



Numero 3 / 2026

Ettore INNOCENTI

Marco LAI

La nozione di “sindacato comparativamente più rappresentativo” tra legge, giurisprudenza e intese collettive

La nozione di “sindacato comparativamente più rappresentativo” tra legge, giurisprudenza e intese collettive

Ettore INNOCENTI

Marco LAI

Centro Studi Formazione Cisl

Sommario: 1. Premessa. - 2. La maggiore rappresentatività comparata nella sentenza della Corte Cost. n. 156/2025. - 3. Il rilievo della nozione di *sindacato comparativamente più rappresentativo* nei più recenti provvedimenti legislativi. - 4. I criteri per misurare la rappresentatività comparata delle associazioni sindacali nelle intese collettive.

1. Premessa

Ulteriore impulso acquista più di recente la nozione di *sindacato comparativamente più rappresentativo*, sul piano nazionale.

Ad essa fa riferimento la Corte Cost., nella sentenza n. 156/2025, per riconoscere, tra l'altro, il diritto a costituire rappresentanze sindacali aziendali nei luoghi di lavoro, il cd. “decreto 1° maggio 2026” (d. l. n. 62/2026, convertito con modificazioni dalla legge n. 112/2026) a proposito di *salario giusto* e incentivi nonché la nuova disciplina sulla trasparenza retributiva (d. lgs. n. 96/2026, di attuazione della direttiva Ue 2023/970) e, da ultimo, la piattaforma Cgil-Cisl-Uil, del 17 giugno 2026, per un accordo quadro su contrattazione e rappresentanza ed il correlato documento delle principali associazioni datoriali, del 10 luglio scorso, concernente principi sulla misurazione della rappresentanza datoriale.

Numerosi sono gli aspetti da considerare in via preliminare.

In primo luogo l'espressione *sindacato comparativamente più rappresentativo* non può considerarsi equivalente a quella di *sindacato maggiormente rappresentativo*, utilizzata in prevalenza dal legislatore fino alla metà degli anni '90, dal momento che essa implica una misurazione della rappresentatività comparata tra più soggetti sindacali, secondo parametri e indicatori peraltro da determinare¹.

In realtà tale nozione, che nasce storicamente in funzione di contrasto al fenomeno dei cd. *contratti pirata*², è stata utilizzata non solo come criterio di selezione tra una possibile pluralità di contratti collettivi ma anche come criterio di legittimazione soggettiva delle diverse associazioni sindacali, nella prospettiva di un rafforzamento del nostro sistema di relazioni industriali. E' da osservare che anche un sistema autonomo e volontarista, quale quello italiano, ha infatti bisogno di un minimo di istituzionalizzazione (non necessariamente attraverso un intervento legislativo di carattere invasivo) per operare con efficacia, nella consapevolezza che una contrattazione collettiva di qualità e più ordinate e affidabili relazioni sindacali, vengono a svolgere un ruolo

¹ Cfr. Consiglio di Stato n. 537/2019.

² La nozione di *sindacato comparativamente più rappresentativo* appare per la prima volta nell'art. 2, comma 25, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, in merito alla determinazione della retribuzione imponibile ai fini contributivi; cfr., anche per riferimenti, M. MAGNANI, *Diritto sindacale*, Giappichelli, 2013, 27 ss.

decisivo per lo sviluppo competitivo del nostro Paese e per il mantenimento ed il consolidarsi dello stesso sistema democratico.

Ulteriore profilo è quello dei soggetti legittimati dalla legislazione di rinvio. E' da ritenere, sebbene il legislatore non sia sempre puntuale al riguardo ³, che debbano considerarsi, accanto alle associazioni sindacali dei lavoratori ⁴, anche le associazioni datoriali, come del resto affermato in via amministrativa ⁵ e in giurisprudenza ⁶. L'indicazione è utile anche in prospettiva ai fini di una più chiara definizione degli indici di rappresentatività nel campo pressochè inesplorato dell'associazionismo datoriale ⁷.

Altro aspetto da considerare è la distinzione tra la formulazione “contratti collettivi stipulati *dalle* associazioni sindacali comparativamente più rappresentative” e “contratti collettivi stipulati *da* associazioni sindacali comparativamente più rappresentative”, venendosi con quest'ultima (utilizzata a partire dal d.lgs. n. 276/2003, attuativo della cd. “legge Biagi”, fino ad epoca recente) a legittimare la possibilità di accordi separati, semprechè sul versante sia dei lavoratori che delle imprese il contratto collettivo risulti sottoscritto da associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Si tratta d'altro lato di definire quali siano i parametri e gli indicatori per accertare la effettiva rappresentatività comparata, ivi compresa la fissazione di determinati limiti di soglia, fermo restando che in un ordinamento, quale quello italiano, fondato sulla libertà sindacale (art. 39, comma 1, Cost.), tale operazione dovrebbe essere prioritariamente prerogativa delle stesse parti sociali.

Di decisivo rilievo è infine la delimitazione dell'ambito entro cui misurare la rappresentatività comparata. Il legislatore, così come la giurisprudenza, prende come principale riferimento il *settore*, secondo la classificazione Ateco delle attività economiche e produttive elaborata dall'Istat e utilizzata dal Cnel, da rapportare all'attività principale o prevalente esercitata dall'impresa. Sul punto è opportuno precisare l'ambigua sovrapposizione concettuale, presente spesso in dottrina, tra settore merceologico, che costituisce un dato economico oggettivo, ancorchè soggetto a rapide trasformazioni, e categoria contrattuale, i cui perimetri sono liberamente definiti dalle parti sociali firmatarie ⁸. Tale distinzione risulta del tutto evidente qualora si pensi che i perimetri contrattuali, cioè l'ambito di applicazione dei contratti collettivi come definiti dalle parti firmatarie, possono venire ad interessare più settori merceologici.

