



Contratti collettivi e salario minimo: il conflitto normativo tra CCNL applicabili e il nuovo standard retributivo nel 2026



Il rapporto tra contrattazione collettiva e retribuzione minima garantita per legge è uno dei nodi più complessi del diritto del lavoro italiano contemporaneo. Capire come si articola il conflitto normativo tra il salario minimo legale, i CCNL applicabili e le tutele costituzionali è oggi più urgente che mai: il Decreto Legislativo 36/2023 e il successivo Decreto Legge 62/2026 hanno ridisegnato il perimetro entro cui le imprese devono muoversi, ponendo interrogativi concreti su quale norma prevalga e quali rimedi spettino al lavoratore sottopagato rispetto al nuovo standard retributivo.

Il quadro costituzionale: l'articolo 36 come fondamento irrinunciabile

Qualsiasi ragionamento sul salario minimo legale e sui CCNL deve partire dall'articolo 36 della Costituzione, che sancisce il diritto del lavoratore a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e comunque sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa. Si tratta di una norma immediatamente precettiva, non di un semplice programma politico: la giurisprudenza italiana ha da decenni consolidato l'orientamento secondo cui il giudice può e deve intervenire per adeguare una retribuzione inadeguata, anche in assenza di una legge ordinaria che fissi una soglia numerica.

Storicamente, la Corte di Cassazione ha colmato il vuoto normativo utilizzando i minimi tabellari dei contratti collettivi stipulati dai sindacati maggiormente rappresentativi come parametro di adeguatezza ai fini dell'articolo 36. Questo meccanismo giurisprudenziale ha reso l'Italia un caso peculiare nel panorama europeo: un Paese privo di un salario minimo legale generalizzato, ma dotato di un sistema di tutela retributiva fondato sulla combinazione tra norma costituzionale e contrattazione collettiva.

Il risultato pratico di questo assetto è che il minimo contrattuale — cioè la retribuzione base prevista dal CCNL di riferimento — ha finito per svolgere, di fatto, la funzione che in altri ordinamenti è



assolta dal salario minimo legale. Tuttavia, questo sistema presenta lacune strutturali evidenti: non tutti i lavoratori sono coperti da un contratto collettivo applicato correttamente, e la proliferazione di contratti collettivi “pirata” ha eroso la capacità protettiva del modello.

Il Decreto Legislativo 36/2023 e il recepimento della direttiva europea

Il Decreto Legislativo 36/2023 ha attuato la Direttiva UE 2022/2041 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione Europea. La direttiva non impone agli Stati membri di introdurre un salario minimo legale laddove la copertura contrattuale sia sufficientemente ampia, ma li obbliga a garantire che i lavoratori beneficino di una protezione retributiva adeguata, rafforzando al contempo la contrattazione collettiva come strumento privilegiato.

In Italia, il decreto ha avuto un impatto particolarmente significativo nel settore degli appalti pubblici . L' articolo 11 del d.lgs. 36/2023 ha stabilito come principio generale l'applicazione dei contratti collettivi nelle commesse pubbliche: le stazioni appaltanti devono indicare nei bandi quale CCNL si applica all'appalto, e i concorrenti devono impegnarsi ad applicarlo. Questo ha introdotto un meccanismo di controllo ex ante sulla congruità retributiva che prima era sostanzialmente assente, o rimesso alla sola vigilanza ispettiva ex post.

Il principio enunciato dall'articolo 11 ha tuttavia sollevato un problema interpretativo rilevante: in presenza di più contratti collettivi astrattamente applicabili a uno stesso settore produttivo, quale deve prevalere? La risposta fornita dall'ordinamento è che il minimo retributivo non può essere inferiore a quello previsto dal contratto collettivo stipulato da sindacati rappresentativi nel settore di riferimento. Questa formulazione, apparentemente semplice, cela una complessità notevole, perché la rappresentatività sindacale non è definita da un criterio legale univoco e la pluralità di CCNL concorrenti è una realtà consolidata in numerosi comparti.

Il Decreto Legge 62/2026 e il concetto di “salario giusto”

Il dibattito si è ulteriormente arricchito con l'introduzione del Decreto Legge 62/2026 , che ha portato nel lessico normativo italiano il concetto di salario giusto . Si tratta di un'innovazione lessicale e concettuale che merita attenzione: non si limita a fissare una soglia quantitativa minima, ma introduce un parametro qualitativo di adeguatezza che richiama esplicitamente la dignità del lavoro.

