FUTURA EDITRICE

A CURA DI
VINCENZO
BAVARO
GIOVANNI
ORLANDINI

LA QUESTIONE SALARIALE NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO

La questione salariale nell'ordinamento giuridico italiano

a cura di

Vincenzo Bavaro, Giovanni Orlandini

FUTURA
EDITRICE

Il presente volume è pubblicato grazie al finanziamento dell'Università degli Studi di Catania - Dipartimento di Giurisprudenza, sede dell'unità di ricerca coordinata dal Prof. Giancarlo Ricci.

© Futura, 2026
Corso d'Italia, 27 - 00198 Roma

www.futura-editrice.it
06 44870283 - 06 44870325
futura-editrice@futura.cgil.it

Finito di stampare
nel mese di ottobre 2026
dalla Tipografia O.GRA.RO.
Vicolo dei Tabacchi 1, Roma

INDICE

Presentazione IX

SEZIONE PRIMA
LA GIUSTA RETRIBUZIONE E I RINVII ALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

SOTTOSEZIONE 1
LA RETRIBUZIONE E L'ART. 36 COST.

Il giusto salario nell'ordinamento giuridico italiano
di *Vincenzo Bavaro, Giovanni Orlandini* 7

La giurisprudenza sull'equa retribuzione, al tempo della crisi della contrattazione collettiva: il rilievo del parametro di sufficienza
di *Andrea Lassandari* 56

"Adeguato", "sufficiente", "povero", "basso", "dignitoso": il salario in Italia fra principi giuridici e numeri economici
di *Vincenzo Bavaro* 79

SOTTOSEZIONE 2
I RINVII LEGALI ALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA QUALIFICATA

La retribuzione utile ai fini contributivi
di *Nunzio Nardulli* 101

Il dispositivo legale di fissazione del salario minimo per il lavoro in cooperativa
di *Stella Laforgia* 123

La retribuzione nel Terzo settore: tecniche normative tra "vecchie" e "nuove" questioni
di *Paola Saracini* 144

Il rinvio legale in materia retributiva nel settore del trasporto aereo
di *Marco Tufo* 158

L'onnicomprensività della retribuzione nel distacco transnazionale, e oltre
di *Antonio Alessandro Scelsi* 175

Il rinvio alla contrattazione (e retribuzione) nella disciplina del lavoro portuale
di *Lorenzo Giasanti* 195

Sfruttamento retributivo nel diritto penale
di *Maura Ranieri* 219

Il contrasto al *dumping* salariale negli appalti privati: l'art. 29, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 276/2003
di *Donato Marino* 236

SOTTOSEZIONE 3
IL RINVIO LEGALE ALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA QUALIFICATA
NELLA DISCIPLINA DEGLI APPALTI PUBBLICI

Clausola di equo trattamento negli appalti pubblici e diritto dell'Ue:
a che punto siamo?
di *Giovanni Orlandini* 265

L'art. 11 del Codice dei contratti pubblici
di *Alberto Tampieri* 284

Contratti pubblici ed equo trattamento dei lavoratori:
riflessioni a margine di un esercizio sull'individuazione del Ccnl applicabile
di *Marco Guerini* 296

L'indicazione del Ccnl-parametro negli atti di gara,
a un anno dal "correttivo appalti"
di *Marco Guerini*, *Antonio Alessandro Scelsi* 314

Le tutele equivalenti dei lavoratori nel vigente Codice dei contratti pubblici:
analisi teorica e applicazioni pratiche
di *Giancarlo Ricci, Ivana Santoro* 341

Protocolli d'intesa fra pubbliche amministrazioni e sindacati
nei contratti pubblici e tutele economiche del lavoro
di *Ivana Santoro* 369

Salario minimo e uso strategico dei contratti pubblici: l'ombra della disciplina
della concorrenza (a proposito di C. cost. n. 60/2026)
di *Antonio Lo Faro* 391

SEZIONE SECONDA
LA GIUSTA RETRIBUZIONE NEGLI ORDINAMENTI EXTRA E SOVRA-NAZIONALI

Retribuzione adeguata e contrattazione sui salari nelle fonti sovranazionali
di *Andrea Allamprese, Giovanni Orlandini* 411

Le istituzioni giuridiche delle relazioni industriali nella determinazione dei salari
di *Vincenzo Bavaro* 445

Autorità salariale, legge e contrattazione collettiva. Spigolature comparate
di *Antonio Lo Faro* 469

Alcune osservazioni sul salario minimo e la contrattazione collettiva
di *Antonio Baylos Grau, Francisco José Trillo Párraga, Antonio García-Muñoz* 483

Alcuni aspetti del diritto francese in materia di salario minimo
e contrattazione collettiva
di *Florence Debord* 514

Quale salario minimo, e chi deve stabilirlo? Una breve storia francese
di *Raphaël Dalmasso* 535

"Salario, legge e contrattazione collettiva".
Questionario per una ricerca comparata (Belgio)
di *Filip Dorssemont* 544

SEZIONE TERZA
LA RETRIBUZIONE NELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

SOTTOSEZIONE 1
DINAMICA E STRUTTURA DELLA RETRIBUZIONE

La dinamica retributiva nella contrattazione collettiva italiana
di *Andrea Lassandari* 559

Il prezzo del lavoro. Un'indagine sui salari
nella contrattazione collettiva nazionale
di *Giuseppe Antonio Recchia* 582

Il *rebus* del trattamento economico complessivo
di *Maria Barberio, Giuseppe Antonio Recchia* 603

Welfare aziendale e retribuzione fra onnicomprensività tributaria
e corrispettività lavoristica
di *Gabriella Leone* 623

Sull'adeguatezza del compenso dei lavoratori autonomi
negli accordi economici collettivi
di *Ornella La Tegola* 649

SOTTOSEZIONE 2
TRASPARENZA RETRIBUTIVA

Trasparenza e garanzia dei diritti retributivi in Italia: a che punto siamo?
di *Giovanni Calvellini* 677

La trasparenza retributiva per l'effettività della parità salariale di genere:
tra innovazione regolativa e persistenti limiti strutturali
di *Federica Palmirotta* 698

SEZIONE QUARTA
SULLA COPERTURA CONTRATTUALE

Ancora sulla copertura della contrattazione collettiva in materia salariale
di *Giovanni Calvellini*, *Antonio Loffredo* 733

Gli *altri* dati sulla copertura dei contratti collettivi.
Un esercizio a partire dai flussi Unilav di Puglia e Campania
di *Ivana Santoro, Antonio Alessandro Scelsi* 762

Curatori e Autori 779

PRESENTAZIONE

I saggi raccolti in questo volume sono il frutto di un percorso di ricerca iniziato nell'ambito del Prin 2020 "Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia e in Europa" (Prot. 2020NR4WXW) coordinato dall'Università di Bari e coinvolgente le unità scientifiche delle Università di Catania, Modena-Reggio Emilia e Siena. Se questo è il contesto in cui la ricerca ha preso avvio, essa si è poi ulteriormente sviluppata al di fuori ed oltre tale contesto, continuando dopo il termine "formale" del Prin e coinvolgendo anche studiosi non facenti parte del gruppo originario.

Ogni contributo qui raccolto è ovviamente frutto dell'autonomo giudizio dell'autore/trice e riflette il suo personale punto di vista sul tema trattato, ma tutti si iscrivono in un percorso di riflessione comune che ha preso le mosse dall'adozione della Direttiva n. 2022/2041/Ue sui salari minimi adeguati.

Come noto, la Direttiva identifica nella contrattazione collettiva la prioritaria autorità salariale che tutti gli Stati membri sono tenuti a difendere e sostenere. Muovendo da questa premessa il volume intende fornire un quadro più ampio ed esauriente possibile dei diversi ambiti nei quali la contrattazione collettiva svolge questa funzione che le assegna il legislatore europeo. Ciò, sia sul piano dell'ordinamento italiano sia (seppur ovviamente con minor grado di approfondimento) in altri ordinamenti europei.

Il quadro normativo nazionale in cui si colloca la contrattazione sui salari nel nostro ordinamento è profondamente mutato rispetto a quello nel quale la ricerca ha preso avvio. Il volume tiene quindi ovviamente conto dei progressivi cambiamenti del quadro normativo; il che ha imposto un lavoro di aggiornamento (in alcuni casi *in extremis*) dei saggi qui raccolti. Si può però dire che questo lavoro di aggiornamento sia stato agevolato (o per lo meno reso meno problematico) dal fatto che le riforme che hanno interessato il sistema di contrattazione hanno confermato la correttezza dell'impostazione scelta per strutturare la ricerca; si sono cioè mosse per far fronte alle questioni problematiche che con essa si è inteso affrontare. Pur tra persistenti ambiguità e ambivalenze (dovute al quadro politico nel quale hanno preso forma), il cambiamento del quadro normativo si spiega infatti con la ineludibile necessità di aumentare la chiarezza e l'intellegibilità del sistema di contrattazione collettiva, arginando le dinamiche di *dumping* salariale che l'attra-

versano. A queste finalità rispondono sia le modifiche normative in materia di appalti pubblici (il correttivo del Codice dei contratti pubblici del 2024, che ha riformato l'art. 11, d.lgs. n. 36/2023 associandovi l'Allegato I.01) e privati (il nuovo comma 1-*bis* dell'art. 29 che generalizza l'obbligo di rispettare i Ccnl *leader* nell'intera catena di subappalto); sia la controversa riforma operata con il cd. decreto "primo maggio" (d.l. n. 62/2026), che rende vincolante per tutte le imprese l'applicazione del Tec del Ccnl *leader* e perfeziona il sistema di monitoraggio e archiviazione dei Ccnl da parte del Cnel.

L'analisi puntuale dei diversi profili della normativa vigente è svolta sulla base della convinzione (condivisa da tutti gli autori/trici) che essa non possa prescindere dal modo con cui la contrattazione in materia salariale materialmente prende forma nell'ordinamento, ovvero dalla prassi contrattuale così come emerge dall'attuale sistema di relazioni sindacali. Questa prospettiva, che impone di associare l'approccio più strettamente giuridico ad uno attento al dato fattuale ricavabile dalla prassi negoziale, è d'altra parte imposta, di nuovo, dalla Direttiva Ue, dal momento che essa pone precisi obblighi di trasparenza agli Stati membri funzionali a fornire un quadro più attendibile possibile delle dinamiche salariali in atto nei diversi mercati del lavoro nazionali.

Dal momento che l'attenzione al substrato materiale della contrattazione collettiva rappresenta il principale profilo qualificante lo studio che qui si presenta, il rapporto di stretta collaborazione con il Cnel ha inevitabilmente accompagnato l'intero percorso di ricerca. Tale rapporto è stato formalizzato da una convenzione con l'Università di Bari ed ha trovato dei significativi momenti di pubblica manifestazione in due seminari svoltisi a Villa Lubin, che hanno idealmente segnato l'inizio e la fine del Prin. Il primo, del 12 dicembre 2022, con il quale sono stati presentati i primi esiti dell'attività di ricerca, il secondo del 27 gennaio 2025 dedicato al tema specifico degli appalti pubblici. Entrambi questi eventi sono stati l'occasione per attivare e rafforzare lo scambio ed il confronto con le parti sociali e gli attori istituzionali che, a vario titolo ed a vario livello, svolgono un ruolo di monitoraggio e controllo sul sistema di contrattazione collettiva.

Nel riflettere l'attività di ricerca qui sommariamente descritta, il presente volume si struttura dunque in quattro sezioni.

La prima sezione fornisce un'analisi critica del quadro normativo vigente, ovvero del modo con cui il principio della giusta retribuzione sancito dall'art. 36 Cost. trova concreta applicazione nell'ordinamento giuridico italiano. La questione è affrontata, nella prima sottosezione, sul piano generale, cioè dei principi che interessano la generalità dei lavoratori; il che impone di confrontarsi sia con la recente evoluzione giurisprudenziale, segnata dalla "svolta" del sestetto di sentenze della Cassazione dell'ottobre del 2023, sia

con la sopraggiunta riforma operata dall'art. 7, d.l. n. 62/26. Nella seconda sottosezione, la questione del "giusto salario" è affrontata rendendo conto analiticamente dei molteplici rinvii di legge alla contrattazione "qualificata" (cioè ai cd. Ccnl *leader*), di modo da far luce sulla loro effettiva declinazione nell'ordinamento nei relativi ambiti di applicazione. La terza sottosezione è invece interamente dedicata al tema degli appalti pubblici. Questo tema merita infatti peculiare attenzione, giacché la clausola anti-*dumping* contrattuale che lo riguarda, storicamente risalente, grazie alle recenti riforme ha visto un progressivo rafforzamento tale da renderla un modello di riferimento per gli altri ambiti in cui simili clausole hanno preso forma.

La seconda sezione, accanto ad alcuni saggi di carattere generale di taglio comparato, contiene contributi di studiosi stranieri su alcuni modelli nazionali di determinazione dei salari presenti in Europa (in specie: Spagna, Francia e Belgio). Essi forniscono spunti di grande utilità per articolare la riflessione sul rapporto tra legge e contrattazione collettiva in materia di salario minimo anche nel nostro ordinamento.

Nella terza parte trovano spazio i saggi che analizzano le dinamiche evolutive e la struttura della contrattazione collettiva in materia salariale, cercando di rendere conto (anche con studi di caso) dei principali profili problematici che riguardano il suo effettivo contenuto; profili assai poco considerati nel dibattito accademico, sia lavoristico che di altri ambiti disciplinari.

Vi fa seguito la quarta ed ultima parte, intimamente legata alla precedente, ove si collocano due saggi dedicati al tema della copertura contrattuale – e, in particolare, ai criteri adoperati per la sua misurazione dalle competenti autorità amministrative –, tema divenuto di rilievo cruciale in seguito al varo della Direttiva sui salari adeguati, allo stato oggetto di crescente interessamento dottrinale. Il fine è fornire un quadro scientificamente attendibile e, dunque, più veritiero possibile sulle caratteristiche strutturali della contrattazione sui salari: presupposto per impostare correttamente qualsiasi discorso sugli interventi necessari per sostenerla, onde dare sostanza al diritto alla giusta retribuzione nel nostro ordinamento. Il che è esattamente l'obiettivo che questa ricerca, fosse anche in minima misura, ha l'ambizione di contribuire a realizzare.

I Curatori

La questione salariale nell'ordinamento giuridico italiano

SEZIONE PRIMA

LA GIUSTA RETRIBUZIONE E I RINVII ALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

SOTTOSEZIONE 1

LA RETRIBUZIONE E L'ART. 36 COST.

IL GIUSTO SALARIO NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO

di *Vincenzo Bavaro, Giovanni Orlandini*

SOMMARIO: 1. Premessa sull'ermeneutica del «giusto» salario. — 2. I precedenti legislativi italiani sul giusto salario: la materialità del *dumping* salariale. — 3. La retribuzione costituzionale e la funzione *antidumping* dell'art. 7 del Decreto Lavoro. — 3.1. Quale retribuzione costituzionale? Il corrispettivo tra forma letterale e sostanza contrattuale. — 3.2. Quale Ccnl? L'anomica rappresentatività nel perimetro contrattuale del mercato del lavoro. — 4. La retribuzione costituzionale sufficiente: il sindacato giudiziale sul Ccnl parametro. — 4.1. Una diversa declinazione del valore precettivo dell'art. 36 Cost. — 4.2. Portata e significato del rinvio mobile *ex lege* al contratto collettivo. — 5. Il giusto salario contrattuale fra tecniche di adeguamento e costo della vita: a proposito dell'indennità di vacanza contrattuale. — 6. Conclusione *de iure condendo* e *de iure condito*.

1. — *Premessa sull'ermeneutica del «giusto» salario* — Il tema del salario giusto è uno dei pochi a cui la dottrina giuridica ha dedicato periodicamente attenzione come emerge da qualsiasi ricerca bibliografica nella letteratura scientifica, a cominciare da numerose monografie (1). Si tratta di un tema essenziale per lo

(1) Sperando di elencarle tutte, senza ometterne alcuna, le monografie italiane che trattano il tema salariale nella prospettiva dell'ordinamento giuridico costituzionale sono quelle di T. Treu, *Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1968; M.L. De Cristofaro, *La giusta retribuzione*, il Mulino, Bologna, 1971; M. Roccella, *I salari*, il Mulino, Bologna, 1986; L. Zoppoli, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1991; G. Zilio Grandi, *La retribuzione. Fonti struttura funzioni*, Jovene, Napoli, 1996; G. Roma, *Le funzioni della retribuzione*, Cacucci, Bari, 1997; S. Bellomo, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Giappichelli, Torino, 2002; G. Ricci, *Il diritto alla retribuzione adeguata*, Giappichelli, Torino, 2012; E. Menegatti, *Il salario minimo legale*, Giappichelli, Torino, 2017; P. Pascucci, *Giusta retribuzione e contratto di lavoro*, Franco Angeli, Milano, 2018; M. Barbieri, *Il sinallagma nei contratti di lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni: un percorso storico-critico*, Cacucci, Bari, 2018; M. Delfino, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019; M. Martone, *A che prezzo. L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, Luiss University Press, Roma, 2019; S. Cairoli, *La proporzionalità della retribuzione*, Giappichelli, Torino, 2024; V. Papa, *Lavoro povero e questione salariale*, Giappichelli, Torino, 2024; M. Tufo, *Tecniche di rinvio e giusta retribuzione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2024; G. Marchi, *Adeguatezza della retribuzione e tutela della dignità sociale*, Bologna University Press, Bologna, 2025; S. Roccisano, *Studio sull'adeguatezza della retribuzione come strumento di regolazione del mercato*, Giappichelli, Torino, 2025.

studio del diritto del lavoro non fosse altro perché ha ad oggetto uno dei termini dello scambio contrattuale di lavoro subordinato: prestazione mediante retribuzione.

Come avremo modo di precisare nel seguito di questa trattazione, già i diversi sintagmi che si possono utilizzare per indicare la controprestazione del datore di lavoro subordinato meritano attenzione dal momento che se ne possono utilizzare diversi (retribuzione, salario, trattamento economico, ecc.) dovendo – di conseguenza – precisarne il contenuto: cioè chiedersi "in cosa consiste il salario". Piuttosto, la questione che ha attirato maggiormente l'attenzione del dibattito giuridico (ma anche politico-economico) attiene al significato del suo aggettivo: giusto.

"Giusto salario" è una formula che rimanda a un ampio orizzonte entro cui collocare l'analisi, la quale si differenzia in base alla prospettiva epistemologica che viene assunta dato che la giustizia salariale nel Diritto non può non tenere conto, oggettivamente, delle altre scienze sociali che analizzano questo tema, direttamente o indirettamente: quantomeno dall'Economia alla Politica, alla Sociologia. Infatti, la complessità dell'analisi giuridica di questo tema deriva proprio da una precisa e preliminare domanda: cos'è il "giusto salario"? I giuristi del lavoro italiani potrebbero limitarsi a rispondere che il "giusto salario" è un salario «proporzionato alla quantità e qualità del lavoro svolto e in ogni caso sufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa», come sancito dall'art. 36, c. 1, Cost.; oppure, dopo l'entrata in vigore della Direttiva n. 2022/2041/Ue, potrebbero rispondere che il "giusto salario" è quello adeguato in base agli indicatori previsti nella medesima Direttiva (2).

Queste risposte, però, sono mezze risposte perché adeguatezza, proporzionalità e sufficienza sono obiettivi della giustizia salariale ma non ci indicano di per sé quale salario può qualificarsi come giusto, anzi – per essere più chiari – quanto salario è quello giusto. È una questione di metodo perché la valutazione del salario per qualificarlo come giusto o ingiusto implica – ci si conceda una formula ripetitiva – di *valutare il valore del lavoro*.

Occorre però essere più precisi: *valutare la giustezza del valore economico del lavoro* oppure *valutare la giustezza economica del valore del lavoro*? Pur consapevoli che queste due formule sono ambiguamente diverse, riteniamo che le due formule ci permettano di distinguere la dottrina per la quale il valore del lavoro dipende dai rapporti economici (la seconda) dalla dottrina che pone un vincolo "valoriale" del lavoro che prescinde dai rapporti economici in quanto il lavoro avrebbe un valore non-economico (la prima).

(2) Rinviamo per tutti al contributo di A. Allamprese-G. Orlandini in questo volume.

Si tratta di una antica contesa testimoniata già da un articolo di Ludovico Barassi pubblicato nel 1917, intitolato «*Giusto salario e salari anormali*» (3). In questo articolo Barassi polemizza con i giuristi canonici (e in particolare con la loro interpretazione della *Rerum Novarum* di Leone XIII, pubblicata nel 1891) rivendicando un approccio liberale al contratto di lavoro rivolto a lasciare alla libera autonomia delle parti la determinazione del salario. Un approccio tipico del pensiero economico liberale che trovava forma giuridica nelle Codificazioni ottocentesche, secondo cui la giustizia salariale è quella che si determina nel mercato del lavoro. Questa posizione, espressiva del nuovo ordine liberal-capitalistico, trovò nella Enciclica *Rerum Novarum* una contrapposizione fondata sulla parola «giustizia» riferita alla «mercede»: «l'operaio e il padrone allora formino pure di comune consenso il patto e nominatamente la quantità della mercede; vi entra però sempre un elemento di giustizia naturale, anteriore e superiore alla libera volontà dei contraenti, ed è che il quantitativo della mercede non deve essere inferiore al sostentamento dell'operaio, frugale si intende, e di retti costumi». La dottrina sociale della Chiesa riconosce l'approccio liberale rivendicato da Barassi ma, al contempo, rivendica una «giustizia» finalizzata a garantire il «sostentamento dell'operaio» (4).

Non intendiamo soffermarci sul concetto di «sostentamento», una tipica espressione della teoria economica classica che potrebbe rimandarci al concetto di «sufficienza a garantire un'esistenza libera e dignitosa» della nostra Costituzione. Ci preme, però, mettere in evidenza ciò che accomuna la dottrina liberale di Barassi e la dottrina sociale della Chiesa: in entrambi i casi c'è un richiamo alla fonte di implementazione della giustizia salariale che è la contrattazione collettiva. Nella *Rerum Novarum* si legge: «del resto, in queste [cioè la questione salariale] ed altre simili cose, quali sono l'orario di lavoro, le cautele da prendere, per garantire nelle officine la vita dell'operaio, affinché l'autorità non s'ingerisca indebitamente, specie in tanta varietà di cose, di tempi e di luoghi, *sarà più opportuno riservare la decisione ai collegi* di cui parleremo più avanti, o usare altri mezzi che salvino, secondo *giustizia*, le ragioni degli operai, limitandosi lo Stato ad aggiungervi, quando il caso lo richiede, tutela ed appoggio»; Barassi, a sua volta, scrive che la dottrina liberale riconosce comunque «la forma più tipica ed energica di pressione arti-

(3) L. Barassi, *Giusto salario e salari anormali. Contributo al concetto di equivalenza nei contratti onerosi di scambio*, in *Rivista del Diritto Commerciale e del Diritto Generale delle Obbligazioni*, 1917, 1 ss.

(4) Su questa ricostruzione storica, cfr. anche P. Ichino, *La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 della Costituzione*, in *RIDL*, 2020, I, 719 ss., in particolare par. 2-4.

ficiale, quella data dalla associazione e, più specificamente ancora, dall'*associazione di tipo sindacale*» (5) (*corsivi nostri*).

In entrambe le posizioni si palesa un approccio materiale che tiene conto che ciò che chiamiamo "diritto del lavoro" esprime un preciso condizionamento materiale della razionalità giuridico-formale del diritto civile ottocentesco. Come ha scritto Alain Supiot «il diritto delle obbligazioni s'inspira evidentemente a una razionalità di tipo formale, le prime "leggi operaie" fanno risorgere elementi materiali nel sistema giuridico» (6); è la «materializzazione del diritto privato», di cui scrisse Habermas (7), e che è dipesa dalla nascita e sviluppo del movimento operaio, quindi introiettata nell'ordine giuridico attraverso quel fenomeno sociale (prima) e giuridico (poi) che chiamiamo "contrattazione collettiva". Insomma, per stare alla questione salariale, ci pare di poter dire senza timore di smentita che la giustizia salariale è stata implementata dalla contrattazione collettiva. Sicché, non si è trattato di imporre all'Economia un certo Diritto, quanto di porre un altro Diritto rispondente a un nuovo assetto dell'Economia.

Invece, la prevalente dottrina giuridica del lavoro contemporanea ha un approccio che mantiene distinto il piano dell'Economia da quello del Diritto, il quale esprimerebbe Valori non coincidenti con quelli dell'Economia. Proprio in materia salariale, questa dottrina valorizza il principio di «sufficienza» *ex* art. 36 Cost. ritenendo che tale norma «richiede un adattamento, se non un abbandono, dell'idea di retribuzione quale mero corrispettivo dell'attività lavorativa» (8) in quanto «la retribuzione viene ancorata non al valore di mercato della forza-lavoro (c.d. valore di scambio), ma al livello di reddito necessario al lavoratore per condurre un'esistenza libera e dignitosa» (9). Da ciò la distinzione fra proporzionalità (cioè il valore del mercato/economia) e sufficienza (cioè il valore/diritto). Questa dottrina rivendica l'autonomia del Diritto del lavoro dall'Economia ritenendo che il diritto ponga vincoli derivanti dalla «costituzionalizzazione dei sistemi politici e sociali, con il rinvio a valori che vincolano il legislatore nel senso indicato e condizionano anche il giudice a cui forniscono "parametri di interpretazione teleologica"» (10). Quindi, un *Nomos* distinto dalla "razionalità economica".

---

(5) L. Barassi, *op. cit.*, 16.

(6) A. Supiot, *Critique du droit du travail*, Presses Universitaires de France, Paris, 1994, 195.

(7) J. Habermas, *Fatti e norme*, Guerini e Associati, Milano, 1996, 461.

(8) T. Treu, *Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1968, 345.

(9) L. Zoppoli, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1991, 185.

(10) V. Speziale, *Il "diritto dei valori". La tirannia dei valori economici e il lavoro nella*

Ma si tratta di due piani davvero distinti?

Anche questa questione più generale non è nuova; tutt'altro. Ci basta richiamare un saggio di Luigi Mengoni del 1963, intitolato proprio «*Forma giuridica e materia economica*», in cui scrive: «l'ordine dell'economia deve essere il risultato di una decisione consapevole della comunità politico-economica, e in questo senso esso si traduce nel concetto di costituzione economica; a sua volta, la costituzione economica non può divenire diritto positivo se non attraverso atti di legislazione statale; ma la validità delle norme legislative che disciplinano l'economia non dipende semplicemente dal fatto di essere poste da determinati organi competenti e con un dato procedimento, bensì dipende anche da un giudizio sostanziale di conformità del loro contenuto a un sistema di valori fatto proprio dalla Costituzione dello Stato […]. In virtù della garanzia costituzionale questi valori morali diventano valori giuridici, assumono il carattere specifico del diritto che è quello di essere un ordine positivo, cioè effettivamente dotato di forza formativa della realtà» (11). Quindi, sintetizzando la tesi di Mengoni: *a)* l'«ordine dell'economia» è espressione della «comunità politico-economica» istituendo la «costituzione economica»; *b)* la «costituzione economica» è «diritto positivo» tramite la «legislazione statale»; *c)* il fondamento di questa legislazione è nel «sistema di valori» sancito nella «Costituzione». Questa tesi – che noi condividiamo – traccia una lineare connessione logica fra l'ordine dell'economia (*a*) e la Costituzione (*c*).

Distinguere l'Economia dal Diritto non è possibile perché l'ordine economico-sociale è la base materiale dell'ordinamento giuridico. La razionalità giuridica nell'ordinamento italiano, dalla codificazione borghese ottocentesca alla Costituzione repubblicana, non ha fatto altro che riconoscere un nuovo ordine economico-sociale connotato materialmente dall'azione rivendicativa del movimento sindacale sulle condizioni di lavoro, a cominciare dal salario. Il Diritto non poteva non riconoscere quelle istanze materiali sino alla loro formalizzazione nelle Costituzioni sociali. Il giusto salario, dunque, trova espressione nella *regola posta* (il *diritto positivo*) della «sufficienza» avendo riconosciuto un nuovo ordine materiale dei rapporti socioeconomici.

Infatti, nel dibattito in Assemblea costituente la discussione non è mai stata sul "se" riconoscere il "giusto" salario ma sul "come" imporlo. Già in quell'Assemblea vi sono fondamentalmente due posizioni sulle modalità di

Costituzione e nelle fonti europee, in R. Del Punta (a cura di), *Valori e tecniche nel diritto del lavoro*, Firenze University Press, Firenze, 2022, 129.

(11) L. Mengoni, *Forma giuridica e materia economica*, in *Studi in onore di A. Asquini*, Cedam, Padova, 1963, vol. III, 1084-1085.

attuazione del giusto salario: i comunisti Aladino Bibolotti e Renato Bitossi presentarono un emendamento secondo cui «il salario minimo individuale e familiare e la durata della giornata lavorativa sono stabiliti dalla legge» (12). Nella stessa seduta, il democristiano Giovanni Gronchi manifestò contrarietà ad attribuire questa competenza alla legge perché «è un compito contrattuale questo, che è difficile ridurre a compito legislativo» trattandosi di «una materia estremamente varia e diversa a seconda dei settori produttivi» (13). A ben vedere, però, lo stesso Bibolotti precisò che l'esigenza posta a base della loro proposta era quella di «proteggere il bambino e la donna, soprattutto, che non sempre sono protetti dal contratto collettivo». Insomma, anche quella proposta di salario minimo legale riconosceva la giustezza del salario previsto dai contratti collettivi ponendosi piuttosto il problema di proteggere i lavoratori non coperti da contrattazione.

Situazione pressoché identica ritroviamo quando alcuni parlamentari, fra cui il comunista e ex Segretario Generale Cgil Giuseppe Di Vittorio, presentarono alla Camera dei deputati il 14 maggio 1954 la proposta di legge n. 895 (14). Questa proposta prevedeva che fosse fissato per legge un salario minimo pari a 800 lire giornaliere per 8 ore di lavoro, da rivalutare *ope legis* con la scala mobile (art. 1, c. 1). Per inquadrare il contesto materiale in cui maturò questa proposta occorre leggere la Relazione di presentazione: la proposta aveva l'obiettivo di combattere «salari schiavisti» […] «nonostante l'esistenza di contratti collettivi» che, però, non venivano applicati ovunque e a chiunque. Anche in questo caso si trattò di una proposta finalizzata a contrastare la mancata applicazione dei contratti collettivi, mancando la legge di attuazione dell'art. 39, commi 2-4, Cost.

In quegli anni, la disapplicazione dei contratti collettivi di diritto comune

(12) Assemblea costituente, *Resoconto stenografico*. Seduta antimeridiana n. 119 di sabato 10.5.1947, 3806 ss. (https://costituente.camera.it/sedute/assemblea).

(13) *Ivi*, 3809. La componente cattolica rifiuta una predeterminazione fissa, certa e oggettiva della quantità monetaria coincidente col giusto salario: come si legge nelle pagine dedicate al lavoro del Codice di Camaldoli del 1943, tale contrarietà si giustificava affermando che «la natura dei bisogni umani non consente di indicare in via assoluta la quantità di sussistenze indispensabile all'uomo, e quindi la retribuzione minima del lavoratore»; cfr. Aa.Vv., *Per la comunità cristiana: principi dell'ordinamento sociale a cura di un gruppo di studiosi amici di Camaldoli,* Editrice Studium, Roma, 1945, vol. VIII, 63. Su queste fonti si vd. l'analisi di F.V. della Croce*, Il salario minimo tra spinta europea e quadro costituzionale. Alla ricerca di una "via italiana"*, in *Rivista AIC*, 2022. Cfr. anche T. Treu, *Art. 36*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti economici. Tomo I*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1979, 72 ss. Sul punto si rinvia anche a L. Gaeta (a cura di), *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all'Assemblea Costituente*, Ediesse, Roma, 2014.

(14) Cfr. sul punto anche M. Roccella, *I salari*, *op. cit.*, in particolare cap. I, par. 6.

era un fenomeno diffuso, soprattutto «nelle zone depresse del nostro Paese», come fu precisato nella Relazione. I firmatari di quella proposta denunciarono il fatto che quei «salari schiavisti» non corrispondevano ai salari previsti dai contratti collettivi riportando alcuni esempi fra cui: nel settore della "trattura della seta", il contratto collettivo firmato nel 1947 aveva previsto un salario di 900 lire al giorno che era sistematicamente disapplicato in molte province, oppure nel settore dei "panificatori" fu richiamato il caso specifico (in provincia di Bari) di lavoratori che percepivano un salario giornaliero notturno fra le 500 e le 650 lire mentre il contratto collettivo di lavoro prevedeva oltre 1.000 lire. Insomma, anche questa proposta di legge del 1954 prese le mosse dallo stesso problema denunciato all'Assemblea costituente: la "disapplicazione" dei contratti collettivi di diritto comune.

Quella proposta di legge, però, non intervenne sull'efficacia vincolante dei contratti collettivi bensì sulla soluzione di ripiego del salario minimo giornaliero inderogabile. Ci permettiamo di presumere, però, che i proponenti di quella legge ritenevano più giusto che il salario del panettiere – per stare ai loro esempi – corrispondesse alle 1.000 lire previste dal contratto collettivo anziché alle 800 lire giornaliere previste dalla loro proposta di legge (15). Non a caso, questa giustizia salariale cominciò ad essere riconosciuta dalla giurisprudenza italiana proprio in quegli anni (a partire da Cass. 21.2.1952, n. 461) attribuendo valore costituzionale *ex* art. 36 Cost. alle «tariffe salariali stabilite dalle Associazioni professionali interessate». Una funzione di controllo di costituzionalità da parte della giurisprudenza che comunque riconosceva l'autorità salariale della contrattazione collettiva ai fini costituzionali.

Sulla specifica funzione giurisdizionale in materia salariale torneremo in seguito (par. 4). In premessa, però, riteniamo necessaria un'ultima precisazione metodologica proprio sulla funzione giurisdizionale di garanzia dei valori assunti nelle norme costituzionali, tenendo distinta la *juris-dictio* dalla *legis-latio* (16).

(15) Che il problema del salario ingiusto fosse provocato specificamente dalla mancata applicazione dei contratti collettivi sembra confermato anche da M. Roccella, *Il salario minimo legale*, in *Politica del Diritto*, 1983, 259: «[…] va detto – per amore di verità – che le ragioni dell'insuccesso sono da ascrivere anche alla scarsa convinzione con cui fu sostenuta dalla stessa confederazione [Cgil]: di fatto si trattò di una soluzione di ripiego rispetto alla legge di attuazione dell'art. 39 Cost. che continuava ad essere riguardata come la prospettiva ottimale».

(16) A tal proposito, riteniamo utile richiamare R. De Luca Tamajo, *Le tecniche interpretative nel diritto del lavoro tra cognitivismo e bilanciamento "creativo"*, in *RIDL*, 2023, I, 489 ss. riguardo alla giuridificazione dei valori costituzionali secondo il quale occorre tenere distinto il caso in cui ciò avvenga attraverso norme di legge, dal caso in cui ciò avvenga attraverso l'interpretazione della Corte costituzionale, oppure delle corti sovranazionali, oppure ancora attraverso l'interpretazione della giurisprudenza ordinaria.

La materialità del diritto del lavoro e dei suoi valori costituzionali si esprime non soltanto nelle norme costituzionali e nella loro attuazione tramite norme legislative ma anche attraverso il controllo giurisdizionale, sia costituzionale sia ordinario. Non a caso uno dei massimi teorici dell'approccio materiale al Diritto, qual è stato Costantino Mortati, dedicò molta attenzione alle modalità attraverso cui la costituzione materiale conforma l'attività interpretativa del Giudice. Nella sua opera principale, *La Costituzione in senso materiale*, Egli scrive che «oltre che influire nella scelta del mezzo di integrazione […] il fine politico interviene anche nell'applicazione concreta che l'interprete faccia dei mezzi predetti. Infatti, il giudizio circa la somiglianza o meno della singola fattispecie, rispetto a quella ipotizzata dalla norma, implica l'apprezzamento dei vari elementi della fattispecie stessa, per stabilire quali fra essi, date che ve ne sono inevitabilmente alcuni simili e altri dissimili, debba avere la prevalenza; e tale apprezzamento non può farsi se non alla stregua dei valori che appaiono preminenti al momento dell'applicazione» (17).

La correlazione fra diritto e rapporti materiali spetta anche al Giudice nell'ermeneutica, perché – per citare ancora Mengoni – è la «coscienza riflessiva dell'influsso esercitato sull'interprete dalla *realtà sociale*, col suo peculiare divenire storico e le sue tradizioni, che la norma è destinata a regolare […]. Ne consegue che il senso di un testo può mutare non solo diacronicamente, in via di interpretazione evolutiva determinata dalle trasformazioni sociali e dalla storicità del nostro modo di intendere i valori» (18). Questo rapporto dinamico del diritto giurisprudenziale si manifesta sia quando la base materiale dei valori muta sia quando la base materiale resta ferma, come ci sembra accada nel caso del diritto costituzionale al giusto salario.

Un approccio ermeneutico materiale sulla giustizia salariale, dunque, deve connettere valori, diritti, norme legislative attuative, interpretazione, partendo dalla domanda che abbiamo posto all'inizio: cosa è giusto salario? Ma, se aggiorniamo la stessa domanda alla luce del diritto materiale, dobbiamo riformulare la domanda: la giustizia salariale è ancora garantita dal contratto collettivo? Oggi, il diritto positivo italiano sembra dare risposta affermativa, non solo per quanto elaborato nella ultra-settantennale giurisprudenza, ma in virtù dell'art. 7 del d.l. n. 62/2026 (da ora Decreto Lavoro), cui dedicheremo questo scritto seguendo le stesse coordinate analitiche di un nostro precedente articolo (19), di cui questo può considerarsi una prosecuzione.

(17) C. Mortati, *La costituzione in senso materiale* (ed. Giuffrè, Milano, 1998, 168).

(18) L. Mengoni, *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Giuffrè, Milano, 1996, 22-23.

(19) V. Bavaro, G. Orlandini, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, in *RIDL*, 2021, 286 ss.

2. — *I precedenti legislativi italiani sul giusto salario: la materialità del* dumping *salariale* — Che l'ordinamento giuridico nazionale (e sovranazionale (20)) si ponga il problema di tutelare le persone che lavorano garantendo un salario giusto è tema noto. Che questa finalità venga perseguita principalmente e storicamente – almeno nella storia del diritto del lavoro – garantendo ai lavoratori il salario previsto dai contratti collettivi deriva da una più specifica funzione materiale di tale diritto, una funzione che si innesta sulla dinamica dei rapporti di lavoro che – è bene non dimenticarlo – sono rapporti (quantomeno) economici.

La specifica funzione del diritto al giusto salario consiste nel contrastare la concorrenza salariale al ribasso fra i lavoratori. Ci basta richiamare i coniugi Webb che nel capitolo II della loro fondamentale opera *Industrial Democracy*, capitolo intitolato proprio al "metodo della contrattazione collettiva" (libro scritto nel 1897), presentano la contrattazione collettiva con un esempio in grado di spiegarne la funzione: «se il caposquadra [di un'azienda] avesse trattato privatamente con ciascuno di loro [operai], avrebbe potuto trovare alcuni in condizioni di tale necessità da spingerli ad accettare il lavoro praticamente a qualsiasi prezzo, pur di non rimanere senza lavoro nemmeno per mezza giornata. Altri, invece, contando sulla propria forza o resistenza eccezionali, avrebbero trovato il modo di guadagnare la paga standard a una tariffa a cottimo con cui il lavoratore medio non sarebbe nemmeno riuscito a sopravvivere. Grazie al metodo della contrattazione collettiva, al caposquadra viene impedito di approfittare della *concorrenza tra queste due categorie di lavoratori per abbassare i guadagni degli altri operai*» (21) (*corsivo nostro*).

La primaria funzione *antidumping* salariale del contratto collettivo, dunque, è impedire la concorrenza al ribasso fra lavoratori in una medesima azienda, in un sistema regolato da contrattazione individuale. Questa è stata solo la prima forma di *dumping* poiché quella che si è andata determinando successivamente e che ha rappresentato il contesto del dibattito in Assemblea costituente o nei primi anni repubblicani, cui abbiamo accennato prima, è il *dumping* salariale fra aziende vincolate a garantire salari previsti da contratti collettivi e aziende libere da questo vincolo. Una seconda forma di *dumping* alla quale ha provato a porre rimedio la giurisprudenza italiana, grazie all'interpretazione dell'art. 36 Cost. (22).

Che l'effetto immediato e diretto di questa giurisprudenza sia quello di

(20) Cfr. A. Allamprese - G. Orlandini in questo volume.

(21) B. Webb, S. Webb, *Industrial Democracy*, Longmans, Green and Co., London, ed. 1902, 174 (traduzione nostra).

(22) Cfr. A. Lassandari in questo volume.

garantire una retribuzione giusta al lavoratore non deve farci trascurare l'effetto di contrasto al *dumping* salariale insito nella garanzia del salario previsto dai contratti collettivi. Perciò, riteniamo che sia doveroso analizzare la legislazione speciale che nel corso dell'ultimo trentennio ha posto specifici vincoli in materia salariale, ulteriori e specificativi rispetto a quelli desunti dall'art. 36 Cost., tenendo ben presente la prospettiva analitica del contrasto al *dumping* salariale come forma specifica di garanzia del giusto salario. Senza analizzare in modo specifico ciascuna di queste discipline, rinviando ai commenti in questo volume, li elenchiamo descrivendoli in questa prospettiva.

L'art. 2, c. 25, l. n. 549/1995, nello specificare le modalità con cui stabilire il minimale contributivo (dettato dall'art. 1, d.l. n. 338/1989) precisa che «in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria» (23). Quindi: dovendo garantire a tutti i lavoratori la medesima contribuzione previdenziale (ovviamente a parità di lavoro) bisogna non soltanto prendere a base di calcolo la retribuzione prevista dai contratti collettivi, ma dai contratti collettivi qualificati in ragione di un fenomeno che si era venuto a creare in Italia in quegli anni: un *dumping* contrattuale non tanto fra aziende che applicano un Ccnl e aziende che non lo applicano, ma fra aziende che applicano diversi Ccnl.

Allo stesso fine, dato anche un più esplicito riferimento al *dumping* in ambito dell'Unione Europea, il d.lgs. n. 136/2016 (attuativo della Direttiva Ue sul distacco transfrontaliero) all'art. 4, c. 1 stabilisce che al rapporto di lavoro dei lavoratori distaccati in Italia, durante il periodo del distacco, si applicano le medesime condizioni di lavoro dei lavoratori italiani previste da leggi e contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, con specifico riferimento ad alcuni istituti fra cui la retribuzione (24).

In alcuni settori produttivi specifici, l'ordinamento italiano impone un medesimo vincolo in materia salariale rinviando a un qualificato contratto collettivo. Nel Terzo Settore, l'art. 16, c. 1, d.lgs. n. 117/2017 stabilisce che i lavoratori dipendenti dagli enti qualificati «hanno diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81», cioè sottoscritti

(23) Cfr. N. Nardulli in questo volume.
(24) Cfr. A. Scelsi in questo volume.

da parti comparativamente più rappresentative (25). Analoga disposizione è prevista per il settore del Trasporto Aereo secondo cui ai lavoratori impiegati in questo settore devono essere garantiti «trattamenti retributivi, comunque, non inferiori a quelli minimi stabiliti dal Contratto Collettivo Nazionale del settore stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale» (art. 203, c. 1, d.l. n. 34/2020) (26).

In un altro settore del trasporto, quello portuale, la legge n. 84/1994, all'art. 17, c. 13, stabilisce che le Autorità portuali devono inserire negli atti di autorizzazione a operare nei porti clausole che vincolano gli operatori a garantire ai propri dipendenti un trattamento economico non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale dei lavoratori dei porti, qualificato non soltanto dal fatto di dover essere stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale ma, addirittura, indicando specificamente che sul versante datoriale deve essere stipulato dall'Associazione porti italiani (Assoporti) (27).

Le concessioni portuali ci rimandano al recente Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023, in particolare all'art. 11 (28)) e – analogamente – in materia di appalti nel settore privato, alla modifica apportata nel 2024 all'art. 29, d.lgs. n. 276/2003 con l'introduzione del c. 1-*bis* (29). Norme che vincolano gli operatori economici appaltatori (sia pubblici sia privati) a garantire ai lavoratori impiegati negli appalti trattamenti economici (oltre che normativi) non inferiori a quelli previsti dal contratto collettivo nazionale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicato nel settore e per la zona strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto.

Infine, non possiamo concludere questa rapida rassegna senza richiamare la disciplina prevista per i soci lavoratori di cooperative per tre ragioni. Innanzitutto, perché è stata la prima normativa ad ampio spettro riguardante tutto un sistema di imprese caratterizzato da una specifica struttura societaria (le cooperative, appunto) ma operanti in qualsiasi settore produttivo, quindi una normativa che, seppur speciale, riguardava un ampio e trasversale mercato del lavoro.

(25) Cfr. P. Saracini in questo volume.

(26) Cfr. M. Tufo in questo volume.

(27) Cfr. L. Giasanti in questo volume.

(28) Cfr. i contributi di A. Tampieri, G. Ricci-I. Santoro, M. Guerini, M. Guerini-A.A. Scelsi, I. Santoro, A. Lo Faro nella sezione di questo volume dedicata al Codice dei contratti pubblici.

(29) Cfr. D. Marino in questo volume.

In secondo luogo, la struttura dell'intervento normativo. Infatti, l'esigenza di garantire un giusto salario coincidente con quello contrattuale collettivo aveva già trovato risposta nella legge n. 142/2001 il cui art. 3, c. 1, stabilisce che «le società cooperative sono tenute a corrispondere al socio lavoratore un trattamento economico complessivo proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine». Richiamiamo l'attenzione su questa norma del 2001 perché è scritta in modo pressoché identico all'art. 7 del Decreto Lavoro. Il peculiare contesto di *dumping* «in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria» obbliga le cooperative a prendere a riferimento i «contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria» (art. 7, c. 4, d.l. n. 248/2007) (30).

C'è anche una terza ragione che rende peculiare il richiamo di questa legislazione ed è data dal fatto che questo salario giusto, così determinato, ha trovato riconoscimento da parte della Corte costituzionale proprio nel senso di configurare la giustizia salariale come prodotto di una virtuosa e qualificata contrattazione collettiva nazionale. Ci limitiamo a riportare un passaggio della nota sentenza n. 51/2015 della Corte costituzionale nel quale, prima si riconosce la costituzionalità dei «trattamenti economici complessivi minimi ivi previsti [cioè nei contratti collettivi qualificati dalla maggiore rappresentatività comparata delle parti firmatarie], quale parametro esterno di commisurazione, da parte del giudice, nel definire la proporzionalità e la sufficienza del trattamento economico da corrispondere al socio lavoratore, ai sensi dell'art. 36 Cost.»; poi si coglie l'occasione per precisare che «nell'effettuare un rinvio alla fonte collettiva che, meglio di altre, recepisce l'andamento delle dinamiche retributive nei settori in cui operano le società cooperative, *l'articolo censurato si propone di contrastare forme di competizione salariale al ribasso, in linea con l'indirizzo giurisprudenziale che, da tempo, ritiene conforme ai requisiti della proporzionalità e della sufficienza (art. 36 Cost.) la retribuzione concordata nei contratti collettivi di lavoro firmati da associazioni comparativamente più rappresentative*» (corsivo nostro) (31).

(30) Cfr. S. Laforgia in questo volume.

(31) Ci pare opportuno richiamare anche la recente sentenza n. 60/2026 che, nel dichiarare l'incostituzionalità della Legge regionale della Toscana in materia di appalti pubblici, in un passaggio afferma che «*questa Corte si è già pronunciata su disposizioni che utilizzano la tecnica del rinvio alla fonte collettiva qualificata a garanzia dei lavoratori ([…] sentenza n. 51 del 2015, sul socio lavoratore di cooperativa, che ha escluso una violazione dell'art. 39 Cost.). L'art. 11, commi da 1 a 4, cod. contratti pubblici appartiene allo stesso indirizzo normativo. Il*

Condividiamo appieno questa configurazione della giustizia salariale di rango costituzionale, implementata attraverso una qualificata contrattazione collettiva. Perciò riteniamo opportuno richiamare l'ampio consenso che questa sentenza ha trovato in dottrina facendo nostre le parole di chi, commentando a suo tempo questa sentenza, ha scritto che questa legge «ben potrebbe essere presa a modello per un intervento legislativo di sostegno alla contrattazione collettiva che, rinviando espressamente ai contratti collettivi conclusi dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale per la determinazione del trattamento economico minimo da corrispondere ai lavoratori, produrrebbe sia effetti di sostegno agli attori, specie dal lato della sempre più precaria rappresentatività delle organizzazioni datoriali, sia effetti di contrasto al *dumping* salariale prodotto dai c.d. contratti pirata, sia ancora effetti di restituzione ai contratti nazionali della loro storica funzione di selezione indiretta delle imprese meritevoli di restare sul mercato e dunque di incentivo alla competitività» (32).

Un intervento legislativo che a noi pare coincidere proprio con l'art. 7 del Decreto Lavoro.

3. — *La retribuzione costituzionale e la funzione* antidumping *dell'art. 7 del Decreto Lavoro* — Che l'art. 7 del Decreto Lavoro sia rubricato «salario giusto» non dovrebbe sorprendere più di tanto dal momento che – come ci accingiamo a descrivere e per quanto si è scritto in precedenza – si colloca in piena continuità con il diritto italiano al giusto salario e in continuità con la

legislatore statale ha inteso introdurre anche nella disciplina dei contratti pubblici uno strumento che tende a inverare i principi di proporzionalità e sufficienza della retribuzione dell'art. 36, primo comma, Cost., configurando un limite alla libertà di iniziativa economica privata, affinché non si svolga in contrasto con l'utilità sociale, come prevede l'art. 41, secondo comma, Cost.» (punto 9.3.4).

(32) M. Barbieri, *In tema di legittimità costituzionale del rinvio al Ccnl delle organizzazioni più rappresentative nel settore cooperativo per la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente*, in *RGL*, 2015, II, 505-506. Analogamente, G. Orlandini, *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 178/2015 della Corte costituzionale*, in *LD*, 2018, 7 ss. Per una recente rilettura di quella sentenza con rinvii ai commenti pubblicati si vd. da ultimo V. Speziale, *La sentenza della Corte costituzionale n. 51 del 2015 sulla retribuzione dei soci lavoratori e la sua influenza sul diritto del lavoro*, in *DLRI*, 2026, 216 ss. Il modello della legge sui soci-lavoratori di cooperative fu preso a riferimento anche dalle Parti sociali (quantomeno da alcune) visto che nell'Accordo Interconfederale del 24.11.2016, Confcommercio, Cgil, Cisl e Uil avevano espressamente condiviso «la necessità di arginare fenomeni di dumping, soprattutto di tipo retributivo, attraverso adeguate misure legislative, che garantiscono il rispetto delle retribuzioni minime individuate dai contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, come già previsto per i minimi contributivi».

razionalità pratica enunciata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 51/2015 a proposito del *dumping*, visto che nelle premesse al "Decreto Lavoro" si fa riferimento alla necessità di «assicurare un quadro normativo uniforme che consenta di contrastare fenomeni di *dumping* contrattuale e di garantire condizioni di concorrenza leale tra imprese».

La continuità con i precedenti legislativi e con la ultradecennale giurisprudenza cui abbiamo accennato, è riscontrabile nell'art. 7, c. 2 dove si stabilisce che «ai fini dell'individuazione del salario giusto, si fa riferimento al trattamento economico complessivo definito dai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro». Prima di soffermarci su alcuni aspetti – peraltro già trattati in letteratura – ci preme mettere in evidenza la comune impostazione della tecnica normativa adottata dal Decreto Lavoro con quelle utilizzate nelle leggi speciali prima richiamate: cioè tutte qualificano come giusto salario il trattamento economico complessivo previsto dai contratti collettivi di lavoro selezionati sulla base della maggiore rappresentatività comparata delle parti firmatarie (33). Secondo la consolidata dottrina (espressa da leggi e giurisprudenza), il salario previsto dai Ccnl qualificati è il riferimento necessario per garantire l'applicazione dell'art. 36, c. 1, Cost.; affermazione – lo ripetiamo – già sancita dalla Corte costituzionale e ora chiaramente posta nel c. 1 dell'art. 7 in base al quale «la contrattazione collettiva costituisce, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 36 Cost., lo strumento per la determinazione del salario giusto, assicurando ai lavoratori un trattamento economico complessivo adeguato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato».

In questo dettato normativo ci sono alcune prescrizioni che riteniamo meritino attenzione in modo tale da chiarire alcuni aspetti problematici: ci riferiamo innanzitutto alla nozione di «retribuzione» di rango costituzionale e, in secondo luogo, ai criteri per individuare la fonte contrattuale da prendere a riferimento (34).

(33) Possiamo anzi rilevare finanche una certa ridondanza nell'art. 7 dato che i cc. 3-4 esplicitano che il riferimento al trattamento economico complessivo previsto da questi contratti nazionali come parametro di riferimento della giustizia salariale vale sia nel caso in cui un'impresa applichi un altro contratto collettivo (c. 3) sia nei casi in cui vi siano «settori non coperti da contrattazione collettiva» nel qual caso si prenderà a riferimento il contratto collettivo «il cui ambito di applicazione sia maggiormente connesso all'attività effettivamente esercitata dal datore di lavoro» (c. 4).

(34) Una nostra prima essenziale valutazione è stata pubblicata in P. Albi, V. Bavaro,

3.1 — *Quale retribuzione costituzionale? Il corrispettivo tra forma letterale e sostanza contrattuale* — In base all'art. 7, il giusto salario corrisponde al trattamento economico complessivo.

Per comprendere l'importanza di questa definizione è bene premettere quanto è stato ampiamente denunciato nel dibattito dottrinale contro l'interpretazione che ne ha dato la giurisprudenza. Il «soggettivismo giudiziario» (35) ha portato la giurisprudenza a ritenere conforme a quanto prescritto dall'art. 36 Cost. solo alcune delle voci retributive previste dai contratti collettivi: il cd. minimo tabellare e la cd. indennità di contingenza (che ormai quasi tutti i rinnovi contrattuali qualificano come "paga base conglobata"), includendo anche la tredicesima mensilità e – qualche volta – gli scatti di anzianità (36).

Il risultato di questa interpretazione giurisprudenziale, priva di una compiuta e formale giustificazione, fu di garantire ai lavoratori una retribuzione costituzionale non coincidente con quanto previsto dai contratti collettivi come corrispettivo derivante dal contratto. Infatti, secondo questo orientamento della giurisprudenza, non rientrerebbe né nel principio di sufficienza né in quello di proporzionalità un lungo e variegato elenco di voci retributive riconosciute proprio dalla contrattazione collettiva (almeno quella nazionale). Peraltro, come si è avuto modo di dimostrare, a proposito di contrasto al *dumping* salariale fra contratti collettivi, se si vanno a confrontare non solo le voci retributive ritenute costituzionalmente necessarie dalla giurisprudenza ma tutte le altre voci retributive, si scopre che i differenziali salariali sono addirittura superiori a quelli che possono emergere dal confronto fra le voci intese come minimo costituzionale (37).

A. Bellavista, M. D'Onghia, G. Orlandini, *Brevi Considerazioni sul decreto lavoro n. 62/2026*, in *Il diario del lavoro*, 4.5.2026. Non dissimile anche l'opinione di S. Giubboni, *Il «salario giusto» nel decreto-legge n. 62/2026*, in *Il Menabò di Etica ed Economia*, 1.6.2026.

(35) In generale rinviamo a chi ha dedicato attenzione a questo fenomeno: T. Treu, *Art. 36*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1979, 83; F. Liso, *Autonomia collettiva e occupazione*, in *DLRI*, 1998, 187 ss.; C. Zoli, *Retribuzione (impiego privato)*, in *Digesto. Discipline Privatistiche*, 1996, vol. XIII, 418 ss.; S. Bellomo, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Giappichelli, Torino, 2002; P. Pascucci, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, Franco Angeli, Milano, 2018; più di recente P. Pascucci, *La recente giurisprudenza di legittimità sul salario proporzionato e sufficiente e i parametri per la sua determinazione* in U. Carabelli (a cura di), *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, in *Quaderni RGL*, 2024.

(36) Come giustamente sottolineò G. Ricci, *op. cit.*, 45, fu per una interpretazione finalizzata a riconoscere il principio di proporzionalità che, però, si è limitata solo a quella voce retributiva.

(37) Rinviamo a due contributi: G.A. Recchia e M. Barberio - G.A. Recchia in questo volume.

Che questa interpretazione giurisprudenziale sia ingiustificata era evidente sin dal primo momento per svariate ragioni (38).

Innanzitutto, perché le «tariffe salariali» cui si riferiva Giuseppe Pera in uno dei primi articoli del 1953, sono conformi all'art. 36 Cost. in quanto corrispondono alla «retribuzione corrente, risultante dal libero giuoco della domanda e dell'offerta… giuoco del mercato, nel quale mercato però agiscono, con crescente influenza, le organizzazioni operaie» (39). Se un contratto collettivo prevede una certa voce retributiva (che sia una specifica indennità, una quattordicesima o quindicesima mensilità o una maggiorazione per lavoro straordinario, notturno, festivo, ecc.) è perché si è stabilito che il valore corrispettivo di quella specifica funzione deve essere configurato in quello specifico modo. D'altronde, chi avesse la pazienza di guardare l'evoluzione storica degli ultimi settant'anni delle sezioni retributive dei diversi (centinaia) di contratti collettivi nazionali, scoprirebbe che a fronte di una originaria retribuzione costituita da una sola voce, nel tempo sono stati creati numerosi altri istituti retributivi che – lo ripetiamo – sono niente altro che indicativi del corrispettivo (40).

Per essere ancor più chiari: sollevare dubbi sul fatto che includere tutte le voci retributive previste da un Ccnl rischi di debordare oltre il limite previsto dall'art. 36 Cost. obbligando ad applicare voci che invece sarebbero vincolanti solo con l'attuazione dell'art. 39 Cost. (41) non tiene nel dovuto conto il significato dogmatico da attribuire alla parola «retribuzione». La retribuzione indicata come corrispettivo dall'art. 2094 c.c. non può che alludere a tutto ciò che la relazione contrattuale (e le sue fonti regolative) indica come controprestazione. D'altronde, in tutte le norme in cui viene indicato il termine «retribuzione» non v'è mai alcuna indicazione che possa giustificare una sua selezione interna: piuttosto, le volte in cui una norma pone specificazioni lo fa espressamente proprio per legittimare un suo ridimensionamento, come nel caso dell'art. 2120 c.c. a proposito della base retributiva di calcolo del Tfr (42). La giurisprudenza non ha mai messo in discus-

(38) Per una opposta opinione, R. Rotondi, A. Tursi, *Il salario giusto e il contratto collettivo: l'anima corporativa del decreto di maggio (artt. 7 e 8)*, in *LDE*, 2026.

(39) G. Pera, *La giusta retribuzione dell'art. 36 della Costituzione*, in *Il Diritto del Lavoro*, 1953, 102-103.

(40) In generale, su questo aspetto e sulla nozione e struttura della retribuzione ci limitiamo a rimandare all'ancora attuale Capitolo secondo di M. Roccella, *I salari*, *op. cit.*

(41) Per esempio, C. Ponterio, *Il ruolo della giurisprudenza nell'attuazione dell'art. 36 Cost.*, in P. Albi (a cura di) *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, Torino, 2023, 41 ss.

(42) Rinviamo per tutti a A. Vallebona, P. Pozzaglia, *Trattamento di fine rapporto*, in G. Santoro-Passarelli, *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, diretto da D. Mezza-

sione che la retribuzione costituzionale dovesse tenere conto del fatto che un contratto collettivo distingueva i minimi tabellari sulla base di una propria valutazione in ordine al "valore economico" delle diverse prestazioni di lavoro, cioè differenziare la controprestazione retributiva in base a requisiti derivanti dalla classificazione del lavoro. Lo stesso avviene quando il contratto collettivo stabilisce che una voce retributiva distinta oppure una indennità è condizionata da una funzione, che una maggiorazione del valore ordinario del lavoro è connessa a una certa condizione (lavorare di notte), ecc. In tutti i casi si tratta di controprestazione retributiva prevista dal contratto collettivo che valuta in modo differente la giustizia economica di condizioni di lavoro differenti.

Ebbene, i precedenti legislativi hanno utilizzato formule diverse ma sostanzialmente analoghe: a parte le leggi in materia di contributi previdenziali e distacco transfrontaliero che usano la parola «retribuzione», le leggi sui porti e sul terzo settore usano la formula «trattamento economico», mentre la legge sul trasporto aereo usa «trattamento retributivo»; tutte formule che alludono al medesimo istituto: la controprestazione retributiva, quale che sia. Solo la legge sui soci-lavoratori di cooperativa utilizza la formula «trattamento economico complessivo» che è ripresa nell'art. 7, c. 1 del Decreto Lavoro. Una nozione – trattamento economico complessivo – che attua l'art. 36 Cost., perciò inderogabile e generale (43), certamente rispettosa del

capo, A. Preteroti, L. Valente, Utet, Milano, 2025, IX ed., 1401 ss. In questo senso appare utile richiamare due esempi opposti. Uno è dato dal d.lgs. n. 136/2016 sul distacco transfrontaliero. Rinviando al commento di A.A. Scelsi in questo volume, ci limitiamo a far notare che, alla data del 30 agosto 2026, sul sito https://distaccoue.lavoro.gov.it/it-it/Aree-Tematiche/Area-Tematica/id/3/Contratti-collettivi-nazionali che deve pubblicare tutte le informazioni sui vincoli in materia di retribuzione che gravano sulle imprese che distaccano lavoratori in Italia, sono pubblicate soltanto le tabelle dei minimi riferite a soli tre contratti collettivi nazionali: edilizia, metalmeccanica e trasporti (scelti sulla base di una indicazione dell'Inl secondo cui i lavoratori distaccati sarebbero prevalenti solo in questi tre settori). In ogni caso, la parola «retribuzione» prevista nel d.lgs. n. 136/2016 non giustifica l'indicazione dei soli minimi tabellari (peraltro pubblicità fatta con una certa trascuratezza dato che le tabelle dei minimi retributivi di edilizia e metalmeccanica sono riferite al 2015 e quelle del Ccnl Trasporti al 2021 e – soprattutto – non si fa alcun riferimento al d.l. n. 62/2026). Discorso opposto riguarda la disciplina della contribuzione previdenziale nella quale, invece, si rinviene una nozione onnicomprensiva di retribuzione sicché devono essere prese a riferimento per la determinazione della base di calcolo tutte le voci retributive. Sul punto rinviamo a N. Nardulli in questo volume.

(43) Anche G. Proia, *Prime riflessioni sul "salario giusto*", dattiloscritto, ritiene che si tratta di nozione «inderogabile» ma – a differenza nostra – "speciale" «perché, individuando quali sono gli elementi costitutivi del Tec, il comma 4-*bis* ha dato, ai propri fini,

principio di proporzionalità, che è proprio quello che permette di riconoscere le diverse dimensioni "qualitative" e "quantitative" del lavoro e della sua controprestazione retributiva. Tanto è vero che, in sede di conversione, è stato inserito il comma 4-*bis* finalizzato a darne una definizione: «il trattamento economico complessivo di cui al comma 2 è costituito da tutte le voci retributive fisse e continuative, dirette, indirette e differite, definite dai contratti collettivi nazionali di lavoro di cui al medesimo comma 2, comprese le mensilità aggiuntive e le indennità fisse e continuative, nonché dalle prestazioni di *welfare* contrattuale spettanti alla generalità dei dipendenti e dagli eventuali altri istituti o indennità aventi valore economico, definiti dagli stessi contratti collettivi. Sono in ogni caso escluse le voci retributive discrezionali e variabili attribuite ai singoli lavoratori».

Definire cosa sia il «trattamento economico complessivo» ci sembra ridondante per le ragioni che abbiamo espresso e cioè che tutti gli istituti previsti da un contratto collettivo come controprestazione retributiva sono da considerarsi elementi della retribuzione. Peraltro, le elencazioni potrebbero risultare in eccesso o in difetto rispetto alla definizione generale. Ad ogni modo, quel che è certo è che il «trattamento economico complessivo» è costituito da tutte le voci retributive previste dai contratti collettivi qualificati in quanto riconosciuti come autorità retributiva costituzionale. Per questa ragione non condividiamo i dubbi di chi ha ritenuto che questa definizione possa condizionare la contrattazione collettiva, limitando la sua piena libertà di definizione del trattamento economico complessivo (44).

Concordiamo con chi ha scritto che «questo rinvio riconosce di fatto un potere costitutivo in materia ai predetti contratti, nel senso che attribuisce formalmente ad essi il compito di definire il complessivo valore di scambio assegnato alla prestazione di lavoro»; non condividiamo la deduzione conseguenziale che se ne trae, secondo cui «in mancanza di una formale definizione contrattuale, appare evidente la necessità di individuare quali siano le

---

un preciso significato giuridico alle parole "*salario giusto*", distinguendolo da altre espressioni utilizzate dalla legge e dalla contrattazione collettiva, quali "*retribuzione normale*", "*globale*", "*di fatto*"». Fermo restando che la legislazione può prevedere una nozione di retribuzione diversa per specifici fini (come nel caso della nozione di retribuzione che configura un reddito da lavoro, oppure quella da prendere a riferimento ai fini del Tfr se modificata dalla contrattazione collettiva medesima) riteniamo che questa nozione di trattamento economico complessivo definisca la retribuzione prevista dall'art. 36 Cost. In tal senso ci sembra anche E. Gragnoli, *La retribuzione sufficiente e la nuova disciplina*, dattiloscritto.

(44) Cfr. M. Barbieri, *Sono giustificati gli entusiasmi per il "salario giusto"?*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 13.6.2026.

voci retributive del Ccnl di riferimento che possono essere considerate come componenti del Tec» (45). Il dubbio deriva dal fatto che un contratto collettivo definisce il trattamento economico complessivo nel momento stesso in cui istituisce una serie di voci che compongono la controprestazione retributiva, senza necessità di dover elencare un indice delle voci che lo compongono. Per fare un esempio, ipotizziamo che un Ccnl, pur prevedendo una specifica indennità di funzione o una certa maggiorazione per lavoro festivo, non le indicasse nell'elenco delle voci che compongono il trattamento economico complessivo: ebbene, quelle due voci concorrerebbero a configurare la retribuzione costituzionale oppure no? Noi riteniamo che la risposta debba essere affermativa perché una voce retributiva concorre a definire il trattamento economico complessivo per il semplice fatto di essere prevista come controprestazione, e non perché indicata in un elenco (46).

In coerenza con questa concezione della retribuzione complessiva possiamo richiamare il Patto della Fabbrica nel 2018 laddove fu stabilito che «il Tec [trattamento economico complessivo] sarà costituito dal Tem [trattamento economico minimo inteso come minimi tabellari] […] e da tutti quei trattamenti economici – nei quali, limitatamente a questi fini, sono da ricomprendere fra gli altri anche le eventuali forme di *welfare* – che il contratto collettivo nazionale di categoria qualificherà come "comuni a tutti i lavoratori del settore", a prescindere dal livello di contrattazione a cui il contratto collettivo nazionale ne affiderà la disciplina». Questa definizione, richiamando «tutti i trattamenti economici», presuppone l'onnicomprensività della retribuzione prevista dai Ccnl (47).

La questione diventa molto "pratica" nel momento in cui si prevedono criteri selettivi delle voci retributive da comprendere nel trattamento complessivo, distinguendo le voci "obbligatorie" e "continuative", dalle voci

(45) U. Carabelli, *Il decreto lavoro 1° maggio (2026): salario giusto e salario sufficiente*, in *RGL Giurisprudenza online*, 2026, n. 5.

(46) In tal senso, sarà utile analizzare l'attività che l'art. 9, c. 3-*ter* del Decreto Lavoro attribuisce al Cnel incaricato di «*estrarre dai contratti collettivi di lavoro depositati il trattamento economico complessivo ivi contenuto, aggiornando l'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro*»

(47) Si prevede espressamente l'autorità del Ccnl «di evidenziare in modo chiaro la durata e la causa di tali trattamenti economici e il livello di contrattazione a cui vengono affidati». Anzi, ad essere più precisi, in questa definizione viene esplicitato finanche qualcosa che pur non essendo espressamente indicato nel Decreto Lavoro non si esclude che possa verificarsi: cioè lasciare libera la contrattazione nazionale di poter anche prevedere che alcune voci retributive possano essere regolate anche da livelli integrativi di contrattazione.

"eventuali" e "occasionali". Stando alla definizione dell'art. 7, c. 4-*bis* certamente tutte le voci «fisse e continuative» includono le voci retributive che vengono erogate stabilmente, quali che siano le definizioni specifiche date da ciascun Ccnl, ma anche quelle soggette a condizionalità (per esempio, l'indennità per scatti di anzianità) che non sono erogate a tutti i lavoratori contemporaneamente. Stesso discorso vale per le indennità che, pur essendo fisse e continuative, sono comunque soggette a "condizionalità". Per fare un esempio, una indennità di maneggio è fissa e continuativa se la mansione svolta implica maneggio di denaro, mentre un lavoratore in altra posizione non ha diritto ad averla; peraltro, una condizionalità che deriva anche dalla durata di quella mansione dato che cambiando ruolo (e quindi non maneggiando più denaro) si perde quella indennità. Questo metodo vale anche per l'indennità di trasferta: l'emolumento è condizionato dall'essere in trasferta e solo per la sua durata; se sussistono entrambe le condizioni, si ha diritto a questa voce retributiva che compone il trattamento economico complessivo: in fin dei conti sono le «eventuali […] altre indennità aventi valore economico» di cui parla la norma.

Quanto alle voci «indirette», occorre prendere in considerazione, per esempio, tutti i trattamenti economici integrativi previsti dal Ccnl di riferimento in materia di malattia, maternità, congedi, ecc. Per le voci retributive «differite», oltre a includere tutte le mensilità aggiuntive che sono espressamente richiamate dal comma 4-*bis*, si devono includere anche altre voci: per esempio il Tfr sicché, nel caso in cui il lavoratore abbia optato per un fondo di previdenza complementare, occorre considerare componente del trattamento economico complessivo anche la eventuale quota aggiuntiva di versamento al fondo posta a carico del datore di lavoro, ove prevista dal Ccnl.

Questa correlazione fra retribuzione differita, Tfr e previdenza complementare ci permette anche di chiarire che la quota di corrispettivo prevista sotto forma di «*welfare*» contrattuale deve rientrare nel trattamento economico. Rinviando allo specifico contributo in questo volume (48), questa tesi ci sembra coerente con una nozione onnicomprensiva di retribuzione non solo perché molti Ccnl includono le norme su previdenza complementare o sanità integrativa nel capitolo sui trattamenti retributivi, ma soprattutto perché si tratta di una controprestazione economica in favore dei lavoratori, seppur in forma diversa dalla erogazione diretta del denaro. Non possiamo dimenticare che l'art. 2099, c. 3, c.c. prevede che «il prestatore di lavoro può anche essere retribuito in tutto o in parte con partecipazione agli utili o ai prodotti, con provvigione o con prestazioni in natura». Le controprestazioni

(48) Cfr. G. Leone in questo volume.

retributive in servizi, quali sono quelli generalmente inquadrati sotto la categoria del *welfare*, non è detto che possano corrispondere alle «prestazioni in natura» ma, certamente, questa norma del Codice civile legittima una possibilità di erogare la retribuzione non necessariamente in denaro. Pertanto, anche le prestazioni di *welfare* rientrano nella categoria generale della retribuzione costituzionale prevista dal Decreto Lavoro.

Infine, proprio per evitare rischi di fraintendimenti o ingiustificabili (e ingiuste) esclusioni, la norma indica un ultimo fattore ampio e generale: «eventuali altri istituti». Riteniamo particolarmente importante questo riferimento perché – per esempio – permette di includere nella retribuzione costituzionale una delle voci che più influiscono nella configurazione del trattamento economico complessivo: le maggiorazioni per lavoro straordinario, notturno, festivo, ecc. (49). Anche queste maggiorazioni – al pari delle indennità che abbiamo visto – sono condizionate dalla oggettiva esecuzione della prestazione nonché dalla sua durata; nondimeno, se un contratto collettivo stabilisce che le ore di lavoro notturno valgono con una maggiorazione percentuale rispetto al lavoro diurno, non c'è alcuna possibilità di negare che si tratta di retribuzione del lavoro notturno prevista dal contratto collettivo.

Ciò che resta fuori dalla retribuzione costituzionale, dunque, sono tutti gli emolumenti retributivi che l'art. 7 qualifica come «discrezionali e variabili attribuite ai singoli lavoratori» cioè a dire lasciati alla discrezionalità individuale del datore di lavoro oppure anche dell'autonomia individuale (si pensi a superminimi previsti nel contratto individuale di lavoro); insomma, sono esclusi tutti gli emolumenti retributivi che non derivano dai contratti collettivi nazionali qualificati come fonte della retribuzione costituzionale (50).

---

(49) In questo senso si vd. anche G. Proia, *Prime riflessioni sul "salario giusto"*, dattiloscritto. Diversa interpretazione viene data da E. Gragnoli, *op. cit.*

(50) Ci sembra che la scelta di Cgil, Cisl e Uil con le *Proposte per un accordo quadro* del 17.6.2026 si collochi in una prospettiva parzialmente diversa col rischio di apparire anche più ristretta rispetto alla definizione legale. Infatti, i Sindacati «ritengono necessario individuare, attraverso l'Accordo Quadro, i contenuti del trattamento economico complessivo (Tec), che dovranno essere recepiti e specificati dai Ccnl»; una specificazione che non è chiaro se implichi – come noi sosteniamo – automaticamente il riconoscimento di tutte le voci retributive. I Sindacati confermano la definizione del Trattamento economico minimo «composto dai minimi tabellari, indennità di contingenza, scatti di anzianità, Edr e altri elementi economici fissi e continuativi definiti dai Ccnl». Inoltre, essi propongono anche una ulteriore definizione di Trattamento Economico Complessivo: «sarà costituito dal Tem così come definito dall'accordo quadro e dai Ccnl; mensilità aggiuntive, altre indennità previste e riconosciute dai Ccnl, riduzioni di orario di lavoro; elementi di *welfare*, a carico del datore di lavoro, che siano universali, esigibili ed economicamente quantificabili previsti dalla contrattazione collettiva nazionale compa-

Sul tema del trattamento economico complessivo c'è un'ultima questione cui vogliamo fare riferimento e attiene proprio alla differente funzione delle varie voci retributive che strutturano il trattamento economico complessivo.

L'elenco previsto nell'art. 7, c. 4-*bis*, è composto da voci che si qualificano in ragione della diversa funzione corrispettiva. Occorre tenere presente che la prassi della contrattazione collettiva ha una varietà di voci, spesso con disposizioni peculiari contratto per contratto. Tuttavia, la vasta gamma di istituti retributivi contrattuali può essere distinta proprio in ragione della peculiare funzione di ciascun istituto che – appunto – la norma di legge ha provato a classificare in macrocategorie. Sicché, le voci retributive fisse continuative sono quelle che spettano a tutti i lavoratori, a prescindere da qualsiasi altra peculiarità organizzativa che porta a ulteriori voci retributive. In tal senso bene fa la norma a tenere comunque separata la funzione delle mensilità aggiuntive perché i contratti collettivi possono prevedere una o più mensilità aggiuntive, in base alle differenti scelte di politica contrattuale. Stesso discorso riguarda le indennità: a prescindere dalla qualificazione formale prevista dal Ccnl, ciò che conta è verificare se quella indennità è fissa e continuativa, cioè non condizionata da peculiari fattori ma solo da una certa posizione organizzativa (ritorniamo all'esempio dell'indennità di anzianità o di maneggio denaro), oppure se si tratta di una indennità condizionata e temporanea (prendiamo il caso della indennità di trasferta). Ancor più peculiare è la funzione delle prestazioni corrispettive di misure che la contrattazione collettiva qualifica come *welfare*.

Ebbene, queste differenti funzioni delle voci retributive si giustificano con la diversa funzione regolativa del mercato del lavoro che un determinato contratto collettivo ha ritenuto di dover riconoscere e disciplinare. Sicché, un conto è la remunerazione del lavoro ordinario, fisso e continuativo differenziato in base all'inquadramento, altro conto è la remunerazione del lavoro notturno, oppure il riconoscimento di due mensilità aggiuntive, oppure di una serie di indennità dovute alla peculiarità di alcune funzioni in quel mercato del lavoro. La legge, riconoscendo autorità salariale costituzionale alla contrattazione collettiva qualificata, riconosce valore costituzionale anche a ciascuna di queste differenze/peculiarità retributive.

Per questa ragione, quando l'art. 7, c. 3, ammette la possibilità che un datore di lavoro applichi un altro Ccnl anziché quello riconosciuto come qualificato, impone che il trattamento economico complessivo previsto da

---

rativamente più rappresentativa». In questa definizione non si fa riferimento a voci retributive «indirette e differite» né a «eventuali altri istituti» che – come si è visto in precedenza – fanno riferimento a importanti voci retributive.

quest'altro Ccnl «non può essere inferiore» a quello ritenuto attuativo dell'art. 36 Cost. Per applicare questa disposizione occorre, dunque, procedere a una comparazione fra i trattamenti economici complessivi che deve tenere conto proprio della peculiare articolazione funzionale delle diverse voci retributive che garantiscono la retribuzione costituzionale. Infatti, comparare due voci fisse e continuative permette di avere una comparazione fra istituti retributivi equivalenti (51); se invece si comparassero le voci fisse e continuative di un Ccnl con l'insieme delle indennità previste da un altro Ccnl chiunque ammetterebbe che si tratterebbe di una comparazione fra voci retributive non equivalenti e che ciò altererebbe una efficace e genuina valutazione comparativa.

Questa alterazione della comparazione varrebbe anche se fosse effettuata cumulando tutte le differenti voci retributive, fisse continuative, dirette e indirette, differite; cioè se non si tenesse conto che non è possibile calcolare il valore economico complessivo di tutte le voci, dal momento che per alcune categorie il valore delle voci è predeterminato ma altre non possono essere quantificate in modo certo. Quindi la difficoltà nel calcolo finalizzato alla comparazione dimostra che cumulare voci retributive che hanno una struttura e una funzione corrispettiva differente significa comparare elementi non equivalenti (52).

C'è infine un ulteriore effetto che dovrebbe quantomeno trovare piena legittimazione con l'art. 7 e che riguarda la funzione svolta dai contratti collettivi di prossimità.

Nel Decreto Lavoro, l'art. 7-*bis* è esplicitamente dedicato alla «disciplina della contrattazione collettiva di prossimità» *ex* art. 8 d.l. n. 138/2011 limitandosi a inserire un comma 1-*bis* all'art. 8 per l'obbligo di depositare i contratti di prossimità firmati presso il Cnel, il comma 2-*ter* per l'obbligo di sottoscrizione dei contratti presso l'Ispettorato territoriale del lavoro e il comma 3-*quater* per l'obbligo di informare i lavoratori della sottoscrizione di questi contratti.

(51) Il Codice dei contratti pubblici, nell'Allegato I.01, ai fini della valutazione di equivalenza, prende a riferimento per il trattamento economico soltanto 5 voci: retribuzione tabellare annuale; indennità di contingenza; elemento distinto della retribuzione (Edr); eventuali mensilità aggiuntive; eventuali ulteriori indennità previste. Come si vede, rispetto alla definizione dell'art. 7, c. 4-*bis*, mancano tutte le voci retributive "indirette", quelle "differite", altri vari "istituti". Da notare che le prestazioni di previdenza complementare e sanità integrativa, che il Decreto Lavoro qualifica come voci del Tec, qui vengono prese a riferimento soltanto nella comparazione del trattamento normativo. Cfr. G. Ricci, I. Santoro in questo volume.

(52) Si vd. anche G. Proia, *Prime riflessioni sul "salario giusto"*, dattiloscritto.

Senza entrare nel merito, nessun nuovo vincolo previsto per la contrattazione di prossimità attiene direttamente al tema del giusto salario; ma a ben vedere, le novità che abbiamo analizzato finora – e in particolare proprio il vincolo costituzionale del trattamento economico complessivo – influiscono anche sulla disciplina vigente dei contratti di prossimità. Infatti, le «specifiche intese» in deroga alla legge e ai contratti nazionali, *ex* art. 8, d.l. n. 138/2011, hanno sempre avuto il vincolo del «rispetto della Costituzione, nonché i vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali sul lavoro» (art. 8, c. 2-*bis*) (53). Questo vincolo ha sempre determinato l'impossibilità di effettuare contrattazione in deroga sulla retribuzione costituzionale *ex* art. 36 Cost. Sennonché – per le ragioni che abbiamo richiamato prima – l'orientamento della giurisprudenza che ha ritenuto espressione del vincolo costituzionale solo alcune voci retributive minimali (ripetiamo, minimo tabellare, indennità di contingenza e tredicesima mensilità) ha legittimato contratti in deroga su tutte le altre voci retributive che compongono il trattamento economico complessivo. Oggi, con l'entrata in vigore del Decreto Lavoro, nessuna voce retributiva potrà più essere oggetto di contrattazione in deroga.

3.2 — *Quale Ccnl? L'anomica rappresentatività nel perimetro contrattuale del mercato del lavoro* — Come si accennava in precedenza, il secondo aspetto su cui occorre prestare attenzione riguarda la tecnica di selezione del Ccnl da prendere a riferimento. Si tratta di una tecnica normativa ormai consolidata nell'ordinamento giuridico italiano secondo cui il contratto collettivo di riferimento viene selezionato attraverso due requisiti: *a)* la maggiore rappresentatività comparata delle parti firmatarie e *b)* l'ambito di riferimento applicativo del medesimo contratto.

a) Sull'anomica rappresentatività delle parti firmatarie del contratto collettivo

Riguardo al primo criterio riteniamo sufficiente rinviare all'amplissima letteratura che si è sviluppata nell'arco di decenni, limitandoci a proporre due ulteriori note integrative. La prima nota riguarda la persistente necessità di un intervento legislativo sulla misurazione della rappresentatività delle

(53) Si vd. la completa rassegna di A. Lassandari, *Il limite del «rispetto della Costituzione»*, in *RGL*, 2012, I, 511 ss. Sulla contrattazione di prossimità ci limitiamo a rinviare alle monografie dedicate a questo tema: cfr. V. Bavaro, *Azienda Contratto Sindacato*, Cacucci, Bari, 2012, F. Olivelli, *La contrattazione collettiva aziendale dei lavoratori privati*, Giuffrè, Milano, 2016; C. Timellini, *Il rapporto tra contratti collettivi di diverso livello*, Giappichelli, Torino, 2025.

parti sociali affinché ci possa essere un riferimento preciso per questo criterio selettivo. In tal senso ci pare utile richiamare le posizioni recentemente assunte da Cgil, Cisl e Uil – col *Documento unitario* prima richiamato – e il *Documento base sulla misurazione della rappresentanza datoriale* firmato il 7.7.2026 da quattordici associazioni datoriali (54). Il primo documento, sostanzialmente, riprende quanto previsto nel Testo Unico sulla rappresentanza del 2014 (e ribadito col Patto della Fabbrica del 2018). Un elemento di novità sul piano della prospettiva politico-contrattuale è dato dalla espressa volontà di addivenire ad Accordi interconfederali «afferenti a diversi ambiti datoriali» e che «potranno individuare ulteriori criteri al fine di cogliere le diverse peculiarità, sempre nell'ambito di misurazione di iscritti e voti» oltre a manifestare l'interesse a determinare un sistema ampio e aperto «affinché possano concorrere anche sigle diverse da Cgil Cisl e Uil in parte già aderenti agli accordi interconfederali a suo tempo definiti».

Il documento unitario delle associazioni datoriali, invece, rappresenta una importante novità. Premesso che si tratta solo di una bozza programmatica per un successivo Accordo, per la prima volta le parti datoriali convergono nella prospettiva di adottare quattro criteri di misurazione della rappresentatività datoriale: tre di natura "qualitativa" e uno di natura "quantitativa". I tre criteri qualitativi sono: «la *seniority* dell'organizzazione, intesa come la sua presenza storica e continuativa nel sistema di relazioni industriali»; «la partecipazione dell'organizzazione a organismi di rappresentanza europea riconosciuti come parti nel dialogo sociale europeo»; la «presenza nel proprio sistema di contrattazione collettiva […] di istituti strutturati, volti a disciplinare e sostenere forme di *welfare* contrattuale». Questi tre criteri richiamano alla mente – *mutatis mutandi* – quelli tradizionalmente utilizzati finora per selezionare i sindacati comparativamente più rappresentativi, cioè indicatori sociali che provengono direttamente dal sistema di relazioni industriali e che finora, almeno nella prassi, si può dire che hanno trovato riconoscimento (55).

L'elemento di novità è il solo indicatore quantitativo di misurazione della rappresentatività datoriale. Si tratta di un indice «fondato sul numero di dipendenti che vedono regolato il proprio rapporto dalla contrattazione collettiva del settore rappresentato». Le associazioni datoriali hanno deciso di

(54) Confcommercio, Confesercenti, Confindustria, Confapi, Confartigianato, Cna, Agci, Casartigiani, Claai, Legacoop, Confcooperative, Confservizi, Confetra, Ania.

(55) Poiché di recente, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025, si è ravvivato per l'ennesima volta il dibattito sugli indici della rappresentatività sindacale (maggiore e/o comparata) ci limitiamo a rinviare all'amplissima letteratura sul tema.

convergere su un criterio quantitativo (che quindi è più certo e oggettivo) «per misurare la rappresentatività delle associazioni datoriali ai fini contrattuali, in ciascun settore produttivo, tenendo conto della tipologia e della natura giuridica dell'impresa» ma specificando che ciò sembra porsi proprio «in coerenza con quanto stabilito dal decreto-legge n. 62/2026, conv., con mod., l. n. 112/2026, che impone di individuare il Tec del Ccnl di riferimento». In questo documento, dunque, le parti datoriali riconoscono per la prima volta l'esigenza di porre un criterio oggettivo di misurazione della loro rappresentatività affinché ci possano essere criteri certi e oggettivi nell'individuare il Ccnl che impone un Trattamento economico complessivo come vincolo costituzionale.

Sottolineiamo questo passaggio perché il criterio selettivo della maggiore rappresentatività è utilizzato nel nostro ordinamento da un trentennio, eppure non era mai emersa questa esigenza da parte delle associazioni datoriali benché segnalata in dottrina (56). Sicché, una possibile risposta potrebbe derivare dal fatto che finora non c'era mai stato un rinvio qualificato ai contratti collettivi riferito all'applicazione del Tec. In altre parole, questa volta, siccome il vincolo normativo di rango costituzionale riguarda il trattamento economico complessivo, le associazioni datoriali sembrano aver maturato la consapevolezza di dover misurare con maggiore rigore la loro rappresentatività.

Qui però si pone una questione particolare. Il criterio quantitativo è dato dal numero di lavoratori a cui si applica ciascun contratto collettivo sottoscritto dalle varie associazioni datoriali. Nel documento le associazioni datoriali dichiarano che «l'unico criterio universale quantitativo oggettivo che consente di misurare – in maniera certa e omogenea – la rappresentatività dei soggetti dal lato datoriale che sottoscrivono un determinato contratto collettivo è quello preso in considerazione dal Cnel e, quindi, quello della diffusione del contratto tra i lavoratori del settore, distinguendo per tipologia e natura giuridica dell'impresa». Il criterio cui ci si riferisce è quello che il Cnel desume dalle dichiarazioni Uniemens e che è noto nel dibattito come criterio di selezione del «contratto collettivo maggiormente applicato».

(56) Proprio in ragione della crescita del fenomeno del *dumping* contrattuale, alcuni meritori contributi hanno da tempo messo in evidenza questo specifico problema: innanzitutto L. Bellardi, *L'associazionismo dei datori di lavoro: un elemento di fragilità delle relazioni industriali*, in *DLRI*, 2016, 151 ss.; V. Papa, *Verso una rappresentanza misurata? : strumenti e metodi di misurazione della rappresentatività datoriale*, in *DLRI*, 2017, 21 ss.; M. Magnani, *Riflessioni sulla misurazione della rappresentanza datoriale nell'ordinamento statale e intersindacale*», in *W.P. CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2018; M. Vitaletti, *Rappresentanza datoriale e contratti collettivi nazionali. Riflessioni intorno al modello francese*, in *DLRI*, 2017, 58 ss.

Orbene, innanzitutto ci preme mettere in evidenza che questo criterio selettivo è stato introdotto nella legge delega n. 144/2025 proprio in materia salariale, la quale, all'art. 1, c. 2, lett. *a)*, anziché selezionare il contratto collettivo di riferimento con la maggiore rappresentatività comparata delle parti firmatarie, delegò il Governo a emanare decreti per «*definire, per ciascuna categoria di lavoratori, i contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati in riferimento al numero delle imprese e dei dipendenti*». Questo criterio, però, non è stato mai adottato dal Governo che, invece, lo ha poi sostituito col criterio consolidato che stiamo esaminando, anche sulla base dei dubbi che furono sollevati anche dalle medesime parti datoriali che, invece, oggi, in questo documento, sono loro a proporre (57).

Ma a parte questa osservazione, il problema è che quei dubbi sollevavano critiche condivisibili (58). Premessi i dubbi già sollevati sulla affidabilità delle comunicazioni Uniemens ai fini del dato sulla effettiva applicazione di un Ccnl (59), il problema è che – per quanto paradossale – un Ccnl potrebbe essere maggiormente applicato in una categoria pur essendo firmato da Parti poco rappresentative. In virtù della libertà di scelta dei Ccnl da parte delle imprese, Ccnl firmati da organizzazioni cd. "pirata" potrebbero diventare maggiormente applicati. Quando si è trattato della legge delega il rischio era che scegliesse il Ccnl attuativo dell'art. 36 Cost. sulla base di un criterio che avrebbe significato – nella prassi – la scelta fatta dalle imprese: cioè il contratto collettivo scelto e quindi applicato. Se un contratto collettivo è legittimato a porre una regola (in questo caso, finanche sul piano costituzionale) è necessario che la legittimazione della fonte derivi dall'Autorità (cioè, per i contratti collettivi, la legittimazione delle Parti firmatarie) e non derivi dalla mera libera scelta dei destinatari di quella fonte regolativa. Per dirla in termini ancor più chiari, l'art. 39 Cost. ha previsto che i contratti collettivi con efficacia generale non sono quelli liberamente scelti dalla maggioranza delle

(57) Dubbi e perplessità furono dichiarati da Confcommercio, Confesercenti e Confartigianato con le comunicazioni nella Seduta n. 268 del 29.1.2025 della X Commissione permanente (Affari sociali, Sanità, Lavoro pubblico e privato, Previdenza sociale) del Senato della Repubblica in occasione della discussione del disegno di legge che poi porterà alla legge n. 144/2025; posizione critica analoga è espressa da Confindustria in un documento del 29.9.2025 sul d.d.l. n. 957, consultabile al link https://confindustriabn.it/bacheca/news/nota-di-aggiornamento-ddl-salario-minimo/.

(58) A. Bellavista, *Che cosa è il "contratto collettivo maggiormente applicato"?*, in *RGL Giurisprudenza online*, 2024, n. 3; G. Orlandini, *Approvata la legge delega che seppellisce il salario minimo e attacca la contrattazione di qualità*, in *DeL Flash*, 2025, 4 ss.; V. Bavaro, *Note sulla legge delega n. 144/2025*, in *RGL Giurisprudenza online*, 2025, n. 10; V. Speziale, *La sentenza della Corte*, *op. cit.*

(59) Rinviamo a G. Calvellini-A. Loffredo nonché a I. Santoro-A.A. Scelsi in questo volume.

imprese bensì quelli sottoscritti da un organismo unitario, composto da soggetti rappresentativi, riconosciuti in proporzione alla loro rappresentatività.

Per questa ragione, riteniamo che la libera scelta delle parti datoriali non potrà certo mettere in discussione un criterio normativo (la maggiore rappresentatività comparata delle parti firmatarie) che non coincide certo col requisito indiretto derivante dalla maggiore applicazione di un contratto collettivo (60). Pertanto, ferma restando la necessità di una legge sulla misurazione della rappresentatività di ciascuna parte sociale, il criterio selettivo che l'ordinamento giuridico italiano sta adottando fino ad ora, almeno nella prassi (amministrativa e giurisprudenziale) non sembra essere vago o a-selettivo (61).

b) Sull'ambito di applicazione del Ccnl

Anche il secondo requisito solleva incertezze derivanti dalla mancanza di una legislazione organica sulla contrattazione collettiva sebbene, al contempo, si possono ipotizzare soluzioni efficaci *rebus sic stantibus*.

L'art. 7, c. 2 del Decreto Lavoro stabilisce che la scelta del Ccnl sottoscritto dalle parti firmatarie più rappresentative deve avvenire comunque fra diversi contratti collettivi applicabili in quel segmento del mercato del lavoro, cioè – come stabilisce letteralmente la norma – «avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro». Anche questo aspetto è ormai abbastanza noto nel dibattito scientifico e attiene alla configurazione giuridica della «categoria» di riferimento di un Ccnl (62). Su questo aspetto, ci limitiamo soltanto a ribadire che l'unica

(60) Nondimeno, è bene ricordare che i dati Uniemens derivano dal vincolo normativo che abbiamo già richiamato in precedenza (vd. par. 2) secondo cui, ai fini del calcolo contributivo, impone di prendere in considerazione i Ccnl firmati da parti sociali «comparativamente più rappresentative». Ciò vuol dire che i dati da cui si intende desumere la maggiore applicazione derivano comunque dall'applicazione di una norma di legge che seleziona i Ccnl sulla base della maggiore rappresentatività comparata delle parti stipulanti.

(61) Senza contare che il ricorso a questo indice è diffuso finanche nel diritto penale come dimostrato dall'art. 603-*bis*, c. 3, c.p. che indica come un indice del reato di sfruttamento «la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato». Cfr. M. Ranieri in questo volume. In generale, ci limitiamo a rinviare a due recenti contributi utili per fare un riepilogo del tema: A. Preteroti, *Alla ricerca del sindacato comparativamente più rappresentativo ai sensi dell'art. 8, d.l. n. 138/2011*, in *Ambientediritto.it*, 2026, 1 ss. e M. Marazza, *Ordinare il sistema dei rinvii di legge a sindacati e/o contratti collettivi qualificati: appunti per una ricostruzione sistematica dei criteri selettivi*, in *LDE*, 2026.

(62) Cfr. per tutti G. Centamore, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bononia

norma del Codice civile che fa espresso riferimento all'ambito di applicazione di un contratto collettivo è l'art. 2070 c.c. che – sovente – si ritiene non essere applicabile per la ben nota e storica motivazione secondo cui questa norma si riferisce a contratti con efficacia generale.

Ebbene, intanto la norma stabilisce testualmente che «l'appartenenza alla categoria professionale, ai fini dell'applicazione del contratto collettivo, si determina secondo l'attività effettivamente esercitata dall'imprenditore»; e «se l'imprenditore esercita distinte attività aventi carattere autonomo, si applicano ai rispettivi rapporti di lavoro le norme dei contratti collettivi corrispondenti alle singole attività» (63). Come si può vedere, la formula adottata nel Decreto lavoro (e che ha già alcuni precedenti nella legislazione speciale già richiamata (64)) è sostanzialmente identica a quella dell'art. 2070 c.c. Pertanto, se esistesse un problema di legittimità costituzionale della norma codicistica si dovrebbe porre la stessa questione per l'art. 7 in commento. Invece, riteniamo che non si ponga alcun problema di applicazione di questo vincolo normativo semplicemente allineandosi a quanto affermato dalle Sezioni Unite di Cassazione del 2.6.1997, n. 2665, spesso richiamata nel dibattito ma solo per affermare che l'art. 2070 c.c. non avrebbe alcuna efficacia nell'attuale ordinamento italiano per rispetto del principio di libertà sindacale in mancanza di attuazione dell'art. 39 Cost. (65).

University Press, Bologna, 2020 e M. Ferraresi*, La categoria contrattuale nel diritto del lavoro italiano*, Cedam, Padova, 2020.

(63) Riguardo a questa seconda ipotesi, invero anche abbastanza diffusa, ci limitiamo a richiamare un orientamento consolidato in giurisprudenza ben rappresentato dalla seguente citazione di Cass. 22.10.2014, n. 22377: «il disposto dell'art. 2070 c.c., comma 2 – secondo cui se l'imprenditore esercita distinte attività aventi carattere autonomo, si applicano ai rispettivi rapporti di lavoro le norme dei contratti collettivi corrispondenti alle singole attività – non trova applicazione allorché le ulteriori attività dell'imprenditore abbiano carattere meramente subalterno o comunque accessorio, ancorché distinto rispetto all'attività principale. In sostanza, in caso di attività plurime svolte dallo stesso datore di lavoro, a norma dell'art. 2070 c.c., comma 2, per le attività complementari ed accessorie sussiste la possibilità di fare riferimento al contratto collettivo disciplinante l'attività principale (Cass. n. 9801/97)».

(64) Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023, art. 11) «il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente».

(65) In tal senso, trattandosi di tesi storicamente affermata di dottrina, rinviamo per tutti alle monografie di G. Centamore e di M. Ferraresi richiamate in nota 62 nonché alla trattazione monografica di M. Ferraresi, *Criteri di applicazione del contratto collettivo di categoria. Art. 2070*, Giuffrè, Milano, 2021 e, di recente, a G. Centamore, *Perimetri negoziali, rappresentatività, frammentazione della contrattazione collettiva*, in U. Carabelli, A. Lassandari, F. Scarpelli (a cura di), *Democrazia sindacale, rappresentanza e conflitto*, in *Quaderni RGL*, 2025, 61 ss.

Noi riteniamo che quelle Sezioni Unite abbiano scritto anche qualcosa di ulteriore.

Ci limitiamo a riportare due capoversi di quella sentenza. In uno si legge che «alla stregua di questo orientamento *il primo comma dell'art. 2070 conserva una sua residua operatività*, oltreché per i contratti collettivi di cui alla legge n. 741 del 1959 […] e *per quelli a cui atti aventi forza di legge operino un rinvio ricettizio*, anche per le ipotesi in cui l'imprenditore svolga diverse attività economiche, sia iscritto alle rispettive associazioni sindacali ed occorra individuare il contratto collettivo applicabile al personale addetto alle singole attività (Cass. n. 976/1992, *cit.*)». L'articolo non sarebbe stato perciò tacitamente abrogato dalla norma post-corporativa. «*Ritengono le Sezioni unite che questo secondo orientamento esprima l'interpretazione esatta dell'art. 2070 cod. civ.*, in quanto meglio inquadrabile nel sistema attuale del diritto del lavoro, ossia più coerente con le altre norme e con i principi costituzionali» (*corsivi nostri*). Quindi, tutte le volte in cui una norma di legge opera un rinvio alla contrattazione collettiva, la correlazione fra attività effettivamente esercitata dall'imprenditore e ambito di applicazione del contratto collettivo è doverosa o, quantomeno, legittima.

Peraltro – e veniamo al secondo capoverso della sentenza – «certamente, dai vigenti principi di libertà contrattuale e di associazione sindacale può derivare, come ha avvertito una recentissima dottrina, l'eventualità che al rapporto individuale di lavoro si applichi un contratto del tutto innaturale rispetto alle oggettive caratteristiche dell'impresa. Ma a quest'obiezione suole replicarsi validamente che tale eventualità non comporta la lesione di diritti fondamentali del lavoratore poiché *l'applicazione del contratto collettivo voluto dalle parti non priva completamente di rilievo il contratto di categoria* (non voluto e perciò di per sé inapplicabile), *quante volte il primo preveda una retribuzione non proporzionata alla quantità e qualità della prestazione lavorativa e perciò in contrasto con l'art. 36, primo comma, Cost.* Questa norma permette infatti al giudice di adeguare la retribuzione ai detti parametri, facendo per l'appunto riferimento a quella prevista nel contratto di categoria» (*corsivi nostri*). Quindi, non solo quando c'è un rinvio legislativo esplicito al contratto collettivo ma anche quando si tratta di garantire una retribuzione costituzionale la correlazione fra attività produttiva dell'impresa e ambito di applicazione vale.

La conclusione cui giungere riguardo all'art. 7 in commento che opera un rinvio espresso al Ccnl in materia di retribuzione costituzionale ci pare chiara ed autoevidente.

Piuttosto, dobbiamo rilevare che i problemi su questo aspetto sono quelli connessi all'applicazione delle norme di legge, sia quando devono essere applicate in giurisprudenza sia quando sono le norme specifiche di definizione dell'ambito di riferimento dei Ccnl (della Categoria) a creare problemi.

Riguardo all'applicazione giurisprudenziale, un recente caso offre l'occasione di analizzare criticamente come possano (o debbano) applicarsi le norme in commento. Si tratta della sentenza di Cassazione che ha ritenuto legittimo che una radiotelevisione locale avesse versato la contribuzione previdenziale tenendo conto del Ccnl da essa applicato (firmato dalle Associazioni Aeranti e Corallo, aderenti a Confcommercio, e dal sindacato Cisal) anziché del Ccnl firmato da Confindustria Radio Tv e Anica con i sindacati Cgil, Cisl e Uil. Come si è richiamato in precedenza, la norma sulla contribuzione previdenziale del 1995 stabilisce che «in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria» e per questa ragione l'Inps aveva contestato il riferimento all'altro Ccnl. L'opposizione dell'azienda radiotelevisiva, confermata dalla Cassazione, non mette in discussione la maggiore rappresentatività delle parti firmatarie dell'altro Ccnl quanto il fatto che il contratto collettivo da essi applicato e preso a riferimento ha una specifica peculiarità che distingue gli ambiti di applicazione dei due Ccnl; insomma, sarebbe una categoria diversa e, perciò, non comparabile.

La tesi è confermata dalla Cassazione: «l'irriducibile peculiarità dell'attività radiotelevisiva svolta in àmbito locale rispecchia un'evidenza empirica, che trova puntuale riscontro nella disciplina negoziale e, in particolare, nell'àmbito oggettivo di applicazione dei diversi contratti, definito dalle organizzazioni sindacali nell'esercizio della libertà tutelata dall'art. 39 Cost. La contrattazione, riguardo a tutti i profili professionali rilevanti, traccia un chiaro discrimine tra le due categorie d'imprese, poiché il diverso àmbito di operatività (locale o nazionale) è tratto qualificante dell'attività stessa, ne plasma e ne condiziona il contenuto e non è un accidente privo d'ogni significato, legato a fattori imponderabili e contingenti» (Cass. 10.1.2026, n. 572). Il problema è che dalla verifica degli ambiti di applicazione dei due contratti collettivi non emerge alcuna «irriducibile peculiarità dell'attività radiotelevisiva svolta in ambito locale» per la semplice ragione che le attività produttive descritte nelle rispettive norme dei Ccnl sono sostanzialmente uguali. Ciò a cui la Cassazione ha dato importanza è l'ambito "territoriale" (attività radiotelevisiva locale) (66).

(66) Il Ccnl Confindustria-Anica all'art. 1 (Sfera di applicazione) stabilisce che «il presente contratto collettivo di lavoro si applica a tutte le aziende private media, ivi comprese le agenzie di informazione radiotelevisiva, esercenti servizi radiotelevisivi,

Questo caso dimostra però che la questione dei perimetri può diventare la principale falla attraverso la quale alimentare il *dumping* fra Ccnl (67). In questo caso la diversa delimitazione del perimetro ha voluto impedire il confronto sulla rappresentatività delle parti stipulanti i contratti collettivi in concorrenza configurando un ambito in cui soggetti che sono poco (o per niente) rappresentativi in un ambito produttivo più ampio possono invece risultare legittimati semplicemente perché si ritiene di essere l'unico Ccnl di quella categoria (68).

---

anche diffusi attraverso canali multimediali e multipiattaforma, comunque realizzati con attività di produzione, post-produzione, emissione, edizione e messa in onda, distribuzione e commercializzazione dei programmi e a tutti i lavoratori in esse occupati qualunque attività o mansioni svolgano rappresentando la fonte di regolamentazione di tutti i tipi di rapporti di lavoro nel settore. Tra le imprese esercenti servizi radiotelevisivi e multimediali, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, rientrano: - le aziende che erogano servizi tecnici di produzione radiotelevisiva, di diffusione del segnale radiotelevisivo, di gestione di impianti produttivi e di messa in onda, di progettazione e realizzazione videografica e scenografica, di post-produzione, di progettazione e esercizio di sistemi informatici a supporto della produzione e della programmazione radiotelevisiva; - imprese di produzione radiotelevisive; - le aziende che producono e commercializzano canali radiotelevisivi tematici *free* o *pay*, attività di *new economy* ed *e-commerce*, canali di informazione anche *all news*, programmi e contenuti editoriali, anche se destinati alla esclusiva diffusione multimediale, imprese di gestione servizi *social network*, e/o servizi *on line*; fornitori di servizi media audiovisivi, operatori di rete e *tower companies*, nonché piattaforme di diffusioni di contenuti multimediali le aziende che realizzano specifici prodotti radiotelevisivi su commessa, integrando gli aspetti editoriali e tecnico produttivi». Il Ccnl Aeranti-Corallo, all'art. 2 (Validità e sfera di applicazione) stabilisce che «il presente Ccnl disciplina in maniera unitaria, per tutto il territorio nazionale, i rapporti di lavoro a tempo indeterminato ed a tempo determinato, posti in essere tra le imprese radiofoniche e televisive locali (nel dettaglio: imprese radiofoniche locali e fornitori di servizi di media radiofonici in ambito locale operanti su qualsiasi piattaforma tecnologica; operatori di rete per la radiofonia digitale terrestre in ambito locale; consorzi di radio locali; fornitori di servizi di media audiovisivi in ambito locale operanti su qualsiasi piattaforma tecnologica; operatori di rete televisiva in ambito locale; consorzi di fornitori di servizi di media audiovisivi in ambito locale) e lavoratori dipendenti». Come si vede, l'unica distinzione attiene esclusivamente all'«ambito locale».

(67) Rinviamo per tutti ai due ben noti articoli che per primi (seppur a distanza di 23 anni l'uno dall'altro *mutatis mutandi*) hanno inquadrato criticamente questo problema; A. Lassandari, *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, in *LD*, 1997, 261 ss. e S. Ciucciovino, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *LD*, 2020, 206 ss. Con specifico riferimento alla correlazione fra rappresentanza datoriale e perimetri, rinviamo a D. Gottardi, *I perimetri contrattuali e la rappresentatività datoriale*, in *DLRI*, 2021, 627 ss.

(68) Questa prospettiva ci riporta al caso del Ccnl sottoscritto da *Assodelivery* col sindacato Ugl avente come ambito di applicazione specifico quello dei cd. *riders* rispetto

Fermo restando che in quel caso specifico la Giurisprudenza avrebbe dovuto riconoscere che l'attività produttiva è la medesima non potendo dare rilevanza alla dimensione territoriale, e che pertanto la selezione doveva essere effettuata tenendo conto del diverso grado di rappresentatività delle parti, resta il problema del *dumping*, cioè della sovrapposizione dei perimetri dei Ccnl all'interno di un medesimo sistema di relazioni industriali. Ci riferiamo ai casi in cui associazioni aderenti a Confindustria e Confcommercio stipulano Ccnl differenti con sindacati aderenti alle medesime Confederazioni sindacali (se non addirittura con le medesime Federazioni di categoria). Riteniamo che la specifica indicazione normativa prevista nell'art. 7 del Decreto Lavoro, cioè il riferimento ad ambiti definiti in base alle differenti attività produttive, nonché «alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro» sia finalizzata a tentare di risolvere (almeno parzialmente) questo specifico problema. In altri termini, la legge sembra riconoscere che, pur in un medesimo settore produttivo, vi possano essere differenti ambiti di riferimento di Ccnl basati anche sulla dimensione aziendale o sulla natura giuridica (69).

Riguardo alla configurazione dell'ambito in base all'attività produttiva, molto più efficace potrebbe risultare l'adozione del modello selettivo formalmente previsto nel Codice dei contratti pubblici allorché le Stazioni appaltanti devono indicare il Ccnl da prendere a riferimento in base all'art. 11 del Codice (70). In quei casi, l'attività produttiva viene identificata con codici (Cpv convertiti in Ateco) che sono utilizzati dal Cnel per una ripartizione di tutta la vastissima platea di Ccnl ivi depositati in settori e sottosettori produttivi. Si tratta di un lavoro classificatorio che, seppur ancora in via di perfezionamento, è utile quantomeno a far emergere con chiarezza tutti i casi di sovrapposizione di Ccnl e quindi di concorrenza regolativa fra di essi.

---

al Ccnl del settore Merci e logistica con un ambito di applicazione più generale. Su quel caso cfr. V. Bavaro, *Il Ccnl Assodelivery-Ugl: 4 problemi fra diritto e ideologia*, *in Il diario del lavoro*, 2020; F. Martelloni, *Ccnl Assodelivery – Ugl: una buca sulla strada dei diritti dei rider*, in *Questione Giustizia*, 2020; M. Barbieri, *Il Ccnl rider del 15 settembre 2020 alla luce della Nota dell'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro spedita a Assodelivery e Ugl, firmatari del contratto*, in *LDE*, 2021.

(69) A noi pare evidente che ci si voglia riferire alla possibilità di distinguere in un medesimo settore, aziende grandi da aziende piccole o artigiane, così come distinguere cooperative, società a capitale pubblico e qualsiasi altro tipo giuridico di impresa. Un tentativo normativo che sembra trovare consenso nel documento unitario di Cgil, Cisl e Uil secondo cui «al fine di individuare il contratto collettivo di riferimento, le Parti concordano che l'individuazione del Tec da prendere come riferimento deve tener conto della tipologia e della natura giuridica dell'impresa».

(70) Si vd. la Sezione sul Codice dei contratti pubblici e, in particolare, gli articoli di M. Guerini e di M. Guerini-A.A. Scelsi in questo volume.

Non a caso la recente proposta unitaria delle Associazioni datoriali che abbiamo richiamato in precedenza manifesta espressamente «la volontà di finalizzare il lavoro di verifica e razionalizzazione dei perimetri contrattuali e relativa "trasposizione" in lista di codici Ateco, in coerenza con le finalità perseguite dalla riforma dell'archivio contratti presso il Cnel, in corso di sperimentazione». Una necessità formale già risolta nei Paesi in cui esiste l'efficacia generale dei contratti collettivi (71), che occorre affrontare anche in Italia, quantomeno ai fini del contrasto al *dumping* salariale. Si tratta, cioè, di adottare una tecnica di definizione degli ambiti di applicazione dei Ccnl basata su tre coordinate: la prima è quella di definire il perimetro dei settori produttivi (cioè dei vari segmenti del mercato del lavoro) in cui si ritiene debba esservi un solo contratto collettivo di riferimento; poi, eventualmente delimitare all'interno di ciascuno di questi settori ulteriori perimetri sulla base della dimensione aziendale e/o della natura giuridica dell'impresa (72). Scelta la cui implementazione l'ordinamento giuridico lascia alla libertà contrattuale delle parti, fermo restando il sindacato (giudiziale o amministrativo) sulle scelte operate allorché determinino comunque sovrapposizioni, e quindi concorrenza.

4. — *La retribuzione costituzionale sufficiente: il sindacato giudiziale sul Ccnl parametro* — Resta da valutare la questione dell'incidenza dell'art. 7 sul filone interpretativo dell'art. 36 Cost. inaugurato dal ben noto "sestetto" di sentenze della Cassazione dell'ottobre 2023 (73).

La prassi giurisprudenziale successiva al settembre 2023 segnala per la

(71) Cfr. R. Dalmasso in questo volume.

(72) Sicché, per tornare agli esempi prima citati in testo, nel settore delle radiotelevisioni, Confindustria e Confcommercio riconoscono che vi debba essere una perimetrazione chiara basata sulla specificità dell'attività produttiva (individuabile anche tramite codici Ateco): perciò, non si può escludere che vi possano essere due ambiti contrattuali differenti fra le radiotelevisioni nazionali e quelle locali, ma il criterio finora utilizzato dai due contratti non corrisponde a quello proposto dalle stesse parti datoriali che li hanno firmati. In ogni caso, una volta definito il perimetro, occorre però verificare anche la maggiore rappresentatività comparata dei sindacati che firmano i Ccnl. Nel caso delle radiotelevisioni, dunque, il problema deriva dal diverso grado di rappresentatività presunta dei sindacati firmatari; ma se prendiamo il caso delle strutture alberghiere, Confindustria e Confcommercio hanno sottoscritto due diversi Ccnl con le medesime organizzazioni sindacali. In questo caso, il differente ambito di applicazione non si spiega con nessun criterio.

(73) Cass. 2.10.2023, n. 27711; Cass. 2.10.2023, n. 27713; Cass. 2.10.2023, n. 27769; Cass. 10.10.2023, n. 28320; Cass. 10.10.2023, n. 28321; Cass. 10.10.2023, n. 28323; sul "sestetto" rinviamo a A. Lassandari in questo volume, e alla bibliografia ivi richiamata.

verità che l'impatto del "sestetto" sul sistema italiano di determinazione del giusto salario sia stato marginale ed abbia riguardato pressoché esclusivamente il famigerato Ccnl Servizi fiduciari (74). E ciò non potrà che essere confermato nel contesto del nuovo quadro normativo, visto che i Ccnl firmati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative cui l'art. 7 rinvia prevedono (casi limite a parte, appunto) livelli salariali superiori a quelli considerati inadeguati in base ai parametri "esterni" al sistema di contrattazione utilizzati dai giudici di legittimità (75).

La questione della sindacabilità in sede giurisdizionale del Ccnl "parametro" identificato in base all'art. 7 merita comunque attenzione, sia perché di rilevante importanza teorico-sistematica, sia perché ha da subito interessato la dottrina, che pare prevalentemente orientata a sostenere la persistente validità del nuovo corso giurisprudenziale anche nell'attuale quadro normativo (76).

Questa posizione sembrerebbe trovare fondamento nel fatto che anche le sentenze del 2023 riguardano un rinvio *ex lege* alla contrattazione collettiva come parametro di adeguatezza salariale (quello previsto dalla legge per i soci-lavoratori che abbiamo richiamato in precedenza). Se ne potrebbe dunque ricavare la conclusione che il medesimo approccio seguito con riferimento alla legge relativa ai soci-lavoratori possa essere replicato con riferimento all'art. 7 del Decreto Lavoro. Tanto più che la Cassazione (quasi volendo anticipare future evoluzioni legislative) mette in guardia da eventuali operazioni tese a sottrarle il sindacato ultimo sull'adeguatezza costituzionale della retribuzione, precisando che «una legge che imponga la determinazione di un salario minimo attraverso la contrattazione deve essere parimenti assoggettata ad una interpretazione conforme all'art. 36 e 39 Cost.» (77). È dunque possibile che la Cassazione ribadisca anche nel nuovo quadro normativo la posizione assunta nel "sestetto".

Si è poi notato che l'art. 7, c. 1, del Decreto Lavoro garantirebbe soltanto il principio di proporzionalità, giacché richiama espressamente questo principio ma non quello di sufficienza. Resterebbe dunque fermo il potere del giudice ordinario di sindacare la conformità ai canoni dell'art. 36 Cost. della

(74) G. Calvellini, *Il giudizio di adeguatezza della retribuzione nella recente giurisprudenza di merito*, in *RGL*, 2025, II, 377 ss.

(75) Sugli *standard* salariali ricavabili dagli indici utilizzati dalla Cassazione, G. Orlandini, *La via giurisdizionale al salario minimo*, in *LD,* 2025, 113 ss.

(76) U. Carabelli, *op. cit.*; M. Barbieri, *Sono giustificati gli entusiasmi*, *op. cit.*; R. Riverso, *Non basta dire Tec. Prime riflessioni sul "salario giusto" introdotto dal d.l. 62/2026*, in *Questione Giustizia online*, 19.5.2026.

(77) Così Cass. n. 27711/23, punto 45.

retribuzione prevista dal contratto collettivo applicato dato che «ciò che manca nel decreto è l'esplicita previsione di un *salario sufficiente* ai sensi dell'art. 36 Cost., il quale dovrebbe fungere da *limite inferiore inderogabile* anche per la contrattazione collettiva nel momento in cui stabilisce il salario proporzionato (Tec generale)» (78). In linea con questa interpretazione è stata anche richiamata la sentenza della Corte cost. n. 156/1971 (79) che dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, c. 2, l. n. 741/1959 (Legge Vigorelli), «nella parte in cui esclude che la sopravvenuta non corrispondenza dei minimi economici al salario sufficiente conferisca al giudice ordinario i poteri che gli vengono dall'art. 36 della Costituzione».

Noi questa interpretazione non la condividiamo per due ragioni. Intanto, riteniamo che la sentenza della Consulta del 1971 debba essere contestualizzata alla specificità della legge che fu oggetto di giudizio e che impose l'*erga omnes* ai contratti collettivi sottoscritti solo in quell'anno, tenuto conto che è la stessa sentenza a precisare che la legge del 1959 «non poteva non rivestire carattere provvisorio, transitorio ed eccezionale, e solo con riguardo ad esso la Corte, con la sentenza n. 106 del 1962, poté riconoscerne la legittimità costituzionale». Peraltro, che la sentenza del 1971 sia condizionata dalla specificità storica della legge del 1959 appare confermato anche da quanto la Corte costituzionale ha successivamente affermato nelle sentenze più recenti che abbiamo richiamato nel par. 2 e che sono certamente più rispondenti al nuovo contesto materiale ordinamentale.

Ma, principalmente, riteniamo che ci siano differenze fra la disciplina complessiva configurata oggi dall'art. 7 del Decreto Lavoro e la normativa su cui si pronunciava il "sestetto". In questa norma, il rinvio al Ccnl *leader* è operato con maggior precisione rispetto a quanto previsto per i soci-lavoratori; il che potrebbe sottendere la volontà del legislatore di vincolare il giudice a ricercare nel Ccnl *leader* (e solo in quello) il parametro per quantificare il *quantum* spettante al lavoratore. Come scritto in precedenza, la norma attribuisce alla contrattazione collettiva l'esclusiva competenza a dare sostanza al diritto costituzionale alla giusta retribuzione, senza riconoscere spazi ad altre autorità (cioè, al Giudice). In tal modo, ad un Giudice che (invero, come detto, non molto probabile) ritenga il Tec del Ccnl *leader* non adeguato a garantire «un'esistenza libera e dignitosa» al lavoratore, non resterebbe che sollevare una questione di legittimità costituzionale sullo stesso art. 7 (80).

(78) U. Carabelli, *op. cit.*

(79) A. Bellavista, *Alcune considerazioni sul salario giusto*, in *DML*, 2026 (di prossima pubblicazione).

(80) Si vd. anche G. Proia, *Prime riflessioni sul "salario giusto"*, dattiloscritto.

La strada che porta alla Consulta è, se non obbligata, comunque quanto meno opportuna per fugare dubbi cui dà origine il nuovo quadro normativo. Questi dubbi, se anche privi di significativi risvolti pratici nel contesto dell'attuale sistema di contrattazione, sono – come detto – di rilevante importanza teorico-sistematica e perciò meritano di essere risolti dai Giudici delle leggi. L'eventuale questione di costituzionalità finirebbe per investire proprio il tema della sindacabilità *sub* art. 36 del Ccnl individuato in virtù dell'art. 7 da parte dei giudici ordinari. L'ipotetico giudice che si trovasse a dubitare dell'adeguatezza dei livelli salariali previsti dal Ccnl *leader* e non intendesse procedere direttamente alla sua disapplicazione, dovrebbe infatti chiedere ai Giudici delle leggi se l'art. 7, interpretato nel senso di precludergli il sindacato sul Ccnl, possa o meno ritenersi costituzionalmente compatibile con l'art. 36 Cost. La Corte, dunque, dovrebbe esprimersi in merito non tanto sulla natura precettiva della norma costituzionale (che è pacifica), quanto sull'esatto significato di tale precettività; cioè, dovrebbe chiarire se questa comporti l'invocabilità della norma costituzionale da parte del lavoratore solo in assenza di una legge ordinaria che ne dia attuazione (cioè per colmare un vuoto normativo) oppure se essa vale anche a legittimare il sindacato "diffuso" da parte dei giudici ordinari sui Ccnl cui la legge rinvia per dare attuazione al disposto costituzionale.

Chiamata ad esprimersi sul nuovo quadro normativo, la Corte costituzionale potrebbe dichiararlo incostituzionale in quanto preclusivo del sindacato giudiziale sul Ccnl (aprendo di fatto la strada al salario minimo legale) oppure farlo salvo imponendone (con sentenza interpretativa di rigetto o additiva) un'interpretazione che preservi il potere del giudice ordinario di disapplicare il Ccnl dovendo però fornire anche indicazioni in merito ai criteri da utilizzare per quantificare il minimo salariale costituzionale, onde limitare l'eccessivo soggettivismo giudiziario.

Il Giudice delle leggi potrebbe però anche, al contrario, riconoscere la piena legittimità di una lettura dell'art. 7 preclusiva del sindacato del giudice, ammettendo che il legislatore ben possa identificare nel contratto collettivo l'esclusiva autorità salariale capace di dare attuazione all'art. 36 Cost. (81).

4.1. — *Una diversa declinazione del valore precettivo dell'art. 36 Cost.* — Noi riteniamo che l'ultimo scenario sopra descritto sia auspicabile perché più

(81) Resterebbe poi da chiarire se ed in che termini si possa allora configurare un sindacato di costituzionalità sulla legge che utilizza il Ccnl come parametro di adeguatezza costituzionale, posta l'impossibilità del giudice ordinario di disapplicarlo (si vd. *infra* par. 4.1).

coerente con i principi costituzionali che sovrintendono al sistema di determinazione dei salari.

La tecnica del rinvio mobile alla contrattazione collettiva per identificare l'*ubi consistam* del diritto al giusto salario chiama in causa la questione del valore e della natura del Ccnl, quando ad esso fa riferimento il legislatore per concretizzare un precetto di legge. L'errore prospettico in cui riteniamo sia incorsa la Cassazione nel "sestetto" consiste proprio nel replicare, anche in presenza di una legge che vi faccia espresso rinvio, quanto essa ha da sempre affermato nella sua pluriennale giurisprudenza sull'art. 36 Cost. in relazione alla precettività della norma ed alla conseguente non vincolatività del Ccnl parametro. L'intervento del legislatore cambia infatti il valore e la funzione del Ccnl come parametro di adeguatezza costituzionale (82).

È logico che il giudice ordinario, nel momento in cui sceglie di utilizzare il Ccnl per quantificare il minimo salariale costituzionale, possa anche discostarsene con adeguata motivazione. Ed è quello che, prima del "sestetto", questi (con l'avallo della Cassazione) ha fatto in alcune (pur limitate e marginali) circostanze, sempre peraltro per legittimare scostamenti *in peius* rispetto al Ccnl parametro (83). Si tratta di un'opzione, magari "politicamente" opinabile, ma giuridicamente legittima, essendo in questo caso il Ccnl identificato dallo stesso giudice per dare sostanza all'art. 36 in assenza di norme che lo attuano. Ma se la scelta di utilizzare il Ccnl *leader* come parametro di adeguatezza costituzionale è stata operata dal legislatore, il giudice non può che prenderne atto, salvo eventualmente ritenere questa stessa scelta contraria ai principi costituzionali sanciti dall'art. 36 e investire della questione il Giudice delle leggi.

D'altra parte, proprio la Corte costituzionale, nel riconoscere la legittimità del rinvio *ex lege* al Ccnl *leader* come forma (prioritaria e preferibile) di

(82) Così (pur con diversi punti di vista) già in relazione alla disciplina dei socilavoratori, M. Pallini, *Alla ricerca dell'autorità salariale nell'ordinamento italiano*, in *DLRI*, 2024, 169; M. Delfino, *La recente giurisprudenza della Cassazione in materia di salario minimo, ovvero alla ricerca della soglia perduta*, in *DLM*, 2023, 553; P. Ichino, *Se è il giudice a stabilire il salario minimo*, in *Lavoce.info*, 6.10.2023; O. Razzolini, *La Corte di Cassazione e il salario minimo adeguato costituzionale*, in *Welforum.it*, 6.11.2023; R. Romei, *I nodi irrisolti dell'art. 36 della Costituzione*, in *DLRI*, 2024.

(83) Su questa giurisprudenza, diffusamente G. Ricci, *op. cit.* Non sfugge che, in questa giurisprudenza, il carattere non vincolante del Ccnl parametro è stato affermato per un fine opposto a quello perseguito con le controversie oggetto delle sentenze dell'ottobre 2023, cioè per confermare la compatibilità con l'art. 36 Cost. di una retribuzione di importo inferiore a quella prevista dal Ccnl parametro invocato dal lavoratore (e non applicato dal datore) (G. Orlandini, *La via giurisdizionale*, *op. cit.*, 116).

attuazione dell'art. 36 (sentenza n. 51/2015 che abbiamo prima richiamato), ne ha sancito l'inderogabilità *in peius*. Certamente, infatti, in caso di rinvio *ex lege* al Ccnl parametro, al giudice è preclusa la possibilità di discostarsene in senso sfavorevole al lavoratore; il che, come detto, non accade nel caso in cui il Ccnl parametro è utilizzato dal giudice in assenza di legge. Ma se così è, si conferma come sia improprio equiparare il valore del Ccnl parametro in assenza o in presenza di una legge che vi faccia rinvio. Ne consegue che i principi che giustificano l'applicazione diretta dell'art. 36 Cost. nel primo caso, non siano *de plano* replicabili in presenza di legge neppure per giustificare scostamenti *in melius* rispetto al Ccnl cui questa rinvia.

Se la natura precettiva dell'art. 36 impone al giudice di dargli diretta attuazione nel caso in cui manchi una legge che vi provveda, il valore precettivo della norma cambia di senso nel momento in cui questa legge esiste. In questo caso la precettività della norma si coglie nei residui spazi del sindacato di costituzionalità che riguardano le scelte operate dal legislatore al fine di dargli attuazione. Resta infatti ovviamente indiscusso che l'art. 36, in quanto norma costituzionale precettiva, configuri un diritto fondamentale sottratto alla discrezionalità (anche) del legislatore. In tal senso, nel caso in cui il legislatore dia attuazione all'art. 36 (sia che lo faccia fissando direttamente o indirettamente l'importo del salario minimo intercategoriale, sia che lo faccia rinviando al Ccnl), al giudice non spetta il compito di sostituirvisi e quantificare in base al proprio soggettivo punto di vista l'importo minimo del salario costituzionalmente dovuto, ma di valutare se i criteri e le modalità attraverso le quali la legge identifica l'importo del giusto salario siano ragionevoli ed idonei per perseguire la finalità che gli è propria e che la Costituzione gli assegna: quella appunto di garantire al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

Questo sindacato, che non può che spettare al giudice costituzionale, si eserciterà dunque sulle procedure ed i criteri eventualmente utilizzati dal legislatore per determinare l'importo del salario minimo, nel caso in cui questo sia stato fissato per legge; e sui criteri selettivi del contratto collettivo "parametro", nel caso in cui il legislatore rinvii alla fonte negoziale per attuare la norma costituzionale. In contrasto con l'art. 36 potrebbe ad esempio ritenersi un'ipotetica legge che determinasse il minimo salariale sulla base di indici privi di fondamento scientifico o attribuendo al Governo il potere arbitrario di quantificarlo; o, ancora, che non prevedesse meccanismi di rivalutazione capaci di preservarne il potere d'acquisto. Così come profili di incostituzionalità si potrebbero cogliere in un rinvio in bianco ai Ccnl, senza alcuna precisazione in merito al grado di rappresentatività dei soggetti firmatari; o nell'utilizzo di criteri selettivi irragionevoli (come è quello del "con-

tratto maggiormente applicato" cui abbiamo fatto riferimento in precedenza); o, ancora, in un rinvio a contratti di livello decentrato.

La Corte potrebbe perfino ritenere che il rinvio al Ccnl *leader*, in ragione dell'evoluzione del sistema di relazioni sindacali, da solo non sia più in grado di assicurare a tutti i lavoratori livelli retributivi sufficienti ai sensi dell'art. 36, e di conseguenza sollecitare il legislatore ad introdurre un minimo intercategoriale. Ma si tratta di una valutazione che può fare solo il giudice costituzionale e non il giudice ordinario; e che non comporta comunque l'assunzione della funzione di autorità salariale da parte del giudice, neppure nel suo più alto grado di giudice delle leggi.

È in relazione agli aspetti "procedurali" sopra indicati che l'art. 36 Cost. mantiene la sua natura di norma "precettiva" anche in presenza di una legge che gli dia attuazione; legge che quindi, su questi aspetti, resta assoggettata al controllo del giudice costituzionale. In tutti questi casi, il giudice (sia ordinario, per sollevare la questione di costituzionalità, sia costituzionale, per deciderla) può (e anzi deve) considerare l'importo del salario determinato in base ai parametri di legge, ed eventualmente giudicarlo troppo basso; ma ciò al fine di argomentare il giudizio di inadeguatezza della tecnica utilizzata dal legislatore per quantificarlo e non per sostituirsi allo stesso legislatore onde ricalcolarne l'importo a sua discrezione.

4.2. — *Portata e significato del rinvio mobile* ex lege *al contratto collettivo* — Si potrebbe revocare in dubbio quanto sin qua argomentato considerando che l'ordinamento riconosce al giudice ordinario il potere di vagliare la costituzionalità delle fonti secondarie (ovvero dei regolamenti) che integrano la disciplina legale (84). La tradizionale distinzione tra rinvio statico/formale e rinvio mobile/materiale è infatti utilizzata dalla giurisprudenza costituzionale per ricondurre solo al primo le ipotesi in cui si ammette un sindacato "indiretto" di costituzionalità sulla fonte secondaria da parte della stessa Corte costituzionale (85).

Nel caso di rinvio statico, la fonte secondaria cui si rinvia, già esistente nell'ordinamento ed espressamente identificata dal legislatore, concorre con la legge a determinare un "unico" precetto normativo esattamente identificabile, come tale passibile di giudizio di costituzionalità. Nel caso del rinvio mobile, invece, il riferimento alla fonte secondaria configura una regolazione

(84) Per tutti, L. Carlassarre, *Regolamento (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, 633.

(85) Da ultimo, Corte cost. 25.2.2025, n. 44, punto 7.1, che distingue tra rinvio recettizio (formale) e non recettizio (materiale).

della materia che si modifica con il modificarsi della stessa. Da ciò la conclusione che, in questo secondo caso, spetti al giudice ordinario disapplicare tale fonte qualora essa, pur rispettosa della legge che vi rinvia, si ponga in contrasto con una norma costituzionale.

Se questo approccio interpretativo elaborato a proposito dei regolamenti, per analogia, fosse riproducibile nel caso di rinvio mobile alla contrattazione collettiva (ed è quanto, implicitamente, ritengono i giudici di legittimità), ne conseguirebbe che spetta in effetti al giudice ordinario il vaglio di costituzionalità del singolo contratto collettivo ed il conseguente potere di disapplicarlo qualora questi vi colga profili di incostituzionalità per violazione dell'art. 36 Cost. Se così fosse, questa conclusione dovrebbe valere anche nel quadro normativo determinato dall'art. 7, indipendentemente dalla volontà espressa nel c. 1 dal legislatore ordinario, che non può evidentemente modificare i termini e gli spazi del giudizio di costituzionalità.

Orbene: non c'è dubbio che il potere del giudice ordinario di sindacare la costituzionalità delle clausole di un Ccnl anche nel caso in cui questo integri un disposto di legge (svolgendo così una funzione di fonte "materiale" di regolazione della materia), sussista in alcune ipotesi in cui questa tecnica è utilizzata dal legislatore. Basti richiamare il caso dei contratti collettivi che definiscono le prestazioni indispensabili ai sensi della l. n. 146/90, disapplicabili dal giudice che li ritenga lesivi dell'art. 40 Cost. (86). Nel caso dell'art. 36 la questione va però affrontata tenendo conto della peculiare natura e funzione del rinvio al Ccnl *leader* operato dal legislatore.

In questo caso, infatti, la parte economica del Ccnl "legificata" tramite rinvio mobile non svolge la funzione di fonte deputata a dettare norme di dettaglio per precisare una fattispecie legale (87), ma è utilizzata dal legislatore come parametro per stabilire "chi" e "come" può tradurre in un preciso importo salariale i principi costituzionali di sufficienza e proporzionalità. D'altra parte, il Ccnl non può in questo caso qualificarsi come "fonte", dal momento che, se lo fosse, la norma, attribuendogli efficacia *erga omnes*, si porrebbe inevitabilmente in contrasto con l'art. 39 Cost. (88). La legge, nel

(86) Che anche applicando la l. n. 146/90 il giudice resti il garante ultimo dell'art. 40 è opinione da subito affermatasi in dottrina (per tutti, P. Curzio, *Autonomia collettiva e sciopero nei servizi essenziali*, Cacucci, Bari, 1992).

(87) La *vexata quaestio* del contratto collettivo come fonte del diritto, posta l'inattuazione dell'art. 39 Cost., non è ovviamente affrontabile in questa sede (nella dottrina non lavoristica, per tutti, F. Modugno, *I contratti collettivi di diritto comune sono fonti del diritto?*, in G. Santoro Passarelli, *Rappresentanza sindacale e contratto collettivo*, Jovene, Napoli, 2010).

(88) Vale quanto la Corte costituzionale precisa con riferimento alla disciplina dei soci-lavoratori, in merito al fatto che attraverso il rinvio ai Ccnl *leader* il legislatore non

rinviare al Ccnl *leader*, identifica piuttosto l'autorità salariale cui spetta determinare concretamente la retribuzione costituzionalmente giusta nel nostro ordinamento, dando in tal modo attuazione all'art. 36. E nel far ciò il legislatore ha scelto un'opzione certamente coerente con i principi costituzionali, come più volte ribadito dalla Corte costituzionale. Infatti, non si può ignorare che, secondo il disegno costituzionale originario, l'attuazione dell'art. 36 passa dall'attuazione dell'art. 39, ovvero dall'attribuzione dell'efficacia *erga omnes* al Ccnl; ed il rinvio mobile al Ccnl non è altro che il tentativo di sopperire alla mancata attuazione della norma costituzionale.

