto*, cioè per determinare la consistenza in chiave dinamica dell'effettiva rappresentatività di una pluralità di sindacati sulla base di un confronto soggettivo in un ambito dato, sì da *includere* tutti coloro che quella soglia raggiungono e, al contempo, rendendo concretamente applicabile il criterio della rappresentatività comparativa (ferma restando la questione degli indici della rappresentatività, sulla quale tornerò). In sostanza, attraverso la soglia, si darebbe corpo all'espressa esigenza sottolineata dalla sent. 156 di un «criterio di misurazione» della rappresentatività comparativa¹⁵, profilo sicuramente rilevante e nuovo. In maniera anche coerente col carattere modulare della nozione di "sindacato comparativamente più rappresentativo", che ne consente una polivalenza funzionale, come molti hanno osservato.

Approfondendone l'applicazione, molti, a ragion veduta, hanno anche richiamato l'attenzione sulla concreta determinazione della soglia, riflettendo sia sul "come" sia sull'"ambito" entro il quale definirla. In merito alla prima questione - prescindendo ancora dal problema degli elementi attraverso cui quantificare la rappresentatività - si sono ventilate le ipotesi secondo cui, assunti quegli elementi, la soglia sarebbe da individuare nella relativa media o mediana. Ipotesi condivisibili, a mio avviso: in assenza di qualsiasi indicazione normativa al riguardo, mi sembra questa l'unica strada percorribile. E dovendo scegliere tra media e mediana, la natura selettiva della comparazione - pur sempre criterio regolatore del carattere inclusivo dell'art. 19 - spinge forse verso la prima, più sensibile ai valori alti; benché la nota debolezza degli indici della rappresentatività, più di pesatura che di misurazione¹⁶, potrebbe deporre a favore della seconda.

3. I criteri per la definizione del perimetro della maggiore rappresentatività comparativa e l'esigenza di chiarezza, anzitutto terminologica

¹² Cpv. par. 4.

¹³ Anche nel dibattito sulla sent. 156 il punto non è in discussione.

¹⁴ Identità irrinunciabile, secondo la giurisprudenza costituzionale pre e post-referendaria, ai fini della razionalità dell'art. 19 e, con essa, della sua legittimità: per un verso, disincentivando dispersione e frammentazione dell'azione sindacale, per altro verso garantendo il pluralismo sindacale, in modo da rispettare gli artt. 3 e 39, co. 1, Cost. Al riguardo cfr., da ultimo, M.T. CARINCI, *op. cit.*, che ripercorre la giurisprudenza costituzionale.

¹⁵ V. *incipit* punto 7 sent. 156.

¹⁶ In proposito, tra gli altri, v. M.V. BALLESTRERO, *Diritto sindacale*, Giappichelli, Torino, 2023, p.130; ID., *La rappresentanza sindacale*, cit., p. 22; M. MARAZZA, *Rappresentanza sindacale in azienda*, cit., p. 15.

Passiamo alla seconda questione emersa con evidenza nel dibattito, l'“ambito” entro cui misurare la rappresentatività comparativa. È appena il caso di sottolineare come la questione sia tanto delicata quanto importante, attenendo - per quello che prima si diceva al riguardo - a uno snodo cruciale del diritto sindacale, ovviamente ancor più dopo la 156¹⁷.

È opportuna anzitutto una precisazione. A parer mio l'ambito entro cui misurare la rappresentatività non può che coincidere con quello che è *per tabulas* il perimetro della comparazione, ossia il “piano nazionale”; la precisazione è opportuna perché taluno distingue tra ambito in cui calcolare la soglia di accesso alla rappresentatività comparativa e carattere nazionale del sindacato, ritenendo, il secondo, requisito per accedere al primo, che viene individuato, ad esempio, rapportando la rappresentatività a chi ha già ottenuto il diritto a essere referente per la costituzione di RSA in base agli altri criteri previsti dall'art. 19¹⁸. Ma la distinzione non pare sostenibile giacché nel criterio della “rappresentatività comparativa sul piano nazionale” tale “piano”, *per definizione* (ossia per espressa indicazione della formula legislativa in cui la preposizione articolata “sul” è univoca), *costituisce esso stesso* il perimetro della comparazione e la soglia (secondo quanto sin qui detto), di questo perimetro, è il perno.

Ciò posto, c'è da chiedersi cosa si intenda per “nazionale”. È, questo, sicuramente uno dei maggiori nodi problematici, sotto il profilo teorico-sistematico probabilmente il maggiore, della sent. 156. Le risposte sinora emerse sono molteplici, dinanzi a uno scenario complicato. L'impressione è che l'ovviamente comprensibile esigenza di indicazioni il più possibile univoche, generata *ça va sans dire* dalle difficoltà del sistema sindacale di fatto - in cui (giova ancora ribadirlo) il sindacato comparativamente più rappresentativo si radica -, stia un po' prendendo la mano, portando a forzare alcuni elementi e perderne di vista o sminuirne altri. E temo che gli equivoci non manchino, pure sul piano terminologico, sicché occorre procedere con la maggiore chiarezza possibile, partendo proprio dal linguaggio.

Nell'analisi farò riferimento alla seguente tassonomia, con quattro criteri che mi sembrano utili alla bisogna e che dovrebbero riassumere le quattro opzioni basilari emerse nel dibattito: 1) la categoria contrattuale, in relazione a quanto definito dai soggetti sindacali (che - ed è la prima precisazione terminologica - terrò distinto dal “settore produttivo/merceologico” a cui pure i contratti fanno tradizionalmente riferimento); 2) il settore produttivo/merceologico (appunto), relativo all'ambito produttivo/merceologico in cui si colloca un'attività economica; 3) l'attività economica svolta dall'impresa; 4) il territorio nazionale. Sin da ora ribadisco la mia preferenza per il “territorio nazionale”, che, tutto sommato, mi sembra il criterio meno problematico. In merito agli altri tre sussistono sia specifici argomenti contrari sia il più generale e fondamentale ostacolo dell'art. 39, co. 1, Cost. Cominciamo dagli argomenti specifici, in modo da poter considerare il dibattito relativo a ciascuno degli indicati criteri; da ultimo mi soffermerò sull'art. 39, co. 1, Cost. che invece li riguarda tutti.

4. La categoria contrattuale

¹⁷ Sul tema, cfr., per tutti, G. CENTAMORE, *Perimetri negoziali, rappresentatività, frammentazione della contrattazione collettiva*, in *Democrazia sindacale, rappresentanza e conflitto: soggetti, regole, problemi*, Quad. Riv. Giur. Lav., 11-4/2025, p. 61; ID., *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bonomia University Press, Bologna, 2020; S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *Lav. dir.*, 2020, p. 185; FERRARESI, *La categoria contrattuale nel diritto sindacale italiano*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2020.

¹⁸ A. MARESCA, *La nozione*, cit., p. 4.