E' altresì da precisare che il riferimento alla maggiore rappresentatività comparata riguarda le associazioni sindacali e non i contratti collettivi. Sarebbe improprio sostituire il criterio di misurazione della rappresentatività delle parti stipulanti con quello della diffusione dell'applicazione dei contratti collettivi. L'applicazione di un contratto può infatti essere frutto di una scelta del datore di lavoro dettata da valutazioni di convenienza economica, a prescindere da

³ Cfr. ad esempio l'art. 51, d. lgs. n. 81/2015, dove ci si riferisce genericamente a “...associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale...”; anche per riferimenti cfr. M. LAI, *Una “norma di sistema” per contrattazione e rappresentanza*, in *DRI*, 2017, 45 ss.

⁴ Anche se talora il legislatore si riferisce alle *organizzazioni* dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (cfr. ad esempio art. 7, comma 2, d. l. n. 62/2026), il termine è più propriamente da intendere come *associazioni*, dal momento che solo forme di aggregazione stabili e formalizzate sono in grado di sottoscrivere contratti collettivi sul piano nazionale.

⁵ Cfr., tra le altre, circ. Min. lavoro n. 3/2016, che richiama risposta ad interpello n. 27/2015.

⁶ Cfr., tra le altre, Trib. Campobasso, 10 aprile 2024.

⁷ Cfr. *infra*

⁸ Cfr., tra gli altri, anche per riferimenti G.G. CRUDELI, *L'ambito di misurazione della rappresentanza datoriale: perimetro e categoria contrattuale*, in *RIDL*, 2025, I, 145 ss.

vincoli associativi⁹. D’altro lato non vi è dubbio che il dato quantitativo, di applicazione dei contratti collettivi in un determinato settore, venga a rappresentare un indice significativo di consenso delle parti stipulanti (ora espressamente riconosciuto tra i criteri di misurazione della rappresentatività datoriale)¹⁰.

2. La maggiore rappresentatività comparata nella sentenza della Corte Cost. n. 156/2025

La sentenza della Consulta n. 156/2025 trae origine dalla questione di legittimità costituzionale dell’art. 19, c. 1, St. lav., sollevata con riguardo all’esclusione delle «associazioni sindacali “maggiormente o significativamente rappresentative” dalla possibilità di costituire rappresentanze sindacali aziendali»¹¹.

A fronte dell’azione di repressione della condotta antisindacale esercitata da ORSA – Settore trasporti autoferro TPL – contro il diniego opposto da SETA (Società Emiliana Trasporti Autofiloviari) alla costituzione della RSA, il Tribunale di Modena rileva innanzitutto come all’interno dell’unità produttiva interessata l’organizzazione sindacale ricorrente vanti «un numero di iscritti superiore al 20 per cento dei lavoratori sindacalizzati, pari a circa il 10 per cento della forza lavoro complessiva»¹².

Alla luce di tale considerazione, ritenendo la mancata ammissione di ORSA alle trattative per la contrattazione collettiva aziendale una violazione del principio di eguaglianza *ex* art. 3 Cost. – «sotto il profilo della disparità di trattamento tra sindacati» – nonché «del pluralismo e della libertà di azione sindacale *ex* art. 39 Cost.», il giudice adito chiede alla Corte costituzionale in via principale di dichiarare l’incostituzionalità del riferimento nell’art. 19, c. 1, St. lav. alla firma della contrattazione collettiva applicata e, in via subordinata, «di estendere la legittimazione alla costituzione di RSA anche ai sindacati che abbiano acquisito una “significativa o maggioritaria rappresentatività” su base aziendale»¹³.

In particolare, il *thema decidendum* consiste nella configurabilità o meno della partecipazione alla trattativa preliminare alla sottoscrizione del contratto collettivo applicato come criterio di rappresentatività – introdotto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 231/2013 – idoneo ad evitare il rischio di abuso del c.d. potere datoriale di accreditamento. Al riguardo, fermo restando quanto stabilito dal Testo Unico sul pubblico impiego (d.lgs. n. 165/2001) e dal Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014¹⁴, il principio civilistico della buona fede – che le parti

⁹ Il dato della maggiore diffusione quantitativa del Ccnl non è pertanto decisivo ai fini della maggiore rappresentatività comparata, rilevando, più propriamente, la rappresentatività dei soggetti stipulanti, ed in particolare della parte sindacale dei lavoratori nel settore di riferimento, cfr. Trib. Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento, n. 106 e n. 107, del 29 giugno 2026.

Cfr. S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *LD*, 2020, 205.

¹⁰ Cfr. M. TIRABOSCHI, *Prima lettura del decreto lavoro del 1° maggio*, in *Bollettino ADAPT*, 4 maggio 2026, n. 17.

¹¹ C. cost. 30 ottobre 2025, n. 156, punto 1 del *Ritenuto in fatto*.

¹² Ivi, punto 1.1.1., lett. b) del *Ritenuto in fatto*.

¹³ Ivi, punti 1.3.2. e 1.4. del *Ritenuto in fatto*.

¹⁴ Per quanto concerne il pubblico impiego, la selezione degli interlocutori negoziali avviene sulla base di una misurazione oggettiva della rappresentatività sindacale: «l’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) [...] ammette alla contrattazione collettiva nazionale le organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto o nell’area una rappresentatività non inferiore al 5 per cento, considerando a tal fine la media tra i dato associativo (deleghe contributive

dovrebbero osservare «nello svolgimento delle trattative e nella formazione del contratto» (art. 1337 c.c.) – si ritiene un presidio debole di selezione delle OO.SS. legittimate a costituire RSA titolari dei diritti sindacali sanciti dal titolo III St. lav.

