

ALLA RICERCA DEL SINDACATO COMPARATIVAMENTE PIÙ RAPPRESENTATIVO AI SENSI DELL'ART. 8, D.L. N. 138/2011*

*In Search of the Comparatively Most Representative Trade Union Pursuant to Article 8 of
Decree Law No. 138/2011*

ANTONIO PRETEROTI

Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Perugia

Abstract [It]: Il saggio si sofferma sul concetto di rappresentatività delle associazioni sindacali ai sensi del d.l. n. 138/2011, con. mod. l. n. 148/2011, che assume oggi rinnovata centralità anche alla luce della sentenza n. 156/2025 della Corte costituzionale. Vengono analizzate le peculiarità della norma di legge, con particolare riferimento al concetto di maggiore rappresentatività comparativa sul piano territoriale e alla tendenza a circoscrivere la verifica “effettiva” della rappresentatività entro il perimetro della categoria di negoziazione interessata, e non più in ambito intercategoriale. Lo studio si sofferma sui profili critici della assenza di una soglia minima di comparazione.

Abstract [En]: The article focuses on the concept of the representativeness of trade union associations pursuant to Decree Law No. 138/2011, as converted with amendments by Law No. 148/2011, which today assumes renewed central importance also in light of Constitutional Court Judgment No. 156/2025. The specific features of the statutory provision are examined, with particular reference to the notion of greater comparative representativeness at the territorial level and to the tendency to confine the 'effective' verification of representativeness within the perimeter of the relevant bargaining category, no longer on an inter-category basis. The study further addresses the critical aspects arising from the absence of a minimum comparative threshold.

Parole chiave: Diritto sindacale - Organizzazioni sindacali - Rappresentatività - Associazioni sindacali comparativamente più rappresentative

Keywords: Trade Union Law - Trade Union Organizations - Representativeness - Comparatively Most Representative Trade Union Associations

SOMMARIO: 1. Introduzione: il duplice criterio selettivo dell'art. 8. Delimitazione del tema di indagine. - 2. La legittimazione attiva alla stipula delle specifiche intese: associazioni comparativamente più rappresentative dei lavoratori. - 2.1 (Segue) e “loro” rappresentanze sindacali. - 3. Il criterio della maggiore rappresentatività comparata: criticità anche alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale. - 4. L'individuazione della maggiore rappresentatività comparativa sul piano nazionale.. - 4.1. (Segue)..e territoriale. - 5. Sul riferimento della rappresentatività comparativa al settore merceologico di negoziazione. - 5.1. Possibili argomenti giuridici a sostegno di tale interpretazione. - 5.2. Questioni relative all'esatta individuazione dell'ambito applicativo (e una possibile sistemazione concettuale). - 6. Il perdurante limite della mancanza di una soglia minima di comparazione. - 7. Conclusioni (riflettendo su una pronuncia del Consiglio di Stato).

1. Introduzione: il duplice criterio selettivo dell'art. 8. Delimitazione del tema di indagine.

A distanza di quindici anni dalla sua pubblicazione, l'art. 8 del d.l. n. 138 del 13 agosto 2011 convertito, con le note modificazioni, dalla l. n. 148 del 14 settembre 2011 è sopravvissuto ai dubbi di legittimità costituzionale¹, così come sembrano essersi ridimensionati i paventati rischi di stravolgimento² dell'ordinamento giuslavoristico e sindacale³.

La norma, come risulta dalla formulazione integrata dalla legge di conversione, consente per determinate finalità la stipula di contratti collettivi aziendali o territoriali recanti intese specifiche in grado, diversamente dai contratti "comuni": 1) di derogare alla legge ed al contratto collettivo nazionale su una serie piuttosto vasta di materie e 2) di spiegare una efficacia generalizzata.

Le due prerogative, separate concettualmente⁴, si reggono su due diversi criteri selettivi: il primo riguarda i soggetti abilitati a stipulare legittimamente un contratto di prossimità contenente le specifiche intese derogatorie. Questo criterio si basa sul concetto di maggiore rappresentatività comparativa che deve essere posseduta da tali soggetti.

Il secondo attiene alla possibilità di attribuire alle medesime intese efficacia generale, in senso proprio (*erga omnes*) e non meramente intersindacale come già previsto dall'Accordo Interconfederale

¹* Lo scritto trae origine dall'intervento tenuto a Bologna il 12 dicembre 2025 nell'ambito dei Seminari di Bertinoro intitolati "Rappresentatività sindacale, partecipazione dei lavoratori e poteri datoriali nei nuovi scenari tecnologici" ed è destinato alla raccolta dei relativi atti.

*Ex multis si vedano F. CARINCI, *Al capezzale del sistema contrattuale: il giudice, il sindacato, il legislatore*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 2011, n. 133, p. 68 ss.; E. GHERA, *L'articolo 39 della Costituzione e il contratto collettivo*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 2014, n. 202, p. 8; G. SANTORO-PASSARELLI, *Accordo interconfederale 28 giugno 2011 e art. 8 d.l. 138/2011 conv. con mod. l. 148/2011: molte divergenze e poche convergenze*, in Arg. dir. lav., 2011, pp. 1244-1246; A. BELLAVISTA, *Intervento*, in F. CARINCI (a cura di), *Contrattazione in deroga. Accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e art. 8 del D.L. n. 138/2011*, IPSOA, 2012, p. 311; F. SCARPELLI, *Rappresentatività e contrattazione tra l'accordo unitario di giugno e le discutibili ingerenze del legislatore*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2011, n. 127, p. 19; A. PERULLI-V. SPEZIALE, in *L'articolo 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148 e la "rivoluzione di agosto" del diritto del lavoro*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2011, n. 132, p. 30 ss. e p. 56. Allo stato, tuttavia, va ricordato che l'unica sentenza concernente la legittimità costituzionale dell'art. 8 si è risolta in una declaratoria di inammissibilità: Corte cost., 28 marzo 2023, n. 52.*

² La norma è ritenuta in grado di "esercitare una potenziale funzione di disarticolazione del sistema contrattuale appena ricostruito": così si esprime C. ZOLI, in F. CARINCI (a cura di), *Contrattazione in deroga*, cit., p. 152. Cfr. anche G. FERRARO, *Il contratto collettivo dopo l'art. 8 del decreto 138/2011*, in Arg. dir. lav., 2011, n. 6, p. 1268, ritiene tale potenzialità "esplosiva".

³ Distingue i due piani R. PESSI, *Intervento* in F. CARINCI (a cura di), *Contrattazione in deroga*, cit., p. 317.

⁴ Così F. CARINCI, *op. cit.*, p. 30, secondo cui «la costante è costituita dall'efficacia generale e la variabile dall'essere in deroga, perché non è credibile possa esserci una deroga non estesa nei confronti di tutti i lavoratori interessati»; S. BELLOMO, in F. CARINCI (a cura di), *Contrattazione in deroga*, cit., p. 297, secondo cui «tra il primo ed i successivi commi dell'art. 8 in commento, vi è un rapporto di correlazione logica monodirezionale e non bidirezionale, nel senso che la seconda disposizione presuppone la prima e non viceversa». Sulla possibilità di specifiche intese derogatorie con efficacia limitata ai sindacati stipulanti M. MARAZZA, *La contrattazione di prossimità nell'articolo 8 della manovra 2011: i primi passi della dottrina giuslavoristica*, in *Dir. rel. ind.*, 2012, n. XXII, p. 47 ss.; M. TREMOLADA, *Intervento*, in F. CARINCI (a cura di) *Contrattazione*, cit., pp. 357-358 e già A. VALLEBONA, *L'efficacia derogatoria dei contratti aziendali o territoriali: si sgretola l'idolo dell'uniformità oppressiva*, in *Boll. Adapt.*, 3 ottobre 2011, n. 32 e in *Mass. giur. lav.*, 2011, n. 10, p. 682 ss. Merita considerazione, tuttavia, l'opinione espressa, sia pure *in obiter dictum*, dal Giudice delle leggi nella sentenza n. 52/2023, (punto 5.2), secondo cui l'ulteriore presupposto che ancor più connota la identificabilità di un contratto collettivo aziendale di prossimità sarebbe la sottoscrizione «sulla base di un criterio maggioritario»: un presupposto ritenuto "necessario e determinante", quantomeno "in presenza di un dichiarato dissenso di associazioni sindacali o di lavoratori».

del 2011⁵: questo è il criterio maggioritario, da valutare in connessione e riferimento alle rappresentanze sindacali operanti in azienda.