In relazione alla categoria contrattuale, ossia all'ambito di applicazione del contratto collettivo come definito dalle parti sociali, in primo luogo va ricordato che, di essa, non c'è menzione nella sent. 156. Di contro, la sentenza espressamente si riferisce all'ipotesi di «carenza di attività negoziale»¹⁹ al fine di differenziarsi dalla sentenza 231 del 2013, che invece, proprio per il *petitum*, si era limitata al caso di mancata sottoscrizione del contratto da parte di un soggetto ammesso alla trattativa²⁰. Ciò non vuol dire che la sent. 156 si riferisca solo all'ipotesi di carenza di attività negoziale; vuol dire, più semplicemente, che il suo ragionamento prescinde, evidentemente, dall'esistenza di una dinamica contrattuale²¹.

V'è poi da considerare che, come condivisibilmente sottolineato anche di recente, le categorie contrattuali - definite dalle parti sociali nell'attuazione del principio di cui all'art. 39, co. 1, Cost. - hanno carattere aleatorio e mutevole, possono essere continuamente modificate²². Riferirsi ad esse per la verifica di rappresentatività vorrebbe dire metterne «in discussione ogni garanzia di equilibrio e genuinità [...]», generando un problema ben noto: «un sindacato poco consistente o significativo (o addirittura poco genuino) potrebbe ritagliarsi, con la compiacenza della controparte datoriale, un nuovo ambito contrattuale, nel quale, escludendo altre oo.ss. rappresentative, risulti maggioritario (o quasi totalitario) [...]»²³; in breve, la già menzionata esperienza della contrattazione «pirata» e della creazione strumentale di categorie contrattuali, che, tornando all'art. 19, riporterebbe, paradossalmente, anche a livello categoriale il problema del potere di accreditamento²⁴. Quanto in concreto esso possa sussistere lo direbbe lo sviluppo delle relazioni sindacali, ma questo non mi pare sufficiente per non tenerne conto sin d'ora.

Né sembra convincente l'argomento da più d'uno sostenuto, tratto essenzialmente dall'utilizzazione in chiave «oggettiva», secondo cui nell'interpretazione e nell'applicazione della rappresentatività comparativa si fa riferimento alla categoria cui il contratto si riferisce e pertanto allo stesso modo si potrebbe ragionare in relazione all'art. 19. Al riguardo v'è in generale da osservare, in primo luogo, che non c'è motivo per identificare contesto produttivo cui necessariamente il contratto si riferisce e ambito di misurazione della rappresentatività, benché «non di rado, le due distinte angolazioni veng(a)no incautamente sovrapposte»²⁵: se il sindacato deve ragionevolmente operare in relazione al primo -

¹⁹ Penultimo cpv. par. 3.5.

²⁰ Si dirà: ma la Consulta si riferisce ad un'esclusione del sindacato «già a monte» (par. 3.6.), ossia pure dalla trattativa oltre che dalla firma, quindi presupponendo l'esistenza di una dinamica negoziale. Ma l'obiezione non coglie nel segno: questa precisazione della Consulta riguarda specificamente il caso da cui ha origine la questione ad essa sottoposta, infatti (come detto) è contenuta nel distinto e successivo punto 3.6. Giova precisarlo: della sentenza 231/2013 la 156 richiama anche la parte finale - dove la Consulta appunto sottolineava che il *petitum* non le consentiva di occuparsi del «più generale problema della mancata attuazione complessiva dell'art. 39 Cost.» né del «caso di mancanza di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva» (par. 9, *incipit*) - per introdurre il più ampio ambito della sua decisione in contrapposizione, appunto, a quello, circoscritto, della pronuncia del 2013.

²¹ Questo argomento si oppone anche alla tesi secondo cui il nuovo criterio definito dalla Consulta completerebbe i precedenti e non si collocherebbe su un piano autonomo, distinto da quello contrattuale collettivo. Ritengono che il nuovo criterio sia autonomo rispetto a quello della *lett. b)*, tra gli altri, M. BARBIERI, *op. cit.*, p. 8; V.S. LECCESE, *op. cit.*, p. 11; R. ROMEL, *Intervento* e F. SCARPELLI, *Intervento*, Sapienza Università di Roma, 31 marzo 2026, cit.

²² Tra i tanti, da ultimo, cfr. R. DE LUCA TAMAJO, *Intervento* e A. MARESCA, *Intervento*, Sapienza Università di Roma, 31 marzo 2026, cit.

²³ R. DE LUCA TAMAJO, *Le criticità della rappresentatività sindacale «misurata». Quale perimetro?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2020, I, p. 392.

²⁴ Nello stesso senso v. M. BARBIERI, *op. cit.*, p. 7.

²⁵ R. DE LUCA TAMAJO, *Le criticità*, cit., p. 385; da ultimo, di uguale avviso, ZOLI, *op. cit.*, p. 196.

tutelando gli interessi dei relativi lavoratori - la rappresentatività può tranquillamente misurarsi invece su un ambito più ampio; anzi, è opportuno, e l'art. 19 ne è chiaro esempio: torna qui il carattere aleatorio e mutevole delle categorie contrattuali con il conseguente rischio di ambiti di misurazione della rappresentatività troppo ristretti e della conseguente azione sindacale attenta a gruppi ridotti di lavoratori, che non è ciò che la giurisprudenza costituzionale sull'art. 19 ha da sempre sostenuto, come già rammentato²⁶. In secondo luogo, la prassi di far riferimento alle categorie definite dai contratti collettivi quale perimetro di verifica della rappresentatività - si è giustamente osservato²⁷ - si giova di quella stessa definizione e da quelle categorie può muovere: ciò, con ogni evidenza, non è possibile per i sindacati da comparare *ex art. 19*. E non basta: anche in tal caso, come afferma la giurisprudenza, la comparazione non è problematica, per il contrasto con l'art. 39 co. 1, soltanto se l'ambito di applicazione dei contratti è «il medesimo»²⁸. Se non è tale, la presenza dell'art. 39 co. 1 Cost. sarà al più parzialmente superabile nell'ipotesi in cui in gioco siano interessi di «carattere pubblicistico»²⁹, che potrebbero far aggio sulla libertà sindacale legittimando la scelta eteronoma, ma sul piano della concreta individuazione del contratto, sussistendo la pluralità dei possibili ambiti contrattuali di riferimento, rimarrà con tutto il suo peso. Comunque, è da escludere che l'ipotesi riguardi le modalità di costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali *ex art. 19*, concernenti le dinamiche basilari dell'organizzazione dei soggetti sindacali e quindi il «cuore» della libertà sindacale. Per converso, non è affatto da escludere, in seguito ai più volte menzionati cambiamenti degli ultimi decenni, la sovrapposizione tra categorie contrattuali, come sappiamo³⁰. Al riguardo è il caso di osservare che il sistema di classificazione Ateco delle attività economiche adottato dall'Istat³¹ e i relativi codici attribuiti dal Cnel ai singoli CCNL, richiamati da più di un autore, non aiutano sia perché il Cnel registra ciò che decidono le parti sociali³² sia perché la classificazione Ateco non esclude le sovrapposizioni tra categorie contrattuali, come dirò meglio più avanti.

Infine, v'è da ricordare che talvolta, nell'orientamento in esame, si fa riferimento, da questo o da quel punto di vista, al contratto c.d. *leader*, stipulato quindi dai soggetti con una rappresentanza qualificata. Questa prospettiva sposta il problema più «a monte», in quanto già essa richiede l'ambito entro cui, appunto, misurare la maggiore rappresentatività comparativa sottostante il contratto *leader*.