Lo stesso legislatore ben potrebbe prevedere anche un minimo intercategoriale, determinandolo sulla base di criteri o indici da lui stesso scelti o attribuendo ad organismi *ad hoc* questo compito. Ma anche in questo caso non si tratterebbe di un rinvio ad una fonte secondaria per regolare la materia, bensì di una mera tecnica scelta dal legislatore per determinare il *quantum* di retribuzione identificativa del minimo costituzionale, al fine di dare concreta attuazione al principio di sufficienza di cui all'art. 36. Non facendolo, questi ha inteso identificare nella retribuzione prevista dai Ccnl *leader* il *quantum* rispettoso sia del criterio della proporzionalità che della sufficienza (89).

La disapplicazione da parte del giudice ordinario del Ccnl correttamente identificato in base ai criteri di legge si traduce quindi in un'interpretazione *contra legem* della legge stessa, ovvero nello stravolgimento della *voluntas legis*. E neppure tale operazione ermeneutica può giustificarsi come interpretazione costituzionalmente orientata del disposto di legge giacché, appunto, si tratta di una interpretazione che contraddice palesemente la lettera della legge.

La Cassazione, equivocando sul valore "precettivo" della norma costituzionale, finisce allora per attribuire al giudice una funzione che non gli compete, cioè appunto quella di autorità salariale, sostituendosi in tal modo alla volontà del legislatore. Al giudice ordinario spetta invece il ruolo di garante di ultima istanza del diritto costituzionale al giusto salario qualora manchi una legge che lo identifichi; e questo ruolo di supplenza del legislatore, l'autorità giudiziaria l'ha sempre correttamente esercitato ricercando nello stesso sistema contrattuale la soluzione al problema. Attribuire invece al giudice ordinario il potere di dare attuazione all'art. 36 sostituendosi al legislatore sulla base di parametri da lui stesso discrezionalmente individuati, significa

assegna «ai predetti contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, efficacia erga omnes, in contrasto con quanto statuito dall'art. 39 Cost., mediante un recepimento normativo degli stessi» (sentenza n. 51/2015, par. 5.3).

(89) Così, di nuovo, Corte cost. ult. cit.

stravolgere, prima ancora che i principi costituzionali, gli equilibri sui quali si fonda il sistema di determinazione dei salari, in Italia come in tutti gli ordinamenti democratici (90).

5. — *Il giusto salario contrattuale fra tecniche di adeguamento e costo della vita: a proposito dell'indennità di vacanza contrattuale* — Che la contrattazione collettiva possa essere l'autorità deputata dalla Legge a stabilire il giusto salario non risolve automaticamente la questione della giustizia salariale, seppur contrattuale. Anche noi riteniamo che il sistema di contrattazione collettiva debba comunque garantire una tecnica definitoria del salario che sia rispettosa del principio costituzionale di giustizia. In tal senso, però, mentre la giurisprudenza del "sestetto" (o per lo meno una sua lettura in dottrina) ritiene che il controllo potrebbe riguardare il merito (cioè il salario definito in quanto tale) noi pensiamo che la contrattazione collettiva debba essere vincolata sul piano della tecnica attraverso la quale si va a determinare il salario; una tecnica affidata alla volontà delle parti contrattuali ma che può essere in qualche modo indirizzata, se non proprio vincolata.

In questo senso riteniamo che la contrattazione collettiva possa essere vincolata, tenuto conto che nella dottrina economica è ormai acclarato che una delle principali cause dell'ingiustizia salariale sta nel rapporto fra salario e costo della vita.

Si tratta di un fenomeno che, almeno in Italia, è coevo dell'ordinamento costituzionale visto che sin dal 1946 ha sempre visto la presenza di Accordi Interconfederali per adeguare le retribuzioni all'inflazione: la ben nota scala mobile (91). Non va dimenticato che questa tecnica è stata scientificamente

(90) Che, per sua natura, il diritto alla retribuzione sia concretizzato dalla contrattazione collettiva, è un fatto pacifico in qualsiasi ordinamento nazionale e, di riflesso, anche nelle fonti internazionali. Lo conferma appunto la Direttiva n. 2022/2041/Ue, la cui struttura binaria riflette proprio la consapevolezza del legislatore europeo che spetti necessariamente alle parti sociali la funzione di autorità salariale, fatta salva la possibilità di determinare direttamente per legge un minimo intercategoriale (si vd. il contributo di A. Allamprese, G. Orlandini e il contributo di V. Bavaro, *Le istituzioni giuridiche delle relazioni industriali nella determinazione dei salari*, entrambi in questo volume). E nell'adottare gli indici internazionali di adeguatezza (art. 5, par. 4) la Direttiva si rivolge ovviamente ai legislatori degli Stati membri, e non (anche) alle loro autorità giurisdizionali. La "presunzione" di adeguatezza della retribuzione che il legislatore europeo ricava dal grado di copertura contrattuale è dunque del tutto coerente con quanto pacificamente emerge dalle esperienze nazionali, dove, in assenza di salario minimo legale, il diritto al giusto salario è garantito grazie ad un «*solido e ben funzionante*» (considerando 22 della Direttiva) sistema di contrattazione collettiva (come insegnano i paesi scandinavi).

(91) Molto utile è la lettura degli interventi alla Tavola Rotonda "*La disdetta della scala*

sottoposta a dura critica dalla dottrina economica monetarista e, quindi, è stata progressivamente sterilizzata a partire dal Protocollo Scotti del 22.1.1983 (col quale le parti sociali si impegnarono a predeterminare il valore economico del punto di percentuale dell'inflazione stabilendo altresì la misura massima degli aumenti retributivi dei rinnovi contrattuali dei successivi due anni (92)) per proseguire l'anno dopo col d.l. n. 10/1984 (Decreto San Valentino) col quale si impose per legge comunque alla tecnica di adeguamento salariale (la scala mobile) di incrementare i salari in base all'inflazione comunque per un valore non superiore a due punti percentuali nell'anno 1984 (93).

Col Protocollo sulla politica dei redditi (definizione non casuale) la tecnica salariale contrattuale cambia: la scala mobile viene definitivamente superata stabilendo invece un sistema basato su rinnovi predeterminati (con cadenza biennale) tenendo conto non più dell'inflazione effettiva ma di quella programmata (che non è stata mai coincidente con quella effettiva, ma sempre più bassa) (94). A fronte di questa nuova tecnica contrattuale che

mobile: quali problemi giuridici?", in *RGL*, 1982, 527 ss.; rinviamo comunque per tutti a M. Roccella, *I salari*, *op. cit.*; M. Dell'Olio, *Scala mobile*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLI, Giuffrè, Milano, 1989, 578 ss.; P. Alleva, *La questione della scala mobile*, in *RGL*, 1992, I, 1 ss. Di recente, si vd. anche S. Roccisano, *op. cit.*, in particolare 127 ss.

(92) Protocollo Scotti del 22.1.1983: «per determinare gli aumenti dell'indennità di contingenza si farà riferimento alle differenze assolute al netto delle frazioni di punto che l'indice medio trimestrale del costo della vita presenta rispetto all'indice medio del trimestre precedente. Le variazioni così calcolate determineranno gli scatti dell'indennità di contingenza o punti attribuendo ad ogni punto di variazione dell'indice l'importo di lire 6.800 mensili […]. «Le misure massime degli aumenti retributivi per i rinnovi dei contratti collettivi, già scaduti o in scadenza nei settori industriali, sono le seguenti: L. 25.000 a decorrere dal 1° gennaio 1983; ulteriori L. 35.000 a decorrere dal 1° gennaio 1984; ulteriori L. 40.000 a decorrere dal 1° gennaio 1985. Le quantità indicate per il 1983 e per il 1984 si intendono come comprensive di qualsiasi aumento di carattere collettivo a livello aziendale, fino al diciottesimo mese dalla stipula del contratto di categoria».

(93) L'art. 3 prevedeva che «Per l'anno 1984, i punti di variazione della misura della indennità di contingenza e di indennità analoghe, per i lavoratori privati, e della indennità integrativa speciale di cui all'articolo 3 del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, convertito con modificazioni nella legge 25 marzo 1983, n. 79, per i dipendenti pubblici, non possono essere determinati in più di due dal 1° febbraio, in più di due dal 1° maggio, in più di due dal 1° agosto ed in più di tre dal 1° novembre 1984».

(94) Al Punto 2 (assetti contrattuali), il secondo capoverso del Protocollo stabilisce che «la dinamica degli effetti economici del contratto sarà coerente con i tassi di inflazione programmata assunti come obiettivo comune. Per la definizione di detta dinamica, sarà tenuto conto delle politiche concordate nelle sessioni di politica dei redditi e dell'occupazione, dell'obiettivo mirato alla salvaguardia del potere d'acquisto delle retribuzioni, delle tendenze generali dell'economia e del mercato del lavoro, del raffronto

formalizzò un disallineamento fra salari contrattuali e costo della vita, quel Protocollo previde quantomeno un sistema di parziale recupero attraverso l'indennità di vacanza contrattuale: una indennità che garantiva dopo 3 mesi dalla scadenza del Ccnl un incremento salariale pari al 30% dell'inflazione e dopo 6 mesi pari al 50%, sebbene pur sempre collegato all'inflazione programmata. Quindi, un parzialissimo recupero.

Questo modello è stato ulteriormente modificato nel 2009 con l'Accordo del 22 gennaio che non ha certo migliorato la tecnica contrattuale. Infatti, intanto ha allungato la cadenza dei rinnovi contrattuali, portandola da due a tre anni; in secondo luogo, ha sostituito il riferimento all'inflazione programmata con quello dell'inflazione (indice Ipca) ma al netto della variazione dei prezzi dei beni energetici che – sia detto per inciso – possono influire in misura rilevante sull'inflazione reale (95). Senza entrare troppo nello specifico, questa nuova tecnica non ha certo garantito una delle principali cause di ingiustizia salariale che – ripetiamo – deriva dal mancato adeguamento dei salari al costo della vita. Infatti, l'Accordo quadro del 2009 aveva formalmente eliminato l'indennità di vacanza contrattuale, affidando alla contrattazione collettiva nazionale di categoria il riconoscimento di «un meccanismo che, dalla data di scadenza del contratto precedente, riconosca una copertura economica, che sarà stabilita nei singoli contratti collettivi, a favore dei lavoratori in servizio alla data di raggiungimento dell'accordo»; meccanismo mai previsto, tranne in alcuni rari quanto meritevoli casi (96).

competitivo e degli andamenti specifici del settore. In sede di rinnovo biennale dei minimi contrattuali, ulteriori punti di riferimento del negoziato saranno costituiti dalla comparazione tra l'inflazione programmata e quella effettiva intervenuta nel precedente biennio, da valutare anche alla luce delle eventuali variazioni delle ragioni di scambio del Paese, nonché dall'andamento delle retribuzioni».

(95) La clausola è la seguente: «per la dinamica degli effetti economici si individuerà un indicatore della crescita dei prezzi al consumo assumendo per il triennio – in sostituzione del tasso di inflazione programmata – un nuovo indice previsionale costruito sulla base dell'Ipca (l'indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia), depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati. L'elaborazione della previsione sarà affidata ad un soggetto terzo; si procederà alla verifica circa eventuali scostamenti tra l'inflazione prevista e quella reale effettivamente osservata, considerando i due indici sempre al netto dei prodotti energetici importati; la verifica circa la significatività degli eventuali scostamenti registratisi sarà effettuata in sede paritetica a livello interconfederale, sede che opera con finalità di monitoraggio, analisi e raccordo sistematico della funzionalità del nuovo accordo; il recupero degli eventuali scostamenti sarà effettuato entro la vigenza di ciascun contratto nazionale; il nuovo indice previsionale sarà applicato ad un valore retributivo individuato dalle specifiche intese».

(96) In particolare, si vd. il Ccnl Federmeccanica-Assistal con Fiom, Fim e Uilm che prevede una tecnica di incremento salariale annuale predeterminata sulla base dell'indice

Non è un caso che le statistiche economiche ufficiali indicano nell'ultimo quindicennio un ulteriore arretramento della dinamica salariale in Italia, aggravata non solo da cadenze contrattuali triennali ma anche dall'assenza di qualsiasi automatismo per recuperare potere d'acquisto (seppur parziale), tanto più in presenza di un sistema di contrattazione collettiva che risulta oggettivamente indebolito (per ragioni che non possiamo analizzare in questa sede) e che ha determinato cadenze temporali nei rinnovi contrattuali particolarmente lunghi.

Dato questo contesto, è doveroso rilevare che l'art. 10 del Decreto Lavoro ha previsto una specifica tecnica che riproduce in modo sostanzialmente identico l'indennità di vacanza contrattuale del Protocollo del 1993. La differenza di fondo è che questa tecnica contrattuale deriva da un vincolo normativo legale di carattere sussidiario. Nel comma 1 si stabilisce che spetta alle parti firmatarie dei contratti collettivi nazionali di lavoro stabilire «procedure idonee a garantire regolarità nei rinnovi nonché meccanismi volti ad assicurare adeguata copertura economica nel periodo intercorrente tra la scadenza del contratto collettivo nazionale di lavoro e la sottoscrizione del relativo rinnovo» (97). Ciò che la contrattazione collettiva deve prevedere, dunque, è una tecnica regolativa che permetta alle retribuzioni di recuperare parzialmente potere d'acquisto perso durante il periodo intercorrente fra la scadenza di un contratto collettivo e il suo rinnovo.

La norma di legge lascia libera la contrattazione collettiva di prevedere quale tecnica adottare, purché sia conforme alla finalità della norma che – è bene tenerne conto – è funzionale a mantenere la costituzionalità della retribuzione prevista dai Ccnl in base all'art. 7. Infatti, se un determinato valore economico del trattamento salariale garantisce proporzionalità e sufficienza, appare evidente che quel valore è relativo perché correlato alla funzione sociale di sostegno ai fabbisogni «per una vita libera e dignitosa». Certamente un salario rimasto economicamente immutato a fronte di un lungo periodo di aumento certificato del costo della vita pone un problema di inadegua-

---

Ipca depurato dei beni energetici, adeguamento per tutta la durata del Ccnl. Su questa specifica tecnica contrattuale si vd. N. Campese, *Commento. Art. 5 - Minimi tabellari e determinazione della quota di retribuzione oraria. Tabelle dei minimi contrattuali*, in V. Bavaro, F. Focareta, A. Lassandari, F. Scarpelli (a cura di), *Commentario al contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici*, Futura Editrice, Roma, 2023, 516 ss.

(97) La norma sembra essere riferita a qualsiasi contratto collettivo, quindi anche ai Ccnl non corrispondenti a quelli di riferimento per la retribuzione costituzionale. Tuttavia, siccome la retribuzione vincolante per tutti è quella dei Ccnl qualificati, possiamo considerare che questa norma è vincolante sicuramente per i rinnovi dei Ccnl presi a riferimento nel Decreto Lavoro.

tezza a soddisfare i principi costituzionali. Per questa ragione si potrebbe finanche aprire una discussione sulle tecniche adottate per recuperare potere d'acquisto nei periodi di vacanza contrattuale: recupero integrale o parziale?

Il Decreto Lavoro impone tale tecnica seppur in funzione sussidiaria perché è vincolante solo in caso di mancata previsione da parte della contrattazione collettiva. L'art. 10, c. 2, stabilisce che «in caso di mancato rinnovo dei contratti collettivi entro i primi nove mesi successivi alla data di scadenza naturale, in assenza di diverse pattuizioni contrattuali, le retribuzioni sono adeguate, a titolo di anticipazione forfettaria dell'incremento retributivo previsto dal comma 1, alla variazione dell'indicatore dei prezzi al consumo al netto dei prodotti energetici importati (Ipca-Nei), nella misura del 50 per cento della stessa». Si tratta di un istituto molto simile a quello previsto nell'Accordo Interconfederale del 23 luglio 1993 che abbiamo prima richiamato. Questa norma di legge, però, è la prima di questo genere nel sistema giuridico nazionale e dà un chiaro indirizzo al sistema contrattuale attuale che – vale la pena ricordarlo – a partire dal 2009, è privo di qualsiasi sostegno salariale nei periodi di vacanza (peraltro, periodi ormai mediamente molto lunghi).

Questa tecnica non permette di recuperare interamente il potere d'acquisto salariale, perlomeno non come prevedeva la vecchia scala mobile. Peraltro, il recupero parziale (50%) che decorre dal nono mese dalla scadenza non è riferito alla normale inflazione (Ipca) ma a quella «depurata dei beni energetici» (Ipca-Nei). Questa norma di legge sembra non aver voluto imporre al sistema di contrattazione collettiva alcun vincolo specifico, sostanzialmente delegandola a prevedere specifiche tecniche di recupero o – in mancanza – ad adottare una tecnica che attualmente non c'è nel sistema contrattuale vigente. Spetterà alle Parti sociali «comparativamente più rappresentative» stabilire una tecnica che possa essere adottata come ulteriore (e finanche più efficace) sistema di recupero del potere d'acquisto salariale. Ma una tecnica di adeguamento deve esserci perché – è bene ripeterlo – risponde a una necessità costituzionale per garantire una retribuzione «proporzionata e sufficiente» a un'esistenza libera e dignitosa.

Una chiosa finale su questo punto che è molto importante. Appare quantomeno irragionevole che l'art. 10, c. 3, stabilisca che nei settori a elevata stagionalità e in quelli che forniscono «prestazioni sanitarie e sociosanitarie per conto e a carico del Ssn», così come saranno individuate con decreto del ministro del Lavoro, non viene applicata la norma sussidiaria. Sebbene la determinazione del sistema di recupero salariale in caso di vacanza debba essere stabilita dalla contrattazione collettiva di questi settori, la norma stabilisce che la tecnica di recupero «non può comunque superare il valore per-

centuale previsto dal medesimo comma 2» cioè il 50% dell'Ipca-Nei. Si tratta di una disposizione che potrebbe sollevare dubbi di legittimità costituzionale sia per violazione dell'art. 36, c. 1, Cost. sia dell'art. 39, c. 1, Cost. Infatti, riguardo alla retribuzione, se l'indennità di vacanza contrattuale ha la funzione di recuperare (seppur parzialmente) il potere d'acquisto delle retribuzioni garantendo (ripetiamo, seppur parzialmente) il livello di proporzionalità e sufficienza, non applicare questa norma ad alcune categorie di lavoratori appare ingiustificabile. Peraltro, e siamo al secondo argomento, imporre che la contrattazione collettiva di quei settori non possa stabilire una tecnica di recupero salariale migliore di quella stabilita dall'art. 10, significa porre alla contrattazione collettiva un vincolo di inderogabilità *in melius* che sarebbe chiaramente in contrasto con la libertà sindacale *ex* art. 39 Cost.

6. — *Conclusione* de iure condendo *e* de iure condito — Per concludere questa rassegna critica sulla nuova disciplina del «salario giusto» nell'ordinamento giuridico italiano, possiamo avanzare una valutazione complessiva che si può collocare in due prospettive diverse: una *de iure condendo* e l'altra *de iure condito*.

Riguardo alla prima, ci sono diverse questioni che abbiamo messo in evidenza che meriterebbero un intervento legislativo risolutore di cui c'è profonda consapevolezza com'è testimoniato da una ormai consolidata opinione dottrinale: una legge organica che tenga dentro norme sulla misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali e norme sulla delimitazione dei perimetri contrattuali; insomma, una legge di attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost. sulla efficacia generale dei contratti collettivi. In questa prospettiva, diventa particolarmente importante il contributo che potrà venire dal sistema di relazioni industriali perché, in attesa di una legge organica su questi temi, un Accordo Interconfederale (come quello che attualmente pare essere in discussione) dovrebbe affrontare esattamente quegli stessi temi. Questo livello di regolazione ha anche la responsabilità di elaborare un sistema di contrattazione salariale che sia in grado di rafforzare la effettiva e concreta capacità salariale di soddisfare i principi costituzionali. Come accennato, spetta certamente al sistema di relazioni industriali elaborare tecniche contrattuali per favorire una crescita (o almeno impedire una decrescita) dei salari reali.

De iure condito, però, il Decreto Lavoro permette di intervenire su diversi aspetti – come abbiamo cercato di mettere in evidenza – sicché occorre tenere alta l'attenzione sulla effettiva e corretta applicazione di questa legge. Gli elementi che abbiamo analizzato permettono certamente di garantire a tutti i lavoratori di un settore produttivo il medesimo trattamento econo-

mico complessivo: si tratta di una norma che, se correttamente applicata, eviterà il *dumping* salariale fra contratti collettivi, obbligando tutte le imprese a garantire il trattamento economico complessivo previsto dal solo Ccnl qualificato. Peraltro, come emerge da alcune recenti pronunce giurisprudenziali (98), l'effettività potrà essere meglio garantita attraverso l'azione giudiziaria promossa direttamente dalle organizzazioni sindacali *ex* art. 28 St. lav.

"Se" e "quanto" questa nuova disciplina legislativa sortirà effetti di contrasto al *dumping* contrattuale potrà essere verificato anche osservando con rigore quanto previsto nello stesso Decreto Lavoro: perfezionando il monitoraggio sulle comunicazioni obbligatorie in cui viene indicato il Ccnl applicato (art. 7, c. 6), con il raccordo di tutti i flussi informativi, inspiegabilmente ancora disallineati (art. 11, c. 3) in quanto «le risultanze del monitoraggio di cui al presente articolo sono utilizzate per la programmazione dell'attività di vigilanza, per l'analisi dei fenomeni di *dumping* contrattuale e retributivo e, nei casi previsti dalla legge, per la verifica dei presupposti per l'accesso a benefici normativi, contributivi o economici comunque denominati» (art. 11, c. 4). Ci sono, dunque, tutti gli strumenti per verificare l'efficacia di questo provvedimento, fermo restando una giusta interpretazione ai fini di una corretta applicazione.

(98) Cfr. in particolare T. Milano 4.12.2025 e il commento di G. Piglialarmi, Dumping *contrattuale e appalti privati: un importante decreto del Tribunale di Milano*, in *Boll. Adapt*, 2025, n. 44. Richiamiamo anche T. Trani, 10.3.2026, n. 622, laddove si afferma che «la sostituzione del contratto *leader* con un contratto alternativo, utilizzato quale strumento per aggirare i vincoli posti dalla contrattazione qualificata, svuota di contenuto tale funzione e determina una mortificazione dell'attività sindacale, rilevante ai fini dell'art. 28 Stat. Lav.».

LA GIURISPRUDENZA SULL'EQUA RETRIBUZIONE, AL TEMPO DELLA CRISI DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA: IL RILIEVO DEL PARAMETRO DI SUFFICIENZA

di *Andrea Lassandari*

SOMMARIO: 1. L'emergenza salariale. — 2. La crisi del sistema di contrattazione collettiva: un contratto "*leader*" censurato dai giudici. — 3. La Suprema Corte aggiorna il proprio orientamento. Una necessaria verifica di congruità della retribuzione (anche nei confronti del contratto collettivo e della legge). — 4. *Segue*. Rilievi di metodo. Come individuare la retribuzione proporzionata e sufficiente. — 5. *Segue*. Certezze, dubbi e possibili scenari. – 6. La giurisprudenza immediatamente successiva. — 7. Il permanente rilievo dei principi affermati dopo la definizione legale del «salario giusto». Una proposta interpretativa.

1. — *L'emergenza salariale* — Il tema della inadeguatezza dei salari – ed anzi dell'insieme dei redditi da lavoro (1) – in Italia si pone da molti anni, secondo valutazioni oramai non controverse (2).

Si tratta di un fenomeno che ha molteplici e complesse origini. Questo infatti innanzitutto si collega alla diffusione e importanza di modelli politici, "socio-economici" e culturali, armonici con il dominio trentennale della cd. "globalizzazione" di impronta "neo-liberale", che continuano a vedere una ripartizione del tutto squilibrata, quanto ai redditi prodotti, tra profitti e retribuzioni; una capillare offerta di beni e servizi, anche a bassissimo costo (e corrispondente qualità), a fronte appunto di ridotti salari; in generale l'attribuzione di scarsa importanza al lavoro, nella contemporanea gerarchia di "valori" riconosciuti dalle società (3).

(1) Cfr. sui redditi da lavoro autonomo A. Lassandari, *Oltre la "grande dicotomia"? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *LD*, 2019, 80 ss. Da ultimo si vd. F. Olivelli, *Il giusto compenso del lavoratore autonomo*, Giappichelli, Torino, 2024 e O. La Tegola, *Le fonti di determinazione del compenso nel lavoro non subordinato*, Cacucci, Bari, 2022.

(2) Si vd. più recentemente i diversi contributi in *Salari e inflazione*, in *QRS,* 2023, 7 ss. Cfr. pure i dati Ocse 2022, reperibili in https://data.oecd.org/earnwage/average-wages.htm. In precedenza, si vd. A. Migale, N. Cicala, *Poveri salari*, Ediesse, Roma, 2014.

(3) Cfr. pure S. Antoniazzi, *Ridare centralità al lavoro*, in *Salari e inflazione*, *op. cit*., 141 ss. Ciò può suscitare, talora anche a prescindere dalla remunerazione assicurata, comprensibili reazioni di distacco e disinteresse. Si vd. F. Coin, *Le grandi dimissioni*, Einaudi, Torino, 2023. La "globalizzazione" neo-liberale mostra già da alcuni anni, secondo non

Il problema non riguarda dunque esclusivamente i lavoratori italiani. E di ciò in effetti costituisce chiara testimonianza la recente approvazione della Direttiva n. 2022/2041/Ue, «relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea», molto significativa per ciò che rivela del più generale indirizzo politico dell'Ue, diverso rispetto a quanto palesato fino a pochi anni addietro (4); anche tuttavia per avere esattamente messo a fuoco proprio il profilo problematico qui investigato (5). Senza mai dimenticare comunque che in tal modo ci si occupa (anche) della situazione di Paesi, dove le retribuzioni, in quei contesti ritenute adeguate o meno, restano probabilmente le più elevate al mondo (6)!

---

pochi analisti, elementi di difficoltà e crisi, su cui cfr. L. Mariucci, *Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberismo*, in *LD*, 2021, 19 ss. Sui profili in particolare ora segnalati non sembrano però emergere soluzioni di continuità o "ripensamenti", quanto ai modelli proposti ed esistenti.

(4) Anche per il ruolo che la Direttiva riserva alla contrattazione collettiva nazionale, in particolare attraverso la promozione della cd. "copertura" contrattuale. Si vd. quanto invece precisato nella nota lettera, già inviata il 5 agosto 2011 al Presidente del Consiglio italiano, firmata da Jean Claude Trichet e Mario Draghi, allora rispettivamente presidente e futuro presidente della Bce. Qui si menziona, tra le «misure» ritenute «essenziali» appunto per l'Italia, anche «l'esigenza di riformare ulteriormente il sistema di contrattazione salariale collettiva, permettendo accordi di livello d'impresa in modo da ritagliare i salari e le condizioni di lavoro alle esigenze specifiche delle aziende e rendendo questi accordi più rilevanti rispetto ad altri livelli di negoziazione».

(5) Si vd. sulla Direttiva V. Bavaro, S. Borelli, G. Orlandini, *La proposta di direttiva UE sul salario minimo adeguato*, in *RGL*, 2021, I, 111 ss.; A. Lo Faro, *La proposta europea per i 'salari minimi adeguati'*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT*, 2022; P. Pascucci, V. Speziale, *Spunti sul salario minimo dopo la proposta di direttiva UE*, in *DLRI*, 2021, 749 ss.; L. Ratti, *La riduzione della povertà lavorativa nella direttiva sui salari minimi adeguati*, in A. Lassandari, E. Villa, C. Zoli (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in *VTDL*, 2022, 39 ss. Quindi gli interventi di S. Borelli, *La direttiva sui salari minimi adeguati nell'ambito della governance economica europea*, S. D'Ascola, *Genesi (politica) e contenuto (giuridico) della direttiva sui salari nel quadro della "nuova" Europa sociale*, R. Galardi, *La direttiva salari come opportunità*, N. Marongiu, *La direttiva sui salari minimi adeguati nell'Unione europea: le opportunità da cogliere nella fase di recepimento*, G. Orlandini, *Gli obblighi di promozione della contrattazione collettiva nella direttiva sui salari minimi adeguati, tra interpretazione teleologica e uso delle fonti sovranazionali*, P. Pascucci, *La direttiva sui salari minimi … e l'Italia* e M. Vitaletti, *Il salario minimo adeguato e l'impatto della direttiva sull'ordinamento italiano*, in P. Albi (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, Torino, 2023, rispettivamente 141 ss., 91 ss., 115 ss., 175 ss., 157 ss., 259 ss., 127 ss. Cfr. da ultimo G. Marchi, *Adeguatezza della retribuzione e tutela della dignità sociale*, Bup, Bologna, 2025, 105 ss.; V. Papa, *Lavoro povero e questione salariale*, Giappichelli, Torino, 2024, 48 ss.; S. Roccisano, *Studio sull'adeguatezza della retribuzione come strumento di regolazione del mercato*, Giappichelli, Torino, 2025, 161 ss.

(6) Si vd. il rapporto mondiale dell'Oil sui salari 2022-2023. Cfr. C. Ponterio, *Il ruolo della giurisprudenza nell'attuazione dell'art. 36 della Cost.*, in P. Albi (a cura di), *op. cit.*, 51.

In Italia sono tuttavia evidenti da tempo problemi ulteriori, rispetto a quelli di molte delle Nazioni, occidentali e settentrionali, componenti dell'Unione europea (7). I quali si collegano a scelte (risalenti ma costantemente confermate) di indirizzo politico, che hanno visto in particolare privilegiare il basso costo del lavoro piuttosto che la qualità dei prodotti e l'innovazione dei processi organizzativi, per promuovere la competitività delle imprese; anche però alle peculiari caratteristiche del sistema di regolazione dei salari, in questo secolo fortemente alterato.

2. — *La crisi del sistema di contrattazione collettiva: un contratto "*leader*" censurato dai giudici* — La disciplina del trattamento retributivo in Italia è nei tratti fondamentali espressione della contrattazione collettiva. Con un ruolo storicamente molto meno significativo della legge (8); assai rilevante invece, come noto, della giurisprudenza, soprattutto attraverso il consolidato orientamento sulla interpretazione ed applicazione dell'art. 36 della Costituzione. Il quale ha finito tuttavia con il sancire il centrale rilievo svolto dal contratto collettivo nazionale di categoria, come "autorità salariale" (9).

Ebbene il sistema di contrattazione collettiva, tutto sommato funzionante nella seconda metà del ventesimo secolo, ha mostrato progressive rilevanti involuzioni. Anche queste plausibilmente dovute alla "globalizzazione" delle relazioni economiche di cui si diceva (10).

(7) Netta resta invece la differenza delle retribuzioni, come delle tutele assicurate ai lavoratori, rispetto ai Paesi dell'area orientale, entrati più recentemente nell'Unione Europea.

(8) Ad essa si devono comunque la regolamentazione di alcune importanti voci, a partire dal trattamento di fine rapporto. Inoltre interventi rilevanti di "indirizzo" – nelle varie fasi storiche più o meno incisivo; talora traumatico, anche per le reazioni suscitate, come nel caso del cd. decreto di San Valentino del 14 febbraio 1984 – sulle stesse dinamiche contrattuali.

(9) Se ne parlerà in dettaglio di seguito. Si vd. comunque già G. Centamore, *La giusta retribuzione nell'art. 36 Cost. o i dilemmi del giudice*, in *RGL*, 2019, I, 274 ss.; C. Ponterio, *Il ruolo della giurisprudenza*, *op. cit.*, 41 ss.; C. Zoli, *Giusta retribuzione e lavoro povero*, in A. Lassandari, E. Villa, C. Zoli (a cura di), *op. cit.*, 7 ss. Cfr. da ultimo S. Cairoli, *La proporzionalità della retribuzione*, Giappichelli, Torino, 2024; G. Marchi, *op. cit.*, 161 ss.; V. Papa, *Lavoro povero*, *op. cit.*, 56 ss.; S. Roccisano, *op. cit.*, 29 ss. Si vd. pure V. Bavaro, *Il giusto salario e la giurisprudenza italiana. Note critiche*, F. Di Noia, *La via negoziale per il (giusto) salario: ieri, oggi … e domani?*, P. Saracini, *Discutendo di sufficienza retributiva tra contratto collettivo e ruolo del giudice*, E. Tarquini, *La giurisprudenza di fronte alla crisi del contratto collettivo come parametro della retribuzione proporzionata e sufficiente: nuovi percorsi di applicazione diretta dell'art. 36 Cost.*, in P. Albi (a cura di), *op. cit.*, rispettivamente 61 ss., 9 ss., 83 ss., 55 ss.

(10) Cfr. A. Lassandari, *La tutela collettiva nell'età della competizione economica globale*, in *RGL*, 2005, I, 263 ss.

Il contratto nazionale di categoria in ogni caso ha evidenziato grandi difficoltà nei rinnovi; inoltre incapacità di soddisfare, per quel che qui rileva, i bisogni anche fondamentali dei lavoratori, a partire dalla previsione di adeguate retribuzioni. La contrattazione di secondo livello, nello stesso tempo, ha continuato ad essere presente nei soli ristretti ambiti in cui è sorta e si è consolidata: ben lungi dunque da una diffusione nell'intero Paese.

Ciò peraltro è avvenuto in chiara consonanza con le regole introdotte, concernenti la disciplina collettiva dei salari, come meglio sarà approfondito in altro mio contributo, in questo volume (11).

Le relazioni tra organizzazioni sindacali storiche sono divenute nello stesso tempo sempre più problematiche. Anche, se non soprattutto, tra le numerose associazioni di rappresentanza dei datori, spesso indebolite da considerevoli perdite di iscritti; inoltre insidiate da molteplici nuovi soggetti, talora formatisi nel proprio seno; in concorrenza comunque sempre più esasperata e drammatica (risultando in gioco talora la sopravvivenza) l'una con le altre (12).

Il numero di contratti collettivi nazionali è ancora transitato in un quindicennio da circa quattrocento a più di mille. Si tratta di contratti almeno per due terzi sottoscritti dai menzionati "nuovi soggetti" sindacali, tra cui vanno però annoverate anche organizzazioni molto poco rappresentative o addirittura prive di genuinità sindacale (13); la pressoché totalità dei quali prevede

(11) Si vd. *infra*, in questo volume, A. Lassandari, *La dinamica retributiva nella contrattazione collettiva italiana*. Cfr. pure A. Lassandari, *L'Accordo del luglio 1993 e lo «stallo» dei salari. Un modello da ripensare*, in *RGL*, 2025, I, ss.

(12) Sulle problematiche concernenti le organizzazioni dei datori di lavoro, tema all'attenzione della dottrina da non molti anni, cfr. L. Bellardi, *L'associazionismo dei datori di lavoro: un elemento di fragilità delle relazioni industriali?*, A. Lassandari, *Sulla verifica di rappresentatività delle organizzazioni sindacali datoriali*, M. Vitaletti, *Rappresentanza datoriale e contratti collettivi nazionali. Riflessioni intorno al modello francese*, in *DLRI*, rispettivamente 2016, 403 ss., 2017, 2 ss.; 2017, 49 ss. Si vd. pure M. Forlivesi, *La rappresentanza datoriale: funzioni, modelli, indici di accertamento*, in *LD*, 2017, 521 ss.; M. Magnani, *Riflessioni sulla misurazione della rappresentanza datoriale nell'ordinamento statale e intersindacale*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2018; M. Marazza, *Perimetri e rappresentanze sindacali (dei datori di lavoro e dei lavoratori)*, in *LLI*, 2018, 1 ss.; V. Papa, *L'attività sindacale delle organizzazioni datoriali, Rappresentanza, rappresentatività e contrattazione*, Giappichelli, Torino, 2017.

(13) In quest'ultimo ambito pare corretto impiegare la oramai diffusa denominazione di "contratti pirata". Così già G. Pera, *Note sui contratti collettivi 'pirata'*, in *RIDL*, 1997, I, 381 ss. e F. Liso, *Autonomia collettiva e occupazione*, in *DLRI*, 1998, 191 ss. Si vd. pure, al momento in cui fanno la loro apparizione questi "nuovi contratti", D. Gottardi, *Significato e anomalia di un contratto*, in *Lavoro e Informazione*, 1997, 21 ss. e A. Lassandari, *Pluralità di contratti collettivi nazionali di categoria per la medesima categoria*, in *LD*, 1997, 261 ss. Per un tentativo di individuare una "terza area", tra contratti "*leader*" e "pirata", si vd. M. Peruzzi, *Viaggio nella "terra di mezzo" tra contratti leader e pirata*, in *LD*, 2020, 211 ss.

comunque clausole che, con tecniche più o meno sofisticate nonché rispettose delle norme, risultano meno onerose per i datori di quelle stabilite dai contratti collettivi sottoscritti dai sindacati storici dei lavoratori e datori.

Nel contempo però anche a proposito di questi ultimi si assiste a vicende del tutto inedite e preoccupanti. Accade così che più contratti nazionali virtualmente operino per i medesimi lavoratori, a fronte di individuazione di ambiti di applicazione in parte sovrapposti: ciò permettendo alle imprese di selezionare il contratto "più conveniente". Con concorrenza quindi ora interna ai cd. contratti "*leader*".

Mentre uno di essi ha individuato trattamenti retributivi così modesti, da essere stato ritenuto, secondo diverse sentenze di merito, addirittura non conforme all'art. 36 della Costituzione. Si tratta innanzitutto dei Tribunali di Torino e Milano, seguiti poi da alcune pronunce della Corte di Appello di Milano, ove è stato in particolare censurato il contratto nazionale di categoria "per i dipendenti delle imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari" del 1° febbraio 2013, sottoscritto da Filcams/Cgil e Fisascat/Cisl (assieme a Assiv/Confindustria, Legacoop Servizi, Federlavoro e servizi/Confcooperative, Agci servizi) (14).

Ebbene proprio questo contenzioso conduce ad interventi molto importanti e discussi della Suprema Corte, attraverso ben sei pronunce dell'ottobre 2023.

3. — *La Suprema Corte aggiorna il proprio orientamento. Una necessaria verifica di congruità della retribuzione (anche nei confronti del contratto collettivo e della legge)* — Si tratta di tre pronunce depositate in data 2 ottobre e tre invece il 10 ottobre del 2023. Nelle prime sono state in particolare cassate sentenze della Corte di Appello di Torino e Milano, ove erano state riformate pronunce di primo grado, che avevano appunto ritenuto non conforme all'art. 36 Cost. il contratto collettivo nazionale di categoria per i dipendenti delle imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari. Le successive hanno rigettato i ricorsi presentati contro pronunce della Corte di Appello di Milano, che avevano fatto proprio quest'ultimo indirizzo (15).

(14) Sono seguite a queste sentenze diverse altre, su cui si vd. il par. 6. Tra le prime riflessioni, cfr. M. Barbieri, *Europa/Italia: a che serve il salario minimo legale*, in *LDE*, 2022, 2 ss.; G. Centamore, *Contratti collettivi "qualificati" e trattamento economico dei soci lavoratori di cooperativa: cronaca e implicazioni di una vicenda singolare*, in *Labor,* 2017, 234 ss. Si vd. pure L. Imberti, *Grande è la confusione su salario minimo. La situazione è eccellente?*, in *DRI*, 2024, 216 ss., a proposito del rilievo come indice di sfruttamento, *ex* art. 603-*bis*, c.p., della applicazione di questo contratto collettivo. Su tale tema cfr. da ultimo, I. Alvino, O. Razzolini (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro nelle filiere*, in *Quaderni della fondazione Giacomo Brodolini*, 2025.

(15) Nei primi tre casi è stato relatore il dott. Riverso; negli altri invece il dott.

Le argomentazioni delle sentenze – ove emergono distinzioni connesse alle questioni affrontate, non del tutto identiche; nello stesso tempo all'oggetto del contendere, in necessaria relazione con gli atti di causa (16) – si sviluppano in termini omogenei, contenendo anzi per ampie parti formulazioni identiche.

Merita riportare le principali acquisizioni emerse, a partire da quanto precisato proprio sull'interpretazione ed applicazione dell'art. 36 della Costituzione, da realizzare come ben noto in relazione al duplice riferimento ai canoni di "proporzionalità" e "sufficienza" (17). A proposito dei quali viene

---

Panariello. Si vd. i riferimenti e le massime in *RGL*, 2023, II, 497 ss., con mio commento, *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, 531 ss. Cfr. pure le molteplici e distinte opinioni espresse da P. Albi, *Fra adeguatezza retributiva e salario minimo: è il lungo addio al contratto collettivo?*, in *ADL*, 2024, 356 ss.; A. Andreoni, *La giusta retribuzione secondo la Cassazione*, in *RGL Giurisprudenza online*, 2023, n. 10; M. Barbieri, *Il salario minimo tra discussione politica e giurisprudenza*, in *LDE*, 2023; V. Bavaro, *«Adeguato», «sufficiente», «povero», «basso», «dignitoso»: il salario minimo in Italia fra principi giuridici e numeri economici* e U. Carabelli, *Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 36, c. 1, Cost.*, in *RGL*, 2023, I, rispettivamente 510 ss. e 647 ss.; S. Bellomo, *Giusta retribuzione e contratto collettivo tra Costituzione e diritto europeo*, in *Ambientediritto.it*, 2024; M. Delfino, *La recente giurisprudenza della Cassazione in materia di salario minimo, ovvero alla ricerca della soglia perduta*, in *DLM*, 2023, 548 ss.; L. Imberti, *op. cit.*; R. De Luca Tamajo, *Le retribuzioni insufficienti: l'intervento legislativo, la via giudiziale, la sede contrattuale-collettiva*, in *RIDL*, 2023, III, 71 ss.; M. D'Oriano, *La Cassazione sul salario minimo costituzionale: the day after*, in *DLM*, 2024, 297 ss.; G. Marchi, *op. cit.*, 189 ss.; G. Orlandini, *La via giurisdizionale al salario minimo*, in *LD*, 2025, 113 ss.; M. Pallini, *Alla ricerca dell'autorità salariale nell'ordinamento italiano* e R. Romei, *I nodi irrisolti dell'art. 36 della Costituzione*, in *DLRI*, 2024, rispettivamente 165 e 151 ss.; V. Papa, *Lavoro povero*, *op. cit.*, 56 ss.; P. Pascucci, *La recente giurisprudenza di legittimità sul salario proporzionato e sufficiente*, in U. Carabelli (a cura di), *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, in *Quaderni di RGL*, 2024, 21 ss.; S. Roccisano, *op. cit.*, 29 ss.; P. Saracini, *Giudice, contrattazione e retribuzione: l'ennesima «istantanea» della debolezza del sistema sindacale di fatto*, in *RIDL*, 2023, I, 688 ss.; C. Zoli, *Il riconoscimento dello status di cittadinanza tra retribuzione adeguata e salario minimo legale*, in *LD*, 2024, 99 ss.

(16) Quanto ai problemi affrontati si vd. le massime menzionate nella nota precedente. Viene fatto comunque riferimento in particolare alle società cooperative, in Cass. 2.10.2023, n. 27711 e Cass. 2.10.2023, n. 27769; al licenziamento disciplinare, in Cass. 2.10.2023, n. 27713; alla retribuzione spettante durante le ferie, in Cass. 10.10.2023, n. 28320. Sulla retribuzione dei soci di cooperativa si vd. *infra* le note 33 e 34.

(17) Oltre agli autori citati alla nota 9 cfr. almeno M.V. Ballestrero, *Retribuzione sufficiente e salario minimo legale*, in *RGL*, 2019, I, 235 ss.; S. Bellomo, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Giappichelli, Torino, 2002; M. L. De Cristofaro, *La giusta retribuzione*, il Mulino, Bologna, 1971; E. Gragnoli, *La retribuzione ed i criteri della sua determinazione* e S. Palladini, *I principi costituzionali in materia di retribuzione e la loro applicazione giurisprudenziale*, in E. Gragnoli, S. Palladini (a cura di), *La retribuzione*, Utet giuridica, Torino, 2012, rispettivamente 2 ss. e 27 ss.; G. Perone, A. D'Andrea, *La retribuzione*, in A. Vallebona (a cura di), *I contratti di*

allora innanzitutto sottolineato come il primo stabilisca «un criterio positivo di carattere generale, l'altro un limite negativo, invalicabile in assoluto». Mentre il giudice – si aggiunge - «non può sottrarsi a nessuna delle due valutazioni […] seppur integrate» (18).

In effetti, nel giudizio introdotto dal prestatore di lavoro *ex* art. 36 della Costituzione, questi «deve provare solo il lavoro svolto e l'entità della retribuzione»; assieme però ad «utili elementi di giudizio indicando i parametri di raffronto, […] anche quando chiede la disapplicazione di un trattamento retributivo collettivo, […] dovendo in mancanza presumersi adeguata e sufficiente la retribuzione corrisposta».

Con la precisazione che il prestatore di lavoro ottemperi correttamente ai propri oneri probatori, anche quando «si limiti ad indicare come termine di raffronto quello tra paga oraria percepita e retribuzione protetta a livello costituzionale» (19).

Anche però che – nella individuazione del salario corrisposto ai lavoratori, da confrontare appunto con quanto garantito ai sensi dell'art. 36 della Costituzione – non sia corretto considerare «il trattamento complessivo della retribuzione comprensivo della retribuzione per lavoro straordinario». Ciò va «escluso in termini generali, sia perché si tratta di un emolumento eventuale e non ordinario del lavoro svolto; sia perché sarebbe incongruo affermarlo quante volte il lavoratore, proprio in ragione dell'esiguità di base del salario percepito, fosse costretto a svolgere molte ore di lavoro straordinario per raggiungere la soglia minima di conformità richiesta dalla Costituzione» (20). Al di là di quanto precisato su questa specifica voce, risulta ora di gran-

---

lavoro, in P. Rescigno, E. Gabrielli (diretto da), *Trattato dei contratti*, Utet giuridica-Wolter Kluwer Italia, Milano, 2009, 707 ss.; G. Roma, *La funzione della retribuzione*, Cacucci, Bari, 1997; T. Treu, *Rapporti economici (artt. 36 e 37*), in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il foro italiano, Bologna-Roma, 1979, 72 ss.; L. Zoppoli, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1991 nonché *L'articolo 36 della Costituzione e l'obbligazione retributiva*, in B. Caruso, C. Zoli, L. Zoppoli (a cura di), *La retribuzione: struttura e regime giuridico*, Jovene, Napoli, 1994, 93 ss.

(18) Così ai punti 11 e 12 della argomentazione, in Cass. 2.10.2023, n. 27711. Qui e di seguito, salvo diversa indicazione, si farà riferimento a quanto precisato in questa sentenza. Molti dei brani citati nel testo sono comunque presenti, per lo più con la medesima formulazione, in tutte e sei le pronunce. Sulla verifica giudiziale concernente il profilo di "proporzionalità", si vd. i rilievi critici di U. Carabelli, *op. cit*. Si vd. in materia da ultimo S. Cairoli, *op. cit*.

(19) Così il punto 19. Si aggiunge: «atteso che tale indicazione non modifica la natura della domanda svolta in giudizio né l'interesse di cui si chiede la protezione, la identificazione dei quali, com'è noto, non richiede "formule sacramentali"».

(20) Cfr. il punto 19.1 della argomentazione.

de interesse il riferimento alla esclusione di tutti gli emolumenti non certi (nel testo della pronuncia "ordinari") della retribuzione, nel momento in cui si effettua la comparazione in oggetto.

In tal modo appare in effetti introdotto un elemento significativo di discontinuità con l'approccio pregresso, che prevedeva invece fosse considerato, ai fini indicati, proprio «l'importo globale della retribuzione di fatto percepita e non già isolate componenti della stessa retribuzione» (21). Si potrebbe forse anzi trattare – a ben considerare – del più significativo elemento di novità, sul piano tecnico, rispetto alle prassi storiche formatesi in sede di interpretazione e applicazione dell'art. 36 della Costituzione; di cui occorrerà pertanto verificare con attenzione il consolidamento nel futuro.

Il giudice di merito invece gode, alla luce della «giurisprudenza che si è via via pronunciata nella materia, […] ai sensi dell'art. 2099 c.c., di una ampia discrezionalità nella determinazione della giusta retribuzione, potendo discostarsi (in diminuzione ma anche in aumento) dai minimi retributivi della contrattazione collettiva e potendo servirsi di altri criteri di giudizio e parametri differenti da quelli collettivi (sia in concorso, sia in sostituzione)» (22). Con il dovere tuttavia «di enunciare i parametri seguiti, allo scopo di consentire il controllo della congruità della motivazione della sua decisione» (23).

Certamente «resta […] sempre valido il monito formulato dalla giurisprudenza di questa Corte […] con cui si invita il giudice che si discosti da quanto previsto dai contratti collettivi ad usare la massima prudenza e adeguate motivazioni "giacché difficilmente è in grado di apprezzare le esigenze economiche e politiche sottese all'assetto degli interessi concordato dalle parti sociali"» (24). Tuttavia, «nella variegata casistica giurisprudenziale si registrano, alla luce dei fatti concreti, frequenti deviazioni dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria, essendo sempre stato inteso, quello del riferimento alle clausole salariali dei contratti collettivi post-corporativi di categoria,

(21) Così C. Ponterio, *Il ruolo della giurisprudenza*, *op. cit.*, 50. Si vd. pure G. Centamore, *La giusta retribuzione*, *op. cit.*, 276. Cfr. già Cass. 14.3.2003, n. 3770; Cass. 9.3.2005, n. 5139; Cass. 17.10.2006, n. 22233; Cass. 8.1.2009, n. 162; Cass. 25.1.2011, n. 1717; Cass. 8.4.2016, n. 6962. Cfr. in seguito C. App. Milano 3.1.2024, con nota di M. Murgo, *ITA Airways: la giusta retribuzione del personale di cabina alla luce della recente giurisprudenza di legittimità*, in *DRI*, 2024, 804 ss., dove pure non viene considerato – questa volta forse in termini più discutibili – l'insieme degli emolumenti percepiti dal lavoratore. Cfr. *infra* pure le note 54 e 55 nonché il par. 6. Si vd. in generale S. Sonnati, *La retribuzione variabile nel contratto di lavoro subordinato*, Giappichelli, Torino, 2024, 55 ss.

(22) Si vd. il punto 20 della argomentazione.

(23) Così il punto 17 nonché 20 della argomentazione.

(24) Cfr. il punto 22 (ma anche 37) della argomentazione.

come una facoltà piuttosto che un obbligo inderogabile per il giudice di merito, fatto salvo l'onere di motivazione conforme». Tra gli esempi subito dopo elencati, meritevole di attenzione appare quello secondo cui, «fatte salve contrarie disposizioni normative (per es. ai fini del cd. minimale contributivo), il giudice è libero di selezionare il contratto collettivo parametro a prescindere dal requisito di rappresentatività riferito ai sindacati stipulanti» (25).

Per cui «secondo la comune interpretazione mai derogata da questa Corte, il riferimento al salario di cui al Ccnl integra solo una presunzione relativa di conformità a Costituzione, suscettibile di accertamento contrario». Mentre «deve essere […] evidenziato che l'oggetto dell'intervento giudiziale può riguardare non solo il diritto del lavoratore di richiamare in sede di determinazione del salario il Ccnl della categoria nazionale di appartenenza, ma anche il diritto di uscire dal salario contrattuale della categoria di pertinenza; atteso che, per la cogenza dell'art. 36 Cost., nessuna tipologia contrattuale può ritenersi sottratta alla verifica giudiziale di conformità ai requisiti sostanziali stabiliti dalla Costituzione che hanno ovviamente un valore gerarchicamente sovraordinato nell'ordinamento» (26).

È quest'ultima precisazione sul «diritto di uscire dal salario contrattuale di categoria pertinente», con specifico riferimento ad un contratto collettivo nazionale di categoria sottoscritto dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, ad individuare il *novum* delle sei pronunce citate. Pur costituendo in definitiva corollario di indirizzi già consolidati ed avendo alcuni precedenti, a loro volta comunque assai recenti (27).

Poiché risulta quantomeno inconsueto, nella «elaborazione che dura oramai da oltre settanta anni» (28), sottolineare tale specifico profilo (29).

---

(25) Si vd. il punto 23.1 della argomentazione. L'esemplificazione citata è alla lettera *d*. Sui parametri «differenti da quelli contrattuali» già utilizzati e utilizzabili dal giudice si vd. il punto 23.2 dell'argomentazione.

(26) Così rispettivamente nei punti 31 (ma anche 39) e 32 della argomentazione.

(27) Si vd. i riferimenti ai punti 32 e 51 della argomentazione. Cfr. Cass. 6.12.2021, n. 38666, ord., che respinge ricorsi contro sentenza della Corte di Appello di Milano, ove era stato sempre censurato il contratto collettivo per i dipendenti delle imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari. Cass. 31.5.2022, n. 17698 seleziona invece il contratto collettivo idoneo, in applicazione della disciplina di legge in materia di appalti nonché retribuzione dei soci di cooperative. Cfr. pure i riferimenti in L. Imberti, *op. cit.*, 212 e ss. Inoltre i rilievi di C. Ponterio, *Il lavoro per un'esistenza libera e dignitosa: art 36 Cost e salario minimo legale*, in *Questione Giustizia*, 2019, 24 ss.

(28) Così al punto 29 dell'argomentazione. Si vd. M.V. Ballestrero, *op. cit.*, 239.

(29) E non a caso proprio il medesimo rilievo si sente il bisogno di ribadire, al punto 39 della argomentazione, quando viene osservato che «non cambia la sperimentata

In effetti appare che di ciò nelle pronunce si abbia piena consapevolezza, considerato l'esplicito confronto con la «realtà di fatto che si è venuta a determinare negli ultimi tempi nel nostro Paese», descritta peraltro in termini non molto diversi da quanto appena fatto in questo elaborato (30). Proprio però perché esistono oramai da tempo numerose e significative difficoltà per il sistema di contrattazione collettiva «deve essere ricordato che nella Costituzione c'è un limite oltre il quale non si può scendere. E questo limite vale per qualsiasi contrattazione collettiva» (31).

Vero è infatti che «i criteri di sufficienza e proporzionalità stabiliti nella Costituzione» sono «gerarchicamente sovraordinati alla legge e alla stessa contrattazione collettiva»; hanno inoltre «contenuti (anche attinenti alla dignità della persona) che preesistono e si impongono dall'esterno nella determinazione del salario» (32). Cosicché non sfuggono – né possono sfuggire – alla valutazione del giudice, *ex* art. 36 della Costituzione, neanche i contratti collettivi individuati dalla legge come termine di riferimento per stabilire la retribuzione spettante ai prestatori: a partire da quanto accade per le cooperative, una delle quali, Servizi Fiduciari Soc. Coop., è direttamente coinvolta in alcune delle vicende giudicate (33).

---

regola della presunzione iuris tantum, salvo prova contraria, di conformità del trattamento salariale stabilito dalla contrattazione collettiva alla norma costituzionale, dovendosi solo chiarire che essa opera non solo "in mancanza di una specifica contrattazione di categoria", come talvolta si è affermato nella giurisprudenza di merito […] ma anche "nonostante" una specifica contrattazione di categoria».

(30) Cfr. i punti 33-35 della argomentazione.

(31) Così il punto 38 della argomentazione.

(32) Si vd. il punto 43 della argomentazione.

(33) Questo viene appunto precisato e argomentato nelle sole due pronunce che si confrontano con vicende concernenti società cooperative. Si vd. la nota 16. Mentre l'indicazione che pure i contratti collettivi cui rinvia la legge devono essere sottoposti a valutazione del giudice è contenuta esclusivamente nelle tre pronunce depositate il 2 ottobre. Secondo il punto 46 della argomentazione, «sostenere che nelle […] ipotesi di rinvio della legge al contratto collettivo la parte retributiva si sottragga al sindacato del giudice e si imponga sempre e comunque, anche senza il vaglio di conformità dell'art 36 Cost., a prescindere dall'attuazione dell'art. 39 Cost., non già come parametro esterno di comparazione ex art. 36 Cost., ma come disciplina cogente del rapporto di lavoro per la parte retributiva non sindacabile e non assoggettabile a verifica di compatibilità da parte del giudice, esporrebbe tale tesi e le stesse leggi sopra indicate ad una duplice censura di incostituzionalità: sia sotto il profilo della violazione dell'art. 36 Cost., sia sotto il profilo dell'art. 39». Si vd. in materia da ultimo M. Tufo, *Tecniche di rinvio e giusta retribuzione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2024, 66 ss. In dottrina ci si è tuttavia divisi tra chi ha ritenuto corretto e legittimo il diretto sindacato giudiziale anche di una norma di legge e chi invece ha sostenuto fosse in questo caso doveroso il rinvio alla

A proposito d'altra parte di quel che la legge, nel caso delle cooperative, impone debba essere corrisposto al socio, si precisa ora come sia «il trattamento economico complessivo […] il minimo che non bisogna derogare» (34). Salva sempre l'adeguatezza di questo, secondo appunto la valutazione del giudice.

4. — Segue. *Rilievi di metodo. Come individuare la retribuzione proporzionata e sufficiente* — Precisato allora – e per molti aspetti anzi ribadito – quel che il giudice è tenuto fare, importanti rilievi sono poi dedicati alla questione decisiva ed in verità sempre più complessa del come in concreto realizzare la verifica di congruità della retribuzione. Perché non vi è dubbio sul fatto che il rinvio al contratto collettivo nazionale di categoria – con la specificazione, negli ultimi trenta anni, della sottoscrizione da parte dei sindacati storici e più rappresentativi (ciò comunque già introducendo esitazioni ed incertezze, nella applicazione (35) – pur sostenuto da mera «presunzione *iuris tantum*, salvo prova contraria, di conformità […] alla norma costituzionale», come nelle sentenze più volte indicato (36), abbia comunque rappresentato un riferimento fondamentale e rassicurante, per il giudice come per le parti in causa.

Ecco dunque la Corte di Cassazione sottolineare come il giudice di merito, «nei casi critici di determinazione del giusto salario ai sensi dell'art. 36 della Costituzione», sia «chiamato ad adoperare una griglia di criteri comparativi, avendo come punto di partenza la contrattazione collettiva, e potendo fare riferimento anche a contratti di settore e categorie affini relativamente alle analoghe mansioni in concreto svolte». Proprio quest'ultima possibilità, confermata peraltro per le società cooperative dalla legge stessa, in effetti consente «anzitutto di mantenere il riferimento, in prima battuta, all'interno della contrattazione collettiva» (37).

Corte costituzionale. Nel primo ambito cfr. G. Armone, *Salario minimo: la precettività dell'art. 36 Cost. nella cornice sovranazionale* in *RIDL*, 2023, II, 677 ss.; M. Barbieri, *Il salario minimo*, *op. cit.*, 6; S. Bellomo, *Giusta retribuzione e contratto collettivo*, *op. cit.*, 4; G. Centamore, *Contratti collettivi «qualificati»*, *op. cit.*, 239 ss.; P. Saracini, *Giudice, contrattazione e retribuzione*, *op. cit.*, 692 ss. Nel secondo invece si vd. M. Delfino, *op. cit.*; M. Magnani, *Il diritto del lavoro nel dialogo tra dottrina e giurisprudenza*, in *ADL*, 2024, 220 ss.; L. Zoppoli, *Il salario minimo legale: un vecchio nodo che viene al pettine in modo sbagliato*, in *LDE*, 2023.

(34) Così il punto 54 della argomentazione. Si vd. pure Cass. 31.5.2022, n. 17698; Cass. 21.2.2020, n. 4621, ord.; Cass. 4.8.2014, n. 17583; Cass. 28.8.2013, n. 19832.

(35) Cfr. da ultimo C. Ponterio, *Il ruolo della giurisprudenza*, *op. cit.*, 52. Si vd. già A. Lassandari, *Pluralità di contratti collettivi*, *op. cit.*, ove si menziona, come prima vicenda anche giurisprudenziale anomala, Pret. Rimini 2.2.1995.

(36) Si vd. la nota 26.

(37) Cfr. i punti 51-53 della argomentazione. Viene in tal modo citato, dalle sentenze

Le tre pronunce della Corte d'Appello di Milano, il cui dispositivo e le cui argomentazioni sono state ritenute corrette dalle sentenze della Corte di Cassazione del 10 ottobre, avevano d'altra parte accertato la «nullità dell'art. 23 Ccnl servizi fiduciari», (anche) confrontando la retribuzione qui prevista con quanto stabilito dagli altri «Ccnl invocati dai lavoratori» (38).

Nei primi rilievi della propria argomentazione la Suprema Corte si sofferma inoltre sul «valore soglia di povertà assoluta». Ebbene questo senz'altro non è idoneo ad individuare i requisiti di proporzionalità e sufficienza del salario, considerato che l'art. 36 della Costituzione orienta «il trattamento economico non solo verso il soddisfacimento di meri bisogni essenziali […] ma verso qualcosa in più che la recente direttiva UE sui salari adeguati […] individua nel conseguimento anche di beni immateriali (cfr. considerando n. 28: "oltre alle necessità materiali quali cibo, vestiario e alloggio, si potrebbe tener conto anche della necessità di partecipare ad attività culturali, educative e sociali")». Ciò nonostante il medesimo «può […] aiutare ad individuare […] una soglia minima invalicabile» (39).

Mentre si specifica che non appare certo costituire una «valutazione coerente e funzionale allo scopo, rispettosa dei criteri giuridici della sufficienza e della proporzionalità» quella che assume a «riferimento un salario lordo (che non si riferisce ad un importo interamente spendibile da un lavoratore)» e lo confronta «con l'indice Istat di povertà (che ha riguardo invece alla capacità di acquisto immediata di determinati beni essenziali)» (40).

Importanza inoltre è senz'altro conferita alle previsioni dell'ordinamento dell'Unione europea ed in particolare alla già citata Direttiva n. 2022/2041/Ue del 19 ottobre 2022, che «convalida in più di una disposizione il riferimento

---

che coinvolgono appunto una società cooperativa, l'art. 3, c. 1, l. 3.4.2001, n. 142, ove sono menzionati «anche contratti collettivi "della categoria affine" "per prestazioni analoghe"», norma ritenuta operativa, oltre che per i soci, anche per i dipendenti delle cooperative. Si vd. la nota 16 su queste pronunce. Più in generale tuttavia, secondo Cass. 2.10.2023, n. 27713, punto 46 della argomentazione, la norma assumerebbe rilievo per qualunque «mero lavoratore subordinato». Le tre pronunce di Cass. del 10.10.2023 invece non fanno cenno a questa disposizione della l. n. 142/2001, utilizzando una formula di rinvio a contratti collettivi diversi non coincidente. Si vd. *infra* la nota 46.

(38) Qui si sostiene la «carenza del requisito di proporzionalità» come anche di «sufficienza» della clausola contrattuale. Cfr. le argomentazioni avanzate da C. App. Milano 31.5.2022, in Cass. 10.10.2023, n. 28320; inoltre da C. App. Milano 29.6.2022, n. 579, e C. App. Milano 29.6.2022, n. 580, rispettivamente in Cass. 10.10.2023, n. 28321 e Cass. 10.10.2023, n. 28323. In seguito, si vd. pure le pronunce menzionate nel par. 6.

(39) Cfr. i punti 13 e 15 della argomentazione. Si vd. in seguito pure le pronunce menzionate nel par. 6.

(40) Così il punto 14 della argomentazione.

in questa materia agli indicatori Istat, sia sul costo della vita sia sulla soglia di povertà, oltre che ad altri strumenti di computo ed indicatori nazionali ed internazionali». Si cita così il brano del Considerando 28, già riportato, con il riferimento alla partecipazione «ad attività culturali, educative e sociali»; inoltre, nel medesimo Considerando, pure ad «indicatori utilizzati a livello nazionale, come il confronto tra il salario minimo netto e la soglia di povertà e il potere d'acquisto dei salari minimi»; ancora, sempre in questo Considerando, «a valori di riferimento comunemente impiegati a livello internazionale, quali il rapporto tra il salario minimo lordo e il 60% del salario lordo mediano e il rapporto tra il salario minimo lordo e il 50% del salario lordo medio […] o il rapporto tra il salario minimo netto e il 50% o il 60% del salario netto medio» (41).

Il giudice – viene precisato ancora - «può dunque valorizzare» in particolare il «salario medio e/o mediano […] ai fini della complessiva valutazione di conformità nei termini equitativi richiesti da questa giurisprudenza ex art. 36 Cost., anche ai sensi dell'art. 432 c.p.c.» (42).

Nelle tre pronunce che cassano le sentenze della Corte di Appello si individuano infine i seguenti «principi» vincolanti per il giudice di merito, cui la causa viene devoluta in riassunzione: «1. Nella attuazione dell'art. 36 della Costituzione il giudice, in via preliminare, deve fare riferimento, quali parametri di commisurazione, alla retribuzione stabilita dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria, dalla quale può motivatamente discostarsi, anche *ex officio*, quando la stessa entri in contrasto con i criteri normativi di proporzionalità e sufficienza della retribuzione dettati dall'art. 36 Cost., anche se il rinvio alla contrattazione collettiva applicabile al caso concreto sia contemplato in una legge, di cui il giudice è tenuto a dare una interpretazione costituzionalmente orientata. 2. Ai fini della determinazione del giusto salario minimo costituzionale il giudice può servirsi a fini parametrici del trattamento retributivo stabilito in altri contratti collettivi di settori affini o per mansioni analoghe. 3. Nella opera di verifica della retribuzione minima adeguata ex art. 36 Cost. il giudice, nell'ambito dei propri poteri ex art. 2099, 2° comma c.c., può fare altresì riferimento, all'occorrenza, ad indicatori economici e statistici, anche secondo quanto suggerito dalla direttiva UE 2022/2041 del 19 ottobre 2022».

(41) Si vd. i punti 24 e ss. della argomentazione. Al punto 25 viene citato pure il ruolo dell'Oil in materia retributiva.

(42) Cfr. il punto 26 della argomentazione. Si precisa qui anche che «nel nostro Paese […] il salario medio e/o mediano può essere individuato anche attraverso i dati Uniemens censiti dall'Inps».

5. — Segue. *Certezze, dubbi e possibili scenari* — La Suprema Corte realizza in tal modo un intervento che appare a chi scrive opportuno, in considerazione delle radicali modificazioni di contesto intervenute. A fronte di queste ultime, solo adeguamenti dell'indirizzo storico possono in effetti consentire di preservare il medesimo, nelle sue funzioni essenziali: quella di protezione dei lavoratori; inoltre di sostegno della contrattazione collettiva.

Su quest'ultimo aspetto possono sorgere dubbi, considerata appunto la censura, da parte della Corte di Cassazione, di un contratto collettivo sottoscritto dai sindacati più rappresentativi. Tuttavia nella fase contemporanea – caratterizzata da un assai accentuato "pluralismo contrattuale"; con diffuse, se non costanti, sovrapposizioni degli ambiti di applicazione dei contratti collettivi, anche sottoscritti appunto da sindacati radicati ed importanti (e talora addirittura dalle medesime organizzazioni!) – l'orientamento già sviluppato, in applicazione dell'art. 36 della Costituzione, impone comunque di realizzare una selezione tra questi ultimi.

Mentre risulta comprensibile che nessun contratto collettivo, in linea di principio, sfugga – e possa sfuggire – alla verifica giudiziale. Sarebbe in effetti molto difficile giustificare un orientamento, volto a dare attuazione all'art. 36 della Costituzione, che, a fronte in ipotesi di parità di trattamenti retributivi, censuri un contratto collettivo invece dell'altro, perché sottoscritto da sindacati non rappresentativi.

Cosicché credo resti pure oggi ferma la fondamentale funzione di promozione della contrattazione collettiva, da sempre connessa all'applicazione giurisprudenziale dell'art. 36 della Costituzione. Con un effetto anzi di rafforzamento, nel complesso contesto già descritto, dei cd. contratti "*leader*", sottoscritti cioè dalle organizzazioni sindacali dei datori e lavoratori storicamente presenti e ben più consolidate: perché appare di tutta evidenza, risultando confermato pure dalla prima giurisprudenza successiva, come siano innanzitutto i contratti collettivi cd. "alternativi" ad essi, a rischiare di subire la censura giudiziale (43).

Alcuni elementi sembrano comunque a questo punto acclarati. A partire dal fatto che il trattamento retributivo del contratto collettivo nazionale di categoria per i dipendenti delle imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari, rinnovato nel 2013, venga ritenuto non conforme all'art. 36 della Costituzione (44).

(43) Nella giurisprudenza successiva mai in effetti si fa rinvio alla disciplina retributiva contenuta in un contratto collettivo sottoscritto da sindacati diversi da quelli storici. Si vd. *infra* il par. 6.

(44) Come confermato nella giurisprudenza successiva. Si vd. *infra* il par. 6. Cfr. pure la nota 63, quanto alle evoluzioni successive della disciplina contrattuale.

A proposito di cosa renda d'altra parte "adeguato" il trattamento salariale previsto da un contratto collettivo, le sei pronunce individuano un punto di riferimento molto preciso in negativo (45): si tratta del «valore soglia di povertà assoluta». Il cui rispetto deve essere verificato, del tutto comprensibilmente, con riferimento alla retribuzione netta e non lorda; considerando inoltre le sole voci certe della retribuzione, non quelle eventuali.

In tal modo comunque viene fatto riferimento ad un valore economico senz'altro inferiore a quello imposto dall'art. 36 della Costituzione, come le stesse pronunce commentate esplicitamente sottolineano. Basti considerare come lo stesso criterio di "sufficienza" imponga il confronto con «una esistenza libera e dignitosa» (ove si considerino pure «beni immateriali») e non con la mera sussistenza (connessa invece al «valore soglia di povertà assoluta»).

Non viene però precisamente individuato il vero e proprio "minimo idoneo", ai sensi dell'art. 36 della Costituzione.

La Suprema Corte, nel tentativo di suggerire al giudice di merito corrette metodologie di approccio, rinvia soprattutto a quanto stabilito dal Considerando 28 della Direttiva n. 2022/2041/Ue. Precisando però anche come il primo dei parametri di riferimento debba essere rappresentato «da altri contratti collettivi di settori affini o per mansioni analoghe», secondo le tre pronunce che cassano le Corti di Appello; mentre le altre tre sentenze si riferiscono a contratti collettivi nazionali di categoria che regolano «un settore merceologico analogo o affine a quello oggetto di causa» (46). Sul presupposto tuttavia che pure questi diversi contratti stabiliscano retribuzioni adeguate!

Una volta di più allora, come individuare la "soglia minima di idoneità"? Su tale centrale aspetto non sono poche le incertezze che restano.

È possibile che tutto si assesti e resti all'incirca come prima, a proposito dei cd. contratti "*leader*". Mentre la vicenda del Ccnl per i dipendenti delle imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari, finisce con l'essere considerata eccezionale ed anomala, in un contesto nel complesso ritenuto rassicurante (47).

Le non poche sollecitazioni, presenti nelle sei pronunce, sulle funzioni che il salario svolge, potrebbero invece condurre in altre direzioni: ad esempio verso la selezione di contratti collettivi di riferimento che – senza appartenere a settori del tutto diversi – si lascino però preferire per il compenso (significativamente) superiore assicurato. Anche se in questo modo potrebbe

(45) Si vd. i punti 13-15 della argomentazione.

(46) Si vd. pure la nota 37.

(47) In questa ottica risulta oltre modo indicativo il documento *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, pubblicato e diffuso dal Cnel in data 4 ottobre 2023.

emergere appunto una delegittimazione di diversi ulteriori contratti collettivi "*leader*" (48)!

Occorre dunque attendere le evoluzioni della giurisprudenza di merito. Senza escludere la possibilità di ulteriori pronunciamenti, con interventi chiarificatori, della stessa Corte di Cassazione.

6. — *La giurisprudenza immediatamente successiva* — Trascorsi circa tre anni dalle sei pronunce della Suprema Corte, merita provare a verificare che tipo di evoluzione sia emersa nella giurisprudenza, soprattutto a proposito di alcuni dei profili problematici ora indicati.

Intanto la Corte di Cassazione, per quel che consta, non ha avuto più occasione di ritornare sul tema definibile della "prescrittività" della regolamentazione contenuto in un contratto collettivo "*leader*", in fatto o in diritto, ai fini della applicazione dell'art. 36 della Costituzione (49).

Nelle non numerose pronunce dei giudici di merito deve d'altra parte essere innanzitutto sottolineato che il Ccnl per i dipendenti delle imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari è stato costantemente censurato, come poteva ragionevolmente essere immaginato, sia pure sulla base di argomentazioni e valutazioni non del tutto coincidenti, su cui si tornerà (50).

Emblematico al riguardo quanto accaduto di fronte al Tar della Lombardia. Il giudice amministrativo infatti, nel settembre 2023, poco prima dell'intervento della Cassazione – chiamato a pronunciarsi su di un ricorso per

(48) Si vd. così ad esempio la tesi che fa riferimento alla «media delle retribuzioni previste per il livello di inquadramento più basso dai Ccnl del settore di riferimento o di quelli affini», sostenuta da G. Calvellini, *Il giudizio di adeguatezza della retribuzione nella recente giurisprudenza di merito*, in *RGL*, 2025, II, 381 ss. Cfr. pure G. Orlandini, *La via giurisdizionale al salario minimo, op. cit.*, 126.

(49) Un tema di conflitto tra contratti collettivi volti a disciplinare il rapporto di lavoro di soci di cooperativa, sottoscritti entrambi da sindacati aderenti alle principali confederazioni, è stato affrontato e risolto attraverso una analisi dei rispettivi ambiti di applicazione, in connessione alle mansioni in concreto svolte dal lavoratore che ha introdotto la causa. Cfr. Cass. 24.9.2025, n. 32123. Si tratta del Ccnl trasporto merci logistica, applicato dal datore di lavoro, e del Ccnl cooperative alimentari, che il giudice ritiene invece corretto riferimento, ai sensi dell'art. 36 della Costituzione, come dell'art. 3, legge n. 142 del 2001.

(50) Si vd. G. Calvellini, *op. cit.*, 383 ss. Qui riferimenti a dodici sentenze, diverse tra le quali presentate come inedite: T. Bari 13.10.2023; T. Cagliari 8.2.2024; T. Roma 8.3.2024; T. Bari 19.3.2024; C. App. Napoli 21.3.2024; T. Milano 17.2.2024; T. Milano 20.6.2024; T. Milano 20.3.2025; T. Vicenza 15.4.2025; C. App. Bari 17.6.2025; C. App. Bari 7.7.2025; T. Roma 25.11.2025. A queste è possibile aggiungere T. Milano 11.12.2023 e T. Lodi 14.12.2023, menzionate da L. Imberti, *op. cit.*, 214.

l'annullamento di un verbale di disposizione dell'Ispettorato del lavoro, avente ad oggetto «la corresponsione ai soci-lavoratori dipendenti […] delle differenze retributive rideterminate secondo le tabelle retributive previste dal Ccnl "Multiservizi"» (mentre il datore aveva appunto applicato il Ccnl per i dipendenti delle imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari; e per il vero neanche integralmente (51) – accoglie il ricorso della società cooperativa, non rinvenendo nel caso di specie «irregolarità» e tantomeno violazioni dell'art. 36 della Costituzione (52). Subito dopo le sentenze invece, nel novembre del medesimo anno – in una causa volta ora a richiedere l'annullamento di un verbale di gara, con cui era stata stabilita l'esclusione di un Consorzio nazionale di società cooperative, a fronte di quantificazione dei costi di manodopera realizzata in connessione ad un «mansionario» errato ed in applicazione appunto del Ccnl per i dipendenti delle imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari – respinge il ricorso. Con la precisazione che l'amministrazione ha «un potere di sindacato diretto del Ccnl di lavoro proposto al fine di accertare, con atto motivato, che il livello stipendiale proposto sia conforme all'art. 36 Cost., in quanto norma costituzionale di applicazione immediata e diretta» (53).

A proposito invece delle poche vicende che hanno riguardato Ccnl diversi, l'unico contratto "*leader*" delegittimato è stato quello concernente il trasporto aereo, in tal caso peraltro assieme anche al contestuale contratto di secondo livello per il personale di *Ita Airways*, in una pronuncia che è

(51) È stato infatti nell'occasione corrisposto il solo «salario fondamentale e di base», in considerazione della dichiarazione di uno stato di crisi, secondo l'Ispettorato del lavoro peraltro «insussistente». Cfr. l'art. 6, c. 1, lett. *d*, l. 3.4.2001, n. 142, sulle possibilità di «riduzione temporanea dei trattamenti economici integrativi» dei soci, in caso appunto di crisi della società.

(52) Innanzitutto poiché il contratto collettivo per i dipendenti delle imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari, si argomenta nella sentenza, «appare appropriato rispetto all'attività svolta» (più del contratto "Multiservizi", che si riferisce pure ad imprese operanti in ambiti diversi) e «sottoscritto dai sindacati di settore maggiormente rappresentativi», ciò servendo a scongiurare «il rischio dell'applicazione dei "contratti cc.dd. pirata"». Inoltre considerando che il medesimo contratto collettivo «è stato preso a riferimento dal Ministero del lavoro nella predisposizione delle tabelle relative alla determinazione del costo orario delle prestazioni da applicare in sede di verifica della congruità delle offerte presentate in sede di partecipazione agli appalti pubblici» (compresi quelli dell'Ispettorato del lavoro, pare si diverta il giudice a sottolineare!). Così Tar Lombardia 4.9.2023, n. 2046. Cfr. in materia A. Lassandari, *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, in *RGL*, 2023, I, 534 ss.

(53) Si vd. ora Tar Lombardia 28.11.2023, n. 2830. Cfr. su entrambe le pronunce L. Imberti, *op. cit.*, 209 ss.

difficile immaginare possa rappresentare un generale punto di riferimento, sia per le forti peculiarità del settore in cui opera (54); sia per le perplessità, che in alcuni passaggi argomentativi suscita (55); sia soprattutto perché, con soluzione appunto difficilmente "esportabile" in altri ambiti, la società viene condannata a corrispondere l'importo più elevato, già previsto nel contratto individuale di assunzione.

Nelle altre pronunce ad essere dichiarati non conformi all'art. 36 della Costituzione, pare invece siano sempre stati contratti "alternativi" a quelli sottoscritti dai sindacati storici: in particolare il Ccnl *facility management* sottoscritto da Unicoop e Ugl e il Ccnl per il settore commercio firmato da Anpit e Cisal (56).

Quanto poi ai profili di argomentazione giuridica, se non è possibile dire che alcuni orientamenti si siano stabilizzati e tantomeno che le criticità e i dubbi sollevati in dottrina, anche a proposito dei rischi di "soggettivismo" giudiziale, siano stati superati, credo non emerga neanche un quadro complessivo così incerto e negativo.

I Ccnl sono stati comunque quasi sempre ritenuti inidonei a dare attuazione all'art. 36 della Costituzione, perché inferiori (57) o anche «di poco superiori» alla soglia di povertà indicata dall'indice Istat (58), principale

(54) Cfr. C. App. Milano 3.1.2024, cit. alla nota 21, su cui si vd. pure M. Tufo, *Nuove turbolenze per Ita Airways: i salari della compagnia di bandiera sono "incostituzionali"*, in *D&L Flash*, 2024, 16 ss. In tale ambito assume in effetti rilievo l'art. 203, c. 1, del d.l. n. 34 del 19 maggio 2020, convertito con legge n. 77 del 17 luglio. Nello stesso tempo il Ccnl censurato, in un settore dove operano pochi grandi operatori, quasi tutti stranieri, è «l'unico […] vigente (almeno sul piano formale, dato che in concreto ITA Airways è il solo vettore associato ad Assoaereo, federazione firmataria della parte specifica Vettori sul lato datoriale)», così M. Murgo, *op. cit.*, 806. Si rinvia al contributo di M. Tufo sul "trasporto aereo", in questo volume. Si vd. comunque in materia E. Gragnoli, *La nuova regolamentazione del trattamento economico dei dipendenti delle imprese di trasporto aereo*, in *Rivista italiana di diritto del turismo*, 2020, 483 ss.; C. Tincani, *La disciplina del rapporto di lavoro del personale di volo e il principio di specialità*, in *VTDL*, 2017, 755 ss.; M. Tufo, *Tecniche di rinvio*, *op. cit.*, 75 ss.

(55) La principale delle quali pare data dall'esclusivo riferimento alle voci fisse della retribuzione. Con mancata considerazione del *quantum* complessivamente percepito dal lavoratore e dunque delle stesse indennità operanti durante le ore di volo, in un contesto che però non può far ritenere queste ultime esterne alla normale esecuzione della prestazione di lavoro. Cfr. pure M. Murgo, *op. cit.*, 808 ss.

(56) Cfr. G. Calvellini, *op. cit.*, 388 ss. Si tratta di C. App. Firenze 12.12.2023 quanto al primo Ccnl; di T. Roma 1.4.2025 e 15.5.2024, a proposito del secondo Ccnl.

(57) Sicuramente rientrano in questo ambito alcune pronunce che calcolano la soglia di povertà assoluta considerando il numero dei familiari a carico, come peraltro la legge stabilisce. Cfr. T. Bari 13.10.2023 e C. App. Napoli 21.3.2024.

(58) Così le tre pronunce citate alla nota 56. C. App. Firenze 12.12.2023, ma anche

fattore considerato (59). Anche se sovente vengono menzionati pure altri indicatori, tratti normalmente dalle argomentazioni della Suprema Corte: e tra questi merita prima di tutto considerare «l'ammontare della retribuzione prevista per mansioni analoghe da altri Ccnl dello stesso settore o di categorie affini» (60).

Mentre il trattamento retributivo applicato, a seguito della pronuncia di censura, è stato individuato con riferimento ad un Ccnl diverso, opzione indicata come principale e preferenziale già dalla Suprema Corte, senza mai considerare le alternative pure qui menzionate, salva l'eccezione della assai peculiare vicenda *Ita Airways* già descritta (61); scelto solo tra contratti "*leader*" con ambito di applicazione ritenibile conferente, nella selezione per lo più privilegiandosi quello che garantisce importi retributivi più vicini al Ccnl censurato. Limitando dunque in tal modo quanto più possibile la portata della valutazione di non conformità alla Costituzione dei contratti "*leader*", per un verso; gli oneri nei confronti dell'impresa condannata nella causa, sotto altro profilo.

È però vero che in taluni casi neanche i Ccnl selezionati hanno trattamenti retributivi superiori alla stessa soglia di idoneità individuata dai giudici, questo producendo una inaccettabile contraddizione e costituendo probabilmente il limite maggiore emerso nella giurisprudenza successiva di merito (62).

T. Roma 1.4.2025, fanno riferimento rispettivamente alla soglia di povertà individuale in una città media del centro Italia nonché in un comune del Lazio al di fuori di Roma, pari rispettivamente a 800 euro e a 852 euro netti al mese. T. Roma 15.5.2024 si limita a sottolineare il trattamento significativamente deteriore, rispetto ad altro Ccnl sottoscritto dai sindacati storici, che il Ccnl censurato garantisce. Cfr., pure C. App. Milano 3.1.2024, su cui si vd. la nota 54, che ritiene inadeguato il trattamento retributivo considerato, perché prossimo «alla soglia di povertà» ma anche «al reddito di cittadinanza» e all'innovativo fattore della idoneità a consentire «l'accesso al patrocinio a spese dello Stato». Così pure T. Vicenza 15.4.2025, sempre in riferimento ad un abitante residente ora in un piccolo Comune lombardo, ove vengono pure valorizzati la «soglia prevista per il riconoscimento dell'invalidità civile» e il trattamento retributivo dell'«offerta di lavoro ritenuta congrua». Cfr. pure G. Calvellini, *op. cit.*, 383 ss.

(59) Poche sentenze rifiutano invece tale parametro, perché ritenuto inidoneo. Così T. Milano 20.6.2024 e T. Milano 20.3.2025, ove viene fatto riferimento ad indicatori di carattere previdenziale e assistenziale.

(60) Cfr. G. Calvellini, *op. cit.*, 383 e 385. Accanto agli indicatori ulteriori citati nelle note che precedono, si menzionano pure «il minimale contributivo giornaliero; l'importo massimo della Naspi e della Cigo». Si vd. da ultimo L. Torsello, *Retribuzione e sicurezza sociale*, Giappichelli, Torino, 2024, 159 ss.

(61) Cfr. la nota 54.

(62) Così nelle vicende menzionate alla nota 57.

Senza sottovalutare i problemi esistenti, per provare a risolvere i quali di seguito verrà proposto un indirizzo interpretativo, non pare tuttavia affatto che il giudizio già dato in precedenza risulti in tal modo smentito. Lungi dall'indebolire l'autonomia collettiva, questa prassi applicativa, se sarà confermata, sembra rafforzarla: sia perché viene in tal modo prefigurato uno strumento ulteriore, al fine di limitare le insidie dovute ai contratti collettivi cd. "alternativi"; sia perché risulta possibile censurare eventualmente pure alcuni Ccnl "*leader*" (onestamente nel caso *sub iudice* indifendibili), senza però in alcun modo delegittimare il processo di contrattazione collettiva che vede protagonisti i sindacati storici. E proprio tale indirizzo giurisprudenziale potrebbe anche aiutare a trovare soluzioni più idonee e convincenti, a beneficio dei lavoratori: come per inciso avvenuto, proprio in occasione del rinnovo dell'ormai famigerato Ccnl per i dipendenti delle imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari (63).

7. — *Il permanente rilievo dei principi affermati dopo la definizione legale del «salario giusto». Una proposta interpretativa* — Non vi è dubbio in ogni caso sul fatto che la giurisprudenza con grande difficoltà possa individuare opzioni risolutive, rispetto ai problemi già evidenziati nei primi paragrafi. A causa dei limiti strutturali del proprio intervento come degli inevitabili margini di discrezionalità, che comunque la verifica di idoneità del trattamento retributivo da parte del giudice di merito, ai sensi dell'art. 36 della Costituzione, porta con sé (64).

È discussa infatti, oramai da diversi anni, l'opportunità di un intervento della legge (65). Anche se in alcuni dei casi giudicati dalla Suprema Corte ed ora commentati la legge era già presente, rinviando esattamente al contratto collettivo poi censurato (66). Mentre le proposte più convincenti, poiché introdotte con l'intenzione di non penalizzare la contrattazione collettiva, nel momento in cui pure rinviano a quest'ultima, prefigurano scenari che potrebbero far emergere "criticità" analoghe, se non identiche, a quelle sottolineate proprio dalla Suprema Corte (67).

(63) Il Ccnl in oggetto è stato rinnovato, il 4 aprile 2024, con un sensibile incremento proprio della retribuzione stabilita.

(64) Cfr. V. Bavaro, *Il giusto salario*, *op. cit.*, 81; E. Tarquini, *op. cit.*, 59.

(65) Si vd. quanto precisato nel contributo iniziale di V. Bavaro e G. Orlandini, in questo volume. Cfr. pure il par. 4 del mio ulteriore intervento in questo volume: *La dinamica retributiva nella contrattazione collettiva italiana*.

(66) Si fa riferimento alle vicende che vedono coinvolte società cooperativa e imprese appartenenti al settore aereo. Si vd. pure le note 16, 33, 34.

(67) Nel momento in cui ad essere selezionato, al fine di individuare il salario

Ebbene l'attuale Esecutivo ha pochi mesi addietro emanato un decreto legge, dove viene stabilito che «la contrattazione collettiva costituisce, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 36 della Costituzione, lo strumento per la determinazione del salario giusto, assicurando ai lavoratori un trattamento economico complessivo adeguato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato»; nello stesso tempo che il «salario giusto» va individuato con riferimento «al trattamento economico complessivo definito dai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro» (68).

Ci troviamo allora di fronte alla prima regolamentazione legale, volta ad introdurre un obbligo generale di garanzia di un determinato (e pur non esattamente quantificato) trattamento retributivo, nella storia della Repubblica. Con impatti di notevole rilievo proprio sull'orientamento giurisprudenziale costituitosi in applicazione dell'art. 36 della Costituzione, qui analizzato nelle sue evoluzioni più recenti.

Nel senso che i giudici – oggi devono e in futuro eventualmente – dovrebbero appunto fare riferimento, nel definire il "salario costituzionale", ai soli contratti collettivi "*leader*", selezionati dalla norma, come fino ad oggi comunque appunto frequentemente avvenuto. Soprattutto sarebbero però tenuti a condannare il datore a corrispondere il ben più ampio «trattamento economico complessivo», come individuato al c. 4-*bis* dell'art. 7: dunque ben oltre le tre voci storicamente e pressoché esclusivamente considerate fino ad oggi, secondo indirizzo che invece non è stato scalfito neanche dalle più recenti evoluzioni. Si fa riferimento, come ben noto, al minimo tabellare, alla indennità di contingenza e alla tredicesima mensilità (69).

Pure in tale contesto resterebbe però con ogni probabilità ferma la possibilità di una censura dei contratti "*leader*" selezionati da questa recentissima normativa, per violazione del parametro di sufficienza, in applicazione dei

---

minimo legale spettante, è in particolare un contratto collettivo sottoscritto da sindacati comparativamente più rappresentativi nella categoria. Cfr. sulla categoria da ultimo G. Centamore, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bup, Bologna, 2020 e M. Ferraresi, *La categoria contrattuale nel diritto del lavoro italiano*, Cedam, Padova, 2020.

(68) Così l'art. 7 del d.l. n. 62 del 30 aprile 2026, poi convertito con modificazioni dalla l. n. 112 del 25 giugno 2026, su cui si sono immediatamente concentrate le attenzioni nel dibattito. Si vd. i riferimenti nella nota 65.

(69) Cfr. G. Centamore, *La giusta retribuzione*, *op. cit.*, e C. Ponterio, *Il ruolo della giurisprudenza*, *op. cit.*

principi molto chiaramente enunciati dalle sei pronunce della Suprema Corte. Ciò continuando a rendere molto importante provare ad affrontare le questioni, così come le incongruenze già descritte.

In tale ottica e prospettiva, anche tenuto conto della già illustrata prima giurisprudenza di merito, applicativa dei principi precisati nel 2023, sembra allora opportuno verificare l'idoneità del trattamento retributivo previsto da un contratto collettivo, quanto alle somme corrisposte fisse (70), al netto degli oneri fiscali e previdenziali (71), in relazione alla «soglia di povertà» e al «potere d'acquisto dei salari minimi».

Con riferimento dunque soprattutto, come di fatto sta avvenendo, al valore soglia di povertà assoluta", indice che tuttavia appare necessario quantificare introducendo due correzioni, rispetto alle generali previsioni, alla luce dell'impiego senz'altro esterno all'ambito per cui la nozione in oggetto sorge.

Si ritiene occorra intanto far riferimento allo specifico valore soglia individuato, nell'ipotesi in cui il lavoratore non abbia familiari conviventi a carico.

Questo peraltro è già in più casi avvenuto, probabilmente però alla luce della situazione di fatto *sub iudice*. Qui si ipotizza invece di considerare sempre e comunque solo tale indicatore, altrimenti emergendo palesi incongruenze, oltre a valori economici tali da rendere ipoteticamente non conforme al testo costituzionale gran parte dei Ccnl. Con la ulteriore stridente contraddizione, pure emersa in diverse occasioni, di finire con il selezionare Ccnl non idonei, esattamente come quelli censurati.

Inoltre sembra opportuno considerare un unico valore soglia, tra i molti potenzialmente operanti. E qui si propone di far riferimento al massimo stabilito, operante cioè nelle città metropolitane del nord Italia (per quel che si è compreso).

Si tratta di una scelta che appare equilibrata. Perché i lavoratori del centro e sud del Paese nonché dei comuni più piccoli sarebbero in tal modo favoriti dalla considerazione di questo parametro. Questo però in definitiva compenserebbe gli svantaggi soprattutto a loro derivanti, proprio dalla considerazione della soglia di povertà assoluta individuale: infatti sono plausibilmente superiori le possibilità di occupazione, per gli ulteriori componenti della famiglia, esistenti appunto nelle città metropolitane del nord Italia.

(70) Pur considerando opportuno, in determinati peculiari casi, andare oltre tale acquisizione. Cfr. la nota 55.

(71) E tenendo pure conto delle «detrazioni da lavoro dipendente», come indicato da G. Calvellini*, op. cit.*, 384.

In tal modo il valore soglia da considerare potrebbe essere dunque identico per l'intero Paese, come identica è la retribuzione prevista dai Ccnl. E potrebbero essere superate alcune delle perplessità giustamente sollevate in dottrina, sulla applicazione dell'indicatore (72).

Il medesimo dovrebbe poi essere incrementato, secondo una percentuale da precisare, in grado di individuare il valore economico dei "beni immateriali", più volte già menzionati. Anche comunque in carenza di tale operazione, peraltro non così difficile da realizzare, secondo *standard* oggettivi ed accettabili (73), quell'indirizzo giurisprudenziale che ritiene non idoneo il Ccnl con trattamento retributivo anche poco superiore alla soglia di povertà, si colloca intuitivamente nella medesima prospettiva.

Non credo allora sia precluso giungere ad indirizzi relativamente omogenei, su questi (o eventualmente anche diversi) presupposti. Né si tratterebbe della prima volta che una importante acquisizione di carattere ermeneutico-sistematico, anche con importanti effetti economici, trova proprio nelle prassi giurisprudenziali soluzioni che si stabilizzano (74).

In piena corrispondenza con quanto può essere letto nelle stesse sei sentenze, una volta accertata la ipotetica nullità della clausola collettiva, poiché inferiore alla "soglia di idoneità" così come ora individuata, dovrà infine essere applicato il trattamento retributivo di diverso contratto collettivo, "di settori affini o per mansioni analoghe", con valore economico superiore (o almeno pari) alla "soglia" medesima. Ciò consentendo di soddisfare pure il parametro di "proporzionalità", di cui all'art. 36 della Costituzione (75).

(72) Cfr. G. Orlandini, *La via giurisdizionale al salario minimo*, *op. cit.*, 117 ss.

(73) Si tratta di percentuale che probabilmente una ricognizione di carattere statistico appare in grado di precisare con qualche esattezza. Cfr. U. Carabelli, *op. cit.*

(74) Si pensi al tema in astratto davvero "irrisolvibile", solo che si consideri il piano dei principi coinvolti, della liquidazione del danno alla salute. Cfr. M. Franzoni, *Il danno risarcibile*, Giuffrè, Milano, 2004, 395 ss.

(75) Si vd. U. Carabelli, *op. cit.*

"ADEGUATO", "SUFFICIENTE", "POVERO", "BASSO", "DIGNITOSO": IL SALARIO IN ITALIA FRA PRINCIPI GIURIDICI E NUMERI ECONOMICI (*)

di *Vincenzo Bavaro*

SOMMARIO: 1. Premessa metodologica. — 2. Sul salario "adeguato" fra Direttiva n. 2022/2041/Ue e legislazione italiana. — 3. Il salario "sufficiente" nella determinazione giudiziale della busta-paga fra statistica economica e contratti collettivi. — 4. *Segue*. Il salario "sufficiente" nel soggettivismo della configurazione della retribuzione. — 5. Il salario "basso" e il salario "dignitoso" fra politica ed economia.

1. — *Premessa metodologica* — Il dibattito sulla questione salariale, sia sul piano scientifico sia sul piano politico, è incentrato quasi esclusivamente sull'aggettivo qualificativo del salario: "sufficiente" e "proporzionato", "adeguato" e "equo", "povero", "dignitoso", "giusto". In particolare, il dibattito giuslavorista s'interessa poco o nulla della (ri)definizione del concetto di «retribuzione» perché – presumo – sembrerebbe essere dato per acquisito, preferendo dibattere sulla "sufficienza" a garantire una vita dignitosa e "proporzionalità" alla quantità e qualità del lavoro svolto (*ex* art. 36 Cost.); ossia sulla "adeguatezza" cioè "equità" nella distribuzione salariale all'interno di ciascun mercato nazionale sì da consentire un tenore di vita dignitoso (si vd. Considerando 28 della Direttiva n. 2022/2041/Ue) (1).

Il dibattito sulla questione salariale che è in corso ci sembra già incanalato in questa prospettiva dal momento che verte tutto su quale debba essere l'istituzione giuridica idonea a determinare la retribuzione sufficiente a una vita dignitosa: il contratto collettivo? Quale contratto collettivo? Il Giudice?

(*) Il contributo è pubblicato in *RGL*, 2023, I, 510 ss.

(1) Un ampio repertorio di questo dibattito è consultabile già nella sezione tematica di *RGL*, 2019, I, con particolare riferimento a A. Lassandari, *Retribuzione e contrattazione collettiva*, 210 ss., M.V. Ballestrero, *Retribuzione sufficiente e salario minimo legale*, 235 ss., G. Centamore, *La giusta retribuzione nell'art. 36 Cost. o i dilemmi del giudice*, 274 ss., M. Novella, *Effettività del diritto alla retribuzione e attività di vigilanza*, 288 ss., oltre che – ancor più recente – nel numero antologico della rivista *LDE* composto da articoli pubblicati fra il 2022 e il 2023; fra le pubblicazioni più recenti riepilogative del dibattito cfr. S. Bellomo, *Lavoro e dignità economica: giustizia retributiva ed interventi di sostegno al reddito e all'occupabilità*, in *RIDL*, 2023, I, 215 ss. o il volume collettaneo P. Albi (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, Torino, 2023.

Direttamente la Legge? Quindi, sebbene il dibattito sembri incentrato sull'aggettivo della formula «retribuzione sufficiente», in realtà si dibatte sulle procedure attraverso le quali si determina la «retribuzione»; si dibatte sul "chi" determina e sul "come" si determina questa soglia minima di sufficienza per poi stabilire in "quale" valore economico si sostanzia.

Peraltro, che il discorso sulla sufficienza implichi un discorso sulla concettualizzazione della retribuzione stessa (cioè a dire sulla sua struttura e funzione) è dimostrato anche dal fatto che proprio i giuristi del lavoro (almeno una gran parte di essi) hanno rivendicato una doppia natura della retribuzione: assieme alla natura "mercantile" come corrispettivo del lavoro, espressa nel principio di proporzionalità economica, il principio della sufficienza retributiva implicherebbe che la retribuzione non sia soltanto un «mero corrispettivo» (2) determinato nel libero mercato, ma corrisponda anche a un «elemento esterno al mercato» (3) come imposizione al mercato di «principi sociali» (4).

La questione "sociale", sottesa a questa dottrina, sembra estranea alla questione economica del valore del lavoro, eppure la storia del lavoro c'insegna che le due questioni sono inestricabilmente intrecciate: il salario è espressione dell'assetto economico-politico (oggi del libero mercato del lavoro come ieri dell'economia feudale, ecc.) e la sua dinamica dipende dall'ordine giuridico per come esso si forma ed evolve nella società perché – parafrasando l'ineccepibile titolo di un libro di Natalino Irti (5) – ogni economia-politica trova espressione in un ordine giuridico che compone i suoi interessi in base ai differenti rapporti storico-sociali. Basterebbe richiamare alla memoria le lotte dei contadini nel Medioevo (*Wat Tyler's Rebellion*) del 1381 in

(2) T. Treu, *Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1968, 345: «il precetto [costituzionale] richiede un adattamento, se non un abbandono, dell'idea di retribuzione quale mero corrispettivo dell'attività lavorativa».

(3) L. Zoppoli, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1991, 185: col requisito della sufficienza, la retribuzione deve essere ancorata «non al valore di mercato della forza-lavoro (cd. valore di scambio), ma al livello di reddito necessario al lavoratore per condurre un'esistenza libera e dignitosa: cioè ad un elemento esterno al mercato, seppur inevitabilmente influenzato dai costumi e dalle concezioni prevalenti in ciascun momento storico (e da talune condizioni geo-economiche)».

(4) P. Pascucci, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, Franco Angeli, Milano, 2018, 41: «i principi del libero mercato […siano] temperati da principi sociali». Cfr. G. Zilio Grandi, *La retribuzione. Fonti struttura funzioni*, Jovene, Napoli, 1996; G. Roma, *Le funzioni della retribuzione*, Cacucci, Bari, 1997; S. Bellomo, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Giappichelli, Torino, 2002; M. Delfino, *Salario legale. Contrattazione collettiva e concorrenza*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019.

(5) N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 1998.

Inghilterra contro lo *Statute of Workers* che imponeva salari massimi, non superabili, nonostante la carenza di manodopera a causa della peste nera (6); oppure gli scioperi degli operai delle stamperie di Parigi e Lione della metà del '500 che rivendicavano proprio un significativo aumento del salario (7). Per poi arrivare all'età del capitalismo industriale, quello su cui si concentrarono gli studi di Beatrice e Sidney Webb che, in *Industrial Democracy*, citano un comunicato del sindacato inglese *Flint Glass Makers' Friendly Society* in cui si legge: «il nostro salario dipende dall'offerta di manodopera sul mercato; il nostro interesse è quindi quello di limitare tale offerta, ridurre l'eccedenza, far sì che i nostri disoccupati si trovino a proprio agio senza temere per l'indomani; fatto questo, abbiamo il controllo sull'eccedenza del nostro lavoro e non dobbiamo temere alcun datore di lavoro ingiusto» (8).

Nessuno può negare che il salario, da sempre, e di certo oggi nel capitalismo, è «un compromesso tra l'utilità dell'azienda e il tornaconto del prestatore di lavoro, cioè appunto la possibilità del suo sostentamento», come ebbe a scrivere un giurista del lavoro del calibro di Barassi (9). La questione, avantieri, ieri e oggi, sta tutta nel definire la soglia minima di quel «sostentamento» che non è negato da nessun modello economico. Secondo la teoria convenzionale, il "giusto" salario è quello derivante dall'incrocio fra domanda e offerta di lavoro. Presumo che, secondo questa teoria, lo *Statute of Workers* inglese sarebbe espressione anti-mercato perché impose un tetto al libero incrocio di domanda e offerta; allo stesso tempo, guarda con sospetto l'imposizione di una soglia minima inderogabile, sia che venga dalla legge sia dalla contrattazione collettiva (10). Nondimeno, anche questa teoria non può negare che c'è una soglia minima di valore economico necessario al sostentamento della forza-lavoro.

In questo senso, la teoria economica classica è più esplicita: «cos'è dunque il valore della forza-lavoro? Come per ogni altra merce, il suo valore è determinato dalla quantità di lavoro necessaria per la sua produzione. La

(6) Y. Moulier Boutang, *De l'esclavage au salariat*, Press Universitaire Francaise, Paris, 1998, in particolare 298.

(7) G. Lefranc, *Storia del lavoro e dei lavoratori*, Jaca Book, Milano, 1976, 179.

(8) S. Webb, B. Webb, *Industrial Democracy*, Longmans, Green and Co., London-New York-Bombay, 1902, 163 (traduzione mia).

(9) L. Barassi, *Il diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1949, vol. III, 5.

(10) Basta leggere F.A. Hayek, *La società libera*, Vallecchi editore, Firenze, 1969, 308: «Il maggior pericolo presentato dallo sviluppo attuale del sindacalismo è che, creando effettivi monopoli nell'offerta dei diversi tipi di mano d'opera, i sindacati impediranno alla concorrenza di agire da efficace regolatore della distribuzione di tutti i mezzi finanziari».

forza-lavoro di un uomo consiste unicamente nella sua personalità vivente. Affinché un uomo possa crescere e conservarsi in vita, deve consumare una certa quantità di generi alimentari… In più della quantità di oggetti di uso corrente, di cui egli ha bisogno per il suo proprio sostentamento, egli ha bisogno di un'altra quantità di oggetti d'uso corrente, per allevare un certo numero di figli… inoltre, per lo sviluppo della sua forza-lavoro e per l'acquisto di una certa abilità, deve essere spesa una nuova somma di valori» (11). Come si vede, il salario di *sussistenza* è espressione della sufficienza al sostentamento tenendo conto delle condizioni materiali del mercato del lavoro storicamente determinate alla riproduzione della forza-lavoro.

Ebbene, questo concetto di «sussistenza» usato dagli economisti è così differente dal concetto di «sufficienza» usato dai giuristi? La distinzione fra proporzionalità e sufficienza, fra società e mercato, fra diritto ed economia, è appropriata quando parliamo di salario (per non dire "in generale")? Anche questa domanda allude a una questione presente da diversi anni nella cultura giuslavorista soprattutto animata da chi ritiene che ci sia una differenza fra approccio giuridico (ovviamente, di tipo sociale) e approccio economico. Una questione che è forse posta male oltre che poco utile, soprattutto se trattiamo la questione salariale.

Il Diritto del Lavoro è il diritto che regola i rapporti economici nel mercato del lavoro che è il primo e più importante mercato nell'economia capitalistica. Le regole giuridiche sui rapporti di lavoro regolano un rapporto di scambio tipicamente capitalistico. Quindi, il Diritto del lavoro – quello che noi conosciamo – è ontologicamente un rapporto intrecciato con l'Economia. Le regole dell'uno sono regole dell'altro e siccome le norme regolano sempre dei fatti (per questo il cuore di una norma giuridica è la fattispecie, l'immagine di un fatto) dobbiamo sempre tenere presente che – nel caso che qui ci interessa – la retribuzione è prima di tutto un fatto, un valore economico della forza-lavoro in un determinato mercato. Il salario adeguato, la retribuzione sufficiente, è pur sempre un valore economico da attribuire alla forza-lavoro affinché sia sufficiente e adeguato.

Ebbene, la domanda è d'obbligo: i giuristi che, oggi, si interrogano sull'architettura istituzionale più idonea a stabilire il valore economico del lavoro dovrebbero limitarsi a stabilire se è preferibile che sia un contratto collettivo (ed eventualmente quale) o il Giudice o direttamente la Legge, oppure dovrebbero anche porsi il problema di sindacare, valutare e stabilire il valore economico che garantisce la sufficienza e l'adeguatezza? La domanda è necessaria perché è cosa ben diversa discutere su quale sia l'autorità salariale

(11) K. Marx (1898), *Salario, prezzo e profitto*, ed. Editori riuniti, Roma, 1984, 51.

più idonea a garantire il principio di sufficienza e adeguatezza dal discutere sul giudizio di insufficienza e inadeguatezza di un certo valore economico stabilito da una data istituzione (per esempio, il contratto collettivo). In questo secondo caso la differenza sta tutta in un elemento: la risposta non può limitarsi a indicare la fonte più adeguata ma deve anche indicare il valore economico adeguato.

2. — *Sul salario "adeguato" fra Direttiva n. 2022/2041/Ue e legislazione italiana* — L'esempio di questo duplice approccio lo troviamo nella Direttiva n. 2022/2041/Ue che li assume entrambi. Com'è noto – ma è bene ribadirlo – la Direttiva «istituisce un quadro per: a) l'adeguatezza dei salari minimi legali al fine di conseguire condizioni di vita e di lavoro dignitose; b) la promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari; c) il miglioramento dell'accesso effettivo dei lavoratori al diritto alla tutela garantita dal salario minimo ove previsto dal diritto nazionale e/o dai contratti collettivi». Il diritto a una retribuzione adeguata deve essere garantito sia nei casi in cui l'autorità salariale sia il contratto collettivo (preferibilmente nazionale di categoria o interconfederale) sia direttamente la legge. Pertanto, il principio di adeguatezza del salario per com'è sancito nell'ordinamento giuridico europeo non opta per l'una o l'altra istituzione regolativa (cfr. art. 1, c. 4, Direttiva n. 2022/2041/Ue); nondimeno, essa adotta due differenti parametri di valutazione dell'adeguatezza, a seconda che si tratti di salari minimi legali o contrattuali (12).

(12) Sulla Direttiva, cfr. V. Bavaro, S. Borelli, G. Orlandini, *La proposta di Direttiva sul salario adeguato nell'Unione Europea*, in *RGL*, 2022, I, 111 ss.; i contributi di S. Borelli, *La direttiva sui salari minimi adeguati nell'ambito della governance economica europea*; S. D'Ascola, *Genesi (politica) e contenuto (giuridico) della direttiva sui salari nel quadro della "nuova" Europa sociale*; R. Galardi, *La direttiva salari come opportunità*; G. Orlandini, *Gli obblighi di promozione della contrattazione collettiva nella direttiva sui salari minimi adeguati, tra interpretazione teleologica e uso delle fonti internazionali*, P. Pascucci, *La direttiva sui salari minimi… e l'Italia*; M. Vitaletti, *Il salario minimo adeguato e l'impatto della direttiva sull'ordinamento italiano*, in P. Albi (a cura di), *op. cit.*, oltre alla sezione tematica di *DRI*, 2021, n. 1 (con contributi di T. Treu, *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*; G. Proia, *La proposta di direttiva sull'adeguatezza dei salari minimi*; E. Menegatti, *Il salario minimo nel quadro europeo e comparato. A proposito della proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*; L. Ratti, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nella prospettiva di contrasto all'*in-work poverty) e n. 2 (con contributi di Z. Adams, *La proposta di direttiva UE relativa ai salari minimi adeguati: ripensare la funzione sociale dei salari minimi*; M. Weiss, *Il salario minimo legale in Germania*; A. Bugada, *Considerazioni globali sul salario minimo (in Francia e altrove)*; E. Rojo Torrecilla, *L'applicazione della (futura?) direttiva europea sui salari minimi in Spagna. Riflessioni generali*; S. Schwertner, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati. Prime valutazioni e implicazioni per l'Austria*, M. Barbieri, *La*

Nel caso dei Paesi in cui il salario minimo è stabilito direttamente dalla Legge o da altra Autorità governativa, l'adeguatezza ha come parametro di riferimento valori economici determinati indicati nell'art. 5 della Direttiva: «gli Stati membri utilizzano valori di riferimento indicativi per orientare la loro valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi legali»; pertanto, pur essendo indicativi, la soglia di adeguatezza consiste in valori economici. Perciò, «a tal fine, possono utilizzare valori di riferimento indicativi comunemente utilizzati a livello internazionale, quali il 60% del salario lordo mediano e il 50% del salario lordo medio, e/o valori di riferimento indicativi utilizzati a livello nazionale». Torneremo in seguito su questi numeri; per adesso limitiamoci ad osservare che l'adeguatezza del salario fissato per legge è valutata comparando valori economici.

Invece, nel caso dei Paesi in cui non c'è un salario minimo per legge, la Direttiva presume l'adeguatezza del salario fissato dai contratti collettivi, senza porre un valore economico di riferimento. Questa presunzione è giustificata nella Direttiva, nel Considerando 13 in cui si legge: «nella maggior parte dei casi la tutela garantita dal salario minimo prevista nei contratti collettivi per le occupazioni a bassa retribuzione è adeguata e garantisce pertanto un tenore di vita dignitoso, dimostrandosi inoltre un mezzo efficace per ridurre la povertà lavorativa». Analoga affermazione troviamo nel Considerando 16 allorché si riconosce che «una solida contrattazione collettiva, in particolare a livello settoriale o intersettoriale, contribuisc[e] ad assicurare una tutela garantita dal salario minimo adeguata» ragion per cui vengono additate le politiche nazionali che indeboliscono la contrattazione o che non la promuovono adeguatamente. Ancor più esplicito appare il Considerando 22 secondo cui «il buon funzionamento della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari è uno strumento importante attraverso il quale garantire che i lavoratori siano tutelati da salari minimi adeguati che garantiscano quindi un tenore di vita dignitoso» fino al punto di riconoscere che, anche nei Paesi con salario minimo legale, è la contrattazione collettiva a sostenere l'andamento generale dei salari e, quindi, a migliorare l'adeguatezza dei salari minimi legali in quanto sono parametrati a una percentuale che dipende dalla massa salariale complessiva (il salario mediano) generalmente

proposta di direttiva sul salario minimo legale: opportunità e limiti; A. Bellavista, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati. L'Europa sociale ad una svolta* e M. Delfino, *Proposta di direttiva, tutela giuridica dei salari e nodi della contrattazione collettiva in Italia*). Sulla proposta originaria si vd. A. Lo Faro, *La proposta europea per 'salari minimi adeguati'*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT*, 2022 e P. Pascucci, V. Speziale, *Spunti sul salario minimo dopo la proposta di direttiva Ue*, in *DLRI*, 2021, 761 ss.

frutto di contrattazione (13). Per questa ragione, quando il salario minimo è di natura contrattuale, la Direttiva pone un altro vincolo che non attiene all'adeguatezza salariale (ritenuta implicita nei salari contrattuali) ma impone vincoli riguardo al tasso di copertura contrattuale (14).

Nella disciplina giuridica europea, dunque, l'adeguatezza salariale è declinata secondo due differenti prospettive: da una parte, selezionando la fonte di determinazione del salario (presumendo che la retribuzione dei contratti collettivi settoriali e intersettoriali è adeguata, tant'è che proprio per questa ragione impone un limite minimo di necessaria applicazione dei contratti a copertura almeno dell'80% dei lavoratori); dall'altra parte, nel caso di determinazione legale del salario minimo determinando un valore economico di riferimento (coincidente con la soglia di povertà per com'è rilevata dagli indicatori internazionali o comunque da altri indicatori, come pure si dirà nel prossimo paragrafo).

Attualmente, l'ordinamento giuridico italiano – com'è noto – si colloca nella prima prospettiva, sia per opera della giurisprudenza, sia per opera della legislazione speciale perché entrambe prendono a riferimento la retribuzione prevista dai contratti collettivi nazionali di categoria, seppur selezionati sulla base della maggiore rappresentatività comparata.

Riguardo alla giurisprudenza, senza analizzare nel dettaglio la complessità argomentativa della più recente giurisprudenza di Cassazione sull'attuazione dell'art. 36 Cost. (15), si può comunque affermare che fin dagli anni '50, la giurisprudenza ha rivendicato il compito di garantire l'applicazione della retribuzione sufficiente ma «per assolvere a quel compito le tariffe salariali, stabilite dalle Associazioni professionali interessate, offrirebbero il termine più idoneo di riferimento» (16). Si tratta di un riferimento che, come si dirà nel prossimo paragrafo, pur con le dovute precisazioni, resta comunque ancora valido anche nella più recente giurisprudenza.

(13) La Commissione l'aveva espressamente scritto anche nella Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo e al Comitato economico e sociale del 14 gennaio 2020 con la quale avviò il procedimento conclusosi con la Direttiva n. 2021/2041/Ue, scrivendo che «una contrattazione collettiva ben funzionante tra i datori di lavoro e i sindacati è un modo efficace per fissare salari minimi adeguati ed equi, in quanto lavoratori e datori di lavoro sono coloro che meglio conoscono il loro settore e la loro regione».

(14) Sul punto rinvio a G. Calvellini, A. Loffredo, *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, in *RGL*, 2023, I, 577 ss.

(15) Rinvio a A. Lassandari, *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, in *RGL*, 2023, I, 531 ss.

(16) Cass. 12.5.1951, n. 1184 e Cass. 21.2.1952, n. 461.

Nella stessa prospettiva di considerare adeguato il salario previsto dai contratti collettivi nazionali di categoria selezionati in base alla maggiore rappresentatività comparata, si colloca una varia legislazione speciale. Grazie alla recente giurisprudenza, è ben noto l'art. 7, c. 4, d.l. n. 248/2007 sui soci lavoratori delle cooperative cui garantire «i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria» norma che ha passato il vaglio di costituzionalità in quanto considerata norma attuativa dell'art. 36 Cost. (17). Per questa stessa motivazione potremmo considerare come espressione di adeguatezza e sufficienza «il trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015» per i dipendenti degli enti del Terzo Settore, previsto dall'art. 16, c. 1, d.lgs. n. 117/2017 (18), oppure i «trattamenti retributivi, comunque, non inferiori a quelli minimi stabiliti dal contratto collettivo nazionale del settore stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative al livello nazionale» per i dipendenti dei vettori aerei e delle imprese che operano nel trasporto aereo sul territorio italiano previsto dall'art. 203, c. 1, d.l. n. 34/2020 (19).

La prospettiva dell'adeguatezza salariale nel rinvio ai contratti collettivi, a ben vedere, non è una novità introdotta dalla Direttiva n. 2022/2041/Ue ma ha un precedente nella Direttiva n. 1996/71/Ce in materia di distacco transfrontaliero (come risulta modificata dalla Direttiva n. 2018/957/Ue). L'art. 3, par. 1, della Direttiva stabilisce che gli Stati membri provvedono affinché le imprese garantiscano ai lavoratori distaccati nel loro territorio le condizioni di lavoro e di occupazione relative a varie materie, fra cui la «retribuzione, comprese le maggiorazioni per lavoro straordinario». In questa sede occorre sottolineare il fatto che nel paragrafo 8 del medesimo articolo

(17) Rinvio a C. cost. 26.3.2015, n. 51 e ai commenti di M. Barbieri, *In tema di legittimità costituzionale del rinvio al Ccnl delle organizzazioni più rappresentative nel settore cooperativo per la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente*, in *RGL*, 2015, II, 493 ss.; S. Laforgia, *La giusta retribuzione del socio di cooperativa: un'altra occasione per la Corte costituzionale per difendere i diritti dei lavoratori ai tempi della crisi*, in *ADL*, 2015, 928 ss.; G. Centamore, *Contratti collettivi "qualificati" e trattamento economico dei soci lavoratori di cooperativa: cronaca e implicazioni di una vicenda singolare*, in *Labor*, 2017, 233 ss.; G. Orlandini, *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 78/2015*, in *LD*, 2018, 7 ss.

(18) Cfr. A. Riccobono, *Lavoro e retribuzione nel Terzo Settore: appunti e disappunti*, in *VTDL*, 2017, 1065 ss.

(19) Cfr. E. Gragnoli, *La nuova regolazione del trattamento economico dei dipendenti delle imprese del trasporto aereo*, in *Rivista italiana di Diritto del turismo*, 2020, 483 ss.

viene precisato che «in mancanza di un sistema di dichiarazione di applicazione generale di contratti collettivi o di arbitrati di cui al primo comma, gli Stati membri possono, se così decidono, avvalersi: dei contratti collettivi o arbitrati che sono in genere applicabili a tutte le imprese simili nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate, e/o dei contratti collettivi conclusi dalle organizzazioni delle parti sociali più rappresentative sul piano nazionale e che sono applicati in tutto il territorio nazionale». Coerentemente, l'art. 4, c. 1, lett. *c*, del d.lgs. n. 136/2016 ha ribadito lo stesso concetto richiamando i contratti collettivi selezionati secondo il consolidato criterio della maggiore rappresentatività comparata delle parti firmatarie (cfr. art. 2, lett. *e* del medesimo decreto).

Nel dibattito giuslavorista italiano, come si è accennato in precedenza, una delle questioni poste per criticare questo modello di garanzia di una retribuzione adeguata attiene all'incerto e comunque discutibile criterio di selezione dei contratti collettivi sulla base di indici presuntivi della rappresentatività delle parti firmatarie. In questa sede, non intendiamo discutere di questo aspetto limitandoci a rimandare all'ampio dibattito sul punto e osservando, comunque, che nella prassi, almeno in alcune di esse e grazie ad alcune indicazioni interpretative di natura amministrativa basate su orientamenti giurisprudenziali, questo requisito appare abbastanza efficace nella selezione, seppur con indici presuntivi (20).

Questa legislazione (europea e nazionale), però, offre anche un altro criterio per configurare la retribuzione adeguata; un criterio che riguarda direttamente il sostantivo e non solo l'aggettivo della formula "retribuzione adeguata e sufficiente". Si tratta di una questione che viene sovente trascurata ma che ha effetti di pregnante rilievo quando si tratta di andare a determinare il valore economico della retribuzione adeguata. La legge sui soci di cooperativa usa la formula «trattamenti economici complessivi», la legge sul terzo settore usa la formula «trattamento economico» mentre quella sul trasporto

(20) Il requisito selettivo della maggiore rappresentatività comparata viene spesso sollevato come un elemento di debolezza della legislazione italiana perché produrrebbe incertezza nella scelta del Ccnl di riferimento; Si tratta di un argomento molto diffuso in dottrina (per un riepilogo rinvio alla monografia di F. Di Noia, *Rappresentatività e contratto collettivo. Libertà, pluralismo ed esigenze regolative*, Giappichelli, Torino, 2022). Eppure, questo requisito pare essere efficace nella selezione dei Ccnl presi a riferimento per la retribuzione imponibile ai fini della contribuzione previdenziale, se teniamo conto dei dati risultanti dalle dichiarazioni dei datori di lavoro col modello Uniemens; dati da cui risulterebbe che i Ccnl selezionati in base al requisito legale della maggiore rappresentatività comparata sono nella quasi totalità quelli stipulati dalle Federazioni di Cgil, Cisl e Uil (sul punto, però, come detto, rinvio a G. Calvellini, A. Loffredo, *op. cit.*).

aereo «trattamenti retributivi», la legge sul distacco transfrontaliero indica la «retribuzione, comprese le maggiorazioni per lavoro straordinario».

Come si può notare, tutte queste disposizioni alludono alla controprestazione salariale che spetta ai lavoratori in base al contratto collettivo applicato. Questa legislazione speciale – seppur limitatamente ai propri ambiti di applicazione – definisce il salario adeguato, non soltanto riconoscendo l'autorità salariale negli attori del sistema di relazioni industriali selezionati sulla base della maggiore rappresentatività comparata, ma anche riconoscendo che il salario adeguato corrisponde a *tutto ciò* che la contrattazione collettiva prevede essere controprestazione retributiva del lavoro; insomma, *tutto ciò* che un lavoratore ha diritto di vedersi retribuito in base al Ccnl.

3. — *Il salario "sufficiente" nella determinazione giudiziale della busta-paga fra statistica economica e contratti collettivi* — Questa definizione della retribuzione da considerare adeguata, così come prescritta nella legislazione italiana, non corrisponde a quella sancita dalla giurisprudenza italiana, essendo divergente sotto due differenti profili.

Il primo profilo attiene al fatto che il ruolo rivendicato dalla più recente giurisprudenza di garante dell'art. 36 Cost. metterebbe in discussione la giurisprudenza tradizionale che, invero, ha sempre preso a riferimento la retribuzione prevista dai contratti collettivi. Non che nel recente passato non vi sia stato anche un orientamento teso a discostarsi da quanto previsto dai contratti collettivi nazionali, garantendo così una retribuzione inferiore a quella contrattuale, sebbene duramente criticata e oggi senza seguito (21). Nondimeno, l'approccio su cui si basava quest'orientamento interpretativo, cioè che la giurisprudenza può discostarsi da quanto previsto dai contratti collettivi essendo solo un parametro di riferimento, legittima comunque un certo soggettivismo interpretativo dei Ccnl nella parte in cui stabiliscono la controprestazione retributiva del lavoro.

In fin dei conti, questo approccio è stato adottato anche dalle recenti sentenze della Corte di Cassazione che sono oggetto di analitico commento in un articolo in questa sezione tematica (22). In questa sede mi limito solo a richiamare la tesi proprio di queste ultime sentenze in base alla quale, pur in presenza di interventi legislativi (indirettamente attuativi dell'art. 36 Cost. mediante il rinvio ai contratti collettivi selezionati, come nel caso delle leggi che ho prima richiamato), al Giudice spetta comunque il compito di verificare la conformità delle retribuzioni previste da questi Ccnl al principio

(21) Cfr. per tutti F. Liso, *Autonomia collettiva e occupazione*, in *DLRI*, 1998, 191 ss.
(22) A. Lassandari, *op. cit.*

costituzionale di "sufficienza". Alla base di questa tesi v'è la distinzione fra il principio di proporzionalità che garantisce ai lavoratori «una ragionevole commisurazione della propria ricompensa alla quantità e alla qualità dell'attività prestata» e il principio di sufficienza che dà diritto ad «una retribuzione non inferiore agli standards minimi necessari per vivere una vita a misura d'uomo», ovvero ad «una ricompensa complessiva che non ricada sotto il livello minimo, ritenuto, in un determinato momento storico e nelle concrete condizioni di vita esistenti, necessario ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa» (così Cass. 2.10.2023, n. 27711).

Nel porre questa distinzione la Corte di Cassazione prende a parametro di riferimento alcuni indicatori ben precisi: uno di questi è la soglia di povertà assoluta, non come limite fra salario sufficiente e insufficiente bensì per porre una ulteriore distinzione fra la soglia di povertà assoluta e la soglia di sufficienza che, invece, mirerebbe a garantire una vita dignitosa. Quindi, saremmo in presenza di tre diverse soglie: quella attuativa della proporzionalità, quella della sufficienza e quella della povertà assoluta.

La questione non è posta come petizione di principio perché la Cassazione fornisce indicazioni operative alla magistratura del lavoro: per esempio si raccomanda che il raffronto fra salari venga fatto tra un salario netto (e non al lordo delle imposte) e l'indice Istat di povertà (cfr. punto 14 della sentenza). Altri parametri di raffronto indicati sempre dalla Cassazione sono l'importo della Naspi, della Cig, la soglia di reddito per l'accesso alla pensione di inabilità, il reddito di cittadinanza; tutti parametri che indicano «somme minime utili a garantire al percettore una mera sopravvivenza ma non idonei a sostenere il giudizio di sufficienza e proporzionalità della retribuzione nei termini prima indicati» (punto 23). Infine, sulla scorta della Direttiva n. 2022/2041/Ue, la Cassazione richiama espressamente il parametro internazionale della soglia di povertà consistente nel 60% del salario lordo mediano (o 50% del salario lordo medio).

A questo punto mi pare estremamente interessante vedere come i giudici di merito possano applicare questi parametri di valutazione tanto più che una sentenza del Tribunale di Bari, del 13 ottobre 2023, ne ha dato attuazione. Il Tribunale richiama prima di tutto il parametro del «tasso di povertà assoluto», così come viene indicato dall'Istat, richiamando la definizione ufficiale data proprio da questo Istituto, cioè «il valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia, definita in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza», chiarendo che «una famiglia è assolutamente povera se sostiene una spesa mensile per consumi pari o inferiore a tale valore monetario».

Ebbene: il Tribunale di Bari parte dalla retribuzione netta percepita del lavoratore che ha fatto causa, un addetto alla guardiania, pari a 630,64 euro, cui veniva applicato il Ccnl Servizi fiduciari. Si tratterebbe di una paga netta che deriva dalla sottrazione dal minimo tabellare lordo previsto per il livello di inquadramento, cioè 930 euro cui sottrarre il 9,19% per la contribuzione previdenziale, e il 23% come aliquota Irpef.

Tralasciamo il fatto che, ad una attenta verifica, pare che la retribuzione lorda così indicata godrebbe di alcune detrazioni e *bonus* in quanto lavoro dipendente e ciò determinerebbe una retribuzione netta mensile di circa 850/900 euro. Questa questione non è capziosa, dal momento che – opportunamente – il Tribunale di Bari richiama precisi valori monetari per indicare la soglia di povertà assoluta sicché, tenuto conto della «posizione del ricorrente (nucleo familiare composto da 4 persone, 3 persone di età compresa fra 18 e 59 anni, e 1 persona fra 11 e 17 anni, residenti in un centro dell'area metropolitana del Mezzogiorno) [e del] valore monetario individuato dall'Istat […] pari per l'anno 2020 ad € 1.387,71 […], il raffronto tra i suddetti importi – retributivo netto percepito dal ricorrente e tasso soglia di povertà – dimostra in modo evidente che il primo è decisamente inferiore ad esso». Beninteso, pur calcolando correttamente la busta-paga mensile al netto, resta sempre una notevole differenza fra la soglia di povertà e il salario mensile.

Invece, il discorso cambia se prendiamo a riferimento gli altri parametri richiamati dal Tribunale: per esempio, il reddito Isee per accedere al reddito di cittadinanza, che è pari a 9.360 euro per un importo di reddito di 780 euro. Messa su questo piano, l'affermazione del Tribunale di Bari secondo cui «appare significativo che l'importo (massimo) mensile previsto dal d.l. n. 4/2019 al fine di garantire i livelli essenziali di assistenza e di contrasto alla povertà e alla disuguaglianza sia superiore all'importo netto della retribuzione mensile percepita dal ricorrente» è condivisibile se riteniamo che la busta-paga mensile netta sia di 630 euro; invece se la busta-paga al netto fosse di 850/900 euro allora si starebbe sopra questa soglia. Stesso discorso vale per l'altro parametro citato dal Tribunale di Bari, e cioè «l'offerta "congrua" di lavoro *ex* art. 4 d.l. n. 4/2019, pari ad € 858 netti mensili», tant'è che la retribuzione netta percepita del lavoratore ricorrente si configurerebbe già come una offerta congrua.

In ogni caso, questi argomenti non ci dicono con precisione quale debba essere la soglia minima inderogabile per assicurare una retribuzione "sufficiente": 789 euro del reddito di cittadinanza? 858 euro dell'offerta congrua? Oppure 1.387 euro se si tratta di unico stipendio in un nucleo familiare di 4 persone in una città metropolitana del Sud? Prendiamo in esame il criterio

sancito come parametro nella Direttiva europea. L'Istat (23), per l'anno 2021 prevede che «la soglia al di sotto della quale sono stati collocati i lavoratori a bassa retribuzione è di 12.093 euro annui lordi (il 60% del valore mediano della distribuzione)». Se dividiamo questa retribuzione annua finanche per sole 12 mensilità (e non 13) il salario mensile lordo è di 1.007 euro (che corrispondono a 5,82 euro all'ora). Se prendiamo a riferimento il XXII Rapporto Nazionale Inps presentato nel settembre 2023, utilizzando soltanto i dati Uniemens relativi al mese di ottobre 2022, la retribuzione mediana annua di un lavoratore *full time* è di 27.229 euro; da ciò deriva che la soglia di povertà è di 1.256 euro lordi al mese (cioè 7,26 euro all'ora). Come si vede si tratta di valori monetari di tutt'altra consistenza.

Insomma, se dobbiamo prendere a riferimento parametri numerici, occorre avere un criterio chiaro e oggettivo che conduca un Giudice a adottare un solo criterio per stabilire l'importo della busta-paga di un lavoratore, conforme alla Costituzione. Un criterio che, a ben vedere, è già adottato dalla giurisprudenza. Infatti, sia le sentenze di Cassazione sia – soprattutto – le sentenze di merito, dopo aver richiamato nelle motivazioni il principio della "sufficienza per una vita dignitosa" e che giustificherebbe anche lo scostamento dalle retribuzioni previste dai contratti collettivi qualificati (tesi enfatizzata per mettere in discussione l'autorità salariale del sistema di contrattazione collettiva), quando vanno a determinare il «trattamento retributivo rispettoso del parametro costituzionale dell'art. 36 Cost.» indicano – per esempio così ha fatto il Tribunale di Bari – «la retribuzione mensile e oraria prevista dal CCNL per i dipendenti da Proprietari di Fabbricati [che] appare, anche alla luce degli importi previsti dal legislatore per il beneficio assistenziale del reddito di cittadinanza, un parametro, oltre che coerente, congruo e ragionevole ai fini di determinare una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato dal ricorrente e sufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa (Trib. Torino 9 agosto 2019, n. 1128 e Trib. Milano 21.02.2023)».

È bene sapere che, in base alle tabelle retributive di quel Ccnl così come previste da gennaio 2022, al livello D1, la retribuzione è di 1.275 euro lordi al mese. Un importo sostanzialmente coincidente con la soglia di povertà derivante dai calcoli Inps e superiore alla soglia indicata da Istat; di certo si tratta di un importo superiore a tutti gli altri indicatori citati, tranne che all'indicatore di povertà assoluta previsto dall'Istat che è condizionato da variabili. Sicché, se si seguissero davvero questi altri indicatori si finirebbe per

(23) Audizione alla XI Commissione Lavoro della Camera de Deputati, il giorno 11 luglio 2023.

garantire a quel lavoratore ora uno stipendio più basso di quello che gli è stato riconosciuto, ora uno stipendio più alto, seppur condizionato da diverse variabili (geografiche, anagrafiche, familiari, ecc.). Resta il fatto che, con una certa difformità rispetto alla motivazione, il dispositivo della Giurisprudenza sembra invece confermare il pieno rinvio ai contratti collettivi per individuare le retribuzioni "sufficienti".

4. — Segue. *Il salario "sufficiente" nel soggettivismo della configurazione della retribuzione* — La Giurisprudenza, però, mentre sancisce il principio di sufficienza del trattamento retributivo ai fini di una vita dignitosa e che deve tradursi in un valore monetario, trascura del tutto un fatto che incide in modo molto rilevante quando si deve determinare la busta-paga di un lavoratore. Mi riferisco al fatto simboleggiato da un orientamento giurisprudenziale largamente maggioritario ben rappresentato – per esempio – da Cass. 20 gennaio 2021, n. 944 secondo cui «correttamente […] nello effettuare tale valutazione [cioè configurare la retribuzione spettante a un lavoratore], la Corte territoriale non ha compiuto una applicazione integrale e minuziosa di tutte le clausole contrattuali, ma ha considerato solo quelli che costituiscono il cd. minimo costituzionale, con esclusione degli istituti retributivi legati all'autonomia contrattuale (Cass. n. 15148 del 2008)». Secondo la Giurisprudenza, il salario sufficiente a garantire una vita dignitosa coincide soltanto col «minimo-retributivo […] ritenuto idoneo come parametro di riferimento, senza considerare le voci retributive di fonte tipicamente contrattuale, come per esempio i compensi aggiuntivi, gli scatti di anzianità (Cass. n. 17274 del 2004 e Cass. n. 26953 del 2016) e la quattordicesima mensilità (Cass. n. 12520 del 2004)».