Il presente studio si concentrerà solo sul primo profilo selettivo, che peraltro è anche la precondizione per l'applicazione del secondo⁶.

Infatti, l'applicazione del criterio “maggioritario” impone di fare riferimento esclusivo a RSA/RSU afferenti ad associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale (*infra*, § 2.1)⁷, di tal ché si può discutere di efficacia *erga omnes* solamente una volta individuati tali sindacati⁸.

L'indagine non può che prendere le mosse dal dato legislativo (§ 2) e dagli spunti offerti dalle, invero scarne, indicazioni giurisprudenziali (§ 3 ss.).

Infatti, il tema della maggiore rappresentatività comparativa nell'art. 8, pur affrontato diffusamente in dottrina, ha trovato poco spazio nella giurisprudenza del lavoro, la quale si è soffermata soprattutto su altri aspetti, come l'oggetto delle specifiche intese⁹, le finalità da perseguire con esse ed il rispetto di tutti i requisiti formali¹⁰.

La stessa giurisprudenza costituzionale si è limitata a riconoscere che la disposizione ha carattere di norma eccezionale, non applicabile oltre i casi e i tempi in essa considerati¹¹ e a confermare la natura selettiva - come tale, differente dal vecchio testo dell'art. 19, lett. a) St. lav. - del requisito della maggiore rappresentatività comparativa di cui all'art. 8.

E tuttavia, la stessa Consulta, con la sentenza n. 156/2025¹², seppure intervenuta sull'art. 19 St. lav., restituisce attualità al concetto di maggiore rappresentatività comparata - MRC - che viene riproposto nella sua essenza selettiva¹³ quale canale alternativo all'accreditamento datoriale, e pone interrogativi valevoli anche per la norma in esame.

2. La legittimazione attiva alla stipula delle specifiche intese: associazioni comparativamente più rappresentative dei lavoratori.

⁵ La differenza è sottolineata, seppur criticamente, da M. RICCI, *Dall'accordo interconfederale 28 giugno 2011 all'art. 8 d.l. n. 138/2011*, in F. CARINCI (a cura di), *Contrattazione*, cit., pp. 85 e 89, e da G. PROIA, *ivi*, p. 98.

⁶ M. TREMOLADA, *op. cit.*, p. 353; F. OLIVELLI, *Contrattazione collettiva aziendale*, Giuffrè, 2016, p. 195.

⁷ A. GARILLI, *L'art. 8 della legge n. 148/2011 nel sistema delle relazioni sindacali*, in *WP C.S.D.L.E. IT "Massimo D'Antona"*, 2012, n. 139, p. 7.

⁸ V. BAVARO, *Il principio maggioritario nelle relazioni industriali*, in *Lav. dir.*, 2014, pp. 6 e 15. A ben vedere, anche nel criterio “maggioritario”, comunque inteso, è dato rinvenire, quale ontologico presupposto, un'espressione della capacità di aggregazione su base aziendale della rappresentanza e del sindacato cui essa afferisce. Sennonché, l'approfondimento delle declinazioni di tale criterio assume implicazioni che vanno ben oltre la mera misurazione della rappresentatività e si riconnettono al tema dei processi decisionali aziendali e della democrazia sindacale, qui non esauribili.

⁹ Cfr. ad es. Cass. Ord., 10 novembre 2021, n. 33131 per l'applicabilità delle deroghe in materia retributiva.

¹⁰ Cfr. Cass., 2 ottobre 2020, n. 27764 in cui la Corte prende posizione sulle differenze tra contratto collettivo comune e specifica intesa, dichiarando che per ottenere l'efficacia generalizzata occorre che vengano rispettati tutti i requisiti dell'art. 8, «trattandosi di indefettibili requisiti di natura formale non surrogabili attraverso la dimostrazione dell'adesione maggioritaria dei lavoratori al contenuto dell'accordo».

¹¹ Corte cost., 4 ottobre 2012, n. 221. Nella giurisprudenza del lavoro, adesivamente, Cass. Ord., 15 giugno 2021, n. 16917 e già App. Firenze, 20 novembre 2017; Trib. Civitavecchia, 17 dicembre 2020, in *Lav. giur.*, 2021, n. 6, p. 64 ss., nt. F. DI NOIA.

¹² Su cui, da ultimo M.V. BALLESTRERO, *La rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro: attualità di una vecchia storia*, in *Lab. law iss.*, 2025, n. 2, e 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 *Giustizia civile.com*, 3 novembre 2025.

¹³ In dottrina, di recente, anche a fini diversi dalla costituzione di R.s.a.: ad esempio per la selezione del contratto *leader* in materia retributiva secondo A. PIZZOFERRATO, *Rappresentatività sindacale e salario minimo adeguato: quali strade sono realmente percorribili?*, in *Lav. dir. eur.*, 2022, n. 3, p. 10.

L'art. 8 attribuisce la possibilità di stipula delle specifiche intese anzitutto alle associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale: si ammette in altri termini la stipula delle intese in via diretta da parte del c.d. sindacato esterno all'azienda.

Tale frammento normativo presenta alcuni elementi di incertezza interpretativa.

Diversamente da precedenti esperienze legislative¹⁴, la disposizione non specifica chi possa sottoscrivere l'accordo per parte datoriale¹⁵: si fa qui ovvio riferimento alla (sola) ipotesi di accordi territoriali, atteso che nel caso degli accordi aziendali è naturale che li sottoscriva direttamente il datore di lavoro.

Posto che il riferimento è esclusivamente rivolto alle associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative, *a contrario* se ne desume che è consentita la stipula da parte di qualsivoglia associazione datoriale, almeno dal punto di vista tecnico.

Per un verso, è piuttosto improbabile che sindacati qualificati decidano di trattare con associazioni imprenditoriali prive di effettivo riconoscimento e adeguata rappresentatività. Per altro verso, una selezione anche dal lato della controparte datoriale sarebbe stata opportuna per assicurare una serie gestione di strumenti di "opting out" derogatorio e collettivo così rilevanti per il territorio.

Su queste premesse, è ormai consolidato l'orientamento in base al quale l'uso, da parte del legislatore, della preposizione "da" indica che, per la valida stipula dell'intesa, è sufficiente un'unica organizzazione sindacale comparativamente più rappresentativa¹⁶. Tale interpretazione muove proprio dal tenore letterale della preposizione: qualora il legislatore avesse ritenuto necessarie almeno due sigle, avrebbe certamente utilizzato la preposizione "dalle"¹⁷.

2.1 (Segue) e "loro" rappresentanze sindacali.

Oltre alla stipula diretta da parte delle associazioni sindacali nazionali e territoriali, la norma attribuisce medesima possibilità di stipula delle intese derogatorie, in via autonoma¹⁸, anche alle rappresentanze sindacali aziendali operanti in azienda.

Tuttavia, anche in questo caso è necessario valorizzare il testo della norma e soffermarsi sulla locuzione "dalle loro" riferito alle oo.ss. comparativamente più rappresentative, restringendo così il campo alle rappresentanze presenti in azienda in qualche modo riconducibili alle associazioni dotate di maggiore rappresentatività comparata.

Circa la nozione di operatività in azienda, questa deve essere riscontrabile *ex art. 19 l. n. 300 del 1970*, nonché alle rappresentanze unitarie istituite sulla base degli accordi interconfederali vigenti,

¹⁴ Ad es. l'art. 2 lett. m) d. lgs. n. 276/2003, che contempla anche quella delle organizzazioni datoriali.

¹⁵ Lo sottolinea M. MAGNANI, *Intervento*, in F. CARINCI (a cura di), *Contrattazione in deroga*, cit., p. 307. Secondo altra dottrina, non si tratta di una mera dimenticanza ma una scelta del legislatore di affrontare il tema solo dal punto di vista dei sindacati dei lavoratori, così F. CARINCI, *ivi*, pp. 26-27.