²⁶ A. PRETEROTI, *Intervento*, Sapienza Università di Roma, 31 marzo 2026, cit., mette in guardia dal rischio di una «balcanizzazione» delle relazioni sindacali.

²⁷ P. TOSI, *op. cit.*, p. 6.

²⁸ Cfr. per tutte e da ultimo, Cass. 10 gennaio 2026, n. 572, par. 1.4.2., richiamando 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. in l. 7 dicembre 1989, n. 389, per quanto concerne la retribuzione da assumere a base di calcolo dei contributi previdenziali (*infra, amplius*).

²⁹ *Ivi*, par. 1.4.2. Il punto è sottolineato di recente da S. LAFORGIA, *L'antisindacalità della condotta datoriale nel caso di cambio di CCNL: l'azione ex art. 28 St. lav. per contenere il dumping contrattuale*, nota a Trib. Trani, 10 marzo 2026, n. 622, in corso di pubblicazione in *Dir. lav. merc.*

³⁰ V., da ultimo e per tutti, G. CENTAMORE, *Perimetri negoziali*, cit., p. 64 ss.

³¹ Questa classificazione costituisce la «versione nazionale della classificazione europea delle attività economiche NACE (*Nomenclature statistique des activités économique dans la Communauté européenne*)», da cui eredita la struttura nei primi quattro livelli gerarchici (sezione, divisioni, gruppi e classi) e i contenuti nei livelli inferiori (categorie e sottocategorie) (ISTAT, *Classificazione delle attività economiche Ateco 2025. 2. Struttura e note esplicative*, 2025, p. 5).

³² Come ricorda S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia*, cit., p. 201. Per l'inquadramento del CCNL nell'Archivio Cnel, conseguente all'indicazione da parte dei soggetti stipulanti del codice Ateco, v., ora, l'art. 2, co. 2, degli «Indirizzi generali e direttive della Commissione dell'informazione dell'11 settembre 2025».

5. Il settore produttivo/merceologico

Passiamo ora agli specifici argomenti contrari alla tesi che rinviene nel “settore produttivo/merceologico” il perimetro di misurazione della rappresentatività comparativa, tesi forse prevalente. Il termine (da ora) “settore” viene qui assunto nel significato di ambito produttivo/merceologico cui è riconducibile l’attività economica svolta dall’impresa.

L’attenzione al “settore” sembra derivare sia dal suo costituire asse portante della storia delle nostre relazioni sindacali, in quanto criterio organizzativo dei sindacati e della contrattazione collettiva, sia da una sorta di conseguente comportamento condizionato che induce a farvi automaticamente riferimento, sia dal fatto che in alcune norme legislative soprattutto degli ultimi anni e nella relativa applicazione al settore ci si rapporta (argomenti tra loro anche combinati, come si può facilmente intuire).

V’è da dire anzitutto che quanto prima osservato in merito al silenzio della sent. 156 sulla categoria contrattuale vale appieno anche per il “settore”: nella pronuncia della Consulta neppure del “settore” si fa parola. Ovviamente se, come più d’uno fa, il settore viene ricondotto alla categoria contrattuale, stessa estensione vale pure per gli altri argomenti ad essa relativi prima esaminati, ma non è questa la visuale che ci interessa; concentriamoci invece sugli ulteriori specifici ostacoli all’opzione in parola.

Riprendendo quanto prima accennavo sulla necessità di chiarezza terminologica, mi pare inevitabile farsi un’altra domanda: cosa si intende per “settore”? Nel tentativo di capirlo partirei dai già menzionati Archivio Cnel e classificazione delle attività economiche Ateco adottata dall’Istat, come già detto sovente citati nel dibattito (e non solo per il tema di queste pagine), in quanto nella loro combinazione, peraltro di recente rafforzata, possibili fonti di dati di realtà³³.

Bene, l’Archivio Cnel, lo si è già rammentato, registra gli ambiti di applicazione dei contratti collettivi, quindi le categorie contrattuali definite dalle parti sociali - profilo ovviamente non marginale -, che fanno abitualmente riferimento a settori produttivi, come noto; infatti, l’Archivio Cnel accompagna la denominazione “contratti collettivi nazionali” con la specificazione “di settore”. La parte dell’Archivio a essi dedicata si apre però con 22 “settori Ateco” che non corrispondono alle categorie contrattuali, cioè ai “settori” dei contratti nazionali, bensì sono contenitori di “sottosettori Ateco”, nei quali i contratti collettivi nazionali “di settore” (con un’incongruenza logico-linguistica) sono raggruppati³⁴. Al contempo v’è da tener presente che la classificazione Ateco è caratterizzata da una struttura articolata su 6 “livelli” - per 3257 codici - tra i quali non compare né il “settore” né il “sottosettore”³⁵. Ciò fa riflettere anche, se non soprattutto, perché chi individua nel “settore” il perimetro di verifica della rappresentatività (non sovrapponendolo ovviamente alla categoria contrattuale) lo riferisce all’ambito produttivo/merceologico in cui è riconducibile l’attività economica svolta

³³ Non mancano voci diverse, anche autorevoli: cfr. T. TREU, *op. cit.*, p. 9, che considera i codici Ateco “in larga parte obsoleti”.

³⁴ Di recente, ad aprile scorso, si è completata la riorganizzazione dell’Archivio del Cnel, con il “Documento di attuazione e specificazione degli indirizzi generali e direttive della Commissione dell’informazione dell’11 settembre 2025 per l’organizzazione dell’Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro” (delibera della stessa Commissione dell’informazione del 20 aprile 2026); al riguardo cfr. G. GENTILE, *Cnel: La riorganizzazione dell’Archivio nazionale dei CCNL*, in *CDLNA*, n. 5, 2026, p. 24 ss. Se è apprezzabile la maggiore uniformità rispetto alla classificazione Ateco, con i “settori” divenuti 22 e i “sottosettori” 87, ora corrispondenti, rispettivamente, alle “sezioni” e alle “divisioni” della classificazione Ateco ed entrambi nella denominazione accompagnati dal riferimento “Ateco” - con i “contratti collettivi nazionali di settore” che possono riferirsi a più “settori/sezioni” e “sottosettori/divisioni” -, nulla cambia in merito alla confusione terminologica. Sul punto si tornerà in seguito.

³⁵ Cfr. ISTAT, *Classificazione delle attività economiche Ateco 2025*, cit., p. 5.

dall'impresa ma, come appena rilevato, la classificazione Ateco di queste attività non contempla il "settore". Francamente, sembra una sorta di rompicapo.

L'impressione mi pare proprio confermata dalla giurisprudenza che, «non senza (inevitabili) difficoltà, contraddizioni ed aporie»³⁶, in questi anni ha dovuto fare i conti con la rappresentatività comparativa. Bastino qui due esempi per tutti, forniti da eloquenti recentissime pronunce.

La prima è l'ordinanza della Cassazione n. 572 del 10 gennaio 2026, relativa alla retribuzione da assumere come parametro per la determinazione dei contributi previdenziali ex art. 1 del d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, conv. con mod. in l. 7 dicembre 1989, n. 389.

