

Contratto leader, dumping contrattuale e antisindacalità: il Tribunale di Milano valorizza il ruolo regolativo del sindacato comparativamente più rappresentativo

di P. Dui - 14 luglio 2026

1. Il cuore della decisione: non una disputa tabellare, ma una questione di sistema

Il decreto 4 dicembre 2025 del Tribunale di Milano (non opposto, a quanto è dato sapere), che qui si commenta, offre un'interessante occasione per riflettere sul rapporto tra libertà sindacale, pluralismo contrattuale e funzione antidumping della contrattazione collettiva comparativamente più rappresentativa.

La vicenda, nella sua dimensione processuale, avrebbe potuto essere letta come una lunga controversia di comparazione tra trattamenti economici e normativi: da un lato, il CCNL Vigilanza e Servizi Sicurezza sottoscritto da FILCAMS CGIL, FISASCAT CISL e UILTUCS UIL; dall'altro, contratti collettivi ritenuti deteriori, tra cui il CCNL SAFI e il CCNL Agenzie di Sicurezza AISS UGL, anche integrato da accordo aziendale di prossimità.

Tuttavia, il pregio della decisione non sta nell'elencazione analitica delle differenze retributive, degli istituti normativi, delle incidenze del TFR, delle mensilità aggiuntive o dei singoli scostamenti contrattuali. Il dato più significativo è un altro: il Tribunale costruisce il proprio convincimento intorno alla funzione concreta che l'art. 29, comma 1-bis, d.lgs. n. 276/2003 assegna alla contrattazione collettiva stipulata dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.

Il tema, dunque, non è semplicemente quale contratto collettivo costi di più o di meno. Il tema è se, in un settore esposto a dinamiche di appalto e di competizione sul costo del lavoro, il datore possa sottrarsi al parametro del contratto *leader* applicando discipline collettive complessivamente inferiori, con l'effetto di neutralizzare il ruolo regolativo delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

La risposta del Tribunale è negativa. Ed è proprio in questa risposta che si colloca il nucleo più rilevante della pronuncia.

2. La legittimazione del sindacato: dalla tutela associativa alla funzione *antidumping*

Il primo passaggio decisivo riguarda la legittimazione della FILCAMS CGIL ad agire ex art. 28 Statuto dei lavoratori.

Il Tribunale non si limita a riconoscere al sindacato ricorrente un generico interesse alla corretta applicazione del contratto collettivo da esso sottoscritto. Il ragionamento è più penetrante: la lesione non viene individuata soltanto nella mancata applicazione di un determinato CCNL, ma nella compressione della funzione istituzionale che l'ordinamento attribuisce alle organizzazioni comparativamente più rappresentative.

L'art. 29, comma 1-bis, d.lgs. n. 276/2003, infatti, non introduce un mero criterio tecnico di raffronto tra contratti. Esso valorizza la contrattazione collettiva comparativamente più rappresentativa come parametro di legalità sostanziale dei trattamenti negli appalti. Ne deriva che l'applicazione di discipline contrattuali complessivamente inferiori non incide soltanto

sui lavoratori, ma colpisce anche il ruolo del sindacato che ha stipulato il contratto assunto dall'ordinamento come riferimento.

Questa è la parte più interessante della motivazione: l'antisindacalità non viene ricavata da un'aggressione diretta all'organizzazione sindacale, né da una condotta apertamente ostile nei suoi confronti. Viene ricavata dall'effetto oggettivo della scelta datoriale: svuotare di efficacia la funzione regolativa del sindacato comparativamente più rappresentativo.

Il decreto, in altri termini, afferma che il *dumping* contrattuale può essere antisindacale non solo perché impoverisce il trattamento dei lavoratori, ma perché riduce il contratto *leader* a una fonte formalmente esistente e sostanzialmente eludibile.

3. Libertà contrattuale e limite del trattamento complessivamente non inferiore

La decisione si muove con equilibrio su un terreno delicato: quello del pluralismo contrattuale.