Secondo Roberto Rivero , già consigliere della Corte di Cassazione, il decreto pone questioni interpretative di primo piano: il concetto di salario giusto rischia di rimanere una formula retorica se non viene accompagnato da meccanismi concreti di determinazione e verifica. Le prime riflessioni dottrinali hanno messo in luce come il decreto presenti un' anima corporativa nelle disposizioni degli articoli 7 e 8, che affidano al contratto collettivo un ruolo centrale nella definizione del salario giusto, riprendendo in parte la logica del sistema previgente piuttosto che introdurre una vera rottura con esso.

Questa impostazione riflette una scelta politica precisa: anziché fissare per via legislativa una soglia oraria unica e universale, il legislatore italiano ha preferito valorizzare la contrattazione collettiva come sede naturale di determinazione dei trattamenti retributivi, riservando l'intervento diretto della legge ai casi in cui tale contrattazione sia assente o insufficiente. Il che significa che il conflitto tra salario minimo legale e CCNL non viene risolto con la supremazia dell'uno sull'altro, ma attraverso un sistema di integrazione reciproca che può generare incertezze applicative.



La pluralità dei CCNL e il problema della rappresentatività

Uno degli aspetti più critici del sistema italiano è la proliferazione di contratti collettivi: in alcuni settori coesistono decine di CCNL, alcuni stipulati da organizzazioni sindacali e datoriali pienamente rappresentative, altri conclusi da soggetti con scarsa base associativa e utilizzati principalmente per abbassare il costo del lavoro. Questi ultimi vengono comunemente denominati contratti pirata o contratti di comodo.

Il problema della scelta del CCNL applicabile si pone con particolare acutezza nelle situazioni in cui un'impresa decide unilateralmente di applicare un contratto collettivo diverso da quello prevalente nel settore. In questi casi, la dottrina e la giurisprudenza hanno elaborato criteri per identificare il contratto "comparativamente più rappresentativo": si guarda alla diffusione territoriale e settoriale del sindacato stipulante, al numero di lavoratori effettivamente coperti, alla continuità storica della contrattazione.

Quando un lavoratore è inquadrato sotto un CCNL meno favorevole rispetto a quello prevalente nel suo settore, può trovarsi in una situazione di retribuzione inferiore agli standard minimi senza che vi sia una violazione formale della legge — almeno in apparenza. È qui che l'articolo 36 della Costituzione torna a svolgere la sua funzione di norma di chiusura: il giudice del lavoro può parametrare la retribuzione adeguata al CCNL del settore stipulato dai sindacati maggiormente rappresentativi, indipendentemente dal contratto formalmente applicato dall'impresa.

Questo meccanismo di tutela giurisprudenziale è prezioso, ma presenta limiti evidenti: richiede che il lavoratore intraprenda un'azione giudiziaria, con i costi e i tempi che ne conseguono, e presuppone la capacità di dimostrare quale sia il contratto collettivo di riferimento nel settore. Per i lavoratori più vulnerabili — spesso quelli che ne avrebbero maggiore bisogno — questi ostacoli sono spesso insormontabili.

Appalti, subfornitura e catene produttive: dove il conflitto diventa più acuto

Il settore degli appalti pubblici e privati è il terreno su cui il conflitto tra salario minimo legale, CCNL applicabili e pratiche di dumping retributivo si manifesta con maggiore intensità. Le catene di subfornitura, specialmente nei settori della logistica, delle pulizie, della ristorazione collettiva e dell'informatica, sono storicamente caratterizzate da fenomeni di race to the bottom retributiva: le imprese aggiudicatrici di appalti tendono a comprimere il costo del lavoro come principale leva competitiva, applicando contratti collettivi meno onerosi o interpretando in modo restrittivo quelli vigenti.

Il d.lgs. 36/2023, come accennato, ha cercato di arginare questo fenomeno nel settore pubblico imponendo l'indicazione del CCNL di riferimento già nella fase di gara. Tuttavia, la norma lascia aperti diversi interrogativi: cosa accade quando il subappaltatore applica un contratto diverso da quello indicato dall'appaltatore principale? Chi risponde nei confronti del lavoratore in caso di inadempimento? La solidarietà tra committente, appaltatore e subappaltatore in materia retributiva è un istituto già noto al diritto del lavoro italiano, ma la sua interazione con il nuovo quadro normativo richiede ancora una sedimentazione applicativa.

Nel settore privato, l'assenza di un obbligo generalizzato di applicare il CCNL prevalente lascia spazi di arbitraggio che il solo meccanismo del salario minimo legale — se e quando verrà definitivamente



codificato in una soglia numerica universale — non sarà sufficiente a colmare. Una soglia minima oraria, per quanto utile come pavimento assoluto, non garantisce da sola la parità di trattamento tra lavoratori che svolgono mansioni equivalenti sotto contratti collettivi diversi.