Quest'affermazione è incomprensibile perché tutte le voci retributive sono di fonte contrattuale, a cominciare dal minimo retributivo che oggi alcuni Ccnl chiamano «paga base conglobata» mentre ieri erano minimi tabellari e indennità di contingenza (24). Per esempio, non si comprende qual è la differenza fra la natura contrattuale della tredicesima mensilità e la natura contrattuale della quattordicesima mensilità. Eppure, secondo una interpretazione della Cassazione, che pare essere largamente condivisa, sarebbe

(24) Critiche a questo approccio minimalista sono state già avanzate in passato da alcuni autori: P. Pascucci, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, Franco Angeli, Milano, 2018; F. Liso, *op. cit.*; M. Persiani, *La retribuzione tra legge, autonomia collettiva e determinazione giudiziale*, in *Quaderni di ADL*, 1998, 31 ss.; C. Zoli, *La retribuzione tra garantismo e flessibilità: recenti scenari contrattuali e giurisprudenziali*, in *DRI*, 2021, 19 ss.; S. Bellomo, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Giappichelli, Torino, 2002; G. Ferraro, *Retribuzione e assetto della contrattazione collettiva*, in *RIDL*, 2010, I, 693 ss.

«fondata […] la censura relativa alla inclusione della 14^ mensilità nella valutazione volta alla determinazione della giusta retribuzione» perché «in caso di adeguamento della retribuzione ai sensi dell'art. 36 Cost., la disciplina collettiva adottata come parametro, non può trovare applicazione automatica, soprattutto per quanto riguarda speciali istituti retributivi legati all'autonomia contrattuale (come ad esempio la quattordicesima mensilità, i compensi aggiuntivi ed integrativi dei minimi salariali)» (25). Quindi, è come se la tredicesima fosse "di fatto" una componente accostabile alla paga base fissa.

Ebbene, a seguire quest'approccio di tipo statistico dovremmo riconoscere che ci sono anche altre voci retributive previste dalla gran parte dei Ccnl che non sempre vengono incluse nella nozione di retribuzione costituzionale (per esempio gli scatti di anzianità). Peraltro, se andassimo ad analizzare in dettaglio tutte le voci che compongono la retribuzione contrattuale ci accorgeremmo che ci sono istituti che, pur denominati in modo differente, hanno la stessa funzione corrispettiva. Insomma, secondo questa giurisprudenza la formula «tariffe salariali» – quella usata nella originaria sentenza del 1952 prima citata – comprenderebbe solo alcune voci retributive.

Nel par. 2 ho già richiamato la legislazione nazionale che usa formule varie ma tutte allusive alla retribuzione cui ha diritto un lavoratore in base al contratto collettivo: «trattamenti economici complessivi» nella legge sui soci-lavoratori di cooperative; «trattamento economico» nella legge sul Terzo settore; «trattamenti retributivi» per il settore del trasporto aereo; «retribuzione, comprese le maggiorazioni per lavoro straordinario» nella legge sul distacco transfrontaliero.

Proprio quest'ultima legge ci permette di sottolineare una certa trascuratezza che connota anche l'attività amministrativa su questo specifico profilo. Infatti, il d.lgs. n. 136/2016, all'art. 7, obbliga il ministero del Lavoro a pubblicare sul sito istituzionale tutte le informazioni relative alle condizioni di lavoro, comprese – ovviamente – le informazioni sugli obblighi retributivi che, espressamente, fa riferimento alla «retribuzione e ai suoi elementi costitutivi». Ebbene, alla data in cui si sta scrivendo, sul sito istituzionale risultano presenti dati relativi a soli quattro contratti collettivi nazionali con pubblicazione delle sole tabelle retributive relative ai minimi (26). Eppure, se prendiamo ad esempio uno di questi Ccnl (il Ccnl Edili Ance), intanto si tratta di

(25) Cass. 9.6.2008, n. 15148.

(26) Alla data del 30.11.2023, sul sito https://distaccoue.lavoro.gov.it/ sono pubblicate le tabelle dei minimi contrattuali dei Ccnl Metalmeccanici industria con decorrenza 1.1.2015, Ccnl Imprese Edili ed affini con decorrenza 1.7.2015, Ccnl Logistica, Trasporto, Merci e Spedizioni con aggiornamento al 18.5.2021.

tabelle dei minimi contrattuali risalenti al Ccnl del 1° luglio 2015 e non a quelle aggiornate al rinnovo del 3 marzo 2022; ma – ecco il punto – si trascura che proprio quel Ccnl, all'art. 44, prevede una norma che indica quali sono gli «elementi del trattamento economico globale» (27), cioè la retribuzione prevista da quel Ccnl oltre al trascurare anche l'orientamento interpretativo fornito dall'Ispettorato nazionale del lavoro con la circolare n. 1/2017 che fa un elenco di voci non limitato ai minimi tabellari (28).

Un caso correttamente opposto lo troviamo nell'interpretazione amministrativa dell'art. 1, c. 1, l. n. 389/1989 secondo cui «la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza sociale non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione d'importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo». Ebbene, finanche l'ultima circolare Inps n. 11/2023 sui minimali contributivi, ribadisce esplicitamente che tutti i datori di lavoro devono versare i contributi in base ai «trattamenti retributivi» previsti dai contratti collettivi (selezionati in base alla maggiore rappresentatività comparata) precisando che «per trattamenti retributivi si devono intendere quelli scaturenti dai vari istituti contrattuali incidenti sulla misura della retribuzione».

Siamo ben consapevoli che quest'ultima è una circolare Inps finalizzata al calcolo dei contributi previdenziali così come – al contrario – si potrebbe dire che il sito istituzionale ministeriale sul distacco transfrontaliero si conforma all'orientamento restrittivo diffuso in giurisprudenza. Qui preme solo mettere in evidenza due aspetti: da una parte, l'ambiguità presente nell'attuale disciplina giuridica sul salario deriva, prima ancora che da una carenza di disciplina legislativa, da una variegata gamma di interpretazioni che hanno effetti rilevanti sulle buste-paga dei lavoratori che, in fin dei conti, è il criterio vero ed effettivo per valutare la "sufficienza" o "adeguatezza" della retribuzione. Come emerge da alcune recentissime ricerche (29), la differenza fra il valore monetario del minimo costituzionale giurisprudenziale e il valore del trattamento economico complessivo previsto dai contratti collettivi è consistente e, quando si parla di salario dignitoso andrebbe messo in evidenza.

(27) Cfr. l'art. 44 del Ccnl Edili Ance che prevede 18 voci retributive a costituire il trattamento economico globale.

(28) La sottolineatura di questa questione si deve a G. Orlandini, *Salari e contrattazione alla prova dei vincoli del mercato interno*, in *LD*, 2020, 285 ss.

(29) Cfr. G.A. Recchia in questo volume.

D'altra parte, resta sempre da chiarire la ragione per la quale la giurisprudenza, nel determinare la controprestazione economica cui è tenuto un datore di lavoro, cioè il valore economico della prestazione di lavoro stabilito da un contratto collettivo, insomma la «retribuzione», una volta che assume come parametro di riferimento proprio il contratto collettivo, non prenda in considerazione l'*insieme* degli istituti contrattuali che configurano la retribuzione. Si adombra il rischio di una violazione dell'art. 39 Cost. nel rendere efficace *ultra partem* tutto il trattamento economico contrattuale (30); ma la domanda è d'obbligo ed è sempre la stessa: perché dovrebbe essere legittimo applicare *ultra partem* l'indennità di contingenza e non l'e.d.r.? Perché sarebbe legittimo applicare *ultra partem* la tredicesima e non la quattordicesima? Se il fondamento delle prime è l'art. 36 Cost. non si comprende perché non dovrebbe valere lo stesso anche per le seconde. Si tratta di un orientamento ingiustificato tanto più di fronte alla corretta e condivisibile denuncia di salari contrattuali talvolta bassi al punto da rischiare di violare il principio costituzionale della sufficienza. Basterebbe riconoscere come costituzionale il «trattamento economico complessivo» e non un arbitrario minimo costituzionale per garantire al lavoratore in causa un salario più alto del minimo tabellare; se poi, comunque, sia dignitoso, è altro discorso.

5. — *Il salario "basso" e il salario "dignitoso" fra politica ed economia* — E proprio in questo contesto si colloca il dibattito innescato da una proposta di legge presentata in Parlamento sull'attuazione dell'art. 36 Cost. per una retribuzione "sufficiente" e "adeguata" (Proposta di Legge n. 1275 presentata alla Camera dei deputati da un gruppo di Deputati dei gruppi parlamentari di opposizione, da ora PdL opposizione) e dell'emendamento a questa Proposta presentato da deputati appartenenti ai gruppi parlamentari della maggioranza (da ora PdL maggioranza). Si tratta di due diverse proposte di legge cui vale la pena far cenno in conclusione commentandole con le stesse coordinate analitiche che abbiamo utilizzato finora, cioè l'assetto istituzionale normativo finalizzato all'attuazione del principio di "sufficienza" della retribuzione.

C'è un sostanziale punto in comune fra le due proposte e che consiste nel qualificare come retribuzione "sufficiente" e "proporzionata" attuativa dell'art. 36 Cost. il «trattamento economico complessivo» previsto da contratti collettivi selezionati in base al criterio della maggiore rappresentatività comparata. Quindi, il modello principale preso a riferimento dalle due proposte considera "adeguato" e "sufficiente" (tutto) il salario contrattuale.

(30) Da ultimo C. Ponterio, *Il ruolo della giurisprudenza nell'attuazione dell'art. 36 Cost.*, in P. Albi (a cura di), *op. cit.*, 41 ss.

Ciò detto, fra le proposte ci sono alcune differenze, di cui due sostanziali.

Innanzitutto, la definizione di «trattamento economico complessivo» nella Pdl opposizione viene affiancata dall'aggettivo «minimo» nella PdL maggioranza, richiamando la formula utilizzata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 51/2015 con la quale, come si è ricordato in precedenza, si è data legittimità costituzionale alla legge sulle cooperative. L'aggettivo «minimo» però, non va inteso come riferito ai minimi tabellari perché, altrimenti, negherebbe l'esplicito riferimento proprio alla complessità del trattamento economico; pertanto, va inteso come sinonimo di inderogabilità *in pejus* del «trattamento economico complessivo» previsto dai contratti collettivi. Insomma, una differenza letterale che non può sortire alcun effetto pratico. Certamente risulta più completa la definizione offerta dal PdL opposizione (art. 2) in base alla quale il trattamento economico complessivo è «comprensivo del trattamento economico minimo, degli scatti di anzianità, delle mensilità aggiuntive e delle indennità contrattuali fisse e continuative dovute in relazione all'ordinario svolgimento dell'attività lavorativa». Una definizione che richiama e completa la definizione che troviamo nella Circolare Inps a proposito della retribuzione imponibile ai fini previdenziali o della circolare Inl a proposito del distacco transfrontaliero (31).

Una seconda differenza, sostanziale, riguarda la selezione dei contratti collettivi di riferimento. Come si è detto in precedenza, non è questa la sede per tornare a discutere di un tema ampiamente dibattuto in dottrina, riguardante i criteri di selezione della maggiore rappresentatività comparata. Mi limito ad osservare che il PdL maggioranza opera un vero e proprio mutamento di paradigma interpretativo rispetto alla consolidata tradizione dottrinale e giurisprudenziale che ha selezionato i Ccnl in base alla maggiore rappresentatività comparata *delle parti stipulanti*. Invece il PdL maggioranza si riferisce alla retribuzione prevista dai «contratti collettivi nazionali più applicati» (art. 1). La scelta non dipenderebbe più dalla maggiore rappresentatività di chi sottoscrive il contratto collettivo ma dalla maggiore applicazione di quel contratto.

Si potrebbe essere indotti a pensare che vi è coincidenza fra i due criteri ma così non è, almeno in linea di principio, perché in questo modo si potrebbe prendere a riferimento la retribuzione prevista da un contratto collettivo che risulta essere il più applicato in una categoria di riferimento, pur essendo stipulato da soggetti poco rappresentativi. Non è un'ipotesi irrealistica né bizzarra se pensiamo proprio ai settori produttivi in cui c'è bassa o

(31) Anche A. Bellavista, *Perché introdurre un salario minimo legale. Alcune osservazioni sulla proposta di legge n. 1275*, in *LDE*, 2023 enfatizza questo aspetto.

nulla sindacalizzazione e dove troverebbero legittimazione anche organizzazioni sindacali e datoriali meno rappresentative (o addirittura cd. pirata) lasciando al sistema delle imprese la libera scelta di quale Ccnl applicare.

Una terza differenza, la più rilevante, fra le due proposte riguarda il fatto che il PdL opposizione integra la disciplina del rinvio alla retribuzione contrattuale con l'apposizione di un limite minimo inderogabile alla stessa retribuzione: nell'ultimo periodo dell'art. 1, c. 2, è previsto che «il trattamento economico minimo orario stabilito dal Ccnl, non può comunque essere inferiore a 9 euro lordi». Questo valore rappresenterebbe il salario minimo legale da introdurre nel nostro sistema giuridico così allineando l'Italia ai 21 Stati dell'Unione Europea che lo prevedono. Si tratta di Paesi con differenti modelli di determinazione del salario minimo legale, diversi contesti economico-politici, sistemi di relazioni industriali e assetti regolativi del sistema di contrattazione collettiva, sicché occorre sempre cautela e prudenza nelle comparazioni. Nondimeno, proprio da questi peculiari contesti possono emergere le valutazioni sulla opportunità (o meno) di innovare il nostro sistema giuridico sul salario.

A tal proposito, la prima osservazione riguarda la valutazione sulla conformità di un salario minimo legale a 9 euro all'ora rispetto ai parametri indicati nella Direttiva Ue: ebbene, se teniamo presente i dati indicati da Istat o da Inps che abbiamo richiamato in precedenza riguardo al salario mediano, possiamo dire che l'Italia, con un salario minimo legale di 9 euro all'ora, sarebbe a quasi il 90% del salario mediano secondo i dati Istat o quasi al 75% del salario mediano secondo i dati Inps. Quindi, un valore economico che innalza notevolmente la protezione salariale rispetto a quanto accade in tutti gli altri Paesi europei. Una soglia che collocherebbe l'Italia al livello più alto di protezione salariale minima rispetto a tutti gli altri Stati dell'Unione (32).

Quanto agli effetti sul mercato del lavoro interno, secondo alcune recenti ricerche, seppur parziali (33), su 61 Ccnl analizzati (tutti firmati da organizza-

(32) Secondo Eurofound, *Minimum wages in 2023: Annual review, Minimum wages in the EU series*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023 che utilizza dati riferiti al 2021, paesi cui possiamo comparare più facilmente l'Italia hanno valori assoluti e relativi diversi dall'Italia. Se prendiamo a riferimento quei valori sul salario mediano cui rapportare la soglia di povertà come limite inderogabile per il salario minimo fissato per legge, *Eurofound* ci mostra che in Spagna, il salario minimo legale pari a poco meno di 7,50 euro come valore monetario è al 60% del salario mediano; in Francia, il salario minimo legale superiore a 11 euro è di poco al di sotto del 60% del salario mediano; in Germania, con un salario legale sotto i 10 euro nel 2021, era al 40% del salario mediano (attualmente, con il salario legale a 12 euro è di poco sopra il 50% del salario mediano).

(33) Studio della Fondazione Studi Consulenti del lavoro del luglio 2023.

zioni comparativamente più rappresentative, con specifico riferimento alle federazioni di Cgil, Cisl e Uil) 22 contratti nazionali vedrebbero almeno uno dei livelli salariali minimi al di sotto di 9 euro all'ora. Una nostra ricerca in corso, alla data odierna, conferma questa tendenza percentuale avendo rilevato anche casi in cui la soglia di 9 euro sarebbe superiore a diversi livelli di inquadramento salariale: per fare alcuni esempi più significativi, nel Ccnl abbigliamento e calzaturiero artigiani, 4 livelli su 7 sarebbero al di sotto di 9 euro di trattamento economico minimo; nel Ccnl Legno e arredamento artigiani, 3 livelli su 8; nel Ccnl Tessile-moda artigiani, 4 livelli su 7; nel Ccnl Metalmeccanici artigiani, 4 livelli su 8; nel Ccnl Panificatori Confesercenti come pure il Ccnl Panificatori artigiani, 6 livelli su 10; Ccnl Turismo alberghiero così come Ccnl Pubblici esercizi, 4 livelli su 10; nel Ccnl Autoferrotranvieri, 11 livelli su 32; Ccnl Multiservizi, 7 livelli su 10; tutti i livelli del Ccnl Operai agricoli sono al di sotto di 9 euro.

D'altronde, un salario minimo legale previsto a un livello che oscillerebbe fra il 75% e il 90% del salario mediano può certamente produrre una notevole incidenza sugli attuali complessivi livelli salariali, non soltanto su quella parte di forza lavoro che attualmente è al di sotto dei 9 euro ma anche ponendo un problema all'attuale sistema di differenziazione salariale in base ai diversi inquadramenti contrattuali. Quali effetti, poi, una così incisiva modifica dell'attuale distribuzione salariale italiana potrà produrre sui livelli salariali che oggi sono pari o superiori ai 9 euro lordi, è questione che attiene al sistema di relazioni industriali e ai loro rapporti di forza. Se poi una soglia minima legale rafforzerebbe la contrattazione collettiva, per esempio nel settore del multiservizi o degli operai agricoli in cui una soglia a 9 euro innalzerebbe tutti gli attuali livelli salariali, è questione la cui risposta spetta prima di tutto agli attori del sistema di relazioni industriali (34).

(34) Su questo profilo, cfr. per tutti E. Menegatti, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2017, in particolare 112-130 e E. Menegatti, *Salario minimo legale: minaccia o supporto per la contrattazione collettiva?*, in *LDE*, 2023.

SOTTOSEZIONE 2

I RINVII LEGALI
ALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA QUALIFICATA

LA RETRIBUZIONE UTILE AI FINI CONTRIBUTIVI

di *Nunzio Nardulli*

SOMMARIO: 1. Introduzione. La retribuzione e il sistema previdenziale: da parametro della prestazione a parametro imponibile. — 2. La retribuzione utile ai fini contributivi. — 3. Il minimale contributivo giornaliero: l'art. 7, c. 1, d.l. n. 463/1983. — 4. Il minimale contributivo contrattuale: l'art. 1, c. 1, d.l. n. 338/1989, convertito, con modificazioni dalla l. n. 389/1989. — 4.1. *Segue.* La nozione legale di trattamento economico complessivo: l'alba di un nuovo perimetro di determinazione della giusta retribuzione ai fini previdenziali. — 5. Brevi note conclusive.

1. — *Introduzione. La retribuzione e il sistema previdenziale: da parametro della prestazione a parametro imponibile* — Il presente elaborato mira a ricostruire il rapporto tra retribuzione e previdenza, al fine di individuare – a partire dalla funzione "quantificatoria" del salario a valenza esterna (1) – la nozione dell'obbligazione retributiva che viene disegnata dalla disciplina previdenziale.

Nella relazione tra retribuzione e previdenza, occorre anzitutto individuare uno spartiacque, la promulgazione della Costituzione repubblicana: durante la stagione prerepubblicana la natura sinallagmatica del contratto di lavoro aveva conformato la nozione di retribuzione utile ai fini previdenziali, determinandola nell'accezione corrispettiva (2). Con l'approvazione del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3184, fu introdotto il diritto ad una pensione d'invalidità o di vecchiaia tramite un'assicurazione obbligatoria, per cui sia i lavoratori che i datori di lavoro avrebbero concorso al pagamento durante gli anni di lavoro: è il provvedimento che apre alla razionalizzazione e alla centralizzazione in capo allo Stato del sistema previdenziale (3). Tale operazione venne condotta al fine di estendere e riordinare la disciplina delle assicurazioni obbligatorie contro la disoccupazione involontaria, l'invalidità e la vecchiaia. Gli oneri contributivi vennero totalmente imputati alle parti del contratto di lavoro, con l'esclusione di impegni finanziari a carico dello Stato,

(1) G. Roma, *Le funzioni della retribuzione,* Cacucci, Bari, 1997, 167.

(2) T. Treu, *Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1968, 343; V. Filì, *Il reddito imponibile ai fini contributivi*, Giappichelli, Torino, 2010, 5; L. Torsello, *Retribuzione e sicurezza sociale. Asistematicità del sistema e crisi della corrispettività*, Giappichelli, Torino, 2024, 46.

(3) C. Giorgi, *La previdenza del regime. Storia dell'Inps durante il fascismo*, il Mulino, Bologna, 2004, 30.

una scelta che avrebbe determinato la stretta connessione tra l'equilibrio del sistema previdenziale italiano ed i dati occupazionali del nostro sistema produttivo. Tale impostazione sarebbe stata confermata con il r.d.l. n. 636/1939, che commisurava le prestazioni erogate ai lavoratori privati alla contribuzione versata, a differenza del trattamento di quiescenza riconosciuto ai dipendenti dell'apparato statale che veniva rapportato alla retribuzione maturata al momento della cessazione del servizio. La commisurazione della prestazione pensionistica agli importi versati dai dipendenti del settore privato sarebbe rimasta invariata fino al 1968. In questa occasione fu introdotta la prima revisione della base di calcolo della contribuzione, al fine di agganciarne l'ammontare alla progressione delle classi salariali da parte dei lavoratori, in modo da stabilire un rapporto di adeguatezza del sistema previdenziale al livello dei salari reali (4). In questa fase si registra, altresì, una scelta che avrà conseguenze rilevanti nel sistema previdenziale italiano: la riconducibilità genetica della prestazione pensionistica all'assicurazione di vecchiaia e invalidità, finanziata con quote contributive a carico del datore di lavoro è una delle ragioni per le quali la pensione sarebbe stata successivamente considerata un'integrazione della prestazione retributiva il cui effetto nel tempo veniva differito a fattispecie gravi ed eventuali della vita del lavoratore (5). Il sistema previdenziale non teneva in considerazione logiche redistributive o universaliste, tutelando la posizione che l'assicurato aveva guadagnato nel mercato del lavoro (6).

Dopo aver ricostruito lo scenario determinato dalla genesi del sistema previdenziale unitario in epoca fascista, occorre fare riferimento all'evoluzione interpretativa e valoriale determinata – nel rapporto tra retribuzione e sistema previdenziale – dall'avvio della stagione repubblicana e dalla promulgazione della Costituzione. L'elaborazione sul nuovo sistema previdenziale iniziò fin dall'armistizio e andò affermandosi nell'immediato dopoguerra e si sarebbe successivamente sublimata nella Costituente e nel dibattito sulla redazione dell'art. 38 Cost. (7), la cui formulazione ha dato vita ad

(4) L. Torsello, *op. cit.*, 36; A. Pennacchio, *Lo Stato corporativo fascista*, Hoepli, Milano, 113; A. Preteroti, *Saggio sui contributi sindacali*, Jovene, Napoli, 2020, 4.

(5) Si vd. L. Riva Sanseverino, *La mutualità volontaria nel quadro della riforma della previdenza sociale*, in *Riv. it. prev. soc.*, 1949; F. Carnelutti, *Infortuni sul lavoro*, Athenaeum, Roma, 1913, vol. I, IX.

(6) G. Espring-Andersen, M. Ferrera, G. Gozzini, M. Salvati, *Lo Stato sociale in Italia: caratteri originali e motivi di una crisi*, in *Passato e Presente,* 1994.

(7) M. Persiani, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 1960; M. Persiani, *Commento all'art. 38 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-Foro Italiano, Bologna-Roma, 1979, 233.

orientamenti e interpretazioni opposte. Il dibattito ha sempre diviso quanti ritengono che il principio assistenziale e quello previdenziale debbano essere considerati distintamente e, al contrario, chi ritiene che le contemporanee tutele garantite dalla norma ai cittadini genericamente intesi e ai lavoratori non debbano essere necessariamente separate (8).

In particolare, la Costituzione introduce contestualmente due diverse tutele che, tuttavia, come si avrà modo di analizzare nel corso del presente elaborato, costituiranno gli architravi dello Stato sociale e della promozione dell'eguaglianza sostanziale nell'era repubblicana: il diritto di tutti i lavoratori ad una retribuzione proporzionata e sufficiente di cui all'art. 36, c. 1, e i diritti all'assistenza per tutti i cittadini sprovvisti di mezzi e alla previdenza per tutti i lavoratori di cui all'art. 38, cc. 1-2 (9).

Nel corso del primo dopoguerra, l'entrata in vigore della Costituzione influenzò significativamente il rapporto tra le norme summenzionate: la centralità del lavoro nell'impianto della Carta portò rapidamente ad una sovrapposizione dei concetti di retribuzione e reddito (10).

La nozione "sociale" della retribuzione introdotta dall'art. 36 Cost. ampliò il principio di corrispettività che aveva dominato la stagione della promulgazione del Codice Civile (11), ampliandone progressivamente il perimetro dalla dimensione della controprestazione della specifica attività lavorativa con il singolo emolumento, alla progressiva transizione verso il concetto di "onnicomprensività" della retribuzione (12).

Il processo di progressiva estensione della nozione di retribuzione ha avuto dirette conseguenze sul sistema previdenziale del nostro Paese, proprio per la connessione esistente tra salario e quantificazione dell'obbligazione previdenziale oltre che – almeno fino alla riforma in senso contributivo del nostro sistema pensionistico – per la quantificazione delle prestazioni previdenziali.

---

(8) Nel corso degli anni, l'interpretazione "universalista" è risultata quella maggiormente condivisa, consentendo di prospettare un concetto estremamente innovativo che, in numerose carte costituzionali dei paesi esteri è apertamente perseguito; cfr. oltre M. Persiani, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, *op. cit.*; S. Hernandez, *Profili storici*, in *Comitato di studio per la sicurezza sociale. Per un sistema di sicurezza sociale in Italia*, il Mulino, Bologna, 1965, 13 ss.; M. Cinelli, *Appunti sulla nozione di previdenza sociale*, in *RIDL*, 1982, I, 156; *contra* L. Riva Sanseverino, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in *DL*, 1948, 105.

(9) L. Torsello, *op. cit.*, 55; cfr. anche R. Di Meo, *Adeguatezza del trattamento pensionistico e art. 36 Cost.*, in *DLRI*, 2025, 487 ss.

(10) V. Filì, *op. cit.*

(11) L. Zoppoli, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, Jovene, Napoli, 1990, 274.

(12) L. Zoppoli, *L'art. 36 della Costituzione e l'obbligazione retributiva*, in B. Caruso, C. Zoli, L. Zoppoli (a cura di), *La retribuzione. Struttura e regime,* Jovene, Napoli, 1994, 93.

Nell'immediato dopoguerra la giurisprudenza della consulta ebbe un ruolo fondamentale, applicando sistematicamente il principio di proporzionalità dei salari e assimilando i trattamenti pensionistici a quelli retributivi al fine di garantire l'applicazione sostanziale del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. (13).

Con l'introduzione dell'art. 12 della legge 30 aprile 1969, n. 153, si consuma un momento di svolta nel panorama normativo, introducendo anche nell'ordinamento un concetto di imponibile contributivo svincolato rispetto alla tradizionale nozione civilistica di retribuzione-corrispettivo. Il legislatore del 1969 optò per un modello che la dottrina ha definito "soggettivo", "autonomo" o "convenzionale" (14), caratterizzato da un maggiore grado di astrattezza e autonomia concettuale (15). Occorre tuttavia precisare che, sebbene autorevole dottrina guardasse con preoccupazione all'appiattimento della nozione legale di retribuzione ai fini contributivi, l'intento del legislatore era mosso dalla necessità di perseguire la piena e più compiuta applicazione del principio di adeguatezza delle prestazioni previdenziali, garantendone il costante raccordo con i principi di sufficienza e proporzionalità della retribuzione. In tale prospettiva, si rendeva necessario un intervento che è stato spesso definito teleologicamente antielusivo, quando in realtà era mosso dall'esigenza di garantire la tenuta del sistema in una stagione in cui la crescita economica e l'aumento del potere d'acquisto dei salari erano accompagnati dalla progressiva moltiplicazione degli emolumenti che componevano la retribuzione (16).

Un primo *revirement* del modello corrispettivo arriva nel corso degli anni Ottanta, allorquando si inizia ad affermare la modifica del bilanciamento tra diritti dei lavoratori ed esigenze di competitività del sistema produttivo italiano. La crisi energetica e, conseguentemente, economica della fine degli anni Settanta avevano arrestato l'incessante avanzata dei diritti sociali e del

(13) E. Cataldi, *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di previdenza sociale*, in R. Scognamiglio (a cura di), *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 1978, 471; M. Persiani, *Giurisprudenza costituzionale e diritto alla previdenza sociale*, in Aa.Vv. (a cura di), *Lavoro. La giurisprudenza costituzionale (1956–1986)*, Saggi, a cura di Asap e Intersind, I, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 85; M. Cinelli, *Previdenza sociale e orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *RIDL*, 1999, I, 73.

(14) Si vd., rispettivamente, M. Persiani, *Sul concetto di "in dipendenza del rapporto di lavoro"*, in *MGL*, 1994, 652; G. Pera, *Diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 1996, 485; M. Cinelli, *Retribuzione dei dipendenti privati*, in *Novissimo Digesto*, 1986, app. VI, 685.

(15) A. Viscomi, *Sulla "retribuzione imponibile" (art. 12, Legge n. 153 del 1969)*, in *ADL*, 1995, 259 ss.; M. Dondi, *Una nozione di retribuzione ai fini contributivi*, in *MGL*, 1988, 552 ss.

(16) M. Roccella, *I salari*, il Mulino, Bologna, 1986, spec. 97-100.

welfare State – sostenuta anche dalla costante crescita economica del primo dopoguerra italiano ed europeo (17) –, si faceva largo l'esigenza di contenere la spesa pubblica e di ridurre il costo aziendale del lavoro che avrebbe dominato i decenni successivi. In questo scenario, l'istituzione di un minimale contributivo con l'introduzione dell'art. 1 del d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, sembrava mettere in discussione il legame tra art. 36 ed art. 38 Cost.

Il rapporto tra retribuzione, contribuzione e prestazioni previdenziali, venne definitivamente stravolto con la Riforma in senso contributivo del sistema pensionistico italiano del 1995 (cd. Riforma Dini), trasformando la retribuzione nel semplice parametro di determinazione del prelievo contributivo ed eliminandone il legame con la quantificazione della prestazione pensionistica che aveva costituito il principale strumento di riverbero dei principi di sufficienza e proporzionalità dalla materia salariale a quella previdenziale.

Al fine di evitare che il disancoraggio della prestazione previdenziale dal principio di proporzionalità della retribuzione, causato dall'abbandono del sistema retributivo, potesse dar luogo a processi di frammentazione dei salari in sede contrattuale, allo scopo di scorporare quote di imponibile previdenziale, con il d.lgs. 22 settembre 1997, n. 314, venne introdotta la nozione di reddito imponibile ai fini previdenziali (18). La formulazione proposta dall'intervento normativo del 1997 ribadisce il carattere onnicomprensivo della retribuzione, introducendo un sistema fondato su una definizione di matrice fiscale, integrata da due strumenti di correzione: da un lato, un elenco di voci non imponibili (19); dall'altro, un elenco di voci escluse ai soli fini previdenziali (20). Ciononostante, le tensioni interpretative non si sono sopite, segno della persistente difficoltà di coniugare le esigenze di certezza e uniformità con la varietà delle fattispecie retributive presenti nella prassi.

2. — *La retribuzione utile ai fini contributivi* — La materia previdenziale, da sempre, complice il rapporto elastico che connette da sempre gli artt. 36 e 38 Cost., consente di osservare il fenomeno salariale da un punto di vista

(17) G. Ponzini, *La crisi del* welfare state, in E. Bartocci (a cura di), *Lo Stato sociale in Italia*, Donzelli, Roma, 197.

(18) Per una recente ricostruzione della vicenda e delle finalità della norma, si vd. V. Filì, *op. cit.*, 14; C.A. Nicolini, *I problemi della contribuzione previdenziale*, Eum, Macerata, 2008, 117 ss.

(19) L'art. 3, d.lgs. n. 314/1997, introdusse la nuova formulazione dell'art. 48 – oggi 51 –, cc. da 2 a 9, Tuir (d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917).

(20) Art. 12, c. 4, e seconda proposizione del c. 5, l. n. 153/1969, nel testo sostituito dall'art. 6, d.lgs. n. 314/1997.

peculiare e privilegiato, concedendo agli studiosi chiavi di lettura fondamentali in merito agli effetti sociali delle mutazioni prodotte all'interno della massa salariale, nel sistema economico italiano.

Al fine di massimizzare la visibilità di tali fenomeni, occorre analizzare la nozione di retribuzione utile ai fini contributivi: una questione che ha sempre interessato la dottrina, soprattutto all'esito del processo – già innanzi menzionato – della progressiva polverizzazione del trattamento economico (21). Il fenomeno della suddivisione della massa salariale italiana nei mille rivoli degli emolumenti di vario livello, erogati a vario titolo, è sempre stato teleologicamente connesso alla ricerca di *escamotages* per la riduzione del costo del personale da parte del sistema datoriale (22).

Al fine di mettere un argine a tali tendenze e conferire sistematicità e chiarezza all'articolato coacervo di locuzioni in materia di retribuzione che la contrattazione collettiva utilizzava, nonché per sottrarre la determinazione del perimetro della retribuzione all'arbitrio dei datori di lavoro, la giurisprudenza elaborò la teoria della onnicomprensività della retribuzione, spostando così l'elemento qualificatorio dalla ragione in forza della quale veniva corrisposto un determinato emolumento al lavoratore, alla sua mera provenienza datoriale (23).

In questo scenario, l'art. 12, l. n. 153/1969 (24), si presentava come apice

(21) Autorevole dottrina identifica le origini del fenomeno nell'asistematicità del quadro normativo in materia di retribuzione, nonché alla molteplicità delle nozioni legali e contrattuali di retribuzione; cfr. M. D'Antona, *Appunti sulle fonti di determinazione della retribuzione*, in *RGL*, 1986, I, 3 ss.; B. Caruso, S. Sciarra (a cura di), *Massimo D'Antona – Opere*, Giuffrè, Milano, 2000, vol. III, tomo III; V. Filì, *op. cit.*

(22) In senso critico nei confronti dell'azione "onnivora" del legislatore fiscale e della frammentazione della retribuzione quale effetto di tali iniziative: M. Persiani, *Il principio dell'omnicomprensività della retribuzione nella giurisprudenza*, in *Id.*, *I nuovi problemi della retribuzione (saggi)*, Cedam, Padova, 1985, 57; A. Uricchio, *Il lavoro dipendente nel diritto tributario*, in N. D'Amati (a cura di), *Manuale della tassazione dei redditi di lavoro dipendente*, Ipsoa, Milano, 1996, 32; G. Zilio Grandi, *La retribuzione. Fonti, struttura, funzioni*, Jovene, Napoli, 1996.

(23) C. Zoli, *Il principio di onnicomprensività della retribuzione fra legge e contratto*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 1983, 334; C. Zoli, G. Zilio Grandi, *Qualificazione e quantificazione delle attribuzioni patrimoniali del lavoratore*, in B. Caruso, C. Zoli, L. Zoppoli (a cura di), *La retribuzione: struttura e regime giuridico*, Jovene, Napoli, 1994.

(24) La versione originaria dell'art. 12, l. n. 153/1969 era così formulata: «Per la determinazione della base imponibile per il calcolo dei contributi di previdenza ed assistenza sociale, si considera retribuzione tutto ciò che il lavoratore riceve dal datore di lavoro in danaro o in natura, al lordo di qualsiasi ritenuta, in dipendenza del rapporto di lavoro.

Sono escluse dalla retribuzione imponibile le somme corrisposte al lavoratore a

del processo che aveva portato la disciplina normativa previdenziale a superare qualunque legame ancora sussistente tra la tradizionale nozione civilistica di retribuzione come corrispettivo, tipica dei contratti di scambio, a fronte di un'idea estesa di corrispettività che tenesse conto del coinvolgimento della persona del lavoratore nell'intero rapporto di lavoro (25). Il nuovo intervento legislativo troncava ogni incertezza interpretativa: il carattere innovativo della disciplina del 1969 si sostanziava nel massimo contenimento dell'area dell'evasione contributiva. Tale finalità veniva perseguita attraverso una metodologia normativa che – successivamente – sarebbe stata utilizzata frequentemente per la determinazione della nozione di retribuzione utile ai fini previdenziali: dall'elencazione tassativa degli emolumenti e delle corresponsioni di danaro o beni in natura riconducibili al concetto di retribuzione utile ai fini retributivi, si invertì il processo definitorio attraverso l'affermazione dell'onnicomprensività degli emolumenti assoggettabili a contribuzione, a fronte di un elenco tassativo di somme espunte dal calcolo della retribuzione imponibile (26). La nuova tecnica normativa valorizza e rende centrale la provenienza datoriale delle erogazioni (27), compiendo un'operazione di sovrapposizione tra la sostanza economica e la nozione giuridica di retribuzione.

Con il d.lgs. n. 314/1997 la retribuzione assoggettabile a contribuzione

titolo: 1) di diaria o d'indennità di trasferta in cifra fissa, limitatamente al 50% del loro ammontare; 2) di rimborsi a piè di lista che costituiscano rimborso di spese sostenute dal lavoratore per l'esecuzione o in occasione del lavoro; 3) di indennità di anzianità; 4) di indennità di cassa; 5) di indennità di panatica per i marittimi a terra, in sostituzione del trattamento di bordo, limitatamente al 60% del suo ammontare; 6) di gratificazione o elargizione concessa una tantum a titolo di liberalità, per eventi eccezionali e non ricorrenti, purché non collegate, anche indirettamente, al rendimento dei lavoratori e all'andamento aziendale. L'articolo 74 del testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797, è abrogato. Per i produttori di assicurazione, tuttavia, resta esclusa dalla retribuzione imponibile la quota dei compensi provvigionali attribuibile a rimborso di spese, nel limite massimo del 50% dell'importo lordo dei compensi stessi. L'elencazione degli elementi esclusi dal calcolo della retribuzione imponibile ha carattere tassativo. La retribuzione come sopra determinata è presa, altresì, a riferimento per il calcolo delle prestazioni a carico delle gestioni di previdenza e di assistenza sociale interessate».

(25) M. Roccella, *op. cit.*, 106 ss.; T. Treu, *Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1968.

(26) B. Sconocchia, *L'obbligo contributivo e la retribuzione imponibile*, Franco Angeli, Milano, 1981, 13 ss.

(27) M. Roccella, *op. cit.*, 111; l'autore conclude considerando che viene ricondotto alla nozione di retribuzione «tutto ciò che il lavoratore riceve dal datore di lavoro in danaro o in natura, al lordo di qualsiasi ritenuta, in dipendenza del rapporto di lavoro».

venne sovrapposta alla nozione fiscale di reddito da lavoro dipendente (28), al punto da svincolare l'obbligo contributivo perfino dalla "retribuzione come corrispettivo in senso soggettivo"; la dottrina prevalente ritenne che la nuova nozione di imponibile contributivo fosse incentrata sulla mera provenienza datoriale dell'attribuzione patrimoniale in correlazione con il rapporto di lavoro.

L'automatismo della nozione legale di retribuzione imponibile si scontrò, dunque, con la nozione civilistica della corrispettività della prestazione contrattuale, al punto che parte della dottrina – sebbene minoritaria – propose di far ricorso ad un *tertium genus* (29). Il problema era la determinazione di cosa dovesse ritenersi, nel contratto di lavoro, «il corrispettivo della complessiva posizione d'obbligo del prestatore» (30).

Storicamente, in dottrina, esistono posizioni autorevolissime che hanno sempre ritenuto imprescindibile ricondurre la nozione di retribuzione nel contratto di lavoro subordinato a quella propria della dottrina civilistica della controprestazione o del corrispettivo della specifica attività lavorativa e, nei casi incerti, riteneva dovesse essere il principio di corrispettività la bussola interpretativa dell'osservatore (31).

All'indomani dell'introduzione della nozione di salario imponibile, attenta dottrina osservava come la differenza sussistente tra gli emolumenti che compongono la retribuzione – oggi si potrebbe indicarla come "trattamento economico complessivo" –, risultano del tutto irrilevanti ai fini della determinazione dell'obbligazione contributiva (32).

Oggi, probabilmente, a fronte dell'esigenza delle parti sociali confederali di introdurre una nozione di retribuzione *omnia* che integri e superi il concetto retribuzione globale di fatto, risulta necessaria un'inversione del nesso causa–effetto esistente tra l'asistematicità delle nozioni di retribuzione nel nostro ordinamento e la costante tendenza centrifuga alla determinazione del salario esercitata dall'associazionismo datoriale nella contrattazione del trattamento economico complessivo (33).

---

(28) C. Cester, *La nuova nozione di imponibile previdenziale*, in *LG*, 1998, 646.

(29) C.A. Nicolini, *op. cit.*, 196.

(30) A. Viscomi, *op. cit.*, 258.

(31) Su tutti occorre rinviare a M. Persiani, *Sul concetto di "in dipendenza del rapporto di lavoro"*, in *MGL*, 1994, 652; M. Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2003.

(32) G. Roma, *op. cit.*, 174.

(33) Il riferimento è al concetto di Trattamento Economico Complessivo (Tec) elaborato nel cd. "Patto per la Fabbrica", l'Accordo Interconfederale stipulato da Confindustria con Cgil, Cisl e Uil il 9 marzo 2018 che, da ultimo, è stato per la prima volta integrato in una definizione legale della retribuzione con il d.l. 30 aprile 2026 n. 62 conv.

Il prisma previdenziale, ci ha consegnato un principio che potrebbe avere rilevanza anche oltre l'ambito strettamente previdenziale, in forza del quale tutte le prestazioni economiche datoriali che non abbiano una stretta correlazione ad uno specifico "fare" del lavoratore, possano essere considerate acausali o estranee alla dimensione complessiva del trattamento economico maturato dai dipendenti in virtù dell'opera prestata per l'impresa. Tale assunto, del resto, non limita in alcun modo l'autonomia e la libertà della contrattazione collettiva nell'articolazione dei diversi emolumenti che concorrono a remunerare il lavoro, né le scelte politiche decontributive del legislatore che oramai determina liberamente il perimetro del trattamento economico "agevolato" da provvedimenti di decontribuzione o defiscalizzazione dei salari.

3. — *Il minimale contributivo giornaliero: l'art. 7, c. 1, d.l. n. 463/1983* — Il dibattito annoso in merito all'estensione della nozione di retribuzione imponibile ai fini previdenziali muoveva dalla necessità di scongiurare che la definizione di origine civilistica della retribuzione, incentrata sul principio di corrispettività senza correttivi antielusivi, mettesse in discussione il principio di adeguatezza alle esigenze di vita dei lavoratori delle prestazioni previdenziali.

Proprio la necessità di garantire l'adeguatezza del sistema previdenziale ha costituito il filo rosso che esige una costante connessione tra la dimensione previdenziale del nostro sistema di *welfare*, i cui principi sono scolpiti nell'art. 38 Cost., con il primo comma dell'art. 36 Cost. e le garanzie di equilibrio tra lavoro e capitale che contiene.

Del resto, la frammentazione della massa salariale ha avuto delle conseguenze significative anche al di là della materia previdenziale, al punto da rendere necessaria la distinzione tra il concetto di retribuzione-corrispettivo e quello di retribuzione come obbligazione sociale: laddove quest'ultima indica il nucleo minimo ed irriducibile del salario senza il quale risulta impossibile soddisfare il principio di sufficienza di cui all'art. 36 Cost. (34), la quota dei

---

con mod. dalla l. 25 giugno 2026, n. 112 che, all'art. 7, c. 4-*bis*, prevede che: «il trattamento economico complessivo di cui al c. 2 è costituito da tutte le voci retributive fisse e continuative, dirette, indirette e differite, definite dai contratti collettivi nazionali di lavoro di cui al medesimo c. 2, comprese le mensilità aggiuntive e le indennità fisse e continuative, nonché dalle prestazioni di welfare contrattuale spettanti alla generalità dei dipendenti e dagli eventuali altri istituti o indennità aventi valore economico, definiti dagli stessi contratti collettivi. Sono in ogni caso escluse le voci retributive discrezionali e variabili attribuite ai singoli lavoratori».

(34) A. Tursi, *Retribuzione, previdenza,* welfare*: nuove variazioni sul tema*, in *La retribuzione. Atti del XIX Congresso Nazionale di diritto del lavoro. Palermo, 17-19 maggio 2018*, Giuffré, Milano, 2019, 357 ss.

trattamenti retributivi che, per il loro assurgere a diritto sociale di cittadinanza, vengono posti al di «fuori dalle logiche strettamente contrattuali» (35).

Proprio a partire dal concetto di retribuzione come obbligazione sociale, peraltro estremamente attuale nel dibattito odierno in materia di salario minimo, deriva la necessità di individuare una quota minima di retribuzione assoggettabile a contribuzione nella previdenza obbligatoria.

Con il d.l. n. 402/1981 (convertito con modificazioni dalla l. 26 settembre 1981, n. 537) viene introdotto un minimale di retribuzione ai fini contributivi, individuato tramite tabelle ed adeguato attraverso un automatismo che ne connette l'importo all'incremento dei trattamenti pensionistici, nonché all'andamento della contrattazione collettiva nazionale. A distanza di pochi anni, il meccanismo di determinazione del minimale di retribuzione ai fini contributivi viene integrato con l'approvazione del d.l. n. 463/1983 (convertito con modificazioni dalla l. n. 638/1983) che, all'art. 7, c. 1, introduce un "minimale giornaliero" di retribuzione ai fini del versamento dei contributi, quantificandolo nel 9,50% dell'importo del trattamento minimo mensile di pensione a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti (36).

Ciò che è interessante della norma è che la sua formulazione non pare rivolta esclusivamente alla sfera previdenziale. Difatti, il minimale contributivo "legale" viene stabilito sulla «retribuzione giornaliera, ivi compresa la misura minima giornaliera dei salari medi».

Il sistema di quantificazione della contribuzione prevede dunque, da tempo, un minimo assoluto inderogabile, al di sotto del quale neanche la contrattazione collettiva può spingersi, necessariamente ancorato all'inflazione (37).

L'intervento del legislatore è riconducibile alla necessità di soddisfare due esigenze differenti di tenuta del sistema: la garanzia di prestazioni previdenziali future adeguate anche a fronte di retribuzioni di fatto incapaci di soddisfare il requisito della sufficienza *ex* art. 36 Cost.; la determinazione di un parametro di congruità tra il livello della contribuzione versata ed il livello minimo delle prestazioni temporanee (38) o permanenti (39).

(35) L. Zoppoli, *La corrispettività nel rapporto di lavoro*, *op. cit.*, 280.

(36) Occorre precisare che l'attuale quota del 9,50% è dovuta alla modifica apportata dall'art. 1, c. 2, del d.l. 338/1989; nella formulazione originale la norma fissava tale importo al 7,50%.

(37) D. Zavalloni, *Art. 1, l. n. 389/1989: alcune considerazioni in tema di minimale contributivo*, in *LG*, 2000, 772.

(38) È il caso dell'indennità di disoccupazione involontaria, di malattia, di maternità, di integrazione salariale.

(39) Si pensi all'assegno di invalidità, alla pensione di inabilità, alla pensione di anzianità e quella di vecchiaia.

Il minimale contributivo giornaliero estende così la tutela statale nei confronti della posizione previdenziale dei lavoratori anche a prescindere dagli importi effettivamente erogati al lavoratore, inibendo altresì l'efficacia di qualunque accordo in forza del quale il lavoratore accetti di percepire una retribuzione inferiore a quella spettantegli ovvero, ancora, abbia rinunciato a far valere i propri diritti. Inoltre, il sistema del minimale contributivo giornaliero "legale" anticipa un fenomeno che, ad inizio anni Ottanta, non aveva suscitato l'attenzione del dibattito giuslavoristico quanto oggi: quello del cd. *dumping* contrattuale. Difatti, la norma impone delle soglie minime di contribuzione a tutti i datori di lavoro che decidano di non aderire a sistemi di contrattazione collettiva sottoscritta da associazioni di categoria e organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentativi.

Il meccanismo di adeguamento della retribuzione imponibile minima ai fini contributivi è ancorato al meccanismo di rivalutazione delle pensioni minime che, nel corso degli anni, è stato oggetto di numerosi interventi di modifica e adeguamento da parte del legislatore, perlopiù finalizzati a perseguire fini di tenuta dei conti pubblici. Ad oggi, il meccanismo di perequazione automatica delle pensioni è disciplinato dalla l. n. 247/2007 e ss.mm. e rappresenta l'applicazione pratica della tutela del diritto di tutti i lavoratori a ricevere mezzi adeguati alle esigenze di vita (40) ai sensi dell'art. 38, c. 2, Cost. Proprio in ragione di tale funzione costituzionale, nelle plurime occasioni in cui il legislatore ha disposto il blocco temporaneo della perequazione, la legittimità costituzionale di tali provvedimenti finalizzati alla garanzia della stabilità dei conti pubblici è sempre stata questionata (41). Proprio la giurisprudenza della consulta consente di trovare un'ulteriore conferma del legame indissolubile sussistente tra i principi di sufficienza e proporzionalità della retribuzione *ex* art. 36, c. 1, Cost. e quello all'adeguatezza delle prestazioni previdenziali di cui all'art. 38, c. 2, Cost. (42). Con la nota sentenza n. 70/2015, la Corte ha rievocato la valenza del nesso tra sufficienza e adeguatezza proprio in una pronuncia di censura del ricorso irrazionale e reiterato al blocco della perequazione automatica delle pensioni (43).

(40) M. Persiani, M. D'Onghia, *Diritto della sicurezza sociale*, Giappichelli, Torino, 2022, 148.

(41) C. cost. 17.11.2010, n. 316, era intervenuta chiarendo che il frequente e reiterato ricorso al blocco della perequazione avrebbe esposto il sistema a tensioni evidenti con il rischio di collidere con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità.

(42) Per una dettagliata ed ampia rassegna dell'argomento si vd. R. Di Meo, *op. cit.*, 504.

(43) Si vd., *ex multis*, M. D'Onghia, *Sostenibilità economica versus sostenibilità sociale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 70/2015, passa dalle parole (i moniti) ai fatti*, in *RDSS*, 2015, 319 ss.; R. Pessi, *Il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale nella giurispru-*

Dunque, il minimale contributivo giornaliero rappresenta la pietra di volta su cui poggiano e trovano il punto di bilanciamento, le tensioni che sono chiamate a reggere i principi che costituiscono la tenuta sociale dell'ordinamento: il rapporto di proporzionalità con l'andamento dell'economia e dei prezzi è infatti garantito attraverso la connessione tra minimale contributivo giornaliero ed il meccanismo di perequazione automatica delle pensioni minime; il coefficiente di adeguatezza delle prestazioni previdenziali, convertito attraverso il coefficiente del 9,5%, determina annualmente il salario minimo giornaliero utile ai fini contributivi.

Il risultato di tale meccanismo, per il 2026, prevede una retribuzione figurativa pari ad euro 58,13, la cui parametrazione su base oraria è possibile attraverso l'analisi delle norme che prevedono il proporzionamento di tale somma per il calcolo del minimale dei dipendenti assunti a tempo parziale (44). L'Inps, i primi mesi di ogni anno, emana una circolare con cui determina il limite minimo della retribuzione giornaliera ai fini del calcolo dei contributi e offre una quantificazione del minimale contributivo orario a seconda che il contratto collettivo nazionale di settore applicato preveda un orario a tempo pieno di quaranta ovvero trentasei ore. Per l'anno 2026, la retribuzione minima oraria utile ai fini del calcolo dei contributi, per i settori nei quali il tempo pieno settimanale è pari a quaranta ore di lavoro, corrisponde dunque all'importo di 8,72 euro (45).

4. — *Il minimale contributivo contrattuale: l'art. 1, c. 1, d.l. n. 338/1989, convertito, con modificazioni dalla l. n. 389/1989* — Oltre ad identificare la soglia minima di retribuzione utile ai fini contributivi su base giornaliera, il sistema prevede un altro riferimento inderogabile *in peius* ai fini contributivi (46), individuato dall'art. 1 della legge n. 389/1989.

---

denza costituzionale, in *RDSS*, 2016, 513 ss.; M. Cinelli, *Illegittimo il blocco della indicizzazione delle pensioni: le buone ragioni della Corte*, in *RDSS*, 2015, 429 ss.

(44) L'art. 11, c. 1, d.lgs. n. 81/2015, dispone che: «La retribuzione minima oraria, da assumere quale base per il calcolo dei contributi previdenziali dovuti per i lavoratori a tempo parziale, si determina rapportando alle giornate di lavoro settimanale ad orario normale il minimale giornaliero di cui all'articolo 7 del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638, e dividendo l'importo così ottenuto per il numero delle ore di orario normale settimanale previsto dal contratto collettivo nazionale di categoria per i lavoratori a tempo pieno».

(45) Circ. Inps 30.1.2026, n. 6.

(46) La norma individua la fonte della retribuzione "minimale" nei «contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale» (cdd. contratti *leader*), a meno che «una retribuzione di importo superiore» non «derivi» da altri «accordi collettivi» o da «contratti individuali».

La norma, deroga alla regola per cui i contributi si calcolano sulla base della retribuzione giuridicamente dovuta e non di quella percepita, e dispone che, nei casi in cui la retribuzione quantificata in base ai contratti collettivi ed individuali risulti inferiore rispetto agli importi determinati dai contratti *leader*, l'imponibile contributivo venga determinato sulla base della contrattazione qualificata di settore (47).

L'art. 1, c. 1, d.l. 338 conv. l. n. 389/1989 afferma che «La retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza sociale non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo» e deve la sua genesi alla necessità di porre un argine al fenomeno vasto ed annoso del *dumping* contrattuale di evasione contributiva dovuta all'inosservanza dei minimi retributivi previsti dai contratti collettivi di lavoro da parte dei datori di lavoro non iscritti alle associazioni di categoria (48).

L'applicazione pratica del minimale contributivo contrattuale ha suscitato un aspro dibattito dottrinale, soprattutto a fronte della rigidità dell'orientamento applicativo che la giurisprudenza della consulta ha sempre adottato fin dalla data della sua adozione.

In particolare, autorevole dottrina ha più volte contestato la nettezza dell'applicazione dell'art. 1, c. 1, della l. n. 389/1989, ritenendo che potesse travalicare il limite delle tutele nei confronti dei lavoratori e lederne la libertà di limitare o sospendere temporaneamente il proprio rapporto di lavoro (49). La giurisprudenza di legittimità ha più volte chiarito, infatti, che pur in presenza di accordi di prossimità, le deroghe alla quantificazione della retribuzione minima ai fini contributivi non sono nella disponibilità delle parti (50).

L'inflessibilità della giurisprudenza, poggia sulla necessità di tutelare due differenti principi (51).

---

(47) Si vd. C.A. Nicolini, *op. cit.*, 203.

(48) La relazione al d.d.l. di conversione del decreto n. 338, consultabile in *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, Atto n. 4251 del 10 ottobre 1989, indica chiaramente il *dumping* contrattuale operato dalle aziende che si ponevano al di fuori del perimetro della contrattazione qualificata quale obiettivo dell'intervento normativo.

(49) G. Canavesi, *L'irragionevole irrigidimento applicativo di una norma povera di ragioni: il minimale di contribuzione secondo la Cassazione*, in *DRI*, 2021, 833.

(50) G. Picco, *Il limite del trattamento contributivo nella contrattazione di prossimità ex art. 8, d.l. n. 138/2011 (conv. in L. n. 148/2011)*, in *LG*, 2019, 511.

(51) Cass. 28.10.1999, n. 12122, S.U.; Cass. 29.7.2002, n. 11199, S.U., chiarisce come l'art. 1, c. 1, della l. n. 389/1989 abbia una portata innovativa, poiché affianca all'onni-

Anzitutto, l'autonomia dell'obbligazione contributiva da quella retributiva, dogma che viene tutelato anche nei casi in cui il lavoratore decida, più o meno consapevolmente, di lasciar prescrivere parzialmente i propri crediti retributivi, di non tutelarli ovvero di contrattarne la rinuncia o la riduzione nell'ambito di una crisi produttiva, della conciliazione di una controversia o negli altri casi previsti dall'ordinamento. La natura trilaterale del rapporto previdenziale, difatti, prevede che non sia possibile rinunciare anche solo al diritto alla retribuzione disponendo validamente, al contempo, la caducazione dell'obbligazione contributiva minima prevista dalla legge.

Inoltre, l'irriducibilità del minimale contributivo è posta a guardia della connessione tra le garanzie del diritto all'adeguatezza delle prestazioni previdenziali e la sufficienza e proporzionalità della prestazione retributiva.

Tuttavia, la scelta del legislatore di conferire centralità alla contrattazione collettiva qualificata anche nell'ambito della tutela previdenziale, si è dovuta confrontare con il problema dell'individuazione del contratto collettivo nazionale-parametro a seguito del referendum dell'11 giugno 1995 sull'art. 19 dello Statuto dei lavoratori.

Il rinvio esclusivo al contratto collettivo di livello nazionale "*leader*" nel settore produttivo di riferimento ai fini del versamento della contribuzione, viene attestato attraverso la trasmissione delle comunicazioni Uniemens trasmesse mensilmente all'Inps ai fini del pagamento dei contributi (52). Ebbene, a tal riguardo occorre precisare che la consultazione dei flussi Uniemens in possesso dell'Inps attesta che, nel settore privato, la grande maggioranza dei rapporti di lavoro vedono l'applicazione di contrattazione *leader* o sottoscritta da almeno una delle tre grandi confederazioni maggiori (53). Si

---

comprensività ai fini contributivi di cui al medesimo art. 12 della l. n. 153/1969, il criterio del minimale contributivo. Pertanto, la retribuzione dovuta risulta rilevante solo se è superiore ai minimi previsti dal contratto collettivo *leader*.

(52) A partire dal mese di luglio 2009, è stata attuata l'effettiva unificazione delle informazioni contributive e retributive relative ai dipendenti in un unico flusso "Uniemens individuale", dove i dati relativi alla contribuzione ed alle somme conguagliate (Anf, indennità per malattia, maternità, Cig, ecc.) vengono indicati individualmente per ogni lavoratore. Occorre tuttavia precisare che, tali flussi, non prevedono l'attestazione del Ccnl effettivamente applicato al rapporto di lavoro, bensì solamente il Ccnl individuato ai fini dell'adempimento dell'obbligazione contributiva. Si vd. circ. Inps 12 novembre 2021, n. 170, e mess. Inps 25 maggio 2009, n. 11903.

(53) Si vd. Cnel (a cura di), *XXVII Rapporto, Mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 2026. Nel rapporto si attesta che il grado di copertura della contrattazione collettiva nel settore privato, sulla base dei dati Uniemens, si colloca su valori prossimi al 100%, con il 96% dei lavoratori coperti da contratti sottoscritti da organizzazioni comparativamente più rappresentative. I 28 Ccnl più grandi, ciascuno applicato a oltre 100.000 lavoratori,

può pertanto dire che, perlomeno sul piano dell'individuazione del Ccnl di riferimento per la quantificazione della retribuzione figurativa ai fini previdenziali, il sistema dei minimali contributivi non presenti particolari elementi di problematicità, fatti salvi rari casi che sono giunti all'attenzione della giurisprudenza di legittimità, relativi alla determinazione del settore di riferimento (54).

Quanto, poi, alla determinazione del perimetro degli emolumenti concorrenti alla determinazione del minimale contributivo contrattuale, i profili più problematici si sono posti con riguardo ai datori di lavoro operanti in un settore privo – o presuntamente privo – di un contratto collettivo nazionale. Tale ultima circostanza ha sollevato una serie di questioni che sono giunte all'attenzione della giurisprudenza di legittimità con riferimento all'ampiezza ed al novero degli emolumenti retributivi del cd. contratto-parametro, dovessero tenersi in conto al fine di quantificare l'importo del minimale contributivo contrattuale.

In un primo momento, nel 1997 (55), la Corte di Cassazione affermò che il minimale contributivo ai sensi dell'art. 1, l. n. 389/1989 dovesse essere quantificato in base al trattamento economico dovuto ai sensi dell'art. 36 Cost. e, pertanto, ad esclusione di tutti gli elementi retributivi accessori previsti dal contratto collettivo stesso (56).

---

coprono da soli oltre l'80% dei dipendenti del settore privato; i 69 contratti di dimensione intermedia, tra 10.000 e 100.000 lavoratori, coprono un ulteriore 17%. I 97 contratti con applicazione superiore ai 10.000 lavoratori coprono complessivamente il 97,2% della forza lavoro privata tracciata. Il contratto collettivo nazionale di lavoro si conferma strumento ordinatore del mercato del lavoro italiano, frutto dell'azione delle associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

(54) È appena il caso di citare la recente pronuncia di Cass. 10.1.2026, n. 572, con cui i giudici hanno accolto il ricorso con cui una società operante nel settore radiofonico e televisivo in ambito locale aveva impugnato una sentenza della Corte d'Appello di Bologna con la quale veniva individuato, quale contratto-parametro per la determinazione della retribuzione figurativa ai fini contributivi, il Ccnl, stipulato da Confindustria Radio Tv (Crtv) e dall'Associazione Industrie Cinematografiche e Audiovisive (Anica) per le radiotelevisioni operanti in ambito nazionale. La giurisprudenza di legittimità ha, tuttavia, ritenuto che il datore di lavoro, afferente ai soggetti sottoposti al d.l. 23 dicembre 1995 n. 545 che disciplina specificatamente l'attività delle «*emittenti televisive e sonore, autorizzate in ambito locale*» sia legittimato anche ai fini della determinazione dei contributi, all'applicazione del Ccnl stipulato dalla Federazione di categoria del settore radiotelevisivo locale con Cisal.

(55) La pronuncia cui si fa riferimento è Cass. 4.3.1997, n. 1898.

(56) Al fine di confrontare le nozioni di retribuzione costituzionale, trattamento economico minimo e trattamento economico complessivo vd. G.A. Recchia, *Il prezzo del lavoro. Un'indagine sui salari nella contrattazione collettiva nazionale*, in *RGL*, 2023, II, 556 ss.

La lettura giurisprudenziale della norma aveva suscitato lo scetticismo pressoché unanime della dottrina, che lamentava l'indebita limitazione dell'autonomia contrattuale all'interno del rapporto giuridico contributivo rispetto a quello lavorativo (57).

Tuttavia, nel frangente di pochi anni si è verificato un *revirement* della giurisprudenza della Suprema Corte, che nel 2002, a Sezioni Unite, ha chiarito a tal riguardo che il minimale contributivo contrattuale debba essere applicato sulla base della retribuzione corrisposta e delle modalità concrete di espletamento della prestazione lavorativa: il contratto collettivo parametro forma, dunque, la soglia irriducibile di contribuzione attraverso tutti gli istituti retributivi ivi contemplati (58), ma solo ove effettivamente erogati dal datore di lavoro che non applica il contratto-parametro.

In tal modo, l'applicazione del minimale contributivo contrattuale di cui all'art. 1, c. 1, della l. n. 389/1989, si salda perfettamente con il coacervo normativo che determina la retribuzione imponibile ai fini previdenziali: così come il perimetro della base di calcolo della contribuzione, ai sensi del d.lgs. n. 314/1997, è determinato sulla base del principio di onnicomprensività della retribuzione, allo stesso modo i due minimali contributivi, che si integrano tra loro e devono essere contestualmente applicati ai fini della corretta determinazione del versamento, rispondono all'esigenza di preservare il nesso tra il secondo comma dell'art. 38 Cost. ed il primo comma dell'art. 36 Cost.

Mentre il minimale legale giornaliero individua il limite inderogabile sotto il quale la retribuzione ai fini contributivi non può scendere – a prescindere dal settore produttivo e dal contratto di riferimento –, il minimale contributivo contrattuale assicura che il contratto–parametro ai fini della determinazione dei contributi venga individuato nell'alveo del sistema della contrattazione collettiva nazionale qualificata.

4.1. — Segue. *La nozione legale di trattamento economico complessivo: l'alba di un nuovo perimetro di determinazione della giusta retribuzione ai fini previdenziali?* — Nella prospettiva di una ricostruzione del rapporto tra retribuzione e contribuzione obbligatoria, risulta particolarmente utile soffermarsi, a pochi mesi dall'approvazione del cd. "salario giusto" (59), sull'annosa questione del trattamento retributivo dovuto ai sensi dell'art. 36 Cost. (60). La pro-

(57) Si vd. V. Filì, *op. cit.*, 137; cfr. anche L. Torsello, *op. cit.*, 172.

(58) Cass. 13.6.2003, n. 9492.

(59) Il riferimento è al d.l. 30 aprile 2026, n. 62 (conv. con mod. dalla l. 25 giugno 2026, n. 112).

(60) Cass. 4.3.1997, n. 1898.

nuncia resa dalla Cassazione nel 1997, su cui ci si è soffermati nel precedente paragrafo, il cui orientamento interpretativo fu successivamente smentito dalle sezioni unite (61), subì la critica veemente da parte della dottrina che contestava una sensibile limitazione dell'autonomia del rapporto giuridico contributivo da quello di lavoro (62), «utilizzando forzatamente l'art. 36 Cost.».

Occorre, in questa sede, indugiare sull'interpretazione della norma sul minimale contributivo contrattuale proposta dalla pronuncia. I giudici di legittimità osservavano che «il riferimento, quale limite minimo, all'importo della retribuzione pattuita in sede collettiva […] deve intendersi posto […] quale criterio parametrico per individuare il minimo retributivo costituzionale, vale a dire il minimo, rispondente ai principi di proporzionalità e sufficienza sanciti dall'art. 36 della Costituzione, che, stante la diretta precettività di questa norma costituzionale, è in ogni caso dovuto e sul quale va comunque corrisposta la contribuzione» (63).

La Suprema Corte si basava, dunque, sull'applicazione giurisprudenziale del principio costituzionale della retribuzione sufficiente (64).

Le vicende che hanno interessato la determinazione delle voci retributive contrattuali utili per la determinazione del minimale contributivo sono meritevoli di attenta riflessione, in particolare, in virtù della recente iniziativa del legislatore volta a sistematizzare la nozione di retribuzione nell'ordinamento italiano.

---

(61) Cass. 29.7.2002, n. 11199, S.U.: «L'importo della retribuzione da assumere come base di calcolo dei contributi previdenziali non può essere inferiore all'importo di quella che ai lavoratori di un determinato settore sarebbe dovuta in applicazione dei contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, secondo il riferimento ad essi fatto – con esclusiva incidenza sul rapporto previdenziale – dall'art. 1 d.l. n. 338 del 1989, senza le limitazioni derivanti dall'applicazione dei criteri di cui all'art. 36 Cost., che sarebbero giustificate solo ove a detti contratti si dovesse ricorrere – con incidenza sul distinto rapporto di lavoro – ai fini della determinazione della giusta retribuzione. Si terrà quindi conto, nel calcolo della base contributiva, dell'indennità "*una tantum*" e della quattordicesima mensilità, contemplate nei contratti collettivi nazionali di cui all'art. 1 citato, mentre si escluderà, nel medesimo, il "terzo elemento", siccome previsto dal contratto integrativo provinciale».

(62) M. Cinelli, *I problemi della retribuzione imponibile a fini previdenziali*, in *RIDL*, 1989, I, 472.

(63) Cass. 4.3.1997, n. 1898.

(64) Per una critica della lettura riduzionista del perimetro dell'applicazione giudiziale del concetto di giusta retribuzione *ex* art. 36 Cost. si vd. N. Campese, *La retribuzione adeguata tra Tem, Tec e minimo costituzionale*, in Aa.Vv. (a cura di), *La funzione del contratto collettivo. Salari, produttività, mercato del lavoro*, Adapt University Press, Modena, 2023, 143 ss.; G. Centamore, *La giusta retribuzione nell'art. 36 Cost. o i dilemmi del giudice*, in *RGL*, 2019, II, 274 ss.

Difatti, con la delega al governo conferita attraverso la l. 26 settembre 2025, n. 144, il parlamento aveva superato il dibattito in merito alla proposta delle opposizioni per l'introduzione di un salario minimo legale, rimettendo all'esecutivo il compito di intervenire in «materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione».

La delega, amplissima, muoveva dalla necessità di «garantire l'attuazione del diritto dei lavoratori ad una retribuzione proporzionata e sufficiente, ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione, rafforzando la contrattazione collettiva e stabilendo criteri che riconoscano l'applicazione dei trattamenti economici complessivi minimi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati» e «contrastare i fenomeni di concorrenza sleale attuati mediante la proliferazione di sistemi contrattuali finalizzati alla riduzione del costo del lavoro e delle tutele dei lavoratori (cosiddetto «dumping contrattuale»)» con la finalità di «estendere i trattamenti economici complessivi minimi dei contratti collettivi nazionali di lavoro, individuati in base al criterio di cui alla lettera a), ai gruppi di lavoratori non coperti da contrattazione collettiva, applicando agli stessi il contratto collettivo nazionale di lavoro della categoria di lavoratori più affine» e «prevedere strumenti di misurazione basati sull'indicazione obbligatoria del codice del contratto collettivo nazionale di lavoro applicato al singolo rapporto di lavoro nelle trasmissioni all'Istituto nazionale della previdenza sociale effettuate con il flusso telematico Uniemens, nelle comunicazioni obbligatorie e nelle buste paga, anche al fine del riconoscimento di agevolazioni economiche e contributive connesse ai rapporti di lavoro».

In primo luogo, occorre rilevare come il legislatore abbia ritenuto di abbandonare il percorso inizialmente immaginato dalle Camere nella formulazione della legge delega in merito all'introduzione del criterio della «maggiore applicazione» del contratto collettivo–parametro, in luogo della rappresentatività comparata. La scelta, che chi scrive non esita a definire saggia (o scaltra), pone l'operazione al riparo dalle numerose censure di legittimità costituzionale che – nel pur breve tempo di gestazione della nuova disciplina – non erano tardate ad emergere da più parti, tra chi riteneva che rimettere la selezione dei rinvii legali alla contrattazione collettiva all'applicazione selettiva collettiva ed organizzata di parte datoriale, seppur maggioritaria, ponesse serie questioni di contrasto con il principio di cui all'art. 39, c. 1, Cost. (65).

(65) *Ex multis*, si vd. A. Bellavista, *Che cosa è il «contratto collettivo maggiormente applicato»?*, in *RGL Giurisprudenza online*, 2024, n. 3, 1 ss.; M. Pallini, *Alla ricerca dell'autorità salariale nell'ordinamento italiano*, in *DLRI*, 2024, 165 ss.

Il governo, in luogo dell'adempimento dei compiti di cui era stato investito dalla legge delega, ha invece dato vita al d.l. 30 aprile 2026, n. 62, convertito con modificazioni dalla l. 25 giugno 2026, n. 112.

La nuova norma, all'art. 7, introduceva un meccanismo di incentivazione all'applicazione del trattamento economico complessivo definito dai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro (66). La medesima disposizione, al c. 3, sussume per la prima volta la nozione di trattamento economico complessivo all'interno di una norma di legge (67).

La disposizione viene presentata, nella versione convertita in legge del testo, non più come semplice "norma di sostegno" della contrattazione *leader*, bensì quale strumento «ai sensi e per gli effetti dell'articolo 36 della Costituzione», «per la determinazione del salario giusto, assicurando ai lavoratori un trattamento economico complessivo adeguato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato» (68).

---

(66) Occorre evidenziare come, l'iniziale riferimento ai contratti «maggiormente applicati» contenuto nella delega sia stato successivamente abbandonato dal governo, che ha saggiamente ritenuto di consolidare il meccanismo di rinvio mobile alla contrattazione qualificata senza introdurre meccanismi di determinazione del contratto–parametro basati su criteri – quali la maggiore applicazione –, che parte della dottrina aveva già considerato eccessivamente esposti alle scelte datoriali a prescindere dal criterio della rappresentatività dei soggetti firmatari.

(67) Il concetto di trattamento economico complessivo è stato introdotto per la prima volta dal Patto della fabbrica del 2018 e cioè il documento recante «Contenuti e indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva di Confindustria e Cgil, Cisl, Uil». Il punto 5 dell'intesa dispone infatti al punto 5, lettera *e*), che ogni «contratto collettivo nazionale di categoria dovrà individuare il trattamento economico complessivo (Tec) e il trattamento economico minimo (Tem)». La successiva lettera *f*) chiarisce poi che «il trattamento economico complessivo (Tec) sarà costituito dal trattamento economico minimo (Tem), come determinato alla lettera h), e da tutti quei trattamenti economici – nei quali, limitatamente a questi fini, sono da ricomprendere fra gli altri anche le eventuali forme di welfare – che il contratto collettivo nazionale di categoria qualificherà come "comuni a tutti i lavoratori del settore", a prescindere dal livello di contrattazione a cui il medesimo contratto collettivo nazionale di categoria ne affiderà la disciplina». In merito ad un primo commento relativo alla nozione del Tec formulata nel d.l. n. 62/2026 si vd. M. Tiraboschi, *Prime note sul trattamento economico complessivo ai sensi del decreto lavoro del 1° maggio*, in *Boll. Adapt*, 2026, n. 17.

(68) Il riferimento è all'art. 7, c. 1, d.l. n. 62/2026 convertito con modificazioni dalla l. n. 112/2026.

Occorre, dunque, interrogarsi sugli effetti che tale disposizione potrà assumere ai fini della determinazione del perimetro della retribuzione in ogni sua dimensione teleologica (69) per la quale le frammentate norme dell'ordinamento richiamano il rinvio alla contrattazione collettiva nazionale qualificata.

Nello specifico, in questa sede, è appena il caso di svolgere alcuni ragionamenti sugli impatti che può avere il trattamento economico complessivo nella determinazione della retribuzione utile ai fini previdenziali.

Il Tec ai sensi del c. 4-*bis* dell'art. 7 comprende infatti «tutte le voci retributive fisse e continuative, dirette, indirette e differite, definite dai contratti collettivi nazionali di lavoro di cui al medesimo c. 2, comprese le mensilità aggiuntive e le indennità fisse e continuative, nonché dalle prestazioni di *welfare* contrattuale spettanti alla generalità dei dipendenti e dagli eventuali altri istituti o indennità aventi valore economico, definiti dagli stessi contratti collettivi» ad esclusione delle «voci retributive discrezionali e variabili attribuite ai singoli lavoratori».

Or, la definizione di salario giusto ai sensi dell'art. 36 Cost. mutuata dal legislatore, pare confermare la lettura onnicomprensiva che fino ad ora la giurisprudenza ha dato della retribuzione utile ai fini contributivi, superando definitivamente qualsivoglia riferimento al perimetro della definizione di salario costituzionale.

Quanto, poi, al rapporto negativo sussistente oggi tra onnicomprensività del salario ai fini contributivi e voci oggetto di decontribuzione ai sensi dell'art. 12, l. n. 153/1969, non pare sussistano problemi interpretativi in merito alla piena conservabilità delle eccezioni previste dal legislatore con specifico riferimento alla quantificazione dell'obbligazione contributiva. Appare difatti evidente che, se da un lato il rapporto tra retribuzione, contribuzione e previdenza venga rinsaldato dall'adozione di un'interpretazione legale autentica del perimetro di estensione del salario costituzionale – che oggi deve ritenersi sovrapponibile con il Tec *ex* art. 7, c. 4-*bis* –, sul piano dei "benefici decontributivi" possa ritenersi valido il principio generale della specialità della previsione che esclude determinate voci dalla base imponibile contributiva. L'art. 12, l. n. 153/1969, ci dice infatti che tutto è salario, salvo escludere alcuni determinati emolumenti, al di sotto di precise soglie di esenzione, dalla base di calcolo dei contributi.

5. — *Brevi note conclusive* — Al termine di questa trattazione, è opportuno riassumere le riflessioni conclusive in poche brevi righe.

(69) G. Roma, *op. cit.*

In primo luogo, appare evidente la costante connessione che unisce il primo comma dell'art. 36 con il secondo comma dell'art. 38. Cost.: i principi di sufficienza e proporzionalità dei salari sono trasfusi, attraverso il meccanismo dei minimali contributivi, nella determinazione della contribuzione e, conseguentemente, informano la determinazione del principio di adeguatezza delle prestazioni previdenziali.

A tal riguardo, è di particolare interesse il meccanismo adottato da tempo per la determinazione del cd. minimale contributivo legale di cui all'art. 7, c. 1, d.l. n. 463/1983 che, a parere di chi scrive, è stato ingiustamente trascurato quale norma di bilanciamento del sistema, tra la statistica macro-economica, le esigenze di tenuta contabile dell'apparato statale e gli architravi sociali del nostro sistema salariale e previdenziale. Il minimale contributivo legale, difatti, connette l'andamento dei prezzi nell'economia nazionale con la determinazione di una soglia inderogabile al di sotto della quale nessuna retribuzione ai fini contributivi consente l'equilibrio del sistema: una sorta di salario contributivo minimo legale. Un parametro che avrebbe potuto costituire un punto di riferimento utile ai fini della determinazione numerica della soglia di legittimità costituzionale *ex* art. 36 Cost. dei minimi tabellari della contrattazione qualificata che, ancor oggi, vede in grande difficoltà la giurisprudenza di merito nel dare concreta applicazione alla celebre sestina di sentenze dell'ottobre 2023 (70), con cui i giudici di legittimità hanno chiarito il necessario rispetto di livelli minimi di retribuzione financo da parte della contrattazione *leader*, avocando a sé il ruolo ultimo di vaglio di legittima quantificazione del salario maturato dai lavoratori a monte della maturazione di tutte le voci variabili e accessorie di retribuzione. A tal riguardo, senza alcuna pretesa di esaurire in questa sede una riflessione che verrà sviluppata in un separato e specifico lavoro, si rileva come peraltro il parametro orario determinato dalla circ. 30 gennaio 2026, n. 6, per la quantificazione del minimale contributivo per l'anno in corso ammonti alla cifra di 58,72 euro giornalieri che, nei rapporti di lavoro che prevedono un orario a tempo pieno di 40 ore settimanali per 6 giorni lavorativi, determinano una retribuzione minima legale ai fini contributivi di 8,72 euro lordi l'ora: pochi centesimi in meno della soglia del salario minimo legale che ha tenuto lungamente banco, quale più progressista delle proposte di legge per far fronte alla drammatica crisi salariale italiana.

Quanto, poi, alla seconda ed annosa piaga del nostro sistema di relazioni industriali, quel *dumping* salariale cui si ripromette di offrire definitiva riso-

(70) Cass. 2.10.2023, nn. 27711, 27713 e 27769, e Cass. 10.10.2023, nn. 28320, 28321 e 28323.

luzione il novello d.l. 30 aprile 2026, n. 62, conv. con modificazioni dalla l. 25 giugno 2026, n. 112, ancora una volta il modello del minimale contributivo contrattuale si pone quale norma di agevole analogia, facile indirizzo applicativo e sicura efficacia. La serie storica dei flussi Uniemens, infatti, costituisce prova consolidata che il rinvio alla contrattazione collettiva qualificata di settore sia in grado di offrire copertura alla stragrande maggioranza dei rapporti di lavoro privati, relegando alla dimensione della rara specialità ovvero della speculazione parassitaria il fenomeno della proliferazione incontrollata di prodotti contrattuali minori (71).

In conclusione, il sistema di determinazione della retribuzione utile ai fini contributivi può costituire il piano di applicazione ideale per la misurazione concreta di esigenze differenti e contrapposte, nella ricerca della risoluzione di due questioni che rappresentano lo stretto di Scilla e Cariddi per la tenuta futura dello stato sociale italiano (72).

(71) *Ex multis*, si vd. I. Alvino, *Appalti, proliferazione dei contratti collettivi e tutela del lavoro*, in V. Nuzzo, E. Raimondi (a cura di), *Liber amicorum per Valerio Speziale*, Cacucci, Bari, 2024, 43 ss.

(72) L. Zoppoli, *La retribuzione degli italiani tra Scilla (sistema giuslavoristico sempre più sbilanciato) e Cariddi (sistema di sicurezza sociale sempre più «affamato»). Riflessioni intorno a salari adeguati e minimale contributivo*, in *RDSS*, 2025, 35 ss.

IL DISPOSITIVO LEGALE DI FISSAZIONE DEL SALARIO MINIMO PER IL LAVORO IN COOPERATIVA

di *Stella Laforgia*

SOMMARIO: 1. Premessa. I dispositivi legali di fissazione del salario minimo. — 2. La specialità delle cooperative e l'esigenza del salario minimo *ex lege*. — 3. Il dispositivo legale originario di fissazione del salario minimo per i soci lavoratori di cooperativa (art. 3, l. n. 142/2001). — 4. Le possibilità di uscita dal trattamento economico complessivo fissato per legge. Il piano di crisi. — 4.1. La prassi dei contratti collettivi pirata e la risposta del legislatore: la selezione dei soggetti contrattuali nel dispositivo legale di fissazione del salario minimo (art. 7, c. 4, d.l. n. 248/2007). — 4.2. Il *dumping* dei contratti collettivi *leader* (*id est* soggettivamente qualificati *ex lege*): il caso paradigmatico del Ccnl "Servizi fiduciari". — 5. La giurisprudenza di legittimità sui contratti collettivi *leader*. — 5.1. *Segue.* La giurisprudenza amministrativa. — 6. Qualche riflessione conclusiva sul salario minimo dei soci di cooperative e annotazioni estemporanee sul salario giusto introdotto dall'art. 7, c. 2 del d.l. n. 62 del 2026.

1. — *Premessa. I dispositivi legali di fissazione del salario minimo* — Nel pieno del dibattito sulla questione retributiva in Italia, pur nella diversità di posizioni su cause e possibili rimedi, si concorda su un fatto e cioè che i salari sono bassi, tra i più bassi d'Europa (1). E si parla, più propriamente, di questione retributiva, mettendo in evidenza la complessità del contesto oltre che del fenomeno in sé: salari reali fermi così come la produttività, nessun meccanismo di contenimento degli effetti inflattivi, assenza di previsioni redistributive unitamente alla grave crisi del sistema di contrattazione collettiva e del dispositivo giurisprudenziale di estensione dell'efficacia soggettiva del contratto collettivo (*melius infra*) (2).

A quest'ultimo proposito, stante evidentemente la debolezza delle organizzazioni sindacali, autorità salariali per eccellenza, si è ritenuto che un rimedio possibile potesse essere rappresentato dal salario minimo fissato per legge; infatti, si sono susseguiti tentativi di introdurlo e l'attuale Governo, dopo aver espunto dall'agenda un intervento legislativo in questo senso, ha introdotto, con l'art. 7, c. 2 del d.l. n. 62 del 30 aprile 2026 (cd. Decreto del

(1) Cfr. sul punto M. Leonardi, *Italia e salari: trent'anni di stagnazione, cinque anni di declino*, in *LDE*, 2025.

(2) Sullo sfaldamento del sistema contrattuale tradizionale, cfr. A. Lassandari, *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione,* in *RGL*, 2023, I, 531 ss.

primo maggio), il salario *giusto*: «Ai fini dell'individuazione del salario giusto, si fa riferimento al trattamento economico complessivo definito dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro»; non prima di aver ribadito al comma 1 che «La contrattazione collettiva costituisce, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 36 della Costituzione, lo strumento per la determinazione del salario giusto, assicurando ai lavoratori un trattamento economico complessivo adeguato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato».

Come immaginabile, in questo scenario, si sono riscoperti i dispositivi legali di fissazione del salario minimo; infatti, non sono estranei al nostro ordinamento dispositivi con i quali si è introdotto *ex lege* un parametro retributivo minimo di riferimento. Ci si riferisce al salario legale previsto per i soci lavoratori di cooperativa *ex* art. 7, c. 4, d.l. n. 248/2007; per i lavoratori degli enti del terzo settore *ex* art. 16, d.lgs. n. 117/2017; per il personale impiegato nei lavori oggetto di appalti pubblici *ex* art. 11, d.lgs. n. 36/2023 ("nuovo" Codice contratti pubblici); per i lavoratori impiegati dai vettori aerei operanti sul territorio italiano assoggettati a concessioni, autorizzazioni o certificazioni previste dall'Easa o dall'Enac *ex* art. 203, c. 1, d.l. n. 34/2020; in ultimo, per i lavoratori in distacco transfrontaliero *ex* art. 4, d.lgs. n. 136/2016. Seguono lo stesso modello i minimali contributivi fissati per legge: quello giornaliero *ex* art. 7, c. 1, d.l. n. 463/1983 e quello contrattuale *ex* art. 1, c. 1, del d.l. n. 338/1989, convertito, con modificazioni dalla l. n. 389/1989.

Quanto previsto per il lavoro in cooperativa, in particolare, rappresenta il meccanismo più noto o almeno quello afferente all'ambito più ampio tanto che le cooperative possono essere considerate una sorta di laboratorio nel quale si è sperimentato in anticipo il dispositivo legale di fissazione del salario minimo per contrastare un *dumping* salariale molto accentuato rispetto a tutte le altre imprese, le conseguenze virtuose ad esso connesse nonché i relativi limiti.

2. — *La specialità delle cooperative e l'esigenza del salario minimo* ex lege — Le cooperative, come è noto, hanno rappresentato tradizionalmente, sin dalla loro nascita nei periodi di crisi, un'alternativa *ideologica* (3) alle imprese

(3) Sulle origini della cooperazione e sulla specialità della stessa rispetto alle altre società, sia consentito il riferimento a S. Laforgia, *Cooperazione e socio-lavoratore*, Giuffrè, Milano, 2009, 1 ss.

"ordinarie", che perseguono fini di lucro, per ovviare all'intermediazione del datore/sfruttatore (4).

La cooperazione, con la sua specialità – essere nel mercato e le sue regole – perseguendo, tuttavia, finalità mutualistiche che ridondano a favore dei soci in alternativa al profitto si è posta, di fatto, come luogo di sperimentazione di soluzioni che sostituiscono alle forme classiche di intermediazione la gestione diretta nella compravendita di prodotti (cooperativa di consumo), nella costruzione di alloggi (cooperativa edilizia), nell'accesso al credito (cooperativa di credito), così come nel reperimento e nella gestione delle occasioni di lavoro (cooperativa di produzione e lavoro).

In particolare, le cooperative di produzione e lavoro si caratterizzano per un elemento ulteriore dato dall'identità professionale dei soci che, sprovvisti di ogni altro mezzo, si "mettono insieme" per non (s)vendere la loro forza-lavoro.

Storicamente, infatti, attraverso la difesa del mestiere, aggredito dalla dequalificazione professionale, gli operai proteggevano la propria capacità di *resistenza* nel mercato (5).

Sul piano normativo, perciò, il tratto collettivo e cioè la capacità di sintetizzare e raccogliere gli interessi dei lavoratori associati per una conduzione comune dell'attività produttiva, si è tradotta, appunto, nella scelta del contratto associativo – come nesso giuridico che avvince i soci alla cooperativa – che supera qualsiasi alterità/contrapposizione propria di ogni contratto e massima in quello di lavoro. E la difesa dell'identità professionale trova un riconoscimento legislativo, attraverso la delimitazione dell'ingresso in cooperativa ai soli soggetti esercenti il medesimo mestiere, per lo più "coincidente" con l'intera attività della cooperativa (6).

Questa peculiarità ha avuto come contraltare, però, che per lungo tempo

(4) Così Z. Ciuffolletti, *Dirigenti e ideologie del movimento cooperativo*, in G. Sapelli (a cura di), *Il movimento cooperativo in Italia. Storia e problemi*, Einaudi, Torino, 1981, 119, la cui affermazione è citata e condivisa da U. Romagnoli, *Il lavoro in Italia, un giurista racconta*, il Mulino, Bologna, 1995, 68 ss.

(5) V. D. Bigazzi, *Fierezza del mestiere "e organizzazione di classe": gli operai meccanici milanesi (1880-1900)*, in *Società e storia*, 1978, I, 87 ss.

(6) La l. 11 luglio 1889, n. 6261 richiedeva, infatti, che la società fosse «composta interamente di operai esercenti l'arte o una delle arti che ne sono l'oggetto». Analogo principio sarà poi sancito dall'art. 23, c. 1 del d.l.c.s. 14.12.1947 n. 1577 (cd. legge Basevi), secondo cui «i soci delle cooperative di lavoro devono essere lavoratori ed esercitare l'arte o il mestiere rispondenti alla specialità delle cooperative di cui fanno parte o affini». A tale proposito si vd. U. Romagnoli, *La prestazione di lavoro nel contratto di società*, Giuffrè, Milano, 1967, 231.

si sia negata alla prestazione lavorativa del socio la sussunzione nel contratto di lavoro con tutte le conseguenze che ne derivano tra le quali, la più importante ha riguardato la possibilità che il compenso dei soci fosse del tutto sganciato da qualsiasi riferimento agli accordi di tariffa, men che meno ai contratti collettivi.

Pertanto, le "fortune" del ricorso alle cooperative, specie in momenti di crisi, sono da ricondursi alla mancata applicazione del contratto collettivo quale effetto della qualificazione della prestazione del socio come apporto derivante dal rapporto associativo e non, invece, in termini di contratto di lavoro. Questo, unitamente al regime agevolato a livello previdenziale in virtù dell'applicazione del d.P.R. 30 aprile 1970, n. 602, ha comportato un costo del lavoro nelle cooperative di produzione e lavoro del tutto inferiore rispetto a quello sostenuto dalle altre imprese.

3. — *Il dispositivo legale originario di fissazione del salario minimo per i soci lavoratori di cooperativa (art. 3, l. n. 142/2001)* — Soprattutto per fare fronte alla grande differenza del costo del lavoro sostenuto dalle cooperative rispetto a quello delle altre imprese e, quindi, per contenere le pratiche di concorrenza sleale, la l. 3 aprile 2001, n. 142, prevedendo che in capo al socio lavoratore si istituisca un doppio rapporto – uno sociale e uno, ulteriore, di lavoro – si è occupata testualmente del trattamento retributivo del socio-lavoratore.

Le norme che trattano questo profilo si muovono su due piani: l'art. 3 della l. 3 aprile 2001, n. 142, rubricato «Trattamento economico del socio lavoratore» – che fissa i principi per la determinazione del trattamento economico definendone così il nucleo "inderogabile" – e il successivo art. 6, rubricato «Regolamento interno», – che tra le tante previsioni che il regolamento interno può contenere, conferisce a quest'ultimo, la possibilità di derogare al trattamento economico (minimo) che pendola, così, in precario equilibrio, tra regola e (la possibilità continua di) deroghe.

Iniziando dalla prima, essa è contenuta nell'art. 3 secondo il quale: «Fermo restando quanto previsto dall'art. 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300, le società cooperative sono tenute a corrispondere al socio lavoratore un trattamento economico complessivo proporzionato alla qualità e alla quantità del lavoro prestato e comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine […]».

Le cooperative che accedono a benefici pubblici, in virtù del richiamo espresso all'art. 36 Stat. lav., come si vede, hanno l'obbligo di applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona.

Per quanto riguarda, invece, il trattamento economico vero e proprio, la norma ricorre alla locuzione di trattamento economico complessivo anziché a quella di retribuzione; questo pone, innanzitutto, il problema dell'individuazione delle voci in esso ricomprese.

Si consideri a tal proposito, che a questo trattamento fa riferimento un'altra norma della medesima l. n. 142, l'art. 6, c. 2, definito trattamento economico minimo (7).

Benché non vi sia coincidenza terminologica tra le due disposizioni, si deve ritenere che esse siano sostanzialmente coincidenti e facciano riferimento al trattamento individuato dai Ccnl applicabili e, quindi, non limitato alle voci minime fondamentali (minimi tabellari, indennità di contingenza, tredicesima mensilità) ma comprensivo anche di voci retributive diverse, come per esempio orario straordinario, festivo ecc. (8).

Una volta individuate le voci comprese nel trattamento economico complessivo, occorre procedere alla quantificazione delle stesse. A questo proposito, l'art. 3, c. 1 cit., impone alle cooperative medesime di assicurare un trattamento retributivo che risponda al principio di proporzionalità *ex* art. 36 Cost. nonché a quello di sufficienza garantito dal rispetto del trattamento minimo previsto dai contratti collettivi nazionali; per questi ultimi si intendono quelli sottoscritti dalle associazioni di rappresentanza delle società cooperative o, in mancanza, quelli sottoscritti dalle associazioni di rappresentanza delle società lucrative della stessa categoria merceologica.

Il riferimento alla contrattazione nazionale (ancor prima che alla contrattazione "qualificata" *ex* art. 7, c. 4 del d.l. n. 248 del 2007) ha posto già il problema della sua compatibilità con l'art. 39 Cost.

L'interpretazione della norma che non la esponesse a eccezioni di illegitti-

(7) Secondo l'art. 3, c. 2 della l. n. 142 del 2001: «Salvo quanto previsto alle lettere d), e) ed f) del co. 1 nonché all'articolo 3, co. 2-*bis*, il regolamento non può contenere disposizioni derogatorie *in pejus* rispetto al solo trattamento economico minimo di cui all'articolo 3, comma 1».

(8) Questa tesi è avallata da circ. min. Lav. n. 34 del 17 giugno 2002 secondo la quale: «[...] la retribuzione del socio lavoratore subordinato deve essere pari ai minimi contrattuali non solo per la retribuzione di livello (o tabellare o di qualifica) bensì per il "trattamento complessivo" ivi comprese, quindi, le voci retributive diverse (straordinario, festivo) e le retribuzioni parziali differite». Stessa opinione è ribadita nella successiva circ. n. 10 del 18 marzo 2004: «[…] al socio lavoratore inquadrato con rapporto di lavoro subordinato debba essere garantita una retribuzione non inferiore ai minimi contrattuali non solo per quanto riguarda la retribuzione di livello (tabellare o di qualifica, contingenza, EDR), ma anche per quanto riguarda le altre norme del contratto che prevedano voci retributive fisse, ovvero il numero delle mensilità e gli scatti di anzianità, a fronte delle prestazioni orarie previste dagli stessi contratti di lavoro (orario contrattuale)».

mità costituzionale e preferita dalla maggior parte della dottrina ha considerato il richiamo al contratto collettivo quale parametro (esterno ed indiretto) per la misurazione della retribuzione, non potendo essere inteso come obbligo all'applicazione dello stesso (9). Peraltro, il riferimento è limitato chiaramente ai trattamenti retributivi ed infatti con l'art. 9 della l. n. 30 del 2003 è stato espunto il riferimento contenuto nell'art. 6 della l. n. 142 cit. all'inderogabilità delle «condizioni di lavoro» e ai «trattamenti retributivi».

E tuttavia, nonostante l'introduzione di questo meccanismo per garantire ai soci lavoratori una retribuzione adeguata ai parametri costituzionali, si sono riscontrati fenomeni di vere e proprie fughe dai trattamenti economici previsti dai contratti collettivi individuati dalla legge.

4. — *Le possibilità di uscita dal trattamento economico complessivo fissato per legge. Il piano di crisi* — Una prima possibilità di fuga viene fornita dal cd. "piano di crisi" che l'assemblea può deliberare in forza della previsione in tal senso contenuta nel regolamento interno e che consente testualmente la deroga al trattamento economico minimo di cui all'art. 3, c. 1, in virtù dell'auspicato concorso dei soci «nella gestione dell'impresa» e della partecipazione «alle decisioni concernenti le scelte strategiche» *ex* art. 1, c. 2 della l. n. 142 cit.; i soci sarebbero così chiamati a dare il loro contributo di carattere economico-retributivo alla risoluzione della crisi (rinunciando ai trattamenti economici ulteriori che, per definizione, non si determinano, nei periodi di crisi). Sempre nella stessa direzione e ancora nell'ambito del piano di crisi ma in modo più incisivo, un'altra possibilità è offerta dall'art. 6, lett. *d)* della l. n. 142 cit. in virtù del quale l'attribuzione all'assemblea della facoltà di deliberare, nell'ambito del piano di crisi aziendale di cui alla lettera *d)*, forme di apporto anche economico, da parte dei soci lavoratori, alla soluzione della crisi, in proporzione alle disponibilità e capacità finanziarie.

Per quanto riguarda l'espressione «forme di apporto anche economico», è fin troppo evidente che si presuppone un'altra, distinta, forma di «apporto non economico», da ricondurre, per esempio, al conferimento, anche in via

(9) La dottrina sul punto è quasi unanime. Da ultimo cfr. L. Imberti, *La disciplina del socio*, in *RGL*, 2008, I, 432; M. Pallini, *Il rapporto del socio di cooperativa dopo le riforme del 2003*, in *RGL*, 2004, II, 224; M. Basilico, *Il lavoro nelle cooperative*, in *LPO*, 2007, 217 ss. In maniera alquanto diversa si esprime A. Maresca, *Il rapporto di lavoro subordinato del socio di cooperativa*, in *ADL*, 2002, 622 ss., spec. 623, secondo il quale «[...] non c'è dubbio che questa disposizione impone alla cooperativa di adottare o, almeno, di indicare il contratto collettivo applicabile ai soci subordinati [...]». Più *tranchant* A. Vallebona, *Il trattamento economico e previdenziale dei soci di cooperativa*, in L. Montuschi, P. Tullini (a cura di), *Lavoro e cooperazione tra mutualità e mercato*, Giappichelli, Torino, 2004, 45 ss.

temporanea, di beni. Invece, il richiamo all'«apporto economico» non avrebbe alcun senso se non quello di ammettere che i soci possano conferire danaro o una qualunque forma di bene apprezzabile a livello patrimoniale (compresa, a questo punto, anche la prestazione di lavoro); ciò comporterebbe, inevitabilmente, la deroga *in pejus* al trattamento minimo di cui all'art. 3, c. 1, l. n. 142 cit.

Tuttavia, si deve dare conto che molto opportunamente, la giurisprudenza, consapevole che il piano di crisi potesse rappresentare la legittimazione a sistematiche operazioni di deroga al trattamento minimo, si è espressa per la temporaneità delle riduzioni deliberate pena l'illegittimità delle stesse (10).

4.1. — *La prassi dei contratti collettivi pirata e la risposta del legislatore: la selezione dei soggetti contrattuali nel dispositivo legale di fissazione del salario minimo (art. 7, c. 4, d.l. n. 248/2007)* — Il meccanismo, però, che più ha consentito alle cooperative di ribassare il costo del lavoro, è costituito – accanto alla più comune inapplicazione del trattamento economico dei contratti collettivi – dal ricorso fraudolento a contratti collettivi stipulati da soggetti datoriali o sindacali di dubbia rappresentatività, cd. contratti pirata.

Se prima, cioè, le cooperative non applicavano affatto il contratto collettivo nazionale, in un secondo momento, con l'introduzione dell'art. 3 della l. n. 142 del 2001, sono state "costrette" ad applicare il trattamento previsto dal Ccnl, scegliendo quelli tra i tanti con il trattamento retributivo più basso.

Si è stimato, infatti, che il trattamento economico previsto in questi contratti è di circa il 35% inferiore a quello stipulato dalle centrali cooperative come viene denunciato nell'Accordo del 31 maggio 2007 «Tavolo di concertazione. Proposte comuni di Agci, Confcooperative, Legacoop; Cgil, Cisl, Uil in materia di cooperative "spurie", appalto e *dumping* sociale» (11).

Il legislatore, perciò, è intervenuto ulteriormente sul punto con l'art. 7, quarto comma, d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, rubricato «Disposizioni in materia di lavoro non regolare e di società Cooperative», convertito in l. 28 febbraio 2008, n. 31, e ha previsto, per quanto riguarda il trattamento economico complessivo, l'applicazione di Ccnl stipulati dai soggetti comparativamente più rappresentativi («Fino alla completa attuazione della normativa

(10) Cass. 8.2.2021, n. 2967; Cass. 12.11.2020, n. 25631; Cass. 18.7.2018, n. 19096; T. Modena 14.2.2022, n. 453.

(11) Consultabile su https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=33001:cooperative-proposte-comuni-di-agci-confcooperative-legacoop-cgil-cisl-uil-in-materia-di-cooperative-%E2%80%9Cspurie%E2%80%9D,-appalti-e-dumping-contrattuale,-31-maggio-2007&catid=40&Itemid=139.

in materia di socio lavoratore di società cooperative, in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell'ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori, ai sensi dell'articolo 3, c. 1, della l. 3 aprile 2001, n. 142, i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria»).

Benché l'*incipit* della disposizione richiami una non meglio identificata normativa in via di attuazione, evidentemente al solo fine di tenerla a riparo dalle censure di illegittimità costituzionale, di fatto viene introdotto con la stessa un vero e proprio salario minimo stabilito *ex lege* seppure sulla scorta di un criterio selettivo dei soggetti stipulanti. Infatti, nella consapevolezza che l'art. 7 cit. fosse ad alto rischio di illegittimità costituzionale *ex* art. 39 Cost., il legislatore ha scelto la strada dell'individuazione del contratto collettivo applicabile (quanto al trattamento complessivo applicabile) attraverso la selezione dei soggetti stipulanti più rappresentativi sul piano nazionale.

Ovviamente, le censure di incostituzionalità non hanno tardato ad arrivare.

Infatti, sulla disposizione si sono poste ben due questioni costituzionali.

Rispetto alla prima il riferimento del Giudice remittente all'art. 7, c. 4 cit. è stato ritenuto inconferente, controvertendosi in materia previdenziale dal momento che la società ricorrente aveva proposto ricorso in opposizione a cartella esattoriale emessa dall'Inps che riteneva applicabile, ma solo ai fini contributivi, non il Ccnl applicato bensì il Ccnl sottoscritto dalle OO.SS. comparativamente più rappresentative (12). Nella fattispecie, la normativa pertinente alla determinazione della retribuzione da assumere quale base di calcolo dei contributi previdenziali si rinviene nella l. n. 389 del 1989 che, come già accennato, detta una regolamentazione speculare a quella dell'art. 7, c. 4 del d.l. n. 248 e prevede che, in materia di minimale contributivo, «*La retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza sociale non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo*».

Invero, l'art. 7, c. 4 cit. rimanda concettualmente proprio alla normativa

(12) C. cost. 29.3.2013, n. 59, sulla quale si vd. L. Imberti, *La Corte costituzionale (non) si pronuncia sul trattamento economico del socio lavoratore di cooperativa: perdura il conflitto tra Ccnl Unci-Confsal e i Ccnl Legacoop, Confcooperative, Agci-Cgil, Cisl e Uil*, in *DRI*, 2013, 779 ss.

previdenziale ed in particolare all'art. 1, c. 1 della l. n. 389 cit.; tuttavia, la finalità perseguita da quest'ultima e cioè garantire una stessa base di computo delle prestazioni previdenziali e dei contributi obbligatori, ha evitato che ad essa – che non incide, peraltro, sul contratto di lavoro – potesse essere eccepita l'illegittimità costituzionale rispetto all'art. 39 Cost. Altrettanto non può dirsi con riferimento all'art. 7 c. 4 cit. che, riferendosi al trattamento previsto dall'art. 3, c. 1 della legge n. 142 cit., incide sul regolamento negoziale, ma non persegue finalità di ordine pubblicistico come la l. n. 389 cit.

Ed infatti, è stata sollevata sulla norma una seconda questione di illegittimità costituzionale rispetto alla quale la Corte ha dichiarato legittima la norma censurata in quanto questa «[...] *lungi dall'assegnare ai predetti contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, efficacia* erga omnes*, in contrasto con quanto statuito dall'art. 39 Cost., mediante un recepimento normativo degli stessi, richiama i predetti contratti, e più precisamente i trattamenti economici complessivi minimi ivi previsti, quale parametro esterno di commisurazione, da parte del giudice, nel definire la proporzionalità e la sufficienza del trattamento economico da corrispondere al socio lavoratore, ai sensi dell'art. 36 Cost.*» (13).

Se, quindi, il contratto che, meglio di altri, svolge la funzione di garanzia *ex* art. 36 Cost. della clausola retributiva è il contratto collettivo sottoscritto dalle organizzazioni datoriali e sindacali maggiormente comparative sul piano nazionale, anche il Giudice che debba pronunciarsi sul trattamento retributivo deve scegliere non un Ccnl qualunque ma quello che meglio degli altri svolge questo ruolo e che quindi sia conforme ai principi di sufficienza e adeguatezza.

È opportuno sottolineare, comunque, che l'art. 7, quarto comma cit., rimandando al Ccnl di settore o di categoria affine, ripropone le questioni problematiche che riguardano tutti i contratti collettivi (scelta del contratto collettivo tra quelli potenzialmente applicabili, perimetro del contratto collettivo, delimitazione del perimetro del contratto collettivo e individuazione del settore merceologico o categoria affine); la cooperativa, peraltro, non rappresenta un settore ma è un ambito trasversale di riferimento per l'appli-

(13) Quanto alla seconda, C. cost. 1.4.2015, n. 51, con nota di M. Barbieri, *In tema di legittimità costituzionale del rinvio al ccnl delle organizzazioni più rappresentative nel settore cooperativo per la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente*, in *RGL*, 2015, II, 493 ss. e con nota di S. Laforgia, *La giusta retribuzione del socio di cooperativa: un'altra occasione per la Corte costituzionale per difendere i diritti dei lavoratori ai tempi della crisi*, in *ADL*, 2015, 928 ss. Invero, più recentemente, è stata sollevata, ma rigettata, un'ennesima questione di legittimità costituzionale connessa all'art. 2099, secondo comma, c.c. e all'art. 3, primo comma, l. 3 aprile 2001, n. 142, formulata ai sensi degli artt. 39 e 41 Cost. Si fa riferimento a T. Milano 12.6.2024, ord.

cazione del contratto collettivo che si caratterizza per la presenza dalla parte datoriale delle cd. centrali cooperative e cioè associazioni rappresentative proprie di queste imprese.

Tuttavia, si deve ammettere, a distanza di qualche anno dall'entrata in vigore della norma del 2007, che il dispositivo legale per l'individuazione del parametro di riferimento per la "giusta" retribuzione non ha funzionato esattamente nel modo auspicato. Ne sono prova le numerose controversie aventi ad oggetto la "disapplicazione" della parte economica dei contratti collettivi applicati dalle cooperative, ritenuti *insufficienti*, benché stipulati dai sindacati comparativamente rappresentativi (14).

4.2 — *Il* dumping *dei contratti collettivi* leader *(*id est *soggettivamente qualificati* ex lege*): il caso paradigmatico del Ccnl "Servizi fiduciari"* — Ancora una volta, le vicende delle cooperative si innestano su quelle più generali che riguardano la contrattazione collettiva nelle imprese con finalità di lucro e, anzi, contribuiscono ad evidenziare la peculiarità italiana rispetto alla quale si è manifestata la debolezza del sistema di matrice contrattuale di determinazione del salario – che si fonda sul combinato disposto *ex* artt. 2099 c.c. e 36 Cost. – che ha retto per moltissimo tempo (15).

(14) Sia consentito rinviare alla rassegna fatta da S. Laforgia, *La giurisprudenza inquieta sul lavoro in cooperativa. Prove tecniche sulle questioni centrali del rapporto di lavoro: licenziamenti e salario minimo*, in *RGL*, 2023, II, 455 ss. In particolare, cfr. T. Torino 14.10.2010, con nota di M. Colucci, *La giusta retribuzione del socio-lavoratore di cooperativa tra diritto individuale e autonomia collettiva* in *RGL*, 2011, II, 203 ss., con nota di G. Moro, *Il recesso datoriale dall'applicazione del contratto collettivo (nazionale ed aziendale)*, in *RIDL*, 2011, II, 409 ss., con nota di L. Imberti, *L'ennesimo* casus belli *nella disciplina del socio lavoratore di cooperativa: il trattamento economico conforme all'art. 36 Costituzione e la pluralità dei contratti collettivi nello stesso settore*, in *ADL*, 2011, 695 ss. e con nota di V. Putrignano, *Retribuzione proporzionata e sufficiente e contratto collettivo: un primo arresto giurisprudenziale sui c.d. contratti pirata*, in *DRI*, 2011, 781 ss. Più recentemente, cfr. T. Milano 29.10.2019, n. 2457 con nota di S. Bellomo, *Determinazione giudiziale della retribuzione e individuazione del contratto collettivo-parametro tra art. 36 Cost. e normativa speciale applicabile ai soci lavoratori di cooperativa*, in *RIDL*, 2020, II, 28 ss., e T. Milano 15.6.2017, n. 1798.

(15) Si fa riferimento al dispositivo giurisprudenziale le cui origini sono ormai risalenti secondo il quale, non potendo fare riferimento all'art 39 Cost. che avrebbe assicurato, se attuato, l'efficacia soggettiva *erga omnes* dei contratti collettivi, i Giudici hanno provveduto, sulla scorta della immediata precettività dell'art. 36 Cost., al riconoscimento del salario conforme ai parametri di proporzionalità e sufficienza contenuti nella disposizione costituzionale, attraverso l'estensione ai lavoratori ricorrenti di quanto stabilito in termini di retribuzione nei contratti collettivi. Le prime pronunce meritano di essere ricordate. Cfr. Pret. Torino 9.3.1950; C. App. L'Aquila 24.10.1950, con nota di R. Nicolò, *L'art. 36 Cost. e i contratti individuali di lavoro*, in *RGL*, 1951, II, 1 ss.; T. Genova

In questo contesto di generale destrutturazione di tutto il sistema contrattuale, risultano un esempio paradigmatico le complesse vicende connesse al contratto collettivo "Servizi fiduciari" (16); da queste, è scaturito un corposo contenzioso sfociato nelle già richiamate sentenze della Corte di cassazione dell'ottobre 2023 (17). Di queste sei sentenze ben due riguardano le cooperative, che spesso sono il terminale di processi di disaggregazione e spezzettamento organizzativo nel quale, i lavoratori, a mano a mano che si allontanano (giuridicamente) dal loro datore fisiologico, vedono peggiorare le loro condizioni di lavoro, soprattutto retributive (Cfr. Cass. nn. 27711 e 27769 del 2 ottobre 2023, estensore R. Riverso alle quali d'ora innanzi ci si riferisce).

3.11.1950 e 7.11.1950, con nota di S. Pugliatti, *La retribuzione sufficiente e le norme della Costituzione*, in *RGL*, 1950, I, 189 ss.; ma si pensi, ancora, a Cass. 12.5.1951, n. 1184, (confermativa di C. App. L'Aquila 24.10.1950); Cass. 21.2.1952, n. 461, con nota di A. Sermonti, *L'adeguatezza della retribuzione di fronte ai contratti collettivi di diritto comune e il primo comma dell'art. 36 della Costituzione*, in *MGL*, 1952, 128 ss. Si leggano anche Cass. 28.6.1963, n. 1787; Cass. 15.2.1962, n. 398; Cass. 8.10.1962, n. 2877; Cass. 15.2.1962, n. 308. In ogni caso, sulla ricostruzione della giurisprudenza delle origini, cfr. F. Di Noia, *La via negoziale per il (giusto) salario: ieri, oggi… e domani*, in P. Albi (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, Torino, 2023, 9 ss.; C. Ponterio, *Il ruolo della giurisprudenza nell'attuazione dell'art. 36 Cost.*, in P. Albi (a cura di), *op. cit.*, 41 ss.; C. Ponterio, *Il lavoro per un'esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale*, in *Questione Giustizia*, 2019, 24 ss.; oltre al classico, L. De Cristofaro, *La giusta retribuzione. L'art. 36 comma I della Costituzione nella giurisprudenza delle corti di merito*, il Mulino, Bologna, 1971, 7 ss.

(16) Si tratta del Ccnl "Vigilanza privata e Servizi fiduciari", sezione "Servizi Fiduciari" per il personale addetto a mansioni di portierato, e controllo degli accessi e guardiania sottoscritto in data 1 febbraio 2013 da Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl (Uiltucs non ha sottoscritto il contratto ma ne ha sottoscritto un altro con Anisi) e dalle Associazioni datoriali Assiv, Legacoop, Agci, Confcooperative, Federlavoro, Anivp, Assvigilanza, Univ che si applicava ai lavoratori dipendenti degli istituti e imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari. Successivamente, dieci anni dopo, lo stesso Ccnl, questa volta denominato "Vigilanza privata e servizi di sicurezza" è stato sottoscritto in data 30 maggio 2023 da Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl (e, in questo caso, anche Uiltucs) e dalle Associazioni datoriali Agci, Anivip, Assiv, Assvigilanza, Confcooperative, Legacoop, Univ, Federlavoro; qualche mese prima e cioè il 16 febbraio 2023 era stato sottoscritto rinnovo del ccnl da Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl (e, questa volta, anche Uil-Uiltucs) e dalle Associazioni datoriali Agci, Anivip, Assiv, Assvigilanza, Confcooperative, Legacoop, Univ, Federlavoro.

(17) Ci si riferisce al sestetto di sentenze della Corte di cassazione dell'ottobre 2023: Cass. 2.10.2023, nn. 27769, 27711, 27713 e quelle del 10.10.2023, nn. 28320, 28321 e 28323. Come immaginabile, queste sentenze sono state oggetto di un ricco dibattito rispetto al quale ci si limita a rinviare al contributo di A. Lassandari, anche per i rinvii bibliografici.

Gli agenti contrattuali, in questo caso, hanno ritagliato dall'ampio ambito di applicazione della "Vigilanza" un perimetro più ristretto per la vigilanza non armata, molto richiesta dal mercato che prevede figure con professionalità meno elevate dei vigilanti armati, con un'intuibile minore esposizione al rischio per la salute e sicurezza e, dunque, con una remunerativitá della prestazione più bassa.

Rispetto all'ambito delle attività ricomprese nei cd. servizi fiduciari, perciò, sono stati sottoscritti diversi Ccnl; si tratta del Ccnl Multiservizi Unici, il Ccnl di Proprietari di fondiari e di immobili, il Ccnl Commercio ma anche il Ccnl Agenzie investigative (18).

Come è immaginabile, questa congerie di contratti collettivi che insistono tutti nello stesso ambito e, quindi, tutti potenzialmente applicabili, unitamente alla possibile minaccia delle grandi società datrici di ricorrere addirittura al lavoro autonomo per inquadrare i lavoratori ha costituito, di fatto, motivo di concorrenza al ribasso rispetto alle retribuzioni che, infatti, hanno avuto una riduzione considerevole (*melius infra*) (19).

Questo, evidentemente, lo scenario innanzi al quale si sono trovati i soggetti stipulanti, sia le organizzazioni sindacali qualificate e cioè quelle confederali, Cgil e Cisl sia le storiche centrali cooperative, Legacoop e Confcooperative. Molto utili e indicative sono le pagine della giurisprudenza di merito che nelle istruttorie ha descritto esattamente le dinamiche concrete che hanno condotto alla stipulazione del contratto collettivo contenente retribuzioni a ribasso (20).

---

(18) Quindi applicando il Ccnl Servizi fiduciari (prima del suo rinnovo sul quale si vd. nt. 16), la retribuzione annua netta è pari 8.248,58 euro ovvero 687,38 euro mensili per tredici mensilità; nel Ccnl per i dipendenti di proprietari di fabbricati netto 10.804,00 euro annui pari a 900 euro mensili; nel Ccnl Multiservizi netto 11.304,00 euro annui pari a 942 euro mensili; nel Ccnl terziario netto 12.934 euro annui pari a 1.077,00 euro mensili. In realtà in Cass. 31.5.2022, n. 17698 c'è anche il riferimento a Ccnl Commercio Cisal e Ccnl Portieri e custodi (sottoscritto da Cgil, Cisl e Uil ma soltanto da un'associazione datoriale Confedilizia).

(19) Si stima che la retribuzione oraria era passata dai 17-18 euro nel 2007 ai 7-8 euro nel 2013, conseguente all'abbassamento del corrispettivo corrisposto dalle committenti all'appaltatore; questo viene ricostruito in T. Torino 9.8.2019, n. 1128. La si legga unitamente a T. Milano 29.10.2019, n. 2457, con nota di S. Bellomo, *Determinazione giudiziale della retribuzione e individuazione del contratto collettivo-parametro tra art. 36 Cost. e normativa speciale applicabile ai soci lavoratori di cooperativa*, in *RIDL*, 2020, II, 3 ss.

(20) C. App. Milano 23.10.2017, con nota di G.A. Recchia, *Se anche il ccnl comparativamente più rappresentativo si rivela inadeguato a garantire la retribuzione sufficiente* ex *art. 36 Cost.*, in *RIDL*, 2019, II, 480 ss. Per quanto riguarda la giurisprudenza di merito, cfr. T. Milano, 29.10.2019, n. 2457 e T. Torino, 9.8.2019, n. 1128; T. Milano, 30.6.2016 con nota

In particolare, si menziona la sentenza del Tribunale di Torino (21).

La sentenza ha il pregio di dare conto dell'attività istruttoria molto accurata posta in essere dalla magistrata che ha compiuto una minuziosa e lunga informativa per comprendere le ragioni che hanno indotto le parti sociali a sottoscrivere quel contratto. Infatti, a parte la mancata coincidenza tra le posizioni di Cgil, Cisl e l'associazione datoriale, emerge esplicitamente in alcuni passaggi dell'audizione delle parti sociali, che queste si trovavano in una posizione di estrema debolezza contrattuale, poste innanzi alla scelta tra sottoscrivere un contratto a condizioni evidentemente poco favorevoli per i lavoratori o non sottoscriverlo affatto, lasciando spazio alle altre organizzazioni sindacali. Insomma, i fatti delineano uno scenario nel quale pare evidente che l'autonomia collettiva si sia adattata ad una situazione di mercato non più cercando il punto di equilibrio retributivo ma partendo dal presupposto contrario e cioè che vi fosse un tetto (retributivo) invalicabile già fissato nel e dal mercato (22).

---

di G. Centamore, *Contratti collettivi 'qualificati' e trattamento economico dei soci lavoratori di cooperativa: cronaca e implicazioni di una vicenda singolare*, in *Labor,* 2017, 234 ss. Si vd. ancora le recentissime pronunce sul superamento di fatto del contratto collettivo (benché) sottoscritto dalle organizzazioni comparativamente rappresentative quale parametro di riferimento per la fissazione della retribuzione minima: T. Milano 21.2.2023; T. Milano 21.6.2023 (questa risulta particolarmente interessante dal momento che, in questo caso, il Giudice dott. L. Pazienza ricorre al criterio equitativo per la fissazione della retribuzione conforme ai parametri costituzionali); T. Milano 31.5.2023, n. 1954 (invero, non riferita all'ambito cooperativo); C. App. Milano 19.9.2022, n. 626; C. App. Milano 29.6.2022, n. 579; T. Milano 22.3.2022, n. 673, con nota di B. De Mozzi, *Ancora sull'inadeguatezza dei minimi previsti dal CCNL vigilanza privata, sezione Servizi fiduciari*, in *DRI*, 2022, 1089 ss.; C. App. Milano 5.1.2023, n. 961; T. Catania 21.7.2023; tuttavia, la stessa sez. lavoro del Tribunale di Milano ha sentenze di segno contrario a questo orientamento, cfr., anche se con riferimento generale e non circoscritto alle cooperative, T. Milano 31.5.2023, n. 1952; T. Milano 18.8.2021, n. 1803. Cfr. anche C. App. Torino 20.7.2022, n. 407; C. App. Torino 15.2.2022, n. 671; T. Vicenza 6.11.2020, n. 1931; T. La Spezia 27.5.2015, n. 249 e, soprattutto, si leggano Tar Lombardia, 14.9.2023 e Cons. Stato 19.6.2023, n. 6008.

(21) Si fa riferimento a T. Torino 9.8.2019, n. 1128.

(22) Come si legge nella sentenza: «È emerso in modo concorde da tutti gli informatori che la sezione Servizi Fiduciari del C.C.N.L. Vigilanza è nata dall'esigenza condivisa dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro di predisporre una disciplina specifica di settore per le attività riconducibili alla vigilanza non armata – i servizi c.d. di portierato per cui non è necessario il servizio armato delle guardie giurate – in relazione alle quali fino a quel momento venivano utilizzati vari altri contratti collettivi di ben più ampio raggio».

5. — *La giurisprudenza di legittimità sui contratti collettivi* leader — La controversia, come era immaginabile, approda innanzi alla Corte di Cassazione che pone in dubbio l'assunto secondo il quale il contratto collettivo soggettivamente qualificato e cioè stipulato dai sindacati comparativamente più rappresentativi, garantisca *ex se* il trattamento retributivo conforme ai parametri di proporzionalità e sufficienza dell'art. 36 Cost. La questione diventa particolarmente rilevante laddove si consideri che la Corte di Cassazione ha messo in discussione il dispositivo giuridico di fissazione del salario costituzionale, sindacando la conformità della retribuzione ai parametri *ex* art. 36 Cost. anche quando questa sia stata determinata secondo il dispositivo legale, come nel caso delle cooperative.

Ed è proprio quest'ultimo il dato rilevante: «l'oggetto dell'intervento giudiziale può riguardare non solo il diritto del lavoratore di richiamare in sede di determinazione del salario il Ccnl della categoria nazionale di appartenenza, ma anche il diritto di uscire dal salario contrattuale della categoria di pertinenza; atteso che, per la cogenza dell'art. 36 Cost., nessuna tipologia contrattuale può ritenersi sottratta alla verifica giudiziale di conformità ai requisiti sostanziali stabiliti dalla Costituzione che hanno ovviamente un valore gerarchicamente sovraordinato nell'ordinamento». Pertanto, continua la pronuncia, «[…] pur di fronte alla situazione di crisi in parte nuova che si è venuta determinando, ad avviso di questa Corte, non cambia, e non può cambiare considerata l'inderogabilità dell'art. 36 Cost., la sperimentata regola della presunzione *iuris tantum*, salvo prova contraria, di conformità del trattamento salariale stabilito dalla contrattazione collettiva alla norma costituzionale, dovendosi solo chiarire che essa opera non solo "in mancanza di una specifica contrattazione di categoria", come talvolta si è affermato nella giurisprudenza di merito (richiamando erroneamente la sentenza 29 marzo 2010, n. 7528 di questa Corte), ma anche "nonostante" una specifica contrattazione di categoria» (23).

Per l'eterogenesi dei fini, dunque, la legge ha spostato il problema dai contratti "pirata" ai contratti "*leader*".

In altri termini, nemmeno la selezione dei soggetti stipulanti i Ccnl prevista dalla legge è stata sufficiente ad evitare ai soci lavoratori retribuzioni non adeguate e cioè più basse di quelle mediamente previste dagli altri Ccnl applicati nella categoria e/o addirittura al di sotto della soglia di povertà come determinata annualmente dall'Istat: «[…] anche i salari dettati dalla contrattazione collettiva applicabile alle cooperative, secondo la l. 3 aprile 2001, n. 142 e la l. n. 31 del 2008, possono essere disapplicati dal giudice ed

(23) Cfr. Cass. 2.10.2023, n. 27711.

il trattamento retributivo annullato e sostituito con uno più congruo, che rispetti il minimo costituzionale» (24).

In ogni caso, un dato è certo e cioè che se, prima, tutte le riserve si concentravano sul contratto pirata, ora, si è acquisito che anche i contatti collettivi "*leader*" possono prevedere una retribuzione insufficiente; questo il merito delle citate sentenze di legittimità.

Tuttavia, non mancano punti di criticità delle pronunce richiamate (25). Innanzitutto, si deve rilevare, nella parte *destruens* delle stesse, la varietà degli indicatori presi a riferimento ai fini della determinazione dell'insufficienza retributiva (la soglia Istat di povertà assoluta; l'importo del reddito di cittadinanza; l'ammontare della retribuzione considerata "offerta congrua" dalla disciplina di tale misura assistenziale; il livello reddituale necessario per il riconoscimento della pensione di inabilità civile; il minimale contributivo giornaliero; gli importi massimi di Naspi e Cigo; nonché le retribuzioni previste da altri Ccnl per mansioni analoghe o appartenenti a settori affini).

Questa pluralità di indicatori ha comportato posizioni assai diversificate anche nella giurisprudenza di merito.

In particolare, risulta problematica l'applicazione della soglia Istat di povertà assoluta. In alcune decisioni, infatti, il parametro è stato ricavato assumendo il valore corrispondente a un nucleo familiare di quattro persone residente in un'area metropolitana del Mezzogiorno (26), mentre in altre si è fatto riferimento alla situazione del singolo, residente in un comune settentrionale con meno di 50.000 abitanti (27). La soglia Istat, tuttavia, rappresenta il reddito necessario al sostentamento di un intero nucleo familiare e non può quindi essere direttamente comparata con la retribuzione individuale di uno solo dei suoi componenti. A ciò si aggiunge un ulteriore profilo problematico: il calcolo della retribuzione netta viene spesso effettuato sottraendo automaticamente aliquote fiscali e previdenziali senza considerare il peso delle detrazioni da lavoro dipendente, con conseguente alterazione del risultato effettivo (28). La stessa giurisprudenza di merito ha, peraltro in alcuni casi, espresso riserve sull'utilizzo della soglia Istat, mostrando preferenza per indicatori di natura previdenziale e assistenziale (29).

(24) Ancora, cfr. Cass. 2.10.2023, n. 27711.

(25) Sul punto si vd. G. Cavallini, *Il giudizio di adeguatezza della retribuzione nella recente giurisprudenza di merito*, in *RGL*, 2025, II, 377 ss.

(26) T. Bari 13.10.2023; C. App. Napoli 21.3.2024.

(27) T. Vicenza 15.4.2025.

(28) Sul punto, si legga V. Bavaro, *«Adeguato», «sufficiente», «povero», «basso», «dignitoso»: il salario minimo in Italia fra principi giuridici e numeri economici*, in questo volume.

(29) T. Milano 20.6.2024; T. Milano 20.3.2025.

Ancora non risulta del tutto chiaro un aspetto connesso ai contratti collettivi utilizzati come parametro sostitutivo; infatti, pur prevedendo trattamenti economici superiori rispetto al Ccnl vigilanza, questi risultano talvolta anch'essi inferiori alla soglia di povertà assoluta o agli altri indicatori utilizzati dai giudici. Emblematica, in questo senso, è la decisione della Corte d'Appello di Napoli che, pur riconoscendo al lavoratore il diritto all'applicazione del Ccnl Multiservizi, individuava contestualmente una soglia di povertà significativamente superiore alla retribuzione netta risultante dall'applicazione di tale contratto (30).

Presenta altresì profili di criticità la parte *construens* sui parametri di individuazione della retribuzione *ex* art. 36 Cost. Infatti, almeno nelle prime tre della serie (e cioè quelle del 2 ottobre 2023, estensore R. Riverso), manca il parametro certo di individuazione della retribuzione adeguata e prova ne è la molteplicità di soluzioni adottate dalla giurisprudenza di merito. Ci sono state infatti, pronunce che hanno preso a riferimento il Ccnl Multiservizi (31); altre si sono del tutto conformate alle sentenze del 10 ottobre (estensore F. Panariello) e hanno applicato tra i possibili Ccnl quello per i dipendenti da Proprietari di fabbricati (32). Soltanto in un caso si è scelto il Ccnl Logistica, trasporto merci e spedizione, in considerazione delle specifiche mansioni svolte presso magazzini di smistamento merci (33).

Presenta profili di interesse per l'originalità della soluzione prospettata una sentenza nella quale i giudici richiamano in funzione parametrica anche il minimale contributivo, salvo poi liquidare le differenze retributive sulla base del Ccnl Multiservizi (34).

Così come diverse sono state le soluzioni per le controversie avute in settori diversi dai "Servizi fiduciari" (35).

---

(30) C. App. Napoli 21.3.2024.

(31) T. Cagliari 8.2.2024; T. Roma 8.3.2024; T. Bari 19.3.2024; C. App. Napoli 21.3.2024; T. Milano 17.2.2024; T. Milano 20.6.2024; T. Milano 20.3.2025; T. Milano, 10.04.2025; T. Vicenza 15.4.2025; T. Milano 23.06.2025; C. App. Bari 17.6.2025; T. Busto Arstizio 23.06.2025; C. App. Bari 7.7.2025; T. Roma 25.11.2025.

(32) Si fa riferimento a T. Bari 13.10.2023; nello stesso senso, T. Catania 21.7.2023. I principi affermati dalla Suprema Corte sono stati ripresi, nell'ambito di una controversia avente per oggetto la retribuzione nel trasporto aereo, da C. App. Milano 3.1.2024, con nota di M. Tufo, *Nuove turbolenze per ITA Airways: i salari della compagnia di bandiera sono "incostituzionali"*, in *D&L Flash*, 2024, 16 ss.; da T. Milano 11.12.2023 che disapplica per un socio lavoratore il Ccnl Multiservizi, applicando, invece, il Ccnl Logistica, Trasporti, Merci, Spedizioni. Per altri settori, ulteriormente diversi dai servizi fiduciari, cfr. T. Ravenna 24.9.2024.

(33) T. Roma 25.11.2025.

(34) C. App. Napoli 21.3.2024.

(35) I principi affermati dalla Suprema Corte sono stati ripresi, nell'ambito di una controversia avente per oggetto la retribuzione nel trasporto aereo, da C. App. Milano

Molto emblematica è la decisione della Corte d'Appello di Firenze sul Ccnl *facility management* Unicoop-Ugl; in questo caso, i Giudici hanno sostituito il Ccnl applicato con quello del settore Turismo stipulato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, senza tuttavia optare per il Ccnl sottoscritto dalle centrali cooperative e, quindi, non riconoscendo all'ambito cooperativo alcuna specialità che inducesse a scegliere il relativo Ccnl (36).

5.1 — Segue. *La giurisprudenza amministrativa* — Alla giurisprudenza ordinaria di merito, successiva al sestetto delle sentenze della Cassazione, si è intrecciata anche quella amministrativa (37).

Nel contesto dei contratti pubblici, come noto, da lungo tempo si rintraccia un rinvio legale al trattamento economico-normativo previsto dai Ccnl cd. *leader* (38).

Le pronunce demolitorie del Ccnl "Servizi fiduciari" hanno, pertanto, interessato una fonte collettiva ampiamente utilizzata nel contesto delle gare pubbliche, tanto da essere il punto di riferimento della tabella ministeriale sul costo medio del lavoro nel settore vigilanza e servizi fiduciari (d.m. 21 marzo 2016). Anche il giudice amministrativo è stato, quindi, chiamato a pronunciarsi sulla ragionevolezza della scelta della stazione appaltante di escludere da una gara pubblica un concorrente che aveva presentato un'offerta nella quale il costo del personale era stimato sulla base di un Ccnl «che non garantisce altresì ai lavoratori un assetto retributivo conforme ai principi di proporzionalità e

3.1.2024, con nota di M. Tufo, *Nuove turbolenze per ITA Airways: i salari della compagnia di bandiera sono "incostituzionali"*, in *D&L Flash*, 2024, 16 ss.; da T. Milano 11.12.2023 che disapplica per un socio lavoratore il Ccnl Multiservizi, applicando, invece, il Ccnl Logistica, Trasporti, Merci, Spedizioni. Per altri settori, ulteriormente diversi dai servizi fiduciari, cfr. T. Ravenna 24.9.2024. Analogamente, il Tribunale di Roma ha ritenuto insufficiente il Ccnl commercio Anpit-Cisal, applicando il contratto Confcommercio-Filcams-Fisascat-Uiltucs sia sulla base della vicinanza alla soglia di povertà, T. Roma 1.4.2025, sia valorizzando la significativa differenza retributiva rispetto al contratto *leader*, in linea con l'orientamento espresso da Cass. 6.12.2021, n. 38666, T. Roma 15.5.2024.

(36) Cfr. C. App. Firenze 22.12.2023.

(37) Per una trattazione approfondita del tema del rinvio alla contrattazione collettiva cd. *leader* negli appalti pubblici si rinvia alla sez. I, sottosez. III: *"Il rinvio legale alla contrattazione collettiva qualificata nella disciplina degli Appalti pubblici"* di questo volume.

(38) Sul cd. principio di equo trattamento nei contratti pubblici con particolare riferimento al contesto della transizione dal vecchio al nuovo Codice dei contratti pubblici, si vd. G. Ricci, *Il sistema dei contratti pubblici e le tutele (non solo) salariali dei lavoratori*, in *RGL*, 2023, I, 616 ss.; F. Di Noia, *Le clausole sociali nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici: conferme ed evoluzioni nel modello di tutela*, in *LPO*, 2023, 611 ss.; I. Santoro, *"A cavallo" tra due codici: l'equo trattamento dei lavoratori nella nuova normativa sui contratti pubblici*, in *W.P. CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2023.

sufficienza garantiti dall'art. 36 della Costituzione» (39). Si è giunti così al riconoscimento, in capo alla stazione appaltante, di un potere di sindacato diretto sul Ccnl proposto nell'offerta tecnico-economica formulata dagli operatori in gara, finalizzato all'accertamento, con atto motivato, della conformità del trattamento retributivo accordato all'art. 36 Cost., in quanto norma costituzionale di applicazione immediata e diretta.

Tuttavia, questa pronuncia – per quanto assai rilevante – è rimasta isolata, forse perché "superata", nei fatti, dal rinnovo piuttosto consistente del Ccnl Vigilanza Privata e, in particolare, della sezione Servizi fiduciari, oggi ribattezzata Servizi di sicurezza (il cui costo del lavoro è stato oggetto di recepimento ad opera del d.m. n. 50/2024). La giurisprudenza amministrativa è stata chiamata piuttosto ad intervenire sugli effetti della lievitazione del costo del lavoro originario, tarato sul "vecchio" Servizi fiduciari, mediante un adeguamento dei corrispettivi degli appalti aggiudicati o in corso di aggiudicazione (40).

È opportuno precisare che, nell'ambito dei contratti pubblici, il rinvio legale al Ccnl cd. *leader* appare allo stato dell'arte ben più "evoluto" in termini applicativi, in quanto può servirsi degli arnesi operativi offerti dal cd. Correttivo appalti (d.lgs. n. 209/2024).

L'individuazione del Ccnl "applicabile" da indicare negli atti di gara avviene in rapporto ai codici Cpv-Ateco, con il fine di garantire la "stretta connessione" con l'attività appaltata (41). In caso di sovrapposizione tra peri-

(39) Cfr. Tar Lombardia 28.11.2023, con nota di A.A. Scelsi, *Ccnl "servizi fiduciari" e giusto salario. Anche il giudice amministrativo si adegua al nuovo corso della Cassazione*, in *RIDL*, 2024, II, 118 ss. Si vd. anche M. Casiello, *Appalto pubblico e offerta economica basata su un CCNL non coerente: l'esclusione è legittima*, in *RGL*, 2024, II, 2 ss.; D. Balani, *Il TAR Lombardia segue la Cassazione sull'equa retribuzione: esclusa da una gara d'appalto un'azienda che applica il CCNL "Vigilanza e Servizi fiduciari"*, in *D&L flash*, 2023, 11 ss. Questa pronuncia muta orientamento rispetto alla precedente (anche rispetto alle richiamate sentenze della Corte di cassazione). Si fa riferimento a Tar Lombardia 4.9.2023, n. 2046, con nota di 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.*, in *Labor online*, 12.10.2023.