Pertanto, fatto salvo il criterio di rappresentatività riconducibile alla negoziazione del contratto collettivo applicato, la Corte dichiara l'incostituzionalità dell'art. 19, c. 1, St. lav. «nella parte in cui non prevede che le rappresentanze sindacali aziendali possano essere costituite ad iniziativa dei lavoratori [...] anche nell'ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale». Nel rigettare l'istanza principale del Tribunale di Modena, si accorda dunque prevalenza al parametro della maggiore rappresentatività comparata sul piano nazionale rispetto alla rappresentatività maggioritaria o significativa evocata in via subordinata¹⁵. Secondo un'interpretazione teleologica, coerente alla finalità selettiva che ha ispirato il legislatore del 1970 nel regolare l'accesso alla legislazione promozionale sulla base della «effettività dell'azione sindacale» (in tal senso C. cost. n. 244/1996), l'ambito di misurazione della rappresentatività nazionale delle OO.SS. si configura nel settore di riferimento dell'unità produttiva interessata dalla costituzione della RSA, identificabile tramite il codice ATECO dell'impresa in questione¹⁶.

L'interpretazione proposta trova riscontro nella giurisprudenza di merito successiva alla sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025. Al riguardo, meritano una menzione il decreto emesso dal Tribunale di Perugia in data 16 gennaio 2026, che individua nella capacità delle OO.SS. di imporsi «nel settore di riferimento pur non sottoscrivendo alcun contratto di lavoro e non partecipando alle relative trattative»¹⁷ la *condicio sine qua non* ai fini della costituzione della RSA, e

rilasciate dai lavoratori) e il dato elettorale (voti ottenuti nelle elezioni delle RSU), dal che deriva la legittimazione a costituire RSA dell'organizzazione sindacale ammessa alla trattativa su questa base percentuale» (C. cost. n. 156/2025, cit., punto 5.3.1. del *Considerato in diritto*). Al contempo, la parte terza del Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014 prevede «un sistema di certificazione della rappresentatività [...] in base al quale l'associazione dei lavoratori che raggiunge la soglia del 5 per cento, quale media fra dato associativo e dato elettorale, si intende partecipante alle trattative contrattuali» (ivi, punto 5.3.2.).

¹⁵ C. cost. n. 156/2025, cit., punto 9 del *Considerato in diritto*. Secondo la Corte, elevata «a modello dall'art. 2, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, la figura dei sindacati comparativamente più rappresentativi è divenuta il punto di riferimento dell'evoluzione normativa, specie nell'ambito della negoziazione collettiva, anche in funzione di contrasto ai fenomeni di *dumping* indotti dalla prassi dei cosiddetti contratti – pirata. Alle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale si riferiscono, tra gli altri, l'art. 8, comma 1, del decreto – legge 13 agosto 2011, n. 138 [...], relativo alla contrattazione collettiva di prossimità [...], e l'art. 51, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 [...], concernente l'integrazione pattizia della tipologia contrattuale. Più di recente, tale riferimento si rinviene anche nell'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici [...]), in ordine al contratto collettivo applicabile al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni, e nell'art. 2, comma 1, lettera e) della legge 15 maggio 2025, n. 76 (Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori [...])» (ivi, punto 8.1.).

¹⁶ Un'argomentazione a favore di tale interpretazione si ricava dall'associazione costante da parte del legislatore stesso tra la maggiore rappresentatività comparata sul piano nazionale e la delimitazione settoriale. Al riguardo, basti pensare all'art. 29, c. 1 *bis*, d.lgs. n. 276/2003, che riconosce al personale del settore privato impiegato nell'appalto o nel subappalto di opere e servizi «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 rappresentative sul piano nazionale, applicato nel settore e per la zona strettamente connessi con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto». Cfr. 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 *GC.com*, 3 novembre 2025, pp. 6 – 8 *passim*. V. anche S. CIUCCIOVINO, *I requisiti di rappresentatività sindacale per la costituzione delle RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025*, in *RIDL*, 2026, I, p. 29 che, interrogandosi se «ai fini del nuovo art. 19 St. lav. (è) sia sufficiente per una oo.ss. essere comparativamente più rappresentativa a livello nazionale in qualsiasi settore merceologico per avanzare la pretesa di costituire r.s.a. in un'azienda, o questa prerogativa (è) sia limitata alle oo.ss. del settore di appartenenza dell'azienda», ritiene la seconda soluzione «più consona a rispecchiare la ratio selettiva e la storia dell'art. 19 St. lav., in grado di inverare un pluralismo selettivo più prossimo all'azienda e meno astratto».

¹⁷ Trib. Perugia 16 gennaio 2026, p. 4.

la sentenza del Tribunale di Trani n. 622/2026 che, nel ribadire come «la valutazione di rappresentatività debba essere compiuta settore per settore, mediante comparazione tra organizzazioni sindacali concorrenti nello stesso ambito produttivo»¹⁸, configura la classificazione operata dall'Istat e dal Cnel come «parametro oggettivo e istituzionale di individuazione dei settori economici e dei contratti collettivi di riferimento»¹⁹.

Infine, un'ulteriore questione ermeneutica riguarda il metodo comparativo di selezione dei sindacati nell'ambito dei quali costituire le RSA. In ottemperanza alla *ratio* selettiva dell'art. 19, c. 1, St. lav., appare ineludibile la fissazione di una soglia minima di rappresentatività da cui procedere alla comparazione tra le associazioni sindacali sul piano nazionale, rispetto alla quale acquista particolare rilievo sotto il profilo interpretativo il rinvio a quanto stabilito dal Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014 e, più in generale, al sistema di autoregolamentazione elaborato per il settore privato a livello interconfederale nonché al Testo Unico sul pubblico impiego ²⁰.