Il Tribunale non afferma un principio di obbligatoria applicazione del CCNL sottoscritto da FILCAMS CGIL, FISASCAT CISL e UILTUCS UIL in quanto tale. Non nega, dunque, in astratto, la libertà del datore di lavoro di scegliere un diverso contratto collettivo. Il punto è diverso: quella libertà non può tradursi, nel settore degli appalti, nell'applicazione di trattamenti economici e normativi complessivamente inferiori rispetto al contratto stipulato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative.

La distinzione è essenziale.

Non si tratta di imporre una fonte collettiva unica, né di comprimere il pluralismo sindacale. Si tratta, piuttosto, di impedire che il pluralismo divenga lo schermo formale attraverso il quale praticare competizione al ribasso. La libertà contrattuale resta, ma incontra un limite funzionale: il trattamento applicato non può collocarsi sotto la soglia complessiva di tutela individuata dal contratto *leader*.

In questa prospettiva, il contratto comparativamente più rappresentativo non viene utilizzato come vincolo di appartenenza sindacale, ma come parametro esterno di adeguatezza. È questa la cifra giuridica della decisione: il Tribunale non sanziona la mancata adesione ideologica o formale al CCNL FILCAMS, ma l'applicazione di un sistema di regole che, nel concreto, produce un arretramento complessivo delle condizioni di lavoro.

4. Il ragionamento fattuale: il contesto concreto come indice della lesione

La pronuncia non si fonda su un automatismo.

Il Tribunale ricostruisce un contesto nel quale le società convenute avevano applicato ai lavoratori impiegati negli appalti trattamenti ritenuti deteriori rispetto a quelli previsti dal contratto *leader*. Tale applicazione assume rilievo non solo per il suo contenuto economico-normativo, ma per il suo significato complessivo.

Particolarmente rilevante è il fatto che il giudice valorizzi la dinamica concreta della condotta datoriale: l'applicazione di contratti collettivi meno favorevoli, la mancata disponibilità a riconoscere il parametro della contrattazione comparativamente più rappresentativa, la scelta di mantenere assetti contrattuali inferiori anche nei confronti di lavoratori iscritti alla FILCAMS CGIL, nonché il precedente contenzioso relativo all'applicazione di un CCNL e di

un accordo di prossimità sottoscritti da organizzazioni prive della necessaria rappresentatività comparativa.

Ne emerge una lettura sostanziale dell'antisindacalità. Il giudice non si accontenta di verificare se vi sia stata una formale violazione di prerogative sindacali tipiche, come assemblea, affissione, permessi o trattenute associative. Guarda invece all'effetto concreto della condotta: l'indebolimento della funzione negoziale e regolativa del sindacato ricorrente.

La condotta è antisindacale perché rende ineffettiva la funzione del sindacato comparativamente più rappresentativo nel mercato degli appalti. La lesione non è solo associativa, ma sistemica: riguarda il ruolo del sindacato quale presidio di legalità concorrenziale e di tutela minima del lavoro.

5. La comparazione tra contratti: non aritmetica, ma giudizio complessivo di adeguatezza

Il decreto dedica ampio spazio alla CTU e alla comparazione tra trattamenti. Tuttavia, il punto decisivo non è il dettaglio delle singole voci, ma il criterio metodologico seguito.

Il Tribunale respinge implicitamente una logica atomistica della comparazione. Non si tratta di isolare un istituto più favorevole in un contratto e un istituto meno favorevole nell'altro, per poi procedere a una sorta di bilancio impressionistico. Il giudizio richiesto dall'art. 29, comma 1-bis, è un giudizio complessivo, che deve tenere insieme retribuzione globale annua, componenti fisse, istituti normativi e scostamenti regolativi.