¹⁶ A. MARESCA, *Modernizzazione del lavoro, tecniche normative e apporti dell'autonomia collettiva*, in Aa. Vv., *Studi in onore di Mattia Persiani*, Cedam, 2005, p. 473; P. PASSALACQUA, *Autonomia collettiva e mercato del lavoro. La contrattazione gestionale di rinvio*, Giappichelli, 2005, p. 123 ss.; G. FERRARO, *L'efficacia soggettiva del contratto collettivo*, in *Riv. giur. lav.*, 2011, p. 766; A. VALLEBONA, *L'efficacia derogatoria*, cit., p. 684; V. FILI, *Contrattazione di prossimità e poteri di deroga nella Manovra di ferragosto. (art. 8, d.l. n. 138/2011)*, in *Lav. giur.*, 2011, p. 978; F. CARINCI, *op. cit.*, p. 25; L. GALANTINO, *L'art. 8 del d.l. n. 138/2011: interpretazione e costituzionalità*, in F. CARINCI (a cura di), *Contrattazione in deroga*, cit., p. 254; R. DEL PUNTA, *Cronache da una transizione confusa (su art.8, legge n.148/2011, e dintorni)*, in *Lav. dir.*, 2012, p. 43. Contra G. SANTORO-PASSARELLI, *op. cit.*, p. 1226, che ritiene necessaria la stipula da parte di almeno due organizzazioni sindacali.

¹⁷ V. Trib. Bologna, 30 giugno 2021, secondo cui gli artt. 2 e 47 *quater* del d.lgs. n. 81 del 2015 fanno riferimento ai contratti sottoscritti "dalle" organizzazioni sindacali, desumendone che non sia «sufficiente la sottoscrizione di un'unica organizzazione sindacale, se non nel caso in cui essa sia largamente maggioritaria»; Circ. INL n. 9 del 2019.

¹⁸ G. FERRARO, *Il contratto collettivo*, cit., p. 1268.

compreso quello del 28 giugno 2011. Questo porta a riconoscere che, tra le varie modalità di costituzione di RSA, anche le RSU sono ammesse secondo le regole, ove applicabili nel caso concreto, del T.U. 2014 e degli altri Accordi interconfederali che ad esso si ispirano.

Mentre per le r.s.a. la condizione è sempre verificata, anche alla luce della sentenza n. 156 del 2025 della Consulta che ha esteso la possibilità di una loro istituzione anche da parte di sindacati che non abbiano partecipato alle trattative ma che raggiungano una soglia di rappresentatività comparata, per le r.s.u. questo passaggio non è automatico.

Infatti, è ben possibile, come del resto dimostra la realtà soprattutto in aziende piccole o medie, che i membri eletti siano tutti o prevalentemente riconducibili a sindacati che, seppur dotati di grande forza all'interno della singola azienda, non raggiungano la rappresentatività nazionale o territoriale. Di conseguenza, tali r.s.u. non potranno siglare intese *ex art. 8*.

Dunque, il legislatore si è premurato di selezionare alcune delle rappresentanze aziendali ed attribuire solo a queste, ritenute affidabili¹⁹, la possibilità di deroga alla legge ed alle disposizioni del contratto collettivo. La scelta è senza dubbio felice nel senso di evitare una proliferazione di rappresentanze spurie che possano, senza alcun effettivo controllo, fare un uso distorto delle, peraltro delicate, prerogative offerte dalla legge²⁰.

3. Il criterio della maggiore rappresentatività comparata: criticità anche alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale.

Le considerazioni espresse nei paragrafi che precedono danno il segno dell'importanza di una individuazione e regolamentazione del parametro della maggiore rappresentatività comparata-MRC, il quale assume rilevanza esclusiva per la funzione selettiva, come del resto confermato di recente dalla Corte cost. n. 156/2025²¹.

L'importanza del criterio si coglie maggiormente leggendo "in negativo" l'ambito di applicazione dell'art. 8, ossia con riferimento ai soggetti sindacali ai quali è preclusa la stipula delle intese. Tra questi si annoverano sicuramente l'associazione sindacale che, a prescindere dalla propria capacità di aggregazione, sia presente solo in azienda: questa infatti, sarebbe priva di MRC sul piano nazionale e territoriale, in linea con quanto si osserva nel rivisitato art. 19 St. lav.²². Risultano poi escluse le associazioni che, pur operando in ambiti territoriali e nazionali, siano prive del requisito della MRC e parimenti sarebbe esclusa una RSA-RSU afferente a sindacati non dotati di MRC. Sennonché, il criterio della MRC ha sollevato numerose perplessità ben prima del suo utilizzo nell'art. 8: come noto, nasce come regola di soluzione di situazioni di pluralismo negoziale, per «comparare la consistenza numerica e quantitativa di associazioni locali in vista dell'individuazione delle prime cinque»²³ a cui assegnare dei seggi in un comitato composto anche da rappresentanti sindacali²⁴ e, successivamente,

¹⁹ V. A. VALLEBONA, *Intervento*, in F. CARINCI (a cura di), *Contrattazione in deroga*, cit., p. 346.

²⁰ A. PERULLI-V. SPEZIALE, *L'art. 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148 e la "rivoluzione di Agosto"* del *Diritto del lavoro*, in *CSDLE.it*, 2011, n. 132, p. 34.

²¹ Corte cost., 30 ottobre 2025, n. 156, in particolare al punto 8.1. Per un commento v. M. MARAZZA, *Rappresentanza sindacale in azienda dopo Corte Cost. n. 156/2025*, cit.

²² Dato confermato dalla Corte cost., 30 ottobre 2025, n. 156, punti 7.1 e 8.2.

²³ L'espressione è di F. CARINCI, *op. cit.*, pp. 23 e 24. Per un'analisi della nozione v. anche P. PASSALACQUA, *Il modello del sindacato comparativamente più rappresentativo nell'evoluzione delle relazioni sindacali*, in *Dir. rel. ind.*, 2014, II, p. 374 ss.

²⁴ Si tratta dei comitati, centrale e locali, per l'iscrizione all'albo provinciale delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto terzi, istituito dal D.P.R. 3 gennaio 1976, n. 32. Nell'ambito del medesimo erano e sono previsti seggi per le Oo.Ss. più rappresentative, con precipua indicazione degli indici da considerare e dei parametri della comparazione. Ad es., per concorrere ai seggi del comitato centrale l'organizzazione doveva dimostrare, ai sensi dell'art. 4, comma 2, il possesso di: «1) un ordinamento interno a base democratica, sancito dallo statuto; 2) potere di rappresentanza, risultante in modo esplicito dallo statuto, di

per selezionare contratti cui attribuire particolari effetti legali²⁵, come nel caso dell'art. 51 del d.lgs. n. 81 del 2015 o, prima ancora, del d. lgs. 276/2003²⁶.

In tutte le sue versioni, però, tale criterio non sfugge ad alcuni limiti di fondo.

Anzitutto, per operare in modo effettivo e non presuntivo²⁷, esso avrebbe bisogno che il legislatore o, meglio, i sindacati medesimi, si dotino di sistemi di misurazione della forza rappresentativa²⁸. Detti sistemi dovrebbero essere calibrati in modo comune a tutte le sigle che competono, sia sotto il profilo oggettivo, ossia i parametri di misurazione, sia sotto quello soggettivo, ossia dei requisiti che il soggetto sindacale deve possedere per competere.

Quest'ultimo aspetto porta con sé la necessità dell'individuazione di un perimetro - comune a tutte le sigle che competono - entro il quale tale misurazione deve avvenire. Il che è ancora oggi piuttosto difficile entro un sistema retto sul principio di reciproco accreditamento negoziale, balcanizzato sotto il profilo delle sigle datoriali e affetto dal fenomeno del *dumping* salariale e della sovrapposizione tra ambiti applicativi dei contratti.

Inoltre, se detto criterio deve svolgere una funzione "comparativa", per di più con tecniche suscettibili di applicazione generale, fisiologicamente dovrebbe selezionare la sigla sindacale più forte, che tende ad essere una²⁹, ma ciò si pone in contrasto con la tradizione sindacale italiana, storicamente pluralistica e spesso caratterizzata da dinamiche di coalizione basate sul mutuo riconoscimento di pari rappresentatività.