3. Il rilievo della nozione di *sindacato comparativamente più rappresentativo* nei più recenti provvedimenti legislativi

Con l'approvazione del cd. “decreto 1° maggio 2026” (d. l. n. 62/2026) si è deciso di intervenire a tutela delle basse retribuzioni con l'introduzione del cd. *salario giusto*, piuttosto che tramite la fissazione di un salario minimo per legge, prendendo come parametro di riferimento il trattamento economico complessivo (Tec) definito nei contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative.

Si valorizza il ruolo della contrattazione collettiva, riconoscendola espressamente come lo *strumento* per la determinazione del salario giusto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 36, comma 1, Cost., dando così attuazione non solo al principio di sufficienza, sul quale si è finora attestata la giurisprudenza, ma anche a quello di proporzionalità (art. 7, comma 1).

In particolare “ai fini dell'individuazione del salario giusto, si fa riferimento al trattamento economico complessivo definito dai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo al settore e alla categoria produttiva di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro”. (art. 7, comma 2).

Il decreto non indica dunque una soglia salariale valida per tutti i lavoratori ma punta a rafforzare la contrattazione collettiva di qualità, tramite il riferimento al Tec, che viene ad assicurare tutele più ampie del salario minimo, con valori, tra l'altro, da differenziare a seconda della qualifica e dell'inquadramento del lavoratore.

¹⁸ Trib. Trani 10 marzo 2026, n. 622, punto 7 delle *Ragioni in fatto e in diritto della decisione*.

¹⁹ Ivi, punto 9 delle *Ragioni in fatto e in diritto della decisione*. Nel caso di specie, concernente la sovrapposizione tra la contrattazione collettiva nazionale delle telecomunicazioni (TLC) e quella dei Business Process Outsourcer (BPO), il Tribunale di Trani identifica nel Gruppo ATECO di appartenenza dell'impresa l'ambito di misurazione della maggiore rappresentatività comparata sul piano nazionale.

²⁰ In tal senso v. B. CARUSO, *La rappresentatività sindacale dopo la sentenza della Corte cost. n. 156/2025: dalla soluzione arbitrale alla supplenza sistemica*, in *GC.com*, 7 novembre 2025, p. 8 secondo cui il «costante riferimento della Corte ai modelli del lavoro pubblico e al Testo Unico della rappresentanza come “standard” rileva [che] [...] tali modelli [...] ricevono oggi un avallo istituzionale che li proietta in una dimensione quasi normativa».

Oltre alle ambiguità sopra evidenziate ²¹, rimangono aperte questioni interpretative di non poco conto, quali l'esatta identificazione del *settore* e della *categoria produttiva* di riferimento, nonché cosa debba intendersi per *natura giuridica* delle imprese (industria, artigianato, commercio, cooperative) e quali siano le conseguenze di una data *dimensione* di impresa ²².

In ogni caso decisivo per tale operazione, utilizzando la banca dati del Cnel dei contratti collettivi di lavoro da raccordare con i settori Ateco ²³, è il raffronto con l'attività principale o prevalente esercitata dal datore di lavoro. Occorre infatti partire “dal basso”, verificando l'attività economica effettivamente esercitata (oggetto sociale, attività lavorative svolte...), per risalire al perimetro settoriale di riferimento, nell'ambito del quale tra tutti i Ccnl afferenti in tutto o in parte all'attività esercitata, individuare quelli sottoscritti dalle associazioni datoriali e dei lavoratori comparativamente più rappresentative ²⁴.

L'indicata prospettiva di valorizzazione della contrattazione collettiva pare tuttavia in parte contraddetta dal passaggio, operato in sede di legge di conversione (n. 112/2026) del “decreto 1° maggio 2026”, da un rinvio generale al Tec, come determinato dai contratti collettivi nazionali delle associazioni comparativamente più rappresentative, ad una sua definizione legale, con indicazione delle componenti, quanto meno per categorie generali (componenti fisse e continuative, prestazioni di welfare contrattuale, altre indennità) ²⁵.

Ai sensi del comma 4-bis, dell'art. 7, il Tec è costituito “da tutte le voci retributive fisse e continuative, dirette, indirette e differite, definite dai contratti collettivi nazionali di lavoro di cui al medesimo comma 2, comprese le mensilità aggiuntive e le indennità fisse e continuative, nonché dalle prestazioni di welfare contrattuale spettanti alla generalità dei dipendenti e dagli

²¹ Alle quali si può aggiungere l'utilizzo del plurale in relazione ai contratti collettivi nazionali da prendere a riferimento per il Tec, il che presuppone la possibilità di individuare una pluralità di contratti leader nell'ambito del settore e della categoria produttiva. Diverso è invece il caso in cui l'impresa si avvalga di un contratto collettivo non qualificato dalla rappresentatività dei suoi firmatari (art. 7, comma 3, d. l. n. 62/2026), in cui si utilizza il singolare; per considerazioni sul punto, cfr. M. MARAZZA, [Ordinare il sistema dei rinvii di legge a sindacati e/o contratti collettivi qualificati: appunti per una ricostruzione sistemica dei criteri selettivi, in q. rivista, n. 2/2026](#), 19-20.

²² Cfr. in particolare, G. GALLI, A. VALFRE', *Giusto salario: potenzialmente un cambiamento importante*, in *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, Università Cattolica, 10 luglio 2026.