La Suprema Corte muove sostanzialmente da due premesse, a cui già prima si è fatto cenno. La prima è che, in presenza di interessi dal «carattere pubblicistico», per determinare il contratto collettivo cui parametrare l'obbligazione contributiva, occorre fare riferimento «a un criterio oggettivo e predeterminato, che non lasci spazio a scelte discrezionali o a processi di autodeterminazione normativi, possibili soltanto, nel rispetto dell'art. 36 Cost., in relazione al trattamento economico e normativo dei lavoratori»³⁷. La seconda è che, in conformità alla normativa d'interpretazione autentica (art. 2, co. 35, della l. 28 dicembre 1995, n. 549), il raffronto tra l'eventuale pluralità di contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentativi nella categoria «postula l'omogeneità dei termini di paragone e può essere praticato soltanto nel contesto dei contratti riguardanti il medesimo settore di attività»³⁸. Sulla base di queste due premesse e in relazione al caso specifico, secondo la Cassazione il "settore" delle imprese radiotelevisive operative nell'ambito locale «si connota in termini peculiari rispetto a quello delle stesse imprese attive in ambito nazionale»: tale peculiarità - prosegue la Corte - «rispecchia un'evidenza empirica che trova puntuale riscontro nella disciplina negoziale e, in particolare, nell'ambito oggettivo di applicazione dei diversi contratti, definito dalle organizzazioni sindacali nell'esercizio della libertà tutelata dall'art. 39 Cost.»³⁹. Evidente appare il ruolo assolutamente decisivo del giudice-interprete: che individua i "settori" sulla base di una propria valutazione ammantata di oggettività attraverso, paradossalmente, le scelte sindacali, espressione del principio di libertà sindacale, e senza dare peraltro alcun peso, in concreto, alla possibile sovrapposibilità dei due ambiti considerati, quanto meno da non escludere in ragione del fatto che il più comprende il meno.

Ad analoghe conclusioni conduce l'altra recente pronuncia di cui dicevo, la sentenza del Tribunale di Trani n. 622 del 10 marzo 2026, qui particolarmente interessante perché, tra i molti profili di attualità considerati - e per questo giustamente oggetto di attenzione del dibattito - fa espresso riferimento alla menzionata classificazione Ateco delle attività economiche.

Il Tribunale di Trani, in presenza di due diversi CCNL, uno dei lavoratori delle imprese esercenti servizi di telecomunicazione e l'altro per i servizi di *Business Process Outsourcing, Digital Experience e Data Management*, ha ritenuto sovrapponibili i relativi ambiti e, quindi, unico il perimetro di verifica della rappresentatività comparativa⁴⁰, considerando, da un lato, decisiva la comune «applicazione all'attività di *call center* (Ateco 82.2), con conseguente attribuzione ad entrambi del medesimo

³⁶ A. LASSANDARI, *Chi ha paura della categoria?* in *Lav. dir. eur.*, n. 3, 2022, p. 4.

³⁷ Par. 1.4.1.

³⁸ Par. 1.4.3.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Anche il Tribunale di Trani dà per pacifico che la comparazione debba avvenire per contratti collettivi dallo stesso ambito di applicazione.

sottosettore contrattuale» dell'Archivio Cnel - già all'epoca possibile⁴¹ -, dall'altro lato irrilevante l'inquadramento dei due contratti collettivi in distinti "settori" del medesimo Archivio «trattandosi di una classificazione di livello generale»⁴². Ora, se è comprensibile la valorizzazione dell'inquadramento dei due contratti collettivi nel medesimo "sottosettore" dell'Archivio Cnel, lo è meno la completa irrilevanza non solo né tanto della diversa collocazione dei due contratti collettivi in "settori" Cnel distinti, quanto di altri elementi derivanti dalla classificazione Ateco, ossia della collocazione dell'"attività dei *call center*" e delle più tradizionali "telecomunicazioni" in differenti "sezioni" e "divisioni", rispettivamente, primo e secondo "livello" del codice Ateco⁴³. In tal modo, infatti, il Tribunale di Trani, tenendo presente la classificazione Ateco per il solo specifico codice dell'"attività dei *call center*", riferito al terzo livello di classificazione (il "gruppo"), e ai fini soltanto della collocazione dei due CCNL nel medesimo "sottosettore" dell'Archivio Cnel, di tale classificazione, per un verso, non dà alcun rilievo all'inquadramento dell'attività dei *call center* negli ambiti più ampi ("sezione" e "divisione") diverso rispetto al corrispondente inquadramento delle "telecomunicazioni", per un altro verso considera cruciali un dato e un'attività specifici (*call center*) a totale scapito dei possibili elementi di novità del *Business Process Outsourcing*⁴⁴. Sicché, a fronte di tutto ciò, l'affermazione del Tribunale secondo cui lo stesso «BPO costituisce una modalità organizzativa trasversale e non un settore produttivo unitario e autonomo» finisce per dire poco in verità⁴⁵. Prescindendo dal merito della questione, più estesa e complessa⁴⁶, in particolare viene naturale osservare come il termine "settore" continui ad avere un contenuto non definito e come, specularmente, nell'individuazione degli elementi da valorizzare e dei percorsi da seguire rimanga assolutamente centrale il ruolo dell'interprete, pure dinanzi alla classificazione Ateco, richiamata anche dallo stesso

⁴¹ Nonostante non vi fosse ancora la corrispondenza tra "sottosettore" dell'Archivio Cnel e "divisione" della classificazione Ateco (in proposito v. *retro* nt. 35).

⁴² V. par. 9.

⁴³ Le "sezioni", come in precedenza detto, costituiscono il primo livello del codice Ateco e ciascuna è articolata in proprie "divisioni". L'"attività dei *call center*" è inserita nella "sezione" "O", "divisione" e "gruppo", rispettivamente, 82 e 2 (di qui il menzionato codice 82.2). Le "telecomunicazioni" sono invece inserite nella "sezione" "K", con più "divisioni" e "gruppi" conseguenti (61 e ss.): cfr. ISTAT, *Classificazione delle attività economiche Ateco 2025*, cit. pp. 11. e ss.

⁴⁴ Cfr. al riguardo le interessanti osservazioni di segno opposto di T. SERRANI, *op. cit.*, p. 6.

⁴⁵ V. par. 5, mio il corsivo. Il Tribunale decide prima della riorganizzazione dell'Archivio del Cnel, diventata operativa molto di recente (v. *supra* nt. 34); in seguito ad essa, il caso avrebbe avuto verosimilmente soluzione più semplice, per la già segnalata e apprezzabile identificazione tra "settore" e "sottosettore" Cnel con, rispettivamente, "sezione" e "divisione" Ateco. La riorganizzazione mira a una maggiore attenzione e trasparenza statistica dell'applicazione dei contratti collettivi, che, per quanto qui interessa, come già osservato non risolve la confusione terminologica e incertezza sostanziale segnalate e non esclude affatto sovrapposizioni, in primo luogo perché i contratti collettivi possono essere "multisettoriali", ossia presenti in più sottosettori - ipotesi del tutto prevalente e anche in modo consistente (v. il file Excel Cartella di consultazione del Cnel, foglio «3 - CCNL per divisione ATECO», colonna M, in *cnel.it*), e poi perché «dovranno essere indicati, a cura dei soggetti stipulanti, i codici Ateco di riferimento (almeno sino al quarto livello gerarchico), in coerenza al rispettivo campo di applicazione» (benché la classificazione Ateco verrà utilizzata soltanto per "sezione" e "divisione": su questi punti v. i già citati «Indirizzi generali e direttive della Commissione dell'informazione» dell'11/9/2025, rispettivamente, artt. 2, co. 2, e 3, commi 1 e 2). Ovviamente, la riorganizzazione, già nei suoi aspetti più generali, non supera quanto si dirà più avanti in merito alla violazione del principio costituzionale di libertà sindacale.