(40) A tal proposito, si vd. Tar Campania 13.6.2024, n. 3735I con nota di I. Santoro, *Appalto pubblico "in manutenzione": il rinnovo del CCNL tra congruità del costo del lavoro e varianti in corso d'opera*, in *LG*, 2024, 948 ss.

(41) M. Guerini, *Contratti pubblici ed equo trattamento dei lavoratori: riflessioni a margine di un esercizio sull'individuazione del CCNL applicabile*, in *RGL*, 2025, I, 313 ss. Un nodo tuttora difficile da sbrogliare attiene ai margini di operatività del Ccnl Cooperative sociali a seguito dell'entrata in vigore del cd. correttivo appalti, il quale si concentra sull'oggetto dell'appalto (e non sulla natura giuridica dell'operatore economico). Tale Ccnl costituisce tuttora il punto di riferimento delle tabelle sul costo del lavoro del settore socio-sanitario-assistenziale-educativo e di inserimento lavorativo (da ult. d.m. 30/2024). Su tale profilo di criticità, che esorbita dalla presente indagine, si vd. C. App. Genova

metri, la stazione appaltante è tenuta a fare ricorso al Ccnl più specifico (42), munito altresì di tabella ministeriale sul costo del lavoro (43).

L'operatore è ammesso a proporre un altro Ccnl che garantisca le medesime tutele: l'equivalenza si misura in relazione alle voci economiche e normative elencate nell'allegato I.01 (art. 4).

Malgrado la delimitazione incrociata dei perimetri propedeutica all'individuazione del Ccnl da indicare negli atti di gara, è possibile che l'operatore economico applichi un Ccnl "multisettoriale", purché si riscontri – al netto dell'equivalenza delle tutele – una comparabilità in astratto tra i profili professionali richiesti per l'esecuzione della commessa (44).

Un profilo peculiare attiene ai Ccnl – come quelli delle Pmi o, per l'appunto, delle cooperative – che beneficiano di una presunzione di equivalenza delle tutele (art. 3, All. I.01): il legislatore considera infatti equivalenti – senza necessità di una verifica in concreto – le tutele garantite da Ccnl sottoscritti congiuntamente dalle medesime organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative con organizzazioni datoriali diverse da quelle firmatarie del contratto collettivo di lavoro indicato dalla stazione appaltante, attinenti al medesimo sottosettore a condizione che ai lavoratori sia applicato il contratto collettivo di lavoro corrispondente alla dimensione o alla natura giuridica dell'impresa. Dunque, in questo caso, il diverso Ccnl indicato deve rientrare nel medesimo sottosettore (alla luce della perimetrazione operata a monte dell'attività) e deve corrispondere alla dimensione o alla natura giuridica effettiva dell'impresa (45).

12.5.2025 con nota di M. Giaconi, *Appalti pubblici e contrattazione collettiva: la discussa peculiarità delle cooperative sociali*, in *RGL*, 2025, II, 454 ss.

(42) M. Gambacciani, *Appalti e lavoro, oggi*, in *MGL*, 2025, 705: «Già la giurisprudenza amministrativa precedente al nuovo codice (d.lgs. n. 36/2023), peraltro, aveva evidenziato e dato rilievo al carattere generalista del CCNL multiservizi, per ritenerlo *non appropriato in presenza di contratti collettivi più coerenti con le specifiche prestazioni oggetto dell'appalto*. Cfr. Tar Piemonte 25 maggio 2020, n. 316. Per interpretazioni più estensive del CCNL multiservizi, cfr. invece Cons. Stato 1° marzo 2017, n. 932».

(43) L'art. 2, c. 3, lett. *b)* precisa, inoltre, che, in assenza delle tabelle per la determinazione del costo medio del lavoro, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti richiedono al ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di indicare, sulla base delle informazioni disponibili, il contratto collettivo di lavoro stipulato tra le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale, applicabile alle prestazioni oggetto dell'appalto o della concessione.

(44) Dunque, sulla «corrispondenza, o almeno confrontabilità, tra le mansioni del Ccnl applicato e le lavorazioni oggetto dell'appalto» (Tar Lombardia 1.10.2024, n. 7 con nota di S. Margiotta, *Clausole sociali e giudizio di equivalenza delle tutele previste dai contratti collettivi di lavoro,* in *LG*, 2025, 67 ss.).

(45) G. Ricci, I. Santoro, *Le tutele equivalenti dei lavoratori dopo il "correttivo appalti": analisi*

6. — *Qualche riflessione conclusiva sul salario minimo dei soci di cooperative e annotazioni estemporanee sul salario giusto introdotto dall'art. 7, c. 2 del d.l. n. 62 del 2026* — Le cooperative hanno mostrato una capacità reattiva immediata rispetto ai meccanismi normativi introdotti per il contenimento delle pratiche di *dumping* contrattuale e di concorrenza sleale tra imprese e un'alta propensione adattiva al mercato.

Infatti, le cooperative continuano ad essere parte di fenomeni di destrutturazione organizzativa (es. appalti, subappalti) nei quali il lavoratore scivola di impresa in impresa, da un contratto collettivo all'altro, vedendo progressivamente eroso il livello delle sue tutele e, in particolare, la sua retribuzione.

Rispetto a questi fenomeni, nemmeno il presidio del dispositivo legale del salario minimo (contrattuale) *ante litteram* sembra aver funzionato dal momento che l'autonomia collettiva, anche quella qualificata soggettivamente, ha giocato al ribasso (46).

Le cooperative, pertanto, soprattutto con riferimento alla grande questione della retribuzione adeguata e alla connessa scelta del Ccnl sono un ambito di sperimentazione di pratiche talvolta assai viziose ma anche di modelli virtuosi e, nell'uno e nell'altro caso, sono un'anticipazione e ad un tempo un monito per la regolazione del rapporto di lavoro oltre la cooperativa.

A maggior ragione, colpisce l'identità di locuzione (47) tra quella utilizzata per il dispositivo retributivo legale per i soci di cooperativa e quella dell'art. 7, c. 2 del d.l. n. 62 del 2026 che ha introdotto il salario *giusto* che tanto ha già fatto discutere (48).

L'intervento del legislatore era auspicabile *ex se*. Infatti, laddove non rimane che prendere atto che le organizzazioni sindacali, pur rimanendo autorità salariale per eccellenza, vivono una condizione strutturale di debolezza

---

teorica e applicazioni pratiche, in *RGL*, 2025, I, 435 ss.; R. Daila Costa, *Contratti pubblici e clausole sociali dopo il d.lgs. n. 209 del 2024*, in *DLM*, 2025, 143 ss.

(46) Sulle viarie motivazioni addotte dalle OO.SS. si vd. l'analitica e interessante sentenza del T. Torino 9.8.2019 nella quale si dà conto anche dell'audizione delle firmatarie (Cgil e Cisl) e di quella non firmataria (Uil).

(47) Le locuzioni utilizzate dal legislatore nella costruzione di dispositivi di fissazione del salario sono diverse. Sul tema, si rinvia al saggio di G.A. Recchia-M. Barberio in questo volume.

(48) Per riflessioni a caldo sul tema si vd. R. Riverso, *Non basta dire TEC. Prime riflessioni sul "salario giusto" introdotto dal d.l. 62/2026*, in *Questione Giustizia online*, 19.5.2026; M. Barbieri, R. Voza, *Solo il salario minimo tutela da contratti senza garanzie*, in *Il Fatto Quotidiano*, 8.5.2026; P. Albi, V. Bavaro, A. Bellavista, M. D'Onghia, G. Orlandini, *Brevi considerazioni sul decreto lavoro n. 62/2026*, in *Il diario del lavoro*, 4.5.2026; P. Tridico, *Il decreto sul lavoro non tocca la povertà*, in *Il Fatto Quotidiano*, 1.5.2026; T. Boeri, *La finzione del salario giusto*, in *la Repubblica*, 30.4.2026.

che ormai ha superato la fisiologica dinamica delle relazioni sindacali, si deve altresì contestualmente ammettere che sia necessario un intervento pubblico riequilibratore per garantire che le retribuzioni contenute nei contratti collettivi rispettino entrambi i parametri contenuti nell'art. 36 Cost.

Si aderisce, perciò, all'idea secondo la quale il principio di adeguatezza del salario necessario a garantire una vita dignitosa «richieda un adattamento, se non un abbandono, dell'idea di retribuzione quale mero corrispettivo dell'attività lavorativa» (49), ancorando la retribuzione «non al valore di mercato della forza-lavoro (c.d. valore di scambio), ma al livello di reddito necessario al lavoratore per condurre un'esistenza libera e dignitosa» (50). Rispetto ai due parametri dell'art. 36 Cost. e cioè a quello della proporzionalità e a quello della sufficienza, si osserva che il primo è senz'altro realizzato dal *pretium* fissato dal mercato, e il secondo, invece, ha in sé un'eccedenza funzionale rispetto alla funzione di corrispettivo dello scambio delle prestazioni dal momento che deve assolvere alla funzione "pubblica" di garantire l'esistenza libera e dignitosa dei lavoratori (51).

E quindi, se l'intervento è assolutamente apprezzabile, si deve rilevare criticamente che manca, nel primo comma dell'art. 7, il riferimento al parametro della sufficienza *ex* art. 36 Cost. Rimane, in apertura alla disposizione, invece, soltanto il riferimento al principio di proporzionalità. Anche per questo, poiché la norma appare monca del riferimento al correlato costituzionale della sufficienza e proprio sulla scorta dell'osservazione della prassi sviluppata nelle cooperative, si anticipano già i timori che l'assenza della quantificazione numerica del salario minimo o, meglio, di un dispositivo di indicizzazione dei salari anche rispetto all'adeguamento del costo della vita, può determinare ancora fenomeni di *dumping* contrattuale.

Allora, in mancanza di un parametro certo di riferimento, dinnanzi a retribuzioni che, pur rispettando i criteri fissati dal legislatore non risultassero rispettosi del dettato costituzionale e, per questo, fossero *ingiusti*, non si può impedire l'intervento del Giudice.

Questo ci insegna la storia dei rapporti di lavoro in cooperativa.

---

(49) T. Treu, *Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1968.

(50) L. Zoppoli, *La corrispettività nel contratto di lavoro,* Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1991, 185 ss.

(51) In questo senso L. Zoppoli, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, *op. cit.* e P. Pascucci, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?*, Franco Angeli, Milano, 2018. Da ultimo, ad ulteriore sviluppo del ragionamento sulla dicotomia contenuta nel precetto costituzionale *ex* art. 36 Cost., risulta convincente U. Carabelli, *Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 36, c. 1, Cost.*, in *RGL*, 2023, I, 647 ss.; si esprime molto criticamente sul punto, invece, V. Bavaro, *op. cit.*, 510 ss.

LA RETRIBUZIONE NEL TERZO SETTORE: TECNICHE NORMATIVE TRA "VECCHIE" E "NUOVE" QUESTIONI

di *Paola Saracini*

SOMMARIO. 1. Delimitazione del campo di indagine — 2. Le modalità di determinazione della retribuzione nel Terzo settore — 2.1. Il quadro legale di riferimento — 3. Due questioni "antiche" in tema di determinazione dei trattamenti retributivi — 3.1. Il rapporto legge - contratto collettivo — 3.2. Adeguatezza del rinvio per individuare la *giusta* retribuzione: "vecchi" e "nuovi" problemi — 4. Le limitazioni al trattamento economico dei lavoratori del Terzo settore — 5. Spunto conclusivo.

1. — *Delimitazione del campo d'indagine* — Una riflessione su retribuzione e terzo settore non può prescindere da una chiara delimitazione dell'ambito di interesse, posto che, nonostante il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (cd. Codice del Terzo settore), avesse come obiettivo quello di «provvedere al riordino e alla revisione organica della disciplina in materia di enti del Terzo settore», il campo di osservazione continua a presentarsi particolarmente ampio e diversificato (1). Ciò sia in considerazione della forma giuridica che i diversi enti del Terzo settore (d'ora in avanti "Ets") possono adottare (2), sia dei molteplici campi operativi in cui gli stessi possono svolgere la propria attività (3). A tal proposito è bene ricordare come nel medesimo Codice sia specificato che la connotazione di tali enti e la loro riconducibilità nel suo ambito risiedano nel fatto di «essere costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgi-

(1) Dello stesso avviso, B. De Mozzi, *Terzo Settore e contrattazione collettiva*, in *VTDL,* 2019, 1017 ss.

(2) Come si evince dall'art. 4, d.lgs. n. 117/2017 che, nell'individuare gli enti del terzo settore, presenta un elenco alquanto composito. Vi rientrano, infatti, le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

(3) Sulla complessità della fattispecie giuridica degli enti del Terzo settore, cfr. M. Ranieri, *La nozione del "Terzo Settore" e la sua rilevanza per i rapporti di lavoro,* in *VTDL*, 2019, 1035 ss.

mento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (Runts)» (art. 4, c. 1, d.lgs. n. 117/2017). Una connotazione, quindi, già di per sé ampia e che – comprensibilmente – si mantiene tale nonostante l'ulteriore specificazione, contenuta nello stesso Codice, dei diversi ambiti di intervento nei quali gli enti in parola possono operare, altrettanto numerosi e articolati, nonché sovrapponibili (nel senso che un ente può decidere di impegnarsi anche in più di uno di essi) (4). Non da ultimo v'è da tenere presente la possibilità per talune realtà operanti nel Terzo settore di non iscriversi nel Runts, circostanza che, anche ai fini delle modalità di determinazione del salario, riveste una specifica rilevanza (vd. *infra* par. 3.1).

2. — *Le modalità di determinazione della retribuzione nel Terzo settore* — In tale articolato scenario la retribuzione, o meglio, le modalità adottate per determinare la retribuzione per gli Ets assumono anch'esse caratteri compositi,

(4) L'art. 5, d.lgs. n. 117/2017 dopo avere stabilito che gli enti del Terzo settore, diversi dalle imprese sociali incluse le cooperative sociali, esercitano in via esclusiva o principale *una o più attività* di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, specifica che «si considerano di interesse generale, se svolte in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio, le attività aventi ad oggetto: a) interventi e servizi sociali […]; b) interventi e prestazioni sanitarie; c) prestazioni socio-sanitarie […]; d) educazione, istruzione e formazione professionale […] e) interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente […] f) interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio […]; g) formazione universitaria e post-universitaria; h) ricerca scientifica di particolare interesse sociale; i) organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale […], j) radiodiffusione sonora a carattere comunitario […]; k) organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso; l) formazione extra-scolastica; m) servizi strumentali ad enti del Terzo settore […]; n) cooperazione allo sviluppo […]; o) attività commerciali, produttive, di educazione e informazione, di promozione, di rappresentanza, di concessione in licenza di marchi di certificazione, svolte nell'ambito o a favore di filiere del commercio equo e solidale […]; p) servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro […]; q) alloggio sociale […]; r) accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti; s) agricoltura sociale […]; t) organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche; u) beneficenza […]; v) promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della non violenza e della difesa non armata; w) promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori e degli utenti […]; x) cura di procedure di adozione internazionale […]; y) protezione civile […]; z) riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata».

modellandosi su un connubio di tecniche legislative, ben note ai giuslavoristi, che rimandano, per un verso, alla dialettica legge/contratto collettivo (5), là dove il legislatore riconosce al sindacato il ruolo di "autorità salariale", per altro verso, alla inderogabilità della norma di legge (6). Ciò si desume da un insieme di disposizioni normative contenute sia nel d.lgs. n. 117/2017 sia in altre fonti normative nelle quali alcuni Ets continuano a trovare una specifica disciplina.

A questo si aggiunge quanto disposto, più in generale e di recente, dal d.l. 30 aprile 2026, n. 62, conv. con modifiche in l. 25 giugno 2026 n. 112 (d'ora in avanti "d.l. n. 62/2026") che, ai fini dell'individuazione del *salario giusto*, «fa riferimento al trattamento economico complessivo definito dai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro» (art. 7, c. 2) (7).

Sul punto è bene precisare che le riflessioni qui proposte, pur non potendo prescindere da talune considerazioni sulle potenziali ricadute del decreto sulla normativa riferita al Terzo settore, si sviluppano principalmente su quest'ultima nella versione dettata dalla relativa disciplina "speciale".

Per procedere nell'esame dell'applicazione dei due diversi approcci regolativi poc'anzi richiamati, è innanzitutto necessario ricomporre, sebbene in maniera schematica, il quadro legale di riferimento.

2.1. — *Il quadro legale di riferimento* — Oltre al Codice del Terzo settore va innanzitutto tenuto presente il d.lgs. del 3 luglio 2017, n. 112, di revisione dell'impresa sociale, invero già ricompresa nell'elenco degli Ets contenuto nel d.lgs. n. 117/2017 (art. 4). Più specificamente, le disposizioni di interesse

(5) La letteratura sul rapporto legge - contratto collettivo è amplissima, per tutti cfr. L. Mengoni, *Legge e autonomia collettiva*, in *MGL*, 1980, 692 ss.; M. Mariucci, *Le fonti del diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 1988; I. Alvino, *I rinvii legislativi al contratto collettivo. Tecniche e interazioni con la dinamica delle relazioni sindacali*, Jovene, Napoli, 2018.

(6) Sul punto si vd. per tutti, R. De Luca Tamajo, *La norma inderogabile nel diritto del lavoro*, Jovene, Napoli, 1976, e più di recente, C. Cester, *La norma inderogabile: fondamento e problema del diritto del lavoro*, in *DLRI,* 2008, 341; M. Novella, *L'inderogabilità nel diritto del lavoro*, Giuffré, Milano, 2008; A. Zoppoli, *Il declino dell'inderogabilità*, in *DLM*, 2013, 53 ss.

(7) Più in generale, sulla tecnica legislativa del rinvio e sulle ricadute dei più recenti interventi legislativi, tra cui anche il d.l. n. 62/2026, cfr. M. Marazza, *Ordinare il sistema dei rinvii di legge a sindacati e/o contratti collettivi qualificati: appunti per una ricostruzione sistematica dei criteri selettivi*, in *LDE*, 2026, 1 ss.

sono gli articoli 16 e 8, c. 3, lett. *b)* del d.lgs. n. 117/2017, nonché gli articoli 13 e 3, c. 2, lett. *b)* del d.lgs. n. 112/2017.

Tali norme – fermi restando alcuni aspetti relativi al lavoro volontario nell'impresa sociale e di cui non si terrà conto in questo scritto in considerazione della sua intrinseca gratuità – sono pienamente sovrapponibili. In estrema sintesi, esse: introducono un meccanismo di determinazione dei trattamenti non solo economici ma anche normativi dei lavoratori alle dipendenze degli Ets, compresa l'impresa sociale; prevedono che questo meccanismo sia gestito da soggetti sindacali selezionati, al fine di privilegiare il contratto *leader* per evitare contrattazioni al ribasso e prevenire condotte sleali nella determinazione del costo della manodopera (8): nello specifico il legislatore rinvia all'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015, proponendo un connubio tra il dato della rappresentatività sindacale comparata sul piano nazionale con la parificazione fra livelli e la connessa fungibilità tra discipline centrali e decentrate (9); in altri termini, la contrattazione collettiva ritenuta maggiormente qualificata dal legislatore potrà determinare il trattamento economico (nonché quello normativo) dei lavoratori del Terzo settore, operando indifferentemente in sede nazionale, locale o aziendale; infine, oltre al meccanismo che interviene per individuare il minimo retributivo, attraverso un insieme di divieti legali sia in materia di distribuzione degli utili sia di massimo differenziale retributivo tra lavoratori di uno stesso ente, introducono anche quello diretto a calmierare le retribuzioni verso l'alto.

Una ulteriore precisazione si rende necessaria con riferimento alle cooperative sociali, per le quali, nonostante l'inquadramento da parte dello stesso Codice del Terzo settore tra le imprese sociali, si discute se applicare il rinvio contenuto nella normativa appena richiamata o riferirsi a quanto disposto in materia di cooperative dove, in estrema sintesi, la dialettica legge-contratto è costruita in maniera differente, privilegiando il contratto collettivo di categoria (l. 8 dicembre 1991, n. 381; l. 3 aprile 2001, n. 142, nonché

(8) In altri termini, com'è già sottolineato proprio con riferimento a questa specifica disciplina, si recupera la tradizionale funzione della contrattazione collettiva quale strumento di regolazione della concorrenza, affinché i salari siano sottratti alle leggi del libero mercato e alle svalutazioni competitive al ribasso. Così A. Riccobono, *Lavoro e retribuzione nel Terzo Settore: appunti e disappunti*, in *VTDL,* 2019, 1094.

(9) Come si ricorderà, l'art. 51, c. 1, d.lgs. n. 81/2015 recita: «Salvo diversa previsione, ai fini del presente decreto, per contratti collettivi si intendono i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria».

d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, conv. in l. 28 febbraio 2008, n. 31) (10). Sul punto la dottrina ha già avuto modo di riflettere e le diverse posizioni sinora emerse possono essere ricondotte a due impostazioni principali: la prima propende per un'applicazione unitaria della disciplina, tendente quindi all'utilizzo anche per le cooperative lavoro della normativa esplicitamente tarata sul Terzo settore, ritenendola migliorativa (11). La seconda, invece, propone un'applicazione differenziata ai lavoratori soci o non soci di cooperativa. In caso di lavoratori soci il rinvio sarebbe al contratto collettivo nazionale di categoria, per i lavoratori non soci, invece, il rinvio da privilegiare sarebbe quello all'art. 51, d.lgs. n. 81/2015 (12).

Limitando la mia riflessione al trattamento economico, che è il solo considerato per le cooperative, v'è da rilevare che fra le due diverse posizioni la principale differenza si rinverrebbe nel fatto che, mentre l'art. 51, d.lgs. n. 81/2015 fa riferimento a diversi livelli contrattuali, la normativa sulle cooperative lavoro limita il rinvio a quello nazionale.

A dire il vero, questo rinvio acquista pregnanza per il livello nazionale – che è quello tra l'altro privilegiato dalla ricerca nell'ambito della quale si è sviluppata la presente riflessione – innanzitutto da un punto di vista pratico, essendo il livello a cui si riferisce il Codice degli appalti (13) e il cui rispetto per molti degli enti del Terzo settore è *quasi* vitale. A questo dato operativo v'è poi da aggiungere una considerazione di carattere strettamente giuridico – che diviene prioritaria – in virtù della quale anche il rinvio al contratto aziendale presenta dei tratti assai singolari o meglio poco convincenti; infatti, la dinamica che possiamo considerare di una certa solidità sul piano giuridico è quella del rinvio legale al contratto nazionale in quanto fornitore di parametri di valore del lavoro, come tali fatti propri dall'ordinamento e, dunque, idonei ad acquisire specifica forza normativa (ovviamente il riferimento è all'art. 36 Cost. e alla giurisprudenza costituzionale). Altrettanto poco convincente appare il rinvio al livello territoriale, che richiama alla memoria le gabbie salariali: una prospettiva di differenziazione non accettabile in quanto, ad avviso di chi scrive, carente di elementi di ragionevolezza.

(10) Sul punto si rinvia al contributo di S. Laforgia in questo volume.

(11) Si esprime in tal senso A. Riccobono, *Diritto del lavoro e Terzo settore. Occupazione e welfare partenariale dopo il d.lgs. n. 117/2017*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020, 95.

(12) Di tale parere, B. De Mozzi, *op. cit.*, 1015, valorizzando la nota congiunta del ministero del Lavoro e dello Sviluppo Economico del 31 gennaio 2019 nella quale si afferma la prevalenza dell'art. 3 della l. n. 142/2001 sull'art. 13 del d.lgs. n. 112/2017 e che sviluppa il ragionamento pure rispetto alle differenze rinvenibili tra cooperative "non sociali" – imprese sociali, "imprese sociali" non cooperative e agli Ets diversi dall'impresa sociale.

(13) Da ultimo, cfr. G. Ricci-I. Santoro, in questo volume.

Al centro della scena, dunque, c'è il livello nazionale e la distanza tra le due impostazioni, circa il rinvio legale da privilegiare per le cooperative sociali, finisce sostanzialmente per azzerarsi anche per quanto cercherò di argomentare nei paragrafi successivi riguardo il nesso tra categoria e ambito di misurazione della rappresentatività, proprio con riferimento all'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015.

In sintesi, il combinato disposto delle norme contenute nei d.lgs. nn. 117 e 112 del 2017 e le disposizioni contenute nelle leggi nn. 381/91 e 142/2001, nonché nel d.l. n. 248/2007 in materia di cooperative lavoro, fanno emergere una chiara volontà del legislatore di individuare una soglia minima e un tetto massimo alla retribuzione di coloro che prestano la loro opera nel Terzo settore attribuendo, espressamente, un ruolo di primo piano alla contrattazione collettiva.

3. — *Due questioni "antiche" in tema di determinazione dei trattamenti retributivi* — Alla luce del quadro normativo richiamato e sinteticamente descritto le questioni da affrontare attengono, come già anticipato, al rapporto legge-contratto e ai limiti relativi alle disposizioni di norme legali inderogabili. Questioni antiche per la nostra disciplina e per certi versi fondanti e che, nello specifico, assumono particolari connotati, vuoi perché si discute di retribuzione per cui il ruolo del sindacato storicamente e giuridicamente è assai peculiare (14), vuoi perché nel Terzo settore il tema della retribuzione assume esso stesso una connotazione tipica considerata la finalità sociale per la quale quegli enti operano e sono riconosciuti come tali (15).

Il tema del rapporto legge/contratto collettivo nella determinazione dei trattamenti retributivi conduce, innanzitutto, a due tematiche principali ineludibili e ben conosciute. La prima concerne la legittimità del rinvio operato dalla legge al contratto, o, meglio, ad alcuni e specifici soggetti, rispetto al nostro assetto costituzionale (e in particolar modo all'art. 39 Cost.). La seconda, che presuppone ovviamente una risposta positiva alla prima que-

(14) Per una riflessione incentrata sul rapporto tra contratto collettivo e retribuzione, cfr. S. Bellomo, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Giappichelli, Torino, 2002; P. Pascucci, *Giusta retribuzione e contratto collettivo*, Franco Angeli, Milano, 2018; A. Lassandari, *Retribuzione e contrattazione collettiva*, in *RGL*, 2019, I, 212 ss.

(15) Sulla finalità sociale degli enti del terzo settore, si vd. già: I. Marimpetri, *Lavoro e solidarietà sociale*, Giappichelli, Torino, 1999; F. Bano, *Il lavoro senza mercato*, il Mulino, Bologna, 2000; M. Lamberti, *Il lavoro nel terzo settore*, Giappichelli, Torino, 2000; R. Del Punta, *Diritto del lavoro e terzo settore*, in *RIDL*, 2001, I, 329 ss.; e, più di recente, D. Garofalo, *Il lavoro nel terzo settore*, in *MGL*, 2018, 91 ss.; A. Riccobono, *op. cit.*

stione, valuta l'idoneità di quel rinvio rispetto al tema della individuazione del *giusto salario* nel Terzo settore (16).

Tematiche che, per alcuni versi, si intrecciano con le riflessioni di diversi autori e autrici in questo volume e, in particolare con quelle relative all'ambito del lavoro in cooperativa, già richiamato, o al trasporto aereo (17), per altri se ne differenziano in considerazione di talune peculiarità delle disposizioni legali che rinviano al contratto collettivo per gli Ets.

3.1. — *Il rapporto legge-contratto collettivo* — Rispetto alla questione della legittimità costituzionale del rinvio operato dal legislatore per l'individuazione del trattamento economico, è ben noto il ragionamento della Corte costituzionale in riferimento alla legislazione relativa alle cooperative lavoro (18), sul presupposto, in sintesi, che quell'indicazione rappresenti un parametro di commisurazione esterno con il quale determinare la retribuzione e non uno strumento per attribuire efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi (in violazione dell'art. 39 Cost.). Una lettura condivisibile non presentando alcun rischio di interferire nelle dinamiche sindacali, e che, anzi, le rafforza, nel momento in cui supplisce alle carenze dell'azione sindacale. Una lettura che, però, rischia di non essere comunque sufficiente, stante le perduranti criticità della tenuta del filtro della rappresentatività e della sua misurazione e soprattutto della perimetrazione della categoria (ma sul punto vd. *infra* par. 3.2).

(16) Più in generale sul rapporto tra trattamenti economici e adeguatezza salariale, cfr. P. Albi (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, Torino, 2023.

(17) Con riferimento al trasporto aereo, infatti, l'art. 230 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. in l. 17 luglio 2020 n. 77, stabilisce che: «i vettori aerei e le imprese che operano e impiegano personale sul territorio italiano e che sono assoggettati a concessioni, autorizzazioni o certificazioni previste dalla normativa Agenzia europea per la sicurezza Aerea (Easa) o dalla normativa nazionale nonché alla vigilanza dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (Enac) secondo le vigenti disposizioni, applicano ai propri dipendenti, con base di servizio in Italia ai sensi del regolamento (Ue) n. 965/2012 della Commissione, del 5 ottobre 2012, *trattamenti retributivi comunque non inferiori a quelli minimi stabiliti dal Contratto Collettivo Nazionale del settore stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale*». Sul punto si vd. M. Tufo in questo volume.

(18) Il riferimento è alla nota sentenza C. cost n. 151/2015. La questione riguardava l'art. 3, l. n. 142/2001, in tema di trattamento economico del socio lavoratore, che recita: «1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300, le società cooperative sono tenute a corrispondere al socio lavoratore *un trattamento economico complessivo* proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe*, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine,* ovvero, per i rapporti di lavoro diversi da quello subordinato, in assenza di contratti o accordi collettivi specifici, ai compensi medi in uso per prestazioni analoghe rese in forma di lavoro autonomo».

Il contesto normativo oggetto di esame, tuttavia, si presenta sensibilmente diverso, in quanto il rinvio al contratto collettivo ad opera del legislatore non si riferisce al solo trattamento economico (così come avviene per il lavoro in cooperativa là dove il richiamo è al *trattamento economico complessivo,* e pure per il trasporto aereo in cui il riferimento è al *trattamento retributivo*), ma altresì a quello normativo.

Anche su questo punto il dibattito appare ampio e articolato; le tesi prevalenti, sebbene divergenti tra loro, possono essere così sintetizzate.

Secondo una parte della dottrina, l'*impasse* che potrebbe creare un richiamo al trattamento normativo, come tale non rientrante nella tutela desumibile dalla precettività dell'art. 36 della Costituzione, sarebbe superabile richiamando l'istituto della *clausola sociale*; in estrema sintesi, la norma non sarebbe illegittima poiché richiede il rispetto di quella disciplina al fine dell'iscrizione nel Runts che determina, come noto, una serie di agevolazioni in termini fiscali e contributivi (19).

Di opinione diversa è chi, al contrario, considera questo rinvio a forte rischio di legittimità costituzionale, non essendo coperto dall'ombrello dell'art. 36 al quale la Corte costituzionale ha ancorato il salvataggio delle relative disposizioni (20).

Ferme restando le condivisibili opinioni di chi suggerisce di trattare con più cautela il richiamo alle clausole sociali ai fini della legittima estensione dell'efficacia del contratto (21), nonché di non trascurare i rischi che in un ambito come il Terzo settore l'obbligo possa non tradursi in una semplice facoltà bensì minare alla radice la stessa scelta di operare in detto settore (22), in riferimento al trattamento economico – oggetto di questa riflessione –, il problema non sembrerebbe porsi. La Corte, infatti, anche qualora fosse investita della questione per una possibile violazione dell'art. 39 Cost., presu-

(19) In altri termini la dottrina in parola sostiene che vi potrebbero essere delle realtà sociali non iscritte al Runts e che, pertanto, non sarebbero tenute al rispetto di quella specifica disciplina. Ipotesi plausibile e sostenuta dai dati che riferiscono di numerosi enti in tale situazione, sebbene si tratti prevalentemente di organizzazioni legate ai repertori di azione più tradizionale, tra cui l'*advocacy* alla tutela delle fasce deboli della popolazione e cioè di soggetti più piccoli e meno attrezzati a sostenere una conduzione gestionale altamente professionale che il Codice del terzo settore richiede per l'accesso ai rapporti collaborativi con le pubbliche amministrazioni. Si esprimono in tal senso; B. De Mozzi, *op. cit.,* 1032; A. Riccobono, *Lavoro e retribuzione*, *op. cit.*, 1096.

(20) Di tale opinione è P. Bozzao, *La soggettività giuridica degli enti del terzo settore: profili lavoristici*, in *Federalismi.it*, 2018, 20.

(21) Perplessità sull'utilizzo della clausola sociale sono espresse da L. Zoppoli, *Le fonti (dopo il Jobs Act): autonomia ed eteronomia a confronto*, in *Labor*, 2016, 37 ss.

(22) Si esprime in tal senso D. Garofalo, *op. cit.*, 113.

mibilmente, riproponendo quanto già espresso per le cooperative lavoro, salverebbe comunque il richiamo ai trattamenti economici.

3.2. — *Adeguatezza del rinvio per individuare la* giusta *retribuzione: "vecchi" e "nuovi" problemi* — Superata la questione di legittimità costituzionale del rinvio alla contrattazione collettiva per l'individuazione del trattamento economico, le problematiche non si esauriscono affatto.

A quella più immediata e nota che solleva il rinvio all'art. 51, d.lgs. n. 81/2015, stante la perdurante anomia del sistema sindacale e le difficoltà connesse a individuare il sindacato comparativamente più rappresentativo (23), se ne associano altre e, innanzitutto, la seguente. A differenza di quanto avviene nel rinvio contenuto nella legge sulle cooperative lavoro, ma anche in quello riferito al trasporto aereo, non viene circoscritto l'ambito entro il quale effettuare il giudizio comparativo, riferendosi genericamente a contratti collettivi senza alcun riferimento alla categoria o al settore produttivo (24). Ciò rende alquanto difficile individuare il contratto collettivo leader, specialmente in un contesto come il Terzo settore per sua natura molto articolato, sia per i soggetti che vi operano, sia per le attività in cui quei soggetti decidono di impegnarsi.

Non stupisce, pertanto, la fotografia restituita dagli studi in materia di contrattazione collettiva, anche se di qualche anno fa, che vede la presenza di circa venticinque contratti collettivi nazionali ascrivibili al Terzo settore

(23) Sulle problematiche connesse all'individuazione dei sindacati comparativamente più rappresentativi, il dibattito, mai sopito, si è nuovamente animato in seguito alla nota sentenza della Corte costituzionale (C. cost. 30.10.2025, n. 156). Tra i tanti e non in maniera esaustiva, cfr. M.V. Ballestrero*, La rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro: attualità di una vecchia storia*, in *LLI*, 2025, 1 ss.; B. Caruso, *La rappresentatività sindacale dopo la sentenza n. 156/2025: dalla soluzione arbitrale alla supplenza sistemica*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2025; A. Ingrao, *La costituzione di RSA dopo la sentenza n. 156/2025 della Corte Costituzionale*, in *GiustiziaCivile.com*, 19.11.2025; M. Marazza, *Rappresentanza sindacale in azienda dopo Corte cost. n. 156/2025 (più rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro, nuovi strumenti per governare il* dumping *contrattuale)*, in *GiustiziaCivile.com*, 3.11.2025; A. Zoppoli, *Corte Costituzionale n. 156 del 2025 e art. 19 dello Statuto dei lavoratori, un ciclo si compie in chiaroscuro e senza sconti,* in *DLM*, 2025, 555 ss.; nonché i contributi di M. Magnani, *Le rappresentanze sindacali aziendali dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025*, in *DRI*, 2026, 16 ss.; R. Salomone, *La Consulta riscrive l'art. 19 dello Statuto, tra radicalismi interpretativi e persistenti inadempienze legislative*, *ivi*, 168 ss.; T. Treu, *Rappresentatività sindacale: contenuti e problemi della sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025*, *ivi*, 2 ss.; A. Tursi, *Rappresentanze sindacali aziendali: si ritorna al punto di partenza*, *ivi*, 26 ss.

(24) Al contrario, la normativa sulle cooperative rinvia a quanto stabilito dai *contratti collettivi nazionali di settore o della categoria affine,* mentre quella del trasporto aereo ai *contratti collettivi nazionali di settore.*

di cui solo undici sottoscritti dal Cgil, Cisl e Uil (o meglio dalle loro federazioni di categoria), con frequenti sovrapposizioni e intersezioni quanto agli ambiti di riferimento (25).

Consultando la Banca dati del Cnel, il quadro si presenta ancora più composito e articolato, anche limitando l'osservazione al solo livello nazionale. Da una prima scrematura operata dal gruppo che ha condotto questa ricerca, non solo si rinvengono almeno dieci contratti collettivi nazionali che abbracciano pressoché tutte le attività in cui i soggetti del Terzo settore possono esplicare la propria attività: dieci contratti multiambito, nessuno dei quali, tra l'altro, sottoscritto da sindacati che il dato storico e fattuale ci fa ritenere più rappresentativi; inoltre, attraverso una ricerca su alcuni sotto-settori particolarmente eloquenti, riconducibili a scuola non statale (T01), assistenza (T05) ed enti e istituzioni private, pubbliche e del terzo settore (T07), sono stati catalogati circa una novantina di contratti di cui solo circa una ventina firmati da tutte e tre le sigle sindacali prima richiamate.

In sintesi, da questa ricerca emerge che vi sarebbero almeno dieci contratti multiambito e circa novanta contratti che sono stipulati per alcuni (che potremmo definire) "sottoambiti" già in quelli multiambito contenuti. E questi contratti presentano una molteplicità di minimi retributivi forieri di non poche perplessità. Basti riflettere sul fatto che, considerando anche solo tre dei contratti tra quelli multiambito (26) e andando a guardare l'importo

(25) Si tratta di uno studio del 2020 condotto in A. Riccobono, *op. cit.*, spec. 116-132. Si ritiene qui sufficiente citare: il Ccnl per le lavoratrici e i lavoratori delle cooperative del settore socio-sanitario, assistenziale educativo e di inserimento lavorativo (rinnovato il 24.1.2024 e sottoscritto da Fp Cgil, Cisl Fp, Uil Fpl, Uiltucs e da Agci solidarietà, Confcooperative, Federsolidarietà; Legacoopsociali); il Ccnl Uneba per il personale dipendente dei settori socio assistenziali socio sanitario e socio educativo (rinnovato il 24.1.2025 e sottoscritto da Fp Cgil, Cisl Fp, Uil Fpl, Fisascat Cisl, Uiltucs e Uneba); il Ccnl stipulato da Agidae per il settore scuola e il settore socio-educativo assistenziale (rinnovato il 3.7.2024 e sottoscritto da Fp Cgil, Fisascat Cisl, Uiltucs e Agidae); il Ccnl per il personale dipendente dall'Anpas e delle diverse realtà operanti nell'ambito socio sanitario, assistenziale, educativo delle pubbliche assistenze (rinnovato il 2.3.2023 da Fp Cgil, Fp Cisl, Fpl Uil e scaduto in data 31.12.2019).

(26) Il primo è il Ccnl per Dirigenti, Quadri, Impiegati e Operai Dipendenti del Terzo settore, Sport e altri Enti senza scopo di lucro, sottoscritto, a marzo 2023, per la parte datoriale da Fenalc Aps, Opes, Anpit, Unica, Cepi, Confimprenditori, e per quella sindacale da Cisal Terziario, Cisal, Confedir e dall'Ente Bilaterale Enbic (con validità dal 1° aprile 2023 al 30 giugno 2026, attualmente prorogato per un anno, *ex* art. 37, c. 2). Un contratto dall'ambito di operatività alquanto esteso, sia in termini di ampiezza delle categorie a cui si rivolge (vi rientrano infatti, non solo quadri, impiegati e operai, ma anche i dirigenti – una scelta questa anche comprensibile per il terzo settore caratterizzato da una diffusa componente etica, in cui tutti i lavoratori concorreranno a garantire il risultato),

stabilito per la paga base nazionale conglobata per il livello di inquadramento più basso, che nelle diverse declaratorie ricomprende tendenzialmente i lavoratori capaci di eseguire soltanto mansioni generiche e semplici per le quali non si richiedono specifici requisiti professionali, si rinvengono tre differenti minimi retributivi con un decremento che oscilla tra l'8,7% e il 11,8% (27).

Dinanzi ad un quadro così vario e con cifre diversificate, l'interprete è ben consapevole che il problema sarà quello di capire quale contratto andrà applicato là dove si verifichino incroci tra i sotto-ambiti e tra i sotto-ambiti e gli ambiti più generali.

Di conseguenza, per operare un raffronto con i contratti stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale, sarà necessario anzitutto definire l'ambito in cui operare il raffronto: in sintesi, anche in questo caso ritorna la ben nota questione della perimetrazione (28).

A tal riguardo nella lettura dell'art. 51, d.lgs. 81/2015, distinguerei due piani.

Il piano dell'estensione della misurazione della rappresentatività comparata che è quello nazionale, come dice testualmente l'art. 51 e il piano dell'operatività del contratto, che possiamo definire "identitario", e che attiene al tratto con cui lo stesso contratto definisce il suo ambito di applicazione. Tale ambito potrà essere ricondotto alla sanità, alla scuola, all'educazione, etc., o potrebbe essere tutto questo; certamente, in ossequio del principio di libertà sindacale, non potrà che essere quello che si attribuisce lo stesso contratto.

---

sia, ed è questo a mio avviso, il dato più preoccupante, per le aree di attività che i diversi enti possono svolgere, e che sono quelle: civica/sociale, socio/sanitaria; educazione e formazione; tutela ambientale; culturale/artistica; sport dilettantistico; aree già di per sé ampie e che lo stesso contratto individua a titolo meramente esemplificativo. E poi, sempre multiambito: il ccnl per i dipendenti delle associazioni ed altre organizzazioni del terzo settore, siglato nel dicembre 2023 tra Fidap Imprese e Fisal Italia (con decorrenza dal 01.01.2024 al 31.12.2027); nonché il ccnl per i dipendenti delle associazioni ed altre organizzazioni del terzo settore, siglato a luglio 2023 tra Confimpreseitalia, Confederazione Sindacale Datoriale, Fesica Confsal con l'assistenza della Confsal (con decorrenza dal 1° luglio 2023 al 30 giugno 2026 e attualmente non rinnovato).

(27) I valori rinvenuti nei diversi contratti richiamati oscillano, infatti, tra i 1.158,92, 1.200,00 e 1.314,40 euro.

(28) Sul tema la letteratura è amplissima; per tutti, più di recente, si rinvia a G. Centamore, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bononia, University Press, Bologna 2020; M. Ferraresi, *La categoria contrattuale nel diritto sindacale italiano*, Cedam-Wolters Kluwer, Milano, 2020; nonché al numero monografico di *LDE*, 2022 e, in particolare ai saggi di V. Bavaro, A. Bellavista, R. De Luca Tamajo, M. Ferraresi, A. Lassandari e P. Tosi.

Il problema che potrebbe facilmente sorgere, e che è ben noto, consiste allora nell'individuazione di ambiti di perimetrazione che si intersecano e si sovrappongono ai fini della misurazione della rappresentatività. In tali circostanze, l'interprete non dispone di criteri idonei a dirimere il conflitto, non essendo chiaro se debba trovare applicazione il contratto stipulato dall'organizzazione sindacale maggiormente rappresentativa nel sottoambito di riferimento oppure quello concluso da un'organizzazione meno rappresentativa in tale sottoambito, ma maggiormente rappresentativa nell'ambito più ampio.

Il quadro normativo ci consegna una situazione caotica: ennesimo caso eloquente dello sbocco che ha il rinvio al contratto stipulato dal sindacato comparativamente più rappresentativo dinanzi ad uno scenario sindacale frastagliato, complesso, più che articolato e per il quale mi limito a due ordini di considerazioni correlati, uno rivolto al presente e un altro che guarda al futuro.

Quanto al presente, in primo luogo, è evidente come, anche in questo caso, il giudice continua ad assumere un ruolo di primo piano. D'altronde, pure le sentenze della Cassazione, a partire dalla n. 27711/2023, in cui, come si ricorderà, la Corte era stata chiamata a pronunciarsi sulla quantificazione della retribuzione percepita dai lavoratori anche quando la stessa derivasse da un contratto collettivo e in base ad un esplicito rinvio legislativo, confermano che lo spazio per l'interprete si amplia a dismisura e con esso l'incertezza, giacché il giudice arriva a sindacare il contenuto del contratto collettivo toccando pure i confini della sua applicazione (29). In secondo luogo, non può non accennarsi, come già anticipato, al d.l. n. 62/2026 che, com'è stato efficacemente già scritto, darebbe attuazione legislativa all'art. 36 della Costituzione «da un lato collocandosi nel solco del diritto vivente e della consolidata applicazione giurisprudenziale della norma, e così confermando che la contrattazione collettiva costituisce – in principio – lo strumento di determinazione del salario giusto, e dall'altro precisando espressamente quale debba essere il relativo parametro collettivo di riferimento, che viene individuato nel trattamento economico complessivo (TEC) definito dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale» (30).

(29) Sul punto sia consentito rinviare a P. Saracini, *Giudice, contrattazione e retribuzione: l'ennesima "istantanea" della debolezza del sistema sindacale di fatto*, in *RIDL*, 2023, 688 ss.; si vd. anche M. Delfino, *La recente giurisprudenza della Cassazione in materia di salario minimo, ovvero alla ricerca della soglia perduta,* in *DLM*, 2023, 547 ss.; A. Lassandari, *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, in *RGL*, 2023, I, 531 ss.

(30) Così S. Giubboni, *Il salario giusto nel decreto - legge n. 62/2026*, in *Menabò di Etica ed Economia,* 30.5.2026. Per un primo commento al decreto, si vd., altresì, U. Carabelli, *Il decreto lavoro 1° maggio (2026): salario giusto e salario sufficiente,* in *RGL Giurisprudenza online,*

Premesso che al momento in cui si scrive il decreto è appena stato convertito in legge e non è qui il caso di addentrarsi nel suo esame anche perché oggetto di specifiche analisi in questo volume, v'è da interrogarsi circa la sua applicazione pure al Terzo settore. In tale direzione sembrerebbe spingere l'articolo 18, c. 1, laddove stabilisce che: «le disposizioni del presente decreto […], si applicano ai rapporti di lavoro subordinato privato, anche se non inerenti all'esercizio di un'impresa». Ovviamente l'impatto della nuova normativa dipende da come la si costruisce in ragione della sua correlazione con «l'accesso ai benefici previsti dal presente decreto […]» (art. 7, c. 5). Certo è che la sua applicazione al Terzo settore renderebbe più omogenea la relativa disciplina anche rispetto alle altre normative "speciali" già richiamate e nelle quali il rinvio esplicito alla contrattazione collettiva quale strumento privilegiato per l'individuazione del salario è solo quello nazionale. Così come la nuova disposizione determinerebbe una retribuzione *ancora* più "giusta" là dove si considerasse il richiamo al Tec e non ad un "generico" trattamento economico (31). Inoltre, per quanto riguarda la determinazione degli ambiti, verrebbe almeno in parte compensato il vuoto normativo con la delimitazione contenuta nel nuovo provvedimento. Tuttavia, pur accedendo all'interpretazione delineata, potrebbero sussistere dei problemi di coordinamento; si pensi, ad esempio al fatto che mentre la nuova norma rinvia ai «contratti collettivi nazionali di lavoro […], *avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata* (mio il corsivo), alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro» (art. 7, c. 2), la normativa sul Terzo settore dispone che un ente potrebbe svolgere *anche più di un'attività in maniera prevalente* (artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 117/2017).

Quanto alla riflessione rivolta al futuro, qui sono sufficienti poche parole. Anche alla luce dell'analisi svolta è inevitabile il rimando al *solito* discorso delle regole sindacali. In proposito penso sia difficile non guardare con favore a un intervento eteronomo sulla perimetrazione e, in particolare, a un intervento che combini eteronomia e autonomia, *tenendo nel maggior conto possibile le dinamiche sindacali* (32).

2026, n. 5, 1 ss.; P. Albi, V. Bavaro, A. Bellavista, M. D'Onghia, G. Orlandini, *Brevi considerazioni sul decreto lavoro n. 62/2026*, in *Il Diario del Lavoro,* 4.5.2026.

(31) Dello stesso avviso S. Giubboni, *op. cit.* Sull'individuazione del Tec, cfr. G.A. Recchia, *Il prezzo del lavoro. Un'indagine sui salari nella contrattazione collettiva nazionale*, in *RGL*, 2023, I, 554 ss., spec. 560-562.

(32) In tal senso può essere utile richiamare le proposte avanzate qualche anno fa, ma sempre di interesse, ad opera sia della Rivista *DLM*, sia del gruppo "*Freccia Rossa*", sia da parte del gruppo di Astrid, per la cui sintesi, nonché per la loro reperibilità, si rinvia a S. Scarponi, *La dottrina giuslavoristica italiana di fronte al mutamento delle relazioni sindacali e alla questione della rappresentatività*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 2016, 160 ss.

4. — *Le limitazioni al trattamento economico dei lavoratori del Terzo settore* — Venendo alle limitazioni quantitative alla retribuzione dei lavoratori del Terzo settore previste per legge, v'è da rilevare come in un caso queste siano raggiunte in maniera indiretta, nel momento in cui per un verso si vieta la distribuzione degli utili e per altro verso si considera tale la corresponsione della retribuzione che sfori di una determinata percentuale (il 40%) quella stabilita per le medesime qualifiche dai contratti collettivi (prevedendo poi alcune deroghe)(33). In un altro caso, invece, la limitazione avviene in maniera più immediata; il legislatore, in tale ipotesi, fissa un rapporto di 1 a 8 per il divario retributivo massimo (da calcolarsi sulla retribuzione annuale lorda) fra dipendenti di uno stesso ente (limite anch'esso derogabile ma entro un determinato tetto; il rapporto in questo caso può giungere da 1 a 12) (34).

Desta qualche perplessità la prima delle tecniche richiamate in cui l'accento sembra essere non tanto sulla distribuzione degli utili, quanto sull'incremento retributivo, di per sé considerato distribuzione vietata degli utili. Con questo tipo di tecnica, oltre a possibili contrasti con gli articoli 3, 36 e 41 della Costituzione, già messi in evidenza (35), vi è il serio dubbio di una violazione dell'art. 39: anche se si volesse rinvenire un interesse generale attinente alle finalità del Terzo settore sì da imporre tetti alle retribuzioni, mi sembra carente la necessaria limitazione temporale che, come la Corte costituzionale ci ha più volte ricordato, potrebbe giustificare una compressione della libertà sindacale circa la determinazione dei livelli retributivi.

5. — *Spunto conclusivo* — Poiché lo spirito che ha mosso la ricerca nell'ambito della quale si è sviluppata questa riflessione mi pare condivisibilmente quello di una discussione aperta e progressiva, più che delle conclusioni, mi limito ad evidenziare come il tema della retribuzione del Terzo settore nell'attuale regolamentazione, continui a presentare diversi profili critici per entrambe le tecniche prescelte dal nostro legislatore. Anche il Terzo settore, nonostante la presenza di disposizioni legali che valorizzano da tempo il ruolo del contratto collettivo per certi versi e per altri lo mortificano, si gioverebbe di regole più certe. Invero, neanche la legge sul *giusto* salario, al momento, sembra soddisfare questa esigenza.

(33) Il legislatore stabilisce, infatti, che questo limite può essere derogato «per comprovate esigenze attinenti alla necessità di acquisire specifiche competenze ai fini dello svolgimento delle attività di interesse generale, quali interventi e prestazioni sanitarie (art. 5, c. 1, lett. *b)*, formazione universitaria e post universitaria (art. 5, c. 1, lett. *g*) e ricerca scientifica di particolare interesse sociale (art. 5, c. 1, lett. *h*)».

(34) Sui limiti retributivi, cfr. F. Lunardon, *I rapporti di lavoro nel Terzo Settore*, in *Diritto ed economia dell'impresa*, 2021, 38 ss.

(35) Si vd. A. Riccobono, *op. cit.*, spec. 127-132.

IL RINVIO LEGALE IN MATERIA RETRIBUTIVA NEL SETTORE DEL TRASPORTO AEREO

di *Marco Tufo*

SOMMARIO: 1. Le ragioni emergenziali e politiche della clausola sociale del trasporto aereo. — 2. La vera *ratio* dell'art. 203 Decreto rilancio. — 3. Il trattamento economico. — 4. Impatto, problemi applicativi e potenzialità dell'art. 203. — 5. La compatibilità con la normativa eurounitaria.

1. — *Le ragioni emergenziali e politiche della clausola sociale del trasporto aereo* — Tra le numerose disposizioni che sono state lasciate in eredità dal periodo emergenziale della pandemia da Covid-19 va annoverata la clausola sociale di cui all'art. 203 Decreto rilancio (1), finalizzata a individuare il contratto *leader* da assumere a parametro esterno di commisurazione della giusta retribuzione nel settore del trasporto aereo.

Atteso il contesto storico in cui la disposizione è sorta, quello pandemico, la funzione più agevolmente identificabile dell'art. 203 è stata di natura emergenziale, consistendo essenzialmente nello sforzo di sostenere le retribuzioni dei lavoratori aeronautici di cielo e terra, in un settore, quello del trasporto aereo, particolarmente sensibile alle crisi internazionali, per la sua naturale dimensione transnazionale. Com'è noto, infatti, le misure restrittive adottate durante la pandemia, prima fra tutte il *lockdown*, hanno bloccato o fortemente limitato il traffico aereo tra gli anni 2020 e 2021 (2), rendendo necessario il ricorso massiccio ad ammortizzatori sociali "ordinari" ed emergenziali (3),

(1) D.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. in l. 17 luglio 2020, n. 77, su cui si vd. M. Tufo, *I rinvii legali al contratto* leader*: il caso del trasporto aereo*, in *LDE*, 2024, 1 ss.

(2) Si vd. Enac, *Dati di traffico 2020*; Enac, *Dati di traffico 2021*. Sul settore del trasporto aereo durante la pandemia, si vd. P. Campanella, D. Dazzi, F. Guarriello, *Le relazioni industriali nel settore aereo dopo il Covid*, in Aa.Vv., *L'Annuario del lavoro*, Edizioni Il diario del lavoro, Roma, 2022, 238 ss., P. Campanella, D. Dazzi, M. Tufo, *The Italian civil aviation's Industrial Relations in the pandemic and post-pandemic ages*, in *ILLeJ*, 2026, 249 ss., nonché P. Campanella, D. Dazzi, M. Hancock, M. Tufo, *Aviation industrial relations in time of pandemic and beyond: the Italian perspective*, in F. Guarriello, D. Mangan (a cura di), *Aviation in the turbulence of the pandemic: the response and future challenges of industrial relations in Europe*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, in corso di pubblicazione.

(3) E cioè sia alla Cassa integrazione guadagni straordinaria sia a quella in deroga Covid-19, di cui all'art. 22 Decreto "cura Italia" (d.l. 17 marzo 2020, n. 18, conv. in l. 24 aprile 2020, n. 27). Sul punto si vd. ancora P. Campanella, D. Dazzi, M. Hancock, M. Tufo, *op. cit.*

guidato dal Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale (4). Se quindi, da un lato, la clausola sociale in oggetto è stata funzionalizzata al sostegno delle retribuzioni del settore aeronautico, dall'altro lato, essa è stata utilizzata per alimentare il Fondo e ciò per mezzo di un rigido meccanismo di condizionalità. Sotto il primo profilo, il rispetto di «trattamenti retributivi comunque non inferiori a quelli minimi stabiliti dal Contratto Collettivo Nazionale del settore stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale» (5) è necessario per conservare od ottenere le concessioni, autorizzazioni e certificazioni amministrative previste a livello europeo o nazionale (6) e senza le quali non è possibile effettuare servizi aeronautici, di aria e di terra. Sotto il secondo profilo, non solo la revoca o il mancato rilascio dei predetti atti amministrativi, per violazione della clausola sociale, conduce all'irrogazione di sanzioni pecuniarie destinate, per l'80%, ad alimentare il Fondo di solidarietà del trasporto aereo (mentre il residuo 20% finanzia l'attività dell'Enac) (7) ma tale inosservanza precludeva l'accesso al fondo speciale per la compensazione dei danni subiti dalle imprese del settore a causa del Covid-19 (8). Il nesso tra la clausola sociale e il contesto pandemico è del resto testimoniato anche dalla collocazione sistematica dell'art. 203 Decreto rilancio, attesa la previsione dell'art. 204 mediante la quale la metà delle maggiori somme derivanti dall'incremento dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco veniva destinata al Fondo di solidarietà per fronteggiare le «esigenze straordinarie e urgenti derivanti dalla diffusione del Covid-19 e della conseguente riduzione del traffico aereo» (9).

Le ragioni che hanno spinto il legislatore a introdurre una clausola sociale nel trasporto aereo sono state però anche politiche. Pure in questo caso, soccorre la collocazione dell'art. 203 nel Decreto rilancio. In particolare, va

(4) Cfr. art. 1-*ter*, d.l. 5 ottobre 2004, n. 249, conv. in l. 3 dicembre 2004, n. 291. Il Fondo è alimentato in parte mediante contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori e in parte dall'addizionale comunale sui diritti d'imbarco a carico di ciascun passeggero.

(5) Art. 203, c. 1, Decreto rilancio.

(6) E infatti, l'art. 203, cc. 3-4, Decreto rilancio stabilisce che le imprese del trasporto aereo già dotate di concessioni, autorizzazioni e certificazioni rilasciate dall'autorità amministrativa italiana dovessero comunicare, entro novanta giorni, l'ottemperanza al rispetto delle retribuzioni di cui al Ccnl *leader*, a pena di revoca di tali atti amministrativi, e che, in ogni caso, le domande dirette a ottenere tali concessioni, autorizzazioni e certificazioni dovessero recare, a pena di improcedibilità, l'impegno a garantire quei trattamenti retributivi.

(7) Cfr. art. 203, cc. 5-6, Decreto rilancio.

(8) Cfr. art. 198 Decreto rilancio.

(9) Art. 204, c. 1, Decreto rilancio.

osservato come l'art. 202 del medesimo decreto abbia autorizzato la creazione della nuova compagnia di bandiera, Ita *Airways*, sorta dalle ceneri di Alitalia (10), Ita *Airways* che è il solo vettore aderente ad Assaereo, unica organizzazione datoriale sottoscrittrice della parte specifica vettori del Ccnl trasporto aereo (11). Alla luce di ciò, poiché, come si vedrà meglio *infra*, nel sottosettore dei vettori vige un solo contratto di primo livello, appunto la parte specifica vettori del Ccnl del trasporto aereo, che è quindi giocoforza il contratto *leader* i cui trattamenti economici fungono da parametro esterno *ex* art. 36, c. 1, Cost., l'art. 203 si è tradotto in una sorta di norma promozionale di un Ccnl che è espressione, lato datoriale, di Ita *Airways* e del suo modello organizzativo su cui si fondano i suoi trattamenti retributivi, imposto a tutti i vettori allo scopo di favorire l'esordio della nuova compagnia di bandiera sul mercato (12).

2. — *La vera* ratio *dell'art. 203 Decreto rilancio* — Nonostante le contingenze storiche e politiche abbiano avuto il loro peso nell'adozione della clausola sociale legale per il trasporto aereo, la sua vera *ratio* va ricercata altrove, con la conseguenza che la pandemia ha finito per apparire come un mero espediente per l'introduzione di maggiori tutele sociali nel settore aeronautico (13).

Per comprendere, quindi, quali siano le reali motivazioni che hanno portato il legislatore all'ideazione dell'art. 203 del Decreto rilancio è preliminarmente necessario considerare le caratteristiche del sistema di contrattazione collettiva del trasporto aereo, dovendosi premettere come esso non possa essere confinato al personale di volo ma debba estendersi altresì al personale di terra che, anzi, costituisce la porzione più rilevante e complessa, da un punto di vista organizzativo, di questo settore merceologico. È per questo motivo che, a decorrere dal 2 agosto 2013 (14), esiste un unico contratto

(10) Sulle ultime vicende relative al passaggio da Alitalia a Ita, si vd. C. Murena, *Da Alitalia a Ita: i diritti dei lavoratori "prendono il volo"*, in *DLM*, 2023, 263 ss., nonché, più in generale, sull'evoluzione della crisi della compagnia di bandiera, anche con specifico *focus* sulla pandemia, si vd. E. Sena, *The role of trade unions in managing corporate crises in air transport: from Alitalia to ITA Airways*, in *ILLeJ*, 2022, 185 ss.

(11) Cfr. E. Sena, *Sicurezza della navigazione aerea e tutela del lavoro del personale di volo*, Giappichelli, Torino, 2023, 29.

(12) Cfr. E. Gragnoli, *La nuova regolazione del trattamento economico dei dipendenti delle imprese di trasporto aereo*, in *Rivista italiana di diritto del turismo*, 2020, 494 ss.

(13) Tanto è vero che, per tale motivo, E. Gragnoli, *op. cit.*, 484, dubita che vi fossero i requisiti di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 Cost. per l'adozione di un decreto legge.

(14) Mentre l'ultimo rinnovo risale al 7.3.2025.

collettivo di primo livello nel settore in oggetto, avente un campo di applicazione talmente ampio da ricomprendere tutte le attività gravitanti all'interno degli aeroporti e precisamente: «tutto il personale di terra e di volo per l'intera Industria del Trasporto Aereo italiano le cui attività sono: servizi di lavoro aereo con lavoratori e lavoratrici stabilmente operanti in Italia; vettori aerei con lavoratori e lavoratrici stabilmente operanti in Italia; servizi di manutenzione aeronautica; servizi di gestione aeroportuale; servizi aeroportuali di assistenza a terra (handling aeroportuale); servizi di catering aereo; servizi ATM diretti e complementari» (15). Tale Ccnl è stato costruito come un "sistema di filiera" (16), in quanto dotato di una parte generale, che definisce le regole comuni da applicare alla pluralità di attività coinvolte nel trasporto aereo, e di singole parti specifiche, ciascuna per ogni attività tanto da delimitare "sottosettori" e Ccnl autonomi (17), contenenti regole normative e retributive speciali in relazione al servizio oggetto della sezione particolare.

Più nel dettaglio, mentre la parte generale è firmata dalla quasi totalità delle organizzazioni datoriali del trasporto aereo (con l'eccezione di Aicalf – Associazione Italiana Compagnie Aeree Low Fares e di Aeroporti 2030, su cui v. *infra* par. 4), e perciò da Assaeroporti per i gestori aeroportuali, Assaereo per i vettori, Assohandlers per l'*handling*, Assocontrol per i servizi Atm, Federcatering per il servizio *catering*, Fairo per le compagnie aeree straniere e, per parte sindacale, da Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti e Ugl trasporto aereo, ciascuna sezione specifica è sottoscritta dalle sigle datoriali, appena elencate, corrispondenti all'attività oggetto della parte specifica e dai medesimi sindacati che hanno concluso la parte generale. Questa impostazione comporta che, pur esistendo un unico Ccnl di filiera, e quindi un unico contratto collettivo di primo livello nel settore del trasporto aereo, le singole parti specifiche si potrebbero dover confrontare nei singoli "sottosettori" con eventuali contratti collettivi nazionali concorrenti.

Riportando, dunque, la riflessione all'art. 203 Decreto rilancio, va ricordato come esso contenga un rinvio legale al contratto *leader* che, a differenza di altri rinvii legali (18), è finalizzato a individuare unicamente un minimo salariale di settore, attuando, così, limitatamente al trasporto aereo, l'art. 36,

(15) Ambito di applicazione, Ccnl del trasporto aereo, parte generale.

(16) Si vd. Premessa e ambito di applicazione, Ccnl del trasporto aereo, parte generale.

(17) E infatti, le scadenze e le procedure per i rinnovi delle parti specifiche si verificano in momenti diversi.

(18) E segnatamente quelli in materia di appalti pubblici (art. 11, c. 1 e art. 119, c. 7, d.lgs. n. 36/2023) e privati (art. 29, c. 1-*bis*, d.lgs. n. 276/2003), del terzo settore (art. 16 d.lgs. n. 117/2017) e delle imprese sociali (art. 13, c. 1, d.lgs. n. 112/2017).

c. 1, Cost., senza alcun riferimento a minimi normativi. In altre parole, l'art. 203 Decreto rilancio identifica un rinvio legale retributivo "puro" (19), analogamente a quanto il legislatore aveva in precedenza previsto per i soci di cooperativa (20), secondo una tecnica oggi generalizzata dall'art. 7 Decreto Primo Maggio, in tema di salario giusto (21). Alla luce di ciò, riguardando il rinvio oggetto di analisi esclusivamente la retribuzione, l'operazione di selezione del contratto *leader* da eleggere a parametro esterno della giusta retribuzione porta a escludere che esso possa identificarsi col Ccnl parte generale, essendo questo privo di clausole retributive. Il contratto *leader* dell'art. 203 va piuttosto individuato nelle singole parti specifiche del Ccnl di filiera (22), in linea con la nota interpretazione giurisprudenziale sull'attuale vigenza dell'art. 2070 c.c. ai fini salariali (23), tenendo conto dell'attività imprenditoriale svolta dal datore di lavoro, ossia della specifica attività, per esempio di volo, di assistenza a terra, di *catering* ecc., eseguita tradizionalmente in ambito aeroportuale, atteso che la disposizione in commento è destinata a «i vettori aerei e le imprese che operano e impiegano personale sul territorio italiano e che sono assoggettati a concessioni, autorizzazioni o certificazioni previste dalla normativa Agenzia europea per la sicurezza aerea (Easa) o dalla normativa nazionale nonché alla vigilanza dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (Enac)» (24). Ebbene, la selezione del Ccnl *leader* nei singoli settori della filiera del trasporto aereo appare agevole, esistendo allo stato un solo Ccnl per ciascuna attività specifica del trasporto aereo, identificata nelle parti speciali per i gestori aeroportuali, per i vettori, per l'*handling*, per i servizi Atm, per il servizio *catering* e per le compagnie aeree straniere.

Questa assenza di una pluralità di contratti collettivi nel settore del trasporto aereo, da cui deriva la sostanziale estensione *erga omnes* delle clausole retributive delle parti specifiche del Ccnl Trasporto aereo per mezzo dell'art. 203, disvela la reale finalità della disposizione: la lotta al *dumping* salariale nel

(19) Sul tema sia consentito il rinvio a M. Tufo, *Tecniche di rinvio e giusta retribuzione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2024.

(20) Cfr. art. 7, c. 4, d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, conv. in l. 28 febbraio 2008, n. 31.

(21) Cfr. d.l. 30 aprile 2026, n. 62, conv. in l. 25 giugno 2026, n. 112, su cui si vd. P. Albi, V. Bavaro, A. Bellavista, M. D'Onghia, G. Orlandini, *Brevi considerazioni sul decreto lavoro n. 62/2026*, in *Il diario del lavoro*, 4.5.2026, nonché G. Orlandini, *Vizi e virtù del salario giusto*, in *D&L Flash*, 2026, 7 ss.

(22) Cfr. E. Sena, *Sicurezza della navigazione*, *op. cit.*, 33.

(23) Si fa riferimento a Cass. 26.3.1997, n. 2665, S.U. Nello stesso senso si vd. Cass. 18.12.2014, n. 26742; Cass. 23.6.2003, n. 9964; Cass. 9.5.2003, n. 7157.

(24) Art. 203, c. 1, Decreto rilancio.

settore (25). Il ribassamento delle condizioni di lavoro nel trasporto aereo, la cui contrattazione è tradizionalmente di livello aziendale, si è infatti manifestato principalmente in due direzioni. La prima, forse più nota, ha riguardato l'ingresso nei cieli italiani di Ryanair (26) (e di altre compagnie *low cost* straniere) (27) che, se in una prima fase ha rifiutato ogni confronto con i sindacati, a decorrere dal 2018, pur rimanendo al di fuori del Ccnl trasporto aereo, ha sviluppato un proprio sistema di contrattazione collettiva aziendale (28) con le storiche associazioni professionali di piloti e assistenti di volo, Anpac e Anpav (29), e Fit-Cisl, le cui previsioni normative e salariali sono tuttavia state aspramente criticate da Cgil e Uil perché ritenute peggiorative rispetto a quelle del Ccnl vettori (30). In secondo luogo, pratiche di *dumping* sociale si sono diffuse anche con riferimento al personale di terra, specialmente nell'*handling*, atteso che, a seguito della liberalizzazione dei servizi di assistenza di terra avvenuta nel 1999 (31), prima in capo ai vettori o ai gestori aeroportuali, i datori di lavoro che svolgono tale attività in appalto hanno ottenuto la libertà di applicare, *ex* art. 39, c. 1, Cost., contratti appartenenti a settori diversi dal trasporto aereo (32), optando, talvolta, per il Ccnl

(25) Cfr. G. Orlandini, *Clausola sociale per i lavoratori del trasporto aereo: un freno al* dumping *delle compagnie low cost*, in *D&L Flash*, 2020, 27 ss.

(26) Si vd. per tutti G. Calvellini, G. Frosecchi, M. Tufo, *The Ryanair case in the Italian and European framework: who decides the rules of the game?*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2019, 178 ss., nonché S. Borelli, *La guerra al* Ryanair business model, in *RGL,* 2018, II, 626 ss., e A. Mattei, *La legge applicabile al lavoro transnazionale a partire da un caso recente*, in *LD*, 2013, 451 ss.

(27) Ad esempio, Easyjet, Volotea, Vueling e Wizz Air.

(28) Si fa riferimento al *Collective Labour Agreement* firmato da Fit-Cisl, Anpac, Anpav e *Ryanair* il 17.10.2018 e al *Collective Labour Agreement* sottoscritto il 26.10.2018 dagli stessi soggetti e da Crewlink International Ltd, in luogo di Ryanair, riguardante i lavoratori somministrati.

(29) Riunite, dal gennaio 2024, in Anpav (si vd. Comunicato congiunto Anpac-Anpav del gennaio 2024, consultabile al sito *https://www.anpav.com/wp-content/uploads/2024/02/202401ANPACANPAVComunicatoAssociati.pdf*).

(30) Per tale ragione, Cgil e Uil promossero nel 2018 un "controreferendum" esteso a tutti i lavoratori di Ryanair, il cui risultato fu di larga disapprovazione rispetto ai contratti collettivi della compagnia irlandese, in antitesi con l'approvazione espressa nel *referendum* indetto dai sindacati stipulanti e diretto unicamente ai loro iscritti (cfr. G. Calvellini, G, Frosecchi, M. Tufo, *op. cit.*, 18 ss.).

(31) Si vd. art. 4, d.lgs. n. 18/1999.

(32) E infatti, a seguito della liberalizzazione del 1999 e proprio in base al principio di libertà sindacale e all'art. 41 Cost., la giurisprudenza amministrativa ha censurato il tentativo dell'Enac di imporre agli *handlers* l'applicazione del Ccnl Assoaeroporti invece di quello Assaereo da loro reclamato (si vd. Cons. Stato 8.6.2009, n. 3489; Tar Lazio 9.2.2012, n. 1295; Tar Lazio 30.1.2012, n. 982; Tar Lombardia 7.5.2008, n. 1329).

Multiservizi (33). Ebbene, l'art. 203 ha risposto alle pratiche di *dumping* descritte prevedendo l'obbligo di rispettare i trattamenti retributivi del Ccnl Trasporto aereo non solo nei confronti dei dipendenti, di volo o di terra e con base di servizio in Italia (34), dei vettori e delle imprese operanti nel settore aeronautico ma anche quando essi utilizzano per lo svolgimento delle proprie attività «personale dipendente di terzi» (35), così estendendo l'obbligo retributivo predetto, da un lato, in favore dei lavoratori somministrati, di cui Ryanair fa largo uso soprattutto con riferimento agli assistenti di volo (36) e, dall'altro lato, lungo l'intera catena degli appalti che esegue le attività di terra.

3. — *Il trattamento economico* — Come già esposto, l'art. 203 dispone l'obbligo delle imprese operanti nel settore del trasporto aereo di applicare ai propri dipendenti «trattamenti retributivi comunque non inferiori a quelli minimi stabiliti dal Contratto Collettivo Nazionale del settore stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale» (37). Sebbene il richiamo generico ai "trattamenti retributivi" non chiarisca di per sé quale sia il *quantum* della retribuzione-parametro ai sensi della disposizione in commento, tale dato è estrapolabile mediante un'interpretazione sistematica dell'art. 203 che deve prendere in considerazione, innanzitutto, il suo comma 4, il quale impone l'obbligo di comunica-

(33) Come testimoniato, ad esempio, dalla vertenza che nell'estate del 2024 ha condotto i lavoratori addetti all'attività di pulizia degli aeromobili e di carico e scarico bagagli dagli aeromobili in arrivo ed in partenza dagli aeroporti toscani di Firenze e Pisa all'applicazione del Ccnl trasporto aereo, parte specifica *handlers*, in luogo del precedente Ccnl Multiservizi (si vd. *https://www.cisl.it/toscana-appalti-handling-aeroporti-firenze-e-pisa-i-quasi-130-addetti-passano-dal-contratto-multiservizi-a-quello-del-trasporto-aereo-filcams-cgil-fisascat-cisl-uiltrasporti-ce/*).

(34) L'art. 203 ha quindi mutuato dalla legislazione (art. 11, par. 5, Regolamento Ue n. 883/2004) e dalla giurisprudenza eurounitaria (si vd. C. Giust. 14.9.2017, C-168/16 e C-169/16, *Nogueira e altri c. Crewlink International Ltd e Osacar c. Ryanair Designated Activity Company*) e interna (si vd. Cass. 21.7.2021, n. 20819, S.U.) la nozione di "base di servizio", utile per individuare la legge previdenziale applicabile e la competenza giurisdizionale *ex* art. 19, punto 2, lett. *a)*, Regolamento Ue n. 44/2001 *Bruxelles I*, ma che viene eletta a criterio di collegamento per la determinazione della legge applicabile al rapporto di lavoro dall'art. 203, il quale la assimila, sostanzialmente, al luogo in cui il lavoratore svolge abitualmente la propria prestazione (in proposito si vd. le critiche di E. Gragnoli, *op. cit.*, 486 ss.).

(35) Art. 203, c. 2, Decreto rilancio.

(36) Ciò avviene specialmente mediante la nota agenzia di somministrazione Crewlink (si vd. *https://www.crewlink.ie/*).

(37) Art. 203, c. 1, Decreto rilancio.

zione, da parte delle imprese aeronautiche, dell'osservanza di «*trattamenti economici complessivi* non inferiori» (corsivo mio) a quelli del Ccnl *leader*. In altre parole, la retribuzione-parametro, nell'ipotesi della clausola sociale qui analizzata, non corrisponde al classico cd. minimo costituzionale, limitato alla retribuzione base, alla tredicesima di mensilità e all'indennità di contingenza, ma, piuttosto, alla retribuzione globale (38), comprensiva, come tale, di tutte le voci retributive (39), quali la quattordicesima di mensilità, l'indennità di vacanza contrattuale (40) e le voci retributive indirette (41). Del resto, è questa l'interpretazione che la giurisprudenza, anche costituzionale (42), ha accolto con riferimento al rinvio legale relativo alle società cooperative, il quale utilizza la medesima espressione dell'art. 203, ma è anche quella maggiormente coerente con la *ratio* della clausola sociale in parola. Se infatti la retribuzione-parametro di cui all'art. 203 fosse confinata al minimo costituzionale, la sua innovatività sarebbe notevolmente ridotta e la disposizione si risolverebbe in un «inutile pleonasmo» (43), atteso che sarebbe stato sufficiente al lavoratore aeronautico invocare l'art. 36, c. 1, Cost. per sentirsi riconoscere il minimo costituzionale del contratto di categoria.

Peraltro, sebbene ad oggi manchi una disciplina collettiva specifica sul Tec di cui al Patto per la fabbrica del 2018 nel trasporto aereo, l'interpretazione che identifica il "trattamento economico complessivo" dell'art. 203 con la retribuzione globale è quella più in linea proprio con l'ampia definizione fornita dall'Accordo interconfederale, che vi ricomprende, oltre al Tem (trattamento economico minimo) (44), «tutti quei trattamenti economici – nei quali, limitatamente a questi fini, sono da ricomprendere fra gli altri anche le eventuali forme di welfare – che il contratto collettivo nazionale di categoria qualificherà come 'comuni a tutti i lavoratori del settore' a prescindere dal livello della contrattazione a cui il medesimo contratto collettivo nazionale di categoria ne affiderà la disciplina» (45). Si tratta, del resto, di un'interpretazione avvalorata anche dal nuovo rinvio legale generale in

(38) Cfr. E. Gragnoli, *op. cit.*, 485 ss. e 493 ss.

(39) Questa l'interpretazione giurisprudenziale dell'espressione "trattamento economico complessivo" utilizzata anche dalla clausola sociale sui soci lavoratori di cui all'art. 7, c. 4, d.l. n. 248/2007 (cfr., in particolare, Cass. nn. 27769, 2771 e 27713, tutte pronunciate il 2.10.2023).

(40) Cfr. C. App. Genova 19.1.2017.

(41) Cfr. T. Roma 17.9.2020.

(42) Cfr. C. cost. 26.3.2015, n. 51.

(43) Cfr. S. Palladini, *Il lavoro nelle cooperative. Oltre il rapporto mutualistico*, Cedam, Padova, 2006, 201 ss.

(44) Costituito dai minimi tabellari, ai sensi della lett. *e)*, punto 5, Patto per la fabbrica.

(45) Lett. *f)*, punto 5, Patto per la fabbrica.

materia salariale *ex* art. 7, Decreto Primo Maggio, il quale indica quale retribuzione-parametro proprio il "trattamento economico complessivo" stabilito dal contratto collettivo *leader* della categoria di riferimento e, perciò, anche dello specifico "sottosettore" del trasporto aereo.

La fissazione di una "aliquota" di retribuzione per legge superiore a quella "per Costituzione" accresce la funzione *antidumping* dell'art. 203, specialmente riguardo ai vettori. Ciò perché nel Ccnl trasporto aereo, sezione specifica vettori, le voci retributive variabili e incentivanti hanno meno rilievo rispetto a quanto avviene nella contrattazione delle compagnie *low cost*, in particolare in Ryanair, cosicché imporre quale parametro esterno della retribuzione quella complessiva del Ccnl trasporto aereo si traduce nell'annullamento del *dumping* praticato dai vettori a basso costo mediante la corresponsione di salari per larga misura costituiti da voci retributive variabili (46), la cui idoneità a garantire livelli salariali adeguati appare quantomeno dubbia (47).

4. — *Impatto, problemi applicativi e potenzialità dell'art. 203* — Nonostante siano passati sei anni, al momento in cui si scrive, dalla sua entrata in vigore, nessuna notizia si ha in merito all'applicazione dell'art. 203 Decreto rilancio. Anzi, nell'unica pronuncia che negli ultimi anni ha avuto ad oggetto la rideterminazione del salario di un assistente di volo, ritenuto inadeguato, l'azione è stata promossa, in forma classica, per mezzo dell'applicazione precettiva dell'art. 36, c. 1, Cost., senza che la pronuncia abbia invocato, in alcuna sua parte, la clausola sociale del trasporto aereo (48).

(46) Cfr. E. Sena, *Sicurezza della navigazione*, *op. cit.*, 29; E. Gragnoli, *op. cit.*, 494.

(47) In effetti, l'art. 4 *Collective Labour Agreement Ryanair* del 17.10.2018 e l'art. 3 *Collective Labour Agreement Crewlink* del 26.10.2018 prevedono una retribuzione base calcolata forfettariamente ma che rimane invariata durante tutto il rapporto di lavoro, essendo una parte consistente di essa costituita da una componente variabile, mentre la retribuzione base del Ccnl parte specifica vettori cresce in relazione all'anzianità e alle ore di volo ed è più alta per chi opera su voli di lungo raggio rispetto a chi effettua voli di breve o medio raggio (si vd. artt. 6R ss. e tabelle retributive Ccnl del trasporto aereo, parte specifica vettori). Dunque, anche nell'ipotesi in cui le retribuzioni base di Ryanair fossero più alte di quelle previste dal Ccnl – calcolo questo non semplice, per via delle diverse denominazioni e regimi retributivi utilizzati dai due sistemi di contrattazione in oggetto –, le retribuzioni di quest'ultimo contratto saranno in ogni caso mediamente più elevate di quelle riconosciute da Ryanair, in quanto nessun pilota o assistente di volo può rimanere a zero ore di volo e con una anzianità di servizio nulla, cosicché la sua retribuzione è destinata a crescere fisiologicamente.

(48) Cfr. C. App. Milano 3.1.2024, su cui si vd. E. Gragnoli, *La recente giurisprudenza di legittimità e la dissociazione fra sufficienza e proporzionalità della retribuzione*, in *LDE*, 2024, e M. Tufo, *Nuove turbolenze per Ita Airways: i salari della compagnia di bandiera sono «incostituzionali»*, in *D&L Flash*, 2024, 16 ss.

Il "silenzio" sull'art. 203, invero, sembra da ricondurre ai dubbi che circondano i meccanismi di attuazione di questa disposizione. Va infatti considerato che le imprese destinatarie dell'art. 203 sono state obbligate dallo stesso a comunicare all'Enac, in sede di domanda di concessione, autorizzazione o certificazione per operare nel settore oppure nel termine di novanta giorni dall'entrata in vigore del Decreto rilancio, l'impegno a rispettare i trattamenti economici complessivi di cui al Ccnl *leader* (49). Ora, a quanto consta, tutte le compagnie operanti in Italia all'epoca, compresa Ryanair, hanno effettuato tale comunicazione, senza che a ciò, però, sia seguito alcun controllo da parte dell'Enac, non essendo peraltro chiaro se esso sia dotato dei poteri necessari per vigilare sul rispetto del principio di giusta retribuzione, tradizionalmente esercitato dalla magistratura e dall'ispettorato del lavoro. La mancanza di tale controllo ha reso impossibile verificare se il sistema retributivo di Ryanair, come visto per lo più costituito da voci variabili, sia in grado di rivaleggiare, in termini di adeguatezza, con quello di Ita (50). Inoltre, l'estensione della clausola sociale lungo l'intera catena degli appalti potrebbe aver scoraggiato le parti sociali a insistere nell'effettiva implementazione dell'art. 203, atteso che alcune attività incluse nella parte speciale gestori aeroportuali, come quelle di vigilanza e pulizia (51), rientrano nei campi di applicazione anche di altri Ccnl sottoscritti, in altri settori, dagli stessi sindacati comparativamente più rappresentativi nel trasporto aereo, col rischio che si generino concorrenze intercategoriali all'interno della medesima confederazione.

Nulla però esclude che l'art. 203 possa essere invocato in futuro da singoli lavoratori ai fini della determinazione della retribuzione adeguata, attribuendo esso un diritto soggettivo in tal senso ai singoli, in quanto attuativo dell'art. 36, c. 1, Cost., non diversamente da quanto accade per gli altri rinvii legali. Sotto questo profilo, le potenzialità dell'art. 203 non sembrano frustrate dalle possibili sovrapposizioni che potrebbero nascere con altre clausole sociali, come quella sulle cooperative, attesa la larga presenza di società di questo tipo nel trasporto aereo (ad esempio nell'*handling*), o sugli appalti pubblici o privati.

Nella prima ipotesi, infatti – che si verificherebbe in presenza di soci lavoratori operanti nel settore aeronautico –, la prevalenza dell'art. 203 sarebbe giustificata innanzitutto dal canone di specialità. Quello cooperativo, infatti, non è neppure un vero settore ma, casomai, «un ambito trasversale

(49) Cfr. art. 203, cc. 3 e 4, Decreto rilancio.

(50) Si vd. *retro* nota 47.

(51) Si vd. livelli 5 e 8 del Ccnl trasporto aereo, parte specifica gestori aeroportuali.

di riferimento per l'applicazione del contratto collettivo che si caratterizza per la presenza dalla parte datoriale delle cd. centrali cooperative, e cioè associazioni rappresentative proprie di queste imprese» (52), con la conseguenza che dovrebbe trovare applicazione la legge speciale per il trasporto aereo di cui all'art. 203. Del resto, la soccombenza del rinvio sulle cooperative dovrebbe avvenire in radice, operando esso solo «in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria» (53), pluralità che, come visto, non esiste nel trasporto aereo. In ogni caso, anche ove si desse seguito all'applicazione dell'art. 7, c. 4, d.l. n. 248/2007, il risultato – al netto della preliminare individuazione della base di servizio del lavoratore ai fini giurisdizionali e della legge applicabile, confinata comunque, per lo più, al solo personale di volo – non cambierebbe, atteso che il parametro esterno ai fini della commisurazione della giusta retribuzione verrebbe identificato nel Ccnl *leader* del settore, da identificarsi in quello del trasporto aereo, unico vigente nelle singole categorie che lo compongono e da individuare in relazione all'attività imprenditoriale svolta dal datore di lavoro, secondo i criteri di cui all'art. 2070 c.c. (54).

Risultati simili si produrrebbero altresì qualora l'art. 203 concorresse, nell'ambito di un contratto di appalto o subappalto, con le clausole sociali in materia di appalti privati o pubblici (55), atteso che l'identificazione del contratto *leader* avverrebbe, a prescindere dalla disposizione applicata, secondo il criterio della stretta connessione tra l'attività svolta dall'impresa e quella oggetto del contratto di appalto o subappalto, attività che, qualora rientrasse nel settore aeronautico, non potrebbe essere esonerata dall'applicazione del Ccnl trasporto aereo nelle sue singole parti speciali.

Né sembra che l'utilità dell'art. 203 potrà venire meno in presenza dell'art. 7 Decreto Primo Maggio sia, nuovamente, per la sua natura speciale rispetto al rinvio legale generale, sia conservando esso una sua residua operatività per il personale di terzi impiegato mediante appalto o somministrazione nel settore, specialmente se appartenente al personale di volo, in virtù dell'espresso richiamo al criterio di collegamento della "base di servizio" in Italia, la cui mancanza renderebbe meno certa l'applicazione della legge italiana ai fini retributivi, da considerare comunque "norma di applicazione

(52) S. Laforgia, *La giurisprudenza inquieta sul socio lavoratore di cooperativa. Prove tecniche sulle questioni centrali del rapporto di lavoro: licenziamenti e salario minimo*, in *RGL*, 2023, II, 468.

(53) Art. 7, c. 4, d.l. n. 248/2007.

(54) Cfr. M. Tufo, *Tecniche di rinvio e giusta retribuzione*, *op. cit.*, 73 ss.

(55) Cfr. art. 29, c. 1-*bis*, d.lgs. n. 276/2003, art. 11, c. 1, e art. 119, c. 7, d.lgs. n. 36/2023.

necessaria" *ex* art. 9 Regolamento Roma I (56), a causa della difficoltà di individuare il luogo di abituale svolgimento della prestazione *ex* art. 8 del medesimo Regolamento per chi opera in volo.

Piuttosto, la vicenda dell'art. 203 dimostra come il meccanismo del rinvio legale al Ccnl *leader*, calato in settori complessi a causa della frammentazione del sistema di relazioni industriali (57) e delle differenze tra i modelli organizzativi adottati dalle imprese coinvolte, non sempre sia in grado di produrre il voluto effetto di uniformare le retribuzioni su livelli adeguati. Del resto, neppure è sicuro che, in futuro, l'art. 203 potrà reggere alla "prova dei fatti" delle relazioni industriali, essendovi sempre il rischio che il Ccnl *leader*, come avvenuto in altri ambiti (58), non possa più essere in grado di garantire retribuzioni adeguate ai sensi dell'art. 36, c. 1, Cost. In effetti, qualcosa di simile è già avvenuto con riferimento al regime retributivo "in deroga" previsto dal Ccnl parte vettori per gli assistenti di volo al fine di agevolare il lancio sul mercato di Ita *Airways*, di importo inferiore rispetto al trattamento economico ordinario stabilito dal Ccnl medesimo e ritenuto "povero" dalla giurisprudenza di merito (59). Va peraltro considerata la nascita negli ultimi

(56) Cfr. G. Orlandini, *Clausola sociale*, *op. cit.*, 28. Del resto, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, le norme relative alla retribuzione minima, tra cui rientrano certamente anche i rinvii legali in materia salariale, non possono essere derogate convenzionalmente qualora la legge applicabile al contratto di lavoro sia stata scelta dalle parti *ex* art. 8, par. 1, Regolamento Roma I.

(57) In materia sia consentito il rinvio a P. Campanella, M. Tufo, *Traiettorie e sviluppi delle relazioni industriali in Italia: il settore del trasporto aereo*, in *DLRI* (in corso di pubblicazione).

(58) Si fa evidentemente riferimento, soprattutto, al settore cooperativo e alle sentenze "gemelle" dell'ottobre 2023 sul lavoro povero (cfr. Cass. 10.10.2023 nn. 28323, 28321, 28320, e a Cass. 2.10.2023 nn. 27711, 27769, 27713, tutte in *RGL*, 2023, II, 497 ss.). Per una rassegna della giurisprudenza di merito che ne è seguita, anche in altri settori, si vd. G. Calvellini, *Il giudizio di adeguatezza della retribuzione nella recente giurisprudenza di merito*, in *RGL*, 2025, II, 377 ss.

(59) In sintesi, in concomitanza con l'adesione da parte di Ita *Airways* ad Assaereo – la quale, in vista del suo primo volo effettuato il 15.10.2021, in mancanza di un accordo con i sindacati aveva adottato un regolamento aziendale unilaterale a decorrere dal 20.9.2021 –, in data 2.12.2021, veniva rinnovato il Ccnl trasporto aereo parte specifica vettori con l'introduzione, per tutta la sua vigenza compresa tra l'1.1.2022 e il 31.12.2024, di un doppio regime salariale: da un lato, il cd. Mod. 1, più elevato e corrispondente a quello degli ex dipendenti Alitalia; dall'altro, il cd. Mod. 2, derivante dal taglio di circa il 40% del MOD. 1 e operante per le imprese che applicano un contratto collettivo aziendale sottoscritto con i sindacati stipulanti il Ccnl allo scopo di consentire l'avvio di *start-up*, di gestire situazioni di crisi e di accompagnare percorsi di confluenza per l'applicazione del Ccnl. Ebbene, Ita applica questo secondo regime, avendo stipu-

anni di soggetti datoriali nuovi che potrebbero concludere contratti di primo livello in concorrenza con quello vigente di categoria. Ciò è particolarmente vero per i vettori, ove, in prossimità dell'entrata in vigore dell'art. 203, e in opposizione a esso, Assaereo è stata affiancata da Aicalf, che associa alcune compagnie *low cost* notevolmente attive sul nostro territorio (60) e che rivendica la propria rappresentatività (61), ma anche per i gestori aeroportuali, attesa la nascita in data 25 giugno 2021 di Aeroporti 2030, che associa importanti aeroporti del nostro Paese e oggi in concorrenza con Assaeroporti (62).

5. — *La compatibilità con la normativa eurounitaria* — Ostacoli per l'attuazione dell'art. 203 Decreto rilancio vi sono però anche a livello eurounitario. Sin dall'entrata in vigore della disposizione, infatti, la dottrina più attenta (63) si era domandata se il meccanismo di rinvio ai trattamenti retributivi del Ccnl *leader* del trasporto aereo fosse conforme al principio di libera prestazione dei servizi di cui all'art. 56 TfUe oppure se esso si sostanziasse in una indebita compressione di questo principio, generando una discriminazione

lato un contratto aziendale con le caratteristiche descritte allo scopo di favorire il proprio lancio sul mercato (si vd. Accordo integrativo di secondo livello stipulato il 2.12.2021 e rinnovato il 22.2.2023). Va registrato come, a seguito dell'intervento della Corte d'Appello di Milano, alcuni aumenti retributivi siano stati previsti con un nuovo accordo economico sottoscritto il 4.7.2024 e in occasione del secondo rinnovo del contratto integrativo Ita del 20.2.2025.

(60) Aicalf (si vd. *https://www.aicalf.org/*) è stata costituita il 12.5.2020 proprio al fine di contestare l'approvazione dell'art. 203 (e dell'art. 198, su cui si vd. *infra* par. 6), Decreto rilancio (cfr. L. Baratta, *Mayday. Per salvare Alitalia, si fanno scappare le compagnie low cost*, in *https://www.linkiesta.it/2020/06/low-cost-decreto-rilancio*). Ad Aicalf risultano associate Easyjet, Ryanair, Volotea e Vueling (cfr. F. Formica, *Ryanair e le altre low-cost straniere: "Il governo elimini l'addizionale comunale"*, in *https://www.repubblica.it/economia/diritti-e-consumi/trasporti/2022/03/16/news/ryanair_e_le_altre_lowcost_straniere_il_governo_elimini_laddizionale_comunale-341497222/?ref=RHTP-VS-I330891680-P16-S8-T1*, 16.3.2022).

(61) Anzi, sembra che Aicalf ritenga di essere il soggetto datoriale più rappresentativo nella categoria dei vettori, atteso che, come si legge nella sentenza del T. Ue 24.5.2023, T-268/21, *Ryanair DAC/Commissione europea*, l'organizzazione aveva denunciato alla Commissione che il Ccnl sul trasporto aereo «era stato negoziato da un'associazione di categoria non rappresentativa [e cioè Assaereo, n.d.r.], in quanto i suoi membri rappresentavano solo l'11,3% del traffico aereo italiano totale».

(62) Nello specifico, aderiscono ad Aeroporti 2030 Roma Fiumicino, Roma Ciampino, Venezia, Treviso, Verona e Brescia, Bari, Brindisi, Foggia e Taranto, nella prospettiva di favorire la transizione ecologica e digitale degli aeroporti (si vd. *https://www.aeroporti2030.it/*).

(63) Cfr. G. Orlandini, *Clausola sociale*, *op. cit.*, 27 ss.

in danno delle imprese aeronautiche straniere, identificata nell'obbligo di applicare contratti collettivi privi di efficacia *erga omnes*, secondo l'interpretazione "minimalista" (64) fornita dalla Corte di Giustizia nell'ambito del distacco transnazionale (65). In effetti, tali dubbi si sono materializzati quando Ryanair ha impugnato presso il Tribunale Ue la decisione mediante la quale la Commissione Europea (66) aveva statuito la conformità dell'art. 198 Decreto rilancio – che, come visto, consentiva l'accesso al fondo speciale per la compensazione dei danni subiti dalle imprese del settore a causa del Covid-19 solamente a quelle imprese aeronautiche che avessero riconosciuto trattamenti retributivi minimi non inferiori a quelli di cui al Ccnl *leader* –, rispetto alla normativa eurounitaria. Il ricorso della compagnia irlandese veniva accolto dal Tribunale per violazione dell'obbligo di motivazione, in quanto la Commissione si era limitata ad argomentare la conformità dell'art. 198 alla luce del solo art. 8 Regolamento Roma I, relativo alla legge applicabile al rapporto di lavoro, senza menzionare esplicitamente i principi del mercato interno, *in primis* quello espresso dall'art. 56 TfUe (67). La sentenza del Tribunale, tuttavia, è stata da ultimo annullata dalla Corte di Giustizia, la quale ha invece ritenuto come l'obbligo di motivazione fosse stato pienamente osservato dalla Commissione, la quale, nell'affermare la conformità dell'art. 198 Decreto rilancio ad altre norme dell'Unione, oltre all'art. 8 Regolamento Roma I, aveva evidentemente valutato anche se la clausola sociale fosse coerente con i principi del mercato interno (68).

Sebbene il giudizio sia stato nuovamente rinviato di fronte al Tribunale

(64) Cfr. G. Orlandini, *Autonomia collettiva e libertà economiche: alla ricerca dell'equilibrio perduto in un mercato aperto e in libera concorrenza*, in *DLRI*, 2008, 249.

(65) Com'è noto, la Corte di Giustizia ha ripetutamente escluso che l'espressione «contratti collettivi dichiarati di applicazione generale» *ex* art. 3, par. 1, Direttiva n. 96/71/Ce, le cui «tariffe minime salariali» (par. 1 lett. *c)* dovevano essere osservate dall'impresa distaccante, nel testo originario della Direttiva, includa anche contratti collettivi privi di efficacia *erga omnes* (cfr. C. Giust. 3.4.2008, C-346/06, *Rüffert*; C. Giust. 19.6.2008, C-319/06, *Commissione/Lussemburgo*; C. Giust. 18.12.2007, C-341/05, *Laval*).

(66) Cfr. C(2020)9625 final, 22 dicembre 2020, relativa al regime di compensazione SA.59029(2020/N).

(67) Cfr. T. Ue 24.5.2023, T-268/21, cit., su cui si vd. G. Orlandini, *Salario minimo, clausole di equo trattamento e libera concorrenza: a proposito di una recente sentenza del Tribunale dell'Unione europea favorevole a Ryanair*, in *DLM*, 2023, 532 ss.; G. Orlandini, *Accolto dal Tribunale UE il ricorso di Ryanair sugli aiuti di Stato alle compagnie aeree:* sub iudice *l'obbligo di rispettare il CCNL leader nel settore*, in *D&L Flash*, 2023, 4, 16 ss.; V. Bavaro, A.A. Scelsi, *Aiuti di stato e salario minimo nell'aerotrasporto. Il Tribunale UE sul nuovo caso* Ryanair, in *RGL*, 2023, II, 555 ss.

(68) Cfr. C. Giust. 23.1.2025, C-490/23 P, *Neos/Ryanair e Commissione.*

Ue e al di là della circostanza che la causa verte su aspetti procedurali della decisione della Commissione (cioè sulla violazione dell'obbligo di motivazione *ex* art. 296 TfUe), la Corte di Giustizia, con la propria sentenza, offre un *assist* alla tesi della conformità della clausola sociale del trasporto aereo al diritto unionale, scongiurando, così, le possibili ricadute di una dichiarazione di illegittimità dell'art. 198 sull'art. 203 Decreto rilancio, il quale, come si è visto, presenta lo stesso meccanismo di rinvio ai fini retributivi. E infatti, molti elementi interpretativi depongono nel senso della conformità della clausola sociale sul trasporto aereo rispetto ai principi eurounitari.

Innanzitutto, sembra mancare il presupposto per l'applicazione dei principi europei sul distacco transnazionale, i quali hanno dato origine ai primi dubbi di compatibilità della normativa nazionale con quella UE, atteso che i lavoratori aventi base di servizio in Italia, a cui devono essere applicati i trattamenti retributivi del Ccnl *leader* in base alla clausola sociale, sono a tutti gli effetti lavoratori soggetti alla normativa italiana, in quanto occupati stabilmente nel nostro Paese (69).

Ma lo stesso risultato si produrrebbe, a ben vedere, anche qualora si applicasse la Direttiva sul distacco. Va infatti ricordato come la Direttiva, sin dalla sua emanazione, prevede all'art. 3, par. 8, che «in mancanza di un sistema di dichiarazione di applicazione generale di contratti collettivi o di arbitrati di cui al primo comma, gli Stati membri possono, se così decidono, avvalersi: dei contratti collettivi o arbitrati che sono in genere applicabili a tutte le imprese simili nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate, e/o dei contratti collettivi conclusi dalle organizzazioni delle parti sociali più rappresentative sul piano nazionale e che sono applicati in tutto il territorio nazionale», espressione, questa, idonea, secondo la dottrina, a ricomprendere il contratto *leader* della specifica categoria, quale parametro per individuare le garanzie del lavoratore distaccato (70). Peraltro, il mancato superamento del *test* di proporzionalità rilevato dalla "dottrina *Rüffert*" è da ricondurre alla carenza di efficacia generale del contratto collettivo i cui trattamenti minimi devono essere garantiti dalle imprese distaccanti, *ex* art. 3, par. 1, Direttiva n. 96/71, ma tale condizione non è assimilabile alla clausola sociale del trasporto aereo, che impone a tutte le imprese di tale settore (non, come in *Rüffert*, solo quando operano mediante appalto pubblico), senza esclusioni, al fine di lavorarvi, di rispettare i trattamenti economici del Ccnl *leader* e che assume, di fatto, efficacia *erga*

(69) Cfr. G. Orlandini, *Clausola sociale*, *op. cit.*, 28; V. Bavaro, A.A. Scelsi, *op. cit.*, 560.
(70) Cfr. V. Bavaro, A.A. Scelsi, *op. cit.*, 560.

omnes, così divenendo norma imperativa (71), perché disposizione attuativa dell'art. 36, c. 1, Cost. Ancora, il principio di proporzionalità non appare violato dalla clausola sociale in quanto essa richiede l'applicazione di trattamenti economici non superiori a quelli generalmente praticati nel settore specifico (condizione, questa, ammessa dalla giurisprudenza Ue) (72), né la disposizione in commento genera alcuna discriminazione nei confronti delle aziende straniere, poiché l'obbligo di cui alla clausola vale per tutte le imprese del settore aeronautico, senza alcuna eccezione (73).

La conformità della clausola sociale del trasporto aereo rispetto alla normativa europea è avvalorata anche dal confronto con la disciplina sugli appalti pubblici (74). Va infatti ricordato come il Codice dei contratti pubblici, in attuazione delle Direttive n. 2014/23/Ue e 2014/24/Ue e, oggi, anche dell'art. 9 Direttiva n. 2022/2041/Ue, prescriva nei confronti dell'operatore economico l'applicazione dell'intero Ccnl *leader*, tanto nella sua parte normativa quanto retributiva (75), sanzionando l'inosservanza di tale obbligo con l'esclusione dalla gara e con la mancata aggiudicazione (76). Ebbene, se tale normativa è stata ritenuta conforme ai principi eurounitari, ciò dovrebbe valere *a fortiori* per la clausola sociale del trasporto aereo che, da un lato, prescrive il rispetto del solo trattamento economico complessivo di cui al Ccnl trasporto aereo (77) e, dall'altro lato, sanziona il mancato rispetto dei trattamenti retributivi del Ccnl *leader* con la revoca o il mancato rilascio di concessioni, autorizzazioni e certificazioni, ossia con una misura analoga a quella in materia di appalti pubblici nonché, in passato, con la preclusione all'accesso al fondo di compensazione per i danni da Covid-19, pena, questa, che appare meno severa rispetto a quella di cui al d.lgs. n. 36/2023.

(71) Cfr. G. Orlandini, *Salario minimo, clausole di equo trattamento e libera concorrenza*, *op. cit.*, 542 ss.

(72) Si vd. C. Giust. 17.11.2015, C-115/14, *RegioPost*, punto 74; *Rüffert*, punti 38-40.

(73) Cfr. G. Orlandini, *Clausola sociale*, *op. cit.*, 28.

(74) Pur dovendosi avvertire come i principi in materia di concessioni potrebbero non estendersi al trasporto aereo, atteso che l'art. 10, par. 3, Direttiva n. 2014/23/Ue esclude espressamente dal proprio ambito di applicazione le «concessioni di servizi di trasporto aereo sulla base di una licenza di gestione a norma del regolamento (Ce) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio» e le «concessioni di servizi di trasporto pubblico di passeggeri ai sensi del regolamento (Ce) n. 1370/2007» (cfr. G. Orlandini, *Clausola sociale*, *op. cit.*, 28).

(75) Cfr. art. 11, c. 1, e art. 119, c. 7, d.lgs. n. 36/2023.

(76) Cfr. artt. 95 e 107 d.lgs. n. 36/2023.

(77) Cfr. G. Orlandini, *Clausola sociale*, *op. cit.*, 28.

Infine, la compatibilità della clausola sociale con la normativa Ue trova conferma anche nella Direttiva salari, chiedendo essa ai legislatori nazionali di rafforzare il ruolo e la copertura della contrattazione collettiva "di qualità" (78) nell'ottica di garantire salari adeguati. In questa prospettiva, il meccanismo del rinvio legale al Ccnl *leader* sembra il più idoneo per realizzare la finalità *antidumping* che la stessa Direttiva persegue (79), finalità, oramai, interiorizzata altresì dalla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo (80), la quale legittima l'intervento del legislatore europeo indirizzato «a garantire la libera prestazione dei servizi su base equa» (81).

(78) Si vd. Considerando 22, Direttiva n. 2022/2041/Ue: «Una contrattazione collettiva *solida e ben funzionante*, unita a un'elevata copertura dei contratti collettivi settoriali o intersettoriali, rafforza l'adeguatezza e la copertura dei salari minimi» (corsivo mio).

(79) Cfr. V. Bavaro, A.A. Scelsi, *op. cit.*, 560.

(80) Cfr. G. Orlandini, *Salario minimo, clausole di equo trattamento e libera concorrenza: a proposito di una recente sentenza del Tribunale dell'Unione europea favorevole a Ryanair*, *op. cit.*, 541.

(81) C. Giust. 8.12.2020, C-620/18, *Ungheria/Parlamento europeo e Consiglio*, punto 107.

L'ONNICOMPRENSIVITÀ DELLA RETRIBUZIONE NEL DISTACCO TRANSNAZIONALE, E OLTRE

di *Antonio Alessandro Scelsi*

SOMMARIO: 1. Le tabelle ministeriali sulla retribuzione dei lavoratori in distacco transnazionale e i disattesi obblighi di trasparenza. — 2. La giurisprudenza sul "minimo costituzionale", fra riflessi anti-vigorelliani… — 3. …e scorie della dottrina *Rüffert*. — 4. Le circolari Inl n. 1/2017 e 2/2021. — 5. L'abolizione per decreto della tesi riduzionista.

1. — *Le tabelle ministeriali sulla retribuzione dei lavoratori in distacco transnazionale e i disattesi obblighi di trasparenza* — Magro è il destino sinora toccato alla gran parte delle tabelle di elaborazione ministeriale sugli *standard* di trattamento economico della manodopera.

La loro funzione principale, com'è noto, consiste nel dare plastica attuazione ad alcune delle norme di rinvio legale all'autonomia collettiva "qualificata" – segnatamente in materia di appalti pubblici e distacco transnazionale – introdotte a partire dal 1995 (1), attraverso una pre-selezione della fonte pattizia da assumere come parametro esterno di commisurazione.

Il conseguimento di tale risultato è stato tuttavia a lungo frustrato da una pervicace inerzia amministrativa.

Ciò è vero solo in parte, beninteso, allorché si discorra di appalti pubblici. La sezione "analisi economiche e costo del lavoro" del sito ministeriale annovera infatti venti tabelle all'incirca (2), alle quali potrebbero astrattamente

(1) L'impiego di tale tecnica è stato infatti inaugurato con l'art. 2, c. 25, l. n. 549/1995, che interpretò la normativa sul minimale contributivo dettata all'art. 1, d.l. n. 338/1989 (conv. con mod. in l. n. 389/1989) nel senso in forza del quale «in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria». Per una rassegna analitica delle principali norme di legge che operano un rinvio "mobile" al Ccnl sottoscritto dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative nella categoria a livello nazionale, si vd. gli altri contributi ospitati in questa sezione del presente volume.

(2) Sulla relativa pagina *web*, il Ministero chiarisce che «ai fini dell'individuazione dei settori merceologici da prendere in considerazione, si è fatto riferimento alle categorie

sommarsi le note su interpello delle stazioni appaltanti rese ai sensi dell'art. 2, c. 3, lett. *b*, All. I.01, d.lgs. n. 36/2023 (3).

Ben più problematico è, invece, il quadro relativo al distacco transnazionale. Circa un decennio fa, in ottemperanza agli obblighi previsti dal d.lgs. n. 136/2016, con il quale veniva recepita la Direttiva n. 2014/67/Ue, il ministero del Lavoro varava un portale *web* appositamente rivolto a rendere accessibili agli operatori economici transnazionali «tutte le informazioni relative alle condizioni di lavoro e di occupazione che devono essere rispettate nelle ipotesi di distacco», ivi incluse quelle riguardanti i «contratti collettivi applicabili ai lavoratori distaccati in Italia, con particolare riferimento alla retribuzione e ai suoi elementi costitutivi, al metodo utilizzato per calcolare la retribuzione dovuta e ai criteri per la classificazione del personale» (art. 7).

Nonostante la successiva costituzione di un Osservatorio avente il precipuo scopo di formulare «proposte circa le informazioni relative alle condizioni di lavoro e di occupazione da pubblicare sul sito istituzionale del Ministero» (art. 6, c. 1) (4), la sezione a ciò dedicata è tuttavia rimasta, sino ai

menzionate nell'allegato al Decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, concernente "Attuazione della Direttiva 92/50/Cee in materia di appalti pubblici di servizi"». L'«allegato» cui viene fatto rinvio – in seguito abrogato dal d.lgs. n. 163/2006 – rimanda a una pluralità di servizi identificati con matricola Cpc (*Central Product Classification*). Fra questi, ve ne sono alcuni che, a prima vista, non parrebbero rientrare nella sfera di applicazione dei Ccnl oggi presi a riferimento ai sensi dell'art. 41, c. 13, d.lgs. n. 36/2023: si pensi ai «servizi di editoria e di stampa in base a tariffa od a contratto», ai «servizi bancari e finanziari» e ai «servizi di trasporto per via d'acqua». Occorre inoltre rammentare che l'elaborazione di tabelle ministeriali sul costo del lavoro fu in principio disposta dall'art. 1, l. n. 327/2000. La norma, parimenti abrogata dal d.lgs. n. 163/2006, stabiliva che la redazione delle tabelle, da «definire» entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, dovesse fondarsi sui «valori economici previsti dalla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali». La circostanza che l'elenco dei d.d. e d.m. introduttivi di tabelle sul costo del lavoro sia ancora gravemente disorganico e incompleto lascia supporre che il suo aggiornamento si sia basato principalmente sull'iniziativa delle parti sociali. Non è un caso, dunque, che il nuovo Codice dei contratti pubblici stabilisca l'intervento eteronomo del Ministero nell'individuazione del Ccnl da indicare negli atti di gara, in difetto di una tabella ministeriale per il settore produttivo al quale può astrattamente ascriversi l'oggetto dell'appalto (art. 2, c. 3, lett. *b*, All. I.01, d.lgs. n. 36/2023). Sul punto, sia consentito un rinvio ad A.A. Scelsi, *L'equivalenza delle tutele fra contratti collettivi: un dispositivo di prima organizzazione del pluralismo selvaggio*, in *LD*, 2026, spec. 254 ss.

(3) Nella sezione "appalti pubblici" del sito *web* del ministero del Lavoro è disponibile una raccolta delle note su interpello «maggiormente rilevanti». Attualmente se ne contano nove, l'ultima delle quali è stata tuttavia pubblicata in data 24 aprile 2025.

(4) Nell'apposita sezione del portale ministeriale sul distacco dedicata all'Osser-

giorni nostri, in stato di abbandono. Il ministero si è infatti limitato a pubblicarvi talune (a dir poco ermetiche) schede esemplificative dei Ccnl da prendere a riferimento nei soli tre settori produttivi maggiormente interessati dal fenomeno (5), seguite da un rinvio "in bianco" all'Archivio nazionale dei contratti collettivi.

È del tutto evidente che tale sbrigativo rimando all'Archivio Cnel, almeno fino alla sua razionalizzazione intervenuta in epoca recente (6), si sia tradotto in una sostanziale elusione degli obblighi informativi posti dalla Direttiva "distacco" in capo agli Stati membri, costringendo operatori economici radicati negli ordinamenti di altri paesi Ue (o di paesi terzi), e distaccanti unità di personale entro i confini nazionali, ad avventurarsi in una "giungla contrattuale" pressoché sconosciuta a qualunque altro sistema di relazioni industriali (7).

Tale constatazione si rafforza alla luce del comma 2-*bis* dell'art. 7, d.lgs. n. 136/2016, introdotto con l'art. 1, c. 3, lett. *e)*, d.lgs. n. 122/2020, in attuazione dell'art. 1.2, lett. *a)*, Direttiva n. 2018/957/Ue, ove è eloquentemente stabilito che «qualora dalle informazioni di cui al comma 1, lettere *a)* e *b)*, non si rilevi quali condizioni di lavoro e occupazione siano applicabili alla fattispecie di distacco, l'autorità competente ne tiene conto ai fini della determinazione proporzionale delle sanzioni».

Parimenti degna di attenzione, inoltre, è la circostanza che le anzidette schede-contratto si limitassero a riportare i soli valori di paga base previsti dai pochi Ccnl individuati, così interpretando in chiave oltremodo minimalista – specialmente in seguito all'entrata in vigore della Direttiva n. 2018/957/Ue, che la rivisitava in chiave ampliativa, superando l'equivoco riferimento alle «tariffe minime salariali» – la nozione di "retribuzione"

---

vatorio, invero formalmente costituito solo con il d.m. n. 52/2019, sono disponibili analisi quali-quantitative sui distacchi transnazionali censiti nel triennio 2016-2019 e nel 2021. L'Osservatorio, dopo aver temporaneamente cessato la propria attività per alcuni anni, è stato ricostituito con d.m. 15 maggio 2025, n. 67.

(5) Si tratta delle tabelle elaborate a partire dai soli Ccnl Logistica (I100), Metalmeccanica-Industrie (C011), ed edilizia (F012), peraltro in riferimento ai superati rinnovi contrattuali del biennio 2014-2015.

(6) Per approfondimenti in proposito, sia consentito un rinvio a M. Guerini-A.A. Scelsi, in questo volume.

(7) Significativa di tale stato di cose è la circostanza che in letteratura, in quegli anni, alla denuncia dell'abnorme crescita del numero di contratti collettivi nazionali si accompagnasse, con insistenza via via maggiore, l'invocazione di un intervento legislativo di riordino. Sul tema, vd. almeno G. Olini, *I contratti nazionali: quanti sono e perché crescono*, in *DLRI*, 2016, 417 ss.; S. Ciucciovino, *Mettere ordine alla giungla dei Ccnl: un'esigenza indifferibile*, in *DLRI*, 2018, 227 ss.

dettata dalla Dir. 96/71/Ce, all'art. 3.1, quale trasfusa nell'art. 4, d.lgs. n. 136/2016, su previsione del citato d.lgs. n. 122/2020 (8).

La norma, com'è noto, stabilisce che ai lavoratori «si applicano, durante il periodo del distacco, se più favorevoli, le medesime condizioni di lavoro e di occupazione previste in Italia da disposizioni normative e contratti collettivi di cui all'articolo 2, lettera *e)* per i lavoratori che effettuano prestazioni lavorative subordinate analoghe nel luogo in cui si svolge il distacco», avuto riguardo a un nutrito elenco di istituti del trattamento normativo sui quali non è qui possibile soffermarsi, nonché – per l'appunto – alla «retribuzione, comprese le maggiorazioni per lavoro straordinario», con l'esclusione dei regimi pensionistici di categoria (art. 4, c. 1, d.lgs. n. 136/2016). Dal suo raccordo con il menzionato art. 2, lett. *e)*, si evince che per "condizioni di lavoro e occupazione" debbano intendersi «le condizioni disciplinate da disposizioni normative e dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81 del 2015, con esclusione dei contratti aziendali, relative alle materie di cui all'articolo 4».

Ebbene, anche laddove si fosse disconosciuto il carattere "onnicomprensivo" della nozione di "retribuzione" ivi enucleata, attraverso il richiamo del tradizionale indirizzo interpretativo della giurisprudenza secondo il quale la giusta retribuzione *ex* art. 36 Cost. consti delle sole componenti del complessivo salario contrattuale riconducibili al c.d. "minimo costituzionale" (vd. *infra*, par. 2), infatti, ciò non spiega perché tali prospetti informativi mancassero di dar conto finanche dell'unica voce di trattamento espressamente menzionata dalla direttiva "distacco": le «tariffe maggiorate per lavoro straordinario» (art. 3.1, lett. *c*).

Lungi dal chiamare in causa questioni di pura forma, la puntuale osservanza di tali obblighi avrebbe agito da vero e proprio complemento sostanziale alla disciplina stabilita dall'art. 4, d.lgs. n. 136/2016, giacché implicante la previa individuazione del Ccnl di riferimento nel settore merceologico-produttivo di afferenza dell'impresa distaccataria, imprescindibile per l'elaborazione di tabelle atte a ricostruire analiticamente i complessivi trattamenti retributivi spettanti alle varie professionalità coinvolte nel distacco.

Occorre tuttavia ribadire che una soluzione su larga scala di tali nodi presupponesse l'impiego di infrastrutture informative all'epoca ancora in gestazione.

In assenza di un'opera, come quella da poco ultimata dal Cnel, di sistematica ricognizione dei perimetri categoriali autonomamente definiti dalla

(8) In questo senso, si vd. già V. Bavaro, *«Adeguato», «sufficiente», «povero», «basso», «dignitoso»: il salario in Italia fra principi giuridici e numeri economici*, in questo volume.

contrattazione collettiva (9), con conseguente classificazione dei prodotti negoziali depositati in Archivio sulla base del previo abbinamento, a ciascuno di essi, di codici-Ateco dalla prima alla sesta cifra in ragione delle varie attività produttive regolate, infatti, l'individuazione in sede amministrativa, settore per settore, del Ccnl da assumere quale riferimento nelle ipotesi di rinvio legale sarebbe potuta risultare significativamente più opinabile, perlomeno negli ambiti merceologico-produttivi maggiormente interessati da fenomeni di *dumping* interni al sistema confederale.

È proprio la recente messa a disposizione di una banca dati tanto particolareggiata, del resto, ad aver permesso un considerevole potenziamento della capacità selettiva delle norme di rinvio all'autonomia collettiva qualificata, ben osservabile nel prototipo di "clausola sociale avanzata" licenziato dal legislatore del "correttivo" al Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 209/2024), attraverso il varo di disposizioni integrative dell'art. 11 contenute nel suo Allegato I.01 (spec. artt. 2-3).

Appare allora difficilmente contestabile che tale meccanismo, già distintosi nella prima casistica giurisprudenziale per la sua tendenziale vocazione espansiva (10), abbia costituito il modello per l'intervento in materia di "giusto salario" realizzato dall'odierno legislatore con l'art. 7, d.l. n. 62/2026 (cd. decreto "primo maggio"), conv. con mod. in l. n. 112/2026 (11).

Tanto si deve non già solamente al tacito rimando ai criteri di precisa individuazione del Ccnl-parametro da questo previsti (12), bensì anche all'espressa identificazione, invero già prospettata in passato da alcuni disegni

(9) Occorre rammentare, a tal riguardo, come provenisse dalle medesime confederazioni sindacali e datoriali firmatarie dell'Accordo Interconfederale 9 marzo 2018 (cd. Patto per la Fabbrica), l'attribuzione al Cnel del compito di eseguire una «ricognizione dei perimetri della contrattazione collettiva nazionale di categoria», con contestuale abilitazione dell'Ente a «intervenire sugli ambiti di applicazione della contrattazione collettiva nazionale di categoria, anche al fine di garantire una più stretta correlazione tra Ccnl applicato e reale attività d'impresa»; sul tema, si vd. G.A. Recchia, *Il prezzo del lavoro. Un'indagine sui salari nella contrattazione collettiva nazionale*, in *RGL*, 2023, I, 560.

(10) A oggi, si segnalano i significativi casi di T. Milano 4.12.2025, e T. Trani 10.3.2025.

(11) Si vd., in proposito, S. Giubboni, *Il «salario giusto» nel decreto-legge n. 62/2026*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 30.5.2026, ove si afferma che «il legislatore codifica per la prima volta con norma generale il diritto vivente al fine di dare propriamente attuazione all'art. 36 Cost., superando l'approccio settoriale sin qui seguito».

(12) Tale rinvio può, infatti, senz'altro trarsi dal riferimento, oltreché al tradizionale criterio selettivo della maggiore rappresentatività comparativa delle organizzazioni stipulanti il contratto collettivo, anche «al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro» (art. 7, c. 2).

di legge poi arenatisi (13), del giusto salario *ex* art. 36 Cost. con il «trattamento economico complessivo» stabilito dal Ccnl-parametro, quale definito dal suo c. 4-*bis*, introdotto in sede di conversione in legge del decreto (14). Una soluzione che, a ben vedere, si presenta finanche di miglior favore rispetto a quella adottata in sede di riforma del nuovo Codice dei contratti pubblici con l'art. 4, c. 2, All. I.01, che pure già travalicava gli angusti confini definitori tracciati dalla giurisprudenza sul minimo costituzionale (15).

Gli annosi problemi interpretativi, evocati in apertura, circa l'effettiva portata della nozione di retribuzione sottesa all'art. 4, d.lgs. n. 136/2016, invero inscindibile da quella costituzionale, sembrerebbero aver trovato, dunque, almeno sul piano positivo, una soluzione sistemica nel recente intervento del legislatore.

Potrebbe allora apparire un ozioso esercizio argomentativo, quello di puntellare le ragioni della sua preesistente onnicomprensività. Così non è, tuttavia, sol considerando che, nonostante il d.l. n. 62/2026 si annunci attuativo dell'art. 36 Cost., ancora si registrino, in alcune frange del dibattito pubblico più che in dottrina, dubbi sulla compatibilità del rinvio parametrico alla contrattazione collettiva qualificata – ivi disposto – con l'art. 39 Cost., animati dall'imperituro argomento della "efficacia impeditiva" esercitata dall'assenza di una legge ordinaria che ne attui la seconda parte (16).

Un argomento che, si badi, ha finito per saldarsi nel tempo con le esegesi di impronta mercatista a lungo propugnate dalla giurisprudenza europea e solo recentemente incorse in un primo, sia pur parziale, ripensamento (17).

---

(13) Se ne dà conto in P. Albi, V. Bavaro, A. Bellavista, M. D'Onghia, G. Orlandini, *Brevi considerazioni sul decreto lavoro n. 62/2026*, in *Il diario del lavoro*, 4.5.2026.

(14) Tale comma stabilisce che «il trattamento economico complessivo di cui al comma 2 è costituito da tutte le voci retributive fisse e continuative, dirette, indirette e differite, definite dai contratti collettivi nazionali di lavoro di cui al medesimo comma 2, comprese le mensilità aggiuntive e le indennità fisse e continuative, nonché dalle prestazioni di welfare contrattuale spettanti alla generalità dei dipendenti e dagli eventuali altri istituti o indennità aventi valore economico, definiti dagli stessi contratti collettivi. Sono in ogni caso escluse le voci retributive discrezionali e variabili attribuite ai singoli lavoratori».

(15) Com'è noto, infatti, l'art. 2, c. 1, All. I.01, d.lgs. n. 36/2023, àncora la nozione di retribuzione, ai fini della valutazione di equivalenza del diverso Ccnl adoperato dall'operatore economico in gara, alle «componenti fisse della retribuzione globale annua», con espressa inclusione, fra l'altro, delle «eventuali mensilità aggiuntive» e di «eventuali ulteriori indennità previste».

(16) In questo senso, si vd. M. Miscione, *Il nuovo salario giusto*, in *LG*, 2026, 431, e F. Rotondi, A. Tursi, *Il salario giusto e il contratto collettivo: l'anima corporativa del decreto di maggio (artt. 7 e 8)*, in *LDE*, 2026, 2.

(17) Ci si riferisce, in particolare, a un filone di pronunce inaugurato in seguito

Considerata l'instabilità degli avanzamenti registrati, senz'altro frutto delle importanti – benché fragili – conquiste della legislazione del Pilastro Sociale, si ritiene che analisi all'apparenza retrospettive, come quella che ci si accinge a proporre, possano conservare una qualche utilità.

2. — *La giurisprudenza sul "minimo costituzionale", fra riflessi anti-vigorelliani...* — Se l'istanza per il riconoscimento ai lavoratori distaccati nel territorio nazionale di tariffe collettive "integrali" è rimasta tanto a lungo inevasa, ponendo in forte tensione le prassi interpretative della normativa di diritto interno con le disposizioni dettate dalla medesima fonte eurounitaria sulla quale essa si fonda, ciò è dipeso essenzialmente dal radicato convincimento della giurisprudenza nazionale circa l'inestensibilità *ultra partes*, nella perdurante inattuazione dell'art. 39 Cost., cc. 2-4, delle voci del complessivo trattamento economico che eccedano la misura del "minimo costituzionale".

Entro tale nozione, infatti, sono stati tradizionalmente ricondotti i soli emolumenti che le autorità giudicanti hanno ritenuto non «riservati all'autonomia contrattuale», per tali intendendo quelli dovuti a prescindere dall'applicazione diretta di un contratto collettivo (e, dunque, essenzialmente: paga base, indennità di contingenza e tredicesima) (18).

Sulla solidità dogmatica di un simile costrutto – ancora innominato ma rintracciabile in forma latente, nei presupposti teorici e nelle ricadute effettuali, anche nella più risalente casistica giurisprudenziale – già Treu, nel suo commento all'art. 36 Cost. del 1979, esprimeva forte scetticismo.

Egli denunciava, senza perifrasi o infingimenti, l'evidente «anomalia della interpretazione giudiziale italiana», la quale, da una parte «fa leva sulla esigenza, largamente condivisa, di supplire alla carente efficacia del contratto collettivo di diritto comune», mentre, dall'altra «evita di trarne le conse-

all'entrata in vigore della Direttiva n. 2022/2041/Ue, al quale possono certamente ascriversi almeno C. Giust. 11.11.2025, C-19/23, *Regno di Danimarca* c. *Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, e C. Giust. 5.3.2026, C-210/24, *AESTE* c. *Ayuntamiento de Ortuella*.

(18) Si vd., *ex multis*, Cass. 20.1.2021, n. 944; Cass. 21.2.2020, n. 4620; Cass. 9.6.2008, n. 15148. In dottrina, in senso critico, si vd. V. Bavaro, G. Orlandini, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, in *RIDL*, 2021, 285 ss.; G.A. Recchia, *op. cit.*; A. Lassandari, *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, in *RGL*, 2023, I, 549; si vd. già F. Liso, *Autonomia collettiva e occupazione*, in *DLRI*, 1998, 209 ss.; cfr. N. Campese, *La retribuzione adeguata fra Tem, Tec e minimo costituzionale*, in Aa.Vv. (a cura di), *La funzione del contratto collettivo*, Adapt University Press, Modena, 2023, 143 ss., ove condivisibilmente si mette in luce la cedevolezza del criterio di selezione delle voci ammesse a comporre la nozione *ex* art. 36 Cost. adoperato dalla giurisprudenza, sul rilievo che la determinazione della stessa retribuzione base sia tutt'oggi "riservata" all'autonomia contrattuale.

guenze con un rinvio *in toto* ai parametri contrattuali, perché tale conclusione è ritenuta preclusa dalla riserva dell'art. 39, la cui attuazione è ufficialmente ancora ritenuta auspicabile e possibile» (19). Con ciò auspicando, in definitiva, un «riferimento del giudice a parametri contrattuali esistenti, esplicito o totale, non incontrollato e parziale come nell'interpretazione prevalente dell'articolo in esame» (20).

Anche Giugni, trattando del tema alcuni anni prima, osservò come il divario fra gli orientamenti emersi in giurisprudenza in ordine alla quantità di voci contrattuali da richiamare in via parametrica, quasi sempre intesi a realizzare operazioni "sottrattive" e focalizzati sul solo profilo della sufficienza retributiva (21), desse adito a «un soggettivismo decisionale, che non rispecchia né le esigenze di certezza del diritto e dei rapporti economici né quelle di un'economia di massa, dove il salario tende nelle sue grandi linee verso valori standard» (22).

È ben evidente che l'eccessivo rilievo attribuito dalla giurisprudenza alla mancata attuazione dell'art. 39 Cost. riflettesse, specialmente in seguito alla battuta d'arresto della proroga alla legge Vigorelli e alle elaborazioni dottrinali che ne sono seguite (23), lo spirito marcatamente astensionista del tempo. Un *laissez faire* collettivo sospinto dall'ottimistica convinzione che il patto di unità d'azione fra le principali centrali di rappresentanza, nel sorreggere efficacemente un sistema di autogoverno sindacale fondato sul principio di mutuo riconoscimento, potesse piegare a finalità anticoncorrenziali finanche il contratto collettivo di diritto comune, così stabilmente surrogandosi, quale equivalente funzionale, al modello voluto dai Costituenti (24). Correva, tuttavia, una stagione ancora lontana dai processi disgregativi che, di lì a qualche lustro, avrebbero progressivamente interessato il tessuto produttivo nazionale, riverberando i propri effetti sulla dinamica delle relazioni industriali.

All'ascesa di nuovi attori negoziali più o meno autenticamente in polemica con il "monopolio confederale" (25), seguitò, infatti, nel breve volgere

(19) T. Treu, *Art. 36*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1979, 83.

(20) T. Treu, *op. cit.*, 88.

(21) Si vd., *ex multis*, Cass. 20.1.1975, n. 234; in dottrina, si vd. già M.L. De Cristofaro, *La giusta retribuzione*, il Mulino, Bologna, 1971, 74 ss.

(22) G. Giugni, *Prefazione*, in M. L. De Cristofaro, *op. cit.*, 7 ss.

(23) Si vd., per tutti, F. Mancini, *Libertà sindacale e contratto collettivo* erga omnes, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 1963, 570 ss.

(24) In proposito, si rinvia a G. Fontana, *Potere collettivo, Costituzione e nuovi conflitti*, Franco Angeli, Milano, 2025, spec. 81 ss.

(25) Sul tema, si vd. già R. Armeni, *Gli extraconfederali*, Edizioni Lavoro, Roma, 1988.

di alcuni anni, la crescente diffusione di contratti «pirata» (26), conclusi sotto il formale riparo della libertà sindacale e funzionali alla realizzazione di un opportunistico patto di scambio fra l'abbattimento degli *standard* di tutela economica e normativa da riconoscere ai lavoratori, a vantaggio delle imprese, e l'accreditamento in azienda, ai fini della costituzione di rappresentanze, di organizzazioni sindacali minori.

Benché in dottrina si registrino ancora pareri discordanti circa l'obiettiva pervasività e incidenza del fenomeno – nel tempo considerevolmente accresciutosi (27) – sulla dinamica salariale del nostro paese (28), è fuor di dubbio che questo abbia tratto vantaggio dalle numerose «feritoie» (29) presenti nell'odierno ordinamento lavoristico, concretandosi nella moltiplicazione di prodotti negoziali dalla provenienza sindacale spesso incerta, quando non di vere opere di ingegneria consulenziale (30), in grado di insidiare, foss'anche solo attraverso la semplice proiezione della loro presenza, l'autorità regolativa della contrattazione collettiva nazionale e la forza rivendicativa delle storiche centrali sindacali.

Fra i più rilevanti ambiti sinora lasciati sguarniti dalla regolazione eteronoma – ecco il punto – una posizione di prim'ordine è occupata proprio dalla tutela del giusto salario costituzionale, considerato il tradizionale asse-

(26) Le prime tracce di tale fenomeno nella letteratura giuslavoristica, com'è noto, ricorrono in D. Gottardi, *Significato e anomalia di un contratto*, in *LI*, 1997, 21 ss.; A. Lassandari, *Pluralità di contratti nazionali per la medesima categoria*, in *LD*, 1997, 261 ss.; G. Pera, *Note sui contratti collettivi «pirata»*, in *RIDL*, 1997, I, 381 ss.

(27) Si vd. Cnel (a cura di), *XXVII Rapporto, Mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 2026, 100, ove è attestato che «nel complesso il numero di contratti collettivi nazionali di lavoro per i dipendenti del settore privato depositati al Cnel al 31 dicembre 2025 risulta pari a 1.015; si tratta della somma dei contratti collocati nella sezione dei contratti di categoria (settore) (176), dei contratti per i dirigenti (10), dei contratti di nuovo deposito (52) e di altri contratti con grado di applicazione marginale (777)».

(28) Quanto all'effettiva penetrazione nel mercato del lavoro dei contratti collettivi al ribasso siglati da organizzazioni scarsamente rappresentative, in particolare, le principali divergenze attengono al grado di attendibilità delle informazioni desumibili dai flussi Uniemens – specie se confrontati con i dati emergenti dalle comunicazioni obbligatorie – che vedrebbero i Ccnl firmati dalle confederazioni storiche applicati al 97% dei lavoratori occupati nel settore privato (esclusi i lavoratori agricoli e domestici, nonché i contratti di nuovo deposito nell'anno di rilevazione). Per un'analisi critica, si rinvia al saggio di G. Calvellini-A. Loffredo, in questo volume.

(29) G. Piglialarmi, *L'ingegnerizzazione della contrattazione pirata*, in *Boll. Adapt*, 2025, n. 37.

(30) Sul punto, in rapporto al più recente filone tematico sull'equivalenza delle tutele fra contratti collettivi, cfr. S. Spattini, *Costruire l'equivalenza: la strategia contabile dei contratti "pirata"*, in *Boll. Adapt*, 2026, n. 15.

stamento della giurisprudenza sull'opzione riduzionista cui si è più volte fatto cenno.

Numerosi studi scientifici, del resto, hanno messo in luce la diffusa strategia, attuata da alcuni contratti collettivi "alternativi", di allineamento dei minimi tabellari, e finanche delle voci che accedono alla nozione pretoria di "minimo costituzionale", ai valori stabiliti dai Ccnl sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative, seguita dalla concentrazione dei ribassi sulle restanti voci del trattamento economico e normativo (31).

Soprattutto in ragione del progressivo affinamento nelle tecniche di *dumping* praticate da talune sigle sindacali – in tempi recenti accompagnate dalla rivendicazione, perlopiù indimostrata, della "equivalenza" delle tutele stabilite dai relativi contratti collettivi (32) –, dunque, si è assistito, nel corso degli anni, al fiorire di norme settoriali di rinvio al contratto *leader* (33), intese a disporre l'estensione parametrica dei «trattamenti economici complessivi minimi» ivi stabiliti, sul modello dell'art. 7, c. 4, d.l. n. 248/2007, in materia di retribuzione del socio-lavoratore di cooperativa, ma anche, per certi versi, della più risalente disciplina legale in materia di minimale contributivo (34).