²³ L'Istat distingue attualmente, ai fini della classificazione Ateco, 21 settori economici (cd. sezioni generali), che si suddividono a loro volta in divisioni, gruppi, classi e categorie. Si ricorda che i codici Ateco sono necessari ai fini fiscali, contributivi e statistici, oltre ad essere essenziali per accedere ad agevolazioni statali, garantire la sicurezza sul lavoro e partecipare a bandi pubblici. La Banca dati del Cnel aggrega i contratti collettivi nazionali di lavoro in 13 macro-settori economici, suddivisi a loro volta in 96 settori contrattuali. Ad ogni settore contrattuale vengono abbinati i contratti collettivi (a ciascun contratto collettivo è attribuito un codice alfanumerico unico) in ragione delle attività che sono ricomprese nel rispettivo campo di applicazione. Più di recente si è completato il raccordo tra Banca dati del Cnel con i codici Ateco 2025. Il codice alfanumerico unico che identifica ciascun Ccnl viene associato ai codici della nomenclatura Ateco 2025 delle attività economiche che sono indicate nel campo di applicazione del Ccnl. Ciò in particolare al fine di fornire alle stazioni appaltanti che bandiscono procedura di gara per l'affidamento di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, informazioni utili a individuare il Ccnl applicabile ai lavoratori dipendenti impiegati dall'impresa che si aggiudica la gara (d. lgs. n. 36/2023, allegati I.01, “contratti collettivi”, art. 2); cfr. [archiviocontratti@cnel.it](#).

²⁴ Cfr. S. CIUCCIOVINO, *cit.*, 206.

²⁵ Di diverso avviso S. SPATTINI, *La misura del salario giusto: le componenti del trattamento economico complessivo*, secondo la quale “la definizione legale del trattamento economico complessivo non sottrae spazio all'autonomia collettiva, né esaurisce il ruolo della contrattazione collettiva”, in *Bollettino ADAPT*, 29 giugno 2026, n. 25. Cfr. per considerazioni critiche F. ROTONDI, A. TURSI, [Il salario giusto e il contratto collettivo: l'anima corporativa del decreto di maggio \(artt. 7 e 8\), in q. Rivista, n. 2/2026](#), che vedono nell'introduzione del *salario giusto* una possibile limitazione dell'autonomia collettiva, in violazione dell'art. 39, comma 1, Cost. Richiamando la giurisprudenza in tema di omnicomprensività della retribuzione è da sottolineare che rimane affidata alla contrattazione collettiva, e nell'ambito di questa all'autonomia individuale, la definizione della misura, delle modalità e dei criteri di erogazione della retribuzione. Sarà dunque un problema di interpretazione della volontà contrattuale, accertare il significato delle espressioni di volta in volta utilizzate.

eventuali altri istituti o indennità aventi valore economico, definiti dagli stessi contratti collettivi. Sono in ogni caso escluse le voci retributive discrezionali e variabili attribuite ai singoli lavoratori". Le intese applicative, mediante Linee guida interconfederali, e gli stessi contratti collettivi di categoria, non potranno infatti prescindere dall'impianto prefigurato da tale disposizione.

Sul punto è da osservare che la piattaforma Cgil-Cisl-Uil per un accordo quadro con le associazioni datoriali, del 17 giugno scorso, fornisce una definizione più ampia e dettagliata rispetto al disposto legislativo, comprendendo ad esempio nel Tec le riduzioni di orario di lavoro (Rol), nonché prestazioni di welfare contrattuale che siano "universali, esigibili ed economicamente quantificabili". D'altro lato le differenze tra contratti dovranno essere accertate attraverso il confronto tra le singole componenti retributive che concorrono alla determinazione del trattamento economico complessivo, secondo un criterio di comparazione analitica e non meramente compensativa o per saldo finale. In materia il futuro accordo interconfederale dovrebbe limitarsi a definire una metodologia comune, da declinare da parte dei diversi Ccnl in base alle specificità settoriali.

Più in generale è da richiamare il necessario collegamento tra *salario giusto* ed incentivi pubblici; le imprese che intendono usufruire di benefici pubblici dovranno infatti dimostrare di riconoscere al lavoratore un trattamento economico individuale non inferiore al trattamento economico complessivo determinato secondo la nuova disciplina (art. 7, comma 5). L'integrale applicazione della contrattazione collettiva (quindi non solo la parte economica ma anche quella normativa) sottoscritta da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative è del resto da tempo requisito per il godimento di benefici normativi e contributivi (cd. *norme incentivo*), a partire da quanto stabilito dall'art. 1, comma 1175, della legge n. 296/2006, e più volte ribadito in sede amministrativa²⁶. La normativa in esame non supera d'altro lato la disciplina in materia di appalti pubblici (art. 11, d. lgs. n. 36/2023), che si configura di carattere speciale; in particolare riguardo a quanto stabilito nell'allegato I.01 (introdotto dal d. lgs. correttivo n. 209/2024) nel quale sono definite le componenti retributive e normative che determinano l'equivalenza contrattuale.

Di rilievo inoltre le novità in materia di trasparenza del mercato del lavoro; le posizioni di lavoro pubblicate sulla piattaforma del Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (Sisl), dovranno infatti riportare l'indicazione del Ccnl applicato dal datore di lavoro, il codice alfanumerico unico assegnato dal Cnel ed il trattamento economico corrispondente alla qualifica richiesta (art. 7, comma 6). Previsione che si lega, tra l'altro, ai nuovi obblighi di informazione a carico del datore di lavoro che, nel settore privato, deve comunicare al lavoratore il codice alfanumerico unico del Ccnl applicato, al momento dell'assunzione e riportarlo nella busta paga (art. 11)²⁷.