Nel caso specifico dell'art. 8, il requisito-criterio della MRC può misurarsi anche su base territoriale (*infra*, § 4.1), caso quasi unico³⁰ e molto controverso³¹, anzitutto per la delimitazione dell'ambito di misurazione, per definizione rimesso all'autonomia privata³².

appartenenti alla categoria degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, con esclusione di contemporanea rappresentanza di categorie aventi interessi contrapposti; 3) un'anzianità di costituzione di almeno tre anni, quale indice presuntivo di sufficiente esperienza, durante i quali siano state date concrete manifestazioni di attività svolte nell'interesse professionale della categoria, quali la partecipazione alla stipulazione di contratti o accordi collettivi di lavoro, la trattazione di vertenze collettive di lavoro, lo svolgimento di efficaci azioni sindacali, la collaborazione fornita alla pubblica amministrazione con la partecipazione a commissioni o con la consulenza nella predisposizione di norme ovvero in trattative internazionali in materia di autotrasporto di cose; 4) un'organizzazione periferica, diretta o per mezzo di associazioni locali aderenti, aventi sedi in almeno trenta circoscrizioni provinciali; 5) l'effettiva rappresentanza di associati in numero non inferiore a 1500 ovvero complessivamente titolari di autorizzazioni per l'autotrasporto di cose per conto di terzi per una portata utile di almeno 30.000 tonnellate». Dunque, il parametro della rappresentatività comparata nasce in modo certamente discutibile, ma altrettanto di certo tecnicamente verificabile, al contrario di quanto avviene nelle sue evocazioni successive.

²⁵ M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione*, oggi, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1998, p. 674.

²⁶ Il cui art. 2, lett. m), d. lgs. n. 276/2003 pure non circoscrive alla sola dimensione nazionale la rappresentatività delle organizzazioni sindacali. Cfr., nella stessa norma, l'art. 11, comma 2.

²⁷ Sulla tendenza a legare la nozione di sindacato "comparativamente più rappresentativo" ad indici presuntivi cfr. già S. MAINARDI, *Le relazioni collettive nel "nuovo" diritto del lavoro*, Relazione Giornate di Studio Aidlass, *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario*, Napoli 16-17 giugno 2016, p. 25.

²⁸ V. MAIO, *La crisi della rappresentanza sindacale in azienda al tempo del diritto del lavoro della crisi*, in *Giur. it.*, 2012, p. 2442 ss., § 4.

²⁹ E così sembra intenderlo, anche con riferimento all'art. 8, M. MARAZZA, *Rappresentanza sindacale in azienda dopo Corte Cost. n. 156/2025*, cit., p. 9.

³⁰ Oltre al d. lgs. n. 276/2003, sopra menzionato, cfr. art. 7 co. 2 legge 183/2010. V. anche l. n. 214/2011 e l. n. 99/2013.

³¹ In termini critici M. BARBIERI, *Il rapporto tra l'art. 8 e l'accordo interconfederale*, in *Riv. giur. lav.*, 2012, n. I, p. 463.

³² E mai determinabile dalla legge, secondo A. MARESCA, *La contrattazione collettiva aziendale*, cit., p. 2, pena la violazione dell'art. 39 c. 1 Cost.

Questi interrogativi e problematiche di fondo, nonostante i reiterati quanto variegati riferimenti legislativi al criterio, restano ad oggi in larga parte irrisolti e non vengono affrontati compiutamente neanche dalla giurisprudenza.

Infatti, basti pensare che nelle poche sentenze che affrontano il tema, un Tribunale ha avuto modo di affermare che una sigla è rappresentativa perché così stabilisce una nota della Presidenza del Consiglio, perché ha una propria rappresentanza sindacale in azienda e perché siede, con un proprio membro, al Cnel³³.

Di fronte all'assenza di criteri legislativi e salvo per quanto si dirà (§ 4), i giudici sono inevitabilmente costretti a un confronto tra sigle basato sulle prospettazioni delle parti e che fa leva sugli indici già utilizzati per la maggiore rappresentatività (numero di iscritti, attività negoziale, attività di tutela, anche per mezzo di sciopero, dei lavoratori³⁴).

Anche la giurisprudenza costituzionale non va oltre tale ultima considerazione.

Nella sentenza n. 492/1995³⁵, ancorché con riferimento al requisito di maggiore rappresentatività, che già esprime una omologa finalità selettiva, è espressa l'esigenza della natura temporanea e di una periodica verifica del possesso dello stesso, tenuto conto del suo mutevole grado di effettività.

Nella sentenza n. 52/2023, riferita all'art. 8, la Corte si limita *in obiter dictum* a riconoscere che il requisito della MRC è più restrittivo rispetto alla maggiore rappresentatività di cui all'art. 19 St. lav.

Da ultimo, la sentenza n. 156/2025 rifiuta il (ritorno al) criterio della maggiore rappresentatività, ritenuto desueto, oltre che sconfessato dall'esito referendario (punto 8.3) e non replicabile, in quanto “quella lettera si riferiva all'affiliazione confederale, quindi a un criterio differente e peculiare”, mentre è più volte rimarcato il concetto della “effettiva” rappresentatività (punti 6 e 9).

Sennonché, in cosa si identifichi la nozione “effettiva” della MRC e come si effettui la comparazione non è dato riscontrare nelle sopra indicate sentenze, e proprio tale incertezza ripropone il paventato rischio di una riproposizione della rappresentatività presunta³⁶.

4. L'individuazione della maggiore rappresentatività comparativa sul piano nazionale.

Entro questo laconico quadro giurisprudenziale, si possono tuttavia cogliere alcuni punti in corso di consolidamento nell'interpretazione giurisprudenziale.

La giurisprudenza del lavoro e amministrativa (in generale e non con riferimento all'art. 8)³⁷, stretta tra queste strutturali contraddizioni e incertezze commisurative, è costretta a utilizzare “ciò che ha”, e per l'effetto a riconoscere che i criteri per individuare le OO.SS. comparativamente più rappresentative sono quelli tradizionalmente elaborati per l'accertamento della maggiore rappresentatività, con l'aggiunta però - vero *discrimen* - di una non una meglio definita valutazione comparativa, tesa ad una maggiore selettività delle organizzazioni sindacali³⁸.

³³ Trib. Milano, 30 luglio 2020, n. 1217.

³⁴ Trib. Napoli, 12 maggio 2020, n. 1717, secondo cui, peraltro, la valutazione comparativa va effettuata in concreto, senza però stabilire in che modo. Similmente, Cons. Stato, Sez. III, sent., 26 settembre 2022, n. 8300.

³⁵ Si vedano specialmente i punti 3, 4 e 8.

³⁶ Tema posto da F. CARINCI, *Al capezzale del sistema contrattuale: il giudice, il sindacato, il legislatore*, in *Arg. dir. lav.*, 2011, p. 1160 e L. GALANTINO, *L'art. 8 della Legge n. 148 del 2011 e il nuovo ruolo della contrattazione aziendale*, in *Quaderni fondazione Marco Biagi. Il diritto del lavoro dopo la legge n. 148 del 2011*. Sezione Saggi, 2011, n. 2, V, p. 18.

³⁷ Cfr., *ex multis*, Cass., Sez. Lav., 10 luglio 1991, n. 7622 e Cons. Stato, Sez. VI, 22 febbraio 2007, n. 971. Tali criteri sono: la consistenza numerica dei soggetti rappresentati, l'ampiezza e la diffusione della struttura organizzativa, la sottoscrizione di contratti collettivi di lavoro o la successiva adesione, la partecipazione a vertenze di lavoro e la partecipazione alla formazione.

³⁸ Così Corte cost., 28 marzo 2023, n. 52. Si vedano anche T.A.R. Roma, (Lazio), Sez. I, 08 febbraio 2018, n. 1522; Trib. Napoli, 12 maggio 2020, n. 1717.

In secondo luogo, la rappresentatività, non potendo più essere presunta e dovendo svolgere una funzione selettiva, non può mai essere un fatto notorio³⁹, ma deve essere necessariamente effettiva, e cioè deve essere oggetto di periodica verifica nel concreto contesto nel quale è valutata⁴⁰.