---

(31) Tale strategia "mimetica" caratterizza in particolare i Ccnl sottoscritti da Confsal, i quali, sia pure con scarti del tutto simbolici, esibiscono talora minimi tabellari più elevati rispetto a quelli previsti dai Ccnl firmati dalle federazioni di categoria di Cgil, Cisl e Uil. È il caso, per esempio, del Ccnl Multiservizi stipulato fra Conflavoro Pmi e Confsal, Fesica Confsal (K574), che, per il quadrimestre giugno-ottobre 2026, stabilisce per il suo livello più basso un trattamento economico minimo pari a 1.307,00 euro, contro i 1.306,00 euro previsti per lo stesso periodo dal Ccnl imprese di pulizia e multiservizi stipulato da Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uil-Trasporti con Legacoop Produzione e Servizi, Confcooperative Lavoro e Servizi, Agci Servizi, Unionservizi/Confapi (K511). Sul punto, si vd. G.A. Recchia, *op. cit.*, 564; cfr. S. Leonardi, *Il* dumping *contrattuale nel terziario. Spunti di analisi da un'indagine comparativa fra Ccnl*, in *RGL*, 2022, I, 649 ss.

(32) Sul punto, si segnala la curiosa apertura, in epoca recente, di un sito *web* intitolato "contrattipirata.it", a cura del Centro Studi Confintesa, nel cui occhiello figura la seguente *rèclame*: «Analizzare per capire. Dentro i Ccnl senza pregiudizi». La tesi di fondo dei promotori del portale è che i contratti raffrontati, firmati da Confintesa o dalle federazioni di categoria di altre sigle autonome quali Confsal, Cisal, Ugl e Ciu (il più delle volte separatamente) con organizzazioni datoriali minori, siano spesso complessivamente «equivalenti» ai loro omologhi di provenienza confederale. Le numerose schede di comparazione elaborate dal Centro Studi, tuttavia, dichiarano condizioni di equivalenza anche in presenza di scostamenti evidenti, al contempo servendosi non di rado di criteri di comodo (o, addirittura, di conteggi errati).

(33) Si vd., a tal riguardo, almeno V. Bavaro, *Il giusto salario e la giurisprudenza italiana. Note critiche*, in P. Albi (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, Torino, 2023, 71 ss.

(34) In proposito, giova richiamare l'insegnamento reso in Cass. 28.10.1999, n.

Sennonché, pur espressamente validato dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 51/2015 (35), tale meccanismo di rimando integrale alle tariffe collettive ha visto la propria efficacia circoscritta ai soli segmenti di mercato coperti da una clausola di equo trattamento, senza che alcuna fra le autorità giudiziarie pronunciatesi in materia, riconoscendo il problema di una tutela "a macchia di leopardo", ne disponesse per analogia l'estensione alla generalità delle ipotesi di applicazione diretta dell'art. 36 Cost.

3. — …*e scorie della dottrina* Rüffert — A un simile stato di cose, come premesso, ha contribuito in misura decisiva il parallelo consolidarsi, in seno alla giurisprudenza europea, di una corrente esegetica dal taglio spiccatamente neoliberale, la quale, osservando la contrattazione collettiva – nonché lo sciopero – attraverso il prisma delle libertà economiche fondamentali, vi ha per alcuni anni identificato, con un approccio definibile pan-concorrenziale, un "cartello sociale" potenzialmente in grado di turbare il corso del Mercato Unico (36).

In questo clima ha preso piede la famigerata «dottrina *Rüffert*», in applicazione della quale la Corte di Giustizia Ue è giunta a dichiarare illegittime le clausole di equo trattamento che impongano agli operatori economici, come condizione per l'aggiudicazione di una commessa pubblica, il rispetto degli *standard* retributivi fissati da contratti collettivi privi di efficacia generale (37).

12122, secondo il quale «l'imponibile minimo determinato dalla l. n. 389/1989 non può essere limitato ai "minimi" fissati dalla contrattazione collettiva nazionale, ma comprende tutte le erogazioni da essa previste, ancorché non corrisposte dal singolo datore di lavoro». Ne discende una nozione «virtuale» di retribuzione ai fini previdenziali tendenzialmente onnicomprensiva, alla quale si sottraggono le sole voci di trattamento indicate all'art. 6, d.lgs. n. 314/1997.

(35) C. cost. 26.3.2015, n. 51.

(36) Si allude alle pronunce che compongono il noto "quartetto Laval", vale a dire C. Giust. 3.4.2008, C-346/06, *Rüffert*; C. Giust. 11.12.2007, C-438/05, *Viking Line*; C. Giust. 18.12.2007, C-341/05, *Laval und Partneri Ltd*; C. Giust. 19.6.2008, C-319/06, *Commissione c. Granducato di Lussemburgo*, alle quali se ne affiancano successive di analogo tenore, da C. Giust. 15.7.2010, C-271/08, *Commissione c. Repubblica federale di Germania*, a C. Giust. 18.9.2014, *Bundesdruckerei*, fino alla più recente T. Ue 24.5.2023, T-268/21, *Ryanair DAC* c. *Commissione europea* (poi annullata da C. Giust. 23.1.2025, C-490/23 P, *Neos/Ryanair e Commissione*, sulla quale si vd. il saggio di M. Tufo in questo volume). In dottrina, si vd. almeno S. Sciarra, *Viking e Laval: diritti collettivi e mercato nel recente dibattito europeo*, in *LD*, 2008, 245 ss.; M.V. Ballestrero, *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di Giustizia «bilancia» il diritto di sciopero*, in *LD*, 2008, 371 ss.

(37) G. Orlandini, *Clausola di equo trattamento negli appalti pubblici e diritto dell'Ue: a che punto siamo?*, in *RGL*, 2024, I, 10 ss.

In letteratura, sul punto, si è evidenziato come il blocco delle pronunce che hanno partecipato di tale orientamento rinvenisse nella Direttiva n. 96/71/Ce il proprio comune «parametro di legittimità», considerato che le più rilevanti frizioni con il diritto eurounitario registrate in rapporto alle normative nazionali sottoposte al vaglio giudiziale attenessero a violazioni del principio di non discriminazione degli operatori economici radicati in un differente Stato membro. Secondo l'insegnamento reso in *Rüffert*, infatti, costoro non potrebbero essere obbligati al rispetto di una disciplina di origine pattizia che, priva del rango di «norma imperativa di generale applicazione», non risulti vincolante anche per le imprese stabilite sul territorio nazionale, derivandone altrimenti un'illegittima compressione della libera prestazione di servizi sancita all'art. 56 TfUe (già art. 49 TCe).

Tale arresto, si badi, fu fondato sul rilievo che la censurata normativa del *Land Niedersachsen*, nel rinviare alla retribuzione contrattuale globalmente intesa di un contratto collettivo non dichiarato di efficacia generale nell'ordinamento tedesco, né considerabile – per il discutibile motivo che il meccanismo di rinvio legale operasse nell'ambito dei soli appalti pubblici e non anche di quelli privati (38) – «in genere applicabil[e] a tutte le imprese simili nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessat[a]», si ponesse in violazione dell'art. 3.1 della direttiva "distacco", giacché essa stabiliva un pavimento salariale «superiore alla tariffa minima applicabile» in base alla legge nazionale di recepimento della Direttiva medesima (39). Da ciò derivandone la sostanziale assenza, nei contratti pubblici del settore edilizio, di qualunque *standard* di protezione in materia salariale.

Proprio gli effetti distorsivi ingenerati a partire dall'impiego di un tale paradigma interpretativo, dunque, hanno indotto il legislatore eurounitario ad attuare un intervento correttivo (40), dapprima disponendo, con la Direttiva n. 2018/957/Ue (41), un'elevazione del nucleo di tutela minima attra-

(38) C. Giust. 3.4.2008, C-346/06, *Rüffert*, punti 29-30.

(39) Nell'impossibilità di compendiare la vastissima produzione scientifica maturata attorno alla vicenda in esame, si rinvia, *ex multis*, a U. Carabelli, *Europa dei mercati e conflitto sociale*, Cacucci, Bari, 2009, e B. Veneziani, *La Corte di Giustizia e il trauma del cavallo di Troia*, in *RGL*, 2008, II, 295 ss.

(40) Un primo ripensamento, invero, era stato avviato già con la Direttiva "*Enforcement*" del 2014, trovando sponda nella giurisprudenza Ue con le note pronunce C. Giust. 12.2.2015, C-396/13, *Sähköalojen ammatiliitto*, e C. Giust. 17.11.2015, C-115/14, *Regiopost*.

(41) La Direttiva, com'è noto, ha resistito ai ricorsi per annullamento promossi da Ungheria e Polonia, nei quali era stata contestata un'illegittima restrizione della libera prestazione di servizi. La Corte di Giustizia, infatti, ne ha deciso il rigetto sul presupposto che

verso il richiamato superamento del rinvio alle sole «tariffe minime salariali» e la sua sostituzione con la più ampia nozione di «retribuzione», dunque indicando nel contratto collettivo, con la successiva Direttiva n. 2022/2041/Ue, lo strumento principe per il rafforzamento dell'adeguatezza dei salari minimi. È opinione piuttosto diffusa in dottrina, del resto, che l'originario approccio minimalista avesse finito per tramutare una norma ideata per finalità di contrasto del *regime shopping* in un formidabile congegno di «integrazione negativa», determinando paradossali esiti di «incentivazione anziché di contenimento del *dumping* sociale» (42).

L'art. 9 della Direttiva "salario", in particolare, sembrerebbe testimoniare l'espressa volontà del legislatore europeo di colmare i margini di indefinitezza entro i quali era prosperato tale orientamento, stabilendo che «gli Stati membri adottano misure adeguate a garantire che gli operatori economici e i loro subappaltatori, nell'aggiudicazione ed esecuzione di appalti pubblici o contratti di concessione, si conformino agli obblighi applicabili concernenti i salari, il diritto di organizzazione e la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari». Vi si può scorgere, in filigrana, una chiara investitura del meccanismo della clausola di rinvio al contratto collettivo quale strumento idoneo al perseguimento dei dichiarati obiettivi di contrasto al *dumping*, nonché, più in generale, la finalità di incoraggiare interpretazioni meno restrittive e «funzionaliste» (nel segno, cioè, del primato delle libertà economiche) del dato normativo, da parte delle autorità giudiziarie dell'Unione (43).

Val bene evidenziare, a ogni buon conto, come dal caso della controversa legge regionale tedesca di cui si è detto poc'anzi emergesse già al tempo una significativa differenza con il contesto ordinamentale italiano. Secondo

essa ambisca a garantire condizioni di «*fair competition*» fra gli operatori economici dislocati nei vari Stati membri dell'Unione; si vd. C. Giust. 8.12.2020, C-620/18, *Ungheria* c. *Parlamento europeo e Consiglio*; C. Giust. 8.12.2020, C-626/18, *Polonia* c. *Parlamento europeo*.

(42) Si vd. almeno D. Izzi, *Diritti sociali e integrazione negativa nel mercato unico europeo*, in M.P. Aimo, A. Fenoglio, D. Izzi (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Esi, Torino, 2021, 793 ss.; A. Lo Faro, *Al di là del distacco. La mobilità dei lavoratori nel mercato interno tra competizione regolativa e abuso del diritto di stabilimento*, *ivi*, 837 ss.

(43) Milita in tal senso, peraltro, la circostanza che la norma poc'anzi richiamata superi il costante riferimento alla conformità dei contratti collettivi al diritto europeo, riscontrabile nella precedente Direttiva n. 2014/24/Ue sugli appalti pubblici, quanto meno con riguardo agli obblighi concernenti le materie dei salari, del diritto di organizzazione e della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari. Sul tema, si vd. G. Orlandini, *Salario minimo, clausole di equo trattamento e libera concorrenza: a proposito di una recente sentenza del Tribunale dell'Unione europea favorevole a Ryanair*, in *DLM*, 2023, 531 ss.; sia consentito, inoltre, un rinvio a V. Bavaro, A.A. Scelsi, *Aiuti di Stato e salario minimo nell'aerotrasporto. Il Tribunale Ue sul nuovo caso Ryanair*, in *RGL*, 2023, II, 555 ss.

quanto affermato al punto 27 della sentenza, infatti, l'illegittimità del rinvio ai trattamenti salariali previsti dal contratto collettivo del settore edilizio derivava, in particolare, dalla circostanza che, stante la mancata generalizzazione della sua efficacia da parte del Governo tedesco, invero espressamente possibile ai sensi del *Tarifvertragsgesetz* del 1949 (44), dovesse considerarsi precluso – a differenza di quanto accade oggi (45) – ogni riferimento all'ipotesi *sub* art. 3.8 (46). Tale norma, si rammenti, prevede che «in mancanza, o a complemento, di un sistema di dichiarazione di applicazione generale di contratti collettivi o di arbitrati di cui al primo comma, gli Stati membri possono, se così decidono, avvalersi: dei contratti collettivi o degli arbitrati che sono in genere applicabili a tutte le imprese simili nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate e/o *dei contratti collettivi conclusi dalle organizzazioni delle parti sociali più rappresentative sul piano nazionale e che sono applicati in tutto il territorio nazionale*».

Volgendo nuovamente l'attenzione all'ordinamento italiano, è possibile sostenere, dunque, che l'assenza di un meccanismo di formale generalizzazione dell'efficacia dei contratti collettivi corroborasse, sul piano dell'*an*, la piena compatibilità con il diritto eurounitario dell'opzione, prescelta anzitempo dal legislatore italiano, di quantificare la retribuzione dovuta ai lavoratori in distacco transnazionale attraverso un rinvio alle tariffe collettive, anche nella loro pienezza.

Né depone in senso contrario, almeno con riferimento al periodo ante-

(44) Si tratta della legge sui contratti collettivi di lavoro promulgata il 9.4.1949, al cui art. 5 è espressamente previsto che «il Ministero federale del lavoro e degli affari sociali può, d'accordo con un comitato composto da tre rappresentanti di ciascuna delle principali organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori (Comitato per la contrattazione collettiva), dichiarare un contratto collettivo generalmente vincolante su richiesta congiunta delle parti contraenti, se tale dichiarazione appare nell'interesse pubblico. Tale dichiarazione appare generalmente nell'interesse pubblico se: 1. L'accordo collettivo è diventato di fondamentale importanza per la progettazione delle condizioni di lavoro nell'ambito della sua applicazione; 2. Per salvaguardare l'efficacia dei contratti collettivi di lavoro dalle conseguenze di sviluppi economici negativi, è necessaria una dichiarazione di applicabilità generale».

(45) La Direttiva n. 2018/957/Ue, infatti, ha modificato l'art. 3.1 della originaria Direttiva n. 96/71/Ce, prevedendo che «le condizioni di lavoro e di occupazione dei lavoratori in distacco […] sono stabilite […] da contratti collettivi o da arbitrati dichiarati di applicazione generale *o altrimenti applicabili a norma del paragrafo 8*».

(46) Così recita il passaggio richiamato: «per quanto riguarda l'art. 3, n. 8, secondo comma, della direttiva 96/71, dal tenore stesso di questa disposizione risulta che essa è applicabile solamente in mancanza di un sistema di dichiarazione di applicazione generale di contratti collettivi, il che non si verifica nella fattispecie nella Repubblica federale di Germania».

cedente al 2020, la circostanza che l'originaria versione dell'art. 4, c. 2, d.lgs. n. 136/2016, annoverasse, fra le «condizioni di lavoro e occupazione» da assicurare ai lavoratori distaccati, la nozione – apparentemente più restrittiva – di «trattamento retributivo minimo, compreso quello maggiorato per lavoro straordinario». Che tale formula fosse perlopiù associata alle sole retribuzioni tabellari, pur non ravvisandosi alcun argomento di ordine letterale in grado di impedire che l'attributo «minimo» venisse rivolto alla generalità delle voci del corrispettivo di fonte collettiva, dipendeva infatti proprio dalla consuetudine, tanto radicata quanto irriflessa, ad approcciarvi adoperando le lenti di un diritto vivente oramai consumato.

Come si chiarirà innanzi, tuttavia, non sono mancati alcuni tentativi di superare, per via amministrativa, l'*impasse* prodotta da tale orientamento.

4. — *Le circolari Inl n. 1/2017 e 2/2021* — Nella Relazione pubblicata ad aprile 2024 in ordine «all'applicazione e all'attuazione della direttiva (Ue) 2018/957» (47), la Commissione europea includeva l'Italia fra gli Stati membri che «hanno optato per quella che può essere considerata una definizione generale o ampia di retribuzione», in opposizione a coloro che avevano espressamente elencato gli «elementi obbligatori della retribuzione».

Ciononostante, il quadro nazionale continuava a restituire le incertezze di cui si è finora dato conto, complice l'assoluta mancanza – a quanto consta – di pronunce della giurisprudenza nazionale in materia.

Ve ne è prova nel rapporto realizzato solo un anno prima per conto della medesima Commissione Ue (48), ove, riprendendo testualmente un passo tratto da uno studio condotto da noti giuristi e sociologi italiani del lavoro, veniva rappresentato che «è pressoché impossibile per una società straniera capire quali siano il contratto collettivo e la retribuzione da applicare ai lavoratori distaccati senza l'aiuto di un consulente italiano» (traduzione mia) (49).

La stessa Relazione dell'aprile 2024, del resto, riferiva che «le parti sociali, e in particolare i datori di lavoro, segnalano difficoltà nel determinare la retribuzione applicabile ai lavoratori distaccati con tutti i suoi elementi obbligatori […] ad esempio per quanto riguarda i contratti collettivi».

(47) Com(2024) 320 final, 30.4.2024.

(48) Aa.Vv., *Study supporting the monitoring of the Posting of Workers Directive 2018/957/EU and of the Enforcement Directive 2014/67/EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024.

(49) L. Dorigatti, M. Pallini, M. Pedersini, *Posted workers from and to Italy. Facts and figures*, POSTING.STAT *project*, HIVA-KU Leuven, Leuven, 2022, 44.

Benché l'esatta individuazione del Ccnl-parametro potesse allora risultare poco agevole, così rivelando un'innegabile "morosità" del legislatore italiano nell'effettivo recepimento della Direttiva n. 2018/957/Ue, alcuni ragguardevoli sforzi tesi a precisare la nozione di "retribuzione" da adottare ai fini della normativa sul distacco erano invero già stati profusi dall'Inl, nel tentativo di superare le evidenziate criticità (50).

Con la circolare n. 2/2021, infatti, la Direzione nazionale dell'Ispettorato, pur ritenendo che la retribuzione spettante ai lavoratori distaccati dovesse determinarsi avuto riguardo alle «sole clausole del contratto capaci di acquisire generale vincolatività per le imprese con sede in Italia e quindi a quanto è ritenuto coperto dal rinvio all'art. 36 Cost. sui requisiti di proporzionalità e sufficienza della retribuzione», si riportava espressamente «agli elementi della retribuzione già individuati con circolare Inl n. 1/2017».

Orbene, tale precedente circolare li identificava nelle seguenti voci: paga base; elemento distinto della retribuzione (da intendere quale «voce retributiva collegata, come la paga base, alla qualifica contrattuale»); indennità legate all'anzianità di servizio; superminimi («individuali o per gruppi di lavoratori se collegati all'inquadramento contrattuale in gruppi retributivi e/o alla natura del lavoro svolto»); retribuzioni corrispettive per prestazioni di lavoro straordinario, notturno e festivo; indennità di distacco (se compensative del disagio dovuto all'allontanamento dei lavoratori dal loro ambiente abituale); indennità di trasferta (51).

Se ne ricava, dunque, che già prima del 2018 l'Ispettorato Nazionale del Lavoro avesse interpretato l'art. 4, d.lgs. n. 136/2016, individuando una

(50) Se ne dava già conto in G. Orlandini, *Salari e contrattazione alla prova dei vincoli del mercato interno*, in *LD*, 2020, 285 ss.

(51) Tale elencazione era preceduta dal richiamo all'interpello n. 33/2010 del ministero del Lavoro, ove si precisava che «nella nozione di retribuzione devono essere ricomprese tutte le erogazioni patrimoniali del periodo di riferimento al lordo di qualsiasi contributo e trattenuta», sicché «la retribuzione così intesa, va […] più strettamente legata alla definizione di "reddito da lavoro dipendente" valida ai fini fiscali e nella stessa rientrano tutte le erogazioni patrimoniali aventi causa nel rapporto di lavoro in senso lato, senza operare una comparazione per singola voce retributiva che risulterebbe comunque impossibile in considerazione dei differenti regimi normativi applicabili nei diversi Paesi europei». Pur attribuendo alla «retribuzione» un'accezione chiaramente generalista, e dunque ben potendo essere richiamato a conferma dell'orientamento applicativo espresso dalla Circ. Inl n. 1/2017, tale passaggio sembra sovrapporre due aspetti invero distinti: l'individuazione delle voci da includere nella nozione di «tariffe minime salariali» allora in vigore e la comparazione del trattamento economico complessivamente versato dall'impresa distaccante con quello ricavato dal contratto collettivo di riferimento per il settore in cui opera l'impresa distaccataria.

nozione di retribuzione – ancora espressa, allora, attraverso la formula «tariffe minime salariali» – ben più ampia di quella corrispondente al cosiddetto "minimo costituzionale" (vd. *supra*, par. 2), tanto da includervi gli scatti di anzianità, le altre voci contrattuali di natura indennitaria, le maggiorazioni orarie e financo l'indennità di trasferta (52).

Coerentemente con tale impostazione, la successiva circolare del 2021, oltre a rinviare a tale elenco precedentemente adottato, specificava che la retribuzione da assumere quale parametro vada calcolata tenendo altresì conto di «ogni elemento retributivo previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale del settore di riferimento avente carattere fisso e continuativo».

5. — *L'abolizione per decreto della tesi riduzionista* — Sulla scorta di quanto ricostruito, appare difficilmente contestabile che l'intervento realizzato dal legislatore del decreto "primo maggio", per vero epurato di alcune delle sue previsioni più problematiche grazie all'opposizione unitaria delle storiche centrali sindacali e datoriali (53), prenda le mosse dalla tormentata parabola interpretativa dell'art. 36 Cost., limitandosi a imprimere espressa vincolatività giuridica a un orientamento caldeggiato già dalla più risalente dottrina.

Una soluzione di certo tardiva, secondo molti insufficiente, ma non per questo inopportuna. E al cui raggiungimento, per alcuni versi, ha indirettamente concorso la stessa giurisprudenza europea, esacerbando l'insostenibilità, sotto ogni profilo, di un sistema di contrattazione collettiva ad "anomia

(52) Sulla quale si vd. C. Giust. 8.7.2021, C-428/19, *OL, PM, RO* c. *Rapidsped Fuvarozási és Szállítmányozási Zrt,* ove i giudici europei hanno affermato l'applicabilità della Direttiva "distacco" anche alla prestazione transnazionale di servizi nel settore del trasporto internazionale su strada, interpretando l'art. 3.7 della Direttiva n. 96/71/Ce «nel senso che un'indennità giornaliera di trasferta il cui importo vari a seconda della durata del distacco del lavoratore costituisce un'indennità specifica per il distacco facente parte integrante del salario minimo, salvo che essa sia versata a titolo di rimborso delle spese effettivamente sostenute a causa del distacco, quali le spese di viaggio, di alloggio o di vitto o che corrisponda a una maggiorazione che modifica il rapporto tra la prestazione del lavoratore, da un lato, ed il corrispettivo da lui percepito, dall'altro».

(53) Non può trascurarsi, infatti, il carattere compromissorio dell'atto legislativo. Basti ricordare come la delega in materia «di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione» conferita al Governo con la l. n. 144/2025, e originata dall'integrale sovrascrittura della p.d.l. n. 1275/2023 presentata dalle opposizioni parlamentari, facesse perno su un pericoloso rinvio ai contratti collettivi «maggiormente applicati» in riferimento al numero delle imprese e dei dipendenti risultanti dai relativi flussi Uniemens, superando il più affidabile criterio della maggiore rappresentatività comparativa.

degenerata", come quello che si potrebbe dire caratterizzi l'odierno sistema italiano di relazioni industriali.

In un saggio del 2018, non a caso, Giubboni e Orlandini rilevavano che «principi di funzionamento del mercato interno e regole dettate dalla riformata direttiva 96/71 convergono nel condizionare la difesa dal *dumping* all'adozione, da parte degli Stati membri, di meccanismi di determinazione dei salari che s'impongano parimenti alle imprese nazionali e straniere», concludendo che ciò sembrerebbe confermare «*la distonia con i principi del mercato interno dei modelli volontaristici di relazioni sindacali*», nonché precludere «la possibilità di negoziare le condizioni di lavoro "volta per volta" con le singole aziende che accedono al mercato nazionale, posto che simile attività contraddice di per sé quelle esigenze di certezza dei costi che si è detto ulteriormente enfatizzate dalla recente normativa» (54).

Orbene, l'aver colmato le principali ambiguità definitorie attraverso la positivizzazione della nozione di "trattamento economico complessivo" (Tec) (55), coerentemente con i lineamenti di politica del diritto già emersi nel Patto per la Fabbrica del 2018, nelle more acquisendo un più accurato sistema di individuazione del Ccnl-parametro, contribuisce a riportare l'ordi-

(54) S. Giubboni, G. Orlandini, *Mobilità del lavoro e* dumping *sociale*, in *DLRI*, 2018, 925.

(55) Sul punto, tuttavia, occorre dar conto della posizione di chi, in dottrina, ha sostenuto che il trattamento economico complessivo non includa «le somme riconosciute per il lavoro notturno, il lavoro straordinario, le trasferte, la malattia» (M. Tiraboschi, *Prime note sul trattamento economico complessivo ai sensi del decreto lavoro del 1° maggio*, in *Boll. Adapt*, 2026, n. 17). Tale interpretazione non persuade: se per un verso è evidente, a maggior ragione dopo la conversione in legge del decreto, che l'indennità di trasferta e le integrazioni retributive per malattia previste dal Ccnl possano chiaramente farsi rientrare fra «gli eventuali altri istituti o indennità aventi valore economico, definiti dagli stessi contratti collettivi», ai sensi dell'art. 7, c. 4-*bis*, d.l. n. 62/2026, per l'altro, le percentuali di maggiorazione oraria connesse a prestazioni di lavoro straordinario/supplementare o notturno (ma anche domenicale o festivo, nonché a eventuali combinazioni di esse) accedono senz'altro alla retribuzione contrattuale e, attraverso di essa, alla nozione legale di giusto salario. Ciò può trarsi anche dalla circostanza che la complessiva *ratio* della richiamata norma di dettaglio sembra essere quella di assorbire nel Tec pressoché tutte le voci a contenuto economico regolate dal Ccnl, fatte salve quelle «discrezionali e variabili attribuite ai singoli lavoratori». Diversamente opinando, peraltro, si finirebbe per ingenerare un'irragionevole asimmetria fra la nozione di retribuzione enucleata dalla normativa italiana sul distacco transnazionale, che richiama espressamente le maggiorazioni per lavoro straordinario, e quella di «giusto salario», delineando due forme ingiustificatamente diverse di "onnicomprensività", tanto più che il rapporto fra la nozione di giusto salario e le previgenti normative settoriali di rinvio all'autonomia collettiva qualificata, non possa che essere di continenza delle seconde nel primo.

namento italiano sui binari del diritto Ue (avuto riguardo almeno agli obblighi scaturenti dalla Direttiva "distacco"), con sicuri effetti benefici in fatto di tutela dei lavoratori e leale concorrenza fra imprese operanti nel medesimo mercato.

Si può ragionevolmente escludere che una normativa siffatta corra il rischio di cadere sotto i colpi di una declaratoria di incostituzionalità, atteso che essa costituisca nient'altro che il più coerente sviluppo del meccanismo espressamente validato dalla sentenza n. 51/2015 del giudice delle leggi, godendo, peraltro, dell'indiretto avallo di alcune recentissime pronunce rese dal medesimo Supremo Consesso in materia di equo trattamento negli appalti pubblici.

Ci si riferisce, in particolare, a C. cost. n. 60/2026 (56), ove è riconosciuta la «nitida funzione *antidumping*», esercitata dall'art. 11, d.lgs. n. 36/2023, attraverso «la tecnica del rinvio alla fonte collettiva qualificata», la quale «vuole assicurare che la competizione tra le imprese non avvenga a scapito delle tutele del lavoro», cosicché «le tutele normative ed economiche del Ccnl "leader" costituiscano […] un limite minimo inderogabile sottratto alle strategie competitive delle imprese».

Ma anche alla sentenza n. 188/2025 (57), con la quale la Corte Costituzionale ha consacrato «l'uso "strategico" dei contratti pubblici», meritoriamente preordinato a «contemperare la libertà di iniziativa economica degli operatori privati, nell'ottica di favorire la concorrenza per il mercato, e il perseguimento di obiettivi di politica sociale, di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese». Quanto al requisito di rappresentatività qualificata che sovrintende alla selezione del Ccnl-parametro, infine, si può richiamare l'ancor più celebre sentenza n. 156/2025 (58), che pur vedendo la Corte invocare una «futura rivisitazione legislativa», attraverso il varo di una legge sulla rappresentanza – sia pure nella prevalente prospettiva di una democratizzazione della rappresentanza aziendale –, ha implicitamente ribadito la legittimità del criterio di individuazione inferenziale degli agenti negoziali più rappresentativi inaugurato dall'art. 2, c. 25, l. 549/1995, riconoscendovi «il punto di riferimento dell'evoluzione normativa […] anche in funzione del contrasto ai fenomeni di *dumping* indotti dalla prassi dei cosiddetti contratti-pirata».

A valle dell'itinerario critico percorso, è possibile concludere che l'avversata tesi del «minimo costituzionale», ben lungi dall'assicurare una parità di

(56) C. cost. 30.4.2026, n. 60.
(57) C. cost. 16.12.2025, n. 188.
(58) C. cost. 30.10.2025, n. 156.

trattamento, puntellasse semmai la libertà dell'operatore economico, nazionale e transnazionale, di competere al ribasso sul costo del lavoro, disincentivando l'applicazione del contratto collettivo.

La sua (si spera) definitiva archiviazione "per decreto", dunque, non può che essere accolta con favore da quanti abbiano a cuore il progetto di un'Europa "sociale".

Spetterà ora alle istituzioni pubbliche competenti, e in particolare al Cnel, in coerenza con gli impegni affidatigli dal d.l. n. 62/2026 (conv. con mod. in l. n. 112/2026), «estrarre dai contratti collettivi di lavoro depositati il trattamento economico complessivo ivi contenuto» (art. 9, c. 3-*ter*).

Tali informazioni, congiuntamente a quelle riguardanti l'individuazione del Ccnl-parametro – sulle quali incideranno, laddove le trattative volgessero a buon fine, le determinazioni assunte dalle parti sociali nel negoziando Accordo-quadro sulla rappresentanza (59) –, permetteranno finalmente di consegnare agli operatori economici transnazionali un quadro più chiaro, agevolando la piena attuazione della normativa sul distacco transnazionale.

(59) Per un approfondimento sul punto, si vd. il saggio di D. Marino in questo volume.

IL RINVIO ALLA CONTRATTAZIONE (E RETRIBUZIONE) NELLA DISCIPLINA DEL LAVORO PORTUALE

di *Lorenzo Giasanti*

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Evoluzione storica del lavoro portuale. — 3. Le diverse modalità regolative del lavoro all'interno delle aree portuali. — 4. Il lavoro portuale temporaneo fra vecchi compromessi e nuove problematiche. — 5. Il comma 13 dell'art. 17, l. n. 84/1994 ed il contratto collettivo unico dei Porti. — 6. Lavoro portuale e giusta retribuzione.

1. — *Introduzione* — Il motivo per il quale appare possibile inserire il lavoro portuale nell'ambito di una rassegna dei diversi rinvii legali alla retribuzione qualificata prevista dalla contrattazione collettiva risiede sostanzialmente nel riferimento al trattamento normativo ed economico minimo inderogabile del contratto collettivo dei lavoratori dei porti contenuto nell'art. 17, comma 13, della legge 28 gennaio 1994 n. 84 sul riordino della legislazione in materia portuale.

Ai sensi di tale comma, infatti, «le autorità portuali, o, laddove non istituite, le autorità marittime, inseriscono negli atti di autorizzazione di cui al presente articolo, nonché in quelli previsti dall'articolo 16 e negli atti di concessione di cui all'articolo 18, disposizioni volte a garantire un trattamento normativo ed economico minimo inderogabile ai lavoratori e ai soci lavoratori di cooperative dei soggetti di cui al presente articolo e agli articoli 16, 18 e 21, comma 1, lettera b). Detto trattamento minimo non può essere inferiore a quello risultante dal vigente contratto collettivo nazionale dei lavoratori dei porti, e suoi successivi rinnovi, stipulato dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori, comparativamente più rappresentative a livello nazionale, dalle associazioni nazionali di categoria più rappresentative delle imprese portuali di cui ai sopracitati articoli e dall'Associazione porti italiani (Assoporti)» (1).

Si tratta di una norma, introdotta all'interno della normativa sui porti nella sua formulazione attuale soltanto qualche anno più tardi rispetto alla iniziale entrata in vigore della legge (2), che, pur rivolta a tutte le tipologie di

(1) Art. 17, c. 13, l. 28.1.1994 n. 84 nel testo modificato da ultimo dall'art. 1, c. 89, della l. 24.12.2007, n. 247.

(2) La l. n. 84/1994 prevedeva in origine un assetto in gran parte diverso rispetto a quanto poi venne previsto a partire dall'inizio degli anni 2000. Per far fronte alle fluttua-

lavoro portuale previste dalla legge, è formalmente inserita all'interno della parte che si occupa del peculiare istituto del lavoro portuale temporaneo, che ha anticipato l'entrata in vigore nel nostro ordinamento del lavoro interinale/somministrazione di lavoro andando ad affiancarsi ad esso quale normativa speciale ed efficace all'interno dei porti.

Per riuscire a comprendere appieno il senso e la portata di tale preciso, ancorché articolato, rinvio alla contrattazione collettiva, con uno specifico richiamo al vigente, ed allo stato unico, contratto collettivo nazionale dei lavoratori dei porti, è però necessario ripercorrere seppur sinteticamente le peculiari modalità regolative correlate a quella complessa ed eterogenea compagine di persone che svolgono la propria attività lavorativa all'interno delle aree portuali.

2. — *Evoluzione storica del lavoro portuale* — Il lavoro all'interno dei porti, nel suo caleidoscopico e multiforme assetto posto che il lavoro dedicato alle vere e proprie operazioni portuali (3) «riguarda quantitativamente una quota minoritaria sul totale dei lavoratori» (4) presenti all'interno del perimetro che

---

zioni della manodopera portuale era, infatti, prevista per le autorità portuali la possibilità di istituire specifiche "associazioni di lavoro portuale" che si occupassero di erogare prestazioni di lavoro portuale temporanee, in deroga alla l. n. 1369/1960, i cui lavoratori erano comunque soggetti ai medesimi contratti collettivi applicabili al personale portuale. La versione iniziale dell'art. 17 c. 13, inserito originariamente nel corpo del testo dall'art. 3, c. 1 della legge 30.6.2000, n. 186 e prima delle modifiche introdotte nel 2007, era del seguente tenore: «le autorità portuali o, laddove non istituite, le autorità marittime inseriscono negli atti di autorizzazione di cui al presente articolo, nonché in quelli previsti dall'articolo 16 e negli atti di concessione di cui all'articolo 18, disposizioni volte a garantire ai lavoratori e ai soci lavoratori di cooperative un trattamento normativo e retributivo minimo inderogabile. Per i predetti fini il Ministero dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, promuove specifici incontri fra le organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative a livello nazionale, le rappresentanze delle imprese, dell'utenza portuale e delle imprese di cui all'articolo 21, comma 1, e l'associazione fra le autorità portuali, volti a determinare la stipula di un contratto collettivo di lavoro unico nazionale di riferimento. Fino alla stipula di tale contratto le predette parti determinano a livello locale i trattamenti normativi e retributivi di riferimento per l'individuazione del minimo inderogabile».

(3) La cui definizione già contenuta nell'abrogato art. 108 c. nav. è oggi rinvenibile nell'art. 16, l. n. 84/1994.

(4) M. Barbieri, *Lavoro portuale*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche - Sezione Commerciale,* VIII, Utet, Milano, 1992, 446. In materia di lavoro portuale si vd. anche L. Fiorillo, *Lavoro portuale*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1995, 1; F.A. Querci, *Lavoro portuale*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, 469; E. Minale Costa, *Il diritto del lavoro nei porti*, Giappichelli, Torino, 2000.

definisce l'area portuale, ha sempre comportato nel corso del tempo un'attenzione particolare da parte del regolatore statale, che, a seconda del contesto storico, economico e politico si è divincolato fra esigenze diverse con risultati regolativi e conseguenze applicative molto differenti fra loro, da periodi di ampia apertura al libero mercato ad altri periodi di stringente regolazione sull'utilizzo della manodopera portuale.

In tal senso è stato recentemente ricordato come ai primordi dell'unità d'Italia la necessità di intervenire su diffuse pratiche corporative vide «proprio nei portuali uno degli obiettivi prioritari della legge n. 1797 del 1864 che abolì le corporazioni d'arti e mestieri nel neonato Regno d'Italia» (5) eliminando il filtro delle corporazioni portuali.

Particolarmente interessanti sono poi le vicende che hanno riguardato il lavoro portuale nella prima parte del XX secolo, quando il passaggio al libero mercato comportò la diffusione nei porti italiani di una grande quantità di manodopera spesso priva di competenze specifiche e la contestuale diffusione di veri e propri "caporali" che si offrivano come mediatori fra domanda e offerta di lavoro, ma anche con l'emergere dei primi consorzi autonomi dei lavoratori portuali (6).

La forte disoccupazione susseguita al primo conflitto mondiale aveva aggravato la situazione ed il nascente partito fascista, che inizialmente aveva contrastato le diverse proposte diffuse nell'arco parlamentare di ricorrere allo strumento delle cooperative per un'adeguata gestione delle banchine portuali, sostenendo invece la possibilità per chiunque di presentarsi in porto per le operazioni di imbarco e sbarco, una volta al potere «agì in direzione opposta a quanto propagandato nell'immediato dopoguerra» (7) attraverso la previsione di un consistente irrigidimento regolativo del lavoro portuale.

L'approvazione del nuovo Codice della navigazione fu così l'occasione per inserire, accanto al lavoro marittimo (8), anche il lavoro portuale quale

(5) R. Giulianelli, *Il lavoro portuale in età repubblicana. Riflessioni e prospettive di ricerca*, in *Italia repubblicana*, 2024, 176, che ricorda come l'apertura al mercato inseguita dai governi della destra storica puntava a introdurre la libera scelta della manodopera portuale da parte delle compagnie di navigazione.

(6) Si ritiene in dottrina che «il primo riconoscimento ufficiale degli impresari di sbarco e imbarco risale al 1907» (G. Lombardi, *La disciplina giuridica del lavoro portuale*, Bozzi, Genova, 1983, 14, con riferimento al Consorzio autonomo del porto di Genova).

(7) R. Giulianelli, *op. cit.*, 178. L'autore richiama i decreti-legge 15.10.1923, n. 2476, 1.2.1925, n. 232/479, 24.1.1929, n. 166, con cui vennero chiusi i ruoli dei lavoratori portuali per impedire l'accesso alle banchine ai lavoratori occasionali.

(8) Su cui si vd. L. Giasanti, *Il lavoro marittimo fra tradizione e modernità*, Giappichelli, Torino, 2024.

professione strettamente regolata e sottoposta ad un puntuale controllo pubblico (9), descritta in dottrina quale «singolare incrocio di discipline privatistiche e pubblicistiche» (10).

In questo contesto, e per lungo tempo, l'art. 116 c. nav. ha contemplato fra le categorie della gente di mare anche i lavoratori portuali; l'art. 110 c. nav. aveva riservato alle sole Compagnie portuali, qualificate da dottrina e giurisprudenza maggioritarie quali «enti privati, ancorché incaricati di un pubblico servizio» (11), l'esecuzione delle «operazioni portuali»; l'art. 111 c. nav. aveva stabilito che in ogni caso l'impresa concessionaria avrebbe dovuto avvalersi esclusivamente della manodopera iscritta nel registro del lavoro portuale e costituita nelle Compagnie portuali, che avevano quindi il monopolio della fornitura della manodopera per le operazioni portuali, ritrovandosi ad assumere il ruolo di avviamento ed organizzazione della manodopera portuale ed esercitando nei confronti dei singoli lavoratori un vero e proprio potere direttivo e disciplinare (12).

La disciplina italiana relativa al lavoro portuale ha subito una svolta radicale successivamente all'intervento della Corte di Giustizia dell'Unione europea che nel 1991 (13), intervenendo in merito alla compatibilità fra la normativa in vigore ed i principi dell'Unione europea, aveva ritenuto applicabile anche alle operazioni portuali le norme del Trattato Cee relative alla concorrenza, giudicando incompatibile la disciplina prevista dal Codice della navigazione che conferiva diritti esclusivi di esercizio delle operazioni portuali alle Compagnie portuali.

Come è stato ben chiarito in dottrina «proprio la doppia funzione ruolo d'impresa e ruolo di avviamento al lavoro delle Compagnie portuali manifesta le caratteristiche di un'antinomia con le norme comunitarie» (14) che ha portato al pronunciamento della Corte di Giustizia Ue del 1991 ed al necessario superamento della disciplina in vigore.

---

(9) I riferimenti al lavoro portuale erano in gran parte contenuti nel Capo V, *Del lavoro portuale*, artt. 108-112, art. 116, c. 1, n. 2, del Codice della navigazione e nei suoi regolamenti attuativi, oltre che in specifici atti normativi, tra cui le leggi istitutive dei diversi Enti portuali.

(10) M. Barbieri, *op. cit.*, 445.

(11) *Ivi*, 451.

(12) E. Minale Costa, *op. cit.*, 9.

(13) C. Giust. 10.12.1990, C-179/90, *Merci convenzionali Porto di Genova*, che ha escluso che le Compagnie portuali potessero considerarsi quali incaricate della gestione di servizi di interesse generale ai sensi del Trattato Cee, a cui ha fatto seguito una diffida della Commissione europea all'Italia nel luglio 1992.

(14) E. Minale Costa, *op. cit.*, 2.

La modifica non ha però riguardato il porto nella sua "visione statica" di bene demaniale previsto e regolato dalle disposizioni contenute nel Codice della navigazione (15), quanto piuttosto l'aspetto dinamico del porto quale «centro di attuazione di servizi pubblici e privati concernenti in genere la movimentazione delle navi e le attività complementari al trasporto marittimo» (16).

Da un sistema in cui la gestione dei porti era rigorosamente pubblica e strettamente legata alla gestione statuale, con l'approvazione della legge 28.1.1994, n. 84 si è quindi provveduto alla formale separazione tra le attività di amministrazione e controllo di stampo pubblicistico, tramite l'istituzione delle Autorità di sistema portuale (AdSP) (17), enti pubblici non economici con funzioni di coordinamento, programmazione e controllo, e la specifica attività di impresa del porto, che contempla invece la partecipazione di società private quali soggetti addetti alle operazioni ed ai servizi portuali.

L'intento principale di tale operazione è stato quello di far emergere, nell'ottica di un moderno sistema di trasporto fortemente integrato, il «ruolo centrale dei porti quali nodi del sistema logistico, il quale tende all'integrazione delle operazioni di imbarco e sbarco con quelle di trasporto, di magazzinaggio e richiede figure di operatori multimodali, o meglio globali, capaci di gestire e controllare tutto il ciclo» (18).

Tra le modifiche imposte dalla legge n. 84 del 1994 vi è stato anche l'obbligo, contemplato dall'art. 21, di trasformazione delle Compagnie portuali

(15) Anche successivamente all'intervento del legislatore nel 1994, infatti, il Codice della navigazione colloca i porti all'interno del demanio marittimo (art. 28 c. nav.) e indica nel Comandante del porto colui che regola e vigila sul movimento delle navi in porto (art. 61 c. nav.) e sul carico, scarico e deposito delle merci ovvero imbarco e sbarco dei passeggeri (art. 65 c. nav.). Ai sensi dell'art. 68 c. nav., inoltre, «coloro che esercitano un'attività nell'interno dei porti ed in genere nell'ambito del demanio marittimo sono soggetti, nell'esplicazione di tale attività, alla vigilanza del comandante del porto».

(16) Cfr. A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale di diritto della navigazione*, Giuffrè, Milano, 2004, 143.

(17) La questione dell'inquadramento giuridico delle "Autorità portuali" (inizialmente previste in numero di 24), divenute "Autorità di sistema portuale" (ridotte a 16) successivamente alle modifiche della l. n. 84/1994 ad opera del d.lgs. 4.8.2016 n. 169, ha in realtà creato più di qualche discussione in dottrina ed in giurisprudenza. Ai sensi del vigente art. 6, c. 5, l. n. 84/1994 «L'AdSP è ente pubblico non economico di rilevanza nazionale a ordinamento speciale ed è dotato di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria. Ad essa non si applicano le disposizioni della legge 20 marzo 1975, n. 70, e successive modificazioni. Si applicano i principi di cui al titolo I del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

(18) A. Xerri, *Ordinamento portuale e settore trasporto: aspetti evolutivi*, in A. Xerri (a cura), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Giuffrè, Milano, 2012, 26.

in cooperative o in società commerciali previste dal codice civile che operano in condizioni di concorrenza.

In merito al lavoro portuale, peraltro, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha avuto modo di intervenire nuovamente più di recente, affermando come possa considerarsi compatibile con le norme europee un sistema regolativo che obbliga le imprese che intendono esercitare attività portuali a ricorrere esclusivamente a lavoratori portuali riconosciuti come tali, purché i requisiti previsti dalla normativa abbiano carattere oggettivo e non stabiliscano contingenti limitati di lavoratori (19).

Si tratta certamente di un primo e importante riconoscimento del fatto che una piena ed eccessiva liberalizzazione del lavoro portuale possa comportare conseguenze negative sul piano della salute e della sicurezza e che, invece, «l'esigenza di tutelare la sicurezza delle aree portuali possa giustificare la riserva di lavoro portuale in favore di coloro che sono specificamente qualificati» (20).

3. — *Le diverse modalità regolative del lavoro all'interno delle aree portuali* — Le modalità con cui la normativa del 1994 regolamenta l'intervento di imprese private all'interno dell'area portuale per svolgere attività portuali, che comprendono le operazioni portuali vere e proprie come i servizi portuali complementari ad esse (21), contemplano innanzitutto l'autorizzazione amministrativa prevista dall'art. 16, c. 3, l. n. 84/1994 quale filtro tecnico e neutrale di verifica del possesso dei requisiti necessari per poter operare all'interno delle aree portuali (22) che deve essere rilasciata ad opera dell'Autorità por-

(19) C. Giust. 11.2.2021, nelle cause riunite C-407/19 e 417/19, *Katoen*, intervenuta in merito alla legge belga sul lavoro portuale. La Corte di Giustizia ha ritenuto incompatibile con il Trattato Ue la presenza di una commissione amministrativa paritetica fra le parti sociali che si occupi del riconoscimento dei lavoratori portuali, ma pienamente compatibile con i principi europei l'esistenza di specifici requisiti tecnico-attitudinali correlati a ragioni di salute o di sicurezza sul lavoro.

(20) C. Faggioni, *Lavoro portuale: una svolta inattesa della giurisprudenza europea. Spunti di riflessione a partire dalla pronuncia Katoen della Corte di giustizia dell'Ue (cause riunite C-407/19 e 417/19)*, in *DLRI*, 2023, 496. L'autrice ritiene, comprensibilmente, che si tratti di una presa di posizione ancora piuttosto timida visto che la Corte Ue ancora «non ha riconosciuto che la riserva possa essere prevista al fine di tutelare l'impiego e la professionalità dei lavoratori coinvolti nelle operazioni di carico e scarico».

(21) Ai sensi dell'art. 16, c. 1, l. n. 84/1994 «Sono operazioni portuali il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale. Sono servizi portuali quelli riferiti a prestazioni specialistiche, complementari e accessorie al ciclo delle operazioni portuali».

(22) Ai sensi dell'art. 16, c. 4, spetta ad un decreto ministeriale determinare «i requisiti

tuale con provvedimento motivato previo espletamento di adeguata istruttoria ed entro i limiti massimi consentiti per ciascun porto. Si tratta di un atto amministrativo che abilita l'impresa portuale all'esercizio della propria attività, ma che, al contrario dell'atto concessorio precedentemente richiesto dalla normativa, «non è più diretto a dirigere il mercato, ma orientato a garantire la regolarità dell'esercizio delle attività liberalizzate» (23).

L'art. 18, l. n. 84/1994 contempla, poi, il provvedimento di concessione ancora previsto dalla normativa in vigore per la più complessa attività di gestione in autonomia di un'intera banchina portuale ad opera di una singola e specifica impresa.

Infine, la legge del 1994 introduce un nuovo ed innovativo istituto, il lavoro temporaneo portuale, che anticipa l'introduzione nell'ordinamento italiano del lavoro interinale/somministrazione di lavoro, quale tipologia di lavoro «che si adatta bene alla discontinua realtà dei porti, poiché soddisfa le esigenze di flessibilità tipiche del lavoro portuale» (24).

Per quanto in particolare concerne il rapporto di lavoro degli addetti alle operazioni ed ai servizi portuali, l'abrogazione dell'art. 116, c. 1 n. 2, del Codice della navigazione ad opera dell'art. 27, c. 8, l. n. 84/1994 ha comportato l'esclusione dei lavoratori portuali dalla categoria della gente di mare, quale tipologia facente parte del personale marittimo, con la conseguente sopravvenuta «inapplicabilità delle previsioni normative che disciplinano la prestazione lavorativa del personale della navigazione, sia con riferimento al momento genetico che a quello funzionale, in ragione del fatto che il lavoratore portuale non fa più parte del personale marittimo» (25).

La disciplina regolativa del rapporto di lavoro degli addetti alle operazioni ed ai servizi portuali, quindi, allo stato «deve essere individuata in quella generale del rapporto di lavoro subordinato, se il lavoratore portuale dipende

---

di carattere personale e tecnico-organizzativo, di capacità finanziaria, di professionalità degli operatori e delle imprese richiedenti, adeguati alle attività da espletare, tra i quali la presentazione di un programma operativo e la determinazione di un organico di lavoratori alle dirette dipendenze comprendente anche i quadri dirigenziali». Attualmente tali requisiti sono contenuti nel d.m. min. Tr. 31.3.1995, n. 585 che rimanda alle singole Autorità di sistema portuale il compito di individuare, in via prioritaria, un numero di autorizzazioni pari al massimo consentito dalle caratteristiche di ciascuno scalo. Il più recente d.m. Min. Tr. 6.2.2001, n. 132 concerne la determinazione di criteri vincolanti per la regolamentazione da parte della Autorità portuali e marittime dei servizi portuali.

(23) E. Minale Costa, *op. cit.*, 61.

(24) V.M. Arato, *Lavoro portuale e disciplina della concorrenza*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 1997, 92.

(25) E. Ales, P. Passalacqua, *La fornitura di lavoro portuale temporaneo*, in A. Xerri (a cura), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Giuffrè, Milano, 2012, 321.

da una società di persone o di capitali, o in quella dettata per i soci delle cooperative di lavoro, se fa parte di una società cooperativa» (26), peraltro molto diffuse nell'ambito del lavoro portuale (27).

Si tratta di un approccio interpretativo ampiamente consolidato in dottrina, secondo cui anche «il fenomeno del reclutamento della manodopera portuale … è riportato dalla legge di riforma n. 84/1994 e dalla recente legge di modifica n. 186/2000 entro gli schemi tipici ammessi nel comune rapporto di lavoro subordinato» (28).

In virtù dei riferimenti normativi previsti dagli artt. 16, 17 e 18 della legge n. 84/1994 è diffusa in dottrina (29) l'idea che le attività lavorative che vengono svolte nell'ambito delle operazioni e dei servizi portuali possano essere suddivise in tre macroaree: gli operatori terminalisti, che svolgono le operazioni portuali tramite strutture fisse nell'ambito di una banchina dedicata, utilizzata tramite atto concessorio (art. 18); gli operatori di servizi portuali che lavorano presso imprese portuali autorizzate e rendono la prestazione in favore degli operatori terminalisti (art. 16); gli operatori che svolgono attività di lavoro temporaneo portuale (art. 17).

A tale classica tripartizione correlata alle attività portuali debbono ovviamente aggiungersi quei lavoratori dipendenti direttamente dalle Autorità di sistema portuale, i cui rapporti di lavoro «sono regolati dalla disciplina privatistica del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa oltre che dal contratto collettivo nazionale dei porti» (30), anche

(26) *Ibidem*.

(27) Anche e soprattutto in virtù dell'indicazione contenuta nell'art. 21, l. n. 84/1994 sulla trasformazione delle Compagnie portuali e dei Gruppi portuali in una delle tipologie societarie previste dal codice civile, con il particolare risalto dato proprio alle società cooperative. Sulle particolari caratteristiche del lavoro in cooperativa dopo l'approvazione della legge 3.4.2001 n. 142 si vd. per tutti L. Imberti, *Cooperative e datori di lavoro del terzo settore*, in R. Del Punta, R. Romei, F. Scarpelli (diretto da), *Contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2023; L. Imberti, *Il socio lavoratore di cooperativa*, Giuffrè, Milano, 2012; S. Laforgia, *La cooperazione e il socio-lavoratore*, Giuffrè, Milano, 2009. Si vd. il contributo di Stella Laforgia nel presente volume.

(28) E. Minale Costa, *op. cit.*, 3.

(29) A. Giurini, O. La Tegola, L. Miranda, *La sicurezza sul lavoro nei porti*, in A. Xerri (a cura), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Giuffrè, Milano, 2012, 365; E. Ales, P. Passalacqua, *op. cit.*, 297; S.M. Carbone, F. Muntari, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Giuffrè, Milano, 2006, 198 ss.

(30) S. Campanale, *I rapporti di lavoro nell'ambito delle autorità di sistema portuale fra diritto pubblico e privato: la recuperata specialità dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 133/2023*, in *LDE*, 2023, 5. L'autrice analizza, in particolare, l'impatto di un pronunciamento del giudice costituzionale che, ribadendo l'applicabilità dell'art. 2103 c.c. ai dipendenti delle autorità di sistema portuale ha avuto modo di ribadire come «la scelta operata dal

se alle AdSP si applicano i principi del Testo Unico sul pubblico impiego (d.lgs. n. 165/2001), vale a dire le procedure di reclutamento applicabili nella pubblica amministrazione (31) nonché la necessità di redigere il Piano Triennale dei fabbisogni del personale (Ptf).

Non va, infine, dimenticato come all'interno delle aree portuali, oltre ai lavoratori addetti alle operazioni portuali ed ai servizi portuali nonché ai dipendenti delle Autorità di sistema portuale, possano essere svolte ulteriori e diverse attività lavorative che non sono strettamente correlate al campo di applicazione della legge n. 84/1994 ma rientrano in quelli che possono essere ampiamente definiti servizi generali.

Di tali tipologie lavorative si trovano ampi riferimenti negli atti delle diverse Autorità di sistema portuale che, quali soggetti deputati ad autorizzare l'ingresso nell'area portuale, prevedono specifici criteri direttivi per tali accessi.

Le singole Autorità di sistema portuale provvedono normalmente a dare contezza delle imprese autorizzate ai sensi dell'art. 68 c. nav. ad operare nelle aree portuali di competenza e non rientranti nell'ambito della legge n. 84/1994. Si trovano imprese che svolgono attività molto differenti fra loro, fra cui forniture alimentari, tour operator, noleggio bus, fornitura apparecchiature software, autotrasporto merci o persone, ecc.

Così, a titolo esemplificato, l'Autorità di sistema portuale del mare adriatico orientale (AdSP MAO) prevede uno specifico regolamento (32) per l'esercizio delle attività industriali, artigianali e commerciali nei porti di Trieste e Monfalcone. Ai sensi di tale regolamento sono tenuti all'iscrizione in un apposito registro conservato in formato digitale tutti i soggetti che svolgono un'attività industriale, artigianale o commerciale all'interno dei porti e delle aree demaniali afferenti all'Autorità di sistema portuale.

Vi sono però determinati soggetti per cui non si ritiene necessaria l'iscrizione all'interno del registro, in virtù delle specifiche e ricorrenti attività svolte all'interno del porto (33).

---

legislatore del 1994 di regolare questi rapporti di lavoro secondo modelli propri del diritto privato – e la conseguente applicabilità dell'art. 2103 cod. civ. nell'ambito delle progressioni in carriera – appare giustificata dal perseguimento del buon andamento e dell'efficienza dell'amministrazione delle Autorità portuali» (C. cost. 30.6.2023, n. 133).

(31) È ormai riconosciuta in giurisprudenza la devoluzione al giudice amministrativo delle controversie relative alle procedure concorsuali per l'assunzione del personale delle Autorità di sistema portuale in virtù della loro natura di enti pubblici non economici (Cass. 24.7.2013, n. 17930, S.U.).

(32) Approvato con decreto 31.12.2025 n. 37 ed in vigore dal 1°gennaio 2026.

(33) In particolare il regolamento della AdSP Mao esclude dall'obbligo di inserimento nel registro: a) i soggetti autorizzati dall'Autorità marittima (art. 14 della legge n.

Ai soggetti iscritti nel registro sono richiesti diversi adempimenti, fra cui quelli correlati alla sicurezza dei lavoratori coinvolti, effettuando, qualora necessario, la valutazione dei rischi di cui all'art. 17, c.1, lett. a) del d.lgs. n. 81/2008, nonché attuando ogni misura di prevenzione e protezione, ivi compreso l'utilizzo dei dispositivi di protezione individuali, ed utilizzando esclusivamente mezzi e attrezzature che rispondano ai requisiti di sicurezza previsti dalle normative vigenti.

In ogni caso, è sempre opportuno rammentare che se dal punto di vista strettamente lavoristico si tratta di attività che non fanno parte del lavoro portuale, ancorché latamente inteso, è pur sempre necessario che l'accesso all'area demaniale costituita dal porto sia comunque sempre ed in ogni caso sottoposta ai provvedimenti autorizzatori ad opera del Comandante del porto ai sensi dell'art. 68 del Codice della navigazione.

4. — *Il lavoro portuale temporaneo fra vecchi compromessi e nuove problematiche* — La legge n. 84/1994 di riforma degli assetti del sistema portuale ha introdotto una specifica tipologia di fornitura di lavoro portuale temporaneo, il cui regime è tuttora costruito attorno all'art. 17, l. n. 84/1994, che può considerarsi «un elemento di specialità rispetto alla disciplina generale prevista in materia di fornitura professionale di manodopera» (34) successivamente introdotta nell'ordinamento italiano.

84/94) allo svolgimento dei servizi tecnico-nautici; b) le imprese appaltatrici e sub-appaltatrici di lavori, servizi e forniture nello svolgimento di tali attività su incarico di AdSP MAO o di altre Pubbliche Amministrazioni; c) gli Agenti Raccomandatari marittimi di cui alla legge 135/77; d) gli Spedizionieri doganali di cui alla legge 1612/60 e s.m. e le Case di Spedizione; e) i Mediatori marittimi di cui alla legge 478/68; f) gli Ispettori, i Periti dei Registri di Classificazione Navale e di Certificazione per il diporto nautico, i compensatori di bussola e i possessori di tessera ministeriale di libero accesso ai Porti nazionali; g) i Consorzi obbligatori istituiti per la raccolta di particolari tipi di rifiuti; h) gli autotrasportatori, i corrieri, i fattorini per la sola attività di consegna/ritiro merci; i) i tassisti e i conducenti di mezzi a noleggio per la sola attività di imbarco/sbarco clienti; j) i concessionari demaniali per quanto attiene lo svolgimento delle attività realizzate, in conformità ai contenuti dell'atto di concessione, nell'ambito delle rispettive aree concesse; k) le imprese, identificate specificatamente come cantiere navale nell'atto concessorio e loro fornitori, che svolgono operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione navale su navi e imbarcazioni ormeggiate, alate o introdotte nei bacini in ambito portuale; l) i Professionisti, anche iscritti agli Albi di riferimento, esclusivamente per l'erogazione delle pertinenti attività intellettuali; m) le attività su aree demaniali aperte al pubblico, comprese le aree demaniali marittime non ricadenti all'interno dei Punti Franchi, autorizzate con licenze o atti rilasciati dall'AdSP Mao o dai competenti Enti locali.

(34) E. Ales, P. Passalacqua, *op. cit.*, 316.

Ed in effetti la necessità di approntare un meccanismo flessibile di utilizzo della manodopera è sempre stata un'esigenza correlata alle caratteristiche stesse del lavoro portuale, soggetto a fluttuazioni continue spesso non preventivabili, e la regolazione dei lavoratori portuali occasionali «preziosi nei periodi di intenso traffico marittimo, ma destabilizzanti in caso di bassa domanda di braccia» (35) ha costituito negli anni un serio problema per il decisore politico.

Nella vigenza della disciplina portuale contenuta nel Codice della navigazione erano le stesse Compagnie portuali, detentrici del monopolio delle operazioni portuali da effettuarsi unicamente attraverso le proprie maestranze con la possibilità di operare anche in conto terzi «in deroga ai generali divieti d'intermediazione e d'interposizione di manodopera» (36), che, attraverso il principio della riserva di lavoro, si ritrovavano a poter gestire direttamente anche le variazioni dei flussi temporanei di lavoro, mantenendo un elevato livello regolativo del rapporto di lavoro dei portuali ma provocando le conseguenze disfunzionali in termini di tempistica e costi che erano state al centro della pronuncia *Merci convenzionali* della Corte di Giustizia.

Per trovare un assetto regolativo definitivo in linea con i principi nazionali ed europei in materia di concorrenza (37) è stato però necessario attendere un po' di tempo e diversi passaggi normativi.

La legge n. 84/1994 nella sua configurazione iniziale prevedeva la possibilità, nel caso in cui le imprese autorizzate o concessionarie dovessero avere temporanea necessità di manodopera portuale aggiuntiva, che fossero direttamente le ex Compagnie portuali, trasformate in società per la fornitura di servizi, a poter fornire anche manodopera temporanea attraverso una esplicita deroga alla legge n. 1369/1960 allora ancora in vigore.

Anche tale assetto regolativo venne però bocciato nel 1998 dalla Corte

(35) R. Giulianelli, *op. cit.*, 184, che richiama le posizioni di Vito Dante Flore all'interno della Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione nelle industrie del mare del 1953.

(36) S. Costantini, *Il lavoro portuale: problemi del passato e sfide del futuro*, in *Diritto marittimo*, 2019, 30.

(37) Secondo la lettura della Suprema Corte, in particolare, dalle diverse pronunce del giudice europeo non emerge alcun divieto di fornitura di lavoro temporaneo portuale ma «ciò che al legislatore nazionale è vietato è la costituzione di un monopolio a riguardo, sia esso in favore di compagnie portuali *tout court*, ovvero di compagnie portuali trasformate, conseguendone, per la normativa interna, che il diritto alla libera concorrenza e alla libera prestazione di servizi non si salvaguarda vietando per tutti l'appalto di manodopera all'interno dei porti, bensì assicurando la relativa attività a tutti gli operatori del settore, senza privilegiare un soggetto piuttosto che altri, come le compagnie portuali» (Cass. 18.1.2007, n. 1104).

di Giustizia, secondo cui deve considerarsi contraria alle norme europee in materia di concorrenza una disciplina nazionale che «riservi ad una compagnia portuale il diritto di fornire lavoro temporaneo alle altre imprese operanti nel porto in cui essa è stabilita, qualora tale compagnia sia essa stessa autorizzata all'espletamento di operazioni portuali» (38).

Il legislatore, con d.l. 21.10.1996, n. 535 conv. in l. 23.12.1996, n. 647, aveva nel frattempo già provveduto ad intervenire sugli artt. 17 e 21 della l. n. 84/1994, attraverso una diversa modalità di gestione dei flussi temporanei di manodopera portuale che aveva, però, ancora una volta sollevato alcuni dubbi sulla compatibilità con il diritto anticoncorrenziale (39) e spinto il legislatore ad intervenire nuovamente con l. 30.6.2000, n. 186.

In particolare rispetto all'intervento del 1996 che aveva ricondotto all'interno della disciplina generale sul lavoro temporaneo anche quello in materia portuale, con la legge del 2000 il legislatore ha preferito mantenere «separato dal mercato della manodopera temporanea e/o somministrata il settore portuale» (40), approntando per il lavoro temporaneo portuale una disciplina che mantiene i suoi tratti di specialità pur facendo riferimento in via residuale a quella sulla somministrazione di lavoro (41).

Nella disciplina del lavoro temporaneo di manodopera nel settore portuale, resa coerente con le esigenze europee e costruita secondo il medesimo schema triangolare sussistente in materia di somministrazione di manodopera, emergono alcune peculiarità, fra cui lo speciale ruolo assegnato alle Autorità portuali.

L'art. 17, l. n. 84/1994 contempla l'intervento delle Autorità di sistema portuale quali soggetti incaricati delle procedure di autorizzazione allo svol-

(38) C. Giust. 12.2.1998, C-163/96, *Silvano Raso*.

(39) Tanto da parte dell'autorità interna (Agcm 16.10.1997, n. 5415) quanto da parte della Commissione europea (Decisione n. 97/744/Ce). In dottrina si vd. F. Munari, *Appalto di lavoro e servizi portuali ad alto contenuto di manodopera. Problemi e prospettive di modifica della l. n. 84/1994*, in *Diritto marittimo*, 1998, 1067; M. Arato, *La riforma del lavoro portuale fra concorrenza e monopolio*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2000, 427.

(40) S. Costantini, *op. cit.*, 36.

(41) Sul punto il d.lgs. 13.12.2017, n. 232 ha chiarito come la disciplina della fornitura di manodopera portuale temporanea debba essere considerata "disciplina speciale" (art. 17, c. 1, come da ultimo modificato dall'art. 15, c. 13, d.lgs. n. 232/2017) e che la somministrazione sia da intendersi come normativa residuale. Infatti, «ferma restando la disciplina di cui all'articolo 17, c. 1, della legge 28.1.1994, n. 84, come sostituito dall'articolo 3 della legge 30 giugno 2000, n. 186, i riferimenti che lo stesso articolo 17 fa alla legge 24.6.1997, n. 196, si intendono riferiti alla disciplina della somministrazione di cui alla normativa vigente» (art. 86, c. 5, d.lgs. n. 276/2003 come da ultimo modificato dall'art. 15, c. 13, d.lgs. n. 232/2017).

gimento del lavoro temporaneo portuale da parte di imprese italiane e comunitarie che non stiano già esercitando, direttamente o indirettamente, le attività portuali di cui agli artt. 16, 18 e 21. Tale specificità si caratterizza con la necessità che l'oggetto sociale di tali imprese, che devono essere dotate di adeguato personale e risorse specificamente dedicate alle operazioni portuali (art. 17, c. 2), «deve essere rivolto esclusivamente alla fornitura di lavoro temporaneo» (42).

Nel caso in cui non vi siano imprese disposte a svolgere attività di fornitura è compito delle Autorità di sistema portuale, o in mancanza delle Autorità marittime, occuparsi del problema, attraverso la "promozione" di specifiche agenzie che possano erogare attività di lavoro temporaneo (art. 17, c. 5).

Quando, invece, le imprese già autorizzate all'attività di fornitura di lavoro portuale temporaneo si trovino prive di sufficiente manodopera rispetto alle richieste a loro pervenute è prevista la residua possibilità di rivolgersi, in qualità di imprese utilizzatrici, alle imprese che svolgono normale attività di somministrazione di lavoro (art. 17, c. 6), creando una peculiare situazione di un doppio passaggio di fornitura di manodopera portuale descritto in dottrina quale «duplice collegamento negoziale, che supera lo schema trilaterale tipico del rapporto somministrato» (43).

La modalità regolativa dei flussi di manodopera portuale si interseca necessariamente con una ulteriore questione, quella del cd. regime di autoproduzione, e cioè la possibilità che operazioni portuali possano essere eseguite direttamente da parte dei lavoratori marittimi dipendenti di un determinato armatore, invece che ad opera di lavoratori portuali specializzati.

Si tratta di una questione delicata ed invischiata da tempo nell'aspro confronto fra associazioni armatoriali, che reclamano la possibilità di utilizzare parte del loro personale marittimo anche per le operazioni di carico e scarico delle navi risparmiando in tal modo sui costi, e sindacati dei lavoratori marittimi e portuali, che intravedono concreti pericoli sul piano salariale ed occupazionale dei lavoratori portuali, oltre ad evidenziare potenziali problematiche di *dumping* contrattuale e sicurezza negli spazi portuali.

L'autoproduzione portuale è stata per lungo tempo vietata nell'ordinamento italiano e tale divieto era stato stigmatizzato dalla Corte di Giustizia sottoforma di contrasto alla libertà di circolazione delle merci (44). Era stata la Commissione europea, nella sua lettera del 31.7.1992, a «ribadire il *favor*

(42) E. Ales, P. Passalacqua, *op. cit.*, 159.
(43) *Ivi*, 162.
(44) C. Giust. 10.12.1990, cit., punto 22.

del diritto comunitario per l'autoproduzione delle operazioni portuali» (45) estendendo la critica anche ad un potenziale contrasto con la libertà di circolazione dei lavoratori.

Il tema era stato affrontato nell'art. 16, c. 4, lett. d), l. n. 84/1994 che aveva ricompreso l'autoproduzione nel generale regime autorizzatorio introdotto dalla legge, limitandosi a prevedere che le «autorità competenti» potessero rilasciare «autorizzazioni specifiche», svincolate dai limiti massimi di autorizzazioni da concedere, «al vettore marittimo o all'impresa di navigazione» nel caso di «navi dotate di propri mezzi meccanici e di proprio personale adeguato alle operazioni da svolgere».

A fronte di ulteriori osservazioni critiche, tanto ad opera delle autorità garanti per la concorrenza che chiedevano più flessibilità (46) quanto da parte dei sindacati dei marittimi e dei portuali che insistevano sui rischi per la sicurezza reclamando più limiti, il legislatore italiano nel 2020 ha optato per una soluzione tendente, da un lato, a prevedere l'autoproduzione esplicitando direttamente i requisiti necessari, e continuando a mantenere, dall'altro, diversi e più stringenti limiti a salvaguardia dei diritti dei lavoratori e della sicurezza delle operazioni portuali, fra cui la necessità di previa verifica di altre alternative o la presenza di personale addestrato e dedicato specificamente a tali operazioni (47).

---

(45) F. Macri, *Diritto di autoproduzione e servizi tecnico-nautici ancillari alla navigazione: alcune riflessioni ricostruttive*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2002, 643.

(46) Sul punto si vd. Decisione n. 97/744/Ce del 21.10.1997 della Commissione europea che aveva criticamente notato come l'autoproduzione fosse sì consentita dalla legge del 1984 ma «soggetta all'autorizzazione dell'autorità portuale». Anche l'Autorità per la concorrenza nazionale era intervenuta, auspicando un intervento normativo anche per l'autoproduzione nel caso di servizi tecnico-nautici, come ormeggio, battellaggio e rimorchio (Agcm 13.3.1991 n. 53; Agcm 16.10.1997, n. 5415). La giurisprudenza ha però avuto modo di escludere che possa sussistere un diritto all'autoproduzione dei servizi tecnico-nautici, come ormeggio, battellaggio e rimorchio (Cass. 7.5.2002, n. 6488, S.U., con riferimento all'ormeggio, indicando peraltro la giurisdizione del giudice amministrativo; Cass. 24.1.2000, n. 746, con riferimento al battellaggio). A partire dalla riforma del 2000 e seguendo le indicazioni europee (C. Giust. 18.6.1998, C-266/96, *Corsica Ferries*) il legislatore ha comunque avuto modo di precisare che «i servizi tecnico-nautici di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio sono servizi di interesse generale atti a garantire nei porti, ove essi sono istituiti, la sicurezza della navigazione e dell'approdo» (art. 14, c. 1-*bis*, l. n. 84/1984).

(47) Ai sensi dell'art. 16, c. 4-*bis*, introdotto dall'art. 199-*bis*, d.l. n. 34/2020, conv. in l. 17.7.2020, n. 77: «Qualora non sia possibile soddisfare la domanda di svolgimento di operazioni portuali né mediante le imprese autorizzate ai sensi del comma 3 del presente articolo né tramite il ricorso all'impresa o all'agenzia per la fornitura di lavoro portuale temporaneo di cui, rispettivamente, ai commi 2 e 5 dell'articolo 17, la nave è autorizzata a

Se tali novità normative sono state accolte con approcci differenti da parte della giurisprudenza (48) e delle autorità garanti (49), deve però convenirsi con attenta dottrina secondo cui è possibile ritenere che l'attuale disciplina italiana in materia di autoproduzione possa considerarsi proporzionata rispetto alle esigenze di sicurezza degli spazi portuali e «non deve essere ritenuta in contrasto con il diritto europeo, posto che la Cgue ha dimostrato, attraverso la sentenza *Katoen*, di aver parzialmente rivisto la propria posizione relativamente alla regolazione del lavoro portuale» (50).

5. — *Il comma 13 dell'art. 17, l. n. 84/1994 ed il contratto collettivo unico dei Porti* — Nel contesto fin qui delineato assume maggiore chiarezza quella parte dell'art. 17 che fin dalla prima stesura del 1994 contiene un riferimento alla necessità che il trattamento dei lavoratori che svolgono prestazioni di lavoro temporanee fosse necessariamente correlato al medesimo trattamento previsto dal contratto collettivo degli altri lavoratori portuali.

Tale indicazione è con tutta evidenza connessa all'espressa indicazione che l'attività portuale temporanea fosse stata concepita in deroga alla legge n. 1369/1960. Ed in effetti la legge del 1960, accanto all'ampio e rigido

svolgere le operazioni in regime di autoproduzione a condizione che: a) sia dotata di mezzi meccanici adeguati; b) sia dotata di personale idoneo, aggiuntivo rispetto all'organico della tabella di sicurezza e di esercizio della nave e dedicato esclusivamente allo svolgimento di tali operazioni; c) sia stato pagato il corrispettivo e sia stata prestata idonea cauzione». Il successivo comma 4-*ter* dispone che «l'autorizzazione di cui al comma 4-bis è rilasciata previa verifica della sussistenza dei requisiti e delle condizioni ivi previsti. Tale autorizzazione non è compresa nel numero massimo di cui al comma 7».

(48) Secondo Tar Liguria 27.6.2023, n. 647, il comma 4-*bis* non contiene alcuna contrarietà al diritto europeo, vista la necessità di garantire la sicurezza delle aree e dei lavoratori portuali (nello stesso senso Tar Liguria 27.9.2021, n. 808). Più articolata la posizione del Tar Campania che nel 2022 e nel 2024, ritenendo anch'esso compatibile il comma 4-*bis* con la disciplina europea, aveva respinto la richiesta di autoproduzione della società armatrice, mentre nel 2025, in diversa composizione (Tar Campania 14.10.2025, n. 1663), ha avuto modo di ritenere la norma in contrasto con la disciplina europea ed autorizzato la società armatrice a svolgere in proprio le operazioni di rizzaggio e derizzaggio dei carichi rotabili a bordo nave. Il Consiglio di Stato si è, finora, limitato a ritenere illegittimo il diniego di autoproduzione ai sensi dell'art. 16, c. 4-*bis*, l. n. 84/1994 per coloro che avessero già un'autorizzazione allo svolgimento delle operazioni portuali ai sensi dell'art. 16, c. 3 (Cons. Stato 19.7.2024, n. 6523).

(49) La Agcm ha avuto modo di criticare le novità apportate nel 2020, ritenendo che l'art. 16, c. 4-*bis*, l. n. 84/1994 sia sostanzialmente contrario al diritto europeo in materia di concorrenza e chiedendo di autorizzare senza limitazioni la possibilità di autoproduzione portuale (Agcm 16.11.2020, 21.6.2023, 7.1.2025).

(50) C. Faggioni, *op. cit.*, 493.

divieto dei rapporti interpositori con cui veniva perseguito anche un preciso proposito «regolatore nei confronti di forme contrattuali lecite» (51), contemplava una specifica tutela per i lavoratori impiegati in appalti leciti «da eseguirsi all'interno dell'azienda» attraverso la previsione di un «trattamento minimo inderogabile retributivo e normativo» (52) non inferiore a quelli spettanti ai lavoratori del committente (art. 3. l. n. 1369/1960).

Con il passaggio al nuovo sistema regolativo della somministrazione di lavoro e l'abrogazione della l. n. 1369/1960 la regola della parità di trattamento rimase intatta (53) nel caso del trattamento retributivo e normativo dei lavoratori somministrati rispetto a quelli dell'utilizzatore, mentre non venne più contemplata nel caso dei lavoratori coinvolti in un appalto di servizi (54).

Anche nel caso del lavoro temporaneo portuale, quindi, l'indicazione

(51) O. Mazzotta, *Diritto del lavoro. Il rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011, 225.

(52) Secondo la giurisprudenza l'art. 3, c. 1 e 3, della l. n. 1369 del 1960, doveva interpretarsi «nel senso che ai dipendenti dell'appaltatore compete un trattamento minimo inderogabile, retributivo e normativo, non inferiore a quello spettante ai lavoratori del committente» (Cass. 15.11.2017, n. 27123), compreso il servizio di mensa (Cass. 19.11.2010, n. 23490), non rientrando nella tutela le somme dovute a titolo risarcitorio (C. App. Bari 9.12.2010, n. 5545) ovvero l'imposizione della medesima aliquota contributiva applicabile all'impresa appaltante (Cass. 15.11.2017, n. 27123, cit.).

(53) Non senza una serie di interventi nel corso del tempo. Se il riferimento al generico termine «trattamento» all'interno della l. n. 196/1997 aveva creato una divisione fra chi vi intravedeva il solo trattamento economico (M. Roccella, *I rapporti di lavoro atipici in Italia dall'accordo tripartito del 23.7.1993 alla l. 196/97*, in *RGL*, 1998, I, 15) e chi includeva anche quello normativo (G. Zilio Grandi, *Sub. art. 4, commi 2-4*, in A. Gentili (a cura di), *Il lavoro temporaneo. Commento agli articoli 1-11 della legge 24 giugno 1997 n. 196*, Cedam, Padova, 1999, 207), il d.lgs. n. 276/2003 aveva inserito un riferimento al «trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore». Tale dizione, dopo la parentesi del 2012 con cui la norma italiana si era trovata a prevedere una più ampia accezione di quella derivante dalla Direttiva n. 2008/104/Ce di «condizioni di base di lavoro e d'occupazione» secondo il costrutto del «trattamento economico, normativo ed occupazionale» delineato dall'art. 2, c. 1, lett. *a-ter*, d.lgs. n. 276/2003, ha poi finito per essere convogliata nel principio paritario attualmente in vigore. L'art. 35, d.lgs. n. 81/2015 prevede infatti che i lavoratori del somministratore abbiano diritto a «condizioni economiche e normative complessivamente non inferiori a quelle dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore».

(54) Come è stato osservato in dottrina (M.T. Carinci, *La tutela dei lavoratori negli appalti di servizi*, in F. Carinci (coordinato da), *Commentario al dlgs 10 settembre 2003 n. 276*, Ipsoa, Milano, 2004, vol. II, 198), infatti, la tutela prevista dall'art. 3, l. n. 1369/1960 era stata soggetta a critiche per le difficoltà applicative relative alla nozione di "appalto interno" ed in relazione alla maggior flessibilità organizzativa richiesta dalle nuove esigenze produttive, tanto da convincere il legislatore del 2003 a non riproporre il principio di parità retributiva.

normativa del mantenimento del medesimo trattamento previsto per gli altri lavoratori portuali sembrerebbe ragionevolmente correlata alla volontà del legislatore di «reprimere il decentramento patologico» (55) anche nell'ambito di un settore peculiare quale quello portuale, che in quel momento veniva necessariamente affidato alle dinamiche concorrenziali del diritto europeo, ma cercando a tal fine di impedire che «il lavoro temporaneo diventi lo strumento per l'abbassamento del costo del lavoro secondo le ben conosciute politiche del c.d. decentramento patologico, le cui conseguenze sono il peggioramento delle condizioni generali di lavoro e la c.d. destrutturazione dei posti fissi» (56).

È nell'ambito delle successive modifiche alla legge n. 84/1994 introdotte dalla l. 30.6.2000 n. 186 che all'interno del novellato art. 17, c. 13, si rinviene l'esplicita indicazione della necessità di inserire all'interno degli atti autorizzativi emanati dalle autorità portuali il «trattamento normativo e retributivo minimo inderogabile» previsto dal contratto collettivo che su esplicito impulso del ministero del Lavoro sarebbe dovuto essere il «contratto collettivo di lavoro unico nazionale di riferimento» stipulato dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative a livello nazionale, le rappresentanze delle imprese portuali e l'associazione fra le autorità portuali, mentre fino al momento della stipulazione del contratto collettivo unico le parti avrebbero dovuto determinare a livello della locale autorità portuale i trattamenti normativi e retributivi di riferimento per l'individuazione del minimo inderogabile.

E, in effetti, è stata proprio l'indicazione di un contratto collettivo "unico" per tutti i lavoratori delle aree portuali ad aver creato le discussioni più vivaci. La proposta di un contratto collettivo unico era, in realtà, già emersa ad opera delle associazioni sindacali di settore nel vigore del Codice della navigazione, che permetteva una differenziazione di trattamento fra lavoratori portuali permanenti, avventizi ed occasionali, e venne riproposta dagli stessi sindacati portuali nella seconda metà degli anni '90, in un momento in cui l'eccessiva frammentazione contrattuale avrebbe potuto disarticolare un settore già posto in difficoltà dalle profonde modifiche regolative apportate in quel periodo (57).

(55) O. Mazzotta, *Diritto del lavoro*, *op. cit.*, 221, richiamando un concetto ampiamente sviluppato in O. Mazzotta, *Rapporti interpositori e contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1979.

(56) O. Bonardi, *L'utilizzazione indiretta dei lavoratori*, Franco Angeli, Milano, 2001, 252, facendo riferimento alla disciplina del lavoro temporaneo di cui alla l. n. 196/1997.

(57) Sul punto si vd. S. Costantini, *op. cit.*, 44, che ha modo di rammentare come «nel 1998 è stata rilevata all'interno del porto di Genova l'applicazione di cinque contratti collettivi nazionali differenti da parte delle sole imprese terminaliste (senza contare,

Le discussioni sulla compatibilità di tale norma con il primo comma dell'art. 39 Cost. non sono mancate, soprattutto in virtù delle indicazioni di attenta dottrina secondo cui l'art. 39 Cost. non consentirebbe al legislatore di poter «vincolare le parti sociali all'applicazione di un unico tipo o modello di contratto collettivo per i dipendenti delle diverse imprese» (58) che potrebbe comportare un effetto di cd. accorpamento delle aree contrattuali «indotto dall'esistenza di norme di vincolo sociale rivolte a condizionare le parti in funzione dell'applicazione di un contratto collettivo unico per settore, diverso da quello eventualmente scelto dall'impresa e dai sindacati rappresentativi dei lavoratori dipendenti» (59).

Se, quindi, non erano mancati dubbi di contrarietà all'assetto costituzionale dell'art. 17, c. 13, come modificato nel 2000 (60), parte della dottrina aveva però osservato come la norma avesse, in conformità con la giurisprudenza comunitaria, l'effetto concreto di garantire «che la concorrenza tra le imprese di cui agli artt. 16 e 18 non faccia leva sul costo della manodopera temporanea messa a disposizione dai soggetti preposti alla fornitura di lavoro temporaneo portuale e, quindi, si chiede che sia i soggetti fornitori sia quelli utilizzatori concorrano alla determinazione del trattamento minimo dovuto ai lavoratori temporanei» (61) con l'idea che un comma contenuto all'interno di una norma regolativa del lavoro temporaneo non potesse che fare riferimento ad un «confronto mirato a realizzare una (auspicabile, ma non necessaria) convergenza di soluzioni negoziali in merito al trattamento applicabile ai lavoratori dipendenti o ai soci lavoratori che svolgono lavoro temporaneo portuale» (62).

Ed è probabilmente da tali considerazioni che l'interpretazione giurisprudenziale successiva, dichiarando viziata la nota ministeriale che aveva ritenuto di poter applicare il contratto collettivo a tutti i lavoratori delle imprese portuali, ha ritenuto di dover limitare il campo di applicazione al solo lavoro temporaneo (63).

---

quindi, le peculiarità proprie dei contratti di livello aziendale ed i diversi contratti applicati dalle imprese autorizzate ex art. 16)».

(58) E. Ghera, *Le c.d. clausole sociali: evoluzione di un modello di politica legislativa*, in *DRI*, 2001, 150.

(59) *Ivi*, 151.

(60) G. Proia, *Contrattazione collettiva e sostegno legale tra vincoli costituzionali e comunitari l'intervento*, in *Quaderni di Agens*, 2008, 55.

(61) A. Maresca, *Appunti preliminari su contrattazione collettiva e "liberalizzazione" dei servizi pubblici*, in *Quaderni di Agens*, 2001, 53.

(62) *Ibidem*.

(63) Tar Lazio 26.1.2004, n. 710 e Cons. Stato 22.6.2006, n. 3821.

Il successivo intervento modificativo operato dalla legge 24.12.2007 n. 247 è intervenuto sul comma 13 dell'art. 17 con la duplice finalità di chiarire come il «trattamento normativo e retributivo minimo inderogabile» fosse necessariamente previsto per tutti i lavoratori portuali contemplati dagli artt. 16, 17, 18 e 21 della l. n. 84/1994, evitando al contempo un eventuale contrasto con il principio di libertà sindacale di cui al primo comma dell'art. 39 della carta costituzionale.

A tal fine nella norma tuttora in vigore è stato, quindi, eliminato l'esplicito riferimento al contratto collettivo "unico", sostituito da un più generico riferimento al «vigente contratto collettivo nazionale dei lavoratori dei porti, e suoi successivi rinnovi, stipulato dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori, comparativamente più rappresentative a livello nazionale, dalle associazioni nazionali di categoria più rappresentative delle imprese portuali di cui ai sopracitati articoli e dall'Associazione porti italiani (Assoporti)».

Se qualche dubbio è stato avanzato anche in relazione all'attuale testo del comma 13 (64), altra parte della dottrina ritiene perfettamente coerente con il dettato costituzionale una norma che a tutta evidenza «contiene una clausola sociale» (65) la quale, come è stato condivisibilmente osservato, «non impone l'adozione di uno specifico contratto collettivo, ma esige essenzialmente il rispetto di determinati *standard* di tutela (ivi individuati), lasciando quindi impregiudicato il diritto delle imprese di applicare altri contratti collettivi di comparto, purché equipollenti sotto il profilo delle garanzie apprestate» (66).

La norma, quindi, si limiterebbe a garantire il rispetto di adeguati minimi di trattamento normativi e retributivi correlati a quanto stabilito dal contratto collettivo nazionale dei lavoratori dei porti stipulato da organizzazioni sindacali e imprenditoriali dotate di adeguata forza rappresentativa, senza però nulla imporre ai soggetti sindacali e imprenditoriali.

Se tale appare l'interpretazione costituzionalmente necessitata (67), si ha

(64) G. Proia, *op. cit.*, 58, perché il legislatore non si sarebbe «limitato a fare rinvio ai contratti collettivi esistenti (e, in futuro, stipulabili) per le categorie liberamente individuate dalle organizzazioni sindacali stipulanti, ma ha cristallizzato in modo autoritativo una specifica categoria merceologica (quella dei lavoratori portuali), impedendo alle organizzazioni sindacali di scegliere diversamente il campo di applicazione della propria azione contrattuale».

(65) S. Costantini, *Fronte del porto: lavoro, concorrenza, libera prestazione di servizi*, in *LD*, 2014, 178.

(66) M. Cunati, *Il lavoro portuale dopo l'attuazione del c.d. Protocollo Welfare*, in *DRI*, 2008, 217.

(67) Si tratta, d'altra parte, di problematiche che emergono ogni qual volta il legi-

però l'impressione che dalla norma emerga un ruolo del legislatore che tiene sicuramente conto delle dinamiche della contrattazione collettiva ma che evidenzia un concreto auspicio per un intervento il più possibile unitario da parte delle organizzazioni sindacali del settore portuale.

E, in effetti, dal primo contratto collettivo "unico" dei porti stipulato il 18.4.2001, e regolarmente rinnovato fino a quello attualmente in vigore del 18.11.2024 in scadenza alla fine del 2026, emerge un impegno delle parti sociali a prevedere un campo di applicazione piuttosto esteso, anche se non valido nei confronti di tutte le imprese che possono operare all'interno delle aree portuali.

Il Ccnl nazionale dei lavoratori dei porti stipulato da Assiterminal, Assologistica, Assoporti, Fise Uniport dal lato imprenditoriale e Filt-Cgil, Fit-Cisl e Uiltrasporti dal lato dei sindacati dei lavoratori si applica ai «rapporti di lavoro tra le imprese di cui agli articoli 16 e 18 della Legge n. 84/94 e successive modificazioni, le Autorità Portuali di cui all'articolo 6, i soggetti di cui all'articolo 17 comma 2 (imprese), comma 5 (agenzie) della predetta legge ed il personale da esse dipendente, ivi compresi i lavoratori e i soci lavoratori delle imprese di cui all'articolo 21 della richiamata legge».

Se tale riferimento copre sicuramente gran parte degli addetti alle operazioni portuali dipendenti di imprese concessionarie, autorizzate e fornitori di manodopera temporanea, restano, tuttavia, esclusi lavoratori dipendenti di altri soggetti che operano all'interno delle aree portuali con funzioni diverse.

Si pensi al caso degli agenti e dei mediatori marittimi, alle imprese di trasporto e spedizione, alle imprese di navigazione, ai dipendenti di imprese che svolgono servizi tecnico-nautici ancillari alla navigazione (pilotaggio, rimorchio, ormeggio, battellaggio), ai dipendenti di imprese di servizi generali

---

slatore prova a indicare minimi di trattamento da applicare in determinati casi, rinviando alla contrattazione collettiva. Si pensi a quanto emerso negli ultimi anni nell'ambito del cd. Codice Appalti con riferimento alla possibilità offerta dal comma 3 dell'art. 11, d.lgs. 18.4.2016 n. 50 agli operatori economici di utilizzare un differente contratto collettivo «purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente», su cui si vd. per tutti M. D'Onghia, M. Trimarchi, F. Di Noia, *La dimensione sociale degli appalti pubblici*, Cacucci, Bari, 2025 e M. Giaconi, *Il nuovo Codice e le tutele sociali dal punto di vista del giuslavorista. Verso un appalto pubblico socialmente sostenibile?*, in *RGL*, 2024, I, 52. O, ancora più di recente, a quanto previsto dall'art. 7, d.l. 30.4.2026 n. 62 conv. in l. 25.6.2026 n. 112 circa la determinazione del "salario giusto" secondo le previsioni dei contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni dei datori e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (in merito a cui si vd. U. Carabelli, *Il decreto lavoro 1 maggio (2026): salario giusto e salario sufficiente*, in *RGL Giurisprudenza online*, 2026, n. 5).

(pulizia, addetti a lavori tecnici di riparazione e supporto). Sono tutti casi in cui i contratti collettivi applicati sono diversi e normalmente correlati alle specifiche attività svolte.

6. — *Lavoro portuale e giusta retribuzione* — Entrando nel merito del contenuto del contratto collettivo nazionale di lavoro dei porti in vigore, firmato il 18.11.2024 ed in scadenza a fine 2026, è previsto un inquadramento dei lavoratori portuali basato su una classificazione in 7 livelli professionali per operai ed impiegati e 3 livelli per i quadri, con un orario normale di lavoro settimanale, distribuito su 5 o 6 giorni e salvo le ipotesi di flessibilità multiperiodale, di 38 ore per il personale con orario spezzato e di 36 ore per il personale turnista h24 e per il personale addetto al ciclo delle operazioni portuali appartenente ai soggetti autorizzati alla fornitura di lavoro temporaneo portuale ai sensi dell'art. 17 della legge n. 84/94.

Per quel che più precisamente concerne il trattamento economico retributivo, questo risulta costruito attorno a tabelle di retribuzioni minime conglobate, aumenti biennali di anzianità, un elemento distinto della retribuzione, un secondo elemento per il solo personale della categoria quadri e per quello di primo livello, la previsione di tredicesima e quattordicesima mensilità, maggiorazioni retributive nel caso di lavoro straordinario e notturno. Viene, poi, delegata alla contrattazione aziendale la possibilità di contemplare ulteriori erogazioni salariali variabili sulla base di obiettivi legati ad incrementi di produttività, di redditività, di qualità, di efficienza e di innovazione, anche alternativamente tra loro.

Sul piano della congruità dei trattamenti (68), prendendo a riferimento l'ultimo accordo di rinnovo per il periodo 2024-2026 ed il dicembre 2026 come ultimo aumento previsto (69), i minimi tabellari vanno da un minimo di 1.601 euro lordi per il settimo livello, a 2.388 euro lordi per il primo livello e fino a 2.851 euro lordi per il terzo livello quadri delle Autorità di Sistema portuale. Per il IV livello mediano di riferimento per gli aumenti contrattuali è previsto un valore pari a 1.955 euro lordi.

(68) Appare evidente che qualunque valutazione circa la congruità dei trattamenti economici da reddito da lavoro dipendente è necessariamente relativa, e non può tener conto della generale perdita del valore reale dei salari in Italia negli ultimi 30 anni.

(69) Oltre agli aumenti tabellari e dell'e.d.r. l'accordo prevedeva anche una cifra una tantum di 350 euro di aumento per tutti nonché interventi sulla previdenza sanitaria integrativa, sul *welfare* ed una rivalutazione degli scatti maturati di anzianità, così come una interessante e peculiare indennità a titolo di elemento di "anticipo del futuro rinnovo" da erogarsi nel caso il prossimo accordo di rinnovo 2027-2029 non dovesse essere raggiunto entro luglio 2027.

Ora, se ci si basa sui livelli dei minimi tabellari del contratto collettivo dei lavoratori portuali di dicembre 2008 (70) e sulle tabelle di rivalutazione monetaria costruite sugli indici dei prezzi al consumo per famiglie e imprese calcolati dall'Istat sembrerebbe che vi sia stata una sostanziale tenuta dei valori retributivi reali del 2026, tornata contrattuale che ha, in effetti, contribuito ad aumenti significativi sul piano economico.

I livelli retributivi del Ccnl dei lavoratori portuali sembrerebbero coerenti anche rispetto ai più diffusi contratti collettivi nazionali di lavoro attualmente in vigore, con valori sostanzialmente in linea con il Ccnl del settore commercio (71) anche se un poco inferiori rispetto a quanto previsto dal Ccnl del settore metalmeccanico (72).

In attesa del rinnovo che dovrebbe arrivare per la fine del 2026 una delle questioni su cui sembrerebbe ancora aperta la vertenza contrattuale concerne un problema, quello della quantificazione della retribuzione durante il periodo feriale, che da qualche anno ha riguardato diversi altri settori e che sembra aver raggiunto negli ultimi tempi anche il settore del lavoro portuale.

La questione è nota, prende il via dalla modalità con cui la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha ritenuto di dover interpretare la nozione di "ferie retribuite" di almeno quattro settimane contenuta nell'art. 7 della Direttiva n. 2003/88/Ce in materia di orario di lavoro ed investe direttamente il differente orientamento consolidatosi nella giurisprudenza italiana fin dagli anni '80 rispetto alla nozione di retribuzione parametro (73).

(70) Nel dicembre 2008 il salario tabellare era di 1.079,26 euro per il livello più basso, 1.656,01 per quello più alto e 1.337,96 per il IV livello mediano.

(71) Le tabelle del Ccnl Commercio in vigore, comprensive anche di e.d.r., a novembre 2026 prevedono 1.420,20 euro lordi per il livello più basso, 2.558 per quello più alto e 1.816,88 per quello mediano.

(72) Se il Ccnl Metalmeccanico 2021-2024 prevedeva per il 2024 un valore di 1.559,11 euro lordi per il livello più basso, 2.539,22 per quello più alto e 1.931,64 per quello mediano, con gli aumenti contenuti nel più recente rinnovo 2026-2028 sono previsti per il 2026 valori di 1.784,94 per il livello più basso, 2.907,01 per quello più alto e 2.211,43 per quello mediano.

(73) Sono le decisioni a Sezioni Unite della Suprema Corte nei primi anni '80 (Cass. 7.11.1981, n. 5887, S.U.; Cass. 13.2.1984, n. 1069, S.U.) ad aver operato un "superamento integrale della nozione di onnicomprensività di retribuzione parametro" (E. Grangoli, M. Corti, *La retribuzione*, in M. Persiani, F. Carinci (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, M. Marazza (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione*, Cedam, Milano, 2012, 1406) che ha portato la giurisprudenza a ritenere che «ai fini della determinazione della base di calcolo degli istituti indiretti (tredicesima mensilità, ferie, festività, ex festività soppresse e permessi retribuiti) non vige nell'ordinamento un principio di omnicomprensività» (Cass. 23.10.2020, n. 23366; Cass. 12.11.2018, n. 28937).

Il diritto a ferie retribuite contenuto nella Direttiva n. 2003/88/Ce, nonché espressamente sancito all'art. 31, par. 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea alla quale l'art. 6 Tue riconosce lo stesso valore giuridico dei Trattati (74), è stato fin dall'inizio interpretato dalla Corte di Giustizia come un principio particolarmente importante del diritto europeo a cui non si può derogare (75), la cui finalità è di consentire al lavoratore, da un lato, di riposarsi rispetto all'esecuzione dei compiti attribuitigli in forza del suo contratto di lavoro e, dall'altro, di beneficiare di un periodo di distensione e di ricreazione (76).

In particolare, secondo un consolidato e costante approccio interpretativo del giudice europeo, durante il periodo feriale il lavoratore deve percepire la retribuzione ordinaria al fine di mantenere, in occasione della fruizione delle ferie una situazione che, a livello retributivo, sia paragonabile ai periodi di lavoro (77).

Tale netta posizione della Corte di Giustizia Ue ha comportato un necessitato adeguamento da parte dei giudici italiani, ivi compresa la giurisprudenza di legittimità, secondo il cui ormai consolidato orientamento la retribuzione dovuta durante il periodo di godimento delle ferie annuali «comprende qualsiasi importo pecuniario che si pone in rapporto di collegamento all'esecuzione delle mansioni e che sia correlato allo *status* personale e professionale del lavoratore» (78).

La questione ha riguardato anche il lavoro marittimo, peraltro non rientrante nel campo di applicazione della Direttiva n. 2003/88/Ce ma in quello della parallela Direttiva n. 1999/63/Ce sull'organizzazione dell'orario di lavoro della gente di mare, nel cui caso è stato di recente affermato che «la retribuzione percepita durante il periodo di ferie per i lavoratori facenti parte della gente di mare deve essere calcolata in coerenza con la nozione europea di remunerazione delle ferie, in modo da garantire al lavoratore condizioni economiche paragonabili a quelle di cui gode quando esercita l'attività lavorativa, in virtù del riferimento alle ferie retribuite contenuto nella Direttiva

(74) C. Giust. 29.11.2017, C-214/16, *King*, punto 33.

(75) C. Giust. 20.7.2016, C-341/15, *Maschek*, punto 25, il cui orientamento era già chiaro anche con riferimento alla precedente Direttiva n. 93/104/Ce (C. Giust. 26.6.2001, C-173/99, *BECTU*, punto 43).

(76) C. Giust. 4.10.2018, C-12/17, *Dicu*, punto 27; C. Giust. 20.1.2009, C-350/06, *Schultz-Hoff*, punto 25.

(77) C. Giust. 13.12.2018, C-385/17, *Hein*, punto 32; C. Giust. 15.9.2011, C-155/10, *Williams*, punto 19; C. Giust. 16.3.2006, C-131/04, *Robinson-Steele*, punto 50.

(78) Cass. 9.9.2025, n. 24899; Cass. 27.9.2024, n. 25840; Cass. 26.6.2023, n. 18160; Cass. 30.11.2021, n. 37589; Cass. 17.5.2019, n. 13425.

1999/63/CE» (79), senza peraltro che la Suprema Corte abbia ritenuto necessario sollevare la questione innanzi al giudice europeo.

Per quel che, in particolare, concerne il lavoro portuale la questione della retribuzione feriale è stata di recente oggetto di alcune decisioni di merito, posto che l'art. 11 del Ccnl porti prevede che durante il periodo di ferie la retribuzione sia calcolata con riferimento ai soli istituti del minimo conglobato, aumenti periodici d'anzianità, eventuale superminimo e/o ad personam, e.d.r., indennità di funzione quadri.

Così nel luglio 2025 il Tribunale di Venezia ha deciso in favore di otto lavoratori dipendenti di un'azienda che gestisce un *terminal container* nel porto commerciale di Marghera che reclamavano il riconoscimento delle differenze retributive sulla retribuzione feriale correlate alle specifiche indennità previste dalla contrattazione collettiva di secondo livello e normalmente percepite nel corso dell'anno.

Rispetto alle richieste dei ricorrenti il Tribunale di Venezia ha, invero, limitato la propria decisione alle sole indennità di "effettiva presenza", di "cambio tuta" e al "premio gruista", ritenendo in ogni caso che sussista un vero e proprio diritto dei lavoratori portuali «alla retribuzione di ogni giorno di ferie calcolata sulla media dei compensi percepiti nei dodici mesi precedenti la fruizione delle ferie, a titolo sia di retribuzione fissa sia di retribuzione variabile legata all'esecuzione della prestazione e alla qualifica del singolo lavoratore con inclusione negli elementi variabili della retribuzione ai fini di tale calcolo, a far data dall'entrata in vigore degli accordi collettivi che le hanno rispettivamente previste» (80).

(79) Cass. 12.9.2025, n. 25120. Sul punto in dottrina si vd. già L. Giasanti, *op. cit.*, 237.

(80) T. Venezia 8.7.2025, n. 566. Di diverso avviso il Tribunale di Genova (T. Genova 4.7.2025, n. 487) che, ritenendo come non si possa parlare di un principio di identità di retribuzione ma soltanto più genericamente di retribuzioni "paragonabili" con la specifica finalità che il lavoratore non sia costretto a rinunciare alle ferie per convenienza economica, aveva respinto le richieste dei portuali. L'approccio interpretativo del giudice genovese è stato condivisibilmente criticato in dottrina (F. Ferraro, *Orientamenti in materia di retribuzione feriale in applicazione del CCNL dei lavoratori dei porti*, in *LPO* 16.7.2026) e non pare perfettamente in linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia ad una retribuzione feriale che deve «coincidere con la retribuzione ordinaria del lavoratore» (C. Giust. 15.9.2011, C-155/10, Williams, punto 21).

SFRUTTAMENTO RETRIBUTIVO NEL DIRITTO PENALE

di *Maura Ranieri*

SOMMARIO: 1. La paradossale evanescenza definitoria dello sfruttamento lavorativo. — 2. L'indice retributivo. Il primo parametro: la difformità retributiva rispetto alle previsioni contrattuali. — 3. L'indice retributivo. Il secondo parametro: la sproporzione rispetto al lavoro reso. — 4. Riflessioni conclusive (e in parte provvisorie).

1. — *La paradossale evanescenza definitoria dello sfruttamento lavorativo* — La problematica dello sfruttamento retributivo è storia antica, anzi antichissima, interessante da sviscerare tanto in una dimensione diacronica, quanto in una lettura sincronica nell'interazione delle diverse sfumature (giuridiche, sociali, economiche) che assume.

A ben vedere essa rappresenta il volto nefasto di quella questione retributiva, con cui condivide le medesime remote origini, presentata, a ragion veduta, come «la madre di tutte le questioni» (1), non foss'altro perché conduce in via immediata allo snodo centrale del rapporto di lavoro, ovvero la fisiologica disparità contrattuale tra le parti che si traduceva, *ab initio*, e si tradurrebbe ancora, senza interventi correttivi esterni, nella piena sottomissione, economica e quindi esistenziale, di un individuo ad un altro individuo.

Non è ovviamente questa la sede per sviluppare una riflessione di tal tipo, piuttosto, in coerenza con il corposo progetto di ricerca che ha sollecitato queste riflessioni, si analizzerà un'ipotesi specifica di rinvio legale alla retribuzione che, come noto, trova spazio attualmente in una norma di diritto penale.

Prima, però, al fine di inquadrare un fenomeno che, come si verificherà in conclusione, ha addentellati nelle evoluzioni più recenti della nostra materia e dell'ordinamento giuridico, pare opportuno svolgere qualche considerazione sullo sfruttamento lavorativo in genere e sulla disposizione penale di riferimento, vale a dire l'art. 603-*bis* c.p., per poi invece scandagliare, in maniera più approfondita, i due parametri richiamati dal cd. indice retributivo della disposizione penale.

(1) V. Bavaro, G. Orlandini, *Le questioni salariali nel diritto del lavoro, oggi*, in *RIDL*, 2021, 286.

Come noto, il tema dell'irregolarità del lavoro inteso in senso ampio, comprensivo dunque anche dell'irregolarità retributiva, è stato, per lungo tempo, orfano di una definizione normativa e, finanche, di un'univoca indicazione etimologica, sovrapponendosi espressioni variegate, a volte in modo interscambiabile, a volte con differenze prive però di qualsiasi fondamento giuridico: dal lavoro sommerso al lavoro nero, dal lavoro grigio al lavoro invisibile, giusto per citarne alcune.

È solo nel 2011 che il legislatore si spinge a fornire una definizione di sfruttamento lavorativo (2) sotto forma di fattispecie penale; una definizione, come si vedrà, sfuggente e ambigua che dà vita ad una fattispecie destinata a riproporre queste medesime caratteristiche, anche all'indomani della sua riformulazione operata nel 2016.

Queste criticità definitorie ricorrono nell'ordinamento sovranazionale. Basti pensare che, a livello internazionale non sussiste una nozione di sfruttamento e, men che meno, di sfruttamento lavorativo; semmai, ricorre un divieto di lavoro forzato la cui nozione, inoltre, si è dilatata nel corso del tempo ricomprendendo, oltre ai casi di lavoro imposto con violenza o altre modalità coercitive, «tutte quelle condizioni di lavoro in cui non sono rispettati i livelli minimi di tutela dei diritti fondamentali» (3). La situazione, poi, non pare migliorare nel contesto europeo in cui lo sfruttamento è menzionato in due occasioni: l'art. 2, lett. *i*) della Direttiva n. 2009/52/Ce, con un riferimento alle condizioni di particolare sfruttamento (4) e l'art. 2, par. 3, della Direttiva n. 2011/36/Ue che ingloba nella fattispecie dello sfruttamento, anche «il lavoro o i servizi forzati».

L'ordinamento giuridico, dunque, nella sua complessità non restituisce una nozione di sfruttamento lavorativo né, come si mostrerà a breve, offre una fattispecie penale dai contorni ben circoscritti ovvero costruita su solidi elementi costitutivi. Peraltro, una incertezza definitoria in relazione alla sud-

(2) In precedenza, il legislatore usa il concetto di sfruttamento solo in relazione ai lavoratori migranti; si vd. gli artt. 12, c. 3-*ter*, lett. *a)* e 22, comma 12-*bis* del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 su cui, tra i tanti, L. Calafà, *Migrazione economica e contratto di lavoro degli stranieri*, il Mulino, Bologna, 2012, spec. 161 ss.

(3) M. D'Onghia, *Riflessioni sul concetto giuridico di sfruttamento lavorativo*, in C. Faleri, F. Martelloni, M. Ranieri (a cura di), *Lo sfruttamento del lavoro tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, 57 ss.

(4) Ai sensi di questa previsione si intendono per tali «condizioni lavorative, incluse quelle risultanti da discriminazione di genere e di altro tipo, in cui vi è una palese sproporzione rispetto alle condizioni di impiego dei lavoratori assunti legalmente, che incide, ad esempio, sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana».

detta nozione è riscontrabile anche in altri ambiti del sapere, si pensi a quello sociologico (5), a quello economico (6) o a quello filosofico (7).

Il dato, per vero, non stupisce più oramai, risultando acclarato che lo sfruttamento è fenomeno fluido, destinato a presentarsi nelle forme più variegate (8) ma, soprattutto, trattasi di un'esperienza poliedrica che si è spinta sino all'elaborazione della figura giuridica dello sfruttamento intersezionale, utilizzando questa espressione come "una sorta di artificio più metodologico che retorico per trattare la questione dello sfruttamento" con un approccio, per l'appunto, multidimensionale (9).

Ma, come premesso, l'ordinamento ha introdotto, oramai da un quindicennio, una fattispecie giuridica, sotto forma di reato, che presenta plurime asperità interpretative e applicative, non sempre e non solo per responsabilità legislative: dall'individuazione del campo di applicazione alla definizione degli elementi costitutivi, sino alla qualificazione e all'interpretazione degli indici.

Per quanto concerne il primo profilo, a fronte di un orientamento giurisprudenziale che ammetteva la possibilità di applicare la fattispecie di reato al di là del recinto della subordinazione anche al lavoro autonomo (10), facendo leva peraltro proprio sull'interpretazione dell'indice retributivo, un'altra e molto discutibile pronuncia (11) restringe l'ambito di applicazione della fattispecie con un'argomentazione dalle fondamenta di argilla.

I giudici, in estrema sintesi, escludono l'applicazione dell'art. 603-*bis* c.p. a «categorie di lavoro che, avvalendosi di prestazioni intellettuali, esulano in radice dalla categoria dei lavori manuali» e fondano tale convinzione essenzialmente su questioni sistematiche e semantiche, cui si affianca un inane richiamo al divieto di interpretazione analogica nel settore penale.

---

(5) Per tutti R. Paraciani, *Gli ispettori del lavoro come* "street-level bureaucrats": *un approccio sociologico*, in *LD*, 2025, 430.

(6) Cfr. S. D'Acunto, *La controversa vicenda dello "sfruttamento" nella storia del pensiero economico*, in C. Faleri, F. Martelloni, M. Ranieri (a cura di), *op. cit.*, spec. 32 ss.

(7) C. Caprioglio, *Da* Nozick *al lavoro negli* sweatshop *del sud globale. Verso una teoria liberale dello sfruttamento*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, il Mulino, Bologna, 2025, 271 ss.

(8) M. D'Onghia, S. Laforgia, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica*, in *LD*, 2021, 238.

(9) L. Calafà, *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo*, in *LD*, 2021, 195.

(10) Cass. pen. 22.1.2024, n. 2573; esprime perplessità sul punto M. Ferraresi, *La giurisprudenza penale sullo sfruttamento del lavoro confonde proporzionalità e sufficienza della retribuzione*, in *DRI*, 2024, 478 ss.

(11) Cass. pen. 28.11.2024, n. 43662.

In verità, è stata ampiamente evidenziata l'insostenibilità di ciascuna di queste argomentazioni; basti pensare, in via esemplificativa, che esaltare il termine "manodopera" impiegato dal legislatore nella formulazione della previsione per riproporre la distinzione tra lavoro manuale e lavoro intellettuale è operazione oltremodo vetusta tanto sul piano empirico, quanto su quello giuridico (12).

Con riguardo agli elementi costitutivi della fattispecie, poi, i punti fermi appaiono veramente pochi. Così, ad esempio, per ciò che concerne l'approfittamento dello stato di bisogno, pur accreditandone il carattere autonomo e la non sovrapposizione con la condizione di vulnerabilità (13), continuano a prefigurarsi diverse accezioni di tale elemento che spaziano da una lettura precipuamente economica ad interpretazioni volte ad attribuire rilievo ad elementi concernenti le condizioni personali della vittima o il contesto in cui la stessa è collocata (14).

Con riferimento, invece, alle condizioni di sfruttamento, il legislatore si serve di indici sintomatici della condizione, relativi, per l'appunto, alla retribuzione erogata, al rispetto della normativa in materia di orario e riposi, di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro e, da ultimo, alla sussistenza di condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza o situazioni alloggiative che non siano degradanti.

Al di là dell'interpretazione, sempre complicata, dei singoli indici, preme segnalare che secondo l'orientamento più diffuso non si tratta di elementi costitutivi della fattispecie, bensì di criteri sintomatici e non tassativi. Inoltre, dalla redazione della disposizione si evince la sufficiente ricorrenza di uno solo dei suddetti indici al fine di integrare la condizione di sfruttamento, per quanto l'indagine empirica restituisca quasi sempre la sussistenza di due o più indici (15).

Ma, accantonando le criticità legate alla formulazione della previsione,

(12) Per una lettura critica della pronuncia si rinvia a C. De Martino, *Lo sfruttamento del lavoro intellettuale non è reato: alcune osservazioni critiche su una discutibile sentenza della Cassazione penale*, in *DRI*, 2025, 534 ss. e F. Vitarelli, *Lo sfruttamento del lavoro 'intellettuale'* ex *art. 603*-bis *c.p. tra connotazione semantica e tipo criminoso legale*, in *Labor,* 2025, 182 ss.

(13) Cfr. F. Vitarelli, *Vecchie e nuove forme di (sfruttamento del) lavoro: tra pregiudiziali socio-criminologiche e tendenze della prassi*, in *RGL*, 2025, I, 383 ss.

(14) Cfr. in proposito F. De Michiel, *Tra prevenzione e repressione: il contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato in agricoltura*, in *VTDL*, 2024, 934 e A. Donini, *Riflessioni giuslavoristiche sul reato di sfruttamento del lavoro nel diritto vivente*, in C. Faleri, F. Martelloni, M. Ranieri (a cura di), *op. cit*., 96 ss.

(15) Tra i tanti, sul punto, cfr. G.A. Recchia, *L'azione sindacale nel processo penale per sfruttamento del lavoro*, in *LD*, 2024, 313 ss. e A. Donini, *op. cit.,* 82 ss.

insistono, per vero, questioni più complesse, su cui si tornerà in chiusura di questo contributo, a partire dall'utilizzo esclusivo di una fattispecie penale per contrastare un fenomeno così diffuso, radicato e che, vale la pena anticipare, necessiterebbe di una strategia ben più complessa e articolata.

2. — *L'indice retributivo. Il primo parametro: la difformità retributiva rispetto alle previsioni contrattuali* — Come premesso, l'indagine si focalizzerà ora sul primo indice fissato dall'art. 603-*bis* c.p., ovvero il parametro di sfruttamento retributivo, peraltro più ricorrente nell'applicazione della disposizione tra quelli elencati dal legislatore. Tale indice si compone di due criteri, funzionali a saggiare lo sfruttamento salariale, entrambi, però, di formulazione non agevole, tanto da richiedere uno sforzo interpretativo meticoloso.

Ai sensi del primo, è necessaria «la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale».

Già l'*incipit* della disposizione è stato oggetto di un rimaneggiamento nella riforma della fattispecie di reato operata nel 2016; invero, la pregressa espressione della "sistematicità" della corresponsione difforme è stata sostituita dalla sua semplice "reiterazione".

Il dato non è per nulla irrilevante, poiché se la previsione originaria implicava, ai fini della sussistenza dell'indice, una continuità e cioè una ripetizione protratta nel tempo della condotta datoriale, oggi, invece, non è più necessaria l'erogazione di una paga costante ridotta «e nemmeno di un'abitualità, bastando una seconda retribuzione per superare la soglia della punibilità» (16). È, quindi, sufficiente la mera ripetizione della condotta per integrare, sotto questo specifico aspetto, la sussistenza dell'indice di sfruttamento.

Piuttosto, non vi è dubbio alcuno, che la reiterazione della condotta vada «riferita ad ogni singolo lavoratore, e non alla sommatoria di comportamenti episodici in danno di lavoratori diversi» e, ciò, «in quanto oggetto di tutela non è un bene collettivo, ma la dignità della singola persona» (17).

Per quanto concerne, invece, la "corresponsione" prevista dalla norma, i giudici insistono sulla effettività del compenso, al fine proprio di evitare ogni forma di elusione, come accade di frequente, ad esempio, nel lavoro agricolo con il ricorso a periodi artificiosi di disoccupazione per usufruire degli ammortizzatori sociali di categoria. Sicché, bisogna prendere in considerazione

(16) Cass. pen. 22.1.2024, n. 2573, cit.

(17) Così Cass. pen. 21.6.2024, n. 24577; in precedenza, si vd., Cass. pen. 11.11.2021, n. 45615 e Cass. pen. 22.12.2021, n. 46842.

le effettive somme dovute, non quelle realmente attribuite – «altrimenti paradossalmente andrebbe esente proprio il datore di lavoro che dopo aver ricevuto la prestazione non adempie ad alcuna dazione effettiva» – né, tantomeno, il compenso fissato con accordi illegittimi per occultare la sottoretribuzione (18).

Qualche riflessione più approfondita merita l'impiego del lemma "retribuzione", nel senso che, stante la complessità dell'obbligazione retributiva, diviene essenziale individuarne il contenuto.

Ebbene, è notorio che la giurisprudenza per lungo tempo ha ancorato l'individuazione dei salari *ex* art. 36 Cost. al trattamento minimo, ignorando di fatto l'evoluzione che dal trattamento minimo ha condotto al trattamento economico complessivo (Tec) (19). E infatti, come ampiamente indagato, il minimo costituzionale si esaurisce spesso nella paga base, nell'indennità di contingenza e nella tredicesima mensilità (20); del resto, anche nella recente esperienza delle delibere comunali in materia di salario minimo il riferimento ricorrente è essenzialmente al trattamento economico minimo (Tem), piuttosto che al Tec (21).

Quest'orientamento, come noto, è stato oggetto di aspre critiche (22), non solo per la discrezionalità insita nelle decisioni in assenza di un chiaro riferimento normativo ma, altresì, in ragione del progressivo arricchimento delle voci retributive, di modo che è inevitabilmente aumentato «lo scarto tra la retribuzione costituzionalmente "minima" e la retribuzione identificata dalle parti sociali come controprestazione del lavoro» (23).

La giurisprudenza sull'applicazione del 603-*bis* c.p., poi, contiene formule variegate e comunque ambigue, probabilmente anche in forza della comprensibile difficoltà dei giudici penali a maneggiare categorie lavoristiche. Talora, ad esempio, si fa riferimento in maniera interscambiabile alle nozioni di retribuzione e di paga oraria anche in un medesimo provvedimento (24),

(18) Cass. pen. 22.1.2024, n. 2573, cit.

(19) P. Albi, *Fra adeguatezza retributiva e salario minimo: è il lungo addio al contratto collettivo?*, in *ADL*, 2024, 358.

(20) G. Centamore, *La giusta retribuzione nell'art. 36 Cost. o i dilemmi del giudice*, in *RGL*, 2019, I, spec. 278.

(21) A. Lo Faro, *Autorità salariale, legge e contrattazione collettiva. Spigolature comparate*, in *RGL,* 2025, I, 475 ss.

(22) In generale, sul punto, P. Pascucci, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, in Aa.Vv., *La retribuzione. Atti del XIX Congresso nazionale di diritto del lavoro*, Palermo, 17-19 maggio 2018, Giuffré, Milano, 2019, 59 ss.

(23) V. Bavaro, G. Orlandini, *Le questioni salariali*, *op. cit.*, 298.

(24) Cfr., ad esempio, Cass. pen. 5.5.2023, n. 18931; Cass. pen. 1.7.2025, n. 24298.

utilizzando quindi un riferimento al trattamento retributivo minimo; altre volte invece, ma al momento molto più raramente, si richiama «tutto ciò che è dovuto per la prestazione lavorativa non solo come complessivo trattamento economico di base ma anche come indennità a vario titolo corrisposte per la prestazione» (25).

Ampliando lo sguardo agli interventi settoriali che si pongono in continuità con questo frammento di norma, è possibile riscontrare, seppur non sempre in modo chiaro e uniforme, la tendenza ad indicare un'altra strada rispetto a quella intrapresa per lungo tempo dalla giurisprudenza, così come ad una medesima conclusione si giunge indagando i più recenti interventi normativi di carattere generale.

Sul primo versante, è sufficiente richiamare già solo alcuni dei rinvii legali alla contrattazione collettiva, analizzati anche in questo volume, per scorgere questa tendenza, seppur nella varietà delle formule utilizzate. Così, ad esempio, il personale impiegato negli appalti di opere o servizi e nel subappalto ha diritto ad «un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello previsto» dalla fonte contrattuale (26); per i soci lavoratori di cooperativa il riferimento è ai «trattamenti economici complessivi non inferiori» a quelli fissati dai contratti collettivi (27); ancora, per i dipendenti del Terzo settore è accordato il diritto ad un «trattamento economico e normativo non inferiore» a quanto risultante dalla contrattazione collettiva (28).

Sul secondo versante, il recente d.l. 30 aprile 2026, n. 62, all'art. 7 dedicato al giusto salario e convertito, con modifiche, dalla legge 25 giugno 2026, n. 112, contiene un rinvio costante al trattamento economico complessivo, quale parametro indispensabile per l'individuazione del giusto salario.

Peraltro, proprio in sede di conversione si specifica che «Il trattamento economico complessivo di cui al comma 2 è costituito da tutte le voci retributive fisse e continuative, dirette, indirette e differite, definite dai contratti collettivi nazionali di lavoro di cui al medesimo comma 2, comprese le mensilità aggiuntive e le indennità fisse e continuative, nonché dalle prestazioni di welfare contrattuale spettanti alla generalità dei dipendenti e dagli eventuali altri istituti o indennità aventi valore economico, definiti dagli stessi contratti collettivi. Sono in ogni caso escluse le voci retributive discrezionali

(25) Cass. pen. 22.1.2024, n. 2573, cit.

(26) Così nell'art. 29, c. 1-*bis*, d.lgs. n. 276/2003 su cui, in questo volume, cfr. D. Marino.

(27) Cfr. l'art. 7, c. 4, d.l. 31 dicembre 2007, n. 248 conv. in l. 28 febbraio 2008, n. 31 su cui, in questo volume, S. Laforgia.

(28) Così ai sensi dell'art. 16, c. 1, del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, su cui, in questo volume, P. Saracini.

e variabili attribuite ai singoli lavoratori» (c. 4-*bis*, art. 7, comma inserito ad opera dell'art. 1, c. 1, l. n. 112/2026).

Si potrebbe quindi avallare un'interpretazione sistematica del lemma "retribuzione" impiegato dall'art. 603-*bis* c.p. in linea con gli altri rinvii legali ma, soprattutto, oggi con la previsione generale in materia di salario giusto.

Continuando nell'analisi del primo parametro, vi è da segnalare che il legislatore utilizza, ancora una volta, un'espressione poco definita, se non tecnicamente impropria, allorquando specifica che ciò che integra la sussistenza dell'indice è, tra l'altro, la "palese difformità" della retribuzione corrisposta rispetto a quella fissata dall'autonomia collettiva. Ora, si è osservato che il discorso sulla questione salariale è decisamente condizionato dall'aggettivo qualificativo impiegato (29); nel caso del 603-*bis* c.p., come già posto in risalto, «verrebbe da chiosare, ad un aggettivo si aggiunge un avverbio che non concorre a fare chiarezza, anzi» (30).

E invero, continuando a sfogliare i repertori giurisprudenziali, ricorrono le locuzioni più differenti che ne evidenziano una lettura oltremodo elastica (31) e, nuovamente, a forte rischio di discrezionalità interpretativa. Così, a volte si quantifica la difformità palese in maniera numerica in relazione al caso specifico (32), altre volte si impiegano formule più vaghe (33), più raramente si cerca di introdurre un criterio interpretativo generale ma non meno generico, allorquando ad esempio si precisa che affinché sussista "palese difformità" vi deve essere «un tale scollamento dalle operazioni collettive da far ritenere che una reale rappresentanza sindacale non l'avrebbe mai accolta» (34).

Da ultimo, il parametro in esame rinvia, quale termine di raffronto per verificare lo sfruttamento lavorativo, a quanto fissato «dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresen-

(29) V. Bavaro, *«Adeguato», «sufficiente», «povero», «basso», «dignitoso»: il salario in Italia tra principi giuridici e numeri economici*, in *RGL*, 2023, I, 510.

(30) Si consenta il rinvio a M. Ranieri, *Interconnessioni tra minimi salariali e sfruttamento del lavoro*, in V. Nuzzo, E. Raimondi (a cura di), *Liber amicorum per Valerio Speziale*, Cacucci, Bari, 2025, 885 ss.

(31) C. Cucinotta, *Prospettive di riforma del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in *DRI*, 2023, 1003.

(32) Così, ad esempio, i giudici riscontrano una paga oraria pari a 1,19 euro per una giornata lavorativa dalle 5.30 alle 18.00 e in assenza di riposi settimanali, cfr. Cass. pen. 2.8.2023, n. 33889.

(33) Ricorre, ad esempio, la formula di retribuzioni nettamente o di gran lunga inferiori rispetto a quelle previste dai contratti collettivi, cfr. Cass. pen. 5.6.2025, n. 21531.

(34) Cass. pen. 22.1.2024, n. 2573, cit.

tative a livello nazionale». La formula impiegata genera, invero, non poche perplessità.

Innanzi tutto, si rimanda indifferentemente alla contrattazione di primo o di secondo livello. Se ciò è comprensibile in considerazione dell'esigenza di prestare attenzione a quei settori merceologici, come l'edilizia o l'agricoltura, in cui il livello territoriale assume particolare importanza nella determinazione dei salari, al contempo, non si può fare a meno di registrare l'ennesimo tentativo di equiparazione dei livelli contrattuali che contrassegna, oramai da tempo e in modo sempre meno strisciante, il nostro sistema di relazioni industriali.

Per quanto, poi, il rinvio alla fonte contrattuale non possa che essere apprezzato nell'ottica della sua funzione di "autorità salariale", non si può fare a meno di annotare una duplice deviazione rispetto al modello tradizionale. A ben vedere, nella descrizione dell'indice retributivo il legislatore tralascia due elementi fondamentali nella prospettiva ordinamentale del nostro sistema, ovvero, per un verso, il riferimento alla categoria e, per altro verso, il richiamo all'elemento comparativo ai fini della selezione della maggiore ed effettiva rappresentatività.

Queste distonie creano enormi problemi sul piano applicativo: difatti nelle pronunce ricorrono le formule più varie che spaziano dal "contratto di settore" a quello di categoria o, in termini ancora più generici, al "contratto applicato" a quello "di riferimento"; non è dunque facile comprendere quale percorso venga seguito per l'individuazione del contratto collettivo. Questa confusione alimenta il rischio di discrezionalità ed è ascrivibile, oltre che ad una formulazione legislativa infelice, anche al fatto che nella maggior parte dei casi la questione non è oggetto di contestazione nei giudizi di merito «o che la stessa eccedi(*a*) i limiti concernenti l'oggetto del giudizio di Cassazione» (35).

Anche in questo caso, però, è possibile sopperire alle criticità insite nella redazione della disposizione ricorrendo alle soluzioni offerte dall'interpretazione sistematica.

Nelle altre ipotesi di rinvio legale alla contrattazione, difatti, il legislatore usa formule più complete. Così, ad esempio, con riguardo ai lavoratori impiegati negli appalti o nei subappalti si richiama «il contratto collettivo nazionale e territoriale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicato nel settore e per la zona strettamente connessi con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto» (art. 29, c. 1-*bis*, d.lgs. n. 276/2003). Per i

(35) A. Donini, *op. cit.,* 90 ss.

lavoratori soci di cooperativa si rinvia ai «contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria» (art. 7, c. 4, d.l. 31 dicembre 2007, n. 248 conv. in l. 28 febbraio 2008, n. 31) e, sempre in via esemplificativa, per i dipendenti dei vettori aerei e delle imprese che operano sul territorio italiano il riferimento è al «Contratto Collettivo Nazionale del settore stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale» (art. 203, c. 1, d.l. 19 maggio 2020, n. 34 conv. in l. 17 luglio 2020, n. 77).

Più di recente, poi, nella determinazione del giusto salario, e quindi in una dimensione di carattere generale, il legislatore esplicita il riferimento ai «contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro» e, in caso di settori non coperti dalla contrattazione, lo stesso rinvia alle previsioni del «contratto collettivo nazionale di lavoro, stipulato dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, il cui ambito di applicazione sia maggiormente connesso all'attività effettivamente esercitata dal datore di lavoro, tenuto conto del settore e della categoria produttivi di riferimento nonché dell'attività principale o prevalente esercitata, e della dimensione e della natura giuridica del datore di lavoro» (rispettivamente cc. 2 e 4 dell'art. 7, d.l. 30 aprile 2026, n. 62 per come modificati dall'art. 1, c. 1, l. n. 112/2026).

Un'interpretazione che, peraltro, risulta più coerente con la tradizione dell'assetto nazionale di relazioni industriali, posto che, come risaputo, il «nostro sistema sindacale di fatto […] è fondato proprio sulla selezione dei soggetti sindacali sulla base della loro rappresentanza» (36), pur nella consapevolezza di tutte le asperità che, in assenza nuovamente di una presa di posizione legislativa, insistono sulla nozione di rappresentatività e sulla sua misurazione.

3. — *L'indice retributivo. Il secondo parametro: la sproporzione rispetto al lavoro reso* — Il secondo parametro dell'indice retributivo descritto dall'art. 603-*bis* c.p. precisa che la retribuzione corrisposta non deve "comunque" risultare «sproporzionat(a) rispetto alla quantità e alla qualità del lavoro prestato».

Il criterio così formulato riecheggia in modo immediato quella parte

(36) M. Delfino, *La recente giurisprudenza della Cassazione in materia di salario minimo, ovvero alla ricerca della soglia perduta*, in *DLM*, 2023, 549.

dell'art. 36 Cost. relativa alla fissazione del principio di proporzionalità nella determinazione del *quantum* retributivo che, congiuntamente al principio della sufficienza, consente, come risaputo, di accordare alla retribuzione la duplice funzione corrispettiva e sociale.

Il parametro, a ben vedere, non pone particolari problematiche sul piano interpretativo; piuttosto, oggetto di peculiare interesse diviene il rapporto tra i due criteri, anche in ragione dell'espressione che ne costituisce *trait d'union*, vale a dire quel "o comunque" che potrebbe prestarsi a diverse letture e quindi ad un utilizzo equivoco.

Tuttavia, però, e al di là delle tesi che potrebbero avanzarsi nell'uno o nell'altro caso, pare opportuno sciogliere il nodo interpretativo affidandosi a quella lettura unitaria che fa leva sulla complementarità dei parametri, posto che «in astratto una retribuzione di per sé quantitativamente e qualitativamente proporzionata potrebbe non essere sufficiente, così come, per converso, una retribuzione sufficiente potrebbe non essere proporzionata» (37).

In ogni caso, nella giurisprudenza penale è possibile riscontrare una interpretazione ampia del parametro della proporzionalità, giacché non sono mancate occasioni in cui i giudici precisano che ai fini della sussistenza dell'indice retributivo con riguardo alla proporzionalità, si è «tenuto conto delle effettive mansioni svolte, delle condizioni di lavoro, dell'orario lavorativo, dell'assenza di pause, di riposi, di ferie, tale che la retribuzione corrisposta si riveli non commisurata alla prestazione resa dal lavoratore che versi in stato di bisogno» (38).

Vi è, poi, da porre in evidenza come il recente dibattito sull'applicazione dell'art. 36 Cost. scaturito da talune pronunce della Corte di Cassazione civile abbia avuto delle ripercussioni anche nell'applicazione dell'art. 603-*bis* c.p.; per quanto, come opportunamente notato, non sia stata questa l'unica condizione che ha concorso a togliere dal «*freezer*, costruito a metà del secolo scorso da giudici e parti sociali», quella parte dell'art. 36 Cost. «più appartenente alla sfera politica in senso ampio» ovvero «la garanzia di un minimo retributivo da fissare secondo parametri sottratti alle oscillazioni del prezzo del lavoro sul mercato» (39).

Il riferimento è al noto sestetto dell'ottobre del 2023 (40) con cui la

(37) P. Pascucci, *op. cit.*, 87.

(38) Cass. pen. 17.3.2025, n. 10482.

(39) Avrebbero altresì concorso la direttiva europea e il dibattito italiano sul salario, così L. Zoppoli, *La retribuzione degli italiani tra Scilla (sistema giuslavoristico sempre più sbilanciato) e Cariddi (sistema di sicurezza sociale sempre più affamato). Riflessioni intorno a salari adeguati e minimale retributivo*, in *RDSS*, 2025, 40.

(40) Il riferimento è a Cass. 2.10.2023 n. 27711; Cass. 2.10.2023, n. 27713; Cass.

Cassazione, oltre a ribadire che la nozione di remunerazione della prestazione non come prezzo di mercato, ma come salario sufficiente, «non è interamente rimessa all'autodeterminazione delle parti individuali né dei soggetti collettivi», rinsalda la lettura unitaria dei requisiti di sufficienza e proporzionalità che, quindi, si integrano l'un con l'altro, sono «gerarchicamente sovraordinati alla legge e alla stessa contrattazione collettiva ed (hanno) contenuti […] che preesistono e si impongono dall'esterno nella determinazione del salario».

Ancora, e in estrema sintesi, il giudice, chiamato ad attuare l'art. 36 Cost., deve fare riferimento, in prima battuta, alla retribuzione fissata dai contratti collettivi nazionali di categoria, fermo restando, però, che può motivatamente discostarsene qualora il trattamento fissato contrasti con i due principi costituzionali e ciò anche nell'ipotesi in cui il rinvio ai contratti collettivi, giust'appunto, sia contemplato in un atto normativo, posto che l'autorità giudiziaria deve sempre fornire un'interpretazione costituzionalmente orientata.

In quest'ottica il giudice può ricorrere, a fini parametrici, al *quantum* retributivo fissato nei contratti collettivi di settori affini e per analoghe mansioni e, nell'ambito dei poteri accordati dall'art. 2099, c. 2, può servirsi di indicatori economici e statistici, così come del resto suggerito dalla Direttiva n. 2041 del 19 ottobre 2022.

In continuità con questa presa di posizione della giurisprudenza civile si è mossa anche la giurisprudenza penale nel dare attuazione alla disposizione in materia di sfruttamento retributivo.