Problematico è il riallineamento della contrattazione in dumping o in settori o imprese con bassa presenza sindacale. Se il Tec viene ora a rappresentare il parametro legale della *giusta retribuzione*, ai sensi e per gli effetti dell'art. 36, comma 1, Cost., si pone infatti la questione, in assenza di un regime transitorio, di come accompagnare le imprese che applicano contratti collettivi anche sensibilmente meno onerosi di quelli sottoscritti dalle associazioni sindacali comparativamente

²⁶ Cfr., tra le altre, circ. Inl n. 3/2018.

²⁷ La disciplina in esame si completa con le norme in materia di monitoraggio e raccolta dati in materia retributiva (art. 8), tramite anche la elaborazione, con cadenza almeno annuale, da parte del Cnel, d'intesa con il Min. del lavoro, di un Rapporto nazionale sulle retribuzioni, articolato per settori economici omogenei e per ambiti territoriali omogenei (art. 9), nonché di (parziale) adeguamento automatico delle retribuzioni in caso di mancato rinnovo del Ccnl entro i 9 mesi successivi alla data di scadenza (art. 10).

più rappresentative, ad allinearsi alla nuova disciplina²⁸. Ferma restando l'impossibilità del ricorso alla contrattazione in deroga, ex art. 8, d. l. n. 138/2011, stante il rilievo di attuazione di principi costituzionali della disposizione in esame, un ruolo significativo può essere svolto in sede di intese applicative²⁹.

Tra i recenti interventi legislativi vale la pena citare anche il d.lgs. n. 96/2026, che ha recepito nell'ordinamento italiano la direttiva (UE) 2023/970 in materia di parità di retribuzione tra uomini e donne attraverso la *trasparenza retributiva*. Per ciò che qui interessa, rileva l'introduzione di una presunzione legale relativa di conformità ai principi di parità retributiva e di trasparenza riconducibile alla «applicazione di un contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato da organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale» (art. 4, c. 1), con inversione parziale dell'onere probatorio a carico del datore di lavoro in presenza di trattamenti retributivi individuali discriminatori. Fatta salva la maggiore rappresentatività comparata dei soggetti stipulanti, nel rinviare all'applicazione della contrattazione collettiva nazionale di qualità, il ricorso alla preposizione semplice 'da' sembra ammettere la possibilità di accordi separati³⁰.

Inoltre si opera una valorizzazione dei Ccnl sottoscritti dalle “organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”, in riferimento alle nozioni di “stesso lavoro” (art. 4, c. 2, lett. a) nonché di “lavoro di pari valore” (art. 4, c. 2, lett. b)³¹.

4. I criteri per misurare la rappresentatività comparata delle associazioni sindacali nelle intese collettive

Si è detto come il tema della rappresentatività delle associazioni sindacali sia logicamente distinto dal grado di diffusione dei contratti collettivi, cioè il numero di imprese e lavoratori a cui il contratto viene applicato. Il dato quantitativo, di effettiva applicazione di un contratto collettivo, può d'altro lato considerarsi un indice significativo di consenso dei soggetti firmatari e, come vedremo, viene ora riconosciuto, quanto meno sul versante datoriale, come uno dei criteri su cui misurare la rappresentatività comparata ai fini istituzionali e soprattutto ai fini contrattuali.

²⁸ Il Tec si configura infatti come la soglia inderogabile che il datore di lavoro è tenuto comunque a rispettare anche quando applichi un diverso contratto collettivo (cfr. art. 7, commi 3 e 4).

²⁹ Si è osservato come “...proprio nella fase in cui devono ancora essere definiti con sufficiente certezza e uniformità i criteri di composizione e comparazione del trattamento economico complessivo può aprirsi uno spazio prezioso per criteri condivisi, tabelle di raccordo, verifica degli inquadramenti e delle componenti economiche rilevanti, nonché per percorsi assistiti, dove opportuno, dal Ministero e dai servizi ispettivi”, cfr. M. TIRABOSCHI, *Salario giusto e uscita dalla contrattazione pirata dopo il decreto 1° maggio: nessuno spazio per accordi in deroga ex art. 8*, in *Bollettino ADAPT*, 31 agosto 2026, n. 30.

³⁰ Cfr. M. MARAZZA, op. ult. cit., p. 11 secondo cui la norma in esame «sembra legittimare anche solo una organizzazione sindacale, purché scelta tra quelle comparativamente più rappresentative, a stipulare l'accordo oggetto di rinvio».

³¹ Per “stesso lavoro” si intende: «prestazione lavorativa svolta nell'esercizio di mansioni identiche o riconducibili alla stessa qualifica esemplificativa nell'ambito del medesimo livello retributivo e categoria legale di inquadramento previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) applicato dal datore di lavoro o, in mancanza, dal CCNL siglato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale per il settore di riferimento» (art. 4, c. 2, lett. a); per “lavoro di pari valore” si intende: «prestazione lavorativa diversa svolta nell'esercizio di mansioni comparabili, previste dai livelli di inquadramento stabiliti dal CCNL applicato dal datore di lavoro o, in mancanza, dal CCNL siglato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale per il settore di riferimento» (art. 4, c. 2, lett. b). Fermo restando il rischio di *dumping* contrattuale scaturente dal rinvio *in primis* al CCNL applicato, l'utilizzo della preposizione articolata 'dalle' lascia presagire come, a differenza della presunzione legale di conformità del primo comma, dell'art. 4, le nozioni in questione facciano rinvio all'unica contrattazione collettiva nazionale di qualità stipulata da tutte le OO.SS. comparativamente più rappresentative nel settore di riferimento.