⁴⁶ Cfr. S. LAFORGIA, *op. cit.*

Tribunale di Trani per trarne dati di realtà⁴⁷. Peraltro, la pronuncia riporta a quanto prima si diceva in merito alla problematica sovrapposizione delle categorie contrattuali.

Riannodando le fila delle considerazioni delle ultime pagine, non può affatto darsi torto a chi ha scritto che il settore è concetto «sfuggente»⁴⁸. Ardua appare la ricerca di elementi sufficientemente univoci in grado di definirne il contenuto.

A questo punto, non possono trarsi argomentazioni di segno opposto neppure da norme legislative che, nel rinviare ai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi, fanno riferimento semplicemente al settore, senza alcuna precisazione⁴⁹, norme invece talvolta valorizzate dall'orientamento in parola. C'è infatti da considerare, in primo luogo, che il riferimento al settore attiene all'individuazione del contratto collettivo e non del perimetro di misurazione della rappresentatività; in secondo luogo, che questi rinvii, da un lato, appaiono la conseguenza della persistente anomia legislativa sul fenomeno sindacale e del continuare ad appoggiarsi a dinamiche spontanee, come appunto dimostra l'utilizzazione della formula della rappresentatività comparativa⁵⁰, con tutte le ricordate difficoltà a cui la giurisprudenza va incontro nella sua applicazione; dall'altro lato non mancano di mostrare i limiti di un tale approccio, là dove apprestano accorgimenti per risolvere i problemi inevitabilmente generati, peraltro con risultati non soddisfacenti. Penso all'art. 1-bis dell'art. 29 del d.lgs. 276/2003, secondo il quale gli appaltatori (e gli eventuali subappaltatori) dovranno corrispondere ai propri dipendenti un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore «a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale, applicato nel settore e per la zona strettamente connessi con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto». L'espressione «strettamente connessi», se chiaramente mira a supplire alla scarsa valenza selettiva del “settore”, grandi passi avanti non fa, risultando - si è scritto - «indeterminata e dai confini incerti»⁵¹; e se può aiutare ai fini dell'individuazione del contratto collettivo, per la definizione del perimetro ripropone invece il rischio, già segnalato a proposito del criterio della categoria contrattuale, di un ambito troppo ristretto sì da pregiudicare ampiezza e responsabilità dell'azione sindacale.

Inoltre non va dimenticato che anche per il riferimento al “settore” vale quanto osservato in relazione al criterio della categoria contrattuale nel caso di rilievo “oggettivo” della maggiore rappresentatività comparativa, ossia la possibilità di muovere - ancorché con i limiti evidenziati - dai settori merceologici/produttivi a cui i contratti collettivi si rapportano, i quali, sebbene definiti dalle parti sociali nella loro libertà di organizzazione sindacale, vengono assunti comunque quali punti di partenza, possibilità invece esclusa in relazione all'art. 19.

⁴⁷ Il Tribunale di Trani muove dalla considerazione secondo cui «la classificazione ufficiale operata dall'ISTAT e dal Cnel [...] costituisce parametro oggettivo e istituzionale di individuazione dei settori economici e dei contratti collettivi di riferimento» (par. 9). E in seguito osserva: il «settore merceologico costituisce un dato economico oggettivo e preesistente alla stipulazione del contratto collettivo [...]. Diversamente argomentando, si perverrebbe all'illogica conclusione che l'attività di call center non esistesse prima dell'introduzione del CCNL BPO» (par. 9).

⁴⁸ C. ZOLI, *op. cit.*, p. 196.

⁴⁹ V. art. 3 l. 3 aprile 2001, n. 142; art. 29, co. 1-bis, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276; art. 11, commi 1 e 2-bis, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36; artt. 7 e ss. d.l. 62/2026 conv. con l. 112/2026.

⁵⁰ A. LASSANDARI, *Chi ha paura*, cit., p. 3.

⁵¹ I. ALVINO, *Il livello dei trattamenti negli appalti privati alla luce del nuovo art. 29, co. 1 bis, d. lgs. n. 276/2003*, in *Dir. lav. merc.*, 2025, I, p. 58.

In definitiva, il riferimento al “settore” per determinare il perimetro della verifica di rappresentatività comparativa appare, in verità, un retaggio del passato, una sorta di persistente affidamento alle dinamiche dell’autonomia collettiva e alla loro capacità di reggere il tradizionale sistema sindacale di fatto, nel quale le categorie contrattuali, che al “settore” si rifanno, e la loro solidità s’inquadrano⁵². Sicché, il criterio del “settore”, se può risultare utilizzabile, pragmaticamente, per i casi “non difficili”, è invece fragile dinanzi agli sviluppi degli ultimi decenni, e quindi debole sia sul piano teorico-sistemico sia in concreto per far fronte alle trasformazioni dei contesti economici, sociali e sindacali. In breve, appare arduo valorizzare il “settore” per risolvere problemi originati dalle difficoltà proprio del sistema in cui esso trova, in sostanza, più affidabile inquadramento. Piuttosto, il valorizzarlo si traduce, ancora una volta, nella centralità del ruolo dell’interprete, dinanzi a un persistente vuoto ordinamentale, con le conseguenti incertezze di rilievo pratico e, ancor prima, assiologico-sistematiche.

Nella logica descritta si spiegano anche le recenti prime pronunce sull’art. 19 successive alla sentenza 156 che, in procedimenti *ex art. 28* dello Statuto dei lavoratori e in relazione a controversie in cui il ricorrente stesso non muove da una problematica identificazione del “settore”, vi fanno velocemente riferimento, assumendolo nella sua tradizionale configurazione assunta nel passato e senza alcuna particolare argomentazione⁵³.

6. L’attività economica svolta dall’impresa

Veniamo, infine, al terzo criterio per determinare il perimetro di verifica della rappresentatività, la specifica attività svolta dall’impresa. Al riguardo, a questo punto, credo che occorra spendere meno parole di quante richieste dagli altri criteri.