In tale prospettiva, il richiamo ai criteri elaborati in materia di contratti pubblici e alle indicazioni ANAC assume una funzione ordinante. Il giudice utilizza parametri esterni di comparazione non per trasformare la controversia in un appalto pubblico, ma per individuare un metodo razionale di verifica dell'equivalenza dei trattamenti. Il riferimento al valore economico complessivo delle componenti fisse della retribuzione globale annua e al numero degli scostamenti normativi consente di evitare due opposti rischi: da un lato, una valutazione puramente formale; dall'altro, una comparazione eccessivamente discrezionale.

Il ragionamento è quindi concreto, ma non arbitrario. È concreto perché guarda agli effetti reali dei contratti applicati; non è arbitrario perché si fonda su criteri verificabili e razionali.

La conclusione del Tribunale è che i trattamenti applicati dalle società convenute risultavano complessivamente inferiori rispetto a quelli del CCNL Vigilanza e Servizi Sicurezza sottoscritto dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. Da qui la qualificazione della condotta come antisindacale.

6. L'antisindacalità oggettiva: non serve l'intento persecutorio

Un ulteriore profilo di rilievo riguarda la natura oggettiva della condotta antisindacale.

La decisione non pare richiedere la prova di uno specifico intento di nuocere al sindacato. La condotta ex art. 28 Statuto dei lavoratori, secondo l'impostazione consolidata, rileva per la sua idoneità oggettiva a impedire o limitare l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale.

Questo passaggio è particolarmente importante nel caso di specie. Le società avrebbero potuto sostenere che la scelta contrattuale fosse dettata da ragioni organizzative, economiche o gestionali, e non da ostilità verso la FILCAMS CGIL. Ma tale argomento non è decisivo.

Ciò che conta è l'effetto: l'applicazione di trattamenti deteriori in un ambito nel quale il legislatore ha attribuito al contratto *leader* una funzione di contrasto al *dumping*.

L'antisindacalità, dunque, non dipende dalla prova di un *animus* antisindacale. Dipende dalla capacità della condotta datoriale di svuotare la funzione del sindacato comparativamente più rappresentativo, degradando il contratto da esso sottoscritto a parametro meramente eventuale, aggirabile attraverso contratti collettivi meno onerosi.

7. La selezione dei rimedi: ordine conformativo e *astreinte*

Anche sul piano rimediale, il decreto adotta una soluzione significativa.

Il Tribunale non accoglie tutte le domande del sindacato. Rigetta, infatti, alcune ulteriori censure, tra cui quelle relative al mancato versamento delle quote sindacali e quelle concernenti specifici profili informativi e consultivi, ritenendo non dimostrati o non integrati i relativi presupposti. Non dispone neppure la pubblicazione del provvedimento nei termini richiesti.

Questa selettività rafforza la tenuta della decisione. Il giudice non costruisce una condanna generalizzata delle società, ma individua il segmento effettivamente lesivo: l'applicazione di trattamenti economici e normativi complessivamente inferiori rispetto al parametro del contratto *leader*.

Il rimedio è conseguente: ordinare alle società convenute di applicare ai lavoratori impiegati negli appalti trattamenti economici e normativi non inferiori a quelli stabiliti dal CCNL Vigilanza e Servizi Sicurezza sottoscritto dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative.

Particolarmente rilevante è anche la previsione *dell'astreinte* ex art. 614-bis c.p.c., fissata in euro 100,00 per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione del provvedimento. Il Tribunale ritiene applicabile tale strumento anche al procedimento ex art. 28 Statuto dei lavoratori, interpretando in senso stretto l'esclusione prevista per le controversie di lavoro subordinato o parasubordinato. La controversia antisindacale, infatti, non ha ad oggetto direttamente il rapporto individuale di lavoro, ma la tutela dell'attività sindacale.

La misura coercitiva indiretta assume qui una precisa funzione: evitare che l'ordine giudiziale resti una mera affermazione di principio e garantirne l'effettività.