Rispetto ai parametri con cui accertare la maggiore rappresentatività comparata, per quanto riguarda le associazioni dei lavoratori, già l'accordo Cgil-Cisl-Uil/Confindustria, del 31 maggio 2013, poi confluito nel cd. *Testo unico sulla rappresentanza*, del 10 gennaio 2014, stabilisce, ai fini della contrattazione collettiva nazionale, una soglia del 5% quale media tra dato associativo (numero di iscritti) e dato elettorale (voti ottenuti nelle elezioni delle Rsu). Analoghi accordi sulla rappresentanza sono stati raggiunti per i diversi settori produttivi, con gli opportuni adattamenti (così ad esempio, nell'accordo interconfederale sottoscritto da Confcommercio-Imprese per l'Italia, il 26 novembre 2015, oltre al dato associativo ed elettorale, specifico rilievo viene ad assumere l'attività svolta nell'ambito della gestione amministrativa delle politiche passive-pratiche per la disoccupazione- e in quello della vertenzialità, individuale e collettiva; nell'accordo per il settore artigiano, del 23 novembre 2016, il rilievo del sistema della bilateralità).

Più complessa è la verifica della maggiore rappresentatività comparata sul versante datoriale, dove più labili sono i confini tra le diverse associazioni datoriali e numerosi i casi di imprese che applicano contratti collettivi che poco hanno a che fare con l'attività principale svolta ³².

In data 17 giugno 2026 Cgil, Cisl e Uil hanno sottoscritto la piattaforma *Proposte per un accordo quadro*, propedeutica al confronto con le controparti datoriali, avente ad oggetto una pluralità di tematiche: assetti contrattuali, rappresentanza, formazione, salute e sicurezza, partecipazione.

E' da sottolineare la novità metodologica riscontrabile nel meccanismo di rinvio al livello interconfederale, richiamato in premessa. Tale piattaforma, infatti, «deve trovare realizzazione attraverso un Accordo quadro tra CGIL, CISL, UIL e le associazioni datoriali dei diversi ambiti settoriali e natura di impresa, nel settore privato, che individui le regole generali in maniera coordinata e omogenea, a cui faranno seguito specifici accordi interconfederali di ambito, su materie ad essi demandate, al fine di cogliere peculiarità e caratteristiche dei settori».

Nella sezione dedicata alla rappresentanza particolare rilievo acquista la volontà delle parti firmatarie di portare a concreto compimento gli accordi interconfederali vigenti, anche tramite un loro aggiornamento normativo e l'implementazione procedurale, in particolare nei rapporti con Inps, Inl e Ministero del Lavoro. Si demanda agli accordi interconfederali di ambito specifico la facoltà di definire criteri ulteriori di rappresentatività sindacale rispetto alla media tra dato associativo e dato elettorale, in grado non soltanto di cogliere le peculiarità settoriali, ma anche di consentire a sindacati diversi dai confederali di concorrere alla misurazione. Inoltre ci si impegna a individuare strumenti volti a favorire la diffusione della rappresentanza nei luoghi di lavoro, estendendo le elezioni delle RSU anche nelle realtà di minori dimensioni, con l'introduzione, tra l'altro, di meccanismi che consentano l'elezione delle RSU anche su iniziativa dei lavoratori.

Negli accordi interconfederali dovranno poi essere definite regole comuni riguardo a: obbligatorietà nelle comunicazioni UNIFORMI da parte delle imprese delle deleghe di iscrizione alle organizzazioni sindacali; regolamentazione del livello di contrattazione e di rappresentanza a livello aziendale e/o territoriale; diritto da parte delle organizzazioni sindacali di verificare la corretta comunicazione delle deleghe sindacali; regolamentazione delle controversie relative all'elezione delle RSU.

Di interesse infine – nell'ottica di distinzione tra settore merceologico e categoria contrattuale ai fini della nozione di maggiore rappresentatività comparata sul piano nazionale (v. par. 2) – la prospettiva di disciplinare il deposito dei contratti secondo modalità condivise in base alle quali «tutti i CCNL dovranno indicare il proprio campo di applicazione e la corrispondenza con i codici

³² Si è riportato il caso di Ibm Italia che applica ancora il contratto dei metalmeccanici malgrado oramai da tempo sia un'azienda di servizi e consulenza; cfr. più ampiamente G. GALLI, A. VALFRE' *cit.*

ATECO di riferimento, condividendolo con i firmatari dell’Accordo Quadro di parte sindacale e datoriale»³³.

In data 10 luglio 2026 è stato sottoscritto da 14 associazioni datoriali (AGCI, ANIA, Casartigiani, CLAAI, CNA, Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confcooperative, Confesercenti, Confetra, Confindustria, Confservizi e Legacoop) un documento base su *Principi sulla misurazione della rappresentanza datoriale*.

L’ accordo ha per finalità quella di definire criteri oggettivi e affidabili volti a misurare la rappresentanza datoriale alla luce delle ultime novità legislative (legge n. 112/2026 e d. lgs. n. 96/2026), che assegnano alla contrattazione collettiva sottoscritta da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale un ruolo centrale in materia di trasparenza salariale e trattamento economico complessivo anche ai fini dell’accesso agli incentivi pubblici.

E’ da segnalare che rispetto alla piattaforma di Cgil-Cisl-Uil il documento datoriale si limita al solo tema della rappresentanza e non affronta altri aspetti proposti, pur di assoluto rilievo (assetti contrattuali, formazione, salute e sicurezza, partecipazione).

L’intesa distingue tra criteri per la selezione dei soggetti datoriali comparativamente più rappresentativi ai fini istituzionali e criteri di selezione ai fini della contrattazione collettiva.