Questa lettura risulta ben espressa anche da una sentenza del Consiglio di Stato⁴¹, secondo cui il concetto di rappresentatività comparata (e non più presunta) risulta incompatibile con ogni riconoscimento aprioristico ed irreversibile della rappresentatività in capo ad un'organizzazione sindacale e ne impone, di converso, una costante verifica ed aggiornamento sulla base di indici oggettivamente verificabili e contendibili.

Meno condivisibile, in punto di prova della effettiva MRC, è una sentenza intervenuta sulla ripartizione degli oneri probatori⁴², laddove afferma che debbano essere i ricorrenti (in tal caso i lavoratori) a provare il difetto di rappresentatività. Al contrario, si deve ritenere che proprio la sigla sindacale o il datore di lavoro resistente, per avvalersi delle prerogative della specifica intesa, debbano dimostrare la presenza di ogni elemento necessario della medesima, compreso il grado di rappresentatività dei sindacati stipulanti.

Un altro punto fermo è che la rappresentatività non può più essere basata sull'affiliazione confederale, come era nel vecchio testo dell'art. 19 St. lav., ma il ragionamento sembra ulteriormente estensibile.

Infatti, nel momento in cui la rappresentatività è effettiva e costantemente verificata, il dato dell'adesione a un'associazione di livello superiore, dotata di MRC, non può essere ritenuto di per sé sufficiente a dotare l'associazione aderente del medesimo riconoscimento di rappresentatività⁴³. Ciò assume peculiare rilievo con riferimento all'art. 8 in quanto, ragionando diversamente, l'adesione di un sindacato di rango esclusivamente aziendale a un'associazione dotata di MRC territoriale o nazionale varrebbe altrimenti ad eludere la delimitazione territoriale del concetto di rappresentatività ivi menzionato.

Inoltre, se l'individuazione della MRC deve essere "effettiva", i criteri che guidano tale individuazione sembrano dover essere più correttamente circoscritti al livello di negoziazione dell'associazione stipulante⁴⁴. In altri termini, sarebbe irragionevole consentire la sottoscrizione ad un sindacato territoriale, utilizzando però i criteri di comparazione di un altro livello, ossia quello nazionale (territoriale con territoriale, nazionale con nazionale)⁴⁵.

4.1. (Segue)..e territoriale.

Un punto fermo nell'individuazione del riferimento al territorio consiste nel fatto che si può declinare soltanto intendendolo quale ambito geografico "sub-nazionale"⁴⁶; in tal senso le specifiche intese possono rivolgersi a un contesto di distretto, comunale, provinciale, metropolitano, regionale e,

³⁹ Cass., 1 ottobre 2015, n. 19639; Trib. Roma, 17 ottobre 2020 sul minimale contributivo nella l. n. 389/1989.

⁴⁰ Cfr. Cass., 20 febbraio 2019, n. 4951; Trib. Pavia, 26 febbraio 2019.

⁴¹ Cons. Stato, Sez. III, 26 settembre 2022, n. 8300, spec. punto 5: va detto che le considerazioni sono formulate dalla sentenza con riferimento al tema, affatto estraneo all'art. 8, dell'accesso del datore di lavoro all'integrazione salariale in deroga.

⁴² Così Trib. Napoli, 12 maggio 2020, n. 1717.

⁴³ La logica sottesa a tale considerazione è del resto la stessa che ha condotto la Consulta a escludere l'applicabilità dell'art. 19 St. lav. in caso di firma per mera "adesione" (Corte cost., 12 luglio 1996, n. 244).

⁴⁴ Posto che l'uso dell'espressione "o" e "ovvero" attribuisce un potere autonomo di sottoscrizione tanto ai sindacati nazionali che a quelli territoriali.

⁴⁵ Cfr. anche M. MARAZZA, *La contrattazione di prossimità nell'articolo 8 della manovra 2011: i primi passi della dottrina giuslavoristica*, in *Dir. rel. ind.*, 2012, n. 1, p. 46.

⁴⁶ L'espressione è di R. DEL PUNTA, *Cronache di una transizione confusa (su art. 8, l.n. 148/2011, e dintorni)*, in *Lavoro e Diritto*, XXVI, 2012, 1, p. 43. Dello stesso avviso M. MARAZZA, *La contrattazione di prossimità nell'articolo 8 della manovra 2011*, cit., p. 44 e già A. MARESCA, *La contrattazione collettiva aziendale dopo l'art. 8, d.l. 13 agosto 2011, n. 138*, in *Cuore & Critica*, 15 settembre 2011, p. 2.

teoricamente, anche pluriregionale e cioè su un numero limitato di regioni⁴⁷. Non sembra, di converso, che lo spazio di riferimento possa essere ridotto al punto da comprendere ambiti aziendali, subaziendali o inter-aziendali: ciò si coglie anche dalla lettera dell'art. 8, che giustappone i contratti collettivi "territoriali" e "aziendali" idonei a contenere le specifiche intese derogatorie.

In altri termini, l'ambito territoriale, a prescindere dalla sua dislocazione, sembra fisiologicamente riferito alla dimensione categoriale, che trascende la singola impresa, ed è quantomeno dubbio, ancorché letteralmente ipotizzabile, che l'associazione sindacale possa qualificare il proprio contesto operativo territoriale con riferimento a più unità operative della stessa azienda nel medesimo distretto locale.

Ciò premesso, è piuttosto evidente che nel nostro Paese, al momento non esistono sistemi di misurazione della rappresentatività, legali o pattizi, che considerino dati "territoriali"⁴⁸: le deleghe sindacali vengono conteggiate al più sul livello nazionale ed il numero dei voti ottenuti dalle sigle sindacali nelle elezioni delle rappresentanze unitarie non vengono aggregati a livello territoriale.

Inoltre, di fianco all'aspetto "verticale", legato alla territorialità delle organizzazioni, resta il tema "orizzontale", vale a dire quello di stabilire quale sigla sindacale abbia la competenza a stipulare le intese nel singolo territorio, posto che alcuni ambiti merceologici, di settore o di categoria possono anche sovrapporsi. Del resto la stessa Corte Costituzionale, interessata incidentalmente dal tema da parte della Corte di appello di Napoli⁴⁹, ha fatto uso del termine "categorie", al plurale, di modo che possano considerarsi tutti i possibili ambiti oggettivi di efficacia dei contratti collettivi⁵⁰.

La risoluzione di tali fondamentali aspetti, dunque, non può che essere demandata direttamente alle associazioni sindacali⁵¹, nell'ambito di specifici accordi che dovranno - se ci sarà questa volontà - eventualmente concludere oppure, secondo un'alternativa già qualificata come notevolmente insidiosa⁵², all'apprezzamento del Giudice caso per caso.

Sulla base di un consolidato principio di specialità, in presenza di più intese di livello diverso, dovrebbe prevalere quella sottoscritta dai sindacati di livello territoriale più ristretto⁵³. Ciò sarebbe in linea con una *ratio* legislativa di maggior favore per la contrattazione più prossima ai lavoratori ed in particolare per quella aziendale⁵⁴, seppur a fronte del rischio che tale ambito risulti più "debole" rispetto alle pressioni datoriali⁵⁵.

Sembra tuttavia condivisibile, almeno a temperamento, l'interpretazione secondo cui l'ambito territoriale, pur liberamente individuato in modo ristretto, deve avere almeno l'ampiezza sufficiente a consentire l'applicazione (e comparazione) dell'indice di maggiore rappresentatività⁵⁶.

⁴⁷ Da segnalare l'opinione di P. PASSALACQUA, *Il modello del sindacato comparativamente più rappresentativo nell'evoluzione delle relazioni sindacali*, cit., § 5, secondo cui laddove l'impresa organizzi la propria attività in sedi collocate in varie regioni, allora la rappresentatività territoriale finirebbe con il coincidere con quella nazionale di categoria.

⁴⁸ A. MARESCA, cit., p. 2; M. MARAZZA, *ult. loc. cit.*

⁴⁹ Ordinanza del 3 febbraio 2022, con la quale si rimetteva alla Consulta la violazione dell'art. 39 della Cost.