Già, ad esempio, il Tribunale di Milano nella sua incessante applicazione dell'art. 603-*bis* c.p. si è servito delle pronunce della Cassazione civile (41), ma la stessa Cassazione penale, pur senza alcun richiamo esplicito, si è mossa nella medesima direzione. Così, in una pronuncia di un paio di anni fa i giudici, dopo aver messo in relazione quanto stabilito dall'indice di sfrutta-

2.10.2023 n. 27769; Cass. 10.10.2023, n. 28320; Cass. 10.10.2023, n. 28321 e Cass. 10.10.2023, n. 28323. Tra i tanti commenti cfr. G. Bronzini, *Il contributo della corte di Cassazione per risolvere il tema dei "salari indecenti"*, in *LDE*, 2023, 1 ss.; M. Delfino, *op. cit.,* 548 ss.; A. Lassandari, *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, in *RGL*, 2023, I, 531 ss.; P. Saracini, *Giudice, contrattazione e retribuzione: l'ennesima "istantanea" della debolezza del sistema sindacale di fatto*, in *RIDL*, 2023, 688 ss.; L. Zoppoli, *Il salario minimo legale: un vecchio nodo che viene al pettine in modo sbagliato*, in *LDE*, 2023, 1 ss.; P. Albi, *op. cit.*, 356 ss. e G. Orlandini, *La via giurisdizionale al salario minimo*, in *LD*, 2025, 113 ss.

(41) Cfr. I. Alvino, O Razzolini, *L'effetto "Storari": primi bilanci e prospettive*, in I. Alvino, O. Razzolini (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro nelle filiere. Analisi interdisciplinare a partire dalle indagini della Procura della Repubblica di Milano*, in *Quaderni della Fondazione Giacomo Brodolini*, 2025, 10.

mento *ex* art. 603-*bis* c.p. con i principi costituzionali in materia retributiva, precisano che «la proporzione tra l'obbligazione retributiva e la qualità e quantità del lavoro prestato […] deve essere mantenuta anche quale metro della difformità e deve prevalere 'comunque' anche su una contrattazione collettiva che ipoteticamente non l'abbia rispettata». E ciò in quanto «l'autonomia delle parti sociali non può […] derogare al principio della retribuzione quale soglia minima di dignità umana e sociale, personale e familiare, espressione degli artt. 2, 3, 4, 36 e 41 Cost.» (42).

In generale, comunque, l'orientamento dettato dalla presa di posizione della Cassazione civile è stato oggetto di un corposo dibattito e di variegate riflessioni.

In primo luogo, è evidente che tale modello amplifica, ancora una volta, i rischi di discrezionalità e incertezza, non solo, come si vedrà a breve, per il percorso e i criteri indicati (43) dai giudici stessi ma, in una prospettiva più ampia, per inserirsi in una fase storica e giuridica, peraltro sempre più lunga, in cui «il fenomeno della instabilità degli orientamenti giurisprudenziali» (44) si è molto accentuato.

Quanto, per l'appunto, agli indici interni ed esterni al sistema contrattuale utilizzati ai fini della determinazione della retribuzione conforme al dettato costituzionale, è condivisibile l'opinione volta ad apprezzare il rinvio agli indicatori utilizzati a livello internazionale, impiegati anche dalla Direttiva n. 2022/2041/Ue, mentre più problematico appare il richiamo ad altri parametri come, ad esempio, quello delle prestazioni assistenziali e, soprattutto, la soglia Istat di povertà assoluta (45). In particolare, l'impiego di questo criterio se evidenzia «la drammaticità della questione salariale in Italia», reca in sé il forte rischio, stante la sua inevitabile declinazione al plurale, di legittimare trattamenti «differenziati non solo su base territoriale […] ma anche nello stesso territorio e perfino nella stessa azienda», aprendo la strada ad un'in-

(42) Cass. pen. 22.1.2024, n. 2573, cit. su cui si vd. il commento critico di M. Ferraresi, *op. cit*., 484 secondo cui, ad esempio, i giudici sovrappongono e confondono «la proporzionalità (criterio "interno" alla prestazione, correlato alla quantità e qualità del lavoro svolto, il quale non è quantificabile se non attraverso la negoziazione) con la sufficienza (parametro "esterno", dipendente da variabili esistenziali e sociali)»; pertanto sostenere che la retribuzione conforme al contratto di settore sia comunque sproporzionata, ai sensi dell'art. 603-*bis* c.p., poiché inferiore alla soglia di povertà, non è corretto posto che «quest'ultima rappresenta, appunto, un criterio di valutazione della sufficienza».

(43) Con riguardo specifico agli indici impiegati cfr. V. Bavaro, G. Orlandini, *Introduzione*, in *RGL*, 2023, I, 508.

(44) V. Speziale, *Il declino della legge, l'ascesa del diritto giurisprudenziale e i limiti all'interpretazione giudiziale*, in *Costituzionalismo.it*, 2018, 184.

(45) G. Orlandini, *op. cit*., *passim*.

quietante, quanto implausibile «individualizzazione del diritto alla retribuzione costituzionalmente equa» (46).

Ancora, per quanto sia condivisibile l'affermazione secondo cui ogni contratto collettivo deve essere verificabile circa la determinazione del *quantum* retributivo, non vi è alcuna chiarezza in ordine a quale sia o potrebbe essere un "minimo idoneo" rispetto all'art. 36 Cost. (47); vale a dire che di fatto la Cassazione non dice (e presumibilmente non può farlo) «quali siano i parametri per individuare la retribuzione giusta nel mercato del lavoro giacché una simile risposta richiede un intervento […] della legge nel suo intreccio […] con l'autonomia collettiva e dentro la cornice euro-unitaria tracciata dalla […] direttiva sul salario minimo» (48). Piuttosto, ancora una volta, i giudici perdono l'occasione di discostarsi da quell'orientamento diffuso che, come già evidenziato, individua la retribuzione conforme a Costituzione nel trattamento minimo, piuttosto che in quello complessivo (49).

Infine, perplessità ben maggiori sono state manifestate in ordine al potere dell'autorità giudiziaria di disattendere il dettato normativo qualora non sia conforme ai principi costituzionali, precisando che «l'interpretazione conforme non può arrivare […] fino al punto di stravolgere la lettera della legge» (50).

In ogni caso, al di là dei punti di forza e di debolezza del ragionamento messo in campo dai giudici della Cassazione e al di là, altresì, delle critiche più o meno serrate ad esso rivolte, vi è il dato inconfutabile che anche questo orientamento come, per vero, l'intero sistema del diritto sindacale e del lavoro dovrà fare ora i conti con i precetti di indiscutibile novità introdotti in materia di giusto salario dal d.l. n. 62/2026 per come modificato in sede di conversione.

4. — *Riflessioni conclusive (e in parte provvisorie)* — In chiusura di questo contributo si intende svolgere qualche osservazione generale su due tematiche che, seppure dall'analisi di un frammento di disposizione, emergono in modo evidente e urgente a riprova, ove mai fosse necessario, della fondatezza di quell'insegnamento che induce a scrutare il singolo e specifico problema nella prospettiva dell'intero sistema, avallando la costante integrazione tra pensiero problematico e pensiero sistematico (51).

(46) G. Orlandini, *op. cit.*, 117 ss.

(47) A. Lassandari, *op. cit.*, 544-545.

(48) P. Albi, *op. cit.*, 365.

(49) In tal senso anche G. Orlandini, *op. cit.*, 125.

(50) M. Delfino, *op. cit.*, 557.

(51) L. Mengoni, *Problema e sistema nella controversia sul metodo giuridico*, in *Id.*, *Diritto e valori*, il Mulino, Bologna, 1985.

Si tratta, con maggior precisione, per un verso della questione salariale in senso ampio e, per altro verso, dell'impiego sempre più marcato del diritto penale a scapito del diritto del lavoro e, più in generale, di ogni altro ramo dell'ordinamento giuridico.

Quanto alla prima tematica, il dibattito che da anni la accompagna deve ora fare i conti con la novità rappresentata dall'individuazione del giusto salario *ex* art. 7, d.l. n. 62/2026 il cui *iter* normativo rende, allo stato, provvisoria qualsiasi considerazione.

Come noto, per lungo tempo si è molto discusso non tanto, o non solo, su "cosa sia" retribuzione, quanto su "chi" e "come" fosse deputato ad individuare il salario nel prisma costituzionale (52). Un confronto che si incastonava in un contesto poco confortante, segnato da una significativa debolezza del sistema sindacale di fatto e da una irrisolta e sempre più acuta condizione di crisi della rappresentanza, sicché non stupisce che sia stata intrapresa la strada alla determinazione giudiziale del giusto salario che, per quanto anomala, ha risposto, a sua volta, ad anomalie e disfunzioni che contrassegnano il sistema italiano nel quadro giuridico europeo (53).

Il recente provvedimento legislativo interviene in maniera importante sulla questione salariale, perciò, pur tralasciando al momento ogni approfondimento in proposito, pare opportuno accennare a qualche punto di forza che già emerge ad una prima lettura delle disposizioni approntate ma, altresì, a qualche elemento di debolezza.

Sul primo versante, non può che essere apprezzato l'*incipit* dell'art. 7 secondo cui «La contrattazione collettiva costituisce, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 36 della Costituzione, lo strumento per la determinazione del salario giusto […]». Ciò, da un lato, rimarca il ruolo centrale della disposizione costituzionale, per vero mai messo in discussione nell'applicazione giurisprudenziale e, dall'altro lato, rinsalda la funzione dell'autonomia collettiva quale autorità salariale, muovendosi lungo la traiettoria della integrazione delle fonti in materia, da sempre auspicata da più parti.

Inoltre, come già emerso in precedenza, il legislatore eleva il trattamento economico complessivo a parametro di riferimento nella determinazione del giusto salario, sciogliendo un nodo per troppo tempo irrisolto, anche dalla giurisprudenza. Certo, continua a notarsi una grande assenza, ovvero un mancato intervento normativo in materia di misurazione della rappresentanza, che appare sempre meno rinviabile tanto, per l'appunto, da costituire un elemento di debolezza della recente iniziativa governativa.

(52) V. Bavaro, *op. cit.*, 510-511.

(53) Così, G. Orlandini, *op. cit.,* 113.

Per quanto concerne invece la seconda questione, preme innanzitutto accennare, più che ai limiti, pure copiosi, che la formulazione dell'art. 603-*bis* c.p. e la sua applicazione recano in sé, alla oggettiva impossibilità di far rientrare nella fattispecie penale ogni ipotesi e/o forma di irregolarità lavorativa con la conseguenza, a tratti paradossale ma propria della reazione penale, che il sistema reprima le forme di grave sfruttamento ma resti di fatto inerme dinnanzi a tutti quei casi non riconducibili al reato introdotto. Né, tantomeno, pare apprezzabile la strada battuta di recente, e sempre nell'ambito penale, sicché laddove i giudici ritengano, peraltro a volte in materia discutibile, che non vi siano gli estremi per l'applicazione dell'art. 603-*bis* c.p. ricorrono al reato di estorsione, affermando che integra tale delitto la condotta di coloro che, pur potendo intervenire sul rinnovo di contratti a tempo determinato di lavoratori di una cooperativa, «per costringere questi ultimi a soddisfare richieste illecite, minacci di interferire negativamente sulla decisione di rinnovare tali contratti, senza che ciò trovi alcuna giustificazione sul piano delle scelte aziendali» (54).

Peraltro, persiste un'altra delle criticità generali insite nell'impiego della fattispecie penale, vale a dire l'effettività della tutela accordata al lavoratore sfruttato. Invero, al di là della possibilità di attivare taluni strumenti di più recente introduzione, si pensi al controllo giudiziale delle imprese, di fatto la protezione del lavoratore è subordinata alla sua costituzione quale parte civile nel processo penale: condizione, come pare evidente, per nulla agevole per lavoratori che spesso sono soggetti molto vulnerabili, con enormi difficoltà di accesso alla giustizia (55).

Ma, più in generale, emerge chiaramente la preoccupante tendenza dell'epoca corrente ovvero un impiego spregiudicato e strabordante da parte del legislatore del diritto penale. È notoria la relazione tumultuosa che da sempre intercorre tra il diritto penale e il diritto del lavoro, tale da determinare frequenti e non sempre lineari intersezioni (56). Oggi però assistiamo ad un fenomeno ben diverso e cioè la vera e propria erosione, se non occupazione, di spazi regolativi ad opera del diritto penale e a scapito di ogni ramo dell'ordinamento giuridico.

L'ossessione securitaria (57) che imperversa oramai da anni in alcuni

(54) Così Cass. pen. 28.11.2024, n. 43662, cit. riprendendo Cass. pen. 18.1.2024, n. 11123.

(55) M. D'Onghia, S. Laforgia, *op. cit*., 248.

(56) Si consenta il rinvio a M. Ranieri, *Mafie, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, spec. 242 ss.

(57) V. Manes, *L'ossessione securitaria*, in *Dirittodidifesa.ue*, 2025.

Paesi, tra cui il nostro, si traduce in provvedimenti normativi ispirati a quel populismo penale, diretta filiazione delle più ampie direttrici populiste in atto, che si concretizza nell'uso «demagogico e congiunturale del diritto penale», volto ad alimentare sentimenti di paura per capitalizzare consenso elettorale attraverso l'adozione di «politiche e misure illiberali tanto inefficaci alla prevenzione della criminalità quanto promotrici di un sistema penale disuguale e pesantemente lesivo dei diritti fondamentali» (58). Basta ricordare, da ultimo, i cd. decreti "sicurezza" ovvero il d.l. 11 aprile 2025, convertito nella l. 9 giugno 2025, n. 80 e la sua infelice prosecuzione ovvero il d.l. 24 febbraio 2026, n. 23, convertito nella l. 24 aprile 2026, n. 54 di netta matrice repressiva che intaccano diritti fondamentali, si pensi tra tutti alla libertà di manifestazione del pensiero.

Di fatto, assistiamo, troppo spesso inermi, ad un'esaltazione del valore della sicurezza che pone almeno un duplice problema alla tenuta dell'assetto democratico.

Da un lato, invero, il concetto di sicurezza, agitato come una clava piuttosto che maneggiato come un rasoio (59), è declinato in termini esclusivamente repressivi, disconoscendo invece quella teorica della sicurezza innestata sull'attribuzione, sul riconoscimento e sull'efficacia dei diritti (60). Dall'altro lato, e contestualmente, assistiamo ad una sistematica prevalenza di questo principio rispetto agli altri valori costituzionali; di modo che il legislatore (ma non solo lui), soprattutto nella sua veste sempre più frequente di esecutivo che legifera esautorando il Parlamento, mina in maniera a dir poco preoccupante quella tecnica e quel metodo del bilanciamento tra principi e diritti costituzionali su cui si fonda, a Costituzione invariata, il nostro sistema democratico.

(58) L. Ferrajoli, *Il populismo penale nell'età dei populismi politici*, in *Questione Giustizia*, 2019, 79 ss.

(59) A. Schiavello, *Un diritto fondato sulla «sfiducia». Riflessioni sparse intorno al d.l. «sicurezza»*, in *RGL*, 2025, I, 341.

(60) A. Baratta, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in M. Palma, S. Anastasia (a cura di), *La bilancia e la misura. Giustizia, sicurezza, riforme*, Franco Angeli, Milano, 2021, spec. 21.

IL CONTRASTO AL *DUMPING* SALARIALE NEGLI APPALTI PRIVATI: L'ART. 29, COMMA 1-*BIS*, D.LGS. N. 276/2003

di *Donato Marino*

SOMMARIO: 1. Premessa introduttiva: il *dumping* contrattuale negli appalti privati. — 2. L'art. 29, c. 1-*bis*, d.lgs. n. 276/2003: un inquadramento sistematico. — 3. Sulle questioni di legittimità costituzionale della norma. — 4. I problemi applicativi: dalla individuazione del contratto *leader*… — 4.1. …alla valutazione di equivalenza nella comparazione. — 5. L'"utilizzo strategico" dell'art. 29 in sede giudiziale: un primo (importante) intervento della giurisprudenza. — 6. Il rapporto tra l'art. 29 e il Decreto Primo Maggio. — 7. Qualche considerazione conclusiva *de iure condendo*.

1. — *Premessa introduttiva: il* dumping *contrattuale negli appalti privati* — Nel corso dell'ultimo trentennio si è assistito a un processo di progressiva disarticolazione dell'impresa (1), la quale ha avvertito sempre più l'esigenza di esternalizzare, soprattutto mediante il ricorso all'appalto, segmenti della produzione, nell'esercizio della libertà di iniziativa economica privata tutelata dall'art. 41, c. 1, Cost., intesa come «libertà dei privati di organizzare l'attività produttiva e, quindi, […] di decidere che *cosa* produrre, *come* produrre, *dove* produrre» (2) (corsivi miei), restando preclusa, peraltro, la possibilità di sindacare nel merito la scelta imprenditoriale (3).

La «frammentazione» (4) organizzativa dell'impresa, agevolata, a partire dai primi anni duemila, da un legislatore troppo incline ad assecondare le "ragioni della flessibilità" e divenuta, oramai, un fenomeno strutturale del nostro sistema, ha inevitabilmente avuto ricadute negative sulla qualità del mercato del lavoro e sui livelli di tutela, economica e normativa, riservati ai

(1) Sul punto cfr. il recente contributo di I. Alvino, *Articolazioni dell'impresa e rapporti di lavoro*, in *DML*, 2026, 75 ss.

(2) F. Galgano, *sub art. 41 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1982, tomo II, 4.

(3) In tal senso si vd. I. Alvino, *Il livello dei trattamenti negli appalti privati alla luce del nuovo art. 29, co. 1* bis*, d.lgs. n. 276/2003*, in *DLM*, 2025, 42, che richiama Cass. 7.12.2016, n. 25201.

(4) Così V. Bavaro, *Frammentazione organizzativa e* dumping *contrattuale: problemi e soluzioni nella catena degli appalti privati*, in *MGL*, 2025, 661, in polemica con P. Ichino che, nell'ambito del convegno annuale dell'AIDLaSS del 1999, preferì parlare di «segmentazione del processo produttivo», locuzione, quest'ultima, dall'accezione neutra, se non positiva, a differenza di quella – in chiave negativa – utilizzata da Bavaro.

lavoratori e alle lavoratrici. Beninteso, non necessariamente vi è correlazione tra esternalizzazione e bassi livelli di tutela, purtuttavia «tutte le ricerche disponibili dimostrano, da tempo, che le condizioni dei lavoratori impiegati negli appalti e subappalti sono peggiori di quelli dell'impresa committente/*leader* collocata al vertice della catena» (5).

Tale impatto negativo sulle condizioni di lavoro dei lavoratori coinvolti nelle catene di appalti e subappalti, specie nei casi di appalti cd. *labour intensive*, trova la sua origine nella scelta delle imprese di decentrare parti del processo produttivo prevalentemente per finalità di riduzione del costo del lavoro (6). Con questa considerazione, però, non si vuole negare la possibilità, assai frequente, che riconduce tale scelta a finalità diverse rispetto al mero contenimento dei costi (7). Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alle ipotesi nelle quali l'esternalizzazione risponda a esigenze di specializzazione dei processi produttivi, sia preordinata all'ottenimento di beni o servizi specializzati, al precipuo fine di avere e/o offrire una maggiore qualità del servizio o della fornitura, o, ancora, sia dettata dalla necessità di concentrare tutti gli sforzi organizzativi attorno al *core business* dell'impresa. Ecco perché, invece, nel settore degli appalti *labour intensive*, nei quali il lavoro umano è la risorsa principale del processo produttivo, «la concorrenza tra le imprese si gioca in buona parte sul costo del lavoro, sicché risulterà in molti casi vincente l'impresa in grado di contenerlo maggiormente» (8).

Viviamo un tempo, però, nel quale la "questione salariale", intesa quale progressivo impoverimento del potere d'acquisto dei salari, è certamente «una delle più scottanti questioni sociali degli ultimi anni […] che trova una delle sue più gravi manifestazioni proprio nei casi in cui la esternalizzazione del servizio appaltato a imprese subfornitrici sia utilizzata come uno strumento diretto alla *mera* riduzione del costo del lavoro» (9).

---

(5) A. Bellavista, *La tutela dei lavoratori negli appalti pubblici e privati*, in M. D'Onghia, M. Trimarchi, F. Di Noia (a cura di), *La dimensione sociale degli appalti pubblici*, Cacucci, Bari, 2025, 140.

(6) Per un'analisi approfondita del fenomeno si rinvia, per tutti, alla recente monografia di M. Guerini, *Catene di appalti ed effettività dei diritti dei lavoratori*, Giappichelli, Torino, 2026.

(7) Occorre precisare, in ogni caso, che la concorrenza sul contenimento del costo del lavoro non necessariamente ha ricadute negative sui lavoratori coinvolti, dal momento che l'impiego di manodopera in strutture e processi produttivi più efficienti può generare economie che consentono di non ridurre i livelli di tutela economico-retributiva dei lavoratori.

(8) I. Alvino, *Il livello dei trattamenti*, *op. cit.*, 43.

(9) S. Cassar, *Appalti e subappalti. Prime riflessioni a margine delle novità regolamentari in tema di clausole sociali, responsabilità solidale e patente a punti*, in *MGL*, 2024, 253.

Non può sottacersi, infatti, che nella catena degli appalti e subappalti privati si sono annidati i fenomeni più odiosi di *dumping* contrattuale (10), quale pratica di concorrenza sleale consistente nella applicazione, da parte delle imprese appaltatrici, di contratti collettivi di lavoro sottoscritti da soggetti scarsamente o per nulla rappresentativi e che, rispetto al contratto *leader*, risultano essere (talvolta, nettamente) meno onerosi proprio per l'inferiore livello di trattamento economico e normativo da essi previsto. Ed è per tale ragione che proprio nel contesto dell'appalto si sono mosse gran parte delle rivendicazioni in merito all'insufficienza, alla luce dell'art. 36 Cost., delle retribuzioni (11).

In questi termini, l'esternalizzazione diviene "fuga" dai vincoli posti dal contratto collettivo applicato dall'impresa committente, la quale li riversa sull'appaltatore. Appare evidente, però, che se tale meccanismo genera economie e, dunque, riduzioni dei costi, questo avviene solo perché la forza-lavoro esternalizzata non soggiace più alle previsioni del contratto collettivo applicato dalla committente, bensì a quelle indicate in un altro contratto collettivo, per l'appunto, meno oneroso (12).

Tale fenomeno, peraltro, è fortemente alimentato dalla annosa questione legata alla mancata attuazione dell'art. 39, seconda parte, Cost. che ha generato, negli anni, la proliferazione di un numero considerevole di contratti collettivi, di gran lunga superiore al numero di settori, finendo, così, per ampliare notevolmente le possibilità di scelta (al ribasso) per le imprese, in un meccanismo perverso di vero e proprio *shopping* contrattuale.

Solo per avere un'idea dell'entità del fenomeno e delle conseguenze aberranti dell'anomia di cui si sta parlando, secondo il XXVII Rapporto Cnel sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva (approvato il 22 aprile 2026) i contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati e vigenti, alla data del 31 dicembre 2025, sarebbero 1015 relativi al solo settore privato. Va da sé che nei diversi settori è possibile annoverare una pluralità di contratti collettivi in concorrenza tra loro che generano (e alimentano) il fenomeno patologico del *dumping* contrattuale.

---

(10) Con particolare riferimento al *dumping* contrattuale cfr., tra i tanti, A. Lassandari, *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, in *LD*, 1997, 261 ss.; D. Izzi, *Lavoro negli appalti e* dumping, Giappichelli, Torino, 2018; G. Centamore, *Contratti collettivi o diritto del lavoro «pirata»?*, in *VTDL*, 2018, 471 ss.; nonché, da ultimo, S. Ciucciovino, F. Lamberti, D. Fiori, R. Maraga, F. Minotti, L. Torroni, *Ccnl e competizione contrattuale nel settore terziario. Dall'analisi comparativa dei ccnl applicati alla valutazione delle ricadute economico-normative per imprese e lavoratori*, Aracne, Roma, 2025.

(11) Così I. Santoro, *Il trattamento economico-normativo dei lavoratori negli appalti privati: "ritorno… alla legge"?*, in *RGL*, 2024, I, 290.

(12) In tal senso cfr. V. Bavaro, *op. cit.*, 46-47.

Il quadro, già di per sé abbastanza complicato, si complica ancor di più ove si consideri che, quale corollario del principio di libertà sindacale *ex* art. 39, c. 1, Cost., ciascun rapporto di lavoro può essere liberamente sottoposto alla regolazione di qualsiasi contratto collettivo, senza che l'oggetto dell'attività lavorativa possa in qualche modo limitare e/o condizionare tale scelta.

Naturalmente, è cosa nota che gli ambiti di applicazione di ciascun contratto collettivo sono autodefiniti dalle stesse parti stipulanti ed è proprio sulla sovrapposizione degli ambiti di applicazione dei diversi contratti collettivi che, la contrattazione collettiva cd. pirata "gioca" la sua partita, talvolta riprendendo letteralmente e integralmente l'ambito di applicazione così come definito dal contratto *leader*.

A dire il vero, le organizzazioni sindacali dei lavoratori e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale hanno, da tempo, cominciato a prendere consapevolezza del fatto che anche la loro attività negoziale può costituire un efficace strumento per arginare il fenomeno del *dumping*. Difatti, sono numerose le previsioni contenute in alcuni contratti collettivi *leader* che si candidano a "governare" le esternalizzazioni, con un espresso riferimento al contratto da far applicare (o al livello di tutela da far garantire) alle imprese appaltatrici, talvolta offrendo soluzioni *anti-dumping* persino più avanzate di quelle predisposte dal legislatore (13).

A questo ruolo, sul piano prettamente contrattuale, si aggiunge quello che le stesse parti stanno rivestendo, più in generale, sul piano del sistema di regole sulla contrattazione collettiva, che si sta cercando di innovare per il tramite dell'adozione di un nuovo Accordo Quadro (di cui si dirà più innanzi) che offra regole certe in tema di misurazione della effettiva rappresentatività delle organizzazioni e di definizione più oculata degli ambiti di applicazione dei contratti collettivi, con lo sforzo di ricollegare quest'ultimi ai codici Ateco al fine di agevolare la esatta individuazione del contratto collettivo applicabile per ciascuna determinata attività lavorativa.

Da queste brevissime e succinte considerazioni preliminari emerge chiaramente che diviene sempre più difficile «la ricerca dell'equilibrio tra le istanze di funzionalità organizzativa (*rectius*, libertà di concorrenza) e il contrasto a quelle forme di decentramento produttivo che riducono le garanzie lavoristiche» (14).

(13) Per una compiuta disanima delle previsioni contrattuali si rinvia a I. Santoro, *op. cit.*, spec. par. 2.

(14) S. Cassar, *op. cit.*, 251.

2. — *L'art. 29, c. 1*-bis*, d.lgs. n. 276/2003: un inquadramento sistematico* — In questo quadro si inserisce l'intervento del legislatore del 2024 che, con il d.l. 2 marzo 2024 n. 19, convertito con modificazioni dalla l. 29 aprile 2024 n. 56, ha introdotto il comma 1-*bis* all'art. 29 d.lgs. n. 276/2003 (d'ora in poi solo art. 29): gli appaltatori, nonché agli eventuali subappaltatori, devono garantire ai propri dipendenti «un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicato nel settore e per la zona strettamente connessi con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto» (15).

Appare sin troppo evidente, anche alla luce del contesto *supra* descritto, la *ratio* sottesa alla previsione, ravvisabile nella volontà di porre un freno al fenomeno del *dumping* e dello *shopping* contrattuale che si annida lungo la catena degli appalti privati. Difatti, nella relazione che ha accompagnato il disegno di legge governativo viene espressamente esplicitato che, con il nuovo comma dell'art. 29, «si intende fronteggiare la prassi di esternalizzare talune attività al solo scopo di abbattere il costo del lavoro a danno dei lavoratori» (16).

Nell'ambito degli appalti privati non esistevano, sino a questo momento, limiti legali preordinati ad arginare il fenomeno del *dumping*, al punto che, lungo la filiera degli appalti, ciascuna impresa era potenzialmente libera di «andare alla ricerca del contratto collettivo più conveniente sotto il profilo dei costi» (17). Invero, l'art. 3 della l. n. 1369/1960 imponeva, nell'ambito degli appalti di opere e servizi cd. interni, la parità di trattamento economico e normativo tra i dipendenti del committente e quelli dell'appaltatore, ma tale previsione è stata abrogata dal d.lgs. n. 276/2003 (18).

(15) Fra i primi commenti alla norma si vd. A. Bellavista, *Le catene di appalti e la tutela dei lavoratori*, in *DML*, 2024, 79 ss.; S. Cassar, *op. cit.*, 249 ss.; A. Riccobono, *Logistica e diritti dei lavoratori nelle catene del valore: prospettiva qualificatoria e recenti novità legislative*, in *VTDL*, 2024, 449 ss. e I. Santoro, *op. cit.*, 281 ss.; nonché, A. Bellavista, *La tutela dei lavoratori*, *op. cit.*, 137 ss.; I. Alvino, *Il livello dei trattamenti*, *op. cit.*, 41 ss.; F. Scarpelli, *La tutela del lavoro nell'appalto*, in G. Amoroso, V. Di Cerbo, A. Maresca (diretto da), *Diritto del lavoro*, I, Giuffrè, Milano, 2025, 1349 ss.; A. Bellavista, *Il contrasto del* dumping *contrattuale negli appalti pubblici e privati*, in *RGL*, 2026, I, 23 ss.; M. Guerini, *Catene di appalti*, *op. cit.*, 67 ss.

(16) Cfr. *Relazione tecnica di passaggio*, Atto Senato n. 1110, XIX Legislatura, reperibile in *www.senato.it*, 115.

(17) A. Bellavista, *La tutela dei lavoratori*, *op. cit.*, 140.

(18) Va detto, sul punto, che, al di là delle difficoltà applicative della previsione e del suo ambito di applicazione circoscritto ai soli appalti interni, è possibile ritenere che, in

La disciplina introdotta nel 2024, però, a differenza della previsione del 1960, se, da un lato, allarga il suo ambito di applicazione ricomprendendo tutte le tipologie di appalto e subappalto (non solo, dunque, quelli cd. interni), dall'altro lato, non reintroduce il principio di parità di trattamento, ma opta per una tecnica legislativa già nota, invero, al nostro ordinamento (19): il rinvio a una fonte collettiva qualificata – il contratto collettivo nazionale e territoriale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale – per la individuazione del livello minimo di trattamento economico e normativo che va garantito a tutti i lavoratori impiegati negli appalti.

Come è stato efficacemente osservato, è evidente il tentativo del legislatore di «sottrarre la determinazione del trattamento economico e normativo minimo al gioco della concorrenza tra imprese» (20), disincentivando, così, il ricorso all'appalto in tutti i casi nei quali la ragione della esternalizzazione risieda principalmente, se non esclusivamente, nella mera volontà di contenere il costo del lavoro. La norma, infatti, individua nelle previsioni del contratto collettivo qualificato (o *leader*) lo *standard* minimo di tutela economico-normativa al di sotto del quale non è possibile andare. Il contratto collettivo individuato dall'art. 29 diviene, dunque, «parametro esterno di commisurazione» (21) – mutuando le parole della celeberrima pronuncia della Corte costituzionale n. 51/2015 intervenuta sulla disciplina speciale applicabile ai soci lavoratori di cooperative – del trattamento minimo da garantire ai lavoratori coinvolti nell'appalto o nel subappalto.

Va detto, però, che in base alla originaria formulazione del comma 1-*bis*, così come riportata nel d.l. n. 19/2024, il contratto collettivo da prendere a riferimento per la individuazione dello *standard* minimo non era quello stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, bensì quello «mag-

---

ogni caso, essa abbia «operato come un disincentivo delle forme di esternalizzazione al solo scopo di risparmiare sul costo del lavoro, o quantomeno abbia attenuato tale propensione» (A. Bellavista, *La tutela dei lavoratori*, *op. cit.*, 140), orientando «le scelte dell'impresa verso forme di decentramento virtuose, giustificate da esigenze di specializzazione (e ottimizzazione) dei processi produttivi» (I. Santoro, *op. cit.*, 282-283).

(19) Il riferimento è alle diverse ipotesi di rinvio legale alla contrattazione collettiva qualificata presenti nel nostro ordinamento, molte delle quali saranno richiamate nel prosieguo della riflessione.

(20) I. Alvino, *Il livello dei trattamenti*, *op. cit.*, 49.

(21) C. cost. 26.3.2015, n. 51 con nota di M. Barbieri, *In tema di legittimità costituzionale del rinvio al Ccnl delle organizzazioni più rappresentative del settore cooperativo per la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente*, in *RGL*, 2015, II, 493 ss.

giormente applicato nel settore e per la zona». Tale criterio di selezione della fonte contrattuale, che prescinde totalmente dalla rappresentatività dei soggetti stipulanti, nel breve periodo, avrebbe potuto condurre a esiti non molto diversi rispetto a quelli cui si giunge con l'applicazione del criterio previsto dall'attuale formulazione della norma (22). Ma, al contempo sarebbe potuto divenire un «pericoloso propulsore dello *shopping* contrattuale» (23), in grado di dare la stura per la fuga, da parte delle imprese, verso contratti collettivi "meno onerosi" che, proprio in virtù della loro progressiva diffusione e applicazione, avrebbero potuto assurgere a rango di "contratti maggiormente applicati". È sin troppo evidente la "pericolosità" di un simile rinvio, dal momento che sarebbe, di fatto, affidata esclusivamente alla "libera" scelta delle imprese l'individuazione del contratto-parametro indicante lo *standard* minimo di tutela da garantire. Le perplessità mostrate dalla dottrina e, soprattutto, la levata di scudi da parte delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, ma anche datoriali, comparativamente più rappresentative, hanno spinto il legislatore, in sede di conversione, a fare un passo indietro e a (ri)affidarsi al, già più volte utilizzato, tradizionale criterio selettivo (24).

(22) Difatti il contratto maggiormente applicato, nell'attuale sistema di contrattazione collettiva, coincide(rebbe) quasi sempre con quello sottoscritto dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, ove si consideri che, dai dati forniti dal Cnel sulla base dei flussi Uniemens, la quasi totalità dei lavoratori del settore privato (il 99,7%, sulla base del *XXVII Rapporto sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva* approvato dal Cnel il 22.4.2026) è coperto da un Ccnl sottoscritto da almeno una organizzazione sindacale aderente alle principali Confederazioni. Sulla "affidabilità" dei dati derivanti dai flussi Uniemens per la rilevazione del reale tasso di copertura dei contratti *leader* si leggano le condivisibili considerazioni critiche di G. Calvellini, A. Loffredo, *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, in *RGL*, 2023, I, 577 ss., spec. 591-592.

(23) Così A.A. Scelsi, *L'equivalenza delle tutele fra contratti collettivi: un dispositivo di prima organizzazione del pluralismo selvaggio*, in *LD*, 2026, 296. Nello stesso senso cfr., *ex multis*, F. Di Noia, *La tutela del lavoro nei contratti pubblici tra legge e contratto collettivo: le novità del d.lgs. n. 209/2024 e le insidie della legge delega n. 144/2025*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2025, 23 ss.; A. Bellavista, *Che cosa è il «contratto collettivo maggiormente applicato»?*, in *RGL Giurisprudenza online*, 2024, n. 3; L. Nogler, *La giungla delle agevolazioni fiscali e l'inefficienza delle relazioni industriali*, in *DLRI*, 2024, 1 ss.; A. Riccobono, *op. cit.*, spec. 462 ss.

(24) Non può non evidenziarsi come il legislatore, l'anno seguente, abbia tentato di (ri)utilizzare il criterio del "maggiormente applicato" nella legge delega n. 144/2025 in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione (cfr. art. 1, c. 2, lett. *a*). Come noto, però, tale delega è rimasta lettera morta. Tuttavia, va detto che, allorquando il legislatore è successivamente intervenuto, in tema di retribuzione dei lavoratori, con il d.l. 62/2026 (cd. Decreto Primo Maggio), fissando i criteri per la determinazione del salario giusto, egli ha optato per il tradizionale criterio.

L'ordinamento, infatti, conosce da tempo ipotesi di rinvio legale alla fonte collettiva qualificata, quasi tutte accomunate da finalità di *governance* del mercato del lavoro (25), il più delle volte, in funzione *anti-dumping*. Oltre quelle che sono oggetto di analitico approfondimento negli altri contributi della presente sezione del volume (26), cui si rinvia, si ritiene opportuno richiamare la disciplina di cui al Codice dei contratti pubblici (27), la quale presenta fortissimi punti di contatto con quella in tema di appalti privati. Tale circostanza consente di «trarre ispirazione» (28) da questa disciplina al fine di mitigare – come si farà *infra* – alcune criticità applicative del novellato art. 29.

Il riferimento è all'art. 11, c. 1, del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n.

(25) Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, all'art. 1, c. 1175, l. n. 296/2006 in base al quale l'accesso ai «benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale» è subordinato al «rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale» (cfr., sul punto, le circolari dell'Ispettorato nazionale del lavoro nn. 3/2018, 7/2019 e 9/2019); all'art. 51, d.lgs. n. 81/2015, che affida alla contrattazione collettiva qualificata il "governo" della flessibilità tipologica nel ricorso alle tipologie contrattuali flessibili; alla, più recente, legge in materia di partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese (l. n. 76/2025) nella quale si è scelto di individuare, quale fonte destinataria di tutti i rinvii legali ivi contenuti, proprio i contratti collettivi di cui al predetto art. 51.

(26) Il riferimento è alle diverse *lex specialis* contenenti rinvii legali alla contrattazione collettiva qualificata nell'ambito delle cooperative (art. 7, c. 4, d.l. n. 248/2007, convertito in l. n. 31/2008), del Trasporto aereo (art. 203, c. 1, d.l. n. 34/2020, convertito in l. n. 77/2020), del Terzo settore (art. 16, d.lgs. n. 117/2017), del Settore portuale (art. 17, c. 13, l. n. 84/1994) e in tema di Previdenza (art. 1, c. 1, d.l. n. 338/1989, convertito in l. n. 389/1989).

(27) Sulla disciplina in tema di appalti pubblici la bibliografia è copiosa. Si rinvia, *ex multis*, a tutti i contributi raccolti in M. D'Onghia, M. Trimarchi, F. Di Noia (a cura di), *op. cit.*; nonché ai contributi di A. Bellavista, M. Giaconi, O. Razzolini, G. Orlandini, F. Martelloni, in *RGL*, 2024, I, sezione *Il tema – Appalti pubblici e tutela del lavoro*, 3 ss.; cfr., altresì, F. Di Noia, *Le clausole sociali nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici: conferme ed evoluzioni del modello di tutela*, in *LPO*, 2023, 611 ss.; R.D. Costa, *Le clausole di equo trattamento nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *LG*, 2023, 90 ss.; G. Ricci, *Il sistema dei contratti pubblici e le tutele (non solo) salariali dei lavoratori*, in *RGL*, 2023, I, 602 ss.; G. Calvellini, *Arriva il correttivo al Codice dei contratti pubblici: si rafforza l'argine al* dumping *contrattuale*, in *D&L Flash*, 2025, 7 ss.; M. Guerini, *Contratti pubblici ed equo trattamento dei lavoratori: riflessioni a margine di un esercizio sull'individuazione del Ccnl applicabile*, in *RGL*, 2025, I, 313 ss.; G. Ricci, I. Santoro, *Le tutele equivalenti dei lavoratori dopo il "correttivo appalti": analisi teorica e applicazioni pratiche*, in *RGL*, 2025, I, 435 ss.

(28) A. Bellavista, *La tutela dei lavoratori*, *op. cit.*, 158.

36/2023), in base al quale «al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, *stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale* e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente» (corsivo mio). Invero, ai sensi del c. 3, è possibile applicare anche un contratto collettivo differente «purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello [*leader*] indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente».

Alla luce delle disposizioni integrative e correttive al Codice dei contratti pubblici, introdotte con il d.lgs. n. 209/2024, tra le quali si annovera il noto Allegato I.01, che contiene precise indicazioni per l'individuazione del contratto *leader*, diventa inevitabile "far dialogare" le due previsioni e consentire che gli approdi pratico-ermeneutici cui si è giunti in una disciplina siano "messi a disposizione" dell'altra, anche al fine di garantire una maggiore effettività alle norme.

3. — *Sulle questioni di legittimità costituzionale della norma* — L'entrata in vigore della nuova disposizione ha sollevato, sin da subito, la questione relativa al possibile contrasto con l'art. 39, seconda parte, Cost. nella misura in cui parrebbe attribuire efficacia *erga omnes* al contratto *leader* – richiamando le ancora illuminanti parole della Corte costituzionale della celeberrima sentenza n. 106/1962 – «in maniera diversa da quella stabilita dal precetto costituzionale» (29).

Tuttavia, come è stato già messo in evidenza, il nuovo comma dell'art. 29 non introduce l'obbligo per l'impresa appaltatrice di applicare esattamente il contratto collettivo sottoscritto dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, bensì impone alla stessa di garantire ai dipendenti coinvolti nell'appalto un «trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore» a quello da esso previsto.

È per tale ragione che il contratto collettivo destinatario del rinvio legale diviene "parametro esterno" o, per richiamare, ancora una volta, la pronuncia costituzionale n. 51/2015, «parametro di commisurazione esterna» (30) assunto dal legislatore per l'individuazione di uno *standard* minimo al di sotto del quale non è possibile andare.

(29) C. cost. 11.12.1962, n. 106.
(30) C. cost. 26.3.2015, n. 51.

Già solo questa precisazione dovrebbe indurre a ritenere giuridicamente inconsistenti i profili di presunta incostituzionalità della norma, la quale, peraltro, si pone nel solco di una serie di interventi legislativi (alcuni dei quali vigenti nel nostro ordinamento da diversi anni, se non proprio decenni) che hanno utilizzato la medesima tecnica legislativa e hanno perseguito finalità del tutto coincidenti con quelle del legislatore del 2024.

A ben vedere, con riferimento al richiamo al «trattamento economico», l'intervento legislativo troverebbe certamente copertura costituzionale nell'art. 36 Cost., dato che – al pari di quanto previsto, di recente, in tema di «salario giusto», di cui si darà conto in sede conclusiva – si tratterebbe, di fatto, dell'introduzione di «una sorta di salario minimo legale» (31) che, per l'appunto, funge da parametro esterno, per il giudice, per la definizione della sussistenza della proporzionalità e della sufficienza del trattamento da corrispondere ai lavoratori. In questi termini la norma si configurerebbe, dunque, come «disposizione attuativa dell'art. 36 Cost.» (32) che, per le ragioni sin qui esplicitate – e che trovano conferma, peraltro, in consolidati orientamenti giurisprudenziali –, non si pone in contrasto con l'art. 39 Cost.

Più delicata, invece, può apparire la questione di legittimità costituzionale del rinvio legale ove si guardi al richiamo (anche) al «trattamento normativo». In questo caso, infatti, al di là degli interventi normativi già vigenti nel nostro ordinamento nelle discipline settoriali *supra* richiamate, occorre individuare il fondamento giuridico che, di fatto, giustifichi la limitazione e la compressione della libertà sindacale e di iniziativa economica privata derivante dall'introduzione di uno *standard* minimo normativo a cui doversi necessariamente attenere.

Anche qui, va ribadito, che il rinvio legale a una fonte collettiva qualificata, che si limita esclusivamente a indicare un trattamento normativo minimo, non lede certamente la libertà delle imprese di applicare anche un contratto collettivo diverso, con l'unico obbligo di dover intervenire a integrare i trattamenti economico e normativi dallo stesso previsti, nei casi in cui questi dovessero risultare inferiori rispetto a quelli del contratto *leader*.

Ma sul punto, merita di essere richiamata la giurisprudenza costituzionale che individua il fondamento giuridico di una siffatta limitazione nella necessità di evitare che «la libertà di iniziativa economica privata […] si svolga in contrasto con l'utilità sociale, come prevede l'art. 41, secondo comma, Cost.» (33). A ben vedere, così come è vero che le imprese hanno diritto a esercitare

(31) A. Bellavista, *Le catene di appalti e la tutela dei lavoratori*, *op. cit.*, 83.

(32) I. Alvino, *Il livello dei trattamenti*, *op. cit.*, 52.

(33) Così C. cost. 30.4.2026, n. 60, punto 9.3.4.

liberamente la loro iniziativa economica privata (art. 41, c. 1, Cost.) e, parimenti, la contrattazione collettiva a dispiegarsi altrettanto liberamente in un sistema segnato dall'anomia dell'art. 39, seconda parte, Cost., è altrettanto vero che le predette libertà non si configurano come libertà assolute, ma devono bilanciarsi con altri principi costituzionali parimenti meritevoli di tutela. D'altronde, è noto che lo stesso art. 41 Cost. prescrive, al secondo comma, che l'iniziativa economica privata non debba porsi in contrasto con l'utilità sociale (34). Questa constatazione spiega perché il legislatore possa legittimamente intervenire per limitare la stessa ove ravvisi – come fa con l'art. 29 – che la fissazione di uno *standard* minimo di tutela sia funzionale a fare in modo che tale libertà non si ripercuota a danno dell'utilità sociale che il legislatore ordinario «qualifica come realizzata tramite la garanzia del riconoscimento a tutti i lavoratori di un trattamento non inferiore a quello definito con il contratto *leader*» (35).

4. — *I problemi applicativi: dalla individuazione del contratto* leader… — Acclarata la compatibilità costituzionale dell'art. 29, ulteriori profili di criticità investono la sua dimensione applicativa, avuto riguardo sia alla individuazione del contratto collettivo *leader*, sia alla valutazione dell'equivalenza del diverso contratto applicato dalla appaltatrice. Si anticipa, sin d'ora, che è proprio rispetto a tali problemi applicativi della norma che si può apprezzare il contributo delle elaborazioni teoriche costruite attorno a previsioni simili, prima fra tutte la disciplina in materia di appalti pubblici di cui al già richiamato art. 11, d.lgs. n. 36/2023 (36).

Partendo dalla prima questione, la norma, per individuare il contratto *leader*, indica due criteri: la maggiore rappresentatività comparata dei soggetti stipulanti e la «stretta connessione» fra l'oggetto dell'appalto e l'ambito di applicazione del contratto nazionale. I due criteri, apparentemente ben di-

(34) Sul "ruolo" dell'«utilità sociale», quale limite all'esercizio della libertà di iniziativa economica privata cfr., *ex multis*, A. Vaccari, *I fondamenti teorici dell'utilità sociale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2017, 16; M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1983, 141 ss.; F. Galgano, *La libertà di iniziativa economica privata nel sistema delle libertà costituzionali*, in F. Galgano (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova, 1977, vol. I; A. Barresi, B. Comunale, *Libertà d'iniziativa economica e utilità sociale (il problema della c.d. funzionalizzazione dell'impresa privata)*, in *Studi sull'art. 41 della Costituzione*, Patròn, Bologna, 1969, 212.

(35) I. Alvino, *Il livello dei trattamenti*, *op. cit.*, 54.

(36) Sull'art. 11, d.lgs. n. 36/2023 e sull'Allegato I.01, cfr., *ex multis*, G. Pistore, *L'individuazione del contratto collettivo di riferimento nei bandi di gara*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2025, 2196 ss.

stinti tra loro, andrebbero letti unitariamente, nel senso che la «stretta connessione», locuzione a prima vista «indeterminata e dai contenuti incerti» (37), attiene sia all'ambito di applicazione come definito dal contratto collettivo, all'interno del quale deve rientrare l'attività oggetto di appalto, sia all'ambito entro il quale va verificata la sussistenza della rappresentatività comparata (38).

È (arci)noto quanto l'assenza di una legge sulla misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e datoriali complichi notevolmente tale indagine, purtuttavia non può negarsi che il contributo della giurisprudenza (anche della Corte costituzionale (39)), da un lato, e anni di "prassi applicativa", dall'altro, testimoniano quanto il criterio selettivo della maggiore rappresentatività comparata «nella prassi appare meno oscuro che nella dottrina» (40).

Il vero "nodo" attiene, piuttosto, alla esatta individuazione del perimetro entro cui effettuare la comparazione fra i diversi soggetti firmatari, dal momento che, in assenza di disciplina legale, il settore, la categoria sono "ambiti" che non preesistono alla contrattazione collettiva, ma che, invece, sono determinati proprio da essa (41).

Appare evidente che ad assumere una rilevanza cruciale è l'oggetto dell'appalto che deve essere espressamente previsto all'interno dell'ambito di applicazione del contratto collettivo, così come definito dalle parti stipulanti. Questa considerazione già delimita meglio il novero di contratti collettivi potenzialmente idonei regolare i rapporti di lavoro rientranti in quel perimetro.

Qui, però, viene in rilievo un ulteriore problema del nostro sistema contrattuale: la predisposizione, da parte delle parti firmatarie, di ambiti di applicazione nei contratti collettivi, talvolta molto vasti, generando, così, so-

(37) I. Alvino, *Il livello dei trattamenti*, *op. cit.*, 58.

(38) Cfr. *ibidem*. Parzialmente d'accordo A. Bellavista, *La tutela dei lavoratori*, *op. cit.*, 157 ss., secondo cui «la valutazione della maggiore rappresentatività comparata [deve avvenire] a livello nazionale, al di là dello specifico settore, categoria o zona, e che la "connessione stretta" riguardi solo l'attività oggetto dell'appalto o del subappalto con il campo di applicazione del contratto collettivo parametro».

(39) Il riferimento è, da ultimo, a C. cost. 30.10.2025, n. 156.

(40) V. Bavaro, *op. cit.*, 672.

(41) Per un più analitico approfondimento di tali questioni si suggerisce la lettura dei lavori monografici di F. Di Noia, *Rappresentatività e contratto collettivo. Libertà, pluralismo ed esigenze regolative*, Giappichelli, Torino, 2022; G. Centamore, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bononia University Press, Bologna, 2020; M. Ferraresi, *La categoria contrattuale nel diritto sindacale italiano*, Cedam, Padova, 2020.

vrapposizioni che, peraltro, rischiano di far venire in rilievo fenomeni di *dumping* contrattuale fra contratti stipulati (entrambi) da organizzazioni comparativamente più rappresentative (42). Ci si limita a richiamare, a tal proposito, la nota sovrapposizione fra il Ccnl Multiservizi e il Ccnl Servizi Fiduciari, entrambi sottoscritti da organizzazioni dotate della predetta rappresentatività, ma (notevolmente) differenti quanto a trattamenti economici e normativi da essi previsti (43).

A questo punto ci si chiede: la "stretta connessione" prevista dalla norma impone che l'attività oggetto di appalto sia l'unica prevista nell'ambito di applicazione del contratto collettivo? O è sufficiente che essa sia espressamente prevista all'interno di una pluralità di attività che il contratto si candida a regolamentare?

Nessuna delle due opzioni sembrerebbe aprioristicamente preferibile. Quel che può certamente guidare l'interprete – anche alla luce di quanto prevede l'Allegato I.01, nella cui disciplina è utilizzata una locuzione assai simile («strettamente connessi») – è la consapevolezza che il richiamo alla "stretta connessione" dovrebbe «evitare di utilizzare contratti collettivi *omnibus*, a maglie large, con ampi campi di applicazione, e privilegiare i contratti collettivi che prendono in considerazione, in modo peculiare l'attività oggetto dell'appalto o del subappalto» (44).

Il contratto *leader*, dunque, è quel contratto che ha un ambito di applicazione strettamente connesso all'oggetto dell'appalto, nei termini innanzi esposti, e che, al contempo, è sottoscritto da organizzazioni che in quel dato perimetro siano comparativamente più rappresentative.

A ben vedere, c'è chi fa notare come la «stretta connessione» di cui si sta parlando, non è altro che una declinazione del più generale principio, cristallizzato dall'art. 2070 c.c. (45), della necessaria coerenza tra contratto collettivo e attività effettivamente esercitata dall'impresa, che, «lungi dall'essere

(42) Cfr. S. Ciucciovino, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *LD*, 2020, 185 ss.

(43) È utile segnalare che le parti firmatarie del Ccnl Multiservizi hanno finalmente deciso, nel giugno 2025, di istituire una commissione paritetica cui affidare il ridimensionamento della sfera di applicazione contrattuale e risolvere l'annoso problema di sovrapposizione cui si è fatto cenno.

(44) A. Bellavista, *La tutela dei lavoratori*, *op. cit.*, 158. Nello stesso senso P. Passalacqua, *I contratti collettivi negli appalti pubblici dopo il decreto correttivo al codice*, in *ADL*, 2025, 179.

(45) A mente del quale «l'appartenenza alla categoria professionale, ai fini dell'applicazione del contratto collettivo, si determina secondo l'attività effettivamente esercitata dall'imprenditore» (art. 2070, c. 1, c.c.).

stato relegato nelle ombre della storia, è divenuto regola generale nella normativa in materia di appalti» (46).

Tale principio, peraltro, è stato utilizzato nella disciplina relativa agli appalti pubblici (47), nell'ambito della quale, però, specie a seguito del cd. correttivo del 2024, esiste una precisa *road map* che conduce (più agevolmente) alla individuazione del Ccnl da prendere a parametro per la individuazione dei trattamenti economici e normativi dei lavoratori impiegati negli appalti. Un meccanismo, questo, che lega ambito di applicazione descritto da ciascun contratto collettivo (raggruppati dal Cnel in 96 sottosettori corrispondenti a 96 categorie contrattuali) e attività oggetto dell'appalto identificata con i codici Ateco. Tale tecnica consente, una volta identificato il codice Ateco, di individuare la categoria contrattuale alla quale fare riferimento e, poi, nell'ambito di questa procedere con la individuazione del contratto collettivo stipulato da organizzazioni dotate di maggiore rappresentatività comparata (48).

In fin dei conti, sarebbe assai utile "trasferire" tale approccio interpretativo nell'ambito degli appalti privati e fornire, così, maggiore certezza ed effettività alla previsione di cui all' art. 29.

4.1. — …*alla valutazione di equivalenza nella comparazione* — L'ultimo profilo critico, sul piano applicativo, attiene alle modalità con le quali procedere alla valutazione dell'equivalenza ogniqualvolta il contratto applicato dall'appaltatrice non coincida con quello *leader*. Chiunque si sia cimentato con una simile operazione si sarà subito reso conto che trattasi di impresa assai ardua ove si consideri la molteplicità e, soprattutto, la eterogeneità (che nella comparazione diviene disomogeneità dei termini di confronto) degli assai diversificati trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi (49).

---

(46) O. Razzolini, Dumping *contrattuale e azione in giudizio del sindacato comparativamente più rappresentativo in tre pronunce recenti*, in *DML*, 2026, 102. Nello stesso senso cfr. V. Bavaro, *op. cit.*, 666-668 e ivi si rinvia per la ricostruzione del dibattito dottrinale circa la presunta inutilizzabilità della previsione codicistica nell'anomia dell'attuale sistema di relazioni industriali.

(47) Cfr. la *Nota illustrativa. Bando tipo n. 1/2023* dell'Anac ove si fa espresso riferimento all'art. 2070 c.c.

(48) Per un approfondimento più analitico si rinvia ai contributi della sezione sugli "appalti pubblici" del presente volume; nonché a, *ex multis*, A.A. Scelsi, *L'equivalenza delle tutele*, *op. cit.*, 277 ss.

(49) Per avere maggior contezza delle difficoltà che si incontrano nella fase della comparazione cfr., *ex multis*, G.A. Recchia, *Il prezzo del lavoro. Un'indagine sui salari nella contrattazione collettiva nazionale*, in *RGL*, 2023, I, 554 ss.

Anche per svolgere questa operazione tecnica sarebbe auspicabile la "contaminazione" con prassi applicative più o meno consolidate e sperimentate altrove. Si potrebbe, infatti, attingere a fonti (normative e amministrative) che, sul punto, hanno già fornito qualche indicazione metodologica. Il riferimento è, ancora una volta, alle fonti che disciplinano gli appalti pubblici (Allegato I.01, nonché Schema tipo n. 1/2023 adottato dall'Anac) e alle circolari (interpretative) dell'Ispettorato nazionale del lavoro in tema di requisiti per l'accesso al sistema incentivante *ex* art. 1, c. 1175, l. n. 296/2006 (circ. Inl nn. 3/2018, 7/2019 e 9/2019).

La lettura di queste fonti suggerirebbe una valutazione sull'equivalenza che, dapprima, si incentri sui soli trattamenti economici e, solo in caso di sussistenza dell'equivalenza, si sposti a comparare i trattamenti normativi. Sarebbe impensabile, oltre che difficile sul piano pratico, data la eterogeneità dei trattamenti e anche delle strutture dei diversi contratti collettivi, «pensare a una comparazione complessiva tra tutti i trattamenti in modo tale che un minore trattamento economico possa trovare un bilanciamento in un migliore trattamento normativo» (50).

Va detto, invero, che, proprio perché la comparazione dei trattamenti economici (alla luce della pluralità delle relative voci) è un'operazione non affatto agevole, l'utilizzo "analogico" dell'Allegato I.01 al Codice degli appalti pubblici – che, oltre a "tipizzare" gli istituti normativi da porre in comparazione, prevede, altresì, che siano "tollerabili" scostamenti, purché marginali – faciliterebbe tale operazione (51).

Tuttavia, al di là della tecnica di comparazione adoperata, quel che rileva è anche l'oggetto, o meglio, il soggetto della comparazione. Il confronto, cioè, tra contratti collettivi non può essere effettuato in astratto, ma va fatto alla luce della situazione specifica dei lavoratori impegnati nell'appalto. Questo implica che, una volta presa come riferimento una determinata figura professionale, andrebbe comparato il trattamento economico e normativo che tale figura riceverebbe dall'applicazione del contratto *leader* e quello che, invece, riceve dal diverso contratto collettivo applicato dalla appaltatrice (al quale comunque vanno sommati gli eventuali trattamenti aggiuntivi previsti in sede decentrata).

(50) A. Bellavista, *La tutela dei lavoratori*, *op. cit.*, 159. *Contra* I. Alvino, *Il livello dei trattamenti*, *op. cit.*, 63, secondo cui sarebbe possibile che «il minor trattamento economico trovi il suo bilanciamento in un trattamento normativo più vantaggioso». Per un maggior approfondimento sul tema cfr., altresì, A.A. Scelsi, *Il cammino giurisprudenziale del principio di equivalenza delle tutele*, in *RGL*, 2026, II, 225 ss.

(51) Cfr. Allegato I.01, art. 4.

Solo così, con una valutazione in concreto, trattamento per trattamento, si riuscirebbe più agevolmente, a valutare la sussistenza dell'equivalenza o, in caso contrario, a sancirne l'insussistenza con il conseguente obbligo, in capo alla appaltatrice, di integrare i trattamenti inferiori al fine di raggiungere lo *standard* minimo imposto dall'art. 29.

5. — *L'"utilizzo strategico" dell'art. 29 in sede giudiziale: un primo (importante) intervento della giurisprudenza* — Volgendo lo sguardo alla "prassi applicativa" non si hanno ancora elementi a sufficienza per tracciare un bilancio sulla efficacia (*rectius*, sulla effettività) della previsione normativa, sia per il poco lasso temporale trascorso dalla sua entrata in vigore, sia per il contenzioso, a quanto consti, quasi del tutto inesistente, fatta eccezione per un'interessante pronuncia del Tribunale di Milano (52), che rappresenta un primo banco di prova dell'effettività della norma.

Il riferimento è al decreto del 4 dicembre 2025 emesso nell'ambito di una controversia promossa, *ex* art. 28 St. lav., dal sindacato Filcams-Cgil nei confronti di due società, tra loro collegate da vincoli societari, operanti nel settore dei servizi ausiliari alle imprese (cd. *facility management*). La vicenda trae origine dalla scelta della prima società datrice di applicare, nell'agosto 2023, a tutti i propri dipendenti il Ccnl Agenzie di Sicurezza Aiss e il relativo accordo di prossimità, sottoscritto dall'organizzazione sindacale dei lavoratori Ugl. Nel giugno del 2024, il Tribunale di Genova, adìto dalla Filcams-Cgil, aveva condannato l'impresa a non applicare il predetto Ccnl ai lavoratori iscritti alla Filcams-Cgil e ad avviare un confronto con quest'ultima organizzazione per individuare il Ccnl applicabile ai propri iscritti. Ciononostante, l'impresa decideva di applicare, esclusivamente ai lavoratori addetti ai servizi di vigilanza e guardiania iscritti all'organizzazione sindacale ricorrente, impiegati nei diversi appalti, il Ccnl Safi, sottoscritto dalla sola organizzazione sindacale Uiltucs-Uil, scaduto dal 2015 e, peraltro, definitivamente disdettato nel 2022. Nelle more, a seguito di riorganizzazione societaria, la prima società trasferiva tutte le attività, in regime di affitto di ramo di azienda, alla seconda. Al di là delle vicissitudini societarie, quel che qui rileva è che le datrici applicavano ai lavoratori impiegati negli appalti e subappalti due contratti collettivi (Ccnl Aiss e Ccnl Safi), che prevedevano (entrambi) trattamenti economici e normativi inferiori rispetto a quelli garantiti dal contratto *leader*.

(52) Per un primo commento si vd. O. Razzolini, *op. cit.*, 97 ss.; nonché P. Dui, *Contratto leader,* dumping *contrattuale e antisindacalità: il Tribunale di Milano valorizza il ruolo regolativo del sindacato comparativamente più rappresentativo*, in *Labor*, *Aggiornamenti*, 14.7.2026.

Per tale ragione, il sindacato Filcams-Cgil promuoveva nuovamente ricorso al giudice del lavoro denunciando la sussistenza di una condotta antisindacale dell'impresa consistente nell'applicare a tutti i lavoratori e le lavoratrici impiegati nell'organizzazione aziendale per l'esecuzione di diversi contratti di appalto due contratti collettivi, in violazione proprio dell'art. 29, che, così, ha fatto per la prima volta "ingresso" in un'aula di Tribunale.

La lettura del decreto emesso *ex* art. 28 St. lav. si rivela assai preziosa, nell'economia della presente riflessione, almeno per tre questioni giuridico-teoriche – ma dalle forti ricadute pratiche – ivi affrontate: 1) il ricorso al particolare strumento processuale previsto dallo Statuto dei lavoratori per la repressione della condotta antisindacale; 2) il meccanismo di individuazione del contratto *leader* da utilizzare quale parametro esterno per la determinazione dei trattamenti normativo ed economici minimi da garantire ai lavoratori impiegati nell'appalto; 3) la modalità attraverso la quale è stata effettuata, con il supporto di una consulenza tecnica, la valutazione circa la (in)sussistenza dell'equivalenza nella comparazione tra i trattamenti del contratto *leader* e quelli del (diverso) contratto applicato.

Partendo dal primo profilo, è necessario evidenziare che la scelta, da parte del sindacato dei lavoratori comparativamente più rappresentativo sul piano nazionale (Filcams-Cgil), di adire l'autorità giudiziaria *ex* art. 28 ha consentito al giudice di soffermarsi sulla natura antisindacale della condotta posta in essere dalla società datrice.

A ben vedere, è certamente vero che la violazione dell'art. 29 ha ricadute negative nella sfera giuridica (individuale) del dipendente coinvolto nell'appalto, dal momento che sarà lui il destinatario dei trattamenti normativi ed economici inferiori rispetto a quelli previsti dal contratto *leader*, purtuttavia, non può sottacersi come essa leda anche l'interesse collettivo, della cui tutela si fa garante il sindacato. Difatti, se – come ha correttamente evidenziato il giudice di Milano – la norma violata, preordinata a «regolare la fattispecie degli appalti di opere e servizi, parrebbe rispondere a esigenze di garanzia dell'adeguatezza del trattamento del lavoratore, non limitata alla componente retributiva ma estesa al complessivo assetto di diritti e garanzie», non può negarsi «l'esistenza di una proiezione superindividuale di tale garanzia, che trascende l'interesse del singolo lavoratore all'adeguatezza del trattamento complessivo per involgere la sfera di tutela e protezione collettiva del sindacato, e in particolare di quello comparativamente più rappresentativo», che abbia stipulato il contratto *leader* (53).

(53) Tutti i virgolettati sono reperibili in T. Milano 4.12.2025 (decr.), punto 2), 7, in *Boll. Adapt*, 9.12.2025.

Pertanto, la natura plurioffensiva della condotta datoriale intacca anche – se non soprattutto – la sfera giuridica (collettiva) del sindacato comparativamente più rappresentativo, che, alla luce di siffatta ricostruzione ermeneutica della norma, diviene «titolare di un potere-dovere di controllo del rispetto della disposizione e di prevenzione dei fenomeni di cd. *dumping* salariale e, in generale, dell'applicazione di trattamenti deteriori». Non solo. Continuando a richiamare le parole del giudice milanese, «deve, dunque, riconoscersi che tale previsione normativa ascriva al sindacato comparativamente più rappresentativo, sottoscrittore del Ccnl *leader* del settore, una funzione di verifica e controllo del rispetto delle regole del mercato del lavoro nello specifico segmento degli appalti, sotto il profilo dell'osservanza delle regole minime salariali e normative, individuate dal contratto paradigma, che legittima lo stesso a una reazione nel caso in cui consti l'alterazione di tali regole, che non può che fondarsi sul rimedio di cui all'art. 28 St. lav.» (54).

La norma di cui si discute ha costituito, in questi termini, la "base giuridica" che ha consentito al Tribunale di riconoscere in capo al sindacato comparativamente più rappresentativo su base nazionale un «interesse diretto e proprio alla corretta applicazione del Ccnl da esso stipulato, *leader* nel settore, nei confronti di tutti i lavoratori (non solo di quelli iscritti)» (55), la cui violazione legittima lo stesso a ricorrere per la repressione della condotta antisindacale.

In tal modo la condotta antisindacale viene usata «in modo strategico dal sindacato proprio per evitare l'esposizione diretta, in prima persona, dei lavoratori» (56). Difatti, dinanzi a una riduzione significativa del contenzioso individuale – le cui ragioni sono rintracciabili in una pluralità di variabili (57) – il ricorso da parte del sindacato a tale procedimento, oltre che assurgere a modello di *strategic litigation* (58), diviene un importante, talvolta l'unico, stru-

(54) *Ivi*, punto 2), 8.

(55) O. Razzolini, *op. cit.*, 99.

(56) *Ivi*, 108.

(57) Sulle ragioni della riduzione del contenzioso, dal generale abbassamento dei livelli di tutela dei lavoratori, ai costi della giustizia, sino alla durata del processo (e non solo), si rinvia a A. Lassandari, *L'azione giudiziale come forma di autotutela collettiva*, in *LD*, 2014, 309 ss.

(58) Sull'utilizzo "strategico" dello strumento processuale cfr. V. Protopapa, *Tutelare il lavoro nell'economia delle piattaforme: dal contenzioso alla contrattazione*, in *QRS*, 2025, 123 ss.; V. Protopapa, *Uso strategico del diritto e azione sindacale*, il Mulino, Bologna, 2021; G. Gaudio, *Litigating the algorithmic boss in E.U: a (legally) feasible and (strategically) attractive option for Trade Unions?*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2024, 91 ss.; M. Barbera, V. Protopapa, *Access to justice and legal clinics: developing a reflective lawyering space. Some insights from the Italian experience*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT*, 2017, 1 ss.

mento attraverso il quale garantire l'effettività dei diritti dei lavoratori, ogniqualvolta la tutela dell'interesse collettivo, bene giuridico protetto dalla norma *de qua*, coincida con la tutela di interessi individuali dei lavorativi (59).

La seconda questione, invece, involge le modalità con le quali si è addivenuti alla individuazione del contratto paradigma.

A tal proposito il Giudice chiarisce che «la nozione di "sindacato comparativamente più rappresentativo" è utilizzata dal legislatore […] al fine di selezionare le organizzazioni sindacali (cd. selezione dei soggetti) o i contratti collettivi (cd. selezione degli atti), in funzione dell'attribuzione alle prime di specifiche prerogative. […] L'avverbio "comparativamente" […] introduce un elemento di confronto tra le organizzazioni sindacali al fine di individuare quale tra esse sia, alla luce dei predetti indici, la più rappresentativa» (60).

Alla luce di siffatta precisazione il Tribunale ritiene innegabilmente – sulla base di una pluralità di indici richiamati nel decreto (numero di iscritti, settore in cui opera, numero di contratti firmati nel settore della vigilanza privata e della sicurezza) – che proprio la Filcams-Cgil sia dotata del requisito della maggiore rappresentatività comparata e pertanto giunge a sostenere che è il Ccnl Vigilanza privata e Servizi di Sicurezza il contratto *leader* del settore, anche perché «tale contratto è stato ritenuto, con decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dell'8/8/2024, il contratto leader del settore ai fini del codice degli appalti pubblici […] ed è incontestatamente il contratto con maggior diffusione in quanto viene applicato, secondo i dati del Cnel» (61). Non v'è dubbio che tale contratto «possa assurgere a contratto cd. paradigma, agli effetti del procedimento di comparazione di cui al co. 1-bis art. 29 d.lgs. n. 276/2003 rispondendo ai requisiti della provenienza da associazione sindacale dei lavoratori comparativamente più rappresentativa, della diffusione nazionale, dell'applicazione al settore e alle zone connesse alle attività oggetto degli appalti e subappalti gestiti dalle convenute».

Non resta ora che verificare la sussistenza dell'equivalenza tra i trattamenti previsti dal contratto *leader* e quelli previsti dai contratti applicati dalle società appaltatrici.

Il Consulente tecnico d'ufficio nominato dal giudice per effettuare tale operazione, attingendo a piene mani dalle fonti e dalle indicazioni previste

(59) Sul rapporto tra interesse collettivo e interessi individuali si rinvia, per tutti, a G.A. Recchia, *Studio sulla giustiziabilità degli interessi collettivi dei lavoratori*, Cacucci, Bari, 2018.

(60) T. Milano 4.12.2025, punto 3).

(61) *Ibidem*. È il caso di enfatizzare le parole del giudice che testimoniano la rilevanza della "contaminazione" cui si è fatto riferimento nel corso della presente riflessione.

nel nostro ordinamento per la disciplina degli appalti pubblici, ha dapprima descritto la scelta metodologica effettuata per la comparazione e, poi, proceduto alla comparazione. Egli, come riportato nel decreto, «ha provveduto ad ancorare le valutazioni di non equivalenza, già empiricamente evidenti dall'esame della tabella comparativa, a parametri oggettivi di promanazione regolamentare», richiamando sia «le circolari dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro nn. 7 del 7/6/2019 e 9 del 10/09/2019», sia i «criteri dettati dall'Anac […] nella relazione illustrativa al Bando tipo n. 1/2023» (62).

Solo a valle di una meticolosa analisi comparativa è giunto a dichiarare che i contratti collettivi alternativi a quello *leader* applicati dalle società appaltatrici «non garantivano né l'equivalenza economica, né quella normativa» e ponendo, così, le basi per l'accoglimento della domanda attorea e la qualificazione del comportamento datoriale, in violazione del novellato art. 29, quale comportamento integrante una condotta antisindacale.

6. — *Il rapporto tra l'art. 29 e il Decreto Primo Maggio* — Volendo ora condividere qualche considerazione, su un piano più generale, sull'impatto che le misure *anti-dumping* predisposte dal legislatore negli ultimi anni hanno avuto sul sistema di relazioni industriali, diviene imprescindibile richiamare la recentissima disciplina in tema di «salario giusto», la quale presenta, per *ratio* e per tecnica legislativa utilizzata, notevoli affinità con l'art. 29.

Come noto, il d.l. n. 62/2026, cd. Decreto Primo Maggio, convertito con modificazioni dalla l. n. 112/2026 (63), ha affidato alla contrattazione collettiva qualificata – con una tecnica legislativa del tutto simile a quella dell'art. 29 – il compito di determinare, ai sensi e per gli effetti dell'art. 36 Cost., il salario giusto, «assicurando ai lavoratori un trattamento economico complessivo adeguato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato» (64). L'art. 7 del predetto decreto, infatti, stabilisce che «ai fini dell'individuazione del salario giusto, si fa riferimento al trattamento economico complessivo definito dai *contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale*, avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro» (65) (corsivo mio).

(62) *Ivi*, punto 4).

(63) Per un primo commento si vd. P. Albi, V. Bavaro, A. Bellavista, M. D'Onghia, G. Orlandini, *Brevi considerazioni sul decreto lavoro n. 62/2026*, in *Il diario del lavoro*, 4.5.2026.

(64) Cfr. art. 7, c. 1, d.l. n. 62/2026.

(65) Cfr. art. 7, c. 2, d.l. n. 62/2026.

Anche in questo caso, il legislatore – in conformità con l'art. 39 Cost. – si è limitato alla individuazione di un contratto collettivo (*leader*) che funge, così, da "parametro esterno" per la individuazione del salario giusto, senza l'attribuzione a questo di un'efficacia *erga omnes* che non potrebbe avere a causa della mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost. Difatti, nel pieno esercizio della libertà sindacale, è ben possibile che sia (scelto e, dunque,) applicato un contratto collettivo diverso da quello stipulato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, purché il trattamento economico complessivo dallo stesso garantito non sia «inferiore al trattamento economico complessivo individuato dal contratto» *leader* (66).

La tecnica del rinvio legale alla contrattazione collettiva qualificata ai fini della determinazione del salario giusto rievoca, inevitabilmente, quella utilizzata dal legislatore nell'art. 29, oltre che nelle altre disposizioni "speciali" *supra* richiamate, al punto da rendersi necessaria una riflessione in ordine al rapporto che viene a crearsi fra la disciplina "generale" di cui all'art. 7, d.l. n. 62/2026 e quelle speciali.

Va detto, sin da subito, che, se, da un lato, il rinvio al contratto *leader*, quale parametro per la individuazione del trattamento minimo, è un elemento che accomuna tutte queste previsioni legali, dall'altro lato, l'oggetto del rinvio – e, cioè, il trattamento minimo da garantire – non sempre è coincidente. Difatti, la disciplina di cui al d.l. n. 62/2026, richiama il (solo) trattamento economico, mentre l'art. 29 ha un raggio di incidenza ben più penetrante, dal momento che il trattamento minimo da garantire individuato nel contratto collettivo *leader* non è solo quello economico, ma anche quello normativo.

Questa constatazione, che non vuole affatto sminuire la portata dell'intervento del 2026, con il quale il legislatore non poteva che limitarsi a occuparsi del solo trattamento economico (trattandosi di disciplina attuativa della Direttiva n. 2022/2041/Ue in tema di salari), è utile a cogliere la esatta individuazione delle sovrapposizioni fra le diverse discipline. Peraltro, al di là del differente trattamento (se solo economico o se anche normativo) preso in considerazione da ciascuna norma, la *ratio* sottesa a tutte le previsioni – ed è quel che più rileva in questa riflessione – è comune ed è ravvisabile nella volontà di predisporre strumenti efficaci per il contrasto al fenomeno del *dumping* (e dello *shopping*) contrattuale.

Fatta la precisazione e volgendo lo sguardo, più in particolare, al rapporto tra *lex generalis*, di cui all'art. 7 d.l. n. 62/2026, e *lex specialis*, di cui all'art. 29,

(66) Cfr. art. 7, c. 3, d.l. n. 62/2026.

si può sostenere che, quantomeno rispetto al trattamento economico, vi sia senza dubbio una sovrapposizione fra le due previsioni, al punto da potersi ritenere che la norma generale, applicabile a tutti i rapporti di lavoro e non limitata esclusivamente a quelli instaurati nell'ambito di appalti e subappalti, abbia di fatto assorbito quella speciale, la quale, invece, continua a conservare la sua validità (e, dunque, la sua funzione) limitatamente – a questo punto – al trattamento normativo.

Tale sovrapposizione se, da un lato, fa venire in rilievo, con riferimento alla disciplina in tema di salario giusto, le medesime criticità ermeneutiche e applicative che ha posto la norma in tema di appalti e subappalti (così come avvenuto anche nell'ambito delle altre discipline speciali), dall'altro lato, consente all'interprete – e, soprattutto, all'operatore del diritto – di mitigare le predette criticità, proprio grazie all'esperienza e alla prassi applicativa sperimentate con l'applicazione delle disposizioni speciali. Parimenti, così come detto a proposito dell'art. 29, si ritiene possa essere fecondo persino il "dialogo" con la disciplina speciale in tema di appalti pubblici. La fecondità del "dialogo" fra discipline diverse fra loro, ma accomunate dalla medesima *ratio* di fondo, quella, cioè del contrasto al *dumping* contrattuale, si rivela preziosa anche per "donare" margini di effettività (nonché efficacia) alle norme.

È indubbio, infatti, che l'art. 7, d.l. n. 62/2026, oltre a porre l'interprete (sia esso lo studioso del diritto, sia esso un giudice) dinanzi a sfide ermeneutiche significative, impone alle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale di ripensare il proprio ruolo e la propria funzione nell'attuale sistema di relazioni industriali.

Mutuando le parole del giudice di Milano, *supra* richiamato, le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, divenute autorità salariale per espressa previsione legale, devono riconoscersi quali «titolari di un potere-dovere di controllo del rispetto della previsione e di prevenzione dei fenomeni di cd. *dumping* salariale» (67). Al pari di quanto visto con riferimento all'art. 29, anche il rinvio legale alla fonte contrattuale qualificata per la determinazione del salario giusto attribuisce, di fatto, al sindacato una funzione di verifica e controllo del rispetto delle regole, sotto il profilo dell'osservanza del trattamento economico complessivo individuato dal contratto *leader*, che legittimerebbe lo stesso – richiamando, ancora, il Tribunale di Milano – a «una reazione […] che non può che fondarsi sul rimedio di cui all'art. 28 St. lav.» (68).

(67) T. Milano 4.12.2025, punto 2).
(68) *Ibidem*.

Sul punto val la pena richiamare altre due importanti pronunce che, sebbene non abbiano utilizzato l'art. 29 come fondamento giuridico dei rispettivi *decisum*, si pongono – rispetto al ruolo delle organizzazioni – in linea con l'approdo del giudice milanese, specie ove si consideri che entrambe riconoscono ad essi la legittimazione ad agire *ex* art. 28 St. lav. Il riferimento è alle pronunce del Tribunale di Campobasso e del Tribunale di Trani emesse nell'ambito di due controversie aventi il medesimo oggetto: il recesso unilaterale, da parte delle società datrici, dal Ccnl Tlc (Telecomunicazioni) e la conseguente scelta di applicare il Ccnl Bpo (*Business Process Outsourcing*), notevolmente meno oneroso del primo e sottoscritto da associazioni certamente meno rappresentative di quelle stipulanti il contratto *leader*. Al di là del differente esito dei giudizi (il Tribunale di Campobasso ha rigettato il ricorso, quello di Trani lo ha accolto) quel che merita particolare attenzione è che nell'ambito dei due ricorsi presentati da Slc-Cgil è intervenuta *ad adiuvandum* la associazione dei datori di lavoro Assotelecomunicazioni. Tale circostanza testimonia plasticamente quanto il contrasto al *dumping* contrattuale sia un tema che interpella (*rectius*, dovrebbe interpellare) tanto le organizzazioni sindacali dei lavoratori, quanto le associazioni datoriali. E che, nel rispetto delle prerogative e dei ruoli di ciascuno, senza con questo disconoscere la dialettica conflittuale tipica delle relazioni industriali, va affrontato assieme.

Sia consentito – senza poter entrare nel merito della vicenda e dovendo trascurare altri profili interessanti della pronuncia – richiamare alcuni passaggi della sentenza del Tribunale di Trani che rappresentano un'ulteriore conferma della centralità attribuita alla contrattazione collettiva qualificata, alla quale è riconosciuta, sulla scia di quanto statuito dal Tribunale di Milano, una «funzione regolativa e di garanzia» (69) del mercato del lavoro. L'accertata natura antisindacale della condotta della società datrice ha, infatti, «inciso direttamente sulla titolarità negoziale delle Oo.Ss. firmatarie del Ccnl Tlc […] e sulla possibilità per le organizzazioni sindacali di esercitare un'effettiva azione di rappresentanza e tutela degli interessi collettivi dei lavoratori coinvolti» (70). Il Giudice, richiamando il rinvio alla fonte qualificata di cui all'art. 51, d.lgs. n. 81/2015, ha chiarito che «il legislatore ha infatti individuato nella contrattazione collettiva stipulata dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative il luogo esclusivo di regolazione della flessibilità del mercato del lavoro, affidando a tali soggetti una

(69) T. Trani 10.3.2026, 9.
(70) *Ibidem*.

funzione di presidio e di bilanciamento degli interessi contrapposti, nonché di prevenzione dei fenomeni di *dumping* contrattuale» (71).

A ben vedere, anche la Corte costituzionale, nella nota sentenza n. 156/2025, ha enfatizzato il ruolo del sindacato comparativamente più rappresentativo nell'attuale sistema di relazioni industriali, ove ha statuito che esso è divenuto «il punto di riferimento dell'evoluzione normativa, specie nell'ambito della negoziazione collettiva, anche in funzione del contrasto ai fenomeni di *dumping* indotti dalla prassi dei cosiddetti contratti-pirata» (72). Non solo. Intervenuta, più di recente, per sindacare la (il)legittimità di alcuni interventi regionali finalizzati a introdurre salari minimi locali nei bandi di gara, ha evidenziato che la tecnica del rinvio alla fonte collettiva qualificata è preordinata proprio ad «assicurare che la competizione tra le imprese non avvenga a scapito delle tutele del lavoro» e «rappresenta, sotto il profilo del riparto della competenza legislativa, il punto di equilibrio attualmente configurato dal legislatore statale» (73).

7. — *Qualche considerazione conclusiva* de iure condendo — In sede conclusiva può osservarsi, anche alla luce degli approdi giurisprudenziali, che indubbiamente la leva giudiziale, mediante il ricorso al procedimento predisposto per la repressione della condotta antisindacale, costituirà un prezioso strumento nelle mani del sindacato comparativamente più rappresentativo, il quale, anche grazie al – non affatto scontato – impulso del legislatore, si ritrova oggi ad avere un ruolo di primo piano nel contrasto al fenomeno del *dumping* contrattuale.

L'introduzione del c. 1-*bis* all'art. 29 ha certamente rappresentato uno dei primi interventi normativi organici del legislatore per contrastare il *dumping* attraverso la valorizzazione proprio della contrattazione collettiva comparativamente più rappresentativa, al pari di quanto fatto, recentemente, con il Decreto Primo Maggio.

Non è un caso che, proprio all'indomani dell'entrata in vigore di quest'ultimo, le organizzazioni sindacali e datoriali abbiano accelerato il percorso – già avviato da tempo, a dire il vero – per la definizione di un nuovo Accordo Quadro sulla contrattazione collettiva.

Sul punto, le tre storiche Confederazioni sindacali dei lavoratori, in un documento del 17 giugno 2026, intitolato "Proposte per un Accordo Quadro", hanno stabilito che, in tema di rappresentanza, «la misurazione e certi-

(71) *Ivi*, 20.
(72) C. cost. 5.11.2025, n. 156, punto 8.1.
(73) C. cost. 6.5.2026, n. 60, punti 9.3.2. e 9.3.4.

ficazione della rappresentanza costituisce elemento essenziale per la certezza dei soggetti negoziali, del contrasto al dumping contrattuale, ai fini degli appalti pubblici e privati», tanto da rendersi necessario «portare a concreto compimento gli accordi interconfederali siglati in materia, anche attraverso il loro aggiornamento normativo e l'implementazione procedurale, in particolare nei rapporti con Inps, Inl e Ministero del Lavoro» (74).

Nell'ambito del predetto documento unitario – elemento, questo, assai rilevante, ove si pensi alla rottura del fronte sindacale che ha caratterizzato le relazioni industriali degli ultimi anni – le parti hanno condiviso «la necessità di intervenire sui temi relativi al modello contrattuale, alla crescita dei salari, alla rappresentanza sindacale e datoriale e la sua certificazione […] al fine di rendere certe le procedure negoziali della contrattazione collettiva e per il riconoscimento delle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale, tramite la misurazione certificata degli iscritti e dei voti espressi dalle lavoratrici e dai lavoratori, anche ai fini del contrasto e del superamento dei fenomeni di dumping presenti nell'attuale sistema contrattuale sotto forma di "contratti pirata"» (75).

Particolarmente apprezzabile, infine, con particolare riferimento alle criticità applicative relative alla (non sempre agevole) individuazione dei contratti collettivi *leader*, è la esigenza, invocata dalle parti, di determinare l'esatto campo di applicazione dei contratti collettivi nazionali anche mediante l'espressa indicazione dei corrispondenti «codici Ateco di riferimento, condividendolo con i firmatari dell'Accordo Quadro di parte sindacale e datoriale» (76).

Il fronte datoriale non è stato alla finestra. A distanza di poco meno di un mese dalla proposta delle Confederazioni, il 10 luglio 2026, ben quattordici sigle (77), che includono associazioni datoriali di ogni settore, hanno raggiunto un'intesa su contratti e rappresentanza, dal titolo "Documento base sulla misurazione della rappresentanza datoriale". Le parti firmatarie, valutando positivamente la scelta del legislatore «di attribuire alla contrattazione collettiva "di qualità" un ruolo centrale nella disciplina di aspetti essenziali dei rapporti di lavoro», concordano «nel ritenere fondamentale individuare criteri oggettivi ed affidabili per misurare la maggiore rappresenta-

(74) Cfr. Cgil, Cisl e Uil, *Proposte per un Accordo Quadro*, 17 giugno 2026, 4.

(75) *Ivi*, 1.

(76) *Ivi*, 5.

(77) Agci, Ania, Casartigiani, Claai, Cna, Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confcooperative, Confesercenti, Confetra, Confindustria, Confservizi (la Confederazione formata da Utilitalia e Asstra) e Legacoop.

tività comparata datoriale» (78), precisando che «l'unico criterio universale quantitativo oggettivo che consente di misurare, in maniera certa e omogenea, la rappresentatività dei soggetti dal lato datoriale che sottoscrivono un determinato contratto collettivo è quello preso in considerazione dal Cnel e, quindi, quello della diffusione del contratto tra i lavoratori del settore, distinguendo per tipologia e natura giuridica dell'impresa» (79).

Quanto al delicato tema dei perimetri contrattuali, le parti «si impegnano ad evitare impropri ampliamenti dei perimetri contrattuali» e a istituire un Organismo «con funzioni di monitoraggio e di regolazione delle eventuali sovrapposizioni contrattuali». Esse, inoltre, confermano l'impegno a verificare che, nei rispettivi contratti collettivi nazionali, «non si dia corso ad impropri allargamenti dei perimetri di applicazione» e ci si attenga «il più strettamente possibile al rispetto dei perimetri tradizionalmente definiti». Sempre ai fini dei perimetri contrattuali, si ribadisce l'intenzione di procedere a ulteriore «verifica e razionalizzazione», trasferendo il tutto in una lista basata sui codici Ateco, «in coerenza con le finalità perseguite dalla riforma dell'archivio dei contratti presso il Cnel, in corso di sperimentazione» (80).

Anche sul versante datoriale, dunque, la sottoscrizione dell'intesa da parte di associazioni – storicamente, non sempre d'accordo tra loro – merita apprezzamento e lascia presagire la stipula di un nuovo Accordo Quadro sulla contrattazione, che detti regole certe e largamente condivise, all'altezza del "nuovo" ruolo che l'attuale sistema di relazioni industriali (anche grazie ai recenti interventi del legislatore) ha "riservato" alle organizzazioni comparativamente più rappresentative.

Insomma, c'è molto fermento nel sistema di relazioni industriali del nostro Paese, anche perché il contrasto al *dumping* contrattuale è un tema divenuto non più rinviabile, che impone uno sforzo da parte di tutti i soggetti istituzionali coinvolti, specie in un momento storico, come l'attuale, nel quale il potere d'acquisto dei salari è fra i più bassi di sempre. Il *dumping* contrattuale è un fattore che contribuisce considerevolmente ad alimentare questa criticità, "garantendo" la presenza di numerosi rapporti di lavoro con livelli di tutela economica (e normativa) molto bassi, talvolta notevolmente inferiori rispetto a quelli predisposti dai contratti collettivi *leader*.

È innegabile che il recente dinamismo, sia del legislatore sia delle organizzazioni sindacali e datoriali, attesta la consapevolezza circa l'urgenza di mettere in campo misure forti di contrasto a tale fenomeno, dai contorni

(78) Cfr. *Documento base sulla misurazione della rappresentanza datoriale*, 1.
(79) *Ivi*, 3.
(80) Per tutti i virgolettati, *ivi*, 3-4.

molto spesso sfuggenti, assai complesso e che impone, dunque, misure di contrasto altrettanto complesse.

È questa la sfida alla quale sono chiamate le organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative, che hanno la possibilità di "ritagliarsi" – nei termini richiamati in questa riflessione – un nuovo ruolo nel sistema di relazioni industriali, contribuendo, così, anche al rilancio del mercato del lavoro italiano, e investendo in innovazione e qualità del lavoro.

Una sfida importante, rispetto alla quale nessuno può più sottrarsi.

SOTTOSEZIONE 3

IL RINVIO LEGALE ALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA QUALIFICATA NELLA DISCIPLINA DEGLI APPALTI PUBBLICI

CLAUSOLA DI EQUO TRATTAMENTO NEGLI APPALTI PUBBLICI E DIRITTO DELL'UE: A CHE PUNTO SIAMO? (*)

di *Giovanni Orlandini*

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. La disciplina pretoria delle clausole di equo trattamento e il suo impatto sull'ordinamento italiano. — 3. La Direttiva n. 96/71/Ce come parametro di legittimità della clausola di equo trattamento. — 4. La Direttiva appalti pubblici del 2014: prudenza e ambiguità del legislatore europeo. — 5. La nuova stagione di rilancio dell'Europa sociale. — 5.1. La Direttiva sui salari minimi adeguati nell'Ue: verso il definitivo superamento della dottrina *Rüffert*. — 6. I residui problemi di applicazione delle clausole di equo trattamento alle imprese straniere.

1. — *Introduzione* — È sorprendente osservare gli effetti prodotti dalla sentenza *Rüffert* (1) sull'ordinamento italiano, specie se confrontati con l'impatto che essa ha prodotto nell'ordinamento tedesco, cui si riferisce. La censura dell'obbligo di rispettare contratti collettivi privi di efficacia generale nell'ambito degli appalti pubblici, sancito dalla Corte di Giustizia, ha provocato in Germania il progressivo smantellamento della legislazione in materia (regolata a livello di *Länder*), giocando a favore della storica decisione di introdurre il salario minimo legale in quel paese (2). Niente di tutto ciò è avvenuto in Italia, nonostante la questione della legittimità delle clausole di equo trattamento si ponesse in termini analoghi rispetto all'ordinamento tedesco. Qui infatti alla sentenza ha fatto seguito un processo di tutt'altro segno sul piano legislativo, visto che sia nel Codice dei contratti pubblici del 2016 (art. 30, c. 4, d.lgs. n. 50/2016) sia nel nuovo codice del 2023 (art. 11, d.lgs. n. 36/2023) (3) si è inteso rendere più vincolante tale clausola rispetto alla previgente normativa (contenuta nel codice del 2006 e, prima ancora, nell'art. 36 dello Statuto dei lavoratori), precisandone la portata al fine di

(*) Il contributo è pubblicato in *RGL*, 2024, I, 10 ss.

(1) C. Giust. 3.4.2008, C-346/06, *Dirk Rüffert c. Land Niedersachsen*.

(2) In merito, M. Corti, *La nuova legge sul salario minimo in Germania: declino o rinascita della contrattazione collettiva?*, in *DLM*, 2014, 637 ss.

(3) Per una prima analisi dell'art. 11, d.lgs. n. 36/2023 e della sua collocazione sistematica nel nuovo "codice" cfr. I. Santoro, *'A cavallo' tra due codici: l'equo trattamento dei lavoratori nella nuova normativa sui contratti pubblici*, in *W.P. CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2023.

limitare il più possibile le vie di fuga dal Ccnl cd. "*leader*" del settore; vie di fuga come noto rese possibili dal patologico moltiplicarsi dei Ccnl che ha caratterizzato la recente evoluzione del nostro sistema di relazioni sindacali.

Eco della giurisprudenza della Corte di Giustizia Ue si è avuta solo nella giurisprudenza amministrativa, orientata ad escludere l'imposizione di clausole sociali "rigide", che vincolano cioè al rispetto di uno specifico Ccnl (4). Ma si è trattato di un'eco flebile, riflesso assai più di un'attenzione ai vincoli costituzionali che ai *dicta* dei giudici europei (5). Per altro quest'eco è oggi destinata ad affievolirsi ulteriormente, se non a scomparire, considerando l'avallo offerto dal Consiglio di Stato alla disciplina contenuta nell'art. 11, d.lgs. n. 36/2023, nella relazione che ha preceduto l'adozione del nuovo "codice" (6).

C'è da chiedersi come mai, nei quindici anni che ci separano dalla sentenza *Rüffert,* la questione della legittimità delle clausole di equo trattamento non sia mai stata sollevata, né da imprese straniere né dalla Commissione europea, non giungendo così mai all'attenzione dei giudici di Lussemburgo. La risposta sta forse nella scarsa partecipazione alle gare pubbliche nostrali di imprese stabilite in paesi con più basso costo del lavoro rispetto al nostro (cioè, principalmente, con sede in paesi dell'est europeo); nonché nell'assenza di volontà politica, da parte della Commissione europea, di sollevare un contenzioso con il nostro paese su un tema politicamente "sensibile". Fatto è che il contrasto della nostra normativa con il diritto dell'Ue è stato fino ad oggi dibattuto solo in dottrina, con toni per lo più critici nei confronti della giurisprudenza della Corte di Giustizia (7).

È opportuno a tal proposito chiarire *ab initio* che la questione posta dalla "dottrina *Rüffert*" (cioè dai principi enunciati in quella sentenza) non riguarda le ipotesi di rinvio "mobile" al Ccnl cui il legislatore nazionale ricorre per

(4) Tra le altre, Cons. Stato 20.10.2021, n. 7053.

(5) Costante è il riferimento dei giudici amministrativi ai vincoli posti dall'art. 41 e dall'art. 39 Cost., quest'ultimo invocato a tutela delle imprese.

(6) Cons. Stato, *Schema definitivo di codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante "Delega al Governo in materia di contratti pubblici". III – Relazione agli articoli e agli allegati,* Roma 7.12.2022*,* dove si afferma che l'art. 11 non contrasta con l'art. 39 Cost. in quanto non configura un obbligo in capo all'aggiudicatario ma un onere limitato alla partecipazione all'appalto, recuperando così l'argomento già utilizzato in dottrina per giustificare l'art. 36 St. lav. (da ultimo, F. Pantano, *Le clausole sociali nell'ordinamento giuridico italiano. Concorrenza e tutela del lavoro negli appalti pubblici*, Pacini Giuridica, Pisa, 2020, 108 ss., e ivi riferimenti alla precedente dottrina). Nessun cenno è fatto dai Supremi giudici amministrativi al diritto dell'Ue.

(7) Amplissima è ormai la letteratura in materia: qui basti il rinvio al lavoro monografico di D. Izzi, *Lavoro negli appalti e* dumping *salariale*, Giappichelli, Torino, 2018.

contrastare il *dumping* in specifici settori, ma attiene solo ed esclusivamente al meccanismo di estensione indiretta dei contratti collettivi di non universale applicazione (cioè, privi di *erga omnes*) realizzato nell'ambito degli appalti pubblici, qual è appunto quello configurato oggi dall'art. 11, d.lgs. n. 36/2023. Nelle pagine che seguono si intende rispondere alla domanda in merito alla perdurante rilevanza di tale "dottrina". La risposta a questa domanda permetterà di valutare se sia o meno fondato il timore che la vigente disciplina contenuta nel Codice dei contratti pubblici possa subire la sorte delle omologhe normative dei *Länder* tedeschi, qualora alla Corte di Giustizia venisse chiesto di esprimersi sulla sua legittimità.

2. — *La disciplina pretoria delle clausole di equo trattamento e il suo impatto sull'ordinamento italiano* — Come noto la Corte di Giustizia è tornata ad esprimersi sulla compatibilità delle clausole di equo trattamento (salariale) con il diritto dell'Ue nelle sentenze *Bundesdruckerei* del 2014 (8) e *Regiopost* del 2015 (9). Lo ha fatto, però, in relazione a controversie diverse da quella all'origine della sentenza *Rüffert:* nella prima, infatti, si trattava di valutare l'applicabilità della clausola sul territorio del paese dell'impresa aggiudicataria; nella seconda, i minimi salariali imposti a quest'ultima erano previsti da una legge e non da un contratto collettivo. La diversa natura delle controversie oggetto delle sentenze ne spiega il diverso esito (10): ostativo all'utilizzo della clausola sociale nella sentenza *Bundesdruckerei,* non ostativo nella sentenza *Regiopost.*

Lungi dallo smentire la dottrina *Rüffert,* le due sentenze ad essa successive concorrono con questa a delineare una disciplina "pretoria" delle clausole di equo trattamento, definita dai limiti che i principi regolatori del mercato interno pongono al loro utilizzo (11). Le condizioni di aggiudicazione e di esecuzione degli appalti incidono infatti sull'esercizio delle libertà economiche sulle quali il mercato interno si fonda e questo vale anche per le condizioni

(8) C. Giust. 18.9.2014, C-549/13, *Bundesdruckerei GmbH c. Stadt Dortmund.*

(9) C. Giust. 17.11.2015, C-115/14, *RegioPost GmbH & Co. KG / Stadt Landau in der Pfalz.*

(10) Lo sottolinea R. Caranta, *Upholding General Principles versus Distinguishing Cases: on the Use of Precedent in EU Public Procurement Law (A Case Study)*, in A. Sánchez-Graells (a cura di), *Smart Public Procurement and Labour Standards. Pushing the Discussion after Regiopost*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2018, 59 ss.

(11) In merito, cfr. M.A. Corvaglia, *Public Procurement and Labour Rights. Towards coherence in international instruments of procurement regulation*, Hart Pub., Oxford-London-NY-New Delhi-Sydney, 2017, 153 ss. anche per il raccordo dei principi regolatori del mercato interno con le diverse fonti internazionali che regolano l'utilizzo delle "clausole sociali" nel mercato globale.

di lavoro che le imprese aggiudicatarie sono tenute a rispettare in virtù della *lex specialis* della gara. Le norme degli Stati membri che impongono a tali imprese il rispetto di *standard* di tutela lavoristica sottostanno di conseguenza ad una valutazione di compatibilità con il diritto dell'Ue (cioè *in primis* con la libertà di prestazione dei servizi sancita dall'art. 56 TfUe); valutazione che spetta alla Corte di Giustizia.

I principi regolatori del mercato interno sottendono anche alla disciplina del distacco transnazionale dei lavoratori contenuta nella Direttiva n. 96/71/Ce, che entra in gioco nel condizionare l'utilizzo delle clausole sociali ogni volta che l'appalto pubblico, superando le soglie previste dallo stesso legislatore europeo (ovvero dalle direttive in materia di appalti pubblici), presenta un interesse transfrontaliero e quindi è potenzialmente aperto alla partecipazione di imprese straniere (12).

Proprio dalla Direttiva n. 96/71/Ce (ed in specie dal suo art. 3, par. 8), la Corte deduce l'illegittimità delle clausole sociali "promozionali" della contrattazione collettiva, ovvero che rinviano a contratti collettivi privi di efficacia generale (13); conclusione confermata dall'art. 56 TfUe (49 TCe, all'epoca delle sentenze), letto alla luce del test di proporzionalità (14). La Direttiva, invece, non preclude l'utilizzo di una clausola sociale che imponga il rispetto di minimi salariali sanciti dalla legge, anche se questi riguardano i soli lavoratori impiegati nell'ambito degli appalti pubblici (15). La legittimità degli obblighi di origine legale è però condizionata al fatto che essi attengano, appunto, a *standard* "minimi" di tutela legale, ovvero valgano per qualsiasi appalto pubblico e non sussistano *standard* salariali inferiori, applicabili nel settore o a livello inter-settoriale (16). Ciò, di nuovo, secondo quanto deducibile dalla Direttiva n. 96/71/Ce ed in ossequio al "meta" principio di proporzionalità, che governa il funzionamento del mercato interno (17).

(12) C. Giust. 17.11.2015, C-115/14, *Regiopost,* punto 51, dove la Corte fa leva sull'effetto "deterrenza" della clausola sulle imprese straniere. Su questo decisivo passaggio della sentenza, cfr. D. Izzi, *Lavoro negli appalti*, *op. cit.*, 66-67.

(13) C. Giust. 3.4.2008, *Dirk Rüffert,* cit., punti 26 e 28.

(14) C. Giust. 3.4.2008, *Dirk Rüffert*, cit., punti 36-40.

(15) C. Giust. 17.11.2015, *Regiopost*, cit., punti 62-63. In ciò si è colta una maggior apertura nei confronti delle clausole sociali rispetto a quanto prospettato nella sentenza *Rüffert* (per tutti, M. Pallini, *Diritto europeo e limiti di ammissibilità delle clausole sociali nella regolazione nazionale degli appalti pubblici di opere e servizi*, in *DLRI*, 2016, 533 ss.).

(16) Un caso limite, questo, che nella stessa Germania non sarebbe oggi configurabile, in ragione della sopravvenuta legge federale sul salario minimo legale (*supra* nota 2).

(17) C. Giust. 17.11.2015, *Regiopost*, cit., punti 75 e 76, dove il test di proporzionalità, seppur non espressamente richiamato, giustifica l'utilizzo di *standard* salariali di origine legale.

Dall'art. 56 TfUe la Corte ricava infine la radicale inapplicabilità di una clausola di equo trattamento (anche se relativa a minimi salariali legali o fissati da contratti collettivi con efficacia *erga omnes*) ad imprese i cui dipendenti eseguano l'appalto in uno Stato diverso da quello della stazione appaltante, non trovando in questo caso applicazione la Direttiva n. 96/71/Ce (giusta l'assenza di lavoratori in distacco transnazionale) e non giustificandosi la compressione della libertà economica dell'impresa con l'esigenza di adeguare i salari dei lavoratori al più alto costo del lavoro esistente nel paese dove l'appalto è eseguito (18).

Quest'insieme di regole di fonte pretoria, che identificano ad oggi il contenuto della "dottrina" *Rüffert*, impatta sull'obbligo di rispettare integralmente il Ccnl identificato negli atti di gara dalla stazione appaltante, oggi previsto dall'art. 11, d.lgs. n. 36/2023, come, d'altra parte, impattava sulla (apparentemente (19)) più flessibile disciplina contenuta nell'art. 30, comma 4 del previgente codice. Tenendo fede ai principi enunciati dalla Corte di Giustizia, la clausola di equo trattamento risulterebbe infatti ammissibile solo limitatamente ai minimi salariali ricavabili dalla parte economica del Ccnl, la sola a potersi considerare di generale applicazione nel nostro ordinamento, in virtù della nota giurisprudenza fondata sull'art. 36, comma 1 Cost.

Questi stessi principi consentono di sottrarre da tali limiti solo gli appalti che interessano settori nei quali sussiste un meccanismo di legge che garantisce la generale applicazione del contratto collettivo; come nel caso degli appalti a cooperative, vincolate in tal senso (seppur limitatamente alla parte economica del Ccnl) dall'art. 7, c. 4, d.l. n. 248/2007 in relazione ai soci-lavoratori.

Da questi principi si deduce anche che la normativa nazionale risulta tanto più conciliabile con i vincoli di mercato interno, quanto più la clausola sociale si configura in termini rigidi, ovvero permette di individuare un unico Ccnl utilizzabile come parametro per definire gli *standard* di tutela. L'incertezza in merito alla selezione del Ccnl-parametro si riflette infatti sul piano dell'ordinamento unionale, dal momento che gli *standard* imponibili alle imprese "straniere" devono necessariamente allinearsi sui minimi applicabili alle imprese "nazionali", pena la violazione del principio di non discrimina-

(18) C. Giust. 18.9.2014, *Bundesdruckerei,* cit., spec. punto 34.

(19) Se è vero infatti che l'art.11, d.lgs. n. 36/2023 impone (al contrario dell'art. 30, c. 4, d.lgs. n. 50/2016) alla stazione appaltante di indicare negli atti di gara il Ccnl "*leader*", ammette altresì l'applicazione di un diverso Ccnl che garantisca equivalenti tutele (possibilità che l'art. 30, comma 4 non contemplava espressamente).

zione. L'implosione del nostro sistema di contrattazione, con la conseguente difficoltà di individuare il parametro contrattuale applicabile al caso concreto, finisce dunque per accentuare i problemi di tenuta della nostrana disciplina sul piano dell'ordinamento dell'Ue. Ma questo è un problema che prescinde dalla stessa dottrina *Rüffert* e la cui soluzione dipende dalle scelte del legislatore nazionale (20).

3. — *La Direttiva n. 96/71/Ce come parametro di legittimità della clausola di equo trattamento* — Nella sua apparente linearità sistematica la disciplina pretoria che si è sopra descritta nasconde in realtà argomentazioni tutt'altro che convincenti.

A non convincere è in primo luogo il modo con cui la Corte argomenta la contrarietà della clausola sociale con il diritto primario dell'Ue (ovvero, con l'art. 56 TfUe), dopo averla già ricavata dalla Direttiva n. 96/71/Ce (21). La questione è risolta sulla base di una bizzarra argomentazione per la quale l'obbligo di rispettare il contratto collettivo privo di efficacia generale non può essere giustificato dall'obiettivo di tutela dei lavoratori se riguarda solo gli appalti pubblici e non anche quelli privati (22). Argomento, questo, irricevibile, perché l'estensione *ex lege* della clausola sociale agli appalti privati lascerebbe irragionevolmente le (sole) imprese appaltanti libere di non applicare il contratto collettivo, con conseguenti paradossali scenari di *dumping* "al contrario" a beneficio di queste ultime. Negli appalti privati si tratterebbe piuttosto di garantire il principio della parità di trattamento (nel nostro ordinamento, previsto per i dipendenti del subappaltatore dall'art. 119, comma 12, d.lgs. n. 36/2023), che nulla ha a che fare con il meccanismo della clausola sociale.

In un giudizio di bilanciamento fondato sul diritto primario (non condi-

(20) Cfr. *infra* par. 6.

(21) Non è chiaro il modo con cui la Corte declina il rapporto tra le fonti primarie e le fonti derivate (in merito, diffusamente, P. Syrpis, *Regiopost - A Constitutional Perspective*, in A. Sánchez-Graells (a cura di), *Smart Public Procurement and Labour Standards. Pushing the Discussion after Regiopost*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2018, 21 ss.): solo nella sentenza *Regiopost* infatti la Corte giustifica il giudizio fondato sulla fonte primaria (all'epoca, l'art. 49 TCe) raccordandosi espressamente con il consolidato principio per il quale tale giudizio è ammissibile in assenza di un'armonizzazione "completa" della materia, ovvero quando una disposizione di una direttiva (come nel caso dell'art. 26, Direttiva n. 2004/18/Ce) non contiene disposizioni esaustive (C. Giust. 17.11.2015, *Regiopost*, cit., punti 57-59).

(22) C. Giust. 3.4.2008, *Rüffert,* cit., punti 38-40; implicitamente, C. Giust. 17.11.2015, *Regiopost*, cit., punto 73.

zionato cioè dalla Direttiva n. 96/71/Ce) non vi è in realtà alcuna ragione per non giustificare l'obbligo di rispettare un contratto collettivo privo di efficacia generale, limitatamente agli appalti pubblici (23). Un simile obbligo non incide infatti sulla libertà di un'impresa stabilita all'estero più di quanto non faccia un contratto collettivo di generale applicazione in un determinato settore economico. Ciò che cambia è semplicemente l'ambito di applicazione del contratto collettivo, cioè il fatto che questo vincola non tutte le imprese che operano in un settore ma tutte le imprese che partecipano a gare pubbliche.

Se l'utilizzo delle fonti primarie da parte della Corte è più che opinabile, neppure convince il modo con cui la stessa Corte, nella sentenza *Regiopost*, declina il rapporto tra fonti derivate, ovvero tra l'art. 3, par. 8 della Direttiva n. 96/71/Ce e l'art. 26 della Direttiva n. 2004/18/Ce (nel previgente quadro normativo, relativo alle condizioni di esecuzione dell'appalto (24)). Per i giudici europei quest'ultima norma vale a legittimare i soli *standard* di legge e non quelli fissati dai contratti collettivi, in ragione dei vincoli posti dalla Direttiva n. 96/71/Ce all'estensione dei contratti collettivi ai lavoratori distaccati (25). Ma una volta ammesso che le tutele speciali garantite (solo) ai lavoratori utilizzati per eseguire un appalto sono legittimate dalla Direttiva 2004/18/Ce, la Corte ben avrebbe potuto concludere che la stessa Direttiva permette di superare anche i limiti alle clausole di equo trattamento derivanti dall'applicazione della Direttiva n. 96/71/Ce, considerando la sua natura di normativa speciale (26), rispondente a *ratio* e finalità diverse ed ultronee rispetto a quelle della Direttiva "distacchi".

D'altra parte, è evidente che il fine della clausola sociale non è riducibile alle esigenze di "tutela dei lavoratori" negli stessi termini in cui tale fine è perseguito dalla Direttiva n. 96/71/Ce. E ciò per il fondante motivo che con

(23) P. Bogdanowicz, *Article 56 TUFE and the Principle of Proportionality: Why, When and How Should They be Applied After Regiopost?*, in A. Sánchez-Graells (a cura di), *Smart Public Procurement and Labour Standards. Pushing the Discussion after Regiopost*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2018, 43, critica la sentenza *Regiopost* per non avere la Corte adeguatamente spiegato, alla luce del test di proporzionalità, perché sarebbe giustificato tutelare i lavoratori solo nell'ambito degli appalti pubblici e non in quelli privati, contrariamente a quanto affermato in *Rüffert;* critica in teoria condivisibile, salvo precisare che è proprio la declinazione del test di proporzionalità fatta dalla Corte in *Rüffert* a non convincere affatto.

(24) L'art. 26, Direttiva n. 2004/18/Ce prevedeva che «*Le condizioni di esecuzione di un appalto possono basarsi in particolare su considerazioni sociali e ambientali*».

(25) C. Giust. 17.11.2015, *Regiopost,* cit., punto 66.

(26) Così anche M. Pallini, *op. cit.*, 536 e M. Forlivesi, *Sulle clausole di equo trattamento nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *RIDL*, 2017, II, 694.

le clausole sociali si intendono tutelare, in primo luogo, i lavoratori impiegati sul territorio nazionale e solo eventualmente quelli distaccati dall'estero (27). Nei sistemi di relazioni industriali ispirati a principi volontaristici, tale fine è perseguito necessariamente imponendo il rispetto di un contratto collettivo privo di efficacia generale, onde promuovere condotte virtuose delle imprese aggiudicatarie ed impedire, laddove necessario (come in Italia), il *dumping* sociale e salariale. La Corte di Giustizia dovrebbe allora valutare se tale precipuo fine sia legittimamente perseguibile sul piano dell'ordinamento Ue e, in caso, come bilanciarlo con l'obiettivo delle imprese di sfruttare gli squilibri sociali esistenti tra gli Stati membri; obiettivo che identifica l'interesse economico protetto dai principi del mercato interno (28).

La Corte non ha mai effettuato un simile bilanciamento nella sua giurisprudenza, perché ha ignorato la specificità del fine perseguito con le clausole di equo trattamento nei pubblici appalti, identificandolo erroneamente con lo stesso sotteso alla disciplina del distacco transnazionale. In tal modo, la Direttiva n. 96/71/Ce finisce per diventare impropriamente il parametro di proporzionalità che condiziona *ab origine* il giudizio di bilanciamento (29), imponendo un livellamento verso il basso degli *standard* di tutela definiti dalla clausola sociale.

Eppure, per limitare gli effetti della dottrina *Rüffert*, sarebbe bastato seguire l'invito dell'A.G. Mengozzi di tener fede anche nella sentenza *Regiopost* all'ap-

(27) Sin dalla sentenza *Webb* (C. Giust. 17.12.1981, C-279/80, *Webb*, punto 19) la Corte di Giustizia considera la «tutela dei lavoratori» una ragione d'interesse pubblico capace di giustificare una limitazione delle libertà economiche fondamentali; nell'ambito del distacco transnazionale i "lavoratori" da tutelare sono però, appunto, i lavoratori "stranieri" distaccati e non quelli "nazionali", eventualmente esposti agli effetti del *dumping*.

(28) Parte della dottrina (A.C.L. Davies, *Government as a Social Responsible Market Actor After Regiopost*, in A. Sánchez-Graells (a cura di), *Smart Public Procurement and Labour Standards. Pushing the Discussion after Regiopost*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2018, 165 ss.; M. Novella, *Costo del lavoro e retribuzione negli appalti pubblici di servizi. Il quadro normativo e qualche numero*, in *LD*, 2020, 280-281) revoca in dubbio che la clausola sociale debba essere oggetto di bilanciamento, non determinando alcun ostacolo nell'accesso al mercato dei servizi per l'impresa aggiudicataria: su quest'ultima, infatti, non grava alcun costo aggiuntivo, perché gli oneri conseguenti all'applicazione della clausola sono compensati da quanto corrisposto dalla stazione appaltante. Il che è vero, ma il punto è che la Corte di Giustizia identifica l'"ostacolo" nella perdita del vantaggio competitivo conseguente al più basso costo del lavoro del paese di stabilimento; vantaggio in linea di principio tutelato dall'art. 56 TfUe (*Bundesdruckerei,* punto 34).

(29) Come a ragione osserva P. Syrpis, *op. cit*., 24 ss., in *Regiopost* la Corte non interpreta la Direttiva n. 96/71/Ce alla luce dell'art. 56 TfUe, ma piuttosto interpreta il secondo alla luce della prima.

proccio adottato nella sentenza *Bundesdruckerei* (30), nella quale la rilevanza della Direttiva n. 96/71/Ce viene esclusa in ragione del fatto che l'impresa aggiudicataria non intendeva distaccare lavoratori nel paese della stazione appaltante. In base a questa lettura delle fonti derivate, l'utilizzo della Direttiva n. 96/71/Ce quale parametro di proporzionalità della clausola sociale, non dovrebbe servire a fondare un giudizio *ex ante* sugli atti di gara (ovvero, a redigerli considerando la potenziale partecipazione di imprese straniere), ma un giudizio *ex post*, teso a disapplicare la clausola (o ridefinirne il contenuto) soltanto nei confronti dell'(eventuale) impresa aggiudicataria straniera.

Ma la Corte, evidentemente, cambia approccio a seconda se le è chiesto di valutare l'eventuale contrarietà della clausola sociale con la Direttiva n. 96/71/Ce o di disapplicare la stessa Direttiva n. 96/71/Ce, onde evitare di vincolare le imprese straniere agli *standard* minimi da questa imposti. E così facendo svela un orientamento pregiudizialmente sfavorevole all'utilizzo delle clausole di equo trattamento nell'ambito del mercato interno.

4. — *La Direttiva appalti pubblici del 2014: prudenza e ambiguità del legislatore europeo* — Si tratta adesso di valutare se, alla luce dell'evoluzione del diritto dell'Ue successivo al trittico di sentenze della Corte di Giustizia, sia non solo auspicabile ma anche plausibile prospettare un suo *revirement* che porti a superare definitivamente la dottrina *Rüffert*. Ciò impone in primo luogo di considerare le novità introdotte dalla Direttiva n. 2014/24/Ue, che ha sostituito la Direttiva n. 2004/18/Ce (31).

Uno dei tratti caratterizzanti la nuova disciplina unionale in materia è indubbiamente la centralità riconosciuta all'uso strategico degli appalti pubblici, ovvero al perseguimento tramite questi di obiettivi "orizzontali" di carattere ambientale e sociale, come correttivi delle dinamiche concorrenziali (32). E l'iscrizione delle Direttive del 2014 nel quadro della Strategia Europa

(30) Conclusioni dell'A.G. Mengozzi presentate il 9.9.2015, in causa C-115/14, punti 54-58.

(31) Alla Direttiva n. 2014/24/Ue del 26.2.2014 sugli appalti pubblici si affiancano la Direttiva n. 2014/25/Ue sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e la Direttiva n. 2014/23/Ue sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, a completare il cd. pacchetto appalti che riforma organicamente il previgente quadro normativo.

(32) I principi ispiratori del processo di riforma della normativa europea in materia di appalti pubblici sono esplicitati dalla Commissione europea nel Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'Ue in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti del 27.1.2011, Com(2011) 15 def. Per tutti, M.A. Corvaglia, *op. cit.*, 174 ss.

2020 («*per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*») certifica questo significativo cambio di prospettiva (33).

Strumento funzionale al perseguimento di obiettivi sociali è proprio la clausola di equo trattamento, il cui utilizzo viene reso obbligatorio dal legislatore europeo del 2014. A norma dell'art. 18, par. 2 della Direttiva n. 2014/24/Ue infatti, gli Stati «*adottano misure adeguate per garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione di appalti pubblici, rispettino gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro elencate nell'allegato X*» (34).

Nell'art. 18, par. 2 si può cogliere una risposta del legislatore europeo alla giurisprudenza della Corte di Giustizia (35), come sembra confermare la riscrittura dell'art. 70, il quale, nel ribadire quanto previsto dall'art. 26 della Direttiva n. 2004/18/Ce in merito alla possibilità di includere tra le condizioni di esecuzione dell'appalto considerazioni «*di ordine sociale o relative all'occupazione*», fa venir meno il previgente riferimento alla «*compatibilità con il diritto dell'UE*»; inciso dal quale la Corte di Giustizia, nella sentenza *Regiopost,* ricava la giustificazione per il vaglio della norma alla luce della Direttiva n. 96/71/Ce (36).

(33) Riferimento esplicito alla Strategia Eu 2020 si trova nel Considerando 2 della Direttiva n. 2014/24/Ue, la cui adozione è finalizzata (anche) a «*sostenere il conseguimento di obiettivi condivisi a valenza sociale*» (sul punto, L. Ratti, E. Villa, *The Protection of Employment in European Public Procurement and the Role of Domestic Implementation*, in *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 2020, 362).

(34) C. Barnard, *Fair's Fair: Public Procurement, Posting and Pay*, in A. Sánchez-Graells (a cura di), *Smart Public Procurement and Labour Standards. Pushing the Discussion after Regiopost*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2018, 195 ss. coglie, prima ancora, nel principio di parità di trattamento enunciato nel par. 1 dell'art. 18 un elemento di tensione con la Direttiva n. 96/71/Ce, ispirata all'opposto principio di "differenziazione" tra lavoratori distaccati e nazionali. Una lettura non del tutto condivisibile, se è vero che è proprio il principio di parità di trattamento (tra le imprese) a rendere problematico l'utilizzo delle clausole sociali negli appalti pubblici (E. Caruso, *La funzione sociale dei contratti pubblici. Oltre il primato della concorrenza*, Jovene, Napoli, 2021, 404; M.A. Corvaglia, *op. cit.*, 53-54, con riferimento ai principi adottati dagli accordi sulla liberalizzazione del commercio internazionale).

(35) Tra gli altri, V. Brino, *Salario minimo legale e appalti pubblici: il caso Regiopost*, in *RGL*, 2016, II, 144 ss.; S. Varva, *Concorrenza e promozione sociale. Le nuove prospettive alla luce della direttiva appalti 2014/24*, in A. Perulli (a cura di), *L'idea di diritto del lavoro. Oggi. In ricordo di Giorgio Ghezzi*, Cedam, Padova, 2016, 194 ss.; P. Tullini, *Concorrenza ed equità nel mercato europeo: una scommessa difficile (ma necessaria) per il diritto del lavoro*, in *RIDL*, 2018, I, 206.

(36) Sul punto, M. Forlivesi, *op. cit.*, 693, per il quale il nuovo art. 18, par. 2, Direttiva n. 2014/24/Ue, presentando i caratteri di esaustività e specificità, assenti nel previgente

La portata delle novità introdotte nel corpo della Direttiva è però decisamente ridimensionata da quanto precisato dai suoi Considerando, nei quali si manifesta la logica compromissoria che ha evidentemente ispirato il legislatore europeo. E così, nel Considerando 37 si legge che gli obblighi derivanti dai contratti collettivi «si dovrebbero applicare conformemente alla direttiva 96/71/Ce […] e in modo da garantire la parità di trattamento e non discriminare direttamente o indirettamente gli operatori economici e i lavoratori di altri Stati membri» (37). Indicazione, quest'ultima, precisata ulteriormente con un esplicito ossequio alla giurisprudenza della Corte di Giustizia nel successivo Considerando 98, dove si legge che i criteri di aggiudicazione e le condizioni di esecuzione «dovrebbero […] essere applicati conformemente alla direttiva 96/71/Ce, quale interpretata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea» e «i requisiti riguardanti le condizioni di lavoro fondamentali disciplinate dalla direttiva 96/71/Ce, quali le tariffe minime salariali, dovrebbero pertanto rimanere al livello stabilito dalla legislazione nazionale o da contratti collettivi applicati in conformità del diritto dell'Unione nel contesto di tale direttiva».

Le precisazioni contenute nei Considerando chiudono così le aperture presenti nel testo della Direttiva, dal momento che ne esce ribadita la rilevanza della Direttiva n. 96/71/Ce per la definizione dei limiti di compatibilità delle clausole di equo trattamento con il diritto dell'Ue e la conseguente preclusione nei confronti di obblighi attinenti al rispetto di contratti collettivi privi di efficacia generale. Letto in questa prospettiva, non appare casuale il fatto che l'art. 69, par. 5, nel dettare obblighi di cooperazione tra gli Stati per procedere alla valutazione delle offerte anomale, prescriva loro di fornire le informazioni a loro disposizione riguardanti «*leggi, regolamentazioni e contratti collettivi universalmente applicabili*», e non, appunto, contratti di diritto comune.

5. — *La nuova stagione di rilancio dell'Europa sociale* — La prudenza con la quale il legislatore europeo del 2014 ha affrontato (senza risolverla) la questione della compatibilità delle clausole di equo trattamento con le regole di mercato non deve sorprendere. Il pacchetto Direttive appalti è stato conce-

art. 26, Direttiva n. 2004/18/Ce, non giustificherebbe più il vaglio di compatibilità con l'art. 56 TfUe e con la Direttiva n. 96/71/Ce.

(37) Come segnala F. Costamagna, *Minimum Wage in EU Law between Public Procurement and Posted Workers: Anything New Under the Sun After the Regiopost Case?*, in *European Law Review*, 2017, 110 nella versione finale del Considerando 37 è stato eliminato l'inciso che limitava espressamente l'applicabilità della Direttiva n. 96/71/Ce ai lavoratori stranieri distaccati, cioè alle sole situazioni «effettivamente» (e non solo «potenzialmente») transfrontaliere.

pito ed elaborato negli anni della crisi economico-finanziaria, cioè nella fase del processo di integrazione caratterizzata dalle politiche di austerità. Basta la lettura degli orientamenti adottati in questi anni dalle istituzioni Ue nell'ambito della nuova *governance* economica e tradotti nelle raccomandazioni specifiche per gli Stati membri, per capire come la promozione della contrattazione collettiva non potesse rientrare nell'orizzonte del legislatore europeo, essendo richiesto agli Stati di perseguire politiche di consolidamento fiscale proprio tramite la compressione delle dinamiche salariali e il decentramento contrattuale.

L'adozione del Pilastro sociale europeo ha segnato, non solo simbolicamente, la fine della stagione dell'austerità, manifestando la volontà delle istituzioni europee di recepire, anche attraverso il rilancio dell'integrazione positiva, i principi sociali enunciati nel Trattato di Lisbona e rimasti lettera morta a causa dell'avverso contesto economico seguito alla sua adozione (38).

Ovviamente si iscrive in questa nuova stagione dell'Europa sociale anche l'epocale programma di investimenti contenuto nel *NextGenerationEU,* tradottosi nei Pnrr nazionali e direttamente incidente sulla materia degli appalti pubblici. Sarebbe vano però ricercare in quest'ambito di intervento dell'Ue una chiara legittimazione delle clausole di equo trattamento. Nel profluvio di documenti ad esso riconducibili, che si intersecano con quelli adottati nell'ambito del Semestre europeo, il tema pare anzi per lo più accuratamente evitato e, dove ciò non accade, viene affrontato con la consueta pilatesca prudenza.

Clamoroso esempio di ciò è la Comunicazione della Commissione "*Buy-Social*" del 2021 (che aggiorna la prima versione del 2011), espressamente deputata ad indirizzare gli Stati nell'individuare ed applicare gli obiettivi sociali perseguibili con gli appalti pubblici (39). Ebbene, nel raccordarsi con l'art. 18, par. 2, la Commissione prima ricorda che «*il rispetto delle norme obbligatorie in materia di diritto sociale e del lavoro che si applicano all'esecuzione del contratto di appalto non sono opzionali, bensì costituiscono un obbligo da rispettare ai sensi delle direttive sugli appalti pubblici*»; quindi declina tale ineludibile obbligo richiamando gli *standard* di tutela ricavabili dal diritto internazionale (cioè, in materia di lavoro, le convenzioni Oil firmate da tutti gli Stati Membri) e dalle

(38) Per tutti e da ultimo, C. Kilpatrick, *The Roaring 20s for Social Europe. The European Pillar for Social Rights and Burgeoning EU Legislation*, in *Transfer*, 2023, 203 ss.

(39) Comunicazione della Commissione europea "Acquisti sociali - Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici (seconda edizione)" del 26.5.2021, Com(2021)3573.

direttive Ue, ivi compresa la Direttiva n. 96/71/Ce, che «*gli acquirenti pubblici*» sono invitati a considerare «*nel valutare le offerte e nel monitorare il rispetto del diritto del lavoro*». Con il che l'organo di governo dell'Ue riesce nella non facile impresa di richiamare la Direttiva n. 96/71/Ce senza affrontare i problemi originati dal suo intreccio con la disciplina unionale degli appalti pubblici (ovvero con le Direttive del 2014) e senza fare alcun cenno, neppure in nota, alla controversa giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia.

Fatto è che un cambio di orientamento da parte della Corte difficilmente può passare da indicazioni contenute in strumenti non riconducibili all'*hard law* unionale, dal momento che esso presuppone un diverso assetto delle fonti primarie e derivate di diritto dell'Ue. È dunque piuttosto nell'ambito della legislazione derivata successiva alla sentenza *Regiopost* che va trovato il fondamento legittimante le clausole sociali "promozionali" della contrattazione collettiva, capace di superare i limiti al loro utilizzo prospettati dalla Corte di Giustizia.

5.1 — *La Direttiva sui salari minimi adeguati nell'Ue: verso il definitivo superamento della dottrina* Rüffert — Pur essendo espressamente ispirata al principio della "parità di trattamento" (Considerando 6), neppure nella Direttiva n. 2018/957/Ue di riforma della Direttiva n. 96/71/Ce trovano spazio norme che smentiscono la dottrina *Rüffert* (40). La nuova Direttiva non modifica infatti il testo dell'art. 3, par. 8, se non nell'inciso per il quale il rinvio a contratti privi di efficacia *erga omnes* (ma generalmente applicabili ai lavoratori nazionali) si giustifica anche quando (come nel caso *Rüffert*) l'ordinamento conosce meccanismi per rendere vincolanti i contratti collettivi. Un inciso rilevante per il sistema tedesco ma di ben poca utilità per dedurne *tout court* la legittimazione di clausole sociali che impongono l'integrale applicazione di contratti collettivi di diritto comune.

Di ben altra portata sono le novità contenute nella Direttiva n. 2022/2041/Ue relativa ai salari minimi adeguati nell'Ue. Prima tra tutte, l'art. 9 che impegna gli Stati ad adottare «*misure adeguate*» per garantire il rispetto degli *standard* minimi salariali fissati (anche) dai contratti collettivi nell'ambito degli appalti pubblici e la cui portata è precisata nel Considerando 31, dove si legge che con tale disposizione si intende evitare che, nell'esecuzione dell'appalto e nella successiva catena di subappalto, «*i lavoratori ricevano una retribuzione inferiore al livello salariale concordato nei contratti collettivi di settore*».

(40) Sulla modifica della Direttiva n. 96/71/Ce operata dalla Direttiva n. 2018/957/Ue, cfr., tra gli altri, S. Giubboni, G. Orlandini, *Mobilità del lavoro e* dumping *sociale in Europa*, oggi, in *DLRI*, 2018, 920 ss.

Anche in questo caso, per la verità, il quadro normativo non è scevro da ambiguità. Lo stesso Considerando 31 infatti sottolinea come l'art. 9 si raccordi espressamente alle disposizioni delle Direttive del 2014 (ivi compreso ovviamente l'art. 18, par.2, Direttiva n. 2014/24/Ue), senza creare «*alcun obbligo supplementare*». Tali profili di ambiguità, tuttavia, non valgono stavolta a ridurre la portata innovativa del disposto in parola, del quale è davvero implausibile un'interpretazione che ne svuoti del tutto il contenuto precettivo (rendendola così una norma "vuota"), quale appunto sarebbe quella che vi cogliesse una mera conferma di quanto già sancito nella Direttiva n. 2014/24/Ue. Il fatto che dall'art. 9 non si ricavino "obblighi" aggiuntivi in capo agli Stati membri, non esclude infatti che su di esso possa basarsi la giustificazione per clausole sociali non (ancora) chiaramente ammesse dal previgente quadro normativo (41).

Supporta questa conclusione il precedente art. 4, alla luce del quale va letto l'art. 9. Come noto la norma, cardine dell'intera Direttiva n. 2022/2041/Ue, impone agli Stati l'obbligo di promuovere la contrattazione collettiva con misure orientate ad aumentarne il tasso di copertura. Tali obblighi sono declinati in maniera più incisiva nei confronti degli Stati con tassi di copertura inferiori all'80% (ai quali spetta l'adozione di un piano d'azione), ma riguardano anche gli Stati che conoscono tassi più elevati. Ora, è pacifico che le clausole di equo trattamento costituiscano (anche) una misura che promuove l'estensione della contrattazione collettiva; e ciò tanto più e soprattutto in sistemi volontaristici, nei quali non è (legittimamente) percorsa la strada dell'*erga omnes* (42). Negare che, in tali ordinamenti, non sia ammissibile utilizzare gli appalti pubblici per promuovere più alti tassi di copertura contrattuale, significherebbe quindi entrare in diretta contraddizione con quanto prescritto dall'art. 4 della Direttiva n. 2022/2041/Ue. Da ciò l'obbligata deduzione che le prescrizioni di quest'ultima integrino quanto previsto dalle previgenti Direttive in materia di appalti pubblici, giustificando pienamente il ricorso alle clausole di equo trattamento, indipendentemente dall'efficacia dei contratti collettivi cui queste rimandano.

(41) Convintamente, in tal senso, O. Razzolini, *Brevi note su salario minimo,* dumping *contrattuale e parità di trattamento: in ricordo di Massimo Roccella*, in M. Aimo, A. Fenoglio, D. Izzi (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, 290; analogamente, ma meno *tranchant*, P. Pascucci, V. Speziale, *Spunti sul salario minimo dopo la proposta di direttiva UE*, in *DLRI*, 2021, 763 e V. Bavaro, S. Borelli, G. Orlandini, *La proposta di direttiva UE sul salario minimo adeguato*, in *RGL*, 2021, I, 129.

(42) Come noto, la Direttiva n. 2022/2014/Ue non impone agli Stati di attribuire efficacia generale ai contratti collettivi (art. 1, par. 4, lett. *b*), nel rispetto delle peculiarità dei sistemi nazionali di relazioni sindacali (sui quali, per altro, l'Ue non potrebbe intervenire in virtù della preclusione posta dall'art. 153, par. 5 TfUe).

Resta da chiarire in che rapporto un simile innovato quadro normativo, definito dalla legislazione derivata, sia conciliabile con i principi del mercato interno deducibili dall'art. 56 TfUe. Si è detto che tale questione è stata affrontata con argomenti opinabili dalla Corte di Giustizia, in relazione al quadro previgente l'entrata in vigore della Direttiva n. 2022/2041/Ue. Lo scenario però cambia oggi sostanzialmente, perché è proprio questa Direttiva ad imporre una diversa declinazione dei principi del mercato interno, tale da modificare i termini del bilanciamento tra libertà economica e obiettivi sociali perseguiti con la clausola di equo trattamento. Ciò si ricava, di nuovo, dall'art. 4, norma con la quale il legislatore europeo ha legittimato sul piano dell'ordinamento dell'Ue il fine della promozione della contrattazione collettiva (prioritariamente a livello settoriale), ovvero ne ha riconosciuto la valenza di obiettivo d'interesse generale distinto ed ultroneo rispetto a quello perseguito dalla Direttiva n. 96/71/Ce e come tale invocabile per giustificare limitazioni alle libertà economiche.

La recente giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di distacco transnazionale legittima una simile declinazione del rapporto tra fonti primarie e fonti derivate. Nella coppia di sentenze gemelle che hanno respinto il ricorso presentato da Ungheria e Polonia per ottenere l'annullamento della Direttiva n. 2019/957/Ue (43), i giudici europei hanno infatti negato l'esistenza di un contrasto tra questa e l'art. 56 TfUe in quanto il maggior grado di compressione della libertà di prestazione dei servizi che la Direttiva configura (conseguente all'ampliamento degli obblighi in materia salariale) si giustifica per il fatto che, nel regolare la materia, il legislatore europeo gode di un ampio margine di discrezionalità; al punto da essergli consentito di promuovere più alti *standard* sociali, senza per questo contraddire i principi di funzionamento del mercato interno (44).

A fondamento della discrezionalità del legislatore europeo la Corte richiama la cd. clausola sociale orizzontale che attribuisce alle istituzioni dell'Ue il compito «*di prendere in considerazione gli obiettivi trasversali dell'Unione sanciti*

(43) C. Giust. 8.12.2020, C-626/18, *Polonia contro Parlamento europeo*; C. Giust. 8.12.2020, C-620/18, *Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*.