Per la partecipazione ai tavoli di confronto e interlocuzione con le istituzioni e con gli altri enti competenti si individuano tre criteri selettivi di natura “qualitativa”: la *seniority*, cioè la presenza storica, stabile e continuativa dell’organizzazione nel sistema di relazioni industriali; la *rappresentanza europea*, da intendersi quale partecipazione a organismi di dialogo sociale europeo, come i lavori del Comitato economico e sociale (Cese); il *welfare contrattuale*, la presenza di istituti strutturati volti a disciplinare e sostenere forme di welfare spettanti alla generalità dei dipendenti ed aventi valore economico (es, previdenza complementare, assistenza sanitaria integrativa, fondi per la formazione professionale, fondi per il sostegno al reddito). Tali strumenti vengono a rappresentare un indice di qualità dell’azione contrattuale.

Ai tre criteri “qualitativi” si aggiunge poi un quarto criterio “quantitativo”, basato sul *numero di dipendenti* che vedono regolato il proprio rapporto di lavoro dalla contrattazione collettiva nel settore rappresentato, tenuto conto della tipologia di impresa e dell’ampiezza dei settori produttivi di riferimento della Confederazione, qualora le tematiche trattate nei tavoli istituzionali abbiano natura trasversale.

Per la rappresentatività datoriale comparata ai fini contrattuali si stabilisce in particolare che “unico criterio universale quantitativo oggettivo” che consente di misurare, in maniera certa e omogenea, la rappresentatività datoriale sia quello preso in considerazione dal Cnel, cioè “*la diffusione del contratto tra i lavoratori del settore, distinguendo per tipologia e natura giuridica dell’impresa*”.

E’ da evidenziare come non si prenda in considerazione la *dimensione* di impresa, diversamente da quanto invece richiesto dall’art. 7, comma 2, del d. l. n. 62/2026, per la determinazione del Tec. Il tema della dimensione di impresa è assai delicato; non sono rari infatti i casi di imprese di

³³ Per un primo commento si rinvia, tra gli altri, a M. TIRABOSCHI, *Verso la nuova Carta costituzionale delle relazioni industriali in Italia*, in *Bollettino ADAPT*, 21 settembre 2026, n. 33 secondo cui la «sfida non consiste [...] nel cancellare differenze e specificità settoriali o per categorie di imprese, ma nel ricondurle a principi comuni funzionali a governare il sistema evitando pericolose sovrapposizioni tra i perimetri contrattuali [...]. [...] Al nuovo accordo non si deve pertanto chiedere una definitiva spartizione dei perimetri, bensì una regola di metodo: libertà delle parti nel definire il campo di applicazione dei diversi contratti nazionali di lavoro, ma piena trasparenza sui firmatari, sulle attività dichiarate, sulle sovrapposizioni e sul numero di imprese e lavoratori effettivamente coperti. Non una mappa autoritativa, dunque, ma una infrastruttura comune che renda verificabili le pretese di rappresentanza».

medio-grandi dimensioni che applicano nello stesso settore (ad esempio metalmeccanico), contratti, meno onerosi, di piccola impresa.

Si rinvia ad un successivo confronto per verificare la possibilità di acquisire i dati relativi alla consistenza associativa, da valutare in relazione al dato della diffusione del contratto. Questo è un punto di forte diversità rispetto alla piattaforma sindacale. Se infatti sul versante sindacale si individuano criteri certi di misurazione del dato associativo, il documento datoriale preferisce affidarsi al grado di diffusione contrattuale quale criterio preminente di rappresentatività.

Viene confermata la volontà di finalizzare il lavoro di verifica e razionalizzazione dei perimetri contrattuali e relativa trasposizione in lista di codici Ateco, in coerenza con la riforma dell'archivio dei contratti operata dal Cnel.

Ci si impegna inoltre, in modo apprezzabile, ad un'opera di pulizia e di razionalizzazione interna al fine di evitare possibili sovrapposizioni di ambiti di applicazione contrattuale, venendo così a contrastare non solo il fenomeno dei cd. *contratti pirata* (sottoscritti da sigle sindacali non rappresentative) ma anche quello dei cd. *contratti corsari* (contratti sottoscritti da associazioni rappresentative coesistenti nel medesimo perimetro settoriale facenti capo a sistemi confederali distinti o anche all'interno dei medesimi sistemi confederali, a causa della sovrapposizione delle categorie contrattuali)³⁴.

A tal fine viene stabilito l'impegno a verificare che nei rispettivi Ccnl non avvengano impropri allargamenti dei perimetri applicativi e ci si attenga il più strettamente possibile al rispetto dei perimetri tradizionali; inoltre si conviene che, fermo il diritto di determinare liberamente le politiche associative, costituisca violazione dei principi e delle finalità dell'accordo includere nell'ambito di applicazione di un Ccnl settori o attività che non siano effettivamente rappresentati dai soggetti stipulanti; ci si impegna infine a costituire un Organismo che possa svolgere un'opera di monitoraggio e segnalazione dei comportamenti non conformi a quanto concordato.

Le associazioni datoriali e sindacali dotate di maggiore rappresentatività comparata nel settore di riferimento potranno, di comune accordo, individuare ulteriori criteri di misurazione della rappresentanza.

L'intesa è aperta alla sottoscrizione di altre organizzazioni datoriali, che condividendone le finalità, accettino di applicarne integralmente i contenuti.

Si attende a breve la conclusione del confronto e auspicabilmente la stipula di un Accordo interconfederale in materia; un bel segnale di come le Parti sociali siano in grado di definire autonomamente le regole della rappresentanza e della contrattazione collettiva, da prendere a riferimento nella prospettiva di un rafforzamento del nostro sistema di relazioni sindacali³⁵.

³⁴ Cfr. S. CIUCCIOVINO, *cit.*, 191.

³⁵ Cfr. più ampiamente CISL, *Libro Verde per il Patto sociale- Costruiamo insieme l'Italia di domani*, Roma, 21 settembre 2026.