Come si sa, l’«attività effettivamente esercitata dall’impresa» è al centro dell’art. 2070 c.c., norma riferita all’applicazione del contratto collettivo di categoria, in relazione al quale assume rilievo solo residuale per i suoi contrasti con l’art. 39 co. 1 Cost.⁵⁴. Anche ai nostri fini, per poter assurgere ad ambito di verifica della rappresentatività, l’attività dell’impresa deve evidentemente acquisire contorni ampi, venendo raccordata a un piano in ogni caso “nazionale”, come richiede la sent. 156. Ma questa proiezione appare piuttosto problematica. Infatti, l’attività dell’impresa o viene rapportata, anche in

⁵² Scrive G. CENTAMORE (*Perimetri negoziali*, cit., p. 63): fino a due decenni fa rimaneva «fermo, in linea di massima, il principio secondo il quale in ciascun perimetro negoziale le parti sociali avrebbero stipulato un solo contratto collettivo». Nella prospettiva indicata nel testo sembrano collocarsi le più volte rammentate recentissime «Proposte per un accordo quadro» di Cgil, Cisl, Uil del 17 giugno 2026, che, pur ponendo al centro il sindacato comparativamente più rappresentativo sul piano nazionale, anche in relazione alla questione dei contratti cc.dd. pirata, nulla dicono sull’ambito di verifica della rappresentatività, facendo per questo o quel profilo genericamente riferimento ai “settori”. Analoga considerazione sostanzialmente vale per il «Documento base sulla misurazione della rappresentanza datoriale» delle associazioni datoriali del 7 luglio 2026, anch’esso già più volte citato, che qualche attenzione alla questione dedica. In particolare, nel «Documento» si legge una dichiarazione d’intenti, invero piuttosto generica, secondo cui le parti «confermano la volontà di finalizzare il lavoro di verifica e razionalizzazione dei perimetri contrattuali e relativa “trasposizione” in lista di codici Ateco, in coerenza con le finalità perseguite dalla riforma dell’archivio contratti presso il CNEL, in corso di sperimentazione»; e, «al contempo, confermano l’impegno a verificare che, nei rispettivi contratti collettivi nazionali, non si dia corso ad impropri allargamenti dei perimetri di applicazione e, quindi, ci si attenga il più strettamente possibile al rispetto dei perimetri tradizionalmente definiti».

⁵³ V. Trib. Milano, decr., 29 giugno 2026, che fa riferimento al “settore assicurativo” e Trib. Perugia, decr., 16 gennaio 2026 che invece si riferisce al “settore commercio”.

⁵⁴ Vi torna da ultimo M. BARBIERI, *op. cit.*, p. 5, che ricorda in particolare la nota sentenza della Cass. 26 marzo 1997, n. 2665.

questo caso, agli ambiti di applicazione della contrattazione collettiva o viene assorbita dal “settore”, ma in entrambe le ipotesi, a parte le considerazioni prima fatte in merito agli uni e all’altro qui riproponibili, non avrebbe evidentemente rilievo autonomo. Se invece non viene raccordata né alla categoria contrattuale né al “settore” e mantiene rilievo autonomo, allo stato, nella sua esatta definizione e concreta operatività, appare tutta da definire e costruire: pertanto, continuerebbero a risultare comunque evidenti vuoto ordinamentale e conseguente centrale ruolo dell’interprete dinanzi a contesti - è appena il caso di ripeterlo - segnati da profonde trasformazioni economiche, organizzative, sociali, e da relazioni sindacali non assestate⁵⁵.

Da questa seconda angolazione si consideri, in particolare, che la più stringente connessione con l’attività esercitata dall’impresa può comprendersi, in astratto e con i limiti segnalati, se volta a definire il contratto collettivo maggiormente appropriato al contesto lavorativo, ma non altrettanto può dirsi per la definizione del perimetro di misurazione della rappresentatività comparativa, presentando, a tal fine, il rischio di determinare un ambito troppo ristretto a scapito dell’ampiezza e della responsabilità dell’azione sindacale.

Come il settore, dunque, anche l’attività economica, ai nostri fini, non presenta carattere univoco né, più in generale, risulta appagante.

7. L’obbligatoria scelta del territorio nazionale per il rispetto del principio di cui all’art. 39 co. 1 Cost. e il giusto rilievo della presenza sindacale nel contesto produttivo

Rimane da esaminare l’ultima opzione, il criterio del territorio nazionale: come prima anticipato, a mio avviso da preferire, sia pure con qualche ostacolo da considerare⁵⁶.

Questo criterio assume rilievo perché, come si intuisce da quanto sinora detto, la sent. 156 in nessun passaggio aggiunge altro al termine “nazionale”. Al contempo, in proposito, rimarca il tratto comune alla lett. a) dell’originario art. 19, riferita anch’essa “a uno standard nazionale”⁵⁷, da intendersi ovviamente in senso territoriale, e rinviene «un utile allineamento dei titoli» con l’art. 28 dello Statuto, in cui la legittimazione attiva è indiscutibilmente legata al carattere nazionale-territoriale dell’associazione sindacale⁵⁸.

Va premesso che le perplessità da alcuni manifestate sul riferimento della sent. 156 alla rappresentatività comparativa a livello nazionale - in quanto, si afferma, il legislatore ha considerato la rappresentatività anche ad altri livelli - non paiono fondate, perché il livello nazionale (opportuno ribadirlo) nei rinvii legislativi è assolutamente prevalente.

Sin qui ho analizzato gli ostacoli specifici, pure non marginali, agli altri criteri. Rispetto a questi, ve n’è un altro, insormontabile, più importante perché di carattere teorico-sistematico: la contrarietà rispetto al principio di libertà sindacale di cui all’art. 39 co. 1 Cost., nelle pagine precedenti invitato di pietra. Lo si è lasciato da ultimo - il lettore ricorderà - perché riguarda tutti i criteri in gioco e, in tal modo, si è

⁵⁵ È interessante osservare che la pronuncia della Cass. 572/2026, cit., muove dal nesso tra contratto collettivo e attività economica, richiamando l’art. 2070 c.c., per poi proseguire il predetto percorso.

⁵⁶ Cfr. Trib. di Rovereto, decr., 22 aprile 2026, ancorché con un appiattimento dell’art. 19 sull’art. 28 dello Statuto e senza porsi in alcun modo il problema della comparazione,

⁵⁷ Par. 8.3, cpv. 1; al contempo la Consulta sottolinea che, a differenza del nuovo criterio, “quella lettera si riferiva all’affiliazione confederale”.

⁵⁸ Non v’è qui necessità di tornare sulla differenza, di struttura e di finalità, tra le due norme. Sull’art. 28 dello statuto cfr., da ultimo, L. TEBANO, *La repressione della condotta antisindacale*, in G. AMOROSO-V. DI CERBO-A. MARESCA (diretto da), *Diritto del lavoro*, I Trattati Giuffrè, 2025, vol. I, p. 840 ss.

prima considerato il dibattito relativo a ciascuno di essi. Dibattito che, per converso, mi pare non sempre sufficientemente attento al principio costituzionale: rispetto al quale il criterio del territorio nazionale credo sia il solo compatibile in quanto l'unico ad assumere veste oggettiva, sì da imporsi, nella necessità di una soluzione, alle parti sociali. Argomento, questo, decisivo.