⁵⁰ Così M. FERRARESI, *Si consolida la lettura costituzionalmente orientata dell'art. 8- (note a margine di Corte Costituzionale n. 52/2023)*, in *Dir. rel. ind.*, 2023, p. 677 ss.

⁵¹ Ad. es. G. ZILIO GRANDI-L. TORSELLO, *La contrattazione decentrata*, in D. MEZZACAPO-A. PRETEROTI- L. VALENTE (diretto da), *Trattato Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale "G. Santoro Passarelli"*, 2025, p. 1759.

⁵² In questo senso A. MARESCA, cit., pp. 2-3.

⁵³ Cfr. F. CARINCI, *Introduzione*, in F. CARINCI (a cura di), *Contrattazione in deroga*, cit., p. 23.

⁵⁴ A. PRETEROTI, *L'efficacia del contratto aziendale dopo l'art. 8 D.L. n. 138/2011*, in *Giur. it.*, 2012, p. 2454 ss., § 3.

⁵⁵ A. PERULLI-V. SPEZIALE, *op. cit.*, p. 38.

⁵⁶ M. TREMOLADA, *Intervento*, in F. CARINCI, *Contrattazione in deroga*, cit., p. 354, secondo cui, nel dubbio, il criterio da seguire nell'individuazione dovrebbe invece tendere verso l'ambito territoriale più ampio, quale più sicuro indice di rappresentatività.

5. Sul riferimento della rappresentatività comparativa al settore merceologico di negoziazione.

Una pronuncia di merito sulla MRC *ex art. 8*⁵⁷ ha confermato che la comparazione è concreta e deve essere svolta con riferimento non solo al medesimo livello di contrattazione, ma anche al medesimo settore merceologico di riferimento.

Questa precisazione è importante perché si allinea all'indicazione più recente dalla Corte n. 156/2025, nella parte in cui rimarca la necessità di distinguersi dal requisito della maggiore rappresentatività presunta di cui all'art. 19 St. lav., scartata ormai da oltre trent'anni dall'esito referendario.

E lo ancor più nella parte in cui sviluppa tale indicazione di distinzione fornita dalla Consulta, mediante l'apposizione di un perimetro all'effettiva misurazione, che in qualche modo supera l'elaborazione tradizionale - e "intercategoriale" - della maggiore rappresentatività.

Questa impostazione teorica trova conferma anche in un recentissimo provvedimento *ex art. 28 St. lav.* laddove, ai fini del riconoscimento della legittimazione a costituire R.s.a. in azienda, ha sancito che l'organizzazione sindacale (non accreditatasi a livello negoziale) deve dimostrare di essersi "già imposta *nel settore di riferimento*", senza che basti la prova dell'adesione a una confederazione⁵⁸.

5.1. Possibili argomenti giuridici a sostegno di tale interpretazione.

Questa lettura sembra maggiormente in linea con una verifica "effettiva" della rappresentatività comparativa, che analizza con maggiore rigore la connessione del soggetto sindacale all'ambito contrattuale nel quale l'intesa specifica va ad incidere.

In effetti, la dimensione intercategoriale dell'associazione non è indicata dall'art. 8 così come da tutti i riferimenti legislativi alla maggiore rappresentatività comparativa e se, da un lato, può indiscutibilmente attestare una più estesa capacità di aggregazione del soggetto sindacale, dall'altro non attesta la sua forza rispetto alla specifica contrattazione di settore.

Inoltre, seguendo le argomentazioni recentemente espresse dal giudice delle leggi⁵⁹, considerare l'adesione a una confederazione maggiormente rappresentativa sul piano nazionale quale presupposto per l'accreditamento del sindacato (che qui sarebbe la federazione nazionale o territoriale) esprime un'impostazione ormai consegnata al passato. Questo depone a favore di una misurazione diretta della rappresentatività delle federazioni di settore.

Un ulteriore argomento giuridico a sostegno del riferimento sia al livello, sia alla stessa categoria (intesa come settore merceologico), può essere offerto dal comma 2 bis dell'art. 8, lì dove si prevede che le specifiche intese possono derogare alla legge sulle materie indicate nel comma secondo e alle "relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro". Tali regolamentazioni sono da taluni riferite a tutte le materie elencate al comma 2⁶⁰, e da altri alle sole clausole contrattuali strettamente collegate a specifiche disposizioni di legge derogabili⁶¹, con conseguente riduzione dei poteri dell'autonomia contrattuale.

Stando al dato letterale, diventa allora difficile immaginare che la funzione selettiva degli agenti negoziali nazionali deputati alla deroga possa essere assolta sulla base di parametri e indicatori esterni alla categoria stessa.

⁵⁷ Trib. Napoli, 12 maggio 2020, n. 1717. Sul principio delimitativo della MRC, con riferimento alla legge n. 389/1989, v. già Cass., 20 gennaio 2012, n. 801.

⁵⁸ Trib. Perugia, decr., 26 gennaio 2026, n. 1708, nel caso di specie con riferimento a Confsal nel settore del commercio.

⁵⁹ Corte cost., 30 ottobre 2025, n. 156, punti 3.2, 3.3 e 8.3.

⁶⁰ A. GARILLI, *Intervento*, in F. CARINCI (a cura di), *Contrattazione in deroga*, cit., p. 276-7.

⁶¹ A. MARESCA, *La contrattazione collettiva aziendale dopo l'art. 8, d.l., 13 agosto 2011, n. 138*, cit., p. 4.

5.2. Questioni relative all'esatta individuazione dell'ambito applicativo (e una possibile sistemazione concettuale).

Se si ammettesse questa lettura, non sarebbe sufficiente dimostrare che il sindacato sia espressione di una confederazione (comparativamente più) rappresentativa a livello intercategoriale, essendo necessario provare che esso goda della MRC entro il settore merceologico-ramo d'industria.

Sennonché, si pone il problema di individuare quale sia il settore di riferimento: spesso, infatti, le organizzazioni sindacali hanno ambiti negoziali diversi per estensione e tra loro sovrapponibili.

Inoltre, è altrettanto frequente che i datori di lavoro decidano di applicare contratti collettivi solo latamente collegati al settore merceologico di attività, come avviene di frequente per il Ccnl metalmeccanica industria, utilizzato anche al di fuori dal proprio ambito.

Infine, seppur raramente, è possibile che la rappresentanza dei lavoratori sia organizzata per mestiere e non per ramo d'industria.

Per tutte queste evenienze, sembra più corretto correggere l'impostazione giurisprudenziale misurando la MRC con riferimento, finché possibile, all'ambito di applicazione del Ccnl di convenuta applicazione tra le parti.

Tale esigenza appare irrinunciabile soprattutto nel caso in cui il datore di lavoro applichi un contratto collettivo che è poi oggetto di deroga *ex art. 8*.

Ma anche qualora ciò non accadesse, ad esempio qualora le intese deroghino solamente a disposizioni di legge, il riferimento all'ambito di applicazione del Ccnl di convenuta applicazione tra le parti andrebbe comunque salvaguardato in via presuntiva, ossia come regola aperta ad eccezioni. Questa configurazione assicurerebbe finché possibile tanto il principio del reciproco accreditamento, ancora vigente e valevole anche per le intese specifiche *ex art. 8*, quale espressione della libertà negoziale, quanto la libertà di organizzazione sindacale.

A titolo di eccezione, ricorrerebbe la possibilità di verificare la MRC entro l'ambito più affine al profilo professionale del datore di lavoro e del lavoratore, come per i casi di sovrapposte o dubbie riconducibilità dell'attività imprenditoriale a uno o più settori merceologici (es. multiservizi) o dinanzi a molteplici modalità di organizzazione sindacale (es. contrattazione di mestiere rispetto al ramo di industria).

Di certo, a prescindere dalla categoria merceologica, la legge impone alle parti di selezionare l'ambito geografico tra i due ammessi per la comparazione della rappresentatività, quello nazionale o quello subnazionale e cioè territoriale, quale che sia la localizzazione reciprocamente convenuta tra le parti firmatarie, perché la legge stessa fa riferimento a due livelli (distinti) di rappresentatività.