(44) Colgono nelle due sentenze un'apertura della Corte verso una più solida dimensione sociale dell'Ue, D. Izzi, *Diritti sociali e integrazione negativa nel mercato unico europeo: da Laval a oggi*, in M. Aimo, A. Fenoglio, D. Izzi (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, 800 ss.; M. Corti, *Il distacco transnazionale dei lavoratori nell'UE: dal* dumping *sociale alle nuove prospettive del diritto del lavoro europeo*, in *VTDL*, 2021, 67 ss.; con più prudenza F. Bano, *Il distacco nella recente normativa europea: fra cooperazione e competizione*, in *VTDL*, 2021, 17 ss.; *contra* E. Gragnoli, *Distacco transfrontaliero, lo spirito e il campo di applicazione della legislazione dell'UE*, in *VTDL*, 2021, 84 ss.

dall'articolo 9 [TfUe]*, tra i quali figurano le esigenze connesse alla promozione di un elevato livello di occupazione nonché la garanzia di un'adeguata protezione sociale*» (45). L'inedito utilizzo che la Corte fa dell'art. 9 TfUe per legittimare un bilanciamento tra libertà economiche e diritti dei lavoratori più favorevole a questi ultimi nell'ambito del distacco transnazionale, vale *a fortiori* nell'ambito degli appalti pubblici, sede privilegiata per perseguire gli "obiettivi trasversali" dell'Ue (46).

La rilettura della Direttiva n. 2014/24/Ue alla luce della Direttiva n. 2022/2041/Ue permette anche di risolvere il problema del latente contrasto tra il diritto dell'Ue e la convenzione Oil n. 94 (47). La Direttiva n. 2014/24/Ue fa ben attenzione a non estendere gli *standard* internazionali cui associare gli obblighi previsti dall'art. 18, par. 2 al di là di quelli ricavabili dalle Convenzioni Oil sottoscritte da tutti gli Stati membri; ed in ciò si può cogliere la giustificazione del mancato inserimento della Convenzione n. 94 nell'elenco contenuto nell'Allegato X, cui l'art. 18, par. 2 rinvia. Tuttavia, resta il fatto che la Convenzione n. 94 sia pur sempre sottoscritta da un numero significativo di Stati membri (48). Per tali Stati si pone dunque il problema di conciliare gli obblighi imposti da tale Convenzione con quelli di diritto dell'Ue; problema che, qualora non vi sia spazio per un'interpretazione dei primi capace di renderli compatibili con i secondi, trova l'unica soluzione nella denuncia della Convenzione (49). Ed è questo lo scenario che si configura qualora si tenesse

(45) C. Giust. 8.12.2020, *Repubblica di Polonia*, cit., punto 46; C. Giust. 8.12.2020, *Ungheria*, cit., punto 51.

(46) Resta, in entrambe le sentenze, l'ambiguo avallo alla "dottrina Laval", che non si ritiene contraddetta dalla clausola di salvaguardia del diritto di sciopero prevista dall'art.1, par. 1-*bis* Direttiva n. 2018/957/Ue, dovendo la sua applicazione essere «*valutata alla luce del diritto dell'Unione come interpretato dalla Corte*» (C. Giust. 8.12.2020, *Ungheria*, cit., punto 168) (in merito, ancora, D. Izzi, *Diritti sociali*, *op. cit.*, 811 ss.)

(47) La questione è affrontata da N. Bruun, A. Jacobs, M. Schmidt, *La Convenzione 94 dell'ILO alla luce del caso Rüffert*, in *RGL*, 2009, I, 649 ss.; H.K. Nielsen, *Labour Clauses in Public Contracts: ILO Convention No. 94 in the European Union*, in *European Law Review*, 2017, 201 ss.; G. Frosecchi, G. Orlandini, *An international oriented interpretation of EU on public procurement: strenghtening labour clauses through ILO Convention No 94*, in *W.P. CSDLE "Massimo D'Antona".INT*, 2020.

(48) La Convenzione n. 94 è stata ratificata da Austria, Danimarca, Finlandia, Belgio, Spagna, Italia, Olanda e Cipro.

(49) La denuncia della Convenzione consegue alla necessità per gli Stati di attivarsi con «*tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità contestate*» (art. 353, par. 2 TfUe). Come noto, ciò è avvenuto in relazione alla Convenzione Oil n. 89 sul divieto del lavoro notturno delle donne, considerata dalla Corte di Giustizia incompatibile con la Direttiva n. 76/207/Ce sulla parità di trattamento tra uomini e donne (C. Giust. 25.7.1991, C-345/89, *Stoeckel*).

fede ad una lettura della Direttiva n. 2014/24/Ue in linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia. Anche per questo motivo si impone di archiviare la dottrina *Rüffert*, dal momento che un simile scenario sarebbe politicamente insostenibile ed in patente contraddizione con l'impegno solennemente assunto dal Consiglio europeo di promuovere la ratifica delle Convenzioni Oil da parte di tutti gli Stati membri (50).

6. — *I residui problemi di applicazione delle clausole di equo trattamento alle imprese straniere* — Dall'evoluzione del quadro normativo europeo si può ricavare la plausibile conclusione che esso non osti più ad una legislazione che imponga agli aggiudicatari di appalti pubblici il rispetto di contratti privi di efficacia generale. Se questa conclusione rassicura riguardo ai rischi di incompatibilità *ab imis* della normativa italiana con il diritto dell'Ue, non risolve però tutti i problemi di interferenze del secondo sulla prima, in caso di partecipazione di imprese straniere alla gara pubblica; problemi imputabili alle persistenti incertezze interpretative cui la normativa nazionale dà origine, in specie (ma non solo) in relazione agli *standard* retributivi imposti alle imprese aggiudicatarie.

Come sopra anticipato, assumendo la prospettiva del diritto materiale dell'Ue, è preferibile una clausola sociale rigida che imponga il rispetto di un unico Ccnl piuttosto che una flessibile, cioè che ammetta l'applicazione di diversi Ccnl. Ciò specie se si giustifica l'imposizione anche alle imprese straniere di obblighi attinenti all'intero trattamento retributivo previsto dal Ccnl e non limitati alle voci rientranti nella retribuzione "costituzionalmente" adeguata *ex* art. 36 Cost. (ovvero, alle uniche qualificabili di generale applicazione ai sensi dell'art. 3, par. 8, Direttiva n. 96/71/Ce). La possibilità di applicare diversi Ccnl da parte delle imprese nazionali rende infatti necessario riconoscere la stessa prerogativa all'impresa straniera che eventualmente partecipi alla gara, pena la configurazione di una discriminazione nei suoi confronti, ingiustificabile per il diritto dell'Ue.

Ecco allora che, se da una parte il legislatore del 2023 si è mosso in sintonia con i vincoli del mercato interno nel prevedere l'individuazione negli atti di gara di un unico Ccnl, dall'altra nel consentire l'applicazione di un Ccnl diverso da quello "*leader*" (come prevede l'art. 11, comma 3, d.lgs. n. 36/2023), ha complicato l'interazione con quegli stessi vincoli, quanto meno sul piano della pratica applicazione della norma, considerando la difficoltà di operare il giudizio di equivalenza previsto dalla nuova disciplina, basato sulle dichiarazioni del partecipante alla gara. Il confronto tra diversi regimi

(50) Consiglio europeo, Conclusioni del 24.10.2019 "*The Future of Work: the European Union promoting the ILO Centenary Declaration*".

contrattuali (51), già foriero di inevitabile contenzioso se operato nei confronti delle imprese nazionali, diventa estremamente arduo se l'impresa è stabilita all'estero, non potendo basarsi sulla selezione di comparabili voci contrattuali.

La comparazione è meno ardua se si accede alla tesi per la quale le imprese straniere sarebbero tenute ai soli obblighi previsti dalla Direttiva n. 96/71/Ce, cioè dal d.lgs. n. 136/2016, come riformato dal d.lgs. n. 122/2020 (52). Finirebbe così per valere (solo) nei loro confronti l'interpretazione letterale delle disposizioni che condizionano l'esclusione dell'offerta al mancato rispetto dei minimi salariali inderogabili (art. 110, comma 4, lett. *a*), che riproduce il previgente art. 97, comma 6, d.lgs. n. 50/2016) e non già del costo del lavoro complessivo determinato nelle tabelle redatte dal ministero del Lavoro ai sensi dell'art. 41, comma 13 (53). Con l'effetto però di un significativo vantaggio competitivo per le imprese straniere, che si sommerebbe a quello derivante dagli eventuali minori oneri dovuti all'iscrizione ad un diverso regime previdenziale, garantita dall'art. 12, Regolamento Ue n. 2004/883 (54).

D'altra parte, le incertezze in merito al regime lavoristico da applicare alle imprese non stabilite in Italia riguardano anche altri istituti contrattuali che incidono sul costo del lavoro, come la malattia o i congedi; incertezze, in questo caso, dovute sia alla loro non pacifica riconduzione alle materie elencate dall'art. 3, par. 1 della Direttiva n. 96/71/Ce, sia alla (possibile) natura previdenziale delle prestazioni economiche erogate al lavoratore. E simili problemi investono anche la delicata questione dell'iscrizione delle imprese straniere alle Casse edili, legittimata dalla Corte di Giustizia se appunto

(51) L'Anac, nella nota illustrativa approvata con delibera del 27.6.2023, ha fornito le prime indicazioni sui criteri da seguire per effettuare il confronto tra diversi Ccnl (in merito, G. Ricci, *Il sistema dei contratti pubblici e le tutele (non solo) salariali dei lavoratori*, in *RGL*, 2023, I).

(52) Ovvero se si recepisce l'opinione dell'A.G. Mengozzi *(supra* nota 30), criticata da E. Caruso, *op. cit.*, 450-451, che vi trova però conferma nella (scarsa) giurisprudenza amministrativa (in specie, Tar Lombardia 30.8.2012, n. 2020).

(53) Nel regime previgente, nel senso che solo il rispetto dei "minimi salariali" è condizione di aggiudicazione dell'appalto, A. Boscati, *Appalti pubblici e clausole sociali tra ordinamento interno e diritto dell'Unione*, in G. Proia (a cura di), *Appalti e lavoro: problemi attuali*, Giappichelli, Torino, 2022, 37 (*contra* M. Novella, *op. cit.*, 270).

(54) Sul connesso problema dell'abuso del distacco transnazionale, alla luce della recente giurisprudenza della Corte di Giustizia, A. Lo Faro, *Al di là del distacco. La mobilità dei lavoratori nel mercato interno tra competizione regolativa e abuso del diritto di stabilimento*, in M. Aimo, A. Fenoglio, D. Izzi (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Esi, Napoli, 2021, 837 ss.

funzionale all'erogazione di prestazioni riconducibili alle materie elencate dalla Direttiva n. 96/71/Ce (*in primis*, le ferie) e salvo che queste non siano già garantite da prestazioni equivalenti nel paese d'origine (55).

Resta infine irrisolto il problema dell'inapplicabilità delle clausole sociali (anche in relazione ai minimi salariali) alle imprese straniere che eseguono l'appalto senza distaccare lavoratori sul territorio italiano, in virtù del principio enunciato dalla sentenza *Bundesdruckerei*. Un principio il cui impatto sulle dinamiche dell'integrazione è destinato ad aumentare, in ragione della crescente diffusione del lavoro da remoto in tutti gli Stati europei (56). In questo caso sarebbe necessario un vero e proprio *revirement* della Corte di Giustizia, frutto di un diverso giudizio di bilanciamento tra la libertà economica dell'impresa aggiudicataria e l'obiettivo di contrasto del *dumping* salariale, evidentemente realizzabile anche in assenza di distacco transnazionale. Per far ciò, la Corte dovrebbe cioè riconoscere che la clausola sociale non è funzionale al mero adeguamento della retribuzione del lavoratore al costo della vita del paese nel quale si trova (temporaneamente) a lavorare; ma piuttosto serve, appunto, a contrastare efficacemente il dumping reso possibile dagli squilibri interni al mercato interno. Ovvero dovrebbe ammettere che tali squilibri non costituiscono un vantaggio competitivo da rispettare (come affermato nella sentenza *Bundesdruckerei*), ma piuttosto un problema da superare per garantire un'integrazione del mercato costruita davvero «*su base equa*» (57).

(55) C. Giust. 25.10.2001, cause riunite C-49/98, C-50/98, da C-52/98 a C-70/98, C-54/98 e da C-68/98 a C-71/98, *Finalarte Sociedade de Construção Civil Ld[a] et al.*, in relazione all'obbligo di contribuzione previsto nell'ordinamento tedesco per il finanziamento dell'indennità per ferie. A tali principi si è ispirato anche il Cons. Stato 1.3.2006, n. 928 (che conferma Tar Bolzano 19.4.2005, n. 140), che ha ritenuto svincolata dall'obbligo di iscrizione alla locale Cassa edile un'impresa austriaca aggiudicataria di appalto, gravata da obblighi comparabili in forza della normativa del proprio paese d'origine.

(56) D. Tardivo, *The ambiguous role of social clauses in European directive 2014/24*, in *ILLeJ*, 2021, 287. Ne escono per altro frustrati i tentativi della dottrina di utilizzare il Regolamento Ue "Roma I" ed il Regolamento Ue "Bruxelles I-*bis*" (n. 2012/1215) per contrastare il *dumping* nell'ambito del lavoro tramite piattaforme digitali (si vd. M.T. Carinci, A. Henke, *Rapporti di lavoro via web con elementi di internazionalità: quali sono la legge applicabile e il foro competente per il diritto Ue?*, in *DRI*, 2019, 1041 ss.; F. Bano, *La mobilità virtuale su piattaforme digitali*, in *LD*, 2022, 519 ss.).

(57) C. Giust. 8.12.2020, C-626/18, *Polonia c. Parlamento europeo*, punto 90.

L'ART. 11 DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI (*)

di *Alberto Tampieri*

SOMMARIO: 1. L'art. 11 del Codice dei contratti pubblici prima e dopo il decreto correttivo. — 2. Problemi interpretativi. — 3. Tutela salariale e normativa per i lavoratori impiegati nell'appalto. — 4. L'art. 11 del Codice dei contratti pubblici a confronto con la giurisprudenza amministrativa. — 5. Incongruenze normative e compatibilità con le norme costituzionali.

1. — *L'art. 11 del Codice dei contratti pubblici prima e dopo il decreto correttivo* — Queste brevi note sono dedicate all'analisi di una delle più importanti previsioni contenute nell'ampio testo del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, di seguito anche "Codice"): si tratta dell'art. 11, rubricato «Principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore. Inadempienze contributive e ritardo nei pagamenti».

La norma, parzialmente modificata dal decreto correttivo 31 dicembre 2024, n. 209, tratta essenzialmente dell'applicazione dei contratti collettivi ai lavoratori impiegati negli appalti e nelle concessioni, fissando alcuni importanti obblighi a carico sia dell'operatore economico che della stazione appaltante o dell'ente concedente. Ci si concentrerà sul tema dell'individuazione del contratto collettivo e delle conseguenti tutele per i lavoratori coinvolti nell'appalto.

In primo luogo, va detto che l'art. 11 del Codice dei contratti pubblici è in sostanziale continuità con la precedente normativa italiana in questo settore, nonché con il diritto euro-unitario in materia, in particolare la Direttiva n. 2014/24/Ue sugli appalti pubblici e specialmente l'art. 18, c. 2, a suo tempo qualificato dalla dottrina in termini di «*important innovation*» (1). Alcune delle previsioni contenute nell'art. 11 riprendono principi e criteri già da tempo consolidati nel d.lgs. n. 50/2016, e nella legislazione italiana

(*) Una prima versione di questo scritto è apparsa in *LPA*, 2024, 212 ss. In questa nuova stesura ho tenuto conto, oltre che del decreto correttivo n. 209/2024, delle pronunce giurisprudenziali sopravvenute in materia, nonché di ulteriori contributi dottrinali.

(1) Cfr. C. Barnard, *To Boldly Go: Social Clauses in Public Procurement*, in *Industrial Law Journal*, 2017, 217.

anteriore (2), mentre altre introducono novità meritevoli di approfondimento, sempre nella prospettiva della tutela dei lavoratori coinvolti nell'appalto.

L'art. 11, c. 1, del Codice impone, innanzitutto, agli aggiudicatari dell'appalto o della concessione di applicare ai lavoratori impiegati nei lavori, servizi e forniture oggetto dell'affidamento un contratto collettivo che presenti le seguenti caratteristiche: *a*) sia stato stipulato dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale; *b*) riguardi il settore e la zona in cui verrà eseguito l'appalto; e infine *c*) sia «strettamente connesso» con l'attività oggetto dell'appalto (3). Quest'ultima espressione, di derivazione giurisprudenziale, è stata riprodotta, pressoché testualmente, nel testo del nuovo art. 29, c. 1-*bis* del d.lgs. n. 276/2003, vale a dire la norma generale in tema di appalto (privato) di opere o servizi e rapporti di lavoro (4).

Sin qui, comunque, l'art. 11 riprende, come detto, principi già codificati, da ultimo nell'art. 30, c. 4, d.lgs. n. 50/2016. Il passaggio più innovativo è invece quello contenuto al comma 2, il quale prevede che nel bando di gara sia la stessa stazione appaltante a dover indicare «il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto». Ciò deve avvenire, secondo le modifiche successivamente introdotte dal decreto correttivo n.

(2) Cfr., tra gli altri, A. Bellavista, *Il contrasto del* dumping *contrattuale negli appalti pubblici e privati*, in *RGL*, 2026, I, 25 ss.; A. Bellavista, *Appalti e tutela dei lavoratori*, in *W.P. CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2022, 1 ss.; S. Caffio, *Appalto, costo del lavoro e contratto collettivo di riferimento*, in D. Garofalo (a cura di), *Appalti e lavoro. Disciplina pubblicistica*, Giappichelli, Torino, 2017, vol. I, 849 ss.; G. Piglialarmi, *Appalti pubblici e contrattazione collettiva: la battaglia della semplificazione tra narrativa e realtà (normativa)*, in *Boll. Adapt*, 2023, n. 28, secondo il quale l'art. 11 del Codice «rappresenterebbe un "compromesso normativo" tra quanto previsto dal precedente Codice (art. 30, comma 4, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) e quanto già disposto dall'art. 36 dello Statuto dei Lavoratori».

(3) Si vd. in proposito la nota Inl n. 687/2023, che ritiene «ugualmente determinanti» sia il requisito del collegamento con il settore e la zona nella quale verranno eseguite le prestazioni, sia la "stretta connessione" con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione. In caso di mancanza dei requisiti suddetti nel contratto collettivo applicato dall'impresa appaltatrice, gli organi di vigilanza dovranno provvedere «ai necessari recuperi contributivi e retributivi». Abbiamo quindi un primo soggetto (l'organo ispettivo dell'Inl) legittimato a valutare la congruità dei contratti collettivi (sotto il profilo retributivo e contributivo) rispetto alla previsione di legge; ad esso si affiancano la stazione appaltante e, ovviamente, il giudice del lavoro (si vd. *infra*).

(4) Il comma 1-*bis* dell'art. 29 d.lgs. n. 276/2003 è stato introdotto dall'art. 29, c. 2, d.l. n. 19/2024, convertito dalla l. n. 56/2024. Sulla «inesigibilità delle tante (e fondamentali) norme di rinvio al contratto collettivo sottoscritto dai sindacati comparativamente più rappresentativi», e in particolare nel sistema degli appalti, cfr. M. Marazza, *Le garanzie difficili nel sistema degli appalti*, in *WP CSDLE "Massimo d'Antona".IT*, 2019, 19.

209/2024, non solo «in conformità al comma 1» – del medesimo art. 11 – ma anche «all'allegato I.01», che è stato introdotto, appunto, dal correttivo allo specifico fine di agevolare l'individuazione dell'accordo collettivo applicabile (5). Il decreto n. 209/2024 ha altresì aggiunto, all'art. 11, un comma 2-*bis*, che prevede il caso di prestazioni scorporabili, per attività differenti da quelle prevalenti oggetto dell'appalto, che presentino omogeneità in misura pari o superiore al 30%: in tale ipotesi, la stazione appaltante deve indicare il contratto *nazionale* e *territoriale* in vigore per il settore e la zona, applicabile ai lavoratori.

Nel formulare il comma 2 dell'art. 11 del Codice appalti, il legislatore ha preso spunto da un meccanismo già noto nel settore privato, nell'ambito del cd. contratto (o contratti) "di filiera" (6): si tratta di atti negoziali che hanno l'intento di «armonizzare le regole inerenti la gestione dei lavoratori all'interno di una filiera, in modo tale da sottrarre il costo del lavoro dal sistema concorrenziale considerando l'intera catena produttiva» (7). In questa prospettiva, l'art. 11, c. 2, si giustificherebbe appunto con l'armonizzazione delle tutele, soprattutto di quelle salariali, per tutti i lavoratori impiegati nell'appalto.

Sono peraltro esclusi – come chiarisce l'Anac nella relazione illustrativa al Bando-tipo n. 1/2023 (8), che richiameremo anche in seguito – dall'imposizione di cui al comma 2 i bandi per servizi di natura intellettuale. Infatti, sempre secondo l'orientamento Anac, l'art. 11 del Codice deve essere letto in connessione con il successivo art. 57, dedicato alle cd. clausole sociali (9),

(5) In argomento si vd. il Comunicato Anac n. 2 del 10.2.2026, recante «Indicazioni alle Stazioni Appaltanti in merito alla corretta identificazione del Ccnl negli atti di gara».

(6) Cfr. R. Schiavo, *La funzione della contrattazione collettiva nelle catene produttive nazionali: la necessità di un patto di filiera*, in *LDE*, 2021, 17; V. Bavaro, S. Laforgia, *Contrattazione collettiva e "prossimità delle imprese". La struttura del contratto collettivo di filiera, distretto, rete d'imprese*, in M.T. Carinci (a cura di), *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa: scelte organizzative e diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2015, 109, secondo i quali «la contrattazione collettiva può costituire la trama unificante di una pluralità di imprese (*rectius*, organizzazioni del lavoro)».

(7) R. Schiavo, *op. cit.*, 20.

(8) Reperibile al link https://www.anticorruzione.it/en/-/delibera-n.-309-del-27-giugno-2023-bando-tipo-n.1-2023.

(9) Richiamate anche, con la dicitura "clausole contrattuali" (*contract clauses*: Considerando n. 39), dalla Direttiva n. 2014/24/Ue e mirate, oltre che alla «applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, in conformità con l'art. 11», anche «a garantire le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate» e la «stabilità occupazionale del personale impiegato» nell'appalto. Sul tema cfr. D. Tardivo, *The ambiguous role of social clauses in European Directive 2014/24*, in *ILLeJ*, 2014, 27; G. Frosecchi, G. Orlandini, *An internationally*

nel senso che l'art. 11 conterrebbe la «enunciazione di un principio generale» e l'art. 57 la «declinazione pratica» di tale principio. Di conseguenza – afferma l'Anac – «è stato quindi ritenuto possibile perimetrare l'applicazione dei principi di cui all'articolo 11 all'ambito oggettivo individuato dall'articolo 57, escludendo i contratti di servizi aventi natura intellettuale». Ciò significa ulteriormente, a quanto sembra, che soltanto gli appalti *labour intensive* (10) sono interessati dall'art. 11, c. 2, d.lgs. n. 36/2023 e del relativo obbligo, a carico dell'ente appaltante, di individuazione del Ccnl applicabile.

Il punto essenziale sta però nel fatto che il comma 2 dell'art. 11 presenta alcune criticità a fronte di un consolidato indirizzo giurisprudenziale orientato in senso contrario, vale a dire - come si dirà meglio *infra*, par. 4 – a favore dell'autodeterminazione, per l'offerente, in sede di individuazione del contratto collettivo applicabile. Tale indirizzo fa leva sulla libertà di iniziativa privata sancita dall'art. 41 Cost., e di conseguenza solleva qualche dubbio di compatibilità dell'art. 11, c. 2, del Codice appalti con quest'ultima norma costituzionale. Su questo aspetto si ritornerà in conclusione.

Il successivo art. 11, c. 3, del Codice prevede che, nelle ipotesi di cui ai commi 2 e 2-*bis*, l'operatore economico possa sottoporre alla stazione appaltante un contratto collettivo, da lui applicato, quale alternativa rispetto al contratto (necessariamente) indicato nel bando di gara; ma tale alternativa regge soltanto – afferma la legge – se il diverso accordo sindacale è in grado di garantire ai lavoratori «le stesse tutele» previste dal contratto indicato dalla stazione appaltante. Tale espressione, ripresa nei suoi esatti termini dalla più recente giurisprudenza amministrativa (11), è indubbiamente problematica, sia perché vaga, sia perché poco opportuna, in quanto in grado di creare problemi applicativi alle stazioni appaltanti, agli organi ispettivi e (in ultima analisi) anche al giudice che sia chiamato a decidere sulla "identità di tutele" (12). Tanto più che il successivo comma 4, e l'art. 3 del nuovo Allegato I.01, parlano invece, più opportunamente, di *equivalenza* delle tutele (13).

---

oriented interpretation of EU law on public procurement: strengthening labour clauses through ILO Convention no. 94, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2019, 10.

(10) Cioè quelli caratterizzati dalla predominanza delle prestazioni lavorative: cfr. C. App. Genova 18.4.2019, n. 199 con nota di L. Pisani, *Rilevanza e contenuto del potere direttivo negli appalti* labour intensive, in *MGL*, 2019, 687 ss.

(11) Cons. Stato 20.11.2025, n. 9075.

(12) Cfr. I. Santoro, *A cavallo tra due codici: l'equo trattamento dei lavoratori nella nuova normativa degli appalti pubblici*, in *WP CSDLE "Massimo d'Antona".IT*, 2023, secondo la quale la valutazione dell'identità delle tutele «metterebbe a dura prova la maggior parte dei giuslavoristi».

(13) Ed è indiscutibile che «l'equivalenza non richiede una perfetta identità, ma una

Le difficoltà applicative del comma 3 dell'art. 11 – ma in realtà anche dei commi 2 e 2-*bis* – h sono aggravate dalla circostanza, ben nota, che in Italia vi è attualmente, stando ai dati ufficiali (Cnel-Inps-ministero del Lavoro), un elevatissimo numero (oltre 900) di contratti collettivi nazionali applicati da parte dei datori di lavoro, la maggior parte dei quali però sono stipulati da sindacati a bassa o inesistente rappresentatività (i cd. "contratti pirata") (14). Tutto ciò rende, come detto, ardua per gli organismi a ciò deputati, e specialmente per la stazione appaltante, non solo la scelta del contratto da indicare nel bando di gara (art. 11, c. 2), ma anche la valutazione dell'eventuale accordo "alternativo" sottoposto dall'operatore economico (c. 3). Ed è per questa ragione che il decreto correttivo n. 209/2024 ha introdotto il nuovo Allegato I.01 al Codice appalti, nel tentativo di semplificare l'individuazione del contratto applicabile.

Non meno complessa è, infine, l'interpretazione letterale dell'art. 11, c. 4, il quale prevede che, in caso di indicazione di un contratto collettivo "identitario" ai sensi del comma 3 da parte dell'operatore economico, la stazione appaltante, prima di procedere all'aggiudicazione, debba acquisire la dichiarazione di impegno dell'operatore ad applicare il contratto collettivo indicato per tutta la sua durata, «ovvero» una dichiarazione di equivalenza delle tutele. Sempre ai sensi del comma 4, poi, quest'ultima dichiarazione del (potenziale) appaltatore è «anche» verificata dalla stazione appaltante (si vd. pure l'art. 102 d.lgs. n. 36/2023) con la stessa procedura prevista per il caso di offerte anormalmente basse prevista dall'art. 110 del Codice appalti, e comunque in conformità all'allegato I.01.

Proprio l'art. 110 del Codice, peraltro, al c. 4, lett. *a)* prevede che in caso di offerte che appaiano inusualmente basse non siano ammesse giustificazioni (contrariamente a quanto avviene in relazione ad altri aspetti dell'offerta) da parte dell'operatore economico, «in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge». E ciò va tenuto presente al momento di capire – come si cercherà di fare nel

valutazione complessiva delle tutele economiche e normative, nell'ambito della quale scostamenti marginali su alcuni parametri possono essere compensati da condizioni più favorevoli su altri». Così Tar Sardegna-Cagliari 14.4.2026, n. 655.

(14) Cfr. già A. Lassandari, *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, in *LD*, 1997, 261 ss.; più di recente G. Centamore, *Contratti collettivi o diritto del lavoro "pirata"?*, in *VTDL*, 2018, 471; P. Passalacqua, *Contratti di categoria e contratti "pirata"*, *ivi*, 2021, 271 ss.; E. Gragnoli, *Il numero crescente dei contratti collettivi nazionali, la libertà sindacale e l'art. 36, primo comma, Cost.*, in *LDE*, 2021, 1; in giurisprudenza si preferisce l'espressione più sfumata «competizione salariale al ribasso» (cfr. la nota decisione della C. cost. 26.3.2015, n. 51).

prosieguo di queste note - che cosa si intenda per *identità* delle tutele contrattuali, ai sensi dell'art. 11 del Codice, cc. 2 e 3. Prima, però, occorre evidenziare alcune incongruenze nella terminologia utilizzata dal legislatore nel citato comma 4 dell'art. 11.

2. — *Problemi interpretativi* — Nell'art. 11, c. 4, del Codice appalti, innanzitutto, la disgiuntiva *ovvero* – rimasta tale anche dopo il decreto correttivo del 2024 - non può avere il significato avversativo che è suo proprio, perché non è ravvisabile alcuna contrapposizione, né logica né giuridica, tra l'impegno formale di applicare il contratto collettivo «per tutta la sua durata» da parte dell'operatore economico e il rilascio di una dichiarazione di equivalenza delle tutele contrattuali. Si tratta, con tutta evidenza, di due momenti (e di due documenti) distinti e con diverse finalità.

Mentre, infatti, la prima dichiarazione (impegno a rispettare la durata del contratto collettivo) è obbligatoria, ma è svincolata, e logicamente posteriore, rispetto alla valutazione dell'accordo sindacale "alternativo" sottoposto ai sensi del comma 3, la seconda dichiarazione (quella di equivalenza delle tutele) dovrebbe essere invece un adempimento che condiziona la possibilità stessa, per l'operatore economico, di applicare ai lavoratori un accordo sindacale diverso da quello indicato nel bando. Dunque, il termine "ovvero" sembra doversi leggere in questo caso (impropriamente) nel senso di "inoltre", per intendere che la stazione appaltante debba acquisire l'impegno dell'operatore all'applicazione del contratto collettivo "alternativo" per tutta la sua durata e, *oltre a ciò*, ottenere, ricorrendo eventualmente al cd. soccorso istruttorio (15), la dichiarazione di equivalenza delle tutele, da verificare.

Pure la congiunzione "anche", contenuta nell'art. 11, c. 4, ultimo periodo, è impropria, perché non può essere intesa come una mera *facoltà* della stazione appaltante di verificare la dichiarazione di equivalenza delle tutele; dovrà infatti ravvisarsi, secondo la giurisprudenza, un *obbligo* di procedere alla verifica della dichiarazione medesima (16) se allegata dall'operatore, perché le tutele contrattuali (e in particolare quelle salariali) per i lavoratori impiegati nell'appalto non sono materia di contrattazione e nemmeno di possibile giustificazione per le offerte anormalmente basse (cfr. art. 110, c. 4, del Codice).

(15) In tal senso cfr. Tar Piemonte 25.11.2024, n. 1222, che sul punto richiama la nota illustrativa dell'Anac sul bando-tipo n. 1/2023.

(16) In questo senso cfr. Cons. Stato 11.9.2025, n. 7281; Tar Piemonte 28.11.2024, n. 1249, che ha peraltro ritenuto non indispensabile un onere motivazionale "rafforzato".

In questo senso è orientato da ultimo anche l'Allegato I.01, che, pur limitando la discrezionalità tecnica della quale beneficia la stazione appaltante (17), ha chiarito, all'art. 5, che è doveroso (18) per l'ente pubblico procedere alla verifica della dichiarazione di equivalenza; pur se non occorre una motivazione esplicita in caso di ammissione del concorrente, ma soltanto in caso di esclusione (19).

Del tutto diverso è il discorso relativo all'opportunità della richiesta da parte del legislatore, al comma 3 dell'art. 11 (anch'esso non modificato, sul punto, dal correttivo), proprio delle *stesse tutele* contrattuali e non di tutele meramente equivalenti. Una pretesa, va ribadito, pur se comprensibile nella prospettiva della tutela dei lavoratori, quantomeno inopportuna nella formulazione, e comunque di dubbia costituzionalità (si vd. *infra*).

3. — *Tutela salariale e normativa per i lavoratori impiegati nell'appalto* — Come risulta del quadro normativo di cui si è detto, lo scopo prioritario della tutela offerta dal Codice appalti, tramite il rinvio alla contrattazione collettiva, è quello di evitare forme di competizione al ribasso (*dumping*) sul trattamento economico dei lavoratori impiegati nell'appalto. Il Consiglio di Stato, in una recente decisione, lo ha ribadito con chiarezza: «l'art. 11 del d.lgs. n. 36 del 2023 e le disposizioni normative di cui all'allegato I.01 sono state introdotte per rafforzare le tutele dei lavoratori e per garantire che l'aggiudicazione delle commesse pubbliche non avvenga a discapito dei diritti e delle condizioni dei lavoratori» (20).

Non a caso, sempre secondo la giurisprudenza amministrativa, l'indicazione del Ccnl applicato dall'imprenditore è una parte essenziale dell'offerta economica, perché l'applicazione di un contratto collettivo, piuttosto che di un altro, incide sul costo della manodopera (21).

Un'ulteriore dimostrazione di quanto detto è data dalla riproposizione della norma che affida al ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali la redazione, con cadenza annuale, delle tabelle del costo del lavoro negli appalti relativi a servizi e forniture, sulla base dei «valori economici» definiti dalla contrattazione collettiva nazionale intercorsa tra le organizzazioni sin-

(17) Tar Piemonte 18.4.2025, n. 689.

(18) Nel medesimo senso cfr. il punto 7 della nota illustrativa al bando-tipo dell'Anac, n. 1/2023.

(19) Da ultimo, Tar Sardegna 14.4.2026, n. 655, cit.

(20) Cons. Stato 24.4.2026, n. 3209; v. anche, in pari data, la decisione della medesima Sezione n. 3204/2026.

(21) Tar Lazio 23.3.2026, n. 5364; Cons. Stato 28.3.2025, n. 2605; Tar Umbria 29.7.2024, n. 581.

dacali e datoriali comparativamente più rappresentative (art. 41, c. 13, del Codice; si vd. anche l'art. 110, c. 5, lett. *d*). Ed è proprio sulla base di dette tabelle che la stazione appaltante individua il Ccnl da indicare nel bando di gara (All. I.01, art. 2, c. 3, lett. *a*), e quindi i costi della manodopera, i quali «sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso» (art. 41, c. 14). Quest'ultima previsione va intesa, secondo l'Anac (22), nel senso che la stazione appaltante deve comunque indicare «in bando di gara un importo unico comprensivo dei costi stimati della manodopera»; l'operatore economico può presentare la sua offerta con un ribasso complessivo, che però non deve coinvolgere i costi suddetti, a meno che non dimostri che il ribasso di questi ultimi «deriva da una più efficiente organizzazione aziendale» (cfr. art. 41, c. 14, ultimo periodo).

In ogni caso, sempre secondo l'Anac, nell'offerta deve rimanere ferma «l'indicazione separata» dei costi della manodopera (art. 91, c. 5; art. 108, c. 9, del Codice), e deve essere assicurato «il rispetto dei minimi inderogabili stabiliti dalla legge o dai contratti collettivi (art. 110, c. 5, lett. *d)*, D.lgs. 36/2023)» (23).

Non solo l'art. 11, ma anche l'art. 41, l'art. 57 e diverse altre norme del nuovo Codice sono dedicate alla salvaguardia dei livelli salariali (artt. 102, 108, 110, 119), al punto che la giurisprudenza amministrativa ha parlato, in relazione alla normativa attuale, di «valenza rafforzata» degli interessi dei lavoratori (24), particolarmente, ma non solo, in caso di subappalto (art. 11, c. 5) (25). In questo senso, tali previsioni presentano indubbie analogie con le norme di legge che impongono, in certi settori (cooperative, terzo settore, settore aeronautico, distacco transnazionale), ai datori di lavoro l'applicazione di livelli retributivi non inferiori a quelli garantiti dai contratti sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi (26), con la diffe-

(22) Delibera n. 510 dell'8.11.2023, consultabile in www.anticorruzione.it.

(23) Così ancora la delibera n. 510/2023, cit., 4. Nel caso in cui l'operatore economico abbia presentato un'offerta «nel pieno rispetto dei valori indicati nel disciplinare di gara» con riferimento ai costi della manodopera, non sussiste alcun onere «di esplicita o formale valutazione» della congruità dei costi medesimi a carico della stazione appaltante; ciò in quanto l'art. 108 del Codice attuale non prevede più (a differenza della normativa anteriore) la necessità di provvedere d'ufficio, in ogni caso, alla verifica di congruità dei costi medesimi (così Tar Toscana-Firenze 23.4.2024, n. 493).

(24) Cons. Stato 19.11.2024, n. 9254.

(25) Tar Veneto 21.6.2024, n. 1560.

(26) Si vd. l'art. 7, c. 4, d.l. n. 248/2007 per il settore cooperativo; l'art. 203, d.l. n. 34/2020 per le imprese del trasporto aereo (sul quale E. Gragnoli, *La nuova regolazione del trattamento economico dei dipendenti delle imprese di trasporto aereo*, in *Rivista Italiana di Diritto del Turismo*, 2020, 483 ss.); l'art. 16, d.lgs. n. 117/2017 per i lavoratori degli enti del terzo

renza che, nel caso del Codice appalti, l'applicazione è per così dire "mediata" dall'intervento della stazione appaltante.

Un'ulteriore conferma di quanto sopra viene dall'art. 9 della Direttiva n. 2022/2041/Ue sui salari minimi adeguati nell'Unione Europea, il quale impone agli stati membri di adottare misure affinché, negli appalti pubblici, siano garantiti «gli obblighi applicabili concernenti i salari, il diritto di organizzazione e la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari» previsti dal diritto nazionale, da quello dell'Unione e dalle disposizioni internazionali, in particolare dalle convenzioni Oil n. 87 e 98 (richiamate anche nell'Allegato X alla Direttiva n. 2014/24/Ue sugli appalti pubblici: *infra*, nota 18).

In questo senso, la normativa in commento è sostanzialmente in linea con il recente intervento legislativo di carattere generale in materia di «salario giusto», contenuto nell'art. 7 del recente d.l. 30 aprile 2026, n. 62, norma che prende a riferimento il «trattamento economico complessivo» definito dai Ccnl di settore sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale; pur se, per inciso, occorrerà precisare la nozione, a questi fini, di trattamento "complessivo", posto che, ad esempio, nella materia degli appalti pubblici, l'art. 4 dell'Allegato I.01 al Codice limita espressamente la valutazione di equivalenza alle componenti fisse della retribuzione globale annua (27).

Tornando agli appalti pubblici, se la protezione dei livelli salariali è un obiettivo fuori discussione, e per così dire tradizionale nella legislazione di settore, in realtà il significato di *tutela* ricavabile dall'art. 11 del Codice non dovrebbe riferirsi solo ai livelli salariali. Infatti, come spiega l'Anac, nella più volte citata nota illustrativa al Bando tipo n. 1/2023, punto 7, «la valutazione deve necessariamente avere ad oggetto *sia le tutele economiche che quelle normative* [corsivo mio], in quanto complesso inscindibile».

4. — *L'art. 11 del Codice dei contratti pubblici a confronto con la giurisprudenza amministrativa* — Come accennato in precedenza, una consolidata giurisprudenza in materia di appalti (e non soltanto), prendendo le mosse dall'art. 41 Cost., ha ribadito il cosiddetto principio di "autodeterminazione" nell'applicazione del contratto collettivo: solo le parti interessate possono definire

settore; gli artt. 4, cc. 1 e 2, c. 1 lett. *e)*, del d.lgs. n. 136/2016, per i lavoratori in distacco transnazionale, e infine la legge sull'equa retribuzione dei giornalisti, che si pone in esplicita attuazione dell'art. 36 Cost. (art. 1, legge n. 233/2012). Cfr. V. Bavaro, *Adeguato», «sufficiente», «povero», «basso», «dignitoso»: il salario in Italia fra princìpi giuridici e numeri economici*, in *RGL*, 2023, I, 510 ss.

(27) Pertanto, il superminimo individuale, in quanto componente accessoria della retribuzione, non entra in tale valutazione: cfr. Cons. Stato 24.4.2026, n. 3209, cit.

quale sia l'accordo sindacale applicabile, «senza possibilità alcuna […] né di sindacato del giudice, né di imposizione eteronoma» (28).

Secondo il citato orientamento, in particolare, in una procedura di appalto pubblico la stazione appaltante non può escludere un offerente per il solo fatto di non aver indicato uno specifico contratto collettivo (29); l'esclusione può essere disposta solo in caso di violazione degli *standard* (anche contrattuali) di protezione dei lavoratori, previsti dalla normativa nazionale di derivazione euro-unitaria (30). È stato, perciò, affermato che «l'imposizione univoca di un determinato contratto collettivo, nella *lex specialis* o durante il subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, costituisce una violazione del principio di libera iniziativa economica e del derivato principio di libera contrattazione delle condizioni di lavoro, dal quale discende il giudizio di illegittimità dell'operato della stazione appaltante» (31). E, ancor più esplicitamente, «non rientra nella discrezionalità della stazione appaltante imporre o esigere dai partecipanti alla gara l'applicazione di un determinato contratto collettivo nazionale di lavoro, tanto più quanto una o più tipologie di contratto possono anche solo astrattamente adattarsi alle prestazioni oggetto del servizio da affidare» (32).

Da ciò consegue appunto che «l'applicazione di un contratto collettivo di lavoro diverso anche da quello indicato nella *lex specialis* di gara non può essere sanzionata *a priori* con l'esclusione dalla gara per inammissibilità dell'offerta… e tale assunto vale anche in relazione alla valutazione dell'anomalia dell'offerta, legata al costo della mano d'opera in relazione al c.c.n.l. di riferimento», a meno

(28) Così T. Milano 18.9.2000; T. Napoli 17.2.2011. In dottrina, sul punto, I. Santoro, *op. cit.*, 9, secondo la quale «il legislatore impone alla stazione appaltante di fare esattamente ciò che i giudici amministrativi hanno ripetutamente censurato: individuare nel bando di gara il ccnl che l'appaltatore è tenuto ad applicare». Nel lavoro privato, il principio di auto-determinazione del contratto collettivo è stato invocato, com'è noto, in relazione al controverso Ccnl Servizi fiduciari: cfr. Tar Lombardia 4.9.2023, n. 2046. *Contra* però, ancora, Tar Lombardia 28.11.2023, n. 2830.

(29) Si vd., tra le altre, Tar Trentino-Alto Adige 30.10.2017, n. 299; Cons. Stato 3.11.2020, n. 6786; Tar Campania 2.11.2022, n. 2900; Tar Lazio 23.2.2023 n. 3086. In dottrina M. Montini, *La tutela del lavoro nella contrattazione pubblica*, in *LPA*, 2015, 647 ss.

(30) Cfr. artt. 95, c. 1, lett. *a)*, Codice appalti; si tratta dei diritti di cui all'Allegato X alla Direttiva n. 2014/24/Ue (art. 95, c. 1, lett. *a* del Codice). Si vd. anche gli artt. 107, c. 2, 110, c. 5, lett. *a)*, 119, c. 12, del Codice.

(31) Tar Trentino-Alto Adige 30.10.2017.

(32) Cfr. Tar Campania 2.11.2022, n. 2900, che fa leva sulla più volte ricordata molteplicità di contratti collettivi nazionali di lavoro ufficialmente applicati da parte datoriale; più di recente, nel medesimo senso, Cons. Stato 26.7.2024, n. 6770; Tar Lombardia 21.10.2024, n. 2780.

che non si scenda sotto i livelli delle tabelle ministeriali di cui all'art. 41, c. 13, del Codice appalti (v. art. 110, c. 5, lett. *d)* del Codice) (33).

Questa tesi giurisprudenziale è stata, per così dire, codificata nel citato Allegato I.01 del Codice appalti, introdotto dal decreto correttivo del 2024: l'art. 2, c. 4, dell'allegato afferma esplicitamente che, fermo restando quanto previsto dall'art. 11, c. 3, del Codice (vale a dire la possibilità, per l'operatore economico, di sottoporre un contratto "alternativo" a quello indicato dalla stazione appaltante), l'ente appaltante o concedente non può imporre, nel bando di gara o nell'invito, l'applicazione di un determinato contratto collettivo quale requisito di partecipazione a pena di esclusione (34).

Sempre secondo la giurisprudenza, l'unico requisito che può essere richiesto agli operatori economici interessati all'appalto è quello della *coerenza,* o *stretta connessione* tra l'accordo e l'appalto, al fine di dare ai lavoratori «un'adeguata tutela e soprattutto una retribuzione proporzionata all'attività che si prevede nell'ambito dell'appalto» (35). Si ritorna allora all'art. 11, c. 1, del Codice attuale, che (come già l'art. 30, c. 4, d.lgs. n. 50/2016), ha recepito la nozione giurisprudenziale di "stretta connessione", tanto indeterminata quanto (conseguentemente) lasciata alla discrezionalità valutativa del giudice in caso di contenzioso.

5. — *Incongruenze normative e compatibilità con le norme costituzionali* — I problemi di armonizzazione con l'art. 41 Cost., sotto il profilo della libertà per l'imprenditore offerente di determinare il contratto collettivo applicabile, quindi, rimangono (36). A essi si può aggiungere la questione di compatibilità con il diritto euro-unitario in materia di appalti pubblici, che è fondato sul principio – condiviso dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia (37) – della partecipazione

(33) In tal senso cfr. ancora Tar Campania 2.11.2022, n. 2900.

(34) Cfr. Cons. Stato 24.4.2026, n. 3209, cit.

(35) Cfr., tra le tante, Cons. Stato 11.1.2022, n. 199, in relazione all'art. 30, d.lgs. n. 50/2016; Cons. Stato 12.11.2024, n. 9042. Peraltro, la tutela, sotto l'aspetto salariale, non deve e non può arrivare sino a imporre identità di retribuzione, perché ciò equivarrebbe all'imposizione (illegittima) di un Ccnl unico da parte della stazione appaltante: cfr. Tar Toscana 6.10.2025, n. 1584.

(36) Diversamente P. Ferrari, *Appalti e giusta retribuzione*, in *Giurisprudenza Italiana,* 2025, 2175, secondo la quale il conflitto con l'art. 41 Cost. è da escludersi, «posto che la libertà di iniziativa economica non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale e che la norma in esame intende proprio garantire tale principio attraverso la tutela dei diritti dei lavoratori impiegati negli appalti pubblici».

(37) Cfr. ad esempio C. Giust. 28.4.2022, C-642/20, *Caruter S.r.l.* c. *S.P.P. Messina Provincia S.c.p.* In argomento cfr. G.A. Recchia, *Public procurement and subcontracting in Italy: a 'work in progress' between social protection and the compatibility with the European competition principles*, in *Social clauses in the implementation of the 2014 public procurement directives,* Etuc, Bruxelles, 2021, 52.

più ampia possibile degli operatori economici alle procedure di gara, con l'unico limite del necessario rispetto delle minime tutele salariali (38).

Contrariamente a quanto sostenuto dall'Anac in un documento illustrativo delle novità del Codice (39), è lecito dubitare che sia sufficiente, ai fini di garantire la compatibilità costituzionale, la facoltà dell'operatore economico di sottoporre alla stazione appaltante un accordo collettivo alternativo rispetto a quello indicato nel bando, purché recante le «stesse tutele» (art. 11, c. 3). Infatti, il nuovo Allegato I.01, se da un lato va indubbiamente incontro all'esigenza di semplificare la scelta del Ccnl applicabile (e la verifica dell'equivalenza), per altro verso non incide sulla formulazione dell'art. 11, c. 3 del Codice, che è rimasta invariata.

Sotto questo profilo, il decreto correttivo ha costituito un'occasione mancata per risolvere le difficoltà interpretative di cui si è detto in precedenza (par. 2), e soprattutto per modificare il testo del comma 3 dell'art. 11, imponendo espressamente all'operatore economico, che voglia sottoporre un'alternativa negoziale, non già l'*identità*, bensì l'*equivalenza* delle tutele contrattuali (art. 11, c. 4). Ciò avrebbe consentito di eliminare una formula incongrua e foriera di dubbi interpretativi, e dall'altro di fugare pressoché qualsiasi rischio di illegittimità costituzionale della norma in esame.

L'art. 11, c. 2, del Codice appalti non presenta, invece, problemi di compatibilità con l'art. 39 Cost. (indipendentemente dall'art. 41), perché in questo caso l'applicazione del contratto collettivo non è obbligatoria per legge – il che la renderebbe incompatibile con la norma costituzionale – implicando invece una libera e preventiva scelta dell'operatore economico: quella di partecipare al bando di gara (40). Di conseguenza, il meccanismo giuridico cui fare riferimento è quello, ben conosciuto, dell'*onere*, che si contrappone all'obbligo (41), che in questa materia, stante l'inattuazione dell'art. 39, cc. 2-4, Cost., sarebbe, com'è noto, incostituzionale.

(38) Cfr. il famoso caso *RegioPost* (C. Giust. 18.12.2015, C-115/14), sul quale G. Frosecchi, G. Orlandini, *op. cit.*, 8. Si vd. tuttavia il recente caso "Ortuella" (C. Giust. 5.3.2026, C-210/24) nel quale la Corte, interpretando l'art. 67 della Dir. n. 2014/24/Ue, ha affermato che è legittimo un criterio di aggiudicazione che tenga conto dell'aumento retributivo che l'impresa offerente proponga di erogare rispetto ai livelli salariali previsti dal contratto collettivo di settore.

(39) Si vd. in proposito il documento Anac, *Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. Il nuovo Codice dei contratti pubblici: principi generali e principali novità*, 27.4.2023, in https://www.anticorruzione.it/en/-/nuovo-codice-dei-contratti-pubblici-principi-generali-e-novità, 48.

(40) Così Tar Toscana 26.11.2024, n. 1371.

(41) Per tale contrapposizione, in materia retributiva, cfr. di recente Cass. 19.4.2024, n. 10663.

CONTRATTI PUBBLICI ED EQUO TRATTAMENTO DEI LAVORATORI: RIFLESSIONI A MARGINE DI UN ESERCIZIO SULL'INDIVIDUAZIONE DEL CCNL APPLICABILE (*)

di *Marco Guerini*

SOMMARIO: 1. Il trattamento economico e normativo nei contratti pubblici e l'art. 11 del Nuovo Codice: coordinate preliminari. — 2. Alla ricerca del Ccnl *leader*: alcuni spunti di applicazione amministrativa. — 3. Il correttivo apportato dal d.lgs. n. 209/2024. — 4. Un esercizio di (futura) applicazione amministrativa. — 5. Riflessioni conclusive.

1. — *Il trattamento economico e normativo nei contratti pubblici e l'art. 11 del Nuovo Codice: coordinate preliminari* — L'intervento del legislatore attuato con il d.lgs. n. 36/2023 (il nuovo Codice dei contratti pubblici) è giunto al termine di un processo protrattosi per circa un decennio, iniziato con le tre Direttive Ue del 2014 e contrassegnato dal rafforzamento degli obiettivi di natura sociale a fianco di un contemporaneo arretramento del ruolo «sacrale» fino a quel momento assunto dal principio di libera concorrenza (1).

Da questo punto di vista, il tema più interessante, sotto il profilo dell'analisi giuslavoristica, è senz'altro rappresentato dalle recenti vicende che hanno riguardato la materia dell'equo trattamento dei lavoratori (2), che si tenterà pertanto di affrontare nel corso del presente contributo, in una chiave teorica, ma anche e soprattutto applicativa.

(*) Il contributo è pubblicato in *RGL*, 2025, I, 313 ss.

(1) A tal riguardo, più diffusamente, cfr. E. Caruso, *Equo trattamento dei lavoratori nel nuovo codice dei contratti pubblici tra sostenibilità e risultato amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2023, 863 ss. Si precisa inoltre che, per esigenze di sintesi, il presente contributo non si soffermerà sulle questioni tutt'oggi aperte in merito alla compatibilità delle clausole di equo trattamento con i principi derivanti dall'ordinamento eurounitario, rinviando, per un'analisi approfondita, a G. Orlandini, *Clausola di equo trattamento negli appalti pubblici e diritto dell'Ue: a che punto siamo?*, in *RGL*, 2024, I, 10 ss.; precedentemente, si vd. anche M. Pallini, *Diritto europeo e limiti di ammissibilità delle clausole sociali nella regolazione nazionale degli appalti pubblici di opere e servizi*, in *DLRI*, 2016, 525 ss.

(2) Il tema è molto vasto. Per un tentativo di ricostruzione d'insieme, a cavallo tra settore pubblico e privato, cfr., *ex multis*, D. Izzi, *Il lavoro negli appalti e il* dumping *salariale*, Giappichelli, Torino, 2018; P. Pascucci, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?,* Franco Angeli, Milano, 2018; M. Martone, *Austerità e retribuzione. Tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, in *DLRI*, 2019, 499 ss.; C. Zoli, *Giusta retribuzione e lavoro povero*, in *VTDL*, 2022, 7 ss.

Occorre premettere che la riforma – che, per quanto riguarda il profilo analizzato, si sostanzia in particolare nella disciplina contenuta nell'art. 11 d.lgs. n. 36/2023 e successive modificazioni – rappresenta un ulteriore progresso verso l'individuazione di una sorta di «antidoto» (3) legislativo al *dumping* salariale.

Tale fenomeno, che sembra endemicamente caratterizzare le esternalizzazioni pubbliche e private (4), radica le proprie origini nella crisi che affligge da anni il sistema intersindacale come autorità salariale (5). Una situazione problematica le cui cause sono in genere individuate nella disarticolazione delle categorie merceologiche e nel gigantismo contrattuale.

I temi sono fin troppo noti. In questa sede, ci si limita a precisare che, per quanto riguarda il primo aspetto, il riferimento è in particolare al fenomeno della sovrapposizione tra contratti collettivi diversi nell'ambito del medesimo bacino produttivo, il quale genera notevoli difficoltà di individuazione del perimetro che separa le differenti categorie, anche in ragione della diffusione di contratti collettivi cosiddetti *omnibus* (6); per quanto riguarda il secondo aspetto, invece, emerge il fenomeno di ipertrofia contrattuale che ha visto, specie negli ultimi vent'anni, il numero dei Ccnl depositati presso il Cnel aumentare in maniera esponenziale sino alla soglia di mille superata alla fine del 2024, frutto, come è stato notato, della nuova competizione tra associazioni datoriali differenti, così come della diffusione della contrattazione cd. pirata (7).

Per scongiurare, quindi, che la pubblica amministrazione, attingendo al mercato per ottenere opere e servizi, si trovasse ad alimentare una concorrenza fondata esclusivamente sul risparmio sul costo del lavoro realizzato dagli operatori economici mediante pratiche di *shopping* contrattuale, il legi-

(3) Così G. Ricci, *Il sistema dei contratti pubblici e le tutele (non solo) salariali dei lavoratori*, in *RGL*, 2023, I, 608.

(4) Anche in questo caso la letteratura è sconfinata. Per un'analisi sociologica del fenomeno, declinata sul settore dell'*outsourcing* dei servizi pubblici, cfr., per esempio, A. Mori, *Traiettorie di mercatizzazione e distribuzione dei rischi nell'esternalizzazione di servizi pubblici in Europa*, in *Stato e Mercato*, 2019, 449 ss.

(5) Dell'odierna «crisi di credibilità della contrattazione come autorità salariale» si parla, per esempio, in T. Treu, *Ancora sul salario minimo*, in *LDE*, 2023, 12.

(6) S. Ciucciovino, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *LD*, 2020; a tal riguardo, cfr., *ex multis*, anche M. Marazza, *Perimetri e rappresentanze sindacali (dei datori di lavoro e dei lavoratori)*, in *LLI*, 2018; L. Imberti, *Trattamento economico minimo (del socio lavoratore) e c.c.n.l. parametro: chi individua la categoria ed il perimetro della stessa?*, in *Labor*, 2019.

(7) Sull'argomento, più diffusamente, G. Centamore, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bononia University Press, Bologna, 2020.

slatore è intervenuto negli ultimi anni a più riprese sulla materia, seguendo un andamento che può essere interpretato come progressivo.

Transitando, in particolare, attraverso la codificazione del 2016 (d.lgs. n. 50/2016) (8), si è dunque giunti, mediante l'introduzione dell'art. 11 del d.lgs. n. 36/2023 (9), a un meccanismo che, in primo luogo, sulla scorta della tradizione delle clausole sociali di prima generazione (10), imponesse agli aggiudicatari l'applicazione ai propri lavoratori di un determinato contratto collettivo che rispondesse a specifiche caratteristiche (comma 1). A fianco di ciò, tale meccanismo ha affidato alla stazione appaltante l'obbligo di indicare già negli atti di gara quale fosse effettivamente tale contratto (comma 2) (11).

Più nello specifico, le caratteristiche da soddisfarsi di cui al comma 1 sembrano voler affrontare proprio i vizi del sistema intersindacale richiamati in precedenza.

Da un lato, al fine di combattere l'ipertrofia contrattuale e di escludere dal campo dei contratti pubblici la contrattazione pirata o quantomeno più marginale per dare invece preferenza al contratto cd. *leader* nel settore, tale comma richiede che il contratto da scegliersi sia stato stipulato dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale. Per contrastare, poi, il problema della disarticolazione delle categorie merceologiche, e, dunque, un certo modo di interpretare la concorrenza che porta le imprese ad applicare contratti collettivi afferenti a settori produttivi differenti (12), il contratto dovrà riguardare il settore e la zona in cui verrà eseguito l'appalto e, inoltre, il suo ambito di applicazione dovrà essere «strettamente connesso» con l'attività oggetto dell'appalto stesso (13).

---

(8) Per un'analisi della quale si rimanda a G. Ricci, *Il sistema dei contratti pubblici*, *op. cit.*; M. Novella, *Costo del lavoro e retribuzione negli appalti pubblici di servizi. Il quadro normativo e qualche numero*, in *LD*, 2020, 261 ss.

(9) Si tratta di una norma già molto commentata; sul tema, *ex multis*, G. Ricci, *Il sistema dei contratti pubblici*, *op. cit.*; I. Santoro, *«A cavallo» tra due codici: l'equo trattamento dei lavoratori nella nuova normativa sui contratti pubblici*, in *Biblioteca «20 maggio»*, 2023, 67 ss.; A. Tampieri, *Contratti collettivi e tutele salariali nell'art. 11 del codice appalti pubblici*, in *LPA*, 2024, 212 ss.; G. Piglialarmi, E. Poiani Landi, *La contrattazione collettiva nel «nuovo» Codice: problemi e prospettive*, in *DRI*, 2024, 1057 ss.; M. Giaconi, *La tutela dei rapporti di lavoro negli appalti pubblici*, in A. Perulli (a cura di), *Appalti e rapporti di lavoro*, Giappichelli, Torino, 2024.

(10) A tal riguardo, *ex multis*, E. Ghera, *Le c.d. clausole sociali: evoluzione di un modello di politica legislativa*, in *DRI*, 2001, 133 ss.; G. Orlandini, *Clausole sociali (dir. lav. interno)*, in *Diritto on line*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 2015.

(11) Per un'analisi approfondita del tenore letterale dell'art. 11, cfr. ancora, G. Ricci, *Il sistema dei contratti pubblici*, *op. cit.*; A. Tampieri, *op. cit.*, 2.

(12) Sul tema, M. Novella, *op. cit.*, 274.

(13) Come sottolineato in A. Tampieri, *op. cit.*, 221, detto criterio ha una derivazione

In realtà i medesimi requisiti erano già contemplati dal testo dell'art. 30, comma 4 d.lgs. n. 50/2016, il quale tuttavia limitava tale obbligo alla sola fase esecutiva e applicativa (14), consentendo, al più, sul punto, un controllo da parte del giudice del lavoro, nell'ambito di un contenzioso peraltro meno diffuso rispetto a quanto non avvenisse per la fase di aggiudicazione (15).

È proprio per questa ragione che la vera novità dell'intervento del 2023 va ravvisata nella previsione del comma 2 dell'art. 11 d.lgs. n. 36/2023. Come è stato infatti notato, attraendo il controllo in merito all'adeguatezza del Ccnl dalla fase esecutiva a quella dell'aggiudicazione, la disposizione produce l'effetto di spostare la verifica circa la correttezza della scelta in merito al contratto collettivo da applicarsi dal giudice alla stazione appaltante o all'ente concedente, i quali operano, diversamente dal primo, necessariamente *ex ante* (16) (anche se ciò, ovviamente, non esclude un eventuale e successivo controllo giudiziale sulla scelta effettivamente operata dall'amministrazione).

A dire il vero, il tema dell'anticipazione della soglia di questo controllo tramite l'indicazione del Ccnl negli atti di gara era già emerso nella prassi amministrativa sotto la vigenza delle codificazioni precedenti, trovando conforto, in alcuni casi, in una parte minoritaria della giurisprudenza (17). L'orientamento prevalente, tuttavia, partendo dal disposto dell'art. 41 Cost., ha sempre dato centralità al principio di autodeterminazione, secondo il quale solo le parti interessate possono definire quale sia il Ccnl applicabile (18). Di conseguenza, la mancata applicazione di un determinato contratto non potrebbe essere sanzionata dalla stazione appaltante con l'esclusione dell'operatore economico (19).

---

giurisprudenziale e trova origine, in particolare, nell'orientamento, fatto proprio anche dal Consiglio di Stato durante la vigenza del Codice antecedente, il quale, respingendo l'ipotesi che la *lex specialis* potesse imporre all'operatore economico l'applicazione di un determinato contratto collettivo, accoglieva invece come unici requisiti di selezione possibili la «stretta connessione» o quantomeno la «coerenza» tra attività oggetto dell'appalto e ambito di applicazione del Ccnl.

(14) Sull'argomento, si rimanda ancora a G. Ricci, *Il sistema dei contratti pubblici*, *op. cit.*, 605 ss.

(15) *Ivi*, 610. La questione viene affrontata anche, per esempio, in A. Boscati, *Appalti pubblici e clausole sociali tra ordinamento interno e diritto dell'Unione europea*, in G. Proia (a cura di), *Appalti e lavoro: problemi attuali*, Giappichelli, Torino, 2022, 36; I. Santoro, *op. cit.*, 72.

(16) F. Di Noia, *Le clausole sociali nel «nuovo» Codice dei contratti pubblici: conferme ed evoluzioni nel modello di tutela*, in *LPO*, 2023, 618; G. Piglialarmi, E. Poiani Landi, *op. cit.*, 1063.

(17) G. Ricci, *Il sistema dei contratti pubblici*, *op. cit.*, 608; E. Caruso, *La funzione sociale dei contratti pubblici. Oltre il primato della concorrenza?*, Jovene Editore, Napoli, 2021, 446; D. Izzi, *Il lavoro negli appalti*, *op. cit.*, 85.

(18) Sul tema, ancora A. Tampieri, *op. cit.*, 220.

(19) Si vd., *ex multis*, Cons. Stato 18.12.2023, n. 10886.

In questo senso, appare dunque chiaro come l'intervento del legislatore con il comma 2 dell'art. 11 si ponga in netta discontinuità rispetto a tale ultima impostazione e sembri, piuttosto, seguire la strada aperta proprio dalla giurisprudenza minoritaria prima richiamata (20).

Sebbene quindi la disciplina individuata dall'art. 11 sembri, in questa prospettiva, porsi come un affinamento degli strumenti già in parte predisposti dall'art. 30, d.lgs. n. 50/2016, la sua originale formulazione scontava, tuttavia, non pochi margini di incertezza.

Sul punto, vi è innanzitutto da segnalare come la norma, almeno in origine, non offriva alla stazione appaltante, chiamata a individuare un determinato Ccnl che avesse le caratteristiche richieste dal comma 1, alcuno strumento che potesse orientarla in tale – assai difficile – operazione, soprattutto se si tengono da conto i due problemi sopramenzionati della disarticolazione delle categorie e dell'ipertrofia contrattuale, a cui fanno da contraltare la storica assenza, nel nostro ordinamento, di strumenti volti a misurare la maggiore rappresentatività comparata delle organizzazioni sindacali (21) e la perimetrazione dei singoli ambiti categoriali (22).

Un tema apparentemente non chiarito dalla prima formulazione della norma riguardava poi il rapporto intercorrente tra l'individuazione del Ccnl operata dalla stazione appaltante e il ruolo giocato nella disciplina del Nuovo Codice dalle Tabelle elaborate dal ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sul costo medio orario del lavoro, calcolato sulla base dei valori economici indicati nella contrattazione *leader*. La previsione dell'art. 23, comma 16, d.lgs. n. 50/2016, che imponeva agli operatori economici di indicare nell'offerta un costo del lavoro calcolato sulla base di tali tabelle, è stata infatti riproposta integralmente nel testo dell'art. 41, comma 13, d.lgs. n. 36/2023 (23), senza tuttavia disposizioni di raccordo con la disciplina dell'art. 11.

(20) G. Ricci, *Il sistema dei contratti pubblici*, *op. cit.*, 612; I. Santoro, *op. cit.*, 73.

(21) I. Santoro, *op. cit.*, 72. Sull'argomento, più diffusamente, M. Marazza, *op. cit.*; R. De Luca Tamajo, *Le criticità della rappresentatività sindacale «misurata»: quale perimetro?*, in *RIDL*, 2020, 377 ss.

(22) L. Imberti, *op. cit.*, 414; S. Ciucciovino, *Mettere ordine nella giungla dei ccnl: un'esigenza indifferibile*, in *DLRI*, 2018, 229. Sul tema, cfr. inoltre A. Bellavista, *Le catene di appalti e la tutela dei lavoratori*, in *DML*, 2024, 85, in cui l'A. sottolinea come, con riferimento alla norma di cui al nuovo comma 1-*bis*, art. 29 d.lgs. 276/2003, che ricalca la medesima tecnica normativa di cui all'art. 11 d.lgs. 36/2023, le incertezze riguardanti il tema sono «enfatizzate dalla possibilità […] che le categorie contrattuali siano disegnate discrezionalmente (ovvero*, absit iniuria verbis*, in via opportunistica) da parte dei soggetti sindacali stipulanti il relativo contratto collettivo».

(23) A tal riguardo, G. Ricci, *Minimi salariali e costo del lavoro negli appalti pubblici*, in *LDE*, 2024, 8 ss.; E. Caruso, *Equo trattamento*, *op. cit.*, 880 ss.

Un aspetto che, invece, stante il tenore letterale della norma, pareva privo di ambiguità – ma, che, come invece si vedrà a breve, è stato oggetto di una incerta applicazione amministrativa –, è l'obbligatorietà dell'esplicita indicazione negli atti di gara, da parte della stazione appaltante, del Ccnl soddisfacente i requisiti del comma 1, sul quale anche una certa giurisprudenza ha offerto in tal senso un'interpretazione piuttosto elastica (24).

Più in generale, sembra che il *focus* giurisprudenziale si stia concentrando sul profilo del giudizio di equivalenza *ex* commi 3 e 4 dell'art. 11, disciplina che consente all'operatore economico di sottoporre alla stazione appaltante un Ccnl differente da quello indicato, purché questi sia in grado di garantire ai lavoratori «le stesse tutele», secondo un'autodichiarazione di equivalenza, la cui veridicità sarà compito della stessa stazione appaltante verificare. Tale ultimo tema, tuttavia, per quanto di estremo interesse, non verrà trattato nel corso del presente lavoro, essendo oggetto di uno specifico contributo a cura di G. Ricci e I. Santoro in questo volume.

Giova solo segnalare che, sempre a quanto consta, non sembra sinora essersi sviluppato un contenzioso volto a censurare la scelta, da parte della stazione appaltante, di un Ccnl non *leader* oppure il cui settore non risulti strettamente connesso all'oggetto dell'appalto, ipotesi questa forse strutturalmente scongiurata dalla stessa esistenza di un'opzione di fuga per gli operatori economici come è, appunto, l'indicazione di un Ccnl equivalente ai sensi del comma 3.

Merita solo una menzione un possibile corollario al meccanismo di individuazione del Ccnl di cui ai commi 1 e 2 di cui si è occupato un certo filone giurisprudenziale, e cioè il caso dell'esclusione dell'operatore economico per la mancata indicazione, in sede di offerta, non solo, ai sensi del comma 3, di un contratto collettivo equivalente, ma altresì per la mancata dichiarazione di aderenza all'indicazione fatta dalla stazione appaltante. Sul tema, una lettura particolarmente formalistica ha infatti ritenuto la completa omissione da parte dell'operatore economico dell'indicazione del Ccnl da applicarsi ai sensi dell'art. 102, comma 1, lett. *b* come non altrimenti emendabile attraverso il soccorso istruttorio *ex* art. 101, comma 1 (25).

(24) Si fa riferimento, sul punto, a Tar Sicilia 6.6.2024, n. 2137, che ha ritenuto la mancata indicazione del Ccnl negli atti di gara non preclusiva della possibilità per l'operatore economico di formulare un'offerta adeguata. Tale lettura è stata definita «semplificatrice e soprattutto fuorviante del testo normativo» in G. Ricci, *Minimi salariali*, *op. cit.*, 9. Per una interpretazione dell'art. 11, comma 2, di segno opposto, cfr., per esempio, Tar Toscana 26.11.2024 n. 1371.

(25) Così, ad esempio, Tar Umbria 29.7.2024, n. 581 e Tar Puglia 6.6.2024, n. 750.

2. — *Alla ricerca del Ccnl* leader*: alcuni spunti di applicazione amministrativa* — È anche alla luce delle incertezze che si vanno palesando, che si è ritenuto utile verificare come la prassi amministrativa abbia dato applicazione ai commi 1 e 2 del cit. art. 11 nell'arco temporale che ha preceduto l'approvazione del cd. correttivo (d.lgs. n. 209/2024).

Per tale ragione, si è scelto di osservare un campione di 100 contratti pubblici pubblicati tra il 1° luglio 2023 e il 31 dicembre 2024 al fine di individuare spunti utili a comprendere quali difficoltà (se effettivamente ve ne erano) stavano affrontando le stazioni appaltanti nel difficile compito di identificare, e così indicare negli atti di gara, il contratto collettivo *leader*.

Occorre premettere che un simile esercizio non è nato con alcuna finalità statistica. Non intendeva, cioè, fornire una fotografia quantitativa di quali siano i contratti collettivi più applicati sul territorio nazionale a seconda della tipologia di stazione appaltante o di contratto pubblico. Piuttosto, quello che si proponeva di fare era individuare delle tendenze che potessero fornire elementi per una riflessione più ampia sulla reale capacità della norma di perseguire in maniera efficace gli obiettivi che le erano stati posti.

Per fare ciò, si è quindi scelto di costruire il campione di riferimento selezionando un centinaio di procedure aperte indette da stazioni appaltanti distribuite sul territorio nazionale, differenziate per dimensione e appartenenti ai quattro comparti dell'Università (20 gare), della Sanità (30 gare), delle Funzioni Locali (20 gare) e delle Funzioni Centrali (30 gare).

Un primo elemento significativo emerso già in questa fase riguarda, senza dubbio, la difficoltà nella costruzione del campione stesso, in quanto ci si è resi rapidamente conto come molte delle Amministrazioni inizialmente prescelte non avessero fatto ricorso, nel periodo individuato, ad alcuna gara ad evidenza pubblica, preferendo piuttosto un largo uso dell'affidamento diretto. Queste procedure, infatti, ammissibili solamente nel caso dei contratti pubblici sottosoglia, non risultavano utili all'analisi che si stava svolgendo, poiché nella formulazione iniziale del comma 2 dell'art. 11 non venivano indicate tra le ipotesi per le quali la stazione appaltante aveva l'obbligo di indicazione del Ccnl, né gli atti comunque visionati lasciavano in alcun modo intendere se tale disposizione fosse stata effettivamente applicata oppure no (26).

(26) E ciò a dispetto del parere del ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 26.2.2024, n. 2338, nel quale si sottolineava come l'applicazione del Ccnl *leader* dovesse già allora considerarsi un principio generale della materia e che pertanto, in caso di affidamento diretto, le stazioni appaltanti avrebbero dovuto indicare il Ccnl «per vie informali» al momento della richiesta di preventivo.

Una volta, tuttavia, definitivamente costruito il campione, sono emersi numerosi spunti meritevoli di interesse.

Innanzitutto, un primo elemento utile per la riflessione riguarda il fatto che, nonostante la chiarezza della norma, il 14% delle procedure analizzate non fa alcuna menzione, nemmeno generica, alla contrattazione da applicarsi, ponendosi quindi certamente al di fuori del tracciato segnato dall'art. 11, comma 2.

Il 33%, invece, risulta effettivamente aver indicato uno specifico contratto collettivo nel disciplinare di gara oppure nel capitolato. Si specifica, tuttavia, a tal riguardo, che, al fine di considerare un'indicazione del Ccnl prescelto sufficientemente precisa, si sono tenuti da conto sia i riferimenti al codice alfanumerico assegnato dal Cnel a ciascun contratto collettivo depositato presso lo stesso ai sensi dell'art. 16 quater del d.l. n. 76/2020 e successive modificazioni, sia parametri meno rigorosi. Questi ultimi contemplano il riferimento alla data di sottoscrizione o di ultimo rinnovo di un contratto collettivo indicato tramite la sua mera denominazione, ma anche alle Tabelle Ministeriali per un determinato settore, entrambi elementi che, per quanto non immediati, consentono, in ogni caso, di individuare con un certo grado di precisione un unico contratto collettivo.

Tutte le altre procedure, e quindi oltre la metà del campione analizzato (il 53%), hanno invece operato generici richiami al settore nel cui ambito di applicazione il contratto collettivo avrebbe dovuto ricadere, con formulazioni del tipo: «Il contratto collettivo applicato è Metalmeccanici» oppure «Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro applicato: settore metalmeccanico» (27). Appare evidente, tuttavia, come simili riferimenti risultino del tutto inadeguati se si tiene da conto la circostanza che in ogni settore merceologico sono presenti una pluralità di contratti collettivi firmati da soggetti rappresentativi molto diversi.

Altro elemento meritevole di interesse riguarda il 6% delle procedure analizzate, le quali, pur insistendo sul medesimo lotto, fanno un'indicazione alternativa tra due Ccnl differenti, appartenenti a settori merceologici anch'essi diversi. La formulazione elaborata dalla stazione appaltante sembra quindi lasciare libero l'operatore economico di scegliere quale tra questi due preferire nei casi in cui i due contratti collettivi siano stati posti su un piano di stretta alternativa. In altre situazioni, invece, la stazione appaltante indica

(27) In questo caso, gli esempi sono presi da due disciplinari di gara afferenti a procedure indette da due amministrazioni sanitarie per l'affidamento di servizi di manutenzione e riparazione, in un caso di veicoli a motore e nell'altro di attrezzature medico-chirurgiche.

un contratto prevalente e uno residuale, senza tuttavia fornire alcun criterio per determinare quando applicare uno o l'altro, con formulazioni del tipo: «Si rappresenta, ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. n. 36/2023, che il Ccnl di riferimento è prevalentemente il Ccnl Metalmeccanico (codice Ccnl: C064) e in via residuale il Ccnl Edilizia e Industria (codice Ccnl: F011)» (28).

Oltre a stimolare riflessioni sulle tecniche utilizzate dalle diverse stazioni appaltanti per individuare un determinato contratto collettivo ai sensi dell'art. 11, poi, l'analisi del campione consente di svolgere alcune osservazioni rispetto a come sia stato in molti casi interpretato nella prassi sia il concetto di «settore» sia quello della «stretta connessione» con l'attività oggetto dell'appalto. Un esempio eclatante sotto questo profilo risulta essere il «settore» della cooperazione sociale, il cui Ccnl (o i Ccnl, in quanto il riferimento agli stessi risulta spesso assai generico) viene indicato in ben 14 procedure del campione analizzato, per lo svolgimento delle attività più diverse (29), come se la forma giuridica dell'impresa, in questo caso quella di cooperativa sociale, sia in grado di determinare i confini di un settore a sé stante, indipendentemente dalle attività che in esso vengono effettivamente svolte.

Dai dati analizzati, emerge quindi una generale tendenza, da un lato, a un rimando, ove presente, piuttosto generico alla contrattazione collettiva da applicarsi, circostanza che, come segnalato, non pare potersi affatto integrare con i requisiti richiesti dall'art. 11, comma 2. Inoltre, anche quando un riferimento preciso effettivamente vi sia, vi è in molti casi da dubitare che il contratto collettivo prescelto dalla stazione appaltante sia effettivamente quello *leader* nel settore come invece postulerebbe il comma 1 del medesimo articolo.

Un caso evidente riscontrato nelle procedure selezionate è quello del Ccnl per i dipendenti delle piccole e medie imprese metalmeccaniche e di installazione di impianti sottoscritto da Cifa e Confsal del 20 luglio 2020 (codice alfanumerico C064), il quale, secondo i dati Uniemens riportati dal Cnel e aggiornati al 28 febbraio 2025, pur con tutte le riserve del caso riferite a tale tipo di analisi (30), risultava applicato alla fine del 2023 da sole 44

(28) In questo caso, l'esempio è preso dal disciplinare di gara di una procedura indetta da un'Università per l'affidamento di servizi di manutenzione di immobili e impianti.

(29) Tra questi: servizi di assistenza sociale, istruzione, orientamento e consulenza, ambulanza, sostegno psicologico, gestione delle pubbliche relazioni, operatore telefonico, gestione di bar e distribuzione pasti.

(30) Sul tema, cfr. G. Calvellini, A. Loffredo, *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, in *RGL*, 2024, I, 577 ss. in cui gli A. contestano l'utilizzabilità dei dati Uniemens al fine di misurare la concreta applicazione di un contratto collettivo, in quanto essi si collocano nel sistema della riscossione dei contributi previ-

imprese a 159 dipendenti e che, tuttavia, è stato ritrovato in ben tre distinte procedure rientranti nel campione di amministrazioni universitarie selezionato. In un caso, esso è stato indicato quale unico Ccnl da applicarsi; in un secondo, già menzionato alcuni paragrafi sopra, quale Ccnl prevalente rispetto a un altro indicato in via residuale; in un terzo caso, quale Ccnl alternativo su un piano paritario rispetto a un altro contratto. Il tutto, per attività, rispettivamente, di servizi di gestione informatica, manutenzione degli immobili e fornitura, installazione e messa in opera di attrezzature e prodotti per la didattica.

Altro esempio, che merita di essere menzionato, è quello di una nota fondazione museale appartenente alle amministrazioni centrali che, con l'obiettivo di affidare all'esterno lo svolgimento di attività di servizi di riparazione e manutenzione di impianti elettrici, ha indicato nel disciplinare di gara di una procedura pubblicata nell'agosto 2024 il «Contratto Collettivo Nazionale e Territoriale Multiservizi (codice: K574)». In questo caso, sembra infatti lecito dubitare che il Ccnl sottoscritto da Conflavoro Pmi, Fesica Confsal e Confsal in data 30 giugno 2022 – che, secondo i dati Uniemens riportati nell'archivio Cnel aggiornato al 28 febbraio 2025, veniva applicato da 549 imprese a un numero complessivo di 6809 dipendenti – possa eventualmente considerarsi *leader* nel proprio settore.

A queste criticità, poi, si aggiungono certamente quelle che riguardano il criterio della stretta connessione tra l'ambito di applicazione del contratto collettivo selezionato e l'attività oggetto dell'appalto. Pur nelle evidenti difficoltà, sul piano ermeneutico, di individuazione del perimetro della fattispecie, sono stati riscontrati casi evidenti in cui tale connessione è risultata essere del tutto mancante, come, per esempio, nel caso sopra accennato nel quale, un del tutto generico «Ccnl Cooperative Sociali» è stato indicato da un'amministrazione centrale dello Stato quale contratto collettivo da applicarsi per un appalto avente a oggetto attività di operatore telefonico.

Alla luce di un quadro così problematico, le domande che emergono sono molte. Su tutte, certamente quella che si interroga come fosse possibile per le migliaia di stazioni appaltanti presenti nel Paese – pur con l'aiuto delle linee guida contenute nella relazione illustrativa del bando-tipo dell'Anac 1/2023, pubblicata con delibera n. 309 del 27 giugno 2023 (31) – condurre

denziali e nulla provano, invece, in merito all'effettiva applicazione della disciplina di un tal contratto collettivo ai rapporti di lavoro.

(31) Tale relazione è stata elaborata in adempimento all'incarico affidato all'Anac direttamente dall'art. 222 comma 2 del Nuovo Codice. Per un'illustrazione più completa, si rimanda a G. Piglialarmi, E. Poiani Landi, *op. cit.*, 1066 ss.

con successo un'operazione tanto complessa come risulta essere quella di individuazione del Ccnl *leader* in uno specifico settore.

In ogni caso, i risultati analizzati appaiono comunque molto diversi tra loro, sicché vi è da chiedersi, almeno per i casi di più macroscopica violazione delle norme contenute nei commi 1 e 2 dell'art. 11, se la ragione alla loro base sia da ricondursi esclusivamente alle lacune del dato normativo oppure se, invece, essi siano la conseguenza di imperizia oppure, addirittura, di un'esplicita volontà di alcune amministrazioni di continuare a perseguire, indirettamente, un risparmio sulle attività appaltate, specie per quanto riguarda quelle *labour intensive*, dove cioè l'interesse a contenere i costi legati alla manodopera risulta maggiormente significativo.

3. — *Il correttivo apportato dal d.lgs. n. 209/2024* — Resosi conto delle difficoltà emerse sul piano applicativo, il legislatore, a poco più di un anno e mezzo dall'emanazione del nuovo Codice, è tornato sul dettato dell'art. 11, commi 1 e 2, cercando di affinarne il meccanismo volto all'individuazione del Ccnl da applicarsi.

Il 31 dicembre 2024 è infatti entrato in vigore il d.lgs. n. 209/2024 (32), che sembra risolvere molte delle lacune legislative sinora segnalate, riprendendo, in realtà, e probabilmente migliorando, le intuizioni già presenti nella relazione illustrativa del bando-tipo dell'Anac, le cui indicazioni, da quanto emerge dalle tendenze emerse nella prassi amministrativa, sebbene vincolanti (33), sembravano in larga parte disattese da molte stazioni appaltanti.

Per quanto attiene al tema oggetto del presente contributo, oltre a chiarire in modo esplicito che anche le procedure di affidamento diretto rientrano ora nell'alveo di applicazione del comma 2, il correttivo è intervenuto sui due profili maggiormente problematici: quelli cioè della valutazione del contratto collettivo leader e della definizione del perimetro contrattuale.

La nuova formulazione del comma 2 obbliga ora le stazioni appaltanti e gli enti concedenti a indicare il contratto collettivo «in conformità» certamente al comma 1, ma anche a quanto contenuto nel nuovo Allegato I.01. Oltre a ciò, il dettato del riformulato comma 2 insieme a quello del nuovo comma 2-*bis* consentono ora alle stazioni appaltanti, nel caso di appalti caratterizzati da una pluralità di prestazioni, di differenziare tale indicazione a seconda che si parli di attività oggetto dell'appalto svolte «anche in maniera

(32) Per una prima analisi dell'intervento normativo, cfr. P. Passalacqua, *I contratti collettivi negli appalti pubblici dopo il decreto correttivo al codice*, in *ADL*, 2025, 179 ss.

(33) G. Piglialarmi, E. Poiani Landi, *op. cit.*, 1067.

prevalente» (comma 2) oppure di «prestazioni scorporabili, secondarie, accessorie o sussidiarie» da queste differenti e che «si riferiscano [comunque] per una soglia pari o superiore al 30%, alla medesima categoria omogenea di attività» (comma 2 bis). Al personale che si trovi a essere impiegato in tali ultime prestazioni, potrà quindi essere applicato un diverso contratto collettivo, rispondente ai medesimi requisiti del comma 1, e che dovrà essere anch'esso indicato negli atti di gara.

Tornando, però, alla vera novità del correttivo, è necessario concentrarsi sull'Allegato I.01, in particolare sul dettato dell'art. 2 in esso contenuto, rubricato, per l'appunto, «identificazione del contratto collettivo applicabile».

Il primo comma di tale disposizione indica quale sia ora la scansione logica che la stazione appaltante dovrà seguire per individuare tale contratto, specificando che, dapprima, si debba risolvere il problema della stretta connessione tra l'ambito di applicazione del Ccnl e l'attività oggetto dell'appalto e, solo successivamente, una volta definito il paniere dei possibili contratti collettivi applicabili, quello della maggiore rappresentatività comparativa sul piano nazionale delle associazioni stipulanti.

Il comma 2 di tale articolo è dunque dedicato al primo problema. In particolare, la norma impone, in primo luogo, alle stazioni appaltanti ed enti concedenti, in tutti i bandi, inviti e decisioni a contrarre, di identificare l'attività da eseguire mediante l'indicazione del relativo codice Ateco, operazione questa che eventualmente potrà essere condotta tramite un raffronto con il codice Cpv indicato dalle stazioni appaltanti.

A tal riguardo, occorre subito precisare che tali codici appartengono a «linguaggi» differenti.

Ateco è la classificazione delle attività economiche attuata dall'Istat per finalità statistiche. Il codice alfanumerico assegnato a ogni attività (composto da una lettera indicante il macrosettore e da due a sei cifre), rappresenta, con gradi diversi di dettaglio, le specifiche articolazioni e sottocategorie dei diversi settori merceologici.

Il *Common Procurement Vocabulary* (Cpv), invece, è uno strumento di matrice eurounitaria, introdotto mediante Regolamento n. 2195/2002/Ce e che trova la sua disciplina, oggi, nel Regolamento n. 213/2008/Ce, il quale ha la finalità di fornire una classificazione unica e *standard* negli Stati Membri delle attività dei contratti pubblici da affidare al mercato. Tale sistema, per quanto riguarda il cd. vocabolario principale, si fonda sull'attribuzione a beni, lavori e servizi di un codice a nove cifre, secondo vari livelli di specificazione.

Diversamente da quanto indicassero inizialmente le linee guida dell'Anac, che invece suggerivano di partire necessariamente dall'identificazione del

codice Cpv (34), l'operazione richiesta dalla nuova norma, ora, è la diretta sussunzione da parte della stazione appaltante dell'attività oggetto dell'appalto nelle varie categorie Ateco, eventualmente aiutandosi con il linguaggio proprio del Cpv, ove presente. Una volta individuato il codice Ateco più adatto per descrivere l'attività oggetto dell'appalto che si intende affidare, la stazione appaltante dovrà così «convertire» tale informazione utilizzando gli strumenti forniti dal Cnel, che, nel foglio A5 del suo archivio dei contratti collettivi del settore privato, regolarmente aggiornato, fornisce un sistema di «collegamento» tra i numerosissimi Ccnl che lo stesso istituto ha proceduto a raggruppare in 14 macrosettori e 96 sottosettori e la classificazione Ateco. Più nello specifico, selezionando solo i Ccnl associati al codice Ateco individuato, la stazione appaltante potrà così definire il paniere dei possibili contratti collettivi tra i quali scegliere, in quanto il loro ambito di applicazione risulterebbe strettamente collegato alle attività oggetto dell'appalto.

A questo punto, discostandosi ancora dalle linee guida Anac, che invece suggerivano di applicare gli indici sintomatici sviluppati, a tal fine, dalla giurisprudenza e dalla prassi amministrativa (35), la stazione appaltante non è più lasciata sola nel difficile compito di individuare, tra il campione di Ccnl selezionato, quale tra questi risulti essere quello *leader*.

Il comma 2 dell'art. 2 dell'Allegato, infatti, chiarendo forse definitivamente in che termini dovesse raccordarsi la disciplina dell'art. 11 del Nuovo Codice con l'utilizzo delle Tabelle Ministeriali sul costo medio orario del lavoro, dispone ora che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti debbano fare riferimento ai Ccnl stipulati dalle associazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale già selezionati a monte dal ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali proprio nella sua attività di redazione delle tabelle di cui all'attuale art. 41, comma 13 del Codice.

(34) Cfr. Anac, nota illustrativa al bando-tipo n. 1/2023, delibera 27.6.2023, n. 309, 9 ss.

(35) G. Piglialarmi, E. Poiani Landi, *op. cit.*, 1073. Sul punto, infatti, si suggeriva alle stazioni appaltanti di condurre la valutazione prendendo a riferimento, in primo luogo, gli indici sviluppati dalla giurisprudenza di legittimità (quali: numero complessivo dei lavoratori occupati; numero complessivo delle imprese associate; diffusione territoriale, ossia numero di sedi presenti sul territorio e ambiti settoriali; numero dei contratti collettivi nazionali sottoscritti). Oltre a ciò, la relazione suggeriva altresì di considerare sia i Ccnl presi a riferimento dalle tabelle ministeriali sul costo medio orario del lavoro, sia i dati Uniemens riportati nell'archivio Cnel sul numero di lavoratori ai quali si applica un determinato contratto collettivo. È evidente, tuttavia, che tale valutazione risultava assai difficile, sia per la complessità dell'analisi da svolgersi, sia per un apparente mancato raccordo tra gli strumenti esegetici proposti. Cfr. Anac, nota illustrativa al bando-tipo n. 1/2023, delibera 27.6.2023, n. 309, 11.

In questo modo, il legislatore pare sottrarre definitivamente alle amministrazioni un compito che pareva, a dire il vero, troppo gravoso, affidandolo invece al ministero e ciò anche nel caso in cui tali Tabelle non esistano ancora. Come chiarito, infatti, dalla lett. *b* di tale comma, anche nel caso in cui il ministero non abbia ancora proceduto a redigere specifiche tabelle per un determinato settore, le amministrazioni non potranno in ogni caso procedere autonomamente. Esse dovranno piuttosto interrogare lo stesso ministero, il quale poi, «sulla base delle informazioni disponibili», provvederà a indicare tale contratto collettivo. La disposizione, tuttavia, non specifica come si dovrà muovere quest'ultimo: se, cioè, rispondendo individualmente alla singola amministrazione interrogante o, piuttosto, redigendo specifiche tabelle, che vadano poi a beneficio di tutte le altre amministrazioni che volessero affidare all'esterno lo svolgimento di attività ricadenti nel (nuovo) settore individuato.

4. — *Un esercizio di (futura) applicazione amministrativa* — Alla stregua dell'approccio applicativo che ispira il presente contributo, si è quindi ritenuto utile procedere a un esercizio che consenta di testare gli strumenti forniti dal correttivo con alcuni esempi significativi individuati nel corso dell'indagine svolta sul campione di procedure analizzate.

Va sin da subito segnalato che, per quanto il correttivo sembri spogliare la singola amministrazione dalla responsabilità della scelta, incanalando la sua attività in un percorso quasi obbligato, in realtà le incertezze nell'applicazione di tali coordinate non sembrano affatto insignificanti.

Innanzitutto, non è chiaro secondo quali indicazioni e con quale grado di approfondimento nei diversi sottosettori Ateco l'amministrazione dovrà individuare il relativo codice. Sul punto stupisce che il riferimento al Cpv – il quale, peraltro, come ricordato dalla stessa Anac nel comunicato del 9 maggio 2023, risulta obbligatorio sin dal 2006 e la cui errata comunicazione da parte della stazione appaltante viola il principio di buona amministrazione, con conseguente rischio di sanzioni (36) – sia solo eventuale, poiché invece il sistema di classificazione europeo risulta essere lo strumento più adatto per descrivere correttamente l'oggetto delle attività, grazie alla struttura del vocabolario e alla possibilità di ricerca tramite parole chiave.

E tuttavia, ipotizzando che tale strumento possa essere utilizzato, in futuro, in maniera più ricorrente, si pone in ogni caso un problema di assenza di strumenti di traduzione tra il linguaggio Cpv e quello Ateco, in quanto, non risultano sinora menzionati dalla norma specifici strumenti di conver-

(36) Cfr. Anac, Comunicato del Presidente, 9.5.2023.

sione tra i due vocabolari (37), come invece quello messo a disposizione dal Cnel nel secondo corno della procedura, attraverso il quale ha collegato la classificazione Ateco ai settori individuati dallo stesso.

Una possibile strada per superare tale lacuna sembra essere l'utilizzo della Tabella D contenuta nell'art. 11 dell'Allegato II.2-*bis* attraverso la quale il legislatore fornisce alle stazioni appaltanti, al fine di definire la clausola di revisione dei prezzi di cui all'art. 60 del Nuovo Codice, uno strumento di «associazione» tra i codici Cpv (in realtà, non tutti quelli del vocabolario principale) individuati per descrivere l'appalto e uno o più indici Istat, tra i quali figura anche la classificazione Ateco.

L'utilizzo di tale strumento – ideato, a dire il vero, per altre finalità – non sembra del tutto estraneo a una lettura sistematica del Codice. Ciò in ragione del fatto che lo stesso legislatore, in sede di legge delega n. 78/2022, all'art. 1, comma 2, lett. *g*, sembra già aver costruito un ponte tra i due istituti. Tale disposizione, infatti, aveva posto tra i principi e criteri direttivi a cui avrebbero dovuto sottostare i successivi decreti legislativi la previsione dell'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire in bandi di gara, avvisi e inviti proprio un regime obbligatorio di revisione dei prezzi al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva e non prevedibili al momento dell'offerta, «compresa la variazione del costo derivante dal rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicabili in relazione all'oggetto dell'appalto e delle prestazioni da eseguire anche in maniera prevalente».

Operate quindi tali premesse, sembra possibile procedere con l'esercizio, specificando che i quattro casi scelti sono stati selezionati tra 80 delle 100 procedure analizzate, posto che, in ogni caso, ben 20 di queste non facevano menzione alcuna alla classificazione Cpv.

Test 1: Il primo caso riguarda una gara per l'affidamento, da parte di un'amministrazione universitaria, di un servizio di ristorazione/mensa, attività che la stazione appaltante descrive con il codice Cpv «55300000 - servizi di ristorazione e di distribuzione pasti», indicando quale Ccnl applicabile quello per i dipendenti da aziende dei settori pubblici esercizi, ristorazione collettiva e commerciale e turismo (codice H05Y), sottoscritto da Fipe,

(37) Nella nota illustrativa al bando tipo n. 1/2023, 10, l'Anac si limitava a precisare che «sono reperibili online tabelle di raffronto tra codice Ateco e codice Cpv utilizzabili per correlare correttamente i due dati e che alcune piattaforme di approvvigionamento digitale mettono a disposizione una funzione che consente di individuare quali codici Cpv corrispondono ad un certo codice Ateco-Nace e viceversa».

Legacoop Produzione e Servizi, Confcooperative Lavoro e Servizi, Agci Servizi, Confcommercio, Filcams Cgil, Fisascat Cisl, Uiltucs Uil e Ugl Terziario in firma separata.

Utilizzando gli strumenti di conversione ipotizzati, tale codice Cpv viene riportato nella tabella D3 del correttivo, la quale lo associa al codice Ateco «56.2 Fornitura di pasti preparati (catering) e altri servizi di ristorazione». Selezionando quindi tale codice nel foglio A5 dell'archivio Cnel, è possibile individuare un paniere di ben 43 accordi diversi, in cui effettivamente figura anche il Ccnl indicato negli atti di gara, il quale risulta anche quello preso a riferimento dal ministero per la redazione delle tabelle riferite al settore «Ristorazione collettiva». In questo caso, quindi, vi è da ritenere che la stazione appaltante avesse correttamente proceduto a individuare il Ccnl applicabile, anche alla luce degli strumenti forniti *a posteriori* dal correttivo.

Test 2: Il secondo caso riguarda una gara per l'affidamento, da parte di un'altra amministrazione universitaria, del servizio di manutenzione di immobili, impianti e altre attrezzature, attività che la stazione appaltante ha descritto con il codice Cpv «98390000-3 - altri servizi», indicando quale Ccnl applicabile, nell'esempio già affrontato, «Prevalentemente il Ccnl Metalmeccanico (codice Ccnl: C064)», firmato da Cifa e Confsal. Tale indicazione pone già numerosi problemi, in quanto l'individuazione del Cpv risulta troppo generica e non consente quindi alcuna conversione secondo gli strumenti del correttivo: infatti, nell'elenco riportato al comma 10 di cui alla Tabella D, rispetto a tale codice il legislatore invita esplicitamente a prendere a riferimento «Cpv di maggior dettaglio». In ogni caso, volendo proseguire nel test, per le tabelle del settore «Metalmeccanico-industria» il ministero individua il Ccnl per i dipendenti addetti all'industria metalmeccanica privata e alla installazione di impianti firmato da Federmeccanica, Assistal, Confindustria, Fim Cisl, Fiom Cgil, Uilm Uil con Cisal Metalmeccanici per adesione (codice C011), sicché in ogni caso vi è da ritenere che il test non sarebbe comunque stato superato.

Test 3: Il terzo caso riguarda una gara per l'affidamento, da parte di un'amministrazione sanitaria, del servizio di ritiro, conservazione e gestione anche informatizzata di documentazione di varia natura, attività identificata con il codice Cpv «79995100-6 - servizi di archiviazione» e con l'indicazione del «Ccnl Commercio, terziario, distribuzione, trasporti e servizi».

Anche in questo caso l'analisi sconta numerosi problemi. In primo luogo, la genericità del riferimento al contratto collettivo da applicarsi, che potrebbe invece rimandare a plurimi contratti collettivi che insistono sul settore terziario. Inoltre, il Cpv indicato non risulta presente nelle tabelle del correttivo. Volendo tuttavia, anche in questo caso, proseguire nel test, si è presa a

riferimento la sottocategoria Cpv immediatamente sovraordinata a quella indicata nella gara, ovverosia «79995000-5 – Servizi di amministrazione di biblioteche», la quale, nella tabella D1 del correttivo, viene associata al codice Ateco «82. Attività di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese». A tale settore, secondo la classificazione Cnel del foglio A5, corrispondono ben 82 contratti collettivi diversi.

Proseguendo ancora nel test, si evidenzia che il Ministero, per la redazione delle tabelle riferite al «Settore del terziario e della distribuzione e dei servizi» prende a riferimento il Ccnl per i dipendenti da aziende del Terziario e della distribuzione dei servizi firmato da Confcommercio imprese per l'Italia, Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltucs, con Ugl Terziario in firma separata (codice H011), il quale risulta effettivamente presente nel paniere degli 82 Ccnl individuati.

Test 4: L'ultimo caso riguarda una procedura per l'affidamento, da parte di un'amministrazione centrale, del già menzionato servizio di *help-desk/contact center*, per la quale la stazione appaltante ha individuato il Cpv «79511000-9 - servizi di operatore telefonico», indicando quindi il «Ccnl Cooperative Sociali». Sebbene l'indicazione del contratto collettivo risulti piuttosto generica (esistono infatti più contratti collettivi che insistono sul settore della cooperazione sociale), si è comunque deciso di prendere a riferimento, vista l'identità della denominazione utilizzata dal Cnel, il Ccnl Cooperative Sociali firmato da Agci Imprese, Confcooperative Federsolidarietà, Legacoopsociali con Fp Cgil, Fps Cisl, Fisascat Cisl, Uil Fpl e Uiltucs (codice T151). Tuttavia, la tabella D1 del correttivo associa il Cpv indicato, ancora una volta, al codice Ateco 82, sul quale insistono 82 contratti collettivi, nei quali non rientra però il predetto Ccnl. In questo caso, prendendo a riferimento il «Settore servizi di call center tlc» individuato dal Ministero, il Ccnl da applicarsi avrebbe piuttosto dovuto essere il Ccnl Area Comunicazione, sottoscritto da Cna Comunicazione e Terziario Avanzato, Confartigianato Comunicazione, Casartigiani, Claai con Slc Cgil, Fistel Cisl e Uilcom Uil (codice G016).

5. — *Riflessioni conclusive* — Alla luce di quest'ulteriore esercizio applicativo, restano aperte alcune questioni. In primo luogo, sembra che buona parte degli obiettivi che verranno raggiunti dalle nuove norme dipenderà dal grado di precisione che le stazioni appaltanti utilizzeranno nella definizione del Codice Ateco, operazione sulla quale sembra permanere un certo grado di discrezionalità. Inoltre, si sottolinea nuovamente la circostanza che la classificazione Cpv, quella Ateco, i settori individuati dal Cnel e gli stessi settori individuati dal ministero per la redazione delle tabelle parlano linguaggi diversi e non sono automaticamente sovrapponibili, sicché si pone come una

urgente necessità la predisposizione di precisi strumenti di comunicazione tra gli stessi.

Per di più, ci si chiede quanto e se siano sindacabili le scelte operate dal ministero nell'individuazione di un determinato contratto collettivo come quello *leader*, secondo un processo che difetta di una certa trasparenza. È peraltro la stessa definizione, a monte, dei settori da parte del ministero in molti casi a poter risultare opinabile, come nel già menzionato caso del settore «Cooperazione sociale», il quale definisce uno specifico perimetro contrattuale sulla base non delle attività economiche prestate, bensì della forma giuridica adottata dall'impresa.

In ogni caso, per quanto l'intervento del legislatore vada letto come un apprezzabile tentativo di fronteggiare le problematiche del gigantismo contrattuale e della disarticolazione delle categorie, esso non pare in ogni caso scongiurare del tutto lo spettro del *dumping* salariale. E questo perché, per quanto gli strumenti messi a disposizione delle stazioni appaltanti possano provare a correggere alcune storture del sistema intersindacale che si riflettono in questo ambito, non paiono tuttavia in grado di curarne i mali.

Ciò viene testimoniato dall'eventualità, nient'affatto remota, posto che le attività oggetto di affidamento pubblico insistono spesso in settori *labour intensive*, che il meccanismo individuato dal correttivo possa portare all'indicazione di contratti collettivi certamente *leader* nei propri settori, ma tuttavia non aderenti ai requisiti di cui all'art. 36 Cost. come avvenuto nel ben noto caso del Ccnl Servizi Fiduciari su cui si è pronunciata, a più riprese, la Cassazione nell'ottobre 2023 (38).

Di fronte a questa prospettiva, l'operatore economico che si troverà ad applicare correttamente un Ccnl con queste caratteristiche, per quanto *leader*, non potrà in ogni caso ritenersi indenne da una possibile – e legittima – azione giudiziale instaurata dai propri dipendenti di fronte al giudice del lavoro per vedersi accertare il proprio diritto a percepire una retribuzione proporzionata e sufficiente. In questo caso, la pubblica amministrazione, pur avendo veicolato tale scelta, non risulterà in ogni caso responsabile, posto lo storico privilegio di cui la stessa gode per quanto riguarda l'assenza di una responsabilità solidale rispetto ai crediti vantati dai lavoratori (39).

(38) Sul tema, *ex multis*, M. Delfino, *La recente giurisprudenza della Cassazione in materia di salario minimo, ovvero alla ricerca della soglia perduta*, in *DLM*, 2023, 548 ss.; A. Lassandari, *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, in *RGL*, 2023, I, 531 ss.

(39) La questione è affrontata, per esempio, in D. Izzi, *La responsabilità solidale a tutela del lavoro esternalizzato: qualche spunto dal diritto dell'Unione Europea*, in *LD*, 2016, 35 ss.

L'INDICAZIONE DEL CCNL-PARAMETRO NEGLI ATTI DI GARA, A UN ANNO DAL "CORRETTIVO APPALTI" (*)

di *Marco Guerini*, *Antonio Alessandro Scelsi*

SOMMARIO: 1. L'Allegato I.01: una bussola per farsi strada nella giungla contrattuale. — 2. La prassi amministrativa post-correttivo: prime riflessioni a margine di una nuova indagine campionaria. — 3. Le difficoltà legate all'identificazione del Ccnl "*leader*" nel settore di riferimento dell'appalto. — 4. *Segue.* Il ricorrente rinvio ai contratti "pirata". — 5. Salario minimo negli appalti pubblici di Regioni e Comuni e strutturazione dei bandi di gara. — 6. Obbligo di selezione del corretto Ccnl-parametro e «funzione di garanzia» delle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative.

1. — *L'Allegato I.01: una bussola per farsi strada nella giungla contrattuale* — Appare difficilmente contestabile che le disposizioni enucleate dall'Allegato I.01 al Codice dei contratti pubblici, da annoverare fra le più feconde acquisizioni del "correttivo" realizzato con il d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209, forniscano oggi alle stazioni appaltanti – e, più in generale, a interpreti e operatori del diritto – coordinate utili per addivenire, con un grado di accuratezza sensibilmente superiore rispetto al passato, all'individuazione del Ccnl da indicare nel disciplinare di gara.

A dispetto della sua giovane età, e nonostante l'elevato fabbisogno di conoscenze tecnico-specialistiche richiesto per l'ottimale esito della selezione lo renda piuttosto complesso da maneggiare, specialmente per i poco avvezzi alla frequentazione dell'archivio Cnel, il nuovo «congegno» ordinatore (1) ha già prodotto alcuni risultati degni di nota, mostrandosi in grado di proiettare la propria efficacia anti-*dumping* finanche oltre lo steccato degli appalti pubblici.

Basti richiamare il pionieristico decreto in materia di appalti privati, con

(*) Il presente lavoro, pur essendo frutto di comune elaborazione e condivisione del contenuto, è formalmente attribuito per i paragrafi 1 e 6 ad Antonio Alessandro Scelsi e, per i paragrafi 2, 3 e 4 a Marco Guerini; il paragrafo 5 va invece attribuito al lavoro congiunto e unitario dei due Autori. Il contributo è pubblicato in *Labor*, 2026, 427 ss.

(1) L'espressione è mutuata dalla produzione scientifica di Giuseppe Pera, il quale, com'è noto, era solito farne uso per riferirsi all'art. 39 Cost.; si vd., per esempio, G. Pera, *La giusta retribuzione dell'art. 36 della Costituzione*, in *DL*, 1953, 99.

il quale il Tribunale di Milano, in accoglimento dell'azione *ex* art. 28 St. lav. promossa dalla Filcams-Cgil, ha dichiarato antisindacale l'applicazione di un contratto collettivo diverso da quello in possesso dei requisiti posti dall'art. 29, c. 1-*bis*, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 (2), sul presupposto che «tale previsione normativa ascriva al sindacato comparativamente più rappresentativo, sottoscrittore del Ccnl *leader* del settore, una funzione di verifica e controllo del rispetto delle regole del mercato del lavoro nello specifico segmento degli appalti, sotto il profilo dell'osservanza delle regole minime salariali e normative, individuate dal contratto paradigma, che legittima lo stesso a una reazione nel caso in cui consti l'alterazione di tali regole, che non può che fondarsi sul rimedio di cui all'art. 28 St. lav.» (3).

Fra i numerosi profili d'interesse della pronuncia, spicca la circostanza che il giudice milanese si sia determinato in tal senso solo all'esito di un giudizio di comparazione fra i trattamenti economici e normativi rispettivamente riconosciuti dal Ccnl «paradigma» – il Ccnl vigilanza privata e servizi di sicurezza (HV17), firmato da Assiv, Legacoop, Agci, Confcooperative, Anivp e Univ con Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltucs – e dai diversi contratti collettivi utilizzati dall'appaltatore – il Ccnl Aiss-Ugl Terziario (HV40) e il Ccnl Safi-Uiltucs (H701), quest'ultimo scaduto nel 2015 e definitivamente cessato nella propria efficacia dal 4.10.2022 (4) –, adoperando in via analogica i criteri di attestazione dell'equivalenza delle tutele stabiliti all'art. 4, All. I.01.

Mutatis mutandis, può dunque ragionevolmente inferirsene che l'All. I.01 esprima una vocazione "generalista", ben prestandosi, finanche in assenza di una disposizione che lo stabilisca espressamente (5), a fungere da comple-

(2) Sul tema, si vd. I. Alvino, *Il livello dei trattamenti negli appalti privati alla luce del nuovo art. 29, co. 1-bis, d.lgs. n. 276/2003*, in *DLM*, 2025, 41 ss., e A. Bellavista, *La tutela dei lavoratori negli appalti pubblici e privati*, in M. D'Onghia, M. Trimarchi, F. Di Noia (a cura di), *La dimensione sociale degli appalti pubblici*, 2025, Cacucci, Bari, 137 ss.

(3) T. Milano, 4.12.2025; in proposito, si vd. O. Razzolini, Dumping *contrattuale e azione in giudizio del sindacato comparativamente più rappresentativo in tre pronunce recenti*, in *DML*, 2026, 102.

(4) Se ne riporta di seguito la denominazione per esteso. Si tratta, rispettivamente: del Ccnl Servizi di Vigilanza, Investigazioni, *Security*, *Safety* e Ausiliari alla Sicurezza (sottoscritto da Aiss, Federterziario e Piuservizi con Ugl Sicurezza Civile) e del Ccnl per il personale dipendente da imprese esercenti servizi ausiliari, fiduciari e integrati resi alle imprese pubbliche e private (sottoscritto da Safi e Uiltucs).

(5) A tal riguardo, occorre segnalare come il d.d.l. Paita-Furlan del 22.10.2025 (S.1688) ipotizzasse, all'art. 4, cc. 1-2, una formale generalizzazione del principio di equivalenza delle tutele, ancorandone l'attestazione a un raffronto «sulla retribuzione, sulle tutele normative e sui sistemi di *welfare* contrattuale previsti dai Ccnl stipulati dalle parti sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative». Pur condivisibile nei

mento applicativo in *tutte* le ipotesi di rinvio al contratto collettivo: che si tratti di ricercare il parametro esterno di commisurazione del "salario giusto" ai sensi dell'art. 36 Cost., così come recentemente definito all'art. 7, c. 2, d.l. 30 aprile 2026, n. 62 (cd. decreto "Primo Maggio") (6), o dell'individuazione del Ccnl utile a fini di condizionalità sociale ai sensi dell'art. 1, c. 1175, l. n. 296/2006, ovvero, ancora, dell'ipotesi *sub* art. 51, d.lgs. n. 81/2015, e via discorrendo (7).

Quanto alla peculiare idoneità della nuova clausola di equo trattamento a guidare l'interprete nella selezione della fonte collettiva più appropriata, le sue fortune rivengono essenzialmente dall'incontro dei canoni di maggiore rappresentatività comparativa e "stretta connessione" all'attività da esternalizzare, enunciati all'art. 11, c. 1, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (d'ora in avanti anche "Ccp"), con il sistema di abbinamento Ateco-Ccnl messo a punto dal Cnel nell'ambito della più complessa opera di risistemazione dell'Archivio dei contratti collettivi realizzata negli ultimi anni.

Com'è risaputo, infatti, l'Ente, adempiendo alle esplicite richieste in tal senso provenienti dalle parti firmatarie del Patto per la Fabbrica del 9 marzo 2018, si è cimentato in una laboriosa opera di traduzione delle molteplici ramificazioni merceologico-produttive promananti dalla sfera di applicazione di ciascun Ccnl, quale autonomamente definita dalle organizzazioni firmatarie, in corrispondenti codici-attività dalla prima alla sesta cifra. L'assegnazione delle combinazioni Ateco ha consentito di distribuire gli accordi depositati nei pertinenti settori e sottosettori e, all'interno di questi ultimi, di stabilirne una classificazione fondata su criteri di "radicamento statistico",

presupposti, essa appariva piuttosto problematica nel passaggio in cui, correggendo al ribasso i criteri stabiliti dall'art. 4, All. I.01, d.lgs. n. 36/2023, precisava che «non si intendono equivalenti i Ccnl che prevedono una retribuzione annua lorda (RAL) inferiore *al 95%* rispetto ai Ccnl di riferimento ovvero tutele inferiori in caso di malattia, maternità, ferie, permessi, previdenza complementare, sanità integrativa, lavoro straordinario e part-time».

(6) La norma, com'è noto, identifica il "salario giusto" *ex* art. 36 Cost. nel «trattamento economico complessivo definito dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro». Per un primo commento, si vd. P. Albi, V. Bavaro, A. Bellavista, M. D'Onghia, G. Orlandini, *Brevi considerazioni sul decreto lavoro n. 62/2026*, in *Il diario del lavoro*, 4.5.2026.

(7) Sia consentito, al riguardo, un rinvio ad A.A. Scelsi, *L'equivalenza delle tutele fra contratti collettivi: un dispositivo di prima organizzazione del pluralismo selvaggio*, in *LD*, 2026, 277 ss.

grazie all'integrazione dei flussi Uniemens nell'Archivio Contratti, realizzata nel solco della cooperazione interistituzionale avviata con l'Inps dal 2018.

In coerenza con gli indirizzi di riforma successivamente adottati con delibera della Commissione dell'Informazione in data 11.9.2025, poi, il Cnel ha proceduto a bipartire l'Archivio, individuando, quale criterio discretivo, il soddisfacimento di un tasso di copertura contrattuale minimo pari ad almeno il 5% dei "dipendenti *standard*" (8) computati nella "divisione Ateco" di afferenza, ovvero al 3% per i contratti che si dislochino in più divisioni Ateco (9), nell'ambito delle 23 "sezioni" censite (10). Il raggruppamento dei Ccnl "sopra-soglia" accede oggi alla sezione principale dell'Archivio, denominata "Ccnl vigenti e ultrattivi" (11): allo stato se ne contano 160, tutti muniti di codici Ateco (12).

È interessante notare come la stessa ripartizione dei codici Istat ambisca a informarsi quanto meno al canone della "stretta connessione", perseguen-

(8) La nozione di "dipendenti *standard*" identifica il numero di lavoratori da computare in una determinata "divisione Ateco", ove su questa insistano Ccnl collocati in più divisioni. Come chiarito nel XXVII Rapporto su Mercato del Lavoro e Contrattazione Collettiva, approvato dal Cnel in data 22.4.2026, considerata l'assenza di informazioni sull'effettiva collocazione nelle varie divisioni dei lavoratori coperti da un determinato Ccnl, detto numero è provvisoriamente stimato assumendo una «ipotesi statistica di equidistribuzione», nell'attesa che siano disponibili dati specifici al riguardo.

(9) Lo stesso Cnel, tuttavia, all'art. 3, c. 2, della delibera adottata dalla Commissione dell'Informazione dell'11.9.2025, afferma che detta soglia d'accesso può variare «dall'1 al 5 per cento rispetto al totale dei lavoratori del settore ovvero dei sotto-settori di riferimento secondo i dati offerti su base annuale dai flussi Uniemens».

(10) Tale meccanismo ordinatore, all'indomani del varo della delibera approvata dalla Commissione dell'Informazione del Cnel, è stato impugnato da Anpit e Cisal con ricorso al Tar Lazio, il quale ha fissato la prima udienza in data 26.10.2026. Sul punto, si vd. L. Nogler, *Rappresentatività e partecipazione nel settore privato: spunti per un convegno*, in *ADL*, 2026, 35; vd. anche S. Ciucciovino, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *LD*, 2020, 185 ss. Gli indirizzi generali adottati dal Cnel sono stati confermati (e ulteriormente dettagliati), all'esito di una prima fase di sperimentazione, con la delibera della Commissione dell'Informazione del 20.4.2026.

(11) Gli accordi "sotto-soglia", dal canto loro, sono destinati alla sezione "altri contratti nazionali", ove attualmente se ne contano 837, dei quali 16 congiuntamente firmati da federazioni di Cgil, Cisl e Uil. Autonome sezioni dell'Archivio sono inoltre previste per i Ccnl per i dirigenti (10) e i "Contratti aziendali di livello nazionale" (39).

(12) Ne sono privi, per converso, quelli il cui ambito oggettivo di riferimento involga prevalentemente attività non rientranti nel sistema di classificazione *NACE* (*Nomenclature statistique des Activités économiques dans la Communauté européenne*). Si tratta, attualmente, dei Ccnl che confluiscono nella sezione Ateco "Z" ("Ccnl plurisettoriali e Ccnl con campo di applicazione non riferito a settori Ateco"), integralmente collocati nella sezione dell'Archivio Cnel riservata agli "altri contratti nazionali".

done a monte lo scopo essenziale, ossia quello di frapporre «un ostacolo all'applicazione di contratti collettivi cd. *omnibus*» (13).

I casi più evidenti sono quelli del Ccnl Multiservizi (K511), noto per la sua sfera di applicazione "onnivora" – pur destinata ad assottigliarsi in futuro per volontà delle medesime organizzazioni firmatarie (14) – al quale risultano abbinati quattro codici Ateco, e del sopra richiamato Ccnl Vigilanza privata e servizi di sicurezza (HV17) cui ne sono attribuiti appena due.

Altro è a dirsi per il requisito "soggettivo" della maggiore rappresentatività comparativa.

A causa della perdurante assenza di dati certificati riguardanti il "peso" dei soggetti stipulanti i Ccnl depositati, infatti, l'Archivio Cnel ne offre una rappresentazione filtrata attraverso le lenti riducenti (e, in prospettiva, deformanti) della "maggiore applicazione", misurata in riferimento al numero delle imprese e dei dipendenti che, secondo i flussi Uniemens, risultano coperti da un determinato contratto collettivo (15). Tale metro razionalizzatore, com'è noto, si presenta oggi disallineato all'indirizzo di politica del diritto da ultimo prescelto dal legislatore del decreto "Primo Maggio", riparato, in seguito alla ferma contrarietà manifestata dalle storiche centrali sindacali e datoriali all'attuazione della legge-delega n. 144/2025, sul tradizionale criterio selettivo inaugurato dall'art. 2, c. 25, l. n. 549/1995 (16).

---

(13) P. Passalacqua, *I contratti collettivi negli appalti pubblici dopo il decreto correttivo al codice*, in *ADL*, 2025, 179.

(14) Com'è noto, infatti, nell'ipotesi di accordo di rinnovo siglata in data 13.6.2025, le organizzazioni stipulanti hanno concordato di istituire una commissione paritetica, composta da sei rappresentanti per parte, «finalizzata a determinare le concrete condizioni per una razionalizzazione ed un dimensionamento più stringente della sfera di applicazione del contratto con, al termine dei lavori, la conseguente riduzione delle attività individuate ed analizzate della sfera di applicazione». Sul punto, si vd. G. Piglialarmi, *Appalti pubblici e autonomia collettiva: oltre l'equivalenza, l'opportunità di rivedere i campi di applicazione dei contratti collettivi*, in *DRI*, 2025, 1125 ss.

(15) A proposito dell'equivoco che ha portato alla messa a punto di tale criterio, delle sue prime apparizioni e dei suoi possibili esiti distorsivi sulla dinamica delle relazioni industriali, si vd. L. Nogler, *La giungla delle agevolazioni fiscali e l'inefficienza delle relazioni industriali*, in *DLRI*, 2024, 1 ss., e V. Leccese, *Problemi attuali della libertà sindacale, tra efficacia soggettiva del contratto collettivo e misurazione del sindacato*, in V. Leccese, V. Pinto (a cura di), *Le conquiste legislative degli anni '70 e il ruolo del movimento sindacale in Puglia*, Radici Future, Bari, 2022, 373 ss.; A. Bellavista, *Che cos'è il contratto collettivo «maggiormente applicato»?*, in *RGL Giurisprudenza online*, 2024, n. 3, 1 ss.; cfr. F. Di Noia, *La tutela del lavoro nei contratti pubblici tra legge e contratto collettivo: le novità del d.lgs. n. 209/2024 e le insidie della legge delega n. 144/2025*, in *WP CSDLE «Massimo D'Antona».IT*, 2025, 1 ss.

(16) Alla luce del mutato indirizzo dell'esecutivo, il criterio quantitativo basato sulla mera applicazione del contratto pare destinato a integrarsi con i tradizionali criteri di

La questione, tuttavia, non può essere ulteriormente approfondita in questa sede.

Nella nuova architettura dell'archivio Cnel, in definitiva, i codici Ateco assurgono al ruolo di veri e propri "connettori", agevolando il reperimento dinamico dei prodotti dell'autonomia collettiva qualificata che più si attaglino allo specifico oggetto della commessa (o della prevalente attività esercitata dall'imprenditore, allorché, fuori dal dominio degli appalti, risulti applicabile l'art. 2070 c.c.) (17).

Una volta ricostruito, a partire dal corrispondente codice Istat (eventualmente nel raffronto con il Cpv «indicato nei medesimi bandi, inviti e decisione di contrarre», ai sensi dell'art. 2, c. 2, lett. *a*, All. I.01), il *cluster* di contratti in concorso-conflitto nella medesima arena categoriale, spetta allora all'interprete combinare virtuosamente i sopraccitati criteri di discernimento, sì da identificarvi il Ccnl "*leader*", nel rispetto delle indicazioni fornite dalle tabelle ministeriali sul costo del lavoro (18), ovvero, in assenza, da apposite

misurazione adoperati dalla giurisprudenza, pur assumendo un'efficacia recessiva nella valutazione d'insieme. Una prima conferma di ciò può trarsi da Tar Trento 29.6.2026, nn. 106 e 107, sulle quali si vd. M. Tiraboschi, *Accesso a risorse pubbliche e contrattazione collettiva: dal Tar di Trento utili indicazioni su maggiore rappresentatività comparata e tasso di applicazione del Ccnl*, in *Boll. Adapt*, 2026, n. 26. In tali sentenze "gemelle", pur non negando *in toto* la funzione orientativa dei flussi Uniemens sulla copertura contrattuale, le autorità adite – fatte proprie le deduzioni della Provincia di Trento, resistente in giudizio – hanno affermato che la maggiore applicazione di un contratto collettivo in un determinato settore economico, specialmente se caratterizzato dalla presenza di datori di lavoro con pochi dipendenti, «può essere il sintomo della maggiore convenienza di quel contratto collettivo per il datore stesso e, in ogni caso, costituisce espressione di una sua scelta discrezionale in un rapporto di forza rispetto al personale dipendente, sicché risulta evidente che questa circostanza fattuale non costituisce un profilo significativo sufficiente a garantire i migliori livelli di tutela per il personale dipendente». La materia, a ogni buon conto, risentirà delle determinazioni assunte dalle parti sociali attraverso la stipula del negoziando Accordo-Quadro interconfederale sulla rappresentanza, sul quale si vd. il contributo di D. Marino, in questo volume.

(17) Come accennato, l'utilizzo dei codici Ateco per finalità ricognitive del Ccnl astrattamente applicabile al rapporto ricorre con frequenza via via maggiore anche nella recente giurisprudenza del lavoro: si vd. T. Milano, 23.12.2023; T. Campobasso, 16.7.2025; C. App. Milano, 12.1.2026; T. Trani, 10.3.2026. Sui margini di applicabilità dell'art. 2070 c.c., oggi, cfr. M. Ferraresi, *Criteri di applicazione del contratto collettivo di categoria. Art. 2070*, in P. Schlesinger (diretto da), *Il Codice Civile - Commentario*, Giuffrè, Milano, 2021, 12 ss.

(18) Occorre, tuttavia, evidenziare come il repertorio degli accordi muniti di tabella sia ancora gravemente incompleto, avendo il ministero sinora provveduto alla loro elaborazione in modo disorganico, presumibilmente anche a partire dall'iniziativa in tal senso delle organizzazioni stipulanti un determinato Ccnl. Alcune fra le 20 tabelle dispo-

note rese dal ministero del Lavoro su interpello della stazione appaltante (art. 2, c. 3, All. I.01) (19).

Pur svolgendo – con la ragguardevole eccezione dell'ipotesi *sub* art. 1, d.l. 9.10.1989, n. 338 (conv. in l. 28.10.1989, n. 389) (20) – una funzione di mero supporto alla discrezionalità valutativa dell'interprete, l'utilizzo dei codici Ateco, *se accorto*, appare ben in grado di sortire un'efficacia "oggettivante", corroborando fino a prova contraria, alla stregua di una presunzione *iuris tantum*, l'adeguatezza del parametro collettivo prescelto dall'interprete, sia esso una stazione appaltante, un'autorità amministrativa o un giudice. Allo stesso modo, il dispositivo di precisione dell'Allegato I.01, dotato di rango primario per

nibili, oltretutto, risultano prive di aggiornamento ai più recenti rinnovi contrattuali, riportando valori più vecchi anche di oltre un decennio. Si tratta, in particolare, di quelle elaborate sulla base dei Ccnl Agens (I320), Anffas Onlus (T021), Federalberghi (H052). Un'ulteriore anomalia di non poco momento, poi, è rappresentata dalla tabella pubblicata con d.m. 2.8.2010, non indicizzata nell'elenco riepilogativo reperibile sulla sezione dedicata del portale *web* ministeriale, la quale determina il costo medio orario del lavoro per il settore antincendio «a valere dal mese di gennaio 2010 con riferimento al "Ccnl delle Guardie ai fuochi" e dal mese di agosto 2010 con riferimento al "Ccnl per il settore sorveglianza antincendio"». Alla previsione di un'inedita tabella ministeriale costruita a far base su due Ccnl siglati da coalizioni diverse e recanti ambiti di applicazione in gran parte sovrapposti, infatti, si aggiunge la circostanza che il Ccnl Anisa (IA02) per il settore della sorveglianza antincendio sia sottoscritto, per i lavoratori, dalla sola Confsal, a differenza del Ccnl Angaf (IA01), siglato da Filt-Cgil, Fit-Cisl e Uiltrasporti. In proposito, si vd. il parere di precontenzioso reso con delibera Anac n. 14/2025, nel quale l'*authority*, validando gli argomenti adoperati dal Rup nel procedimento *a quo*, ha ritenuto che i due Ccnl, pur potendosi considerare parimenti "*leader*" (*sic*), non risultino equivalenti sul piano delle tutele economiche e normative, sicché occorra accordare prevalenza al Ccnl Angaf.

(19) L'elenco delle note emesse dal ministero su interpello delle S.A. è consultabile al seguente indirizzo: https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/rapporti-di-lavoro-e-relazioni-industriali/focus/pagine/appalti-pubblici. Occorre evidenziare, però, come l'ultimo di essi risalga al 24.4.2025, onde è plausibile ipotizzare che la relativa sezione del sito *web* non venga aggiornata da allora.

(20) Com'è noto, infatti, «a tutti i fini previdenziali ed assistenziali», ivi compresa l'individuazione del Ccnl astrattamente applicabile per il calcolo del minimale contributivo, l'Inps classifica le imprese datrici di lavoro in base all'attività economica svolta, identificandole con un Codice Statistico Contributivo (Csc) di cinque cifre, ottenuto nel raccordo con il corrispondente codice Ateco (art. 49, l. n. 88/1989). Detto meccanismo, a differenza di quanto statuito dalle Sezioni Unite in punto di applicabilità di un Ccnl «innaturale» in assenza di vincoli associativi (Cass. 26.3.1997, n. 2665, S.U.), è stato dichiarato compatibile con l'art. 39 Cost. dalla stessa Cassazione, sulla scorta del rilievo pubblicistico di tale sistema di inquadramento, che non lascia «alcuno spazio a scelte discrezionali o a processi di "autodeterminazione normativa"»; si vd. Cass. 5.11.1999, n. 12345.

espresso riconoscimento giurisprudenziale (21), appare idoneo a consolidare, in capo alle organizzazioni sindacali e datoriali firmatarie del contratto-parametro, la legittimazione e la titolarità dell'interesse ad agire in giudizio per richiedere l'eventuale annullamento del bando (si vd. *infra*, par. 6).

Svolte queste brevi considerazioni preliminari, il tema sarà ripreso nelle conclusioni, in seguito a un approfondito esame empirico (si vd. *infra*, par. da 2 a 5) inteso a offrire uno spaccato delle tendenze oggi in atto nel settore dei contratti pubblici. Le risultanze raccolte consentiranno, infatti, di riflettere sullo strumentario giuridico oggi a disposizione di lavoratori e imprese, e dei soggetti collettivi che li rappresentano, nonché delle autorità amministrative e giurisdizionali, per garantire il coerente inveramento delle finalità anti-*dumping* sottese all'intervento riformatore.

2. — *La prassi amministrativa post-correttivo: prime riflessioni a margine di una nuova indagine campionaria* — Sulla scorta degli sviluppi fin qui rappresentati, si è ritenuto utile procedere, a un anno dal primo esperimento in tal senso (22), a una nuova indagine che consentisse di osservare le più significative traiettorie disegnate dalla prassi amministrativa nell'applicazione degli strumenti forniti dall'art. 11 Ccp, così come specificati dall'art. 2, All. I.01.

Per l'occasione, si è scelto di esaminare nuovamente un campione di 100 bandi di gara, appartenente a un raggruppamento misto di stazioni appaltanti diversificate per zona, tipologia, dimensione ed eventuale presenza di delibere comunali o leggi regionali volte a imporre l'osservanza di una soglia salariale oraria minima, ovvero di protocolli siglati con le parti sociali. Diversamente dal primo esperimento, ove si è preso in considerazione un arco temporale più esteso (1.7.2023 - 31.12.2024), e in ragione del maggior materiale a disposizione, la raccolta dei dati ha avuto luogo nel mese di gennaio 2026, attraverso la selezione, al momento della ricerca, delle ultime tre gare edite da ciascuna stazione appaltante prescelta (nel caso delle Amministrazioni centrali, solamente l'ultima).

Giova ribadire, anche in questa sede, come l'esercizio svolto non abbia mai inteso avere alcuna finalità strettamente statistica, bensì unicamente quella di

(21) Come recentemente affermato in Cons. Stato 24.12.2025, n. 10297, infatti, «il contrasto tra norme inserite nel codice e norme presenti negli allegati non si risolve in base al principio di gerarchia», bensì adoperando il principio di specialità, in quanto «entrambe le disposizioni hanno valore di fonte primaria».

(22) M. Guerini, *Contratti pubblici ed equo trattamento dei lavoratori: riflessioni a margine di un esercizio sull'individuazione del Ccnl applicabile*, in *RGL*, 2025, II, 313 ss.; si precisa che qualsiasi richiamo, nel testo, al precedente esperimento applicativo dovrà essere inteso come riferito ai dati contenuti in tale ultima analisi.

trovare sufficiente materiale per identificare le tendenze più rilevanti in merito all'applicazione di strumenti normativi nuovi e al tempo stesso assai complessi, oltreché, per quanto possibile, di provare a operare un primo bilancio sulla reale capacità regolativa dell'intervento correttivo del dicembre 2024.

Nella costruzione del campione si è tenuto conto delle sole procedure aperte (23) indette da stazioni appaltanti distribuite sul territorio nazionale. Queste ultime sono state differenziate per dimensione e tipologia: Amministrazioni Centrali (10 gare), Amministrazioni sanitarie (30 gare), Comuni non vincolati da alcuna delibera o da protocolli siglati dalle parti sociali che promuovano l'osservanza di una soglia salariale minima (18 gare), Comuni nei quali tali atti amministrativi siano effettivamente presenti (24 gare) e, infine, Regioni con (6 gare) e senza una legge in materia (12 gare).

Ancora oggi, come in passato, è la mancata indicazione di qualsivoglia Ccnl-parametro da parte di una quota delle procedure prese a riferimento a suscitare maggiore stupore. E infatti, sebbene queste si attestino oggi sul 4% dei casi, contro il 14% registrato nell'indagine precedente, le perplessità sull'operato di tali amministrazioni possono dirsi addirittura accresciute, tenuto conto dei nuovi e più precisi strumenti forniti nel frattempo dal legislatore del "Correttivo appalti", nonché, soprattutto, dell'ampio lasso di tempo intercorso tra l'entrata in vigore del nuovo codice e la pubblicazione di tali bandi (periodo, cioè, compreso tra i due e i due anni e mezzo).

Un altro aspetto rilevante da prendere in considerazione nel valutare tale dato è il profilo delle amministrazioni considerate: da un lato, due comuni di medio-grandi dimensioni, i quali in uno dei tre bandi presi a riferimento hanno omesso del tutto di indicare il Ccnl-parametro, dimostrando altresì una generale difficoltà nell'applicazione dell'art. 11 Ccp, specialmente sotto

(23) Già qui è possibile individuare una tendenza all'applicazione amministrativa degli istituti di cui si discute. Come in precedenza segnalato nel primo contributo, nella pressoché totalità delle procedure diverse dalle gare aperte visionate non risultava esserci alcuna evidenza dell'indicazione del Ccnl-parametro, e ciò, nonostante tra le novità del Correttivo vi fosse proprio la modifica dell'art. 11, c. 2, che – come già suggerito dal ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con parere 26.2.2024, n. 2338 –, ha incluso anche le decisioni di contrarre di cui all'articolo 17, comma 2 d.lgs. n. 36/2023 tra gli atti per i quali le stazioni appaltanti risultano avere tale obbligo. Un simile risultato, del resto, pare in linea con quanto emerso dalla relazione annuale dell'Anac presentata al Parlamento il 21.4.2026, la quale, sottolineando i rischi che tale prassi produce sul minore controllo rispetto ai fenomeni corruttivi, ha evidenziato come, nel 2025, il 95% delle acquisizioni totali siano passate da procedure di affidamento diretto di servizi e forniture, peraltro con «un significativo addensamento a ridosso della soglia». Procedure che, nell'esperienza di ricerca limitata alla costruzione del campione in esame, sotto il profilo lavoristico, non indicavano alcun Ccnl-parametro, nonostante l'esplicito obbligo legislativo in tal senso.

il profilo dell'individuazione del Ccnl *leader* (si vd. *infra*); dall'altro, soprattutto due Amministrazioni centrali dello Stato, vale a dire la Marina Militare e il ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, le quali, in due bandi – rispettivamente aventi a oggetto, il primo, l'affidamento del servizio di gestione, manutenzione ordinaria e lavori correttivi per impianti di depurazione e sistemi fognari, e il secondo l'affidamento del servizio "a chiamata" di trasporto marittimo di persone migranti dall'Isola di Lampedusa verso altri porti – si sono limitate a stabilire un generico obbligo, in capo all'aggiudicatario, di applicazione di un non meglio identificato "Ccnl di settore".

Eccetto che per questi casi limite, va in ogni caso segnalato un primo dato significativo, ovverosia il netto miglioramento sotto il profilo dell'indicazione di un Ccnl-parametro purchessia, per quanto non necessariamente appropriato. E infatti, ben oltre il 60% delle procedure analizzate utilizza il codice alfanumerico assegnato dal Cnel a ciascun accordo depositato presso l'Archivio nazionale dei contratti collettivi ai sensi dell'art. 16-*quater* del d.l. 16.7.2020, n. 76 e successive modificazioni.