I rimedi per il lavoratore sottopagato: tra tutela giudiziale e strumenti amministrativi

Per il lavoratore che si trova a percepire una retribuzione inferiore agli standard minimi — sia rispetto al CCNL prevalente nel settore, sia rispetto alle soglie introdotte dalla nuova normativa — il sistema offre una pluralità di strumenti di tutela, anche se la loro effettività è variabile.

Sul piano giudiziale, l'azione più diretta è il ricorso al giudice del lavoro per ottenere le differenze retributive maturate, con applicazione degli interessi legali e della rivalutazione monetaria. Il lavoratore può agire individualmente o, in presenza di violazioni collettive, può fare affidamento sull'intervento del sindacato. La legittimazione del sindacato ad agire in giudizio per la tutela dei propri iscritti — e in certi casi anche per interessi collettivi più ampi — è un presidio importante, ma richiede che il lavoratore sia effettivamente iscritto a un'organizzazione sindacale attiva.

Sul piano amministrativo, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro dispone di poteri di accertamento e diffida che possono portare al recupero delle somme non corrisposte senza necessità di un processo. La diffida accertativa per crediti patrimoniali è uno strumento relativamente rapido, ma la sua efficacia dipende dalla capacità ispettiva dell'ente, che storicamente sconta carenze di organico e risorse.

Un profilo spesso sottovalutato riguarda la prescrizione: i crediti retributivi si prescrivono in cinque anni, ma il termine decorre diversamente a seconda che il rapporto di lavoro sia in corso o cessato. Per i lavoratori che non denunciano immediatamente la situazione — spesso per timore di ritorsioni — il rischio di perdere parte delle somme spettanti è reale. La normativa sul whistleblowing e le tutele contro i licenziamenti ritorsivi offrono un argine, ma non eliminano il problema strutturale della dipendenza economica che scoraggia la denuncia.

Il confronto europeo e la prospettiva di riforma

L'Italia si trova oggi in una posizione peculiare rispetto ai propri partner europei. La maggior parte dei Paesi dell'Unione Europea ha adottato un salario minimo legale espresso in termini orari o mensili, determinato per via legislativa o regolamentare e aggiornato periodicamente. In Italia, la resistenza all'introduzione di una soglia numerica universale è storicamente radicata nella preoccupazione — condivisa da una parte significativa del movimento sindacale — che un salario minimo legale possa diventare un tetto anziché un pavimento, indebolendo la contrattazione collettiva.

Questa preoccupazione non è infondata: in alcuni contesti, la fissazione di un minimo legale ha ridotto la pressione delle imprese a negoziare con i sindacati, poiché la compliance con la soglia legale è diventata l'unico obiettivo retributivo. La Direttiva 2022/2041 ha tentato di superare questa tensione imponendo agli Stati membri di perseguire simultaneamente l'adequatezza dei salari minimi legali e il rafforzamento della contrattazione collettiva — un obiettivo ambizioso che richiede politiche coerenti e continuative.

Per approfondire il quadro normativo europeo e il suo recepimento, il Bollettino ADAPT offre un'analisi comparata di particolare utilità per operatori e studiosi del diritto del lavoro.



In Italia, il dibattito resta aperto. Il Decreto Legge 62/2026 ha introdotto elementi nuovi, ma non ha risolto la questione di fondo: in assenza di una soglia numerica universale e di criteri certi per determinare la rappresentatività sindacale, il conflitto tra salario minimo legale e CCNL applicabili continuerà a essere gestito caso per caso, con il rischio di soluzioni disomogenee e di una protezione retributiva che dipende troppo dalla capacità del singolo lavoratore di far valere i propri diritti.

Il nodo centrale rimane quello della rappresentatività: finché non esiste una definizione legale chiara e misurabile di quale sindacato sia “comparativamente più rappresentativo” in un dato settore, la scelta del CCNL applicabile resterà terreno di conflitto tra imprese, sindacati e giudici. Una riforma organica che affronti simultaneamente la misurazione della rappresentatività, la determinazione dei minimi retributivi e i meccanismi di enforcement sarebbe la risposta più coerente alle sfide poste dall'attuale frammentazione normativa. Fino ad allora, la tutela del lavoratore sottopagato dipenderà in larga misura dalla qualità del sistema giudiziario e ispettivo — e dalla consapevolezza dei propri diritti che ogni lavoratore riesce a maturare in un quadro normativo che, per quanto ricco di principi nobili, resta ancora difficile da navigare nella pratica quotidiana.

Questo articolo è stato realizzato con il supporto dell'AI e sottoposto a revisione editoriale.