Ma per i motivi sopra espressi, sarebbe irragionevole anche consentire la sottoscrizione ad un sindacato territoriale dello stesso settore del Ccnl di convenuta applicazione tra le parti, e poi effettuare la comparazione su base territoriale, ma all'interno di un settore diverso da quello di tale Ccnl.

6. Il perdurante limite della mancanza di una soglia minima di comparazione.

Tanto i riferimenti legislativi quanto il sostegno della Corte costituzionale al criterio della MRC, anche al netto della lenta evoluzione giurisprudenziale, presentano un limite ontologico: quello di non indicare la soglia minima di comparazione.

Entro l'attuale sistema giussindacale, anche laddove la giurisprudenza sviluppassasse un sistema di individuazione del corretto ambito di applicazione e comparazione tra i contratti collettivi, non sarebbe, così come attualmente non è, previsto alcun termine minimo di comparazione.

Senza tale elemento, ogni sigla può essere più o meno rappresentativa delle altre ma, se e finché non si stabilisca fino a che punto la rappresentatività rilevi, l'esercizio perderebbe molta della propria potenziale valenza selettiva. Né sembra condivisibile, alla luce della lettera della legge, duplicare il principio maggioritario tanto con riferimento alle rappresentanze sindacali aziendali, quanto con

riferimento alle associazioni sindacali di afferenza delle rappresentanze, imponendo “la ‘maggior rappresentatività’ dei sindacati comparativamente più rappresentativi”⁶². Infatti, il rinvio al principio maggioritario sembra più correttamente riferito solo all’individuazione delle rappresentanze legittime ad operare in azienda, non anche all’individuazione del sindacato comparativamente più rappresentativo (*supra*, § 1 e 2.1).

Il passaggio di approvazione attraverso le rappresentanze aziendali operanti in azienda esprime una condizione giuridicamente imprescindibile, ma sufficiente per estendere l’efficacia del contratto collettivo aziendale e territoriale. Per raggiungere tale effetto, non è necessario affiancare, né tantomeno pare possibile prevedere in via esclusiva la firma da parte di associazioni sindacali espressione della maggioranza delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative⁶³.

Permane, comunque, il problema di individuare l’organizzazione comparativamente più rappresentativa o, posto l’uso del plurale, le organizzazioni comparativamente più rappresentative rispetto alle altre “comunque (ma meno) rappresentative”⁶⁴.

Si tratta di un problema che, come è stato rilevato, prescinde dalla stipulazione dell’intesa *ex art. 8* ed anzi è a rigore preordinato a verificare chi sia legittimato a stipulare il contratto collettivo aziendale o territoriale che detta intesa contiene⁶⁵.

E a ben vedere, la questione prescinde anche da chi stipuli il contratto collettivo di categoria nazionale al quale si intende o si potrebbe derogare, posto che l’attività negoziale è solo uno dei parametri concorrenti di tradizionale accertamento della maggiore rappresentatività (*infra*, § 7) e, peraltro, evidenzia pericolose tendenze di legittimazione di soggetti privi di tale stimmata (il noto *dumping contrattuale*).

Si necessita, dunque, di elementi oggettivi, come quello proposto dagli accordi interconfederali, lì dove il dato medio tra deleghe e voti deve giungere almeno al 5%; diversamente occorre fare riferimento alle interpretazioni giurisprudenziali, tendenzialmente declinate sui parametri della maggiore rappresentatività, utilizzati però in funzione selettiva⁶⁶.

Ciò si avverte nella lettura dei punti 5.3.1 e 5.3.3 della sentenza n. 156 del 2025 del Giudice delle leggi: la Corte rileva (e tra le righe sembra suggerire) «una misurazione oggettiva, che si avvale di un sistema di certificazione della rappresentatività sindacale», ma poi riconosce i limiti soggettivi di efficacia dell’autoregolamentazione privata, viepiù se inattuata⁶⁷.

Ovviamente, entro un simile modello di misurazione occorre corrispondenza tra i livelli di verifica della forza del sindacato e quelli di efficacia del contratto (*supra*, § 5.2).

⁶² V. BAVARO, *ult. loc. cit.*, nella distinzione tra “maggioritario funzionale” e “maggioritario deliberativo” e già M. MARAZZA, *La contrattazione di prossimità nell’articolo 8 della manovra 2011*, cit., p. 46: «sembra dunque corretto ritenere che l’intesa dovrà essere sottoscritta dalle associazioni che, in comparazione con le altre, rappresentano la maggioranza degli iscritti, nell’ambito nazionale o territoriale di riferimento, misurata in applicazione del criterio delle deleghe per i contributi sindacali». In giurisprudenza Trib. Civitavecchia, 17 dicembre 2020, cit.

⁶³ M. TREMOLADA, *op. cit.*, pp. 356-358.

⁶⁴ In questo senso ad esempio F. CARINCI, *Introduzione*, cit., p. 25, fa riferimento a «associazioni sindacali dei lavoratori che occupano i primi gradini di una scala di rappresentatività nazionale o, rispettivamente, territoriale».

⁶⁵ F. CARINCI, *ibidem*.

⁶⁶ V. ad esempio T.A.R. Lazio, Sez. I, 8 febbraio 2018, n. 1522, in cui il Collegio, evidenziate le differenze sostanziali tra maggiore rappresentatività (di tipo inclusivo) e maggiore rappresentatività comparata (di tipo selettivo), ed identificati i medesimi indicatori, sottolinea la necessità di una «selezione delle associazioni sindacali, sulla base di una valutazione comparativa della effettiva capacità di rappresentanza di ciascuna di esse», ed individua «un rilevante scarto, in termini di numero di affiliati e di partecipazione negoziale» tra la ricorrente Confsal e le resistenti CGIL, CISL e UIL sulla base dei dati forniti da Confsal.

⁶⁷ Proprio nel punto 5.3.3 della sentenza n. 156/2025 la Corte sembra attribuire una pur minima rilevanza all’essere o non essere parte del sistema interconfederale e all’attuazione dei criteri ivi previsti.

È senz'altro suggestiva quella lettura secondo cui la comparazione della rappresentatività, almeno nazionale, potrebbe avvenire secondo regole stabilite dalla stessa contrattazione⁶⁸, e in particolare nel rinvio agli accordi interconfederali contenuto nell'art. 8⁶⁹.

Sennonché, bisogna riconoscere al contempo che, per le ragioni già esplicate, quest'ultimo rinvio sembra riferito solo all'individuazione delle rappresentanze legittimate ad operare in azienda.

Inoltre, bisogna riconoscere che le parti dell'accordo interconfederal del 2011 e ss., relative alla misurazione della rappresentatività nazionale sulla base del dato misto, periodicamente aggiornato, del numero degli iscritti e delle deleghe associative, a differenza di altre, sono ad oggi sostanzialmente inattuate.

Si è tuttavia ipotizzato che i criteri dell'A.I. 2011 (e poi del TU 2014) per l'accesso alle trattative possano concorrere, come parametro esterno a individuare la MRC del sindacato, almeno su base nazionale⁷⁰, o almeno a misurarla⁷¹.

Certamente una volta attuati, tali parametri, pur non essendo legalmente vincolanti e rimessi all'apprezzamento del giudice, potrebbero in effetti essere ritenuti un indice autorevole dal quale muovere per individuare le sigle comparativamente più rappresentative tutte le sigle sindacali che superino il 5% della soglia di rappresentatività sul dato misto associativo-elettorale.

E tuttavia, anche risolvendo il nodo dell'estensione diretta o indiretta di tali parametri, rimarrebbe il problema per cui essi omettono di considerare altri valori di tradizionale rilevazione della rappresentatività, quali l'effettiva partecipazione alla contrattazione negoziale o la capacità di aggregazione rispetto ad attività di autotutela⁷². Di talché, una funzione giudiziale di valutazione complessiva sembra inevitabile, e sostanzialmente rimessa all'impulso delle parti interessate, talora a dimostrare di essere abilitate alla stipula di intese specifiche *ex art. 8*, talaltra a dimostrare che le associazioni sindacali e relative rappresentate abilitate fossero altre rispetto a quella o quelle stipulanti.