8. Una decisione che sposta il baricentro: dal salario minimo contrattuale alla legalità della concorrenza

Il decreto del Tribunale di Milano si inserisce in un contesto più ampio, segnato dal crescente utilizzo della contrattazione collettiva come strumento di governo della concorrenza nei settori *labour intensive*.

La pronuncia mostra che il *dumping* contrattuale non è soltanto una questione retributiva. È una questione di assetto del mercato. Nei settori caratterizzati da appalti, subappalti, cambi di gestione e forte pressione sui costi, la scelta del contratto collettivo può diventare lo strumento attraverso cui si altera la concorrenza, si abbassa il costo del lavoro e si marginalizza il ruolo delle organizzazioni sindacali più rappresentative.

Il Tribunale coglie questo profilo e lo traduce in termini di antisindacalità. La condotta datoriale non è censurata perché applica un contratto diverso in sé, ma perché utilizza quel contratto diverso per collocare i trattamenti sotto la soglia complessiva fissata dalla contrattazione leader.

In questa prospettiva, l'art. 29, comma 1-bis, d.lgs. n. 276/2003 non opera soltanto come norma di protezione individuale dei lavoratori, ma anche come norma di sistema. Esso attribuisce alla contrattazione comparativamente più rappresentativa una funzione di presidio contro il *dumping* e, correlativamente, consente al sindacato firmatario del contratto *leader* di reagire quando tale funzione venga svuotata.

Sotto questi profili, possono richiamarsi G. Franchina, *Appalti, tutela del lavoro e minimi salariali – Verifica di anomalia: rilevanti anche i nuovi minimi salariali del CCNL, seppur non ancora vigenti*, in *GI*, 2025, 8-9, 1861 (commento a Cons. Stato 16 dicembre 2024, n. 10107); F. Alifano, *La scelta del contratto collettivo territoriale alla prova dei benefici contributivi: alcuni spunti dalla Corte di Cassazione*, in *LG*, 2025, 8-9, 1861 (commento a Cass. 25 gennaio 2025, n. 1794). Alcuni spunti in G. Pistore, *I contratti collettivi applicabili negli appalti pubblici: alcune considerazioni anche alla luce del nuovo Codice (D. Lgs. N. 36/2023)*, *ivi*, 2025, 6, 593. Cfr., altresì. L. Pelliccia, *Per il Tar della Lombardia, pur non potendosi imporre un Ccnl, si può in ogni caso valutare l'importo della retribuzione in relazione all'art. 36 Cost.* (commento a Tar Lombardia, sez. I, 28 novembre 2023, n. 2830), in www.rivistalabor.it, Aggiornamenti, 4 dicembre 2023).

9. Conclusione: il contratto *leader* come parametro effettivo, non simbolico

La decisione merita attenzione perché evita due semplificazioni opposte.

Da un lato, non trasforma il contratto *leader* in un obbligo generalizzato di applicazione formale. Dall'altro, non consente che esso resti un parametro puramente simbolico, privo di effettività concreta.

Il punto di equilibrio è nella formula del trattamento “complessivamente non inferiore”. Essa consente di rispettare il pluralismo contrattuale, ma impedisce che la pluralità delle fonti collettive venga utilizzata come strumento di *dumping*.

La condanna delle società convenute nasce, quindi, da un ragionamento fattuale e concreto: non dalla mera preferenza per un determinato CCNL, né da una lettura ideologica della rappresentatività sindacale, ma dalla verifica che i trattamenti applicati si collocavano sotto la soglia di tutela individuata dalla contrattazione comparativamente più rappresentativa, con conseguente lesione della funzione regolativa del sindacato ricorrente.

Il decreto afferma, in definitiva, un principio di particolare rilievo: nei settori degli appalti, il contratto collettivo *leader* non è soltanto un documento negoziale. È anche un parametro di legalità sostanziale del trattamento dei lavoratori e un presidio della libertà sindacale effettiva.

Pasquale Dui, avvocato in Milano e professore a contratto nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca

Visualizza il documento: [Trib. Milano, decreto 4 dicembre 2025](#)