Comincerei con l'osservare che il dibattito successivo alla sent. 156 non mi pare aver fornito argomenti per più o meno radicali rivisitazioni del fondamentale principio di libertà sindacale. Piuttosto, l'impressione è che la centralità assunta dal sindacato comparativamente più rappresentativo e la necessità di un perimetro per la sua valutazione abbiano, in qualche misura, indotto a considerarlo con minore attenzione rispetto al passato. Ma al riguardo, se le vicende delle relazioni sindacali italiane già prima della sent. 156 richiedevano una "razionalizzazione", fin quando non ci sarà un chiaro intervento normativo - che, a parer mio, non potrà non fare i conti con l'intero art. 39 della Costituzione (prospettiva peraltro, come si sa, in dottrina fino a qualche decennio fa autorevolmente se non prevalentemente esclusa) - il principio costituzionale di cui al comma 1 rimane cruciale. È stato eloquentemente (e, anche in questo caso, autorevolmente) scritto - citando più di un "classico" dottrinale e in risposta a chi sposa «un'ottica di esclusiva eteronomia, affidando al legislatore o a un soggetto terzo (il Cnel, il Ministro del lavoro, etc.) la diretta perimetrazione del "campo di gioco" nel quale accertare la rappresentatività» - che la libertà sindacale «va intesa non solo nella pacifica declinazione di libera autodeterminazione della categoria destinataria del contratto collettivo di diritto comune, ma anche come libertà da ogni coazione anche indiretta a concentrare presenza associativa ed elettorale, e quindi strategie, in un contesto piuttosto che in un altro [...] pena un condizionamento eccessivo della libertà organizzativa e strategica del sindacato»⁵⁹. Di contro - si è proseguito - il territorio nazionale è un perimetro di «tipo fisico», che, in quanto tale, si sottrae «alla censura di etero o autodeterminazione (aleatoria) dell'ambito, avendo una [...] sua] realtà per così dire ontologica, non affidata alle opzioni del legislatore o della autonomia collettiva»⁶⁰. E l'accento va posto sul carattere ontologico e non aleatorio alla base di quello che comunque è un criterio eteronomo in difficile equilibrio tra il sistema imposto dall'art. 39 Cost. nel suo complesso - nel quale a mio avviso, torno a ripetere, un siffatto criterio trova appieno collocazione - e la necessità impellente di una soluzione.

Nel dibattito, il criterio territoriale/nazionale al momento, pur non mancando di sostenitori⁶¹, non appare tuttavia prevalente.

Il principale argomento contrario, probabilmente, riguarda la sua possibile estraneità al contesto produttivo dell'azienda: legittimato a essere referente *ex art.* 19 - si osserva - potrebbe essere un sindacato poco o per nulla presente tanto nell'azienda quanto nel relativo settore. Se il problema può esistere, a mio parere è stato però sopravvalutato, e non solo perché difficilmente paragonabile con il principale argomento a favore del criterio in parola - l'essere l'unico compatibile al momento con l'art. 39 co. 1 Cost. -, ma anche perché alla base vi è probabilmente qualche equivoco. Mi spiego.

Non credo possa essere messo in discussione che l'effettiva rappresentatività, costante e immutato elemento di "razionalità" e legittimità dell'art. 19 nella giurisprudenza costituzionale, esprima la necessità di un'azione sindacale riferita non a interessi di piccoli gruppi, bensì a soggetti dalla visuale ampia e responsabile. In questa prospettiva il problema della presenza del sindacato referente

⁵⁹ R. DE LUCA TAMAJO, *Le criticità*, cit., p. 388. Negli stessi termini, più di recente, P. ICHINO, *op. cit.*, p. 311.

⁶⁰ R. DE LUCA TAMAJO, *Le criticità*, cit., p. 396.

⁶¹ Tra gli altri, cfr. I. ALVINO, *RSA e giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 328; P. LAMBERTUCCI, *op. cit.*, p. 189; sia pure con diversi accenti, A. MARESCA, *La nozione*, cit., p. 7; P. TOSI, *op. cit.*, p. 7.

nell'impresa, sino a prima del referendum del 1995, non si è posto. Tant'è che, si è ricordato di recente⁶², per la confederazione di cui all'originaria lett. a) si è giunti finanche a ritenere irrilevante l'estraneità al "settore merceologico" dell'impresa. Ovviamente la questione aveva a che vedere con le ragioni del referendum del 1995, che appunto contestava la rendita storica di rappresentatività delle grandi confederazioni, di cui la lett. a) era di certo espressione. Ma credo che sia un errore non distinguere già concettualmente i due piani. A confondere le acque sono state, con ogni probabilità, più delle ragioni, gli esiti referendari.

In questa prospettiva, anzitutto mi pare opportuna una precisazione.

Come già detto per l'ambito di applicazione dei contratti collettivi, anche per la rappresentatività un conto sono il contesto di lavoro e l'attività svolta dell'impresa, altro il perimetro entro cui la rappresentatività deve misurarsi. L'originaria esperienza dell'art. 19 ne è - ancor più in questa circostanza - indiscutibile dimostrazione: la norma riferiva la rappresentatività richiesta *in primis* all'ambito più esteso possibile, quello confederale, al contempo privava di rilievo l'azienda, non considerando il contratto aziendale. La soluzione può risultare, per vari motivi, non più attuale, però non credo che sia il caso di buttar via il bambino con l'acqua sporca: l'ambito di rappresentatività deve mantenere una sua estensione, pena - ricordavo - la promozione di un sindacato non dall'ampia e responsabile visuale, bensì espressione di interessi circoscritti, in contrasto con la costante giurisprudenza costituzionale sull'art. 19.

Con questo non si vuol certo affermare che la correlazione tra sindacato referente e contesto produttivo nell'art. 19 non abbia importanza. Anche a tal proposito basta rammentare i contenuti già originari della norma statutaria: la presenza potenzialmente ovunque del sindacato confederale (lett. a) e l'applicazione del contratto collettivo nell'unità produttiva (lett. b) ne sono evidente dimostrazione. Più semplicemente, si intende dire che quella correlazione è sempre stata considerata naturale, ossia rimessa alle spontanee dinamiche sindacali, presupponendo che l'RSA non possa mai avere a riferimento un sindacato totalmente estraneo al contesto produttivo in cui deve operare. Infatti, come già rammentato, l'attenzione su di essa prima del referendum e dei suoi esiti non si è mai concentrata. Per converso, nella medesima logica - a mio parere a ragion veduta - si è di recente posto l'accento sull'«iniziativa dei lavoratori», ritenendola centrale proprio per la scelta del sindacato referente, evidentemente non estraneo agli interessi degli stessi lavoratori e quindi all'ambito produttivo⁶³. Requisito, questo dell'iniziativa, sovente trascurato, o forse meglio dire presto accantonato una volta che, già agli inizi degli anni '70, l'obiettivo del legislatore statutario di rinsaldare, nei luoghi di lavoro, il rapporto tra lavoratori e organizzazioni sindacali, anzitutto grandi confederazioni, è stato raggiunto⁶⁴. Oggi, però, non commetterei neanche l'errore opposto, insistendovi su ai fini del collegamento tra sindacato e contesto produttivo. Mi sembrerebbe scelta, per un verso, eccessiva e, per un altro, riduttiva: eccessiva perché è in questione l'istanza di base dell'azione sindacale; riduttiva, perché, ai fini dell'effettiva rappresentatività, il raccordo col luogo di lavoro, come anche l'esperienza insegna, è problematico. Piuttosto, ribadendo l'accento su significato e caratteristiche della rappresentatività secondo quanto sottolineato, nell'attuale scenario l'iniziativa dei lavoratori, ai fini dell'inerenza del sindacato al contesto produttivo, appare discutibile solo là dove - si è condivisibilmente osservato⁶⁵ - la

⁶² P. TOSI, *op. cit.*, p. 2.