In questo scenario, in assenza di un'indicazione legale, la soglia minima per la MRC si prospetta limitata a valutazioni relative e contingenti, caso per caso⁷³, sulla base dei rapporti di forza di volta in volta emergenti nella categoria nazionale o territoriale interessata.

⁶⁸ A. GARILLI, *L'art. 8 della legge n. 148/2011 nel sistema delle relazioni sindacali*, cit., p. 7; R. DE LUCA TAMAJO, *Crisi economica e relazioni industriali: alcune osservazioni sull'articolo 8 della legge n. 148/2011*, in *Dir. rel. ind.*, 2012, n. 1, p. 11 ss., § 1, laddove individua «una sorta di implicito rinvio alle più specifiche previsioni al riguardo espresse dall'ordinamento intersindacale, oggi identificabili con i meccanismi previsti dall'accordo del 28 giugno, ma suscettibili di ulteriori precisazioni pattizie»; P. PASSALACQUA, *Il modello del sindacato comparativamente più rappresentativo*, cit., § 5; A. PRETEROTI, *L'efficacia del contratto aziendale dopo l'art. 8 D.L. n. 138/2011*, cit., § 5.

⁶⁹ Così non è, almeno rispetto alla Confederazione più importante. Rispetto a Confapi v. però la convenzione siglata con le tre Confederazioni storiche e INPS, siglata il 27 settembre 2019 per l'attività di raccolta, elaborazione e comunicazione dei dati relativi alla rappresentanza delle Organizzazioni sindacali per la contrattazione collettiva nazionale di categoria, e con validità triennale dalla data di sottoscrizione (cfr. la circolare n. 108 del 24 settembre 2020), stata rinnovata fino al 26 settembre 2025 e di recente per un altro triennio: cfr. il messaggio Inps n. 3592 del 28-11-2025.

⁷⁰ Secondo P. PASSALACQUA, *ult. loc. cit.*, anche in assenza di attuazione, il dato elettorale nonché quello delle deleghe sindacali (dato associativo) rileverebbero, come indici quantitativi, al fine di individuare il sindacato comparativamente più rappresentativo (50+1%) non quale regola formale come scritta nel protocollo bensì come criteri generali applicabili *rebus sic stantibus*, nell'attuale mancanza di indicazioni del legislatore e fino alla loro emanazione, dunque applicabili «a qualsivoglia sigla sindacale, anche non firmataria o aderente al protocollo».

⁷¹ Come propone A. MARESCA, *op. cit.*, p. 2, al fine di ottenere un dato credibile di misurazione della forza del sindacato, almeno nazionale, che altrimenti sarebbe rimesso alla discrezionalità sulla base degli indici presuntivi, dunque incerto.

⁷² A. PIZZOFERRATO, *“Significativa rappresentatività” e art. 19 St. lav.: quali scenari futuri?*, in *Dir. merc. lav.*, 2025, 1, pp. 7-8, sia pure nell'ambito di una riflessione sull'art. 19 St. lav.

⁷³ A. PIZZOFERRATO, *ult. op. cit.*, p. 5, sull'individuazione del concetto di sindacato “(maggiormente o comparativamente più) rappresentativo”.

7. Conclusioni (riflettendo su una pronuncia del Consiglio di Stato).

La trattazione evidenzia percorsi ancora non definiti né assestati, nei quali tuttavia è dato riscontrare alcune prime, possibili direzioni evolutive.

Nell'assenza di criteri legislativi, è rimessa ai giudici la concreta individuazione della soglia minima e dei criteri di comparazione tra soggetti sindacali, e la giurisprudenza ha avuto condivisibilmente modo di rimarcare che si tratta di criteri effettivi, dunque oggettivi e in costante aggiornamento.

In questo processo di incerta selezione, i primi provvedimenti giurisprudenziali evidenziano una certa tendenza a restringere gli ambiti di comparazione. Alla base di tale evoluzione vi sono le esigenze, da un lato, della riduzione del campo degli attori negoziali confrontabili e, dall'altro, dell'ottenimento di dati più attendibili e collegati ai rapporti contrattuali sui quali l'intesa derogatoria va ad incidere con effetto normativo. Tali considerazioni trovano ulteriori snodi problematici e necessità di selezione nella contrattazione territoriale.

Tale tendenza si esprime dapprima con riferimento al livello di negoziazione (§ 4) e poi (§ 5-5.1) anche mediante il possibile superamento dell'intercategorialità, con recenti conferme giurisprudenziali. Quest'ultimo processo, tuttavia, andrebbe declinato nelle forme possibilmente più rispettose dell'autonomia privata, della libertà di organizzazione sindacale e del reciproco accreditamento negoziale, ponendo un presuntivo riferimento per la comparazione, ove vi sia un Ccnl, finché possibile, all'ambito applicativo di quest'ultimo.

Il rispetto del requisito della MRC entro l'ambito (nazionale o territoriale) indicato dall'art. 8 dovrà essere dimostrato da chi abbia interesse alla applicazione dell'intesa derogatoria: tale prova sarà condizione per la validità delle deroghe a norme di legge e a clausole del Ccnl, ove esistente ed applicato.

Permane, nel settore privato (§ 6), il limite della mancanza di una soglia minima legale di comparazione: fino a quando non sarà individuato, il criterio selettivo della MRC, inevitabilmente rimesso al prudente apprezzamento del giudice⁷⁴, incorrerà nel rischio di essere ritenuto arbitrario, anche ove facesse leva su soluzioni negoziali interconfederali.

Al riguardo, non sembra neppure condivisibile il percorso logico-argomentativo del Consiglio di Stato⁷⁵ nella parte in cui, sia pure *in obiter dictum* e su materie diverse dall'art. 8, individua un elemento decisivo per l'individuazione della MRC nella stipulazione di contratti collettivi nazionali. Se, infatti, la stipula di un contratto collettivo nazionale viene elevata a soglia minima o elemento di comparazione decisivo della maggiore rappresentatività, si rischia di generare un effetto giuridicamente incoerente.

Infatti, la stipula di contratti collettivi nazionali nell'ambito prescelto dalle parti, ben può essere considerata un indice attendibile di forza dell'associazione sindacale, ma per definizione non può essere l'unico, né il principale. *In primis* perché per la stessa Corte costituzionale⁷⁶ esistono altri indici di rappresentatività, come il dato associativo, ma non solo⁷⁷. In secondo luogo perché, diversamente ragionando, si ricadrebbe negli effetti che la stessa sentenza n. 156/2025 ha inteso scongiurare: ossia

⁷⁴ F. CARINCI, *ult. op. cit.*, p. 25.

⁷⁵ Cons. Stato, Sez. III, 26 settembre 2022, n. 8300, punto 5.

⁷⁶ Corte cost., 4 dicembre 1995, n. 492, punto 3.

⁷⁷ Condivisibilmente, il Trib. Napoli, 12 maggio 2020, n. 1717, attribuisce alla sottoscrizione di contratto un mero valore presuntivo, da comprovare con elementi quali «la consistenza numerica, l'estensione sul territorio, la partecipazione in svariati settori, la sussistenza di una struttura articolata». Nello stesso senso App. Napoli, 3 febbraio 2022 e già Trib. Milano, 4 giugno 2012 e 30 luglio 2020, n. 1217. Cfr. anche la citata sentenza T.A.R. Lazio, Sez. I, 8 febbraio 2018, n. 1522.

quello di rimettere all'accreditamento negoziale il riconoscimento della capacità di aggregazione del sindacato⁷⁸.

A maggior ragione, intesa come soglia minima per accedere alla MRC, la stipula di contratti collettivi nazionali condurrebbe ad esiti paradossali, soprattutto in contesti di negoziazione sindacale consolidata: l'incapacità di inserirsi come interlocutore nei tavoli negoziali potrebbe divenire uno sbarramento che impedisce a soggetti dotati di capacità di aggregazione di essere riconosciuti come tali.

⁷⁸ Del resto, già R. PESSI, *Ancora sull'articolo 8 della seconda manovra estiva. Quali spazi per la contrattazione di prossimità?*, in *Dir. rel. ind.*, 2012, p. 59, rifletteva sul rischio che in assenza di corretta declinazione (legislativa) del criterio selettivo della MRC, questo si risolvesse in una mera analisi *ex post* dei risultati negoziali.