⁶³ In proposito cfr. A. MARESCA, *La nozione*, cit., p. 5; I. ALVINO, *RSA e giurisprudenza costituzionale*, cit. p. 329; F. SCARPELLI, *Intervento*, Sapienza Università di Roma, 31 marzo 2026, cit.

⁶⁴ Tornano sul punto, da ultimo, M. BARBIERI, *op. cit.*, p. 2, e NOGLER, *op. cit.*, p. 6.

⁶⁵ F. SCARPELLI, *Intervento*, Sapienza Università di Roma, 31 marzo 2026, cit.

scelta degli stessi lavoratori risulti “strumentale” in quanto rivolta a un sindacato palesemente e del tutto estraneo all’attività di tutela dei loro interessi.

L’inerenza al contesto produttivo, sicché, non risulta caratteristica strutturale della rappresentatività *ex art. 19*. L’attenzione ad essa - utile ribadirlo - appare, piuttosto, conseguenza degli esiti referendari. Più precisamente, in seguito al referendum e al rilievo assunto dal contratto collettivo aziendale, negli anni è stato crescente anche il rilievo delle relative dinamiche, con la ben nota centrale questione del potere di accreditamento del datore di lavoro, appunto speculare al problema della reale presenza del sindacato in azienda. La questione ha assunto tutta la sua problematicità con la c.d. vicenda Fiat e con il conseguente «mutato scenario delle relazioni sindacali», per riprendere ancora le parole della Corte costituzionale, alla base prima della sent. 231/2013 e poi della sent. 156.

E tornando alla possibile violazione dell’esito referendario - da qualcuno sostenuta⁶⁶ - a questo punto dovrebbe essere ancora più chiaro perché il nuovo criterio introdotto dalla sent. 156, con rinnovato spazio centrale alla “nazionalità” del sindacato, esclude problemi al riguardo. Non è inutile peraltro sottolineare, in proposito, pure le novità sostanziali di questo criterio: non solo, come affermato dalla stessa Consulta⁶⁷, l’assenza del riferimento alla confederalità - secondo alcuni richiamata invece in gioco dalla “nazionalità”, ma, a mio avviso, comunque, rispetto a questa, concettualmente e concretamente diversa -, anche la necessaria “comparazione”, cifra dell’integrazione disposta dalla Corte, e la già ricordata conseguente esigenza di un suo «criterio di misurazione»⁶⁸. Per converso, l’ampiezza di visuale e di responsabilità, se si vuole l’impronta solidale che si accompagnano alla “nazionalità”, non credo siano appannaggio del sindacato confederale.

Se si condivide quanto sin qui detto, non v’è motivo di paventare il rischio che il criterio della territorialità/nazionalità premi soggetti sindacali scarsamente rappresentativi nel contesto produttivo (settore/azienda) dove operano i lavoratori a scapito di altri in quel contesto più rappresentativi ma non tali a livello comparativo sul territorio nazionale: è quest’ultimo dato a essere decisivo, laddove il rilievo del primo, nei suoi termini “naturali” e non di effettiva rappresentatività, appare rimesso tendenzialmente alle spontanee dinamiche sindacali.

8. La misurazione della rappresentatività comparativa, vecchi problemi

Il vero scoglio della nazionalità/territorialità sta, piuttosto, nelle modalità per misurare la rappresentatività comparativa, scoglio, però, per qualsiasi ipotesi di perimetrazione di questa misurazione, anche se forse accentuato, per la territorialità/nazionalità, dalla maggiore ampiezza del raffronto, profilo, per intuibili ragioni, in ogni caso non decisivo.

Non intendo tornare su quest’altra rilevante questione, ancor più dopo la sent. 156 ma di portata generale, che rivela appieno la problematicità pure della rappresentatività comparativa, per il suo radicamento nel sistema sindacale di fatto - alla stessa stregua della maggiore rappresentatività -, delle cui debolezze anch’essa non poco risente. Sul versante delle organizzazioni sindacali dei lavoratori è sufficiente, riprendendo l’attenzione da molti riposta sul dato associativo e sul dato elettorale, entrambi valorizzati dal c.d. Testo Unico sulla rappresentanza del 2014, ribadire che, a parer mio, questi dati sono sicuramente importanti, ma potranno avere un peso decisivo solo quando affidabilmente certificati e non più solo espressione di testi normativi dall’efficacia limitata - come ha puntualmente ricordato la sent.

⁶⁶ Cfr., per tutti, P. ICHINO, *op. cit.*, p. 306.

⁶⁷ Par. 8.3.

⁶⁸ V. par. 7.

156⁶⁹ -, non escludendone comunque la combinazione con gli altri indici “tradizionali”, forniti anzitutto dall’esperienza applicativa dell’art. 19. Frattanto, utilizzabili sono questi ultimi, con tutti i loro limiti e conseguenti rischi, dovuti, ancora una volta, all’appartenenza al sistema sindacale di fatto.

Sul versante dei datori di lavoro c’è da registrare invece il già menzionato recentissimo «Documento base sulla misurazione della rappresentanza datoriale» del 7 luglio 2026, che, per la prima volta, dedica specifica attenzione alla verifica della «effettiva rappresentatività» delle loro associazioni, introducendo appositi criteri. Da questo punto di vista si tratta di una novità certamente positiva. Tuttavia, per quanto concerne i criteri, senza entrare nel merito - se non per un rilievo sul criterio del “numero di dipendenti che vedono regolato il proprio rapporto dalla contrattazione collettiva del settore rappresentato”⁷⁰: come emerso nel dibattito a proposito di analoghe ipotesi legislative, non condivisibile giacché l’applicazione del contratto attiene più a una scelta datoriale che al peso rappresentativo del soggetto sindacale⁷¹ - senza entrare nel merito dei criteri, dicevo, anch’essi, al momento, s’inseriscono in una vicenda soltanto negoziale, peraltro precedente pure al confronto con la controparte sindacale. La loro reale incidenza, sicché, dipenderà dal futuro che li attende: senza un seguito legislativo, il passo avanti, sul piano sistematico, sarà fragile, su quello pratico andrà incontro a più di un’incognita.

⁶⁹ V. par. 5.3.3. Attenzione a questa certificazione prestano le «Proposte per un accordo quadro» di Cgil, Cisl, Uil del 17 giugno 2026, ma, anch’esse, per quanto positive, se non sfoceranno in una legge, non risolveranno il problema.

⁷⁰ P. 2.

⁷¹ Il fatto che il criterio in parola, nel Documento, si combini con altri tre («“seniority” dell’organizzazione»; «partecipazione a organismi di rappresentanza europea riconosciuti come parti nel dialogo sociale europeo nell’ambito dei lavori del Comitato economico e sociale europeo (CESE)»; «presenza nel proprio sistema di contrattazione [...] di istituti, strutturati, volti a disciplinare e sostenere forme di welfare contrattuale, integrative rispetto al sistema pubblico di welfare, spettanti alla generalità dei dipendenti ed aventi valore economico») riduce l’ambito della selezione ma non elimina il problema. V’è da aggiungere che, per la medesima ragione, l’attenzione dedicata al criterio dell’applicazione del contratto collettivo anche dal Cnel nella recente riorganizzazione dell’Archivio rileva ad altri fini non per la misurazione della rappresentatività (cfr. al riguardo la precedente nt. 45 nonché G. GENTILE, *op. cit.*, p. 28).