Tale gruppo supera l'80% del campione se si prendono a riferimento parametri meno rigorosi, e in particolare la denominazione del Ccnl indicato (con l'aiuto, in alcuni casi, anche della specificazione di una delle parti datoriali firmatarie), e ciò nelle sole ipotesi in cui, adoperando un certo livello di prudenza, tale indicazione non generi rischi di fraintendimenti tra più contratti insistenti sul medesimo perimetro categoriale (24).

I segni di una progressiva conformazione delle stazioni appaltanti – almeno in parte – agli obblighi scaturenti dall'art. 11 Ccp sono osservabili anche nella significativa riduzione dei casi nei quali vi sia un richiamo del tutto generico al mero settore produttivo di riferimento, operato attraverso indicazioni del seguente tenore: "Ccnl relativo al comparto commercio/terziario", "Ccnl commercio", "Ccnl settore metalmeccanico". Tali casi si attestano oggi intorno al 10% del campione.

Costante sembra poi la tendenza che vede un gruppo minoritario ma significativo di procedure (che, nel caso di specie, si attesta al 9% del campione, contro il 6% dell'analisi precedente) nelle quali, pur prevedendosi un unico lotto, viene prospettata, con gradi di precisione non del tutto simili, un'alternativa fra due o più Ccnl-parametro. Da un lato, nei due casi riscontrati in cui si trattava di attività di natura edile, una tale operazione può dirsi giustificata dalla presunzione di cui all'art. 3, c. 2, All. I.01, che considera equivalenti – e dunque perfettamente fungibili – i tre Ccnl classificati sotto i

(24) Tale platea, nell'analisi svolta un anno fa, si fermava al 33% del campione considerato.

codici F012, F015 e F018 (25). Ad analoghe conclusioni si potrebbe pervenire, benché con qualche perplessità in più, anche negli altri casi rientranti nella fattispecie di cui all'art. 3, c. 1, All. I.01, il quale, com'è noto, stabilisce una presunzione di equivalenza in favore dei contratti collettivi «sottoscritti congiuntamente dalle medesime organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative con organizzazioni datoriali diverse da quelle firmatarie del contratto collettivo di lavoro indicato dalla stazione appaltante, attinenti al medesimo sottosettore a condizione che ai lavoratori dell'operatore economico sia applicato il contratto collettivo di lavoro corrispondente alla dimensione o alla natura giuridica dell'impresa».

In un caso, gli effetti di tale meccanismo presuntivo sono stati fatti addirittura retroagire alla selezione del Ccnl *ex* art. 11 Ccp, portando un Comune a indicare quale parametro unico per la gara un contratto collettivo che potrebbe tutt'al più – per l'appunto – presumersi "equivalente" a quello di riferimento (il Ccnl Federmeccanica; C011) ai sensi dell'art. 3, All. I.01: il Ccnl per i dipendenti delle piccole e medie industrie del settore metalmeccanico (C018). Operazione, questa, evidentemente non consentita dal Codice dei contratti pubblici.

Dall'altro lato, invece, del tutto al di fuori del "congegno" delineato all'art. 2, All. I.01, si stagliano taluni casi nei quali vengono indicati come alternativi contratti collettivi appartenenti a settori radicalmente diversi. Si allude, in particolare, agli atti di gara nei quali si rinvia indifferentemente – peraltro con la sola indicazione del settore di riferimento – ai contratti dei settori "Metalmeccanico" e del "Commercio" oppure "Metalmeccanico" ed "Edile".

3. — *Le difficoltà legate all'identificazione del Ccnl* "leader" *nel settore di riferimento dell'appalto* — Una volta constatato il deciso miglioramento che il Correttivo sembra aver indotto nell'adempimento dell'obbligo di indicazione "a monte" del Ccnl-parametro, appare necessario soffermarsi sul merito delle scelte effettivamente operate dalle stazioni appaltanti.

Occorre premettere che i risultati raggiunti non possono dirsi altrettanto soddisfacenti, permanendo un considerevole numero di procedure che, pro-

(25) E cioè, rispettivamente, il Ccnl per i lavoratori dipendenti delle imprese edili ed affini e delle Cooperative sottoscritto da Ance, Legacoop Produzione e Servizi, Confcooperative Lavoro e Servizi, Agci Produzione e Lavoro con Feneal Uil, Filca Cisl e Fillea Cgil; il Ccnl per i lavoratori dipendenti delle imprese artigiane e delle piccole e medie imprese industriali dell'edilizia e affini sottoscritto da Anaepa Confartigianato Edilizia, Cna Costruzioni, Fiae Casartigiani, Claai Edilizia con Feneal Uil, Filca Cisl e Fillea Cgil; e, infine, il Ccnl per gli addetti delle piccole e medie industrie edili ed affini sottoscritto da Confapi Aniem con Feneal Uil, Filca Cisl e Fillea Cgil.

prio su tale aspetto, sembra registrare le più rilevanti violazioni della normativa sull'equo trattamento.

Per prima cosa, si ritiene utile porre in evidenza i problemi riscontrati nel rispetto delle previsioni rispettivamente enucleate all'art. 11, cc. 1-2, Ccp, e all'art. 2, All. I.01, volte a consentire a operatori e interpreti di risalire al perimetro categoriale all'interno del quale individuare il Ccnl-parametro.

Sul tema, si diceva, il correttivo ha incanalato l'attività dell'interprete, chiamato a ricercare il Ccnl «strettamente connesso» con l'oggetto dell'appalto attraverso un procedimento sequenziale piuttosto complesso, che muove dalla preliminare individuazione del corretto codice Ateco (eventualmente in raffronto con il Cpv), per giungere, attraverso questo, alla ricostruzione della rosa di contratti cui quest'ultimo si presenta abbinato e, a seguire, all'individuazione, in ottemperanza ai criteri stabiliti all'art. 2, cc. 2-3, All. I.01, del Ccnl in possesso dei requisiti posti dall'art. 11 Ccp.

Sotto questo punto di vista, il primo e più rilevante problema concerne l'indicazione *ex se* del codice Ateco nei 100 bandi analizzati. È fuor di dubbio infatti che questa, ai sensi dell'art. 2, c. 2, lett. a), All. I.01, costituisca per le stazioni appaltanti un vero e proprio obbligo, e non una mera facoltà. Ebbene, vista la chiarezza della norma, stupisce non poco che solo una netta minoranza delle procedure analizzate (all'incirca un quarto) riporti un codice-attività nel disciplinare di gara e, per di più, spesso limitandosi alle prime due cifre. Circostanza, questa, che rende comunque del tutto inutilizzabile detto strumento al fine di selezionare uno specifico Ccnl.

Molto più presente, invece, è il riferimento al codice Cpv, riscontrabile nella stragrande maggioranza delle procedure selezionate (quasi il 90%) ma per il quale, come già argomentato in precedenza, continuano a sussistere problemi legati alla sua non diretta riferibilità ai settori contrattuali censiti dal Cnel (e, dunque, di traduzione nel diverso linguaggio dei codici Ateco). E infatti, sebbene la stessa Anac abbia confermato in più casi, negli ultimi mesi (26), quanto già si era ipotizzato nell'analisi svolta in precedenza, ovverosia l'idoneità della Tabella D, All. II.2-*bis* Ccp – inizialmente concepita dal legislatore per altre finalità – a fungere da utile strumento in tal senso (27), vi è nuovamente da rilevare come la correlazione tra codici Cpv e Ateco ivi stabilita non risulti sufficientemente precisa ai fini considerati, sia perché non contiene una lista esaustiva di tutti i Cpv utilizzabili dalle stazioni appal-

(26) Il riferimento va alla relazione illustrativa al bando-tipo n. 1/2023, come aggiornata alla luce del Correttivo, del 17.11.2025, nonché al comunicato del Presidente 10.2.2026, n. 2.

(27) M. Guerini, *op. cit.*, 324 ss.

tanti, sia perché, molto spesso, indica solamente le prime due cifre dei codici Ateco, così rinviando a raggruppamenti contrattuali troppo ampi per consentire un'efficiente selezione del Ccnl-parametro.

Per la verità, l'Anac, in alternativa a tale strumento, suggerisce alle stazioni appaltanti di fare riferimento ad «alcune piattaforme di approvvigionamento digitale» che «mettono a disposizione una funzione che consente di individuare quali codici Cpv corrispondono ad un certo codice Ateco e viceversa» (28). L'indicazione stupisce non poco, posto che, in altre parole, significherebbe dire alla pubblica amministrazione, al fine di dare realizzazione a un complesso di previsioni di rango primario, nell'assenza di strumenti sia normativi che amministrativi che l'aiutino in tal senso, di fare riferimento a banche dati non soggette ad alcun controllo pubblico (29).

Si resta quindi, sul punto, in attesa della predisposizione – se mai vi sarà, e come peraltro già richiesto alla stessa Anac dall'Associazione dei Responsabili Unici di progetto nella consultazione pubblica del 17.11.2025 – di un'edizione nazionale del Vocabolario Cpv che, raccordandosi all'abbinamento operato nell'Archivio Cnel, contempli anche i codici associati al linguaggio Ateco e ai relativi Ccnl di riferimento.

Venendo ora all'analisi delle tendenze più problematiche riscontrate a tal proposito nella prassi delle stazioni appaltanti, e con il supporto, per quanto possibile, degli strumenti di traduzione contenuti nella predetta Tabella D, si segnala innanzitutto la perdurante presenza di casi nei quali il Ccnl-para-

(28) Si vd. ancora la relazione illustrativa Anac del 17.11.2025 e la comunicazione del Presidente del 10.2.2026.

(29) Assumono particolare pregio, in questa prospettiva, alcuni tentativi di raccordo fra Cpv, Ateco e Ccnl. In particolare, i primi passi in questo senso sono stati mossi in ambito locale, come avvenuto per la delibera di giunta della provincia autonoma di Trento del 24.2.2026 e per il Protocollo sottoscritto fra il Comune di Rimini e Cgil Rimini, Cisl Romagna e Uil Rimini del 4.3.2026; in questi documenti, infatti, è dato ritrovare tavole di abbinamento rispettivamente costruite su un aggregato di 157 e 17 codici-attività. Sul tema, *amplius*, si vd. I. Santoro in questo volume. Sul piano nazionale, invece, di primario rilievo risulta il recente sforzo di mappatura profuso dal Cnel nel documento n. 42 del 16.7.2026 avente l'obiettivo, nell'attesa di future intese tra le parti sociali volte a regolamentare le procedure di associazione tra contratti collettivi e attività economiche, di fornire un primo strumento che consenta alle stazioni appaltanti di dare realizzazione al dettato dell'art. 11, associando, in particolare, per ogni divisione Ateco, i diversi contratti collettivi che in essa insistono, nonché, ove presenti, i relativi decreti ministeriali sul costo medio del lavoro (escludendo, quindi, da questa disamina, il linguaggio Cpv, ritenuto dalla stessa norma del tutto eventuale). Si vd. Cnel, Contrattazione collettiva, classificazione delle attività economiche e prassi amministrative nella attuazione del Codice dei Contratti Pubblici, 2026, n. 42.

metro risulti del tutto inconferente rispetto al settore cui le attività appaltate possono astrattamente ricondursi. Si cominci segnalando, ancora una volta, l'annoso problema dell'utilizzo trasversale del contratto *omnibus* per eccellenza: il Ccnl Multiservizi (K511). Come già argomentato (si vd. *supra*, par. 1), secondo l'abbinamento Ateco-Ccnl operato dal Cnel, tale contratto risulterebbe astrattamente applicabile solamente nel settore delle attività di pulizia e dei servizi integrati agli edifici riconducibili al codice Ateco 81 (e successive specificazioni). Ciononostante, il campione in esame contempla casi nei quali esso è indicato quale parametro, oltreché effettivamente per attività di pulizia, anche per attività di "digitalizzazione e gestione dell'accesso telematico alle pratiche edilizie" di un Comune, ovvero "di trasporto sangue, emocomponenti e relativi campioni" di un'azienda sanitaria, o, ancora, "di trasloco e facchinaggio" nella sede di una Regione.

Merita, poi, una menzione specifica la tendenza all'indicazione, da parte di numerose stazioni appaltanti (ben 9), di contratti collettivi che insistono sul "settore" della Cooperazione sociale. Nelle riflessioni condotte *a latere* del precedente esperimento applicativo si era già avuto modo di dubitare, nonostante l'avallo del ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nella redazione delle tabelle sul costo medio orario del lavoro (30), che la forma giuridica dell'impresa fosse in grado di originare un settore a sé stante, indipendentemente dalle attività che in esso vengono svolte.

Sul tema, un'attenta dottrina – commentando una recente pronuncia di legittimità che, intervenuta sull'applicazione della precedente normativa di cui all'art. 118 d.lgs. 17.8.2005, n. 163, ha confermato la legittimità di una procedura di gara avente a oggetto la raccolta di rifiuti, la quale imponeva, anche a una cooperativa sociale, l'applicazione del trattamento economico previsto dal Ccnl "monosettoriale" Fise (31) – ha già avuto modo di sottolineare come il più "rigido" meccanismo di rinvio al Ccnl-parametro previsto dal combinato disposto dell'art. 11 e dell'art. 2, All. I.01, nel confronto con le discipline precedenti comporti, oggi, il serio rischio di escludere dal mercato dei contratti pubblici una tipologia di impresa che, a fronte del preciso scopo mutualistico e dell'interesse sociale che essa persegue, fa riferimento

(30) Che individua specificamente il "Settore cooperative" facente riferimento al "Costo medio orario del lavoro per i lavoratori delle cooperative del settore socio-sanitario-assistenziale educativo e di inserimento lavorativo", prendendo a riferimento il Ccnl per le lavoratrici e i lavoratori delle cooperative del settore socio-sanitario-assistenziale-educativo e di inserimento lavorativo, sottoscritto in data 28.3.2019 da Confcooperative-Federsolidarietà, Legacoopsociali, Agci-Solidarietà con Fp-Cgil, Fisascat-Cisl, Fps-Cisl, Uil-Fpl e Uiltucs.

(31) Cass. 9.5.2025, n. 12279.

a una peculiare contrattazione collettiva che consentirebbe, in cambio dello sforzo rieducativo e sociale profuso, di beneficiare di un sostanzioso risparmio sul costo del lavoro (32).

Il tema interseca due distinti profili in cui si sostanzia la complessiva finalità sociale racchiusa nel nuovo Codice, ovverosia il contrasto al *dumping* contrattuale e l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, e risulta particolarmente rilevante per l'applicazione degli strumenti previsti dall'art. 11 Ccp in ragione sia della vocazione trasversale del Ccnl Cooperative sociali (T151) (33), sia dei grandi differenziali di tutela che quest'ultimo sconta nei confronti dei molti altri contratti collettivi con i quali potrebbe trovarsi a competere. Di tale rischio sembrano, del resto, ben consapevoli anche le istituzioni coinvolte nell'applicazione del dato normativo, posto che, in data 18 maggio 2025, il Cnel e l'Anac hanno sottoscritto un accordo volto a monitorare gli effetti dell'attuazione dell'art. 11 Ccp proprio con riferimento all'equivalenza delle tutele riconosciute da tale Ccnl «ai fini dell'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate», prevedendo, tra l'altro, una specifica collaborazione interistituzionale volta a favorire l'utilizzo da parte delle stazioni appaltanti, nell'ambito di applicazione del codice, di clausole contrattuali volte a garantire l'inclusione lavorativa di detenuti ed ex detenuti (34).

Non potendo dedicare ulteriore spazio al tema, e nell'auspicio quantomeno di una riduzione, da parte del Cnel, del numero di codici Ateco associati a tale contratto (35), ci si limita a concludere come, in ogni caso, dall'osservazione dei bandi di gara che hanno individuato come settore di riferimento quello della "cooperazione sociale", si possa ricavare una certa diffi-

(32) M. Giaconi, *Appalti pubblici e contrattazione collettiva: la discussa peculiarità delle cooperative sociali (Cassazione, 9.5.2025, n. 12279, Corte d'Appello Genova, 12.5.2025, Corte d'Appello Torino, 24.3.2025)*, in *RGL*, 2025, II, 453 ss.

(33) Ciò è confermato dalla pluralità e diversità delle attività oggetto dei bandi analizzati nei quali si sia fatto un riferimento alla contrattazione relativa alla cooperazione sociale: tra questi, servizi integrativi per la prima infanzia o di asilo nido, servizi di trasporto sanitario, campioni e materiale biologico, gestione di camere mortuarie presso presidi ospedalieri, gestione di servizi di laboratorio educativo territoriale o comunque servizi territoriali per famiglie, gestione di servizi di assistenza educativa, ivi incluso trasporto e attività di centro estivo, accoglienza di minori stranieri non accompagnati.

(34) Probabilmente, come suggerito proprio in M. Giaconi, *op. cit.*, 459 ss., la soluzione al problema potrebbe risiedere nelle possibilità aperte dagli appalti riservati di cui agli artt. 61 e 129 Ccp, grazie ai quali le stazioni appaltanti possono riservare, a monte, la partecipazione a specifiche procedure a soggetti il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale di persone con disabilità o svantaggiate.

(35) Nella versione del proprio archivio aggiornata al febbraio 2026, il Cnel associava a tale Ccnl ben 25 diversi codici Ateco (alla sesta cifra).

coltà, una volta definito il *cluster* di testi contrattuali in concorrenza, a selezionare il Ccnl *leader* all'interno dello stesso.

E infatti, il Ccnl Cooperative sociali (T151), preso a riferimento dallo stesso ministero per questo particolare settore, viene individuato con precisione solamente in 6 dei 9 casi analizzati; altri due riportano indicazioni del tutto generiche, in grado, come si è già visto, di ingenerare confusione con altri contratti recanti denominazioni simili; l'ultimo fra questi, invece, avente ad oggetto l'affidamento del servizio di accoglienza integrata di minori stranieri non accompagnati e neomaggiorenni per un grande Comune italiano, indica addirittura esplicitamente il Ccnl Cooperative sociali nei servizi socio-assistenziali (T155), sottoscritto da Unci, Ancos, Cisal e Cisal Terziario, contratto che non è difficile ricondurre sotto il cappello della contrattazione cd. "pirata" (36).

4. — Segue. *Il ricorrente rinvio ai contratti "pirata"* — Quello della selezione, da parte di alcune stazioni appaltanti, di contratti collettivi "al ribasso" firmati da organizzazioni sindacali e datoriali sfornite del requisito di maggiore rappresentatività comparativa, è un tema che emerge in modo nient'affatto marginale anche nella presente analisi post-correttivo.

Il caso appena menzionato non può dirsi, infatti, isolato, ma partecipa, al contrario, di un gruppo di ben 10 procedure (si tratta, dunque, del 10% sul totale) ove si è riscontrato il rinvio a contratti collettivi difficilmente considerabili "*leader*" nell'ambito del sottosettore Cnel di afferenza.

Al caso summenzionato del Ccnl Unci-Cisal (T155) si aggiungono, infatti, quello del Ccnl Lavanderie e tintorie (industria, artigianato) sottoscritto da Conflavoro Pmi, Fesica Confsal e Confsal (D0M7) prescelto da un'amministrazione sanitaria per le attività di sterilizzazione di materiale operatorio; oppure di una Regione che, per le attività di smaltimento rifiuti, ha indicato il Ccnl Igiene Ambientale - Aziende Private e Municipalizzate (K545) sottoscritto da Conflavoro Pmi con Fesica Confsal e Confsal; o, ancora, quelli di un Comune che per attività di trasporto di materiale elettorale ha indicato il Ccnl Multiservizi (K574), sottoscritto da Conflavoro Pmi con

(36) Va ricordato che già la sentenza n. 51/2015, con cui la Corte costituzionale aveva affermato la compatibilità con l'art. 39 Cost. della clausola di equo trattamento prevista dall'art. 7, c. 4, d.l. 31.12.2007, n. 248, relativa ai soci lavoratori di cooperativa, traeva origine da una vicenda nella quale era stato applicato un Ccnl sottoscritto da Unci (in quel caso il Ccnl Multiservizi). Inoltre, proprio nel settore della cooperazione, i contratti collettivi firmati da tale sigla datoriale sono stati più volte qualificati dalla giurisprudenza di merito, negli anni successivi, come "non maggioritari". Sul punto si vd., ad esempio, G. Centamore, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bononia University Press, Bologna, 2020, 193 ss.

Fesica Confsal e Confsal, e di un Comune che per l'erogazione di servizi cimiteriali, inclusivi della custodia e pulizia delle aree verdi, ha indicato il Ccnl per i lavoratori delle imprese e consorzi esercenti attività alla persona, attività cimiteriali, attività trasporto funebre, di onoranze funebri e di polizia mortuaria (IB19) sottoscritto da Asnaf & As con Fials-Confsal.

Tanto è ancor più vero, poi, nei restanti cinque casi esaminati, nei quali è stato addirittura possibile rinvenire l'indicazione, quale Ccnl-parametro, di prodotti negoziali collocati nella sezione "altri contratti collettivi" dell'Archivio Cnel, riservata agli accordi – certamente non presi a riferimento dal ministero per la redazione delle tabelle sul costo medio del lavoro – che registrino tassi di applicazione minori, quando non del tutto irrisori (37). Fra questi, spiccano i bandi di gara: del ministero della Salute (Dipartimento della prevenzione, della ricerca e delle emergenze sanitarie), che ha indicato, per l'affidamento del servizio di "realizzazione, allestimento e gestione di un evento in materia di prevenzione", il Ccnl per i dipendenti del settore Terziario Avanzato (H02D), sottoscritto da Anpit, Aifes, Cepi, Cidec, Confimprenditori, Unica, Cisal Terziario, Confedir e Cisal; di un Comune che per le attività di "gestione del piano di sorveglianza sanitaria (PSS), individuazione del medico competente… e corsi di formazione" ha indicato il Ccnl per i dipendenti del terziario: commercio, distribuzione e servizi (H01N) sottoscritto da Sistema Impresa, Aifos, Fesica Confsal e Confsal; di un Comune che, per lavori edili ha indicato il Ccnl per i dipendenti delle piccole e medie imprese edili artigiane industriali e affini (F01M), sottoscritto da Confimprenditori e Usil; di un Comune che per attività di refezione scolastica ha indicato il Ccnl Alimentari industria: produzione e trasformazione di alimenti per l'uomo e gli animali (E01H) sottoscritto da Conflavoro Pmi con Fesica Confsal e Confsal; e, infine, di un Comune che per attività di progettazione edilizia ha indicato il Ccnl Studi Professionali (H445) sottoscritto da Conflavoro Pmi con Fesica Confsal e Confsal.

Rinnovando anche in questa sede le riflessioni già svolte a margine dell'esperimento attuato sul precedente campione, e considerando la grande diversità di risultati osservati all'interno del selezionato gruppo di bandi, sembra davvero lecito chiedersi, almeno per i casi di più macroscopica violazione

(37) Sebbene l'affidabilità dei dati Uniemens quale strumento per misurare la reale portata applicativa dei Ccnl sia stata messa in dubbio, per esempio, in G. Calvellini, A. Loffredo, *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, in *RGL*, 2023, I, 577 ss., con argomentazioni che qui si condividono, giova in ogni caso ribadire come l'osservazione dei numeri associati ai contratti riportati nell'archivio "altri contratti collettivi" vada, in molti casi, da poche o pochissime centinaia di imprese e lavoratori a, per quelli di maggiore estensione, poche migliaia.

della normativa – tanto più alla luce dei nuovi strumenti apportati dal correttivo che ne hanno stemperato le originarie lacune – se essi siano il risultato di una grande imperizia o, nuovamente, della volontà di queste amministrazioni di continuare a conseguire notevoli risparmi di spesa, pur a costo di qualche forzatura.

Resta certamente sullo sfondo la grande complessità dello sforzo a cui sono chiamate, in generale, le stazioni appaltanti nel dare corretta applicazione al meccanismo normativo individuato dal Codice, che viene ben fotografato anche dall'analisi svolta in questa sede.

Sul punto, pare difficile valutare con precisione il numero di bandi di gara che hanno dato piena applicazione al meccanismo normativo individuato dagli artt. 11, Ccp, e 2, All. I.01, avuto particolare riguardo all'indicazione del codice Ateco (ed eventualmente del Cpv) e del Ccnl di riferimento (pur, eventualmente, in assenza di codice alfanumerico). Si può, in ogni caso, argomentare con una buona dose di certezza che tale numero si attesta di poco al di sotto della soglia di un quinto.

Un simile dato risulta quindi nettamente inferiore a quello delle procedure che, al contrario, è possibile collocare del tutto al di fuori dei binari di legalità tracciati dal Codice, pari a un quarto del campione esaminato, comprensive sia di quelle che non hanno indicato alcun Ccnl, sia di quelle portatrici di indicazioni troppo generiche perché fosse possibile individuare il Ccnl di riferimento, sia, infine, di quelle che hanno indicato, come nei 10 casi analizzati nel presente paragrafo, contratti chiaramente privi dei requisiti posti dall'art. 11 Ccp. Tra questi due poli, trova collocazione, poi, la vasta maggioranza delle procedure analizzate (oltre la metà), la quale generalmente denota una – se non del tutto errata – quantomeno imprecisa applicazione della normativa, specie in alcuni dei suoi snodi fondamentali.

5. — *Salario minimo negli appalti pubblici di Regioni e Comuni e strutturazione dei bandi di gara* — L'analisi del campione necessita, infine, di alcune considerazioni sulle gare indette dalle amministrazioni che, in vario modo, si siano vincolate a garantire nelle proprie procedure di affidamento pubblico un salario minimo di nove euro lordi l'ora.

Non è questa la sede adatta a ricostruire il dibattito attorno alla natura, alla tipologia e alla vincolatività degli atti attraverso i quali tali iniziative hanno preso forma. Atti molto diversi, a dir la verità, nel caso delle delibere comunali e delle leggi regionali (38). Ci si limiterà, dunque, a formulare alcu-

(38) Sul tema, *ex multis*, A. Lo Faro, «Please In My Back Yard»*: esperienze locali di salario minimo e uso strategico dei contratti pubblici*, in *LD*, 2025, 229 ss. e I. Santoro, Think

ne prime risposte alle seguenti domande: quanto ha influito la presenza di simili provvedimenti sul modo in cui le stazioni appaltanti hanno costruito i propri bandi? ne è derivata la coerente individuazione, in funzione parametrica, di trattamenti contrattuali minimi pari ad almeno nove euro lordi l'ora?

Il segmento del campione qui considerato è composto da 30 gare (quasi un terzo di tutte le procedure analizzate), distribuite tra Comuni (24 bandi complessivi, ovverosia 3 per ciascuno fra i Comuni di Campobasso, Firenze, Foggia, Modena, Napoli, Potenza, Torino e Venezia) e Regioni (6 bandi complessivi: 3 per la Regione Puglia e 3 per la Regione Toscana, le cui leggi sul salario minimo, com'è noto, hanno avuto sorti molto diverse) (39).

Si cominci rilevando come, in alcuna di queste procedure, sia fatto cenno alla presenza di una delibera o di una legge regionale sul salario minimo. Al di là di tale aspetto "circostanziale", invero non del tutto trascurabile, un primo elemento degno di nota può cogliersi nel fatto che le procedure in parola sembrano esprimere, in media, un maggior grado di precisione nell'individuazione del Ccnl *ex* art. 11 Ccp (40). Ciò non implica, a ogni buon conto, che anche in questa sotto-sezione del campione non figurino casi – minoritari, eppur significativi – nei quali le stazioni appaltanti abbiano individuato quale riferimento per la gara contratti collettivi siglati da organizzazioni minori, benché recanti pur sempre retribuzioni minime superiori ai nove euro lordi orari.

Globally, Act Locally*? Riflessioni sul salario minimo comunale e regionale nei contratti pubblici*, in M. D'Onghia, M. Trimarchi, F. Di Noia (a cura di), *La dimensione sociale degli appalti pubblici*, Cacucci, Bari, 2025, 217 ss.

(39) Come noto, in C. cost., 16.12.2025, n. 188, la Consulta ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri avverso la l.r. Puglia 21.11.2024, n. 30, nonché contro l'art. 21 della l.r. Puglia 29.11.2024, n. 39 (che ha modificato la prima), dedicata alla tutela della «retribuzione minima salariale» nei contratti della Regione che fissa, oggi, a nove euro lordi all'ora la soglia inderogabile sotto la quale i Ccnl indicati dalla stazione appaltante nei bandi di gara non possono scendere; su questo tema, *amplius*, si vd. R. Voza, *Salario minimo e autonomie locali: illusione o realtà?*, in *LDE*, 2026; A. Bellavista, *Un nuovo mattino per il salario minimo legale*, in *LDE*, 2026; S. Roccisano, *La Corte costituzionale si pronuncia sulla legge regionale pugliese in materia di salario minimo negli appalti: una vittoria di Pirro?*, in *LDE*, 2026; G. Ricci, *La legge della Regione Puglia sul vincolo contrattuale dei "nove euro" nella filiera degli appalti: una costituzionalità "monca"?*, in *LDE*, 2026. Diversamente, in C. cost., 30.4.2026, n. 60, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della l.r. Toscana 18.6.2025, n. 30, che introduceva un criterio premiale nei bandi di gara pubblici legato all'applicazione di un salario minimo orario non inferiore a nove euro lordi.

(40) Sotto tale profilo, sembra dunque potersi condividere la posizione espressa da I. Santoro, *op. ult. cit.*, secondo la quale simili iniziative legislative, anche in virtù del coinvolgimento attivo delle parti sociali, sortiscano almeno l'effetto di agevolare l'individuazione del corretto Ccnl-parametro.

Quanto all'effettivo rispetto del pavimento salariale orario, pare possibile affermare che almeno un terzo dei bandi esaminati in questo sottogruppo veda l'indicazione di Ccnl che, in tutti i propri inquadramenti, stabiliscono un trattamento retributivo orario certamente al di sopra dei nove euro.

Una parte consistente del segmento (circa un quarto di queste 30 gare), invece, è composta da bandi che, senza null'altro specificare, rinviano a Ccnl nei quali solo una parte dei livelli di inquadramento regolati supera la ridetta soglia (41). Tale stato di cose, lì dove il capitolato tecnico ometta di fornire separatamente il dettaglio dei profili professionali richiesti per l'esecuzione della commessa, così consentendo di risalire ai pertinenti livelli di inquadramento contrattuale (e, quindi, retributivo), rende arduo apprezzare l'impatto delle richiamate leggi e delibere sulla strutturazione del bando di gara.

Alcuni pur minimi effetti, a dire il vero, si potrebbero osservare laddove si provasse che, in presenza di più contratti collettivi abbinati al codice Ateco individuato, tutti parimenti muniti di tabelle retributive in parte al di sotto della soglia, la stazione appaltante abbia prescelto quello che stabilisce i minimi salariali più favorevoli (42), in attuazione di una sorta di variante del criterio del «*magis*» elaborato in dottrina (43). Occorre avvertire, tuttavia, che una simile scelta di maggior favore, per quanto certamente auspicabile, rischierebbe di esporre la stazione appaltante al rischio di impugnativa del bando, atteso che l'art. 2, cc. 3-4, All. I.01, impone di individuare, fra più Ccnl insistenti sul medesimo codice-attività, quello munito di tabella *ex* art. 41, c. 13, Ccp, ovvero, ove la correttezza della selezione così operata appaia dubbia, di rimettere la questione al ministero del Lavoro con apposito interpello.

Non mancano, a ogni modo, casi nei quali, nella sotto-sezione qui considerata, è dato constatare una certa dovizia di particolari nell'individuazione delle qualifiche richieste per l'esecuzione dei servizi o delle opere affidate. Il che, beninteso, non consente comunque di appurare se la selezione dei profili sia stata oggetto di "correzioni al rialzo" finalizzate a garantire il rispetto del parametro legale di adeguatezza retributiva.

Allo stato, pare lecito supporre che ciò possa accadere solo ove le medesime figure professionali siano ripartite su più livelli in ragione del mero grado di specializzazione, dovendosi al contrario dubitare che la stazione appaltante possa spingersi a forzare gli inquadramenti professionali, sacrifi-

(41) Nei bandi esaminati, questa tendenza riguarda, ancora una volta, i già menzionati Ccnl Vigilanza Privata (HV17), Multiservizi (K511) e Cooperative sociali (T151).

(42) Su tutti, si vd. V. Bavaro, G. Orlandini, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, in *RIDL*, 2021, 302.

(43) M. Faioli, *Contrattazione collettiva «equivalente». Codice degli appalti, precomprensione ermeneutica e scelta di un metodo per comparare le tutele*, in *Federalismi.it*, 2025, 210 ss.

cando il proprio interesse ad approvvigionarsi degli esatti profili necessari all'erogazione del servizio da esternalizzare, pur di non violare le suddette leggi o delibere.

Con specifico riguardo alle ipotesi di rinvio a Ccnl recanti minimi salariali parzialmente sotto il pavimento dei nove euro, e non corredate dalla individuazione di qualifiche professionali attestantisi su valori sopra-soglia, pari a circa un quinto delle gare che compongono tale ultima sotto-sezione, sembra dunque potersi concludere che leggi e delibere in materia abbiano mancato di produrre gli effetti attesi.

Anche con riferimento a tutte le altre gare, però, non pare possibile certificare che lì dove la soglia salariale minima sia stata rispettata, ciò sia dovuto al varo delle previsioni contenute nelle delibere o leggi regionali, e non già a una selezione del Ccnl semplicemente condotta ai sensi dell'art. 11 Ccp.

La qual cosa, pertanto, suggerisce che, alle condizioni date, tali provvedimenti assolvano una (pur meritoria) funzione di rinforzo politico-istituzionale al rispetto delle previsioni di legge da parte delle stazioni appaltanti, il cui spazio di manovra sembrerebbe collocarsi, quindi, prevalentemente nelle declaratorie professionali che presentino più elevati margini di elasticità (44).

6. — *Obbligo di selezione del corretto Ccnl-parametro e «funzione di garanzia» delle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative* — A valle delle evidenze raccolte, è bene ora interrogarsi, a conclusione del presente scritto, sul grado di effettiva cogenza – o, per meglio dire, di giustiziabilità – dell'odierna clausola di equo trattamento, pur limitatamente ai profili sin qui trattati. La soluzione del quesito richiede di passare in rassegna i vari rimedi amministrativi e processuali esperibili, onde valutare se, all'intersezione fra essi, possano riconoscersi tanto un vero e proprio obbligo coercibile della stazione appaltante a indicare nel disciplinare di gara il Ccnl *ex* art. 11 Ccp, quanto un diritto soggettivo del lavoratore a invocarne gli *standard* di trattamento in sede giudiziale, a commessa aggiudicata.

Ponendo da parte il caso in cui sia la stessa commissione di gara, avvedutasi dell'erronea individuazione del parametro contrattuale, ad annullare in autotutela gli atti della procedura, occorre menzionare anzitutto l'ipotesi prevista dall'art. 220 Ccp.

Tale norma prevede la possibilità per la stazione appaltante e gli operatori economici di richiedere, con apposita istanza, un parere di precontenzioso

(44) Ciò sembrerebbe possibile perlopiù in presenza di Ccnl nei quali l'inquadramento dei lavoratori viene condotto per "famiglie professionali", sul modello del Ccnl Federmeccanica (C011).

all'Anac «su questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara» (c. 1), riconoscendo alla stessa *authority* la legittimazione «ad agire in giudizio per l'impugnazione dei bandi, degli altri atti generali e dei provvedimenti relativi a contratti di rilevante impatto, emessi da qualsiasi stazione appaltante, qualora ritenga che essi violino le norme in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture» (c. 2).

Si tratta di un meccanismo sanzionatorio dalle notevoli potenzialità applicative, la cui efficienza, tuttavia, riposa perlopiù sull'iniziativa – meramente eventuale – di operatori economici talora addirittura potenzialmente avvantaggiati dall'indicazione di un Ccnl improprio. Sarebbe del tutto irrealistico, d'altra parte, confidare in un iperattivismo giudiziario dell'Anac, in ragione sia del notevole esborso di denaro pubblico a tal fine richiesto, sia della faticosa ricognizione dei bandi di gara costruiti in violazione dell'art. 11 Ccp, cui l'Autorità dovrebbe sistematicamente dar corso (45).

A ciò si aggiunga che la stazione appaltante destinataria del parere di precontenzioso non è tenuta a conformarsi alle eventuali prescrizioni ivi impartite, pur esponendosi, in tal caso, al rischio di un ricorso al giudice amministrativo da parte dell'*authority* medesima, ai sensi dell'art. 220, c. 3, Ccp (46).

Se tale strumento – invero già previsto dal vecchio Codice (art. 211, d.lgs. 18.4.2016, n. 50) – manifesta evidenti limiti strutturali, la sua applicazione ha nondimeno restituito, in alcune circostanze, risultati apprezzabili.

Basti menzionare, fra le altre, un'interessante delibera con la quale l'Anac, riscontrando l'erronea individuazione del Ccnl-parametro a partire dall'istanza promossa da un operatore economico, ha statuito che «la stazione appaltante è tenuta ad annullare in autotutela gli atti della procedura di gara in oggetto e, in sede di riedizione della gara, ad individuare il Ccnl applicabile secondo il dettato dell'art. 2 dell'allegato I.01 del Codice e a determinare i conseguenti costi della manodopera» (47).

(45) Basti pensare che, come affermato dal Comunicato del Presidente 10.2.2026, n. 2, il Consiglio dell'Anac, «in ragione delle segnalazioni che continuano a pervenire […] ha ritenuto di ricordare alle Stazioni Appaltanti gli elementi essenziali della normativa applicabile, in attesa di ulteriori chiarimenti che potranno venire da una revisione della relazione al bando tipo e di altri interventi chiarificatori sull'equivalenza contrattuale».

(46) La disposizione stabilisce che se la stazione appaltante non si conforma alle indicazioni contenute nel parere di precontenzioso «entro il termine assegnato dall'Anac, comunque non superiore a trenta giorni dalla trasmissione, l'Autorità può presentare ricorso, entro i successivi trenta giorni, innanzi al giudice amministrativo, ai sensi dell'articolo 120 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104».

(47) Delibera Anac 3.3.2025, n. 75.

Il quadro si arricchisce, poi, di un condivisibile orientamento espresso dal Tar Toscana con sentenza di poco successiva, in forza del quale le organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale debbano ritenersi titolari di uno specifico interesse ad agire per domandare l'annullamento del provvedimento amministrativo che ne leda la posizione «differenziata» nel mercato del lavoro, incluso, evidentemente, l'annullamento del bando di gara ai sensi dell'art. 120, d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, allorché esso rechi l'indicazione di un Ccnl sfornito dei requisiti di legge.

Più nel dettaglio, il giudice amministrativo ha affermato che «le associazioni di categoria che assumano di essere comparativamente più rappresentative in un certo settore risultano […] titolari di una posizione differenziata dalla quale discende la legittimazione ad impugnare i provvedimenti amministrativi che disconoscano tale qualità in relazione alla attribuzione di determinati benefici, a nulla rilevando il fatto che gli stessi siano indirizzati a favore delle imprese associate posto che il fatto che queste vengano ad assumere una posizione privilegiata o deteriore per aver dato mandato ad una o all'altra associazione di categoria implica un pregiudizio immediato all'esercizio dell'attività associativa in termini di espansione o conservazione del livello di rappresentatività» (48).

Argomenti di analogo tenore, si rammenti, sono stati più recentemente adoperati nella citata pronuncia resa dal Tribunale di Milano nel dicembre 2025 in materia di appalti privati, con la quale il giudice ha parimenti riconosciuto alle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative nella categoria una «funzione di garanzia» implicante il «potere-dovere di controllo del rispetto della disposizione [l'art. 29, c. 1-*bis*, n.d.r.] e di prevenzione dei fenomeni di cd.

(48) Tar Toscana 5.6.2025, n. 813. La sentenza si segnala anche per la rinuncia del giudice amministrativo a sciogliere il nodo sulla maggiore rappresentatività comparativa all'interno della categoria dei servizi antincendio fra le associazioni rispettivamente firmatarie dei Ccnl Angaf (IA01) e Anisa (IA02), con contestuale rimessione della decisione finale alla stazione appaltante (si vd. nota n. 18) che aveva indicato nel disciplinare di gara il Ccnl Angaf, così provocando l'iniziativa giudiziaria di Anisa (aderente a Confindustria). Quest'ultima, infatti, si riteneva ingiustamente deprivata dell'attributo di organizzazione comparativamente più rappresentativa nella categoria, pur omettendo di dedurre alcunché sulla rappresentatività di Confsal, unica sigla firmataria del Ccnl per la sorveglianza antincendio. È opportuno evidenziare, inoltre, che il giudice amministrativo, pur non pronunciatosi sulla selezione del Ccnl di riferimento per il settore, abbia revocato in dubbio la maggiore rappresentatività comparativa delle organizzazioni stipulanti il Ccnl Angaf, basandosi sugli indici che danno corpo al criterio di "maggiore applicazione" del Ccnl previsto dalla l. n. 144/2025. L'*impasse* deriva dalla circostanza che i Ccnl Angaf e Anisa si applichino rispettivamente a un numero più alto di imprese e di lavoratori. Sotto tali profili, alcune indicazioni utili possono trarsi dalla più recente giurisprudenza amministrativa (Tar Trento 29.6.2026, nn. 106 e 107, cit.). In proposito, si rinvia alla nota a piè di pagina n. 16.

dumping salariale e, in generale, dell'applicazione di trattamenti deteriori», il cui esercizio passa per l'esperimento dell'azione *ex* art. 28 St. lav.

Tale ultima strada, pur con alcuni *caveat*, parrebbe invero percorribile anche nel peculiare contesto degli appalti pubblici. Si premetta, anzitutto, che un'eventuale azione di repressione della condotta antisindacale non potrebbe avere per destinataria la stazione appaltante, benché l'erronea indicazione del Ccnl-parametro da parte di essa, a prescindere dagli sviluppi della gara, possa da sola risultare sufficiente a menomare in radice il diritto all'equo trattamento dei lavoratori impiegati nell'appalto.

A ciò ostano rispettivamente ragioni di riparto giurisdizionale e di sostanza. Per un verso, infatti, la selezione del contratto collettivo a opera della stazione appaltante, in quanto segmento della *lex specialis*, partecipa della natura squisitamente pubblicistica di quest'ultima, sì da permanere soggetta alla competenza del giudice amministrativo. Per l'altro, occorre ricordare come la prevalente giurisprudenza tenda a interpretare rigidamente la nozione di "datore di lavoro" enucleata dalla norma statutaria, escludendo che essa possa ricomprendere anche il committente di opere o servizi (49), salvo che nelle ipotesi di illecita interposizione nel rapporto o equiparazione funzionale delle due figure (si pensi alle collaborazioni etero-organizzate) (50).

Se ne ricava che l'impugnazione degli atti della procedura a opera delle associazioni sindacali e datoriali che si assumano firmatarie del Ccnl-parametro, *rebus sic stantibus*, possa avvenire solo nella più dispendiosa forma del ricorso al giudice amministrativo, con conseguente applicazione del termine decadenziale di trenta giorni dalla pubblicazione del bando, ai sensi dell'art. 120, d.lgs. n. 104/2010.

Al contrario, fuor d'ogni termine di preclusione, potrebbe certamente ritenersi ammissibile un ricorso *ex* art. 28 St. Lav. che avesse per destinataria l'impresa aggiudicataria della commessa, sol notando che l'art. 11, c. 1, Ccp, alla stregua di quanto previsto dall'art. 29, c. 1-*bis*, d.lgs. n. 276/2003, vincoli lo stesso appaltatore ad applicare al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni «il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con

(49) Si vd., *ex multis*, T. Ferrara 2.9.2025; T. Roma 3.3.2008; T. Milano 30.11.2002.

(50) T. Bologna 12.1.2023; T. Bologna 30.6.2021; T. Firenze 24.11.2021; T. Milano 28.3.2021; T. Palermo 3.4.2023; T. Palermo 20.6.2023. In dottrina, si vd. almeno F. Martelloni, *Riders: la repressione della condotta antisindacale allarga il suo raggio*, in *LLI*, 2021, 172 ss.

l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente».

Se, dunque, la devoluzione alla giurisdizione amministrativa delle questioni inerenti alla legittimità del bando di gara rende controversa l'applicabilità dello strumento processuale in parola, nulla esclude che questo possa essere azionato nella fase soggetta alla disciplina dell'ordinamento civile, da ciò potendo derivare una condanna dell'impresa appaltatrice a riconoscere, al personale impiegato nella commessa, gli *standard* di tutela previsti dal Ccnl *leader*, quand'anche il vizio originario sia ravvisabile nell'erronea selezione del parametro collettivo a monte operata dall'amministrazione affidataria.

Una siffatta traslazione del rischio dall'appaltante all'appaltatore, astrattamente compensabile attraverso un'azione di quest'ultimo volta al risarcimento dei danni da lesione dell'affidamento (51), può ritenersi – se non altro – in grado di sortire un effetto responsabilizzante (o, al contrario, deterrente), complicando l'insorgere di reciproche convenienze.

E tanto, specialmente in ragione dell'espressa deroga del committente pubblico, giusta previsione dell'art. 9, c. 1, d.l. 28.6.2013, n. 76 (conv. in l. 9.8.2013, n. 99) (52), al regime di solidarietà passiva di cui all'art. 29, c. 2, d.lgs. n. 276/2003, cui si sottraggono solo le ipotesi in cui i dipendenti dell'appaltatore, pur sempre entro i limiti dell'importo posto a base di gara, siano ammessi a esperire l'azione diretta *ex* art. 1676 c.c. (53).

---

(51) Sul punto, tuttavia, occorre rammentare come la giurisprudenza amministrativa ritenga la tutela dell'affidamento «temperata, nella sua portata e nelle sue conseguenze, dal principio di autoresponsabilità dell'operatore economico, il quale è tenuto a conoscere la normativa di riferimento del settore della gara a cui partecipa» (Cons. Stato 29.1.2026, n. 795; Cons. Stato 2.5.2025, n. 3722). Pur in assenza di precedenti specifici sul punto, non appare peregrina l'idea di una tutela dell'affidamento affievolita nei confronti dell'operatore economico che non si avveda dell'evidente difetto, in capo al Ccnl indicato nella *lex specialis*, dei requisiti posti dall'art. 11 Ccp.

(52) Non si può trascurare, tuttavia, che tale previsione sia stata concepita in un quadro regolativo ben diverso dall'attuale, in assenza, cioè, di un vero e proprio obbligo per la stazione appaltante, quale previsto oggi dall'art. 11, c. 2, Ccp, di indicare il Ccnl-parametro nel bando di gara. Nel mutato contesto legale, infatti, l'accresciuta prevedibilità dei costi dell'appalto ridimensiona significativamente i presupposti di una simile deroga all'art. 29, c. 2, d.lgs. n. 276/2003, configurando un'irragionevole disparità di trattamento per i lavoratori impiegati negli appalti pubblici, specie quando gli *standard* di tutela del personale da impiegare nella gara siano ribassati per effetto dell'indicazione di un Ccnl improprio operata dalla stazione appaltante. Per una ricostruzione delle prevalenti tendenze interpretative maturate sul punto in giurisprudenza, prima e dopo l'intervento del legislatore del 2013, si rinvia a R.D. Costa, *Contratti pubblici e diritti dei lavoratori*, Dems, Palermo, 2025, 117 ss.

(53) Sul tema, *ex multis*, si vd. S. Varva, *Tutela del lavoratore mediante la moltiplicazione dei centri di imputazione delle responsabilità. Il caso degli appalti pubblici*, in *LG*, 2011, 47 ss.

Tale prospettazione appare armonica con il complesso assiologico che tradizionalmente innerva la disciplina dei contratti pubblici, atteso che, laddove l'aggiudicazione della gara fosse ritenuta in grado di sanare eventuali violazioni della normativa sull'equo trattamento, si finirebbe per violare il principio di *favor partecipationis*, ammettendo a posteriori l'efficacia di un bando immediatamente escludente in quanto foriero di una assai probabile estromissione dalla gara delle imprese che applichino il contratto collettivo in possesso dei requisiti di legge. In simili circostanze, dunque, la domanda di annullamento del bando, in quanto atto presupposto, parrebbe pacificamente proponibile dall'operatore economico anche in sede di impugnazione dei provvedimenti di esclusione o aggiudicazione emessi dalla stazione appaltante.

Sulla scorta dei presupposti sin qui delineati, si dovrebbe parimenti ritenere fondata la pretesa del lavoratore che agisca individualmente in giudizio per domandare la condanna del proprio datore di lavoro, aggiudicatario della commessa pubblica, al riconoscimento dei minimi di trattamento stabiliti dal Ccnl *leader*. Si tratta di una possibilità tuttora inesplorata e che, ciononostante, trae conforto dalle argomentazioni sviluppate in un'interessante pronuncia di legittimità con la quale la Suprema Corte, richiamando un suo vecchio orientamento, ha affermato che la clausola di equo trattamento debba sussumersi entro lo schema civilistico del contratto a favore di terzi, di cui all'art. 1411 c.c.

Tale inquadramento, infatti, consente di riconoscere in capo ai lavoratori impiegati nell'appalto «un diritto soggettivo, nei confronti del datore di lavoro, all'osservanza della contrattazione collettiva» (54) e, in particolare, delle garanzie minime apprestate dal Ccnl indicato nella *lex specialis*, ove più elevate di quelle previste dal diverso contratto giudicato equivalente dalla commissione di gara.

Ebbene, una volta ammessa la possibilità per il giudice ordinario di invalidare il giudizio di equivalenza *ex* art. 11, c. 3, Ccp, se ingiustificatamente accordato dalla stazione appaltante al diverso Ccnl proposto dall'operatore economico, non si ravvedono sufficienti ragioni per negare che il parametro dell'equo trattamento debba essere ricercato nel Ccnl *ex* art. 11 Ccp, se diverso da quello materialmente indicato dalla stazione appaltante nel disciplinare di gara.

In tale prospettiva, deve ritenersi legittima anche l'irrogazione, da parte dell'Inps, di un verbale di accertamento volto al recupero, dall'impresa appaltatrice, delle omissioni contributive prodotte dall'applicazione di un contratto collettivo che rechi *standard* retributivi inferiori rispetto a quello individuabile

(54) Cass. 13.5.2025, n. 12718; si vd. già Cass. 12.12.1991, n. 13834.

secondo i criteri di legge (55), così come l'atto di disposizione con il quale l'Inl imponga alla medesima il rispetto delle condizioni ivi stabilite (56).

In conclusione, è oggi possibile contare su una discreta varietà di leve, di carattere amministrativo o processuale, utili a garantire l'effettività del fondamentale meccanismo anti-*dumping* contemplato dal nuovo Codice dei contratti pubblici. Perché queste producano gli effetti sperati, tuttavia, occorre che qualcuno le azioni. Nell'implausibilità di una capillare repressione statuale delle violazioni registrate nella prassi delle stazioni appaltanti, e considerato lo strutturale interesse delle medesime, in un quadro connotato dalla generale scarsità di risorse, a perseguire obiettivi di contenimento della spesa, diviene allora centrale il monitoraggio dei corpi intermedi (57), chiamati a dar lustro alla funzione, loro finalmente riconosciuta, di «garanzia» in un mercato del lavoro solcato da opportunismi e strategie ribassistiche non più tollerabili.

(55) L'assunto gode oggi di espressa copertura normativa. L'art. 7, c. 3, d.l. n. 62/2026, infatti, stabilisce che «il trattamento economico complessivo previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro diversi da quelli di cui al comma 2 non può essere inferiore al trattamento economico complessivo individuato dal contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro».

(56) Cons. Stato 30.12.2025, n. 10382; si vd. V. Lippolis, *Potere di disposizione: inquadramento contrattuale e adeguatezza contributiva*, in *DPL*, 2026, 439 ss.; in questo senso, si vd. già la nota Inl n. 687/2023, ove si rappresenta che «qualora nell'ambito dell'attività di vigilanza svolta [...] emergano circostanze diverse, ad esempio relative all'applicazione di contratti collettivi privi dei citati requisiti, il personale ispettivo informerà la stazione appaltante e provvederà ai necessari recuperi contributivi e retributivi».

(57) Paradigmatica in tal senso è la vicenda del bando "ChiamaRoma 060606", pubblicato da Roma Capitale nel dicembre 2025, e avente per oggetto l'affidamento di servizi di *contact center*, il quale veniva successivamente annullato in autotutela il 27.1.2026, a seguito di una diffida promossa dalle segreterie nazionali di Slc-Cgil, Fistel-Cisl e Uilcom Uil. Le citate federazioni di categoria, infatti, anche in forza dell'avvenuta stipula di un Protocollo fra le rispettive confederazioni e il Sindaco di Roma nel novembre 2025, avevano denunciato, con comunicato unitario del 27.1.2026, l'erroneità del parametro contrattuale prescelto dalla stazione appaltante, la quale aveva indicato nel disciplinare di gara il Ccnl Cooperative sociali (cod. Cnel T151) in luogo del più appropriato Ccnl TLC (cod. Cnel K411), indicato dal ministero del Lavoro quale contratto collettivo di riferimento per il settore dei *call center*. In proposito, si vd. il bollettino della Cgil, pubblicato su *Collettiva* in data 27.1.2026, dal titolo "ChiamaRoma 060606. Il Comune ritira il bando", consultabile al seguente indirizzo: https://www.collettiva.it/copertine/lavoro/chiamaroma-060606-comune-ritira-bando-ytbu8wgr. Sul monitoraggio sindacale sulle gare d'appalto pubblico, si vd. *amplius* F. Martelloni, *Appalti pubblici, tutele sociali e ruolo di istituzioni e sindacato nel contesto locale*, in *RGL*, 2024, I, 100 ss. Sul punto, si vd. anche il contributo di I. Santoro in questo volume.

LE TUTELE EQUIVALENTI DEI LAVORATORI NEL VIGENTE CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI: ANALISI TEORICA E APPLICAZIONI PRATICHE (*)

di *Giancarlo Ricci, Ivana Santoro*

SOMMARIO: 1. Il Codice dei contratti pubblici fra rafforzamento delle tutele lavoristiche e vincoli *ex* art. 41 Cost.: *ratio* e funzione del principio di equivalenza. — 2. Due tecniche per definire l'equivalenza delle tutele applicabili ai lavoratori impiegati nell'appalto. — 2.1. La prima tecnica: l'equivalenza presunta (e le sue criticità). — 2.2. La seconda tecnica: l'equivalenza mediante misurazione comparativa delle tutele economiche e normative (e le sue criticità). — 2.3. Un approccio funzionale al superamento delle criticità: la tesi dell'equivalenza complessiva/sostanziale e il suo recepimento nella giurisprudenza amministrativa. — 3. Alla ricerca dell'equivalenza: un esercizio di applicazione amministrativa. — 3.1. "Prove tecniche" nella metalmeccanica. — 3.2. *Segue.* Nell'assistenza non statale. — 4. Note conclusive: l'inafferrabilità delle tutele equivalenti.

1. — *Il Codice dei contratti pubblici fra rafforzamento delle tutele lavoristiche e vincoli* ex *art. 41 Cost.:* ratio *e funzione del principio di equivalenza* — L'art. 11, comma 1 del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023, nel testo modificato dal d.lgs. n. 209/2024), ha posto in capo alla stazione appaltante l'obbligo di individuare, nel bando di gara o nell'invito a contrarre, il Ccnl strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto (1). Si tratta di un fonda-

(*) Il contributo costituisce una rielaborazione del saggio pubblicato in *RGL*, 2025, I, 435 ss. I paragrafi 1-2-2.1-2.2-2.3 sono da attribuire a Giancarlo Ricci; i paragrafi 3-3.1-3.2-4 a Ivana Santoro.

(1) La disposizione va letta in combinato disposto con l'art. 57, comma 1, lett. *b)*, d.lgs. n. 36/2023, secondo cui «per gli affidamenti dei contratti di appalto di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale e per i contratti di concessione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti inseriscono nei bandi di gara, negli avvisi e inviti, tenuto conto, nel rispetto dei principi dell'Unione europea, specifiche clausole sociali con le quali sono richieste, come requisiti necessari dell'offerta, misure orientate tra l'altro a: […]; b) garantire l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, in conformità con l'articolo 11», nonché con l'art. 2 dell'Allegato I.01 al Codice dei contratti pubblici (introdotto dall'art. 73, d.lgs. n. 209/2024). Sulle modalità di individuazione del Ccnl nel bando di gara, descritte dalla disposizione da ultimo citata, si vd. le puntuali indicazioni contenute nella Relazione di accompagnamento al Bando-tipo n. 1/2023 (nella versione oggi aggiornata al d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 e al

mentale elemento di novità rispetto alla disciplina pregressa (2), nella misura in cui oltrepassa il tradizionale orientamento giurisprudenziale, formatosi nel vigore dei due precedenti Codici (2006 e 2016), che, in nome della libertà di organizzazione imprenditoriale (art. 41 Cost.) e del principio della massima partecipazione degli operatori economici (e in ossequio altresì al principio di libera scelta del contratto collettivo applicabile), impediva radicalmente alle committenze pubbliche di vincolare, sin dall'offerta, l'operatore economico all'applicazione di un determinato Ccnl (3).

Il dato di novità è ancor più rilevante ove si consideri che l'art. 11, d.lgs. n. 36/2023 è annoverato fra i "Principi generali" di cui al nuovo Codice dei contratti pubblici, *sub specie* di "principio-regola", destinato a trovare applicazione in combinazione con i "principi-valore" di cui agli artt. 1-3 del codice (4) e, in particolare, con il principio di risultato, evidenziandosi che l'interesse "orizzontale" alla garanzia della tutela sociale (5) orienta vieppiù l'attività della committenza pubblica, e conforma, in termini socialmente sostenibili, la logica dell'affidamento del contratto secondo i criteri di "tempestività" e di "miglior rapporto tra qualità e prezzo" posta all'apice del sistema dall'art. 1, comma 1 del Codice, inverando il cd. uso strategico dei contratti pubblici (6).

---

parere del Consiglio di Stato n. 61 del 13 gennaio 2026: si vd. Decreto del Consiglio Anac n. 148/2026), nonché nel Comunicato del Presidente dell'Anac n. 2 del 10 febbraio 2026. In dottrina, fra i contributi più recenti, si vd. R.D. Costa, *Contratti pubblici e diritti dei lavoratori*, Dems, Palermo, 2025, 69 ss.; E. Caruso, *I profili amministrativistici dell'equo trattamento dei lavoratori nei contratti pubblici*, in M. D'Onghia, M. Trimarchi, F. Di Noia (a cura di), *La dimensione sociale degli appalti pubblici*, Cacucci, Bari, 2025, 66 ss.; M. Gambacciani, *Appalti e lavoro, oggi*, in *MGL*, 2025, 702 ss.; G. Pistore, *L'individuazione del contratto collettivo di riferimento nei bandi di gara*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2025, 2196 ss.; A.A. Scelsi, *L'equivalenza delle tutele fra contratti collettivi: un dispositivo di prima organizzazione del pluralismo selvaggio*, in *LD,* 2026, spec. 279-281. In argomento, si vd. inoltre i contributi di A. Tampieri e M. Guerini-A.A. Scelsi pubblicati in questo volume.

(2) Come spiega R.D. Costa, *Contratti pubblici e diritti*, *op. cit.*, 67-69.

(3) Su punto si rinvia a G. Ricci, *Il sistema dei contratti pubblici e le tutele (non solo salariali) dei lavoratori*, in *RGL*, 2023, I, spec. 608-610; G. Ricci, *Minimi salariali e costo del lavoro negli appalti pubblici*, in *LDE*, 2024, 5-6; ma si vd. anche R.D. Costa, *Contratti pubblici e diritti*, *op. cit.*, 56 ss.; P. Cerbo, *Le clausole sociali come requisito di partecipazione alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici*, in M. D'Onghia, M. Trimarchi, F. Di Noia (a cura di), *op. cit.*, 23-24.

(4) Cfr. G. Napolitano, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2023, 288.

(5) Su cui specificamente A. Giannelli, *Gli interessi orizzontali nella fase di esecuzione dei contratti pubblici: tra illusioni e incertezze normative*, in M. D'Onghia, M. Trimarchi, F. Di Noia (a cura di), *op. cit.*, spec. 41-42.

(6) Sugli incroci fra la dimensione sociale dei contratti pubblici e le esigenze delle

A necessaria integrazione del richiamato disposto normativo viene istituzionalizzato il cd. principio di equivalenza delle tutele: infatti, ai sensi dell'art. 11, comma 3, d.lgs. n. 36/2023 (con formula rimasta pressoché invariata a seguito del d.lgs. n. 209/2024) (7) – «gli operatori economici possono indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo da essi applicato, purché garantisca ai dipendenti *le stesse tutele* di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente».

Nella prima versione del nuovo Codice dei contratti pubblici, il principio di equivalenza delle tutele è stato certamente concepito quale tecnica funzionale a rendere la disciplina dell'art. 11 conforme all'art. 41 Cost. in materia di libertà di impresa (8). Come si evince anche dalla Relazione di accompagnamento al d.lgs. n. 36/2023, se da un lato si individua già nel bando di gara il contratto collettivo da applicare in corso di esecuzione dell'appalto, contestualmente si riconosce all'operatore economico la facoltà di impiegarne uno diverso, evitando in tal modo la collisione con i principi di libera concorrenza e di massima partecipazione alla gara (9). Solo in seconda battuta emergeva dunque, nel testo del 2023, l'istanza di protezione sociale,

committenze pubbliche, alla luce dei Principi generali di cui al nuovo Codice, cfr. M. Trimarchi, *I contratti pubblici tra diritti sociali e ragioni del mercato: una introduzione*, in M. D'Onghia, M. Trimarchi, F. Di Noia (a cura di), *op. cit.*, 14-15. Nel medesimo volume, l'analisi dei rapporti fra art. 1 e art. 11 del Codice permea l'intero saggio di M. Ippolito, *Una codificazione costruita per principi; alcune riflessioni sulla lettura, in combinato disposto, degli artt. 1 e 11 del d.lgs. n. 36/2023*, in M. D'Onghia, M. Trimarchi, F. Di Noia (a cura di), *op. cit.*, 115 ss. Sulla caratterizzazione sociale degli appalti pubblici nella più recente stagione legislativa si vd. anche ampiamente C. cost. 30.4.2026, n. 60 e C. cost. 16.12.2025, n. 188 (su cui anche *infra*, nota 12).

(7) Su cui in generale G. Napolitano, *Il Correttivo al Codice dei contratti pubblici: applicazione pratica e prospettive*, in *Giornale di diritto amministrativo,* 2025, 181 ss.; per una prima lettura delle disposizioni del "correttivo" impattanti sulle clausole di equo trattamento dei lavoratori si vd. A. Vitale, *Le tutele lavoristiche nell'esecuzione dei contratti pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo,* 2025, 188 ss.

(8) Cfr. R. Caranta, S. Fichera, *Il nuovo codice degli appalti e le tutele sociali dal punto di vista dell'amministrativista*, in *RGL*, 2024, I, 34; S. Roccisano, *La retribuzione minima nei contratti pubblici*, in *LD*, 2026, 236. Si vd. sin d'ora A. Bellavista, *La tutela dei lavoratori negli appalti pubblici e privati*, in M. D'Onghia, M. Trimarchi, F. Di Noia (a cura di), *op. cit.*, 148, che critica la scelta legislativa, definendola «fin troppo ossequiosa della libertà d'impresa».

(9) Come si è giustamente rilevato, la tecnica normativa consente inoltre di limitare l'impatto derivante dall'applicazione di un unico contratto collettivo (quello indicato nel bando dalla stazione appaltante) sull'organizzazione del lavoro dell'operatore economico: così L. Di Donato, *Il "Decreto integrativo e correttivo" in materia di contratti pubblici*, in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, 2025, 68.

mediante la richiamata prescrizione sulla necessità di assicurare, con il diverso contratto collettivo applicato, la garanzia delle stesse tutele (10).

Orbene, con il d.lgs. n. 209 del 2024, si ha un parziale mutamento di prospettiva, a cominciare dal fatto che sul principio di equivalenza delle tutele interviene il nuovo Allegato I.01, principalmente al fine, enunciato nella Relazione illustrativa al d.lgs. n. 209/2024, di individuare «le tutele che si devono considerare ai fini della valutazione e alle modalità di calcolo dell'equipollenza dei contratti collettivi di lavoro», in particolare attraverso l'introduzione di «meccanismi automatici per la valutazione di equipollenza tra i contratti sottoscritti dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, alla luce dei principali indici normativi ed economici rivelatori di tale sostanziale equivalenza».

In altri termini, se il tema del bilanciamento con i principi mercatistici rimane saldamente sullo sfondo, in quanto la clausola di equivalenza fra tutele contrattuali continua a esplicare la finalità di riequilibrare la protezione sociale con il principio di libera organizzazione di impresa e di libera concorrenza (ma altresì impedendo che si possa recare *vulnus* al quarto comma dell'art. 2 dell'Allegato I.01) (11), al contempo, la *ratio* di tutela sociale del principio di equivalenza risulta complessivamente rafforzata: il legislatore delegato si preoccupa infatti di regolare in maniera più puntuale e cogente i termini della "equivalenza contrattuale", allo scopo di evitare che l'opzione per un contratto collettivo diverso da quello indicato nel bando di gara possa ridondare in termini pregiudizievoli per le condizioni di lavoro dei dipendenti dell'appaltatore o dell'affidatario (12).

(10) Nell'intento, certamente, di evitare forme di «concorrenza al ribasso mediante l'applicazione di contratti collettivi nati con lo scopo di assecondare l'esigenza datoriale di abbattere il costo del lavoro a scapito dei lavoratori»: D. Garofalo, *Appalti pubblici e tutele dei lavoratori*, in V. Nuzzo, E. Raimondi (a cura di), *Liber Amicorum per Valerio Speziale*, Cacucci, Bari, 2024, tomo I, 501; si vd. anche M. Gambacciani, *op. cit.*, 705 ss.

(11) Secondo cui «[…] le stazioni appaltanti e gli enti concedenti non possono imporre, a pena di esclusione, nel bando di gara o nell'invito l'applicazione di un determinato contratto collettivo quale requisito di partecipazione»: per una critica a tale disposizione, considerata ridondante, al limite della inutilità, si vd. E. Caruso, *op. cit.*, 73-74.

(12) Del resto che il quadro normativo emergente dalle riforme del 2023/24 sia nel senso di assicurare «il bilanciamento fra la tutela della concorrenza diretta a salvaguardare valori quali la parità di trattamento dei partecipanti alla gara e la trasparenza, e la tutela della manodopera, che il legislatore statale ha inteso apprestare in modo rafforzato, con la finalità di conseguire obiettivi di tutela sociale», cfr. C. cost. 19.6.2025, n. 80; concetto ulteriormente rafforzato da C. cost. 30.4.2026, n. 60, per la quale «il nuovo istituto della incorporazione del contratto "leader" direttamente negli atti di gara, ferma la possibilità dell'offerente di applicare un contratto collettivo a tutele equivalenti,

L'esito è corroborato dalla giurisprudenza amministrativa formatasi in punto di equivalenza delle tutele contrattuali: a cominciare dal fatto che l'indicazione di un contratto collettivo recante tutele comparabili e la relativa dichiarazione da parte dell'operatore economico funzionale alla valutazione di congruità/anomalia da parte della stazione appaltante, sono qualificati come elementi essenziali dell'offerta, causativi dell'esclusione del concorrente che non adempia e con eventuale pregiudizio, in caso di aggiudicazione in carenza della stessa, della regolarità della procedura (13).

2. — *Due tecniche per definire l'equivalenza delle tutele applicabili ai lavoratori impiegati nell'appalto* — Fermo il già menzionato art. 11, comma 3, d.lgs. n. 36/2023 cui si correla il comma 4 dello stesso articolo, che impone all'operatore economico che intenda avvalersi di un contratto collettivo recante tutele analoghe di presentare la già menzionata dichiarazione di equivalenza – va detto che l'art. 1 dell'Allegato I.01 annovera fra le proprie finalità quella di disciplinare «criteri e modalità per la presentazione e verifica della dichiarazione di equivalenza delle tutele», avendo riferimento a un solo Ccnl nel caso di attività unitaria o prevalente (art. 11, comma 2, d.lgs. n. 36/2023) o a due o anche più Ccnl, in ipotesi di attività scorporabili per una percentuale dei lavori appaltati pari o superiore al 30% (art. 11, comma 2-*bis* d.lgs. n. 36/2023) (14).

A tale scopo, il legislatore delegato impiega una tecnica normativa che

esprime una nitida funzione *antidumping* […]. L'incorporazione del Ccnl non garantisce direttamente una retribuzione minima, ma, attraverso la tecnica del rinvio alla fonte collettiva qualificata, vuole assicurare che la competizione tra le imprese non avvenga a scapito delle tutele del lavoro».

(13) In tal senso si vd. ampiamente Cons. Stato 10.2.2025, n. 1040; Cons. Stato 3.12.2025, n. 9510; Tar Lombardia 23.2.2026, n. 854; Tar Puglia 16.3.2026, n. 388; Tar Campania 28.4.2026, n. 2724. Nel medesimo senso Anac, Delibera 21.1.2026, n. 11. Preme sottolineare come i giudici amministrativi non paiano irrigidirsi sulle modalità procedimentali di attestazione degli elementi dell'equivalenza, ammettendo che questi possano intervenire anche successivamente all'offerta e in sede di chiarimenti (Tar Lombardia 26.6.2026, n. 911) o in ambito di soccorso istruttorio (Tar Sicilia 6.5.2026, n. 1357).

(14) Su talune perplessità esegetiche che accompagnano la disposizione sulle prestazioni scorporabili si vd. M. Gambacciani, *op. cit.*, 704. In giurisprudenza, su prestazioni scorporabili e indicazione di Ccnl plurimi per un caso di attività differenti da quelle principali oggetto dell'appalto per una soglia pari o superiore al 30%, con conseguente lacuna della disciplina di gara suscettibile di etero integrazione, cfr. Tar Veneto 23.4.2026, n. 897; *contra* Tar Veneto 1.6.2026, n. 1232, in fattispecie in cui la prestazione secondaria si attestava su una soglia del 21% dell'importo complessivo, non applicandosi pertanto l'art. 11, comma 2-*bis*.

consente di risalire all'effettiva equivalenza del contratto collettivo indicato dall'operatore economico in un duplice modo: *i)* o attraverso la cd. "presunzione di equivalenza", accertabile sulla base di taluni parametri codificati dallo stesso legislatore; *ii)* ovvero mediante "l'equivalenza misurata", ricavabile all'esito di un più articolato e complesso processo accertativo, basato sulla comparazione fra le parti economiche e normative dei contratti collettivi a confronto, ossia quello indicato dalla stazione appaltante e quello proposto dall'operatore economico.

2.1. — *La prima tecnica: l'equivalenza presunta (e le sue criticità)* — L'equivalenza presunta integra un profilo di disciplina del tutto innovativo, specificamente introdotto dall'art. 3, comma 1 dell'Allegato I.01.

Si consente, in sostanza, all'operatore economico di dichiarare, in sede di presentazione dell'offerta, che il contratto collettivo, di cui si postula l'applicazione in luogo di quello indicato dalla stazione appaltante, sia equivalente sulla base di una presunzione *iuris et de iure* (15), ricorrendo dei presupposti imperativamente sanciti dalla norma e precisamente: *i)* la sussistenza del requisito riferito ai soggetti stipulanti: il contratto collettivo proposto dall'operatore economico è sottoscritto "congiuntamente" dalle medesime organizzazioni sindacali che hanno siglato il contratto collettivo indicato nel bando dalla stazione appaltante, seppure con organizzazioni datoriali diverse; *ii)* la sussistenza del requisito riferito all'ambito settoriale del contratto collettivo: il quale attiene al medesimo sottosettore di quello indicato in bando, avendo pertanto quale referente il sistema di classificazione dei contratti collettivi di cui all'archivio Cnel; *iii)* infine, la sussistenza della condizione riferita alla tipologia di contratto collettivo: che deve essere corrispondente "alla dimensione o alla natura giuridica dell'impresa".

La tecnica utilizzata ha suscitato non poche perplessità fra i commentatori.

Anzitutto, in ordine al primo requisito, si discute del "chi" debba concorrere a sottoscrivere il contratto collettivo presuntivamente equivalente, dato l'utilizzo dell'avverbio congiuntamente. È emersa sul punto una lettura avversa alla logica unanimista (16), che però contrasta con il dato testuale,

(15) Il carattere assoluto della presunzione si desume dal tenore letterale della disposizione: si vd. anche M. Gambacciani, *op. cit.*, 710. Nel senso che meglio avrebbe fatto il legislatore a prevedere la presunzione *iuris tantum*, vincibile mediante prova contraria cfr. R.D. Costa, *Contratti pubblici e clausole sociali dopo il d.lgs. n. 209 del 2024*, in *DML*, 2025, 158.

(16) Cfr. P. Passalacqua, *I contratti collettivi negli appalti pubblici dopo il decreto correttivo al codice*, in *ADL*, 2025, 188 ss.; *contra* G. Calvellini, *Arriva il correttivo al codice dei contratti pubblici: si rafforza l'argine al* dumping *contrattuale*, in *D&L Flash*, 2025, 9.

evidentemente voluto dal "decreto correttivo", potendosi al più escludersi dal novero dei sindacati firmatari solo quelli non dotati di rappresentatività (17).

Sicuramente di maggior spessore appare la problematica che concerne il richiamo alla «dimensione o natura giuridica» dell'operatore economico che prende parte alla procedura di gara (Pmi; società cooperative; imprese artigianali), unitamente all'altro requisito, quello cioè della sottoscrizione da parte di organizzazioni datoriali diverse da quelle firmatarie del contratto *leader*, e possibilmente "minori". Ciò può condurre infatti a ritenere presuntivamente equivalenti contratti collettivi le cui condizioni economico-normative si distanziano (e in modo non necessariamente marginale) da quelle del contratto collettivo *leader* indicato nel bando di gara, con il rischio di un *dumping* "di ritorno" improvvidamente avallato dal legislatore (18).

Allo stato, quel che è certo è che gli operatori economici che siano sprovvisti, *ab origine* o per vicende societarie sopravvenute, del requisito giuridico-dimensionale richiesto dalla norma di legge, non possano avvalersi della dichiarazione di equivalenza presunta. Paradigmatica la fattispecie di un'azienda che, nata come artigianale, aveva perso, in corso di tempo, tale requisito a seguito dell'aumento del numero dei dipendenti con conseguente superamento dei limiti dimensioni di cui all'art. 4, l. n. 443/1985 ed emergendo tale modifica di *status* dalla visura camerale (19): il Tar Lombardia, nel confer-

(17) A proposito di Ccnl sottoscritti da organizzazioni sindacali dotate di incerta rappresentatività, cfr. Tar Sardegna 14.4.2026, n. 655, che ravvisa l'equivalenza presunta fra il Ccnl Industria Metalmeccanica – Installazioni impianti (codice Cnel C064) indicato dalla stazione appaltante nel bando di gara e il Ccnl Industria Metalmeccanica – Artigianato (codice Cnel C049) indicato dall'operatore economico, data la identità delle organizzazioni sindacali firmatarie (invero non confederali: Confsal e Fesica), nonché l'identità del sottosettore contrattuale e la accertata dimensione "artigianale" dell'aggiudicataria. Nel senso, invece, di escludere l'equivalenza presunta in una fattispecie di raffronto fra il Ccnl Cooperative sociali sottoscritto, dal lato dei lavoratori, dalle confederazioni sindacali rappresentative (codice T 151) e il Ccnl Cooperative sociali firmato da Fesica e Confsal (codice Cnel T149) per carenza del presupposto di cui all'art. 3, comma 1, prima parte dell'Allegato I.01 – con conseguente appartenenza dei due contratti «a famiglie contrattuali diverse» si vd. Tar Lombardia 5.5.2026, n. 2179.

(18) In tal senso R.D. Costa, *Contratti pubblici e clausole*, *op. cit.*, 157; R.D. Costa, *Contratti pubblici e diritti*, *op. cit.*, 78-79; si vd. anche A. Bellavista, *op. cit.*, 149-150; O. Razzolini, *Gli appalti pubblici e lo sfruttamento del lavoro: spunti a partire dalle inchieste della Procura milanese*, in M. D'Onghia, M. Trimarchi, F. Di Noia (a cura di), *op. cit.*,179-180; nonché E. Caruso, *op. cit.*, 73, il quale evidenza il carattere meccanico della presunzione di equivalenza, rispondente a una logica di certezza per l'autorità amministrativa, ma gravido al contempo di non irrilevanti limiti applicativi.

(19) Su cui A. Bellavista, *op. cit.*, 150.

mare il parere negativo reso dall'Anac con Delibera 5 febbraio 2025, n. 32, ha evidenziato che si tratta di dare concretezza applicativa a un principio di carattere più generale per il quale l'operatore economico non può avvalersi di particolari tutele o benefici in ragione di una qualifica soggettiva che effettivamente non gli pertenga (20).

Altra presunzione di equivalenza ricorre nella contrattualistica degli appalti in edilizia: in tal caso è lo stesso legislatore delegato, con disposizione di estremo dettaglio (art. 3, comma 2 dell'Allegato), a indicare, attraverso codice unico alfanumerico, i contratti collettivi relativi a quel comparto merceologico ritenuti reciprocamente equivalenti (21). La formulazione non presenta le criticità evidenziate per il primo criterio in quanto, in coerenza con la "peculiarità del settore", il legislatore si limita effettivamente a recepire un dato da tempo emergente nella dinamica delle relazioni sindacali (22).

2.2. — *La seconda tecnica: l'equivalenza mediante misurazione comparativa delle tutele economiche e normative (e le sue criticità)* — Al di fuori del raggio di applicazione della fattispecie analizzata *supra*, l'art. 4, comma 1 dell'Allegato I.01 dispone che l'operatore economico può individuare nell'offerta un contratto collettivo di altra natura, e dunque senza limitazioni di tipo soggettivo e oggettivo, le cui tutele debbono risultare equivalenti all'esito di una duplice e convergente valutazione: *a)* di "equivalenza economica", per cui occorre che il contratto collettivo rechi tutele retributive complessivamente equiparabili

(20) Si vd. Tar Lombardia 8.6.2026, n. 2957.

(21) Dispone la norma che «per gli appalti relativi al settore dell'edilizia, si considerano equivalenti i contratti collettivi di lavoro identificati mediante codice unico alfanumerico Cnel/Inps F012, F015, F018»: per un caso di applicazione della presunzione di equivalenza relativa ai contratti collettivi dell'edilizia cfr. Tar Molise 31.12.2025, n. 405, il quale precisa che "avendo il disciplinare indicato tre Ccnl indifferentemente applicabili ai fini dell'esecuzione dell'appalto, alcuna specifica indicazione di uno suddetti tre avrebbe dovuto essere fornita nella domanda di partecipazione"; in senso conforme, la quasi coeva sentenza del Tar Molise 5.1.2026, n. 11. Va sottolineato come l'indicazione da parte dell'operatore economico di un contratto collettivo nazionale *leader*, insistente su un ambito settoriale diverso rispetto al Ccnl indicato dalla stazione appaltante, non possa in alcun modo costituire indice di presunta equivalenza, rientrandosi nella successiva fattispecie dell'equivalenza "misurabile"; in tal senso Tar Piemonte 18.12.2024, n. 524 e 18.4.2025, n. 689. Altra fattispecie interessante è quella analizzata da Tar Lombardia 12.5.2025, n. 1635, che ha escluso dalla gara il concorrente che aveva "offerto" il medesimo Ccnl richiesto dalla stazione appaltante, ma nel testo (del 2018) antecedente al rinnovo del 2024, ravvisandosi difformità tali da escludere una valutazione in termini di equivalenza.

(22) Cfr. in tal senso R.D. Costa, *Contratti pubblici e diritti*, *op. cit.*, 79 (anche nota 107).

a quelle di cui al contratto collettivo indicato nel bando di gara o nell'invito; *b*) di "equivalenza normativa", per cui è necessario che il contratto collettivo assicuri condizioni di lavoro significativamente equiparabili a quelle di cui al contratto collettivo indicato nel bando di gara o nell'invito.

È il caso di rammentare che sulla "misurazione dell'equivalenza" si era molto spesa l'Anac già nella prima versione della Relazione di accompagnamento al Bando-tipo n. 1/2023, successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 36 del 2023 (23). Ed effettivamente le disposizioni dell'Allegato I.01 riprendono *magna pars* della Relazione.

Alla stregua dell'art. 4, comma 4 dell'Allegato I.01, l'equivalenza economica si configura allorquando «il valore economico complessivo delle componenti fisse della retribuzione globale annua di cui al comma 2 risulta almeno pari a quello del contratto collettivo di lavoro indicato nel bando di gara o nell'invito». Il comma 2 specifica che «le componenti fisse della retribuzione globale annua» da prendersi in considerazione sono le seguenti: «retribuzione tabellare annuale; indennità di contingenza; elemento distinto della retribuzione (edr); eventuali mensilità aggiuntive; eventuali ulteriori indennità previste».

Ai sensi dell'art. 4, comma 3 dell'Allegato I.01, l'equivalenza normativa è invece misurata sulla base di alcuni parametri che impingono sui seguenti istituti del rapporto di lavoro: *a*) lavoro supplementare; *b*) clausole relative al tempo parziale; *c*) disciplina del lavoro straordinario, con particolare riferimento ai limiti massimi; *d*) disciplina compensativa delle festività soppresse; *e*) durata del periodo di prova; *f*) durata del preavviso; *g*) durata del periodo di comporto in ipotesi di malattia e infortunio; *h*) disciplina di malattia e infortunio, con particolare riguardo alle eventuali integrazione delle indennità; *i*) disciplina relativa alla maternità e alle indennità per astensione obbligatoria e fruizione di congedi parentali; *l*) monte ore di permessi retribuiti; *m*) disciplina della bilateralità; *n*) obblighi di denunzia agli enti previdenziali, inclusa la cassa edile, assicurativi e antinfortunistici, inclusa la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro; *o*) previdenza integrativa; *p*) sanità integrativa.

Si tratta complessivamente di quattordici istituti contrattuali (ma in un paio di casi la regolazione è di matrice legale, come per le materie di cui alla lettera n), sui quali l'Allegato I.01, in continuità con le indicazioni racchiuse nella Relazione di accompagnamento al Bando-tipo, consente, all'art. 4, comma 4, ultima parte, degli «scostamenti marginali». Senza però definire

(23) Su cui F. Di Noia, *Le clausole sociali nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici: conferme ed evoluzioni del modello di tutela*, in *LPO*, 2023, 611 ss.

direttamente né la nozione, né la procedura per accertare l'entità degli scostamenti, tutti aspetti sui quali, stante l'art. 4, comma 5 dell'Allegato I.01, si rinvia a un Decreto interministeriale (da adottarsi di concerto fra il ministero del Lavoro e il ministero delle Infrastrutture e Trasporti) recante Linee guida «per la determinazione delle modalità di attestazione dell'equivalenza delle tutele […] e per la valutazione degli scostamenti che, in ragione del numero di parametri interessati, possono essere considerati marginali dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti».

Orbene, sull'equivalenza misurata, gli aspetti di criticità sono davvero molteplici e vale la pena provare ad enumerarli (24), facendo ove possibile leva sugli orientamenti giurisprudenziali venutasi a formare sino a questo punto.

a) Per quanto concerne l'equivalenza economica, essa riposa su una disposizione di legge che, ad avviso dei più, non susciterebbe particolari rovelli interpretativi (25). Il legislatore dichiara infatti di considerare equivalente il contratto collettivo nazionale, "offerto" dall'operatore economico, recante un trattamento economico riferito a quelle voci della parte fissa della retribuzione globale annua il cui complessivo ammontare eguagli il trattamento

(24) Cfr. sin d'ora, peraltro, F. Martini, *Il principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore negli appalti pubblici. Prospettive, criticità e contraddizioni delle nuove funzioni della legge di gara*, in *Diritto Amministrativo*, 2024, 1091, per la quale «l'applicazione della disposizione in concreto comporta l'onere di una *probatio diabolica*. Il confronto di tutte le condizioni economiche e normative dei contratti è praticamente impossibile per un RUP».

(25) Cfr. per tutti A. Bellavista, *op. cit.*, 151, che qualifica l'equivalenza economica come il prodotto di una «mera procedura di carattere matematico». Fermo quanto si dirà in seguito, il disallineamento fra i sistemi contrattuali di inquadramento professionale rende a monte già improba una corretta comparazione fra le tutele economiche, costringendo infatti gli operatori economici (e la stazione appaltante in sede di verifica della dichiarazione di equivalenza) a una preliminare operazione di "standardizzazione" dei profili professionali, anche in base alle caratteristiche dell'appalto, in modo da creare termini di confronto quanto più omogenei, con conseguenti riflessi sul piano della quantificazione dei trattamenti retributivi: si vd. ancora A. Bellavista, *op. cit.*, 153; nonché O. Razzolini, *op. cit.*, 177; M. Gambacciani, *op. cit.*, 713. Il profilo è certamente problematico, al punto che la stessa Anac, nella Relazione di accompagnamento al Bando-tipo n. 1/2023 (nella versione aggiornata alla Delibera n. 148/2026) dispone come segue: «affinché la valutazione dell'equivalenza delle tutele garantite dal diverso Ccnl indicato dall'operatore economico non dia risultati fallaci, si raccomanda alle stazioni appaltanti di raffrontare figure professionali omogenee, tenendo in considerazione da un lato le figure professionali impiegate dall'operatore economico uscente oggetto di assorbimento e le altre eventuali figure professionali richieste dalla stazione appaltante e indicate nel Capitolato tecnico e, dall'altro, le figure professionali, assorbite o nuove, effettivamente impiegate nell'esecuzione dell'appalto».

economico disciplinato, per le medesime voci, dal contratto collettivo individuato dalla stazione appaltante.

Se tuttavia è vero che il precipitato del concetto di equivalenza economica non può essere rappresentato dalla perfetta identità fra le parti economiche di due contratti collettivi, anche in ragione del fatto che questi, in natura, non possono essere per l'appunto uguali (26), l'interpretazione del dato normativo spinge a ritenere plausibile una valutazione in termini di "equivalenza complessiva", nel senso cioè di considerarsi ammissibili scostamenti su alcune voci, ma compensati *aliunde*. Interpretazione, questa, che appare del resto non sganciata dal dato testuale che, come detto, predica appunto la parità di trattamento economico ma sulla base del valore complessivo delle sue componenti.

Tale chiave di lettura finisce in verità per spostare il problema più avanti. Nella logica del bilanciamento fra tutele lavoristiche e libera concorrenza, è plausibile (anche alla luce dei principi di massima partecipazione e di *par condicio* fra gli operatori economici, oltre che con quello di risultato *ex* art. 1, d.lgs. n. 36/2023), perorare un concetto di equivalenza economica fra contratti collettivi riferito esclusivamente alle voci menzionate dall'Allegato I.01 (27)? Non potrebbe cioè l'operatore economico partecipare utilmente alla gara, adducendo la corresponsione di voci retributive derivanti da accordi aziendali incrementali o addirittura di trattamenti individuali di miglior favore, come nel caso della corresponsione di superminimi aziendali in busta paga (28)? Può in principio escludersi che queste voci concorrano a determinare una sorta di "equivalenza funzionale" delle tutele economiche, non dissimile da quella alla quale la giurisprudenza amministrativa riconosce

(26) In tal senso si vd. ancora Anac, Relazione di accompagnamento al Bando-tipo n. 1/2023 (nella versione aggiornata alla Delibera n. 148/2026), 23 («premesso che sono rari i casi in cui due contratti presentano esattamente lo stesso articolato […]») nonché la giurisprudenza amministrativa ampiamente cit. *infra* par. 2.3.

(27) E ciò al netto delle incertezze suscitate dal rinvio alle «eventuali ulteriori indennità previste», per le quali andrebbero selezionate, contratto per contratto, quelle che costituiscono voci fisse della retribuzione globale annua: si vd. in tal senso I. Pitingolo, F. Vaccarino, *Equivalenza tra Ccnl: correttivo al Codice e orientamenti giurisprudenziali, in attesa dei chiarimenti ministeriali*, in *lexitalia.it*, 2025; per qualche notazione, pur a partire dalla lettura del d.lgs. n. 62/2026 (conv. in l. n. 112/2026) si vd. S. Spattini, *La misura del salario giusto: le componenti del trattamento economico complessivo*, in *Boll. Adapt*, 2026, n. 26.

(28) Suggestioni sul punto in M. Giaconi, *Il nuovo codice e le tutele sociali dal punto di vista del giuslavorista. Verso un appalto pubblico socialmente sostenibile?*, in *RGL*, 2024, I, 66; si vd. anche G. Ceneri, *Codice dei contratti pubblici: equivalenza delle tutele contrattuali collettive*, in *DPL*, 2025; L. Barbieri, L. Mariani, *Contratti pubblici e dichiarazione di equivalenza: profili di criticità*, in *Il Sole24ore NT+ Lavoro*, 17.3.2025; da ultimo M. Gambacciani, *op. cit.*, 716.

cittadinanza giuridica in relazione al "prodotto" o ai "prodotti" che, pur non identici a quelli richiesti dal bando di gara, siano comunque ritenuti appunto dinamicamente equivalenti, con il solo limite del divieto di *aliud pro alio* (29)?

Il rilevo è tutt'altro che formale, visto che non sono poche le procedure di gara in cui l'operatore economico, a fronte di scostamenti anche non marginali fra le voci retributive di cui ai Ccnl a raffronto, si impegna all'applicazione di una sorta di "premio di armonizzazione", in genere consistente nell'applicazione di superminimi collettivi o individuali.

Ne è scaturito un non irrilevante contenzioso dinanzi ai giudici amministrativi, sfociato in alcune sentenze favorevoli alla computabilità del superminimo come elemento di compensazione delle differenze fra la parte economica del Ccnl di cui al bando di gara rispetto a quella di altro Ccnl indicato dall'operatore economico in sede di offerta (30).

Tale soluzione è stata tuttavia confutata da un contrapposto orientamento dei Tribunali amministrativi (31), invero divenuto progressivamente maggioritario, imperniato su alcuni ricorrenti argomenti: 1) *in primis*, che l'interpretazione preferibile delle disposizioni di legge in tema di equivalenza fa propendere per uno schema logico e normativo entro il quale il raffronto vada operato fra i "contenitori" prima che fra i "contenuti" (32): di conseguenza, la comparazione va condotta entro lo stretto perimetro delle tutele riconducibili alle previsioni del contratto collettivo nazionale di lavoro, escludendosi pertanto i superminimi, e ciò a prescindere dalla fonte di determinazione (contratto collettivo aziendale o erogazione individuale); 2) che nel trattamento economico contrattuale il superminimo non possa computarsi rappresentando «per definizione, una parte accessoria della retribuzione, che va ad aggiungersi ai minimi tabellari individuati dal contratto collettivo» (33); 3) che si tratta di voce peraltro non solo variabile ma anche del tutto eventuale, allorché per esempio sia destinata ad essere riassorbita negli

(29) In tal senso cfr. Cons. Stato 2.7.2025, n. 5706; Tar Sicilia 20.6.2026, n. 1847. Sul principio di equivalenza in riferimento ai prodotti si vd. ampiamente S. Bonatti, *Il principio di equivalenza negli appalti pubblici: equivalenza non sempre equivalente? Spunti per una riflessione*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2024, 17 ss. Sul parallelismo proposto fra equivalenza delle tutele lavorative ed equivalenza fra prodotti riferimenti anche in M. Giaconi, *op. cit.*, 63.

(30) Cfr. Tar Emilia 9.6.2025, n. 635. Tar Campania 30.10.2025, n. 7073.

(31) In tal senso Tar Puglia 5.11.2025, n. 1461; Tar Lombardia 26.11.2025, n. 3845; Tar Lazio 11.12.2025, n. 22443; Tar Emilia-Romagna 20.2.2026, n. 325; Tar Lazio 5.5.2026, n. 8325; Tar Lazio 8.5.2026, n. 8560; Tar Lombardia 29.6.2026, n. 3414.

(32) Cfr. Cons. Stato 5.5.2026, n. 3476.

(33) Cfr. Tar Lazio 18.6.2025, n. 12007.

incrementi tabellari intervenuti in sede di rinnovo, ovvero del tutto depennata, a seguito di determinazione unilaterale del datore di lavoro, dal prospetto paga.

Alcune recenti pronunzie del Consiglio di Stato hanno recisamente confermato l'orientamento restrittivo dei giudici amministrativi di primo grado, validando la radicale esclusione del superminimo dalle voci del trattamento economico computabili ai fini della dichiarazione di equivalenza, senza che peraltro possa farsi differenza, al riguardo, fra superminimo erogato individualmente dal datore di lavoro e quello di matrice collettiva aziendale (34). Tali pronunzie pongono al momento, sulla questione, una vera e propria pietra tombale (35).

b) Le criticità non sono minori in punto di equivalenza del trattamento normativo.

Preliminarmente, si segnala che, nelle more dell'adozione del Decreto interministeriale, il ministero delle Infrastrutture e Trasporti, con Parere del 3 giugno 2025, ha confermato le indicazioni fornite da Anac nella Relazione di accompagnamento al Bando-tipo n. 1/2023, secondo cui lo scostamento, in rapporto all'elenco di cui all'Allegato I.01 e precedentemente enumerato (si vd. *supra* par. 2.2), è consentito su due istituti normativi.

In disparte il tema, pur non irrilevante, della parzialità di siffatto elenco (36), che tralascia alcuni istituti di non secondaria importanza sotto il profilo della tutela delle condizioni di lavoro, valorizzandone altri probabilmente meno strategici (37), il primo ordine di criticità riguarda la discutibile pretesa di mettere a confronto quattordici istituti della parte normativa come se ognuno di questi configurasse un *unicum* atomisticamente comparabile, risultando sufficiente mettere a confronto i testi contrattuali e le singole, pertinenti clausole, per addivenire a un giudizio di equivalenza o meno.

(34) Oltre al già menzionato Cons. Stato 5.5.2026, n. 3476, si vd. anche Cons. Stato 24.4.2026, n. 3209; 4.5.2026, n. 3465; 19.6.2026, n. 4935. Per una prima riflessione sull'impatto di questa giurisprudenza si vd. D. Sabatino, *Appalti pubblici, confronto solo tra Ccnl senza superminimo*, in *Norme&TributiPlus - Il Sole24Ore*, 25.6.2026.

(35) Non unanimamente condiviso dai commentatori: in senso favorevole infatti si vd. M. Tiraboschi, *Superminimi ed equivalenza economica dei contratti collettivi degli appalti pubblici: note critiche su Tar Campania 30 ottobre 2025, n. 7073*, in *DRI*, 2025, 1142 ss.; G. Benincasa, *Contratti pubblici e lavoro: alcuni rilievi a margine della Relazione Anac 2025*, in *Boll. Adapt*, 2026, n. 16; A.A. Scelsi, *op. cit.*, 294; *contra* G. Piglialarmi, *Appalti pubblici e autonomia collettiva: oltre l'equivalenza, l'opportunità di rivedere i campi di applicazione dei contratti collettivi*, in *DRI*, 2025, 1129; A. Farruggio, *Ccnl e superminimo contrattuale*, in *LexItalia.it*, 24.2.2026.

(36) Su cui si vd. *infra*, par. 4.

(37) Cfr. ancora M. Giaconi, *op. cit.*, 65.

Laddove, invece, è palese che la regolazione delle condizioni di lavoro nei contratti collettivi rappresenta il prodotto di un'attività negoziale "dinamica", che riflette le specificità del settore merceologico, con la conseguente e inevitabile articolazione della parte normativa del contratto collettivo e degli istituti ivi disciplinati (38). Sicché, il medesimo istituto – attraverso sfumature regolative di varia natura – può essere disciplinato *in melius* sotto un certo profilo, ma *in peius* sotto un altro, rendendo oggettivamente difficile, e talora impossibile, un esito comparativo "secco".

Si pensi, paradigmaticamente, alla fattispecie sottoposta al giudizio di Tar Toscana 3.2.2025, n. 173 – la cui sentenza è stata confermata da Cons. Stato 2.12.2025, n. 9484 – in riferimento alla mancata equivalenza fra due contratti collettivi in ragione della diversa disciplina delle festività non soppresse e dei permessi retribuiti: il collegio ha infatti ritenuto complessivamente equivalenti le tutele, proprio perché il mancato (o meno favorevole) riconoscimento di quegli istituti (nel Ccnl igiene ambientale in confronto al Ccnl logistica e trasporti) era compensato dal minor orario di lavoro (38 ore settimanali contro 39) applicato dal primo contratto collettivo rispetto al secondo. Una modalità di valutazione, questa, che tiene ragionevolmente conto della differente strutturazione della parte normativa del contratto collettivo (in punto di regolazione complessiva del tempo di lavoro e dei riposi), ma che appare non facilmente compatibile con il rigido assetto normativo oggi vigente.

A ciò si aggiunga che è pressoché certo che l'elenco rinvia a un giudizio di comparazione fra istituti, taluni dei quali possono risultare irrilevanti in riferimento all'esecuzione di un determinato appalto, perché non funzionali all'organizzazione del lavoro nel contesto di quest'ultimo (39).

Last but not least, gli istituti della parte normativa sono "soppesati" in termini esclusivamente quantitativi, laddove sovente essi non posseggono la medesima valenza qualitativa. La sanità e la previdenza integrativa (istituti del cd. *welfare* contrattuale), solo per fare un esempio, sono normalmente regolati nei contratti collettivi siglati dalle organizzazioni sindacali e datoriali maggiormente rappresentative e assai meno nei contratti collettivi "minori". E ugualmente potrebbe dirsi per altri istituti della parte normativa del contratto. Sarebbe auspicabile, pertanto, che un eventuale Decreto interministeriale (l'eventualità è suggerita dal fatto che i termini per l'adozione sono ampiamente scaduti e sussiste pertanto il rischio che non venga in concreto

(38) Così sostanzialmente A. Genovesi, *Perché la questione dell'equivalenza tra Ccnl (prevista dal Codice Appalti) è strategica*, in *Il diario del lavoro*, 22.5.2025.

(39) Cfr. in tal senso L. Barbieri, L. Mariani, *op. cit.*

adottato) (40) in sede di definizione degli "scostamenti", non si attestasse su valutazioni asettiche degli istituti implementando un metodo di confronto meramente numerico, elaborando per contro una griglia in cui il valore dei singoli istituti possa risultare variabile in ragione dell'incidenza qualitativa degli stessi. Con l'inevitabile conseguenza di superare, in ultima analisi, la logica aritmetica sinora fatta propria prima dall'Anac e, più di recente, dal ministero delle Infrastrutture e Trasporti, come si è in precedenza rilevato.

Diversa riflessione merita il comma 6 dell'art. 4 dell'Allegato I.01, che introduce limiti alla "scelta" del contratto collettivo equivalente sulla base di un giudizio di misurazione, nell'ipotesi in cui discipline settoriali prevedano vincoli regolativi specifici. Norma che va letta avendo segnatamente riguardo a quegli ambiti settoriali ove il legislatore ha già previsto che il contratto da applicare sia quello siglato dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative: si pensi, anche per la rilevanza che questi soggetti datoriali assumono nel sistema degli appalti, alle cooperative di cui alla l. n. 142/2001 (qui il riferimento è peraltro al solo trattamento retributivo) e alle cooperative sociali di cui al d.lgs. n. 117/2017 in materia di disciplina del Terzo Settore (ove il richiamo al contratto collettivo *leader* riguarda anche la regolazione del trattamento normativo).

2.3. — *Un approccio funzionale al superamento delle criticità: la tesi dell'equivalenza complessiva/sostanziale nella giurisprudenza amministrativa* — In attesa del decreto ministeriale – che, come detto, potrebbe non vedere mai la luce – e a fronte di un quadro normativo certamente incline a incrementare le tutele per i lavoratori coinvolti nell'esecuzione dell'appalto, ma al contempo gravido di aspetti di criticità esegetica e applicativa (alcuni dei quali ampiamente evidenziati in precedenza), v'è da chiedersi se non sia possibile trarre dalla densa giurisprudenza amministrativa formatasi sull'art. 11 (e disposizioni collegate) del nuovo Codice dei contratti pubblici elementi che consentano di trovare un ragionevole punto di ricaduta del dibattito, ossia un "approccio applicativo" che funga anche da "bussola" per le pubbliche amministrazioni nella pratica applicazione del principio di equivalenza delle tutele.

Il dato di partenza è rappresentato dall'oggettiva impossibilità, già prima evidenziata, per il Ccnl invocato dall'operatore economico in alternativa a quello prescelto dalla stazione appaltante di rivelarsi pienamente sovrappo-

(40) Il decreto andava infatti approvato entro il 31 marzo 2025: al riguardo si vd. la nota critica di Cgil, *Appalti, scaduti termini decreto su equivalenze Ccnl. Ora rischio caos per incompetenza Governo*, al sito https://www.cgil.it/ufficio-stampa/appalti-cgil-scaduti-termini-decreto-su-equivalenze-ccnl-ora-rischio-caos-per-incompetenza-governo-xcc7xpcw.

nibile a quest'ultimo. La questione – che inferisce appunto l'immanente "difformità" fra contratti collettivi nazionali di lavoro in un sistema, come quello italiano, fortemente articolato e pluralista – è emerso nella giurisprudenza amministrativa in modo molto più netto di quanto normalmente la stessa dottrina tenda a registrare.

Già la nota pronunzia del Tar Lombardia 12 marzo 2024, n. 89, ha sostenuto che, pur essendo indubbio che l'art. 11 del nuovo Codice dei contratti pubblici intenda evitare l'applicazione di un Ccnl che comporti tutele economiche e normative inferiori a quelle richieste dalla stazione appaltante, tuttavia «la suddetta norma determina certamente una limitazione della libertà di organizzazione aziendale» e dunque «non può essere interpretata in senso eccessivamente restrittivo, in quanto occorre evitare di introdurre freni non necessari alla concorrenza e al principio di massima partecipazione». Ne deriva che «un'impresa possa mantenere il proprio Ccnl» purché «secondo una valutazione complessiva (giuridica ed economica) il trattamento dei lavoratori impiegati in tale gara non sia deteriore rispetto a quello dei Ccnl individuati dalla stazione appaltante».

Sempre il Tar Lombardia, con sentenza 1° ottobre 2024, n. 773, ha ulteriormente precisato che «l'equivalenza dei Ccnl non richiede la parità di retribuzione. Una simile condizione sarebbe impossibile data la varietà di contenuti normalmente osservabile nei diversi settori della contrattazione collettiva e anche discriminatoria, avendo quale risultato l'imposizione dei soli Ccnl presi come riferimento negli atti di gara», il che «determinerebbe effetti anticoncorrenziali, deprimendo la partecipazione».

Siffatta linea interpretativa è stata ribadita da qualche pronunzia di primo grado (41), sino alla sua "consacrazione" ad opera di Consiglio di Stato 2 dicembre 2025, n. 9484. In quella pronunzia, il Supremo Collegio ha evidenziato che il giudizio di equivalenza delle tutele va opportunamente formulato non sulla base di una aritmetica valutazione del «numero degli scostamenti individuati», ma in relazione al «loro effettivo rilievo» e considerando «l'esame complessivo delle tutele assicurate», dal quale si desuma che «il trattamento dei lavoratori impiegati in tale gara non sia eccessivamente inferiore a quello dei Ccnl individuati dalla stazione appaltante».

Tale interpretazione è sostenuta dal Supremo Collegio anche in ragione del richiamo operato dal quarto comma dell'art. 11 al giudizio di congruità/anomalia dell'offerta ai sensi dell'art. 110 del Codice dei contratti pubblici. Infatti – si rileva – è costante in giurisprudenza la tesi per cui «anche in relazione al confronto comparativo dei Ccnl» il sindacato del giudice

(41) Cfr. Tar Piemonte 28.11.2024, n. 1249; Tar Toscana 3.2.2025, n. 173.

amministrativo deve riguardare solo quegli scostamenti particolarmente evidenti e macroscopici, i quali non si riscontrano ove la stazione appaltante abbia formulato un «giudizio complessivo e sintetico, e non parcellizzato e atomistico» in cui siano nell'insieme valorizzate «le singole voci di cui si compone il Ccnl indicato in sede di presentazione dell'offerta al fine di verificare se, al di là di singoli ed episodici scostamenti, sia comunque complessivamente in grado di garantire un livello di tutela equivalente (anche, eventualmente, all'esito di compensazioni fra singole divergenti componenti) a quello offerto dal Ccnl indicato negli atti di gara».

La tesi è stata invero condivisa da una parte significativa della giurisprudenza amministrativa successiva al Consiglio di Stato.

È il caso di Tar Marche 17 gennaio 2026, n. 51, il quale rileva come «l'art. 11 del nuovo Codice dei contratti pubblici non preclude agli operatori economici di applicare un contratto collettivo diverso rispetto a quello indicato dalla stazione appaltante, ma è necessario che vengano fornite garanzie di equivalenza delle tutele offerte ai propri dipendenti». Tuttavia, avverte il Collegio, «tale dichiarazione di equivalenza non significa identità delle condizioni e prestazioni contrattuali, altrimenti ciò vorrebbe dire richiedere il medesimo Ccnl».

La tesi della equivalenza sostanziale/complessiva è stata fatta propria anche da Tar Piemonte 30 gennaio 2026, n. 170, per il quale l'equivalenza delle tutele non si desume dal numero degli scostamenti presuntivamente individuati, bensì dalla valutazione del loro effettivo rilievo e dall'esame complessivo delle tutele assicurate, sicché «residua in capo alla stazione appaltante il potere tecnico-discrezionale di valutare in concreto gli scostamenti rilevati e di concludere se il livello di tutela garantito dai due Ccnl sia nel suo complesso equivalente».

Analogamente, Tar Sicilia 3 febbraio 2026, n. 334 ritiene che l'applicazione di un Ccnl da parte dell'operatore economico viola il principio di equivalenza delle tutele solo laddove sia comprovato che gli scostamenti rispetto a quello indicato negli atti di gara siano effettivamente «significativi e sostanziali», non sussistendo, nella fattispecie sottoposta al giudizio del Tribunale amministrativo, «concreti elementi di scostamento idonei a dimostrare la non equivalenza sostanziale tra i trattamenti discendenti dall'applicazione dei due diversi Ccnl».

Infine, preme menzionare Tar Lazio 19 marzo 2026, n. 259, che dichiara di condividere l'orientamento giurisprudenziale secondo cui «il giudizio di equivalenza *de quo* non possa essere ridotto a un mero conteggio di differenze, ma debba essere svolto su un piano complessivo, secondo una logica che coinvolga tanto gli aspetti giuridici quanto quelli economici e che è

sostanzialmente analoga a quella che governa la verifica di congruità dell'offerta» (42).

Va precisato che la "sostenibilità" della tesi che perora l'equivalenza sostanziale/complessiva non è minata dall'ormai evidente prevalenza dell'orientamento contrario alla computabilità del superminimo (individuale o collettivo) a fini del giudizio di equivalenza della parte economica (43). Si tratta, infatti, di corroborare una diversa impostazione: e cioè che la "impossibile identità" fra Ccnl rende indispensabile un'interpretazione logicamente e strutturalmente funzionale a consentire la comparazione fra entità contrattuali non simmetricamente sovrapponibili, facendo ricorso a un approccio che, attraverso strumenti differenti ("compensazioni" fra istituti retributivi e normativi; accertamento del carattere marginale degli scostamenti; valutazioni di altro tipo che possono rendersi praticabili nel caso concreto) consenta di attestare l'equivalenza in senso sostanziale/complessivo (44).

3. — *Alla ricerca dell'equivalenza: un esercizio di applicazione amministrativa* — Se le riflessioni innanzi formulate lasciano trasparire il grado di complessità sotteso al giudizio di equivalenza, può essere utile, giunti a questo punto, sperimentarne in concreto il funzionamento.

Si condurranno, a tal fine, due differenti test di equivalenza, volti a riprodurre le dinamiche della gara pubblica a partire da due bandi simulati.

L'analisi muove da un dato che, pur privo di dignità statistica, consente di tratteggiare le direttrici dell'esercizio da svolgere: i Ccnl "parametro" sono stati indicati con maggior frequenza, ai sensi dell'art. 11, d.lgs. n. 36/2023, dalle stazioni appaltanti confluite nel campione oggetto di monitoraggio, tra luglio 2023 e dicembre 2024 (45).

(42) Per completezza si segnala in senso adesivo all'orientamento anche Tar Puglia 20.2.2026, n. 233; Tar Umbria 27.5.2026, n. 240.

(43) Su cui si vd. ampiamente *supra*, par. 2.2.

(44) Che è poi la tesi fatta propria da Cons. Stato n. 3476/2026, cit., nel senso di "coniugare" la radicale esclusione del superminimo quale elemento di definizione dell'equivalenza economica con l'accoglimento della logica dell'equivalenza in senso sostanziale/complessivo, anche in ragione del criterio, enunciato dalla legge, della marginalità che «essendo per natura flessibile, consente all'amministrazione di considerare il singolo caso nella specificità che lo connota, apprezzando i vari profili degli scostamenti». In dottrina, in senso dichiaratamente contrario alla tesi dell'equivalenza complessiva R.D. Costa, *Contratti pubblici e diritti dei lavoratori*, *op. cit.*, 83; per contro, M. Gambacciani, *op. cit.*, 716-717, sembra condividerla, per quanto si tratti di una interpretazione che, a suo avviso, introduca «qualche forzatura del testo di legge».

(45) Per la delimitazione del campione oggetto di analisi, si vd. M. Guerini, *Contratti pubblici ed equo trattamento dei lavoratori: riflessioni a margine di un esercizio sull'individuazione del Ccnl applicabile*, in *RGL*, 2025, I, 313 e in questo volume.

Per l'individuazione del Ccnl "sotto esame" si è fatto, invece, ricorso al dato applicativo Uniemens (46), delimitando la ricerca all'interno del medesimo settore/sottosettore del Ccnl indicato dalla stazione appaltante (47). Ne consegue che l'elemento differenziale tra i Ccnl posti di seguito in comparazione si rinviene nella maggiore o minore rappresentatività dei soggetti stipulanti (48).

Tuttavia, preme segnalare che questa non è l'unica possibile traiettoria di analisi: come confermato dai primi riscontri giurisprudenziali (49) non è infatti escluso che l'operatore economico possa applicare Ccnl che ricadono in altri settori/sottosettori. La valutazione di equivalenza pare, d'altronde, aver assorbito anche il criterio della prossimità contenutistica con l'oggetto dell'appalto (50).

Sul piano metodologico, il giudizio di equivalenza si atteggia allo stesso modo anche se il Ccnl proposto dall'operatore non presenta alcuna affinità con l'oggetto dell'attività: è lecito, tuttavia, domandarsi se residuino margini, anche a parità di tutele, per sindacare l'inadeguatezza di un Ccnl avuto riguardo alle professionalità richieste per l'esecuzione dell'appalto (51).

Un'altra questione metodologica che merita di essere affrontata in questa sede attiene alla struttura del giudizio di equivalenza. Malgrado il legislatore sembri alludere a una comparazione "in astratto" tra Ccnl, non può trascu-

(46) Si segnala che il dato della rappresentanza di almeno una delle parti stipulanti al Cnel ha contributo a orientare la scelta del Ccnl "altro" oggetto di comparazione.

(47) Si tratta di quello che M. Faioli, *Contrattazione collettiva "equivalente". Codice degli appalti, precomprensione ermeneutica e scelta di un metodo per comparare le tutele*, in *Federalismi.it*, 2025, 226 definisce lo "scenario 1", cioè una comparazione tra Ccnl di fascia A e di fascia B che insistono sul medesimo settore produttivo. Nello "scenario 2" rientra, invece, la comparazione tra Ccnl di fascia A che, pur insistendo su settori diversi, hanno una certa sovrapposizione di perimetro contrattuale.

(48) Per uno sforzo di comparazione tra Ccnl ricadenti in settori differenti, si rinvia all'analisi condotta da G. Piglialarmi, E. Poiani Landi, *La contrattazione collettiva nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici: problemi e prospettive*, in *DRI*, 2024, 1083 ss.

(49) Si vd. Tar Toscana 3.2.2025, n. 173 (su cui *supra*, par. 2.2) per un giudizio di equivalenza tra Ccnl Igiene ambientale (K351) – K "Aziende di Servizi" e Ccnl Logistica Trasporto merci e spedizioni (I100) – I "Trasporti" indicato nel bando di gara.

(50) Sebbene la giurisprudenza amministrativa, anche dopo l'introduzione dell'art. 11, d.lgs. n. 36/2023, abbia continuato a insistere sulla «corrispondenza, o almeno confrontabilità, tra le mansioni del Ccnl applicato e le lavorazioni oggetto dell'appalto» (Tar Lombardia 1.10.2024, n. 7 con nota di S. Margiotta, *Clausole sociali e giudizio di equivalenza delle tutele previste dai contratti collettivi di lavoro*, in *LG*, 2025, 67 ss.).

(51) Tar Lombardia 28.11.2023, n. 2830 con nota di A.A. Scelsi, *Ccnl "Servizi Fiduciari" e giusto salario. Anche il giudice amministrativo si adegua al nuovo corso della Cassazione*, in *RIDL*, 2024, II, 123.

rarsi la circostanza che molteplici voci (non solo retributive ma anche normative) costituiscono "variabili dipendenti" dal livello di inquadramento.

Se la comparazione richiede l'individuazione del livello di riferimento, ne consegue che essa può condursi:

i. in relazione a tutti i livelli, così da intercettare ogni ipotetica combinazione degli stessi, sebbene tale opzione non consenta di rilevare l'eventuale "affollamento" dei livelli più bassi;

ii. in relazione al solo livello più alto e/o al più basso; anche tale scelta non offre, tuttavia, un'immagine sufficientemente nitida del sistema di inquadramento nel complesso.

In alternativa, è possibile strutturare il giudizio partendo, in concreto, dall'attività appaltata e, dunque, comparando il livello del Ccnl indicato dalla stazione appaltante (su cui quest'ultima basa la determinazione del costo della manodopera), con il corrispondente livello del Ccnl applicato dall'operatore economico. Tale metodo – che consente di "calare" l'analisi nel contesto specifico dell'appalto – si presta alla facile obiezione per cui i sistemi di classificazione del personale sono variegati e, pertanto, non si rinviene perfetta simmetria tra livelli (tanto più se appartenenti a "famiglie" contrattuali diverse).

Per questa ragione si ritiene preferibile procedere alla selezione di un profilo professionale "tipo" (52) nel contesto dell'appalto e, in seguito, alla ricerca della figura prescelta all'interno della classificazione del personale operata dai Ccnl posti in comparazione (53). Tale scelta metodologica – che sarà trasposta nelle simulazioni di seguito riportate – dà luogo a risultati più attendibili ma non riesce a superare il limite intrinseco rappresentato dalla frammentarietà dell'analisi: l'individuazione del profilo professionale di riferimento finisce infatti per giocare un ruolo determinante nel giudizio di equivalenza, in quanto non può escludersi che quest'ultimo – se strutturato su figure professionali diverse – conduca a esiti contrastanti. Per un'indagine a tutto tondo – che

(52) Si tratta di un'impostazione adottata anche da S. Ciucciovino, *La competizione tra contratti collettivo "concorrenti": comparazione dei trattamenti e trasparenza nell'applicazione dei Ccnl*, in S. Ciucciovino, F. Lamberti, D. Fiori, R. Maraga, F. Minotti, L. Torroni (a cura di), *Ccnl e competizione contrattuale nel settore terziario*, Aracne, Roma, 2025, 14 che conduce la comparazione tra Ccnl a partire da alcune figure professionali del terziario; con riferimento agli appalti pubblici, si vd. il rapporto pubblicato dal Cnel: G. Piglialarmi, E. Poiani Landi, *op. cit.*, spec. 18 ss.

(53) Cfr. M. Faioli, *op. cit.*, 227 il quale ritiene opportuno procedere all'individuazione di figure professionali che sussistono trasversalmente nei sistemi di classificazione dei Ccnl selezionati «de quali saranno più coinvolte nella realizzazione dell'attività oggetto dell'appalto».

risponda pienamente alla domanda di equivalenza posta dal legislatore – la stazione appaltante dovrebbe replicare l'analisi con riferimento a tutti i profili professionali presumibilmente richiesti dall'esecuzione dell'appalto. Peraltro, la prospettiva di un'indagine multipla – oltre a rappresentare un fattore di sensibile aggravio della procedura – solleva un'inedita questione di contrasto tra "giudicati": la stazione appaltante è infatti tenuta a formulare un giudizio unitario di equivalenza, anche nell'ipotesi in cui il raffronto effettuato su più profili professionali abbia condotto a esiti eterogenei.

3.1 — "*Prove tecniche" nella metalmeccanica* — Ipotizziamo di avviare una procedura aperta avente ad oggetto l'affidamento del "servizio di manutenzione e riparazione di macchine per ufficio" presso un ente pubblico. La stazione appaltante individua il relativo Cpv a cui corrisponde – seguendo la tabella D3 del "decreto correttivo" – il codice Ateco 33.1 "Riparazione e manutenzione di prodotti in metallo, macchine e apparecchiature". Dunque, con l'ausilio della banca dati del Cnel, perveniamo alla selezione del Ccnl "per i dipendenti dalle aziende metalmeccaniche e della installazione di impianti" (C011), sottoscritto nel 2021 da Federmeccanica, Assistal, Fim Cisl, Fiom Cgil, Uilm Uil e preso a riferimento dalle tabelle ministeriali sul costo del lavoro (d.d. n. 73/2024).

Facciamo il caso che il partecipante alla gara dichiari di applicare il Ccnl "addetti all'industria metalmeccanica privata e alla installazione impianti" (C053) sottoscritto nel 2024 da Conflavoro Pmi, Fesica Confsal e Confsal (54). Si tratta di un Ccnl riconducibile – sulla base della classificazione Cnel – al medesimo codice Ateco e rientrante nel settore C-Meccanici/sottosettore C01 "Metalmeccanica e installazione di impianti", al pari del Ccnl indicato dalla stazione appaltante.

Il test di equivalenza tra i Ccnl sopra menzionati prende il via dalla selezione della figura professionale di riferimento del "manutentore", in quanto caratteristica della metalmeccanica e astrattamente riconducibile all'attività appaltata (55). Il passaggio successivo consta dell'individuazione del livello di riferimento che tradizionalmente ospita i tecnici specializzati: si tratta del livello C3 nel Ccnl Cgil-Cisl-Uil e del livello 3° nel Ccnl Confsal.

(54) Si precisa che le simulazioni di seguito svolte non tengono conto dei rinnovi contrattuali sopravvenuti alla pubblicazione originaria in *RGL*. Ciò malgrado, è interessante notare come il rinnovo del Ccnl C053 del 1.7.2026 abbia ridotto sensibilmente o eliminato completamente le differenze con il Ccnl C011 avuto riguardo a molti degli istituti presi in considerazione dal correttivo e analizzati in questa sede.

(55) Per ragioni di spazio, d'ora in avanti si individueranno i Ccnl con l'indicazione dei sottoscrittori sindacali.

L'analisi si concentra, in primo luogo, sul trattamento economico: il confronto tra il «valore economico complessivo delle componenti fisse della retribuzione globale annua» dei due contratti consegna un lieve differenziale positivo a favore del Ccnl Confsal in termini di retribuzione tabellare annua e mensilità aggiuntive.

Qualche dubbio sorge avuto riguardo alle «eventuali ulteriori indennità previste» (su cui *supra*, nota 21): per esempio, l'indennità di cassa è pari al 6% del minimo tabellare nel Ccnl Cgil-Cisl-Uil (art. 11, tit. IV, sez. IV) mentre si ferma al 5% della paga base nazionale conglobata nel Ccnl Confsal (art. 32). Non è chiaro, peraltro, se possano conteggiarsi anche le indennità di reperibilità e di trasferta: nel caso di specie, il Ccnl Confsal non fissa l'importo di queste ultime (a differenza dell'art. 6, tit. III e dell'art. 7, tit. I, sez. IV, Ccnl Cgil-Cisl-Uil) ma rinvia, per l'indennità di reperibilità, al regolamento aziendale assegnando soltanto un valore minimo e per l'indennità di trasferta, indifferentemente all'accordo sindacale o al regolamento aziendale (artt. 7-*ter* e 45 Ccnl Confsal). Tuttavia, la circostanza che non si tratti di componenti retributive "fisse" milita – non senza qualche profilo di problematicità – a favore della loro esclusione dal computo.

L'indagine si sposta, dunque, sugli istituti riconducibili alle tutele normative, che sollecitano un'analisi più attenta in quanto, generalmente, "*uncountable*". Peraltro, il giudizio di equivalenza normativa si imbatte nella complessa articolazione degli istituti all'interno del singolo Ccnl (su cui *supra*, par. 2.2).

Non potendo procedere all'esame di tutte le voci del "decreto correttivo", si ricorre ad alcuni esempi:

a. disciplina del lavoro supplementare: l'art. 4, lett. *c)*, tit. I, sez. IV, Ccnl Cgil-Cisl-Uil introduce un limite quantitativo al ricorso al lavoro supplementare pari al 50% della normale prestazione annua a tempo parziale e prevede una maggiorazione retributiva onnicomprensiva pari al 10%. Tuttavia, se il limite quantitativo viene superato, la maggiorazione retributiva segna un ulteriore incremento del 10% (arrivando, dunque, al 20%). L'art. 81 Ccnl Confsal non contempla, invece, alcun limite quantitativo e prevede un'unica maggiorazione della retribuzione di fatto pari al 10%;

b. disciplina del lavoro straordinario con particolare riferimento ai limiti massimi: l'art. 7, tit. III, sez. IV, Ccnl Cgil-Cisl-Uil prevede un limite di 200 ore massime annuali mentre l'art. 12 Confsal introduce un tetto massimo di 250 ore annue. Il Ccnl Cgil-Cisl-Uil ammette tuttavia uno sforamento del limite che sale a 250 ore – allineandosi al Ccnl Confsal – nelle imprese con meno di 200 dipendenti o per particolari attività, sfiorando le 260 ore in caso di manutenzione, installazione e montaggi. Anche nel Ccnl Confsal sono consentite deroghe al limite delle 250 ore in determinate circostanze. Per quanto

concerne le maggiorazioni retributive connesse al lavoro straordinario – che avrebbero forse meritato di essere ricomprese tra le voci economiche – non si rilevano scostamenti;

c. periodo di preavviso: entrambi i Ccnl determinano la durata del preavviso in funzione del livello di inquadramento e dell'anzianità di servizio vantata dal lavoratore. Per quanto riguarda il terzo livello, l'art. 1, tit. VIII, sez. IV, Ccnl Cgil-Cisl-Uil riconosce – in relazione a ciascuna fascia di anzianità – un periodo di preavviso leggermente più lungo dell'art. 51 Ccnl Confsal;

d. disciplina dei casi di malattia e infortunio, con particolare riferimento al riconoscimento di eventuali integrazioni delle relative indennità: l'art. 36 Ccnl Confsal prevede un comporto di 180 giorni di malattia continuativa nell'anno solare o nei 36 mesi antecedenti all'ultimo evento in caso di sommatoria mentre l'art. 2, tit. IV, sez. VI, Ccnl Cgil-Cisl-Uil prevede un comporto "breve" che muta in ragione dell'anzianità di servizio e varia da un minimo di 183 giorni ad un massimo di 365 giorni. Nel Ccnl Confsal il comporto raggiunge i 720 giorni con riferimento ai 48 mesi precedenti in caso di malattie di particolare gravità. Per quanto attiene all'importo della relativa indennità, anche in questo caso, il Ccnl Cgil-Cisl-Uil opera una gradazione legata all'anzianità di servizio e alla durata della malattia: per esempio, un lavoratore con 5 anni di anzianità di servizio percepirà il 100% della retribuzione globale per 153 giorni e l'80% per i giorni residui. La situazione muta considerevolmente se si applica il Ccnl Confsal: in forza di quest'ultimo, l'azienda è tenuta a indennizzare fino ad un massimo di 45 giorni di malattia nel corso di un anno di calendario, con percentuali più contenute (dal 60% al 75%). Un discorso a parte meritano le gravi patologie che sono indennizzate da Confsal fino al 100% della retribuzione per un massimo di 180 giorni di calendario nell'anno (art. 37 Ccnl Confsal);

e. permessi annui retribuiti: l'art. 5, tit. III, sez. IV Ccnl Cgil-Cisl-Uil accorda 72 ore di permessi retribuiti (precedentemente riconosciute a titolo di riduzione d'orario) che nel settore siderurgico salgono a 92, mentre l'art. 15 Ccnl Confsal attribuisce al lavoratore sole 16 ore di permessi annue.

È opportuno segnalare, a questo punto, come dall'elenco contenuto nell'Allegato restino escluse una serie di previsioni che – pur essendo parte del trattamento economico e normativo di matrice collettiva e, dunque, rispecchiando l'equilibrio cristallizzato dal prodotto negoziale – non sono prese in considerazione dal legislatore.

Si faccia il caso, con riferimento al trattamento economico, degli scatti di anzianità: l'art. 6, tit. IV, sez. IV Ccnl Cgil-Cisl-Uil prevede un massimo di 5 scatti biennali di importo variabile in rapporto al livello di inquadramento (nel nostro caso, 29,64 euro) mentre l'art. 31 Ccnl Confsal contempla sol-

tanto "scatti di merito o professionalità" da corrispondere in ragione di parametri oggettivi legati al merito o alla professionalità individuati dalla contrattazione aziendale.

Anche con riferimento al trattamento normativo si rinvengono delle voci "fuori campo": i. il disimpegno di mansioni superiori conduce al passaggio di livello dopo 30 giorni continuativi (o 75 giorni non continuativi nell'anno o 6 mesi non continuativi nell'arco di tre anni) nel Ccnl Cgil-Cisl-Uil (art. 3, tit. 2, sez. IV) e dopo 6 mesi continuativi nel Ccnl Confsal (art. 3); ii. il lavoro notturno, in forza dell'art. 7, tit. III, sez. IV Ccnl Cgil-Cisl-Uil, si considera tale anche quando reso prima delle ore 22.00, con una maggiorazione del 20% per lavoro non a turni che sale al 30% dopo tale fascia oraria, mentre l'art. 13 Ccnl Confsal considera lavoro notturno solo quello prestato tra le 22.00 e le 6.00 prevedendo una maggiorazione pari al 30%.

3.2. — Segue. *Nell'assistenza non statale* — Immaginiamo ora di avviare una procedura aperta per "l'affidamento dei servizi di gestione di un centro diurno per persone con disabilità". Ipotizziamo che la stazione appaltante individui il Cpv "Servizi di assistenza sociale senza alloggio" a cui corrisponde, seguendo la tabella D2 del "decreto correttivo", il codice Ateco 88 "Assistenza sociale non residenziale". La stazione appaltante perviene dunque a indicare, sulla base dell'Ateco 88.10 che include specificatamente "Attività di assistenza sociale non residenziale per anziani o persone con disabilità", il Ccnl "per le lavoratrici e i lavoratori delle cooperative del settore socio-sanitario, assistenziale-educativo e di inserimento lavorativo" (T151), sottoscritto nel 2019 e rinnovato nel 2024, da Agci Imprese sociali, Confcooperative Federsolidarietà, Legacoopsociali, Cgil Fp, Cisl Fp, Fisascat Cisl, Uil Fpl, Uiltucs.

Si fa, dunque, riferimento – come previsto dall'art. 2, c. 3, lett. *a*), dell'Allegato I.01 – alle tabelle ministeriali del "settore cooperative" (d.d. n. 30/2024).

Deve segnalarsi, tuttavia, che le tabelle in questione – ormai divenute il punto di riferimento per il sottosettore "assistenza non statale" – risentono di un disallineamento con l'attuale metodo di selezione del Ccnl applicabile, che si focalizza sull'attività concessa in appalto e non sulla natura giuridica dell'operatore economico (56).

Tanto premesso, supponiamo che l'operatore economico applichi il Ccnl "per le lavoratrici e i lavoratori delle cooperative del settore socio-sanitario, umanitario, assistenziale-educativo e di inserimento lavorativo", sottoscritto

(56) Si rinvia, per completezza, al par. 3 per il richiamo alle discipline settoriali in materia di cooperative ed enti del Terzo Settore.

nel 2017 e rinnovato da ultimo nel 2024, da Unicoop e Ugl Salute (T124). Si tratta di un Ccnl riconducibile, sulla base della classificazione Cnel, al medesimo codice Ateco e rientrante nel settore T "istruzione, sanità, assistenza, cultura, enti"/sottosettore T05 "assistenza non statale", al pari del Ccnl indicato dalla stazione appaltante.

Anche in questo caso, preliminarmente, si pone l'esigenza di individuare il profilo professionale su cui fondare l'analisi: nel caso di specie, si ritiene utile focalizzare l'attenzione sull'"educatore professionale" in quanto figura tipica dell'assistenza e necessaria all'esecuzione dell'attività appaltata. In entrambi i Ccnl, l'educatore professionale è inquadrato nel livello D2.

Partendo dal trattamento economico, si nota come i minimi tabellari dei due Ccnl siano allineati: la prospettiva cambia se si analizza attentamente l'art. 77 Ccnl Ugl, il quale precisa che i «minimi contrattuali conglobati» devono intendersi «comprensivi della tredicesima mensilità». Tale formula si presta a una duplice interpretazione: i. la tredicesima si assesta sul medesimo importo dei minimi tabellari; ii. la retribuzione mensile tabellare si intende comprensiva del rateo della tredicesima mensilità. Se si aderisce a tale ricostruzione si genera uno scarto di oltre duemila euro sulle componenti economiche, a vantaggio del Ccnl Cgil-Cisl-Uil. Tale differenziale cresce quando si prende in esame, tra le mensilità aggiuntive, anche la quattordicesima mensilità introdotta dall'accordo di rinnovo del 26.1.2024 del Ccnl Cgil-Cisl-Uil che non si rintraccia, invece, nel Ccnl Ugl.

Non è chiaro, inoltre, quali indennità debbano essere incluse nel giudizio: l'indennità fissa mensile per obbligo di residenza nella struttura (artt. 57 Ccnl Cgil-Cisl-Uil e 49 Ccnl Ugl) non rileva nell'appalto in esame; l'indennità di cassa (artt. 81 Ccnl Cgil-Cisl-Uil e 77 Ccnl Ugl) non appare affine alla figura professionale prescelta; l'indennità di alta professionalità (artt. 78 Ccnl Cgil-Cisl-Uil e 33 Ccnl Ugl) non viene in rilievo con riferimento al lavoratore "tipo" di cui alla presente analisi, in quanto riservata al personale sanitario (che pure confluisce tramite altre figure nel livello D2). Ad ogni modo, considerando la tredicesima conglobata nella retribuzione annua e includendo nel computo tutte le indennità sopra menzionate, si ottiene un differenziale sul valore economico complessivo della retribuzione di circa 4.000 euro a favore del Ccnl Cgil-Cisl-Uil.

Proseguendo con il trattamento normativo, si riportano di seguito alcuni esempi:

a. clausole relative al lavoro a tempo parziale: l'art. 26, lett. *b)* Ccnl Cgil-Cisl-Uil contempla un minimo di ore lavorate (per es., 12 ore settimanali), a differenza del Ccnl Ugl che tace sul punto. Inoltre, l'art. 40 Ccnl Ugl opera un rinvio alla contrattazione di II livello per la regolazione delle clausole ela-

stiche, introducendo in sede nazionale una disciplina suppletiva del massimo di variabilità in aumento e delle maggiorazioni retributive. L'art. 26, lett. *d)* e *e)* Ccnl Cgil-Cisl-Uil prevede invece una maggiorazione del 2% che, in base al numero di ore rese in regime di elasticità (> o < al 30% dell'orario mensile contrattuale), si calcola sulla retribuzione dell'intero mese o delle sole giornate nelle quali vi è stata variazione;

b. disciplina dei casi di malattia e infortunio, con particolare riferimento al riconoscimento di eventuali integrazioni delle relative indennità: se l'art. 71 Ccnl Cgil-Cisl-Uil prevede un trattamento ad integrazione dell'indennità di malattia fino al raggiungimento del 100% della normale retribuzione per 180 giorni, l'art. 70 Ccnl Ugl introduce una disciplina molto articolata. Infatti, per i primi 3 giorni, si assicura il 100% della retribuzione giornaliera solo se la malattia è superiore ai 5 giorni lavorativi mentre l'indennità scende al 50% per periodi di malattia inferiori ai 5 giorni (coprendo solo i primi 5 eventi cumulativi di carenza); per i giorni dal 5° al 20° l'indennità si assesta al 75%, mentre dal 21° al 180° sale all'80% della retribuzione giornaliera;

c. monte ore di permessi retribuiti: i permessi di breve durata si attestano sulle 38 ore annue sia nell'art. 53 Ccnl Ugl, sia nell'art. 61 Ccnl Cgil-Cisl-Uil. Si riscontra un'apparente analogia anche per quanto riguarda i permessi studio: tuttavia, mentre l'art. 69 Ccnl Cgil-Cisl-Uil accorda al singolo lavoratore 150 ore di permessi annui "retribuiti", l'art. 53 Ugl fissa un monte ore annuo di 150 ore individuali "non retribuite";

d. disciplina relativa alla maternità e alle indennità previste per l'astensione obbligatoria e facoltativa dei genitori: l'accordo di rinnovo del 26.1.2024 modifica l'art. 63 "Tutela della maternità" del Ccnl Cgil-Cisl-Uil, prevedendo che la cooperativa, nel periodo di astensione obbligatoria, corrisponda un'integrazione del trattamento assistenziale a carico degli enti competenti sino al 100% della normale retribuzione, mentre l'art. 63 Ccnl Ugl – su cui non sembra siano intervenute successive intese – prevede un'integrazione fino al raggiungimento dell'80% della normale retribuzione;

e. sanità integrativa: l'assistenza sanitaria integrativa è presente in entrambi i Ccnl e la quota di finanziamento a carico del datore di lavoro è di eguale importo (art. 87 Ccnl Cgil-Cisl-Uil e art. 26 Ccnl Ugl con Protocollo modificativo d'intesa del 5.1.2021). Tuttavia, il Ccnl Ugl prevede un e.d.r. «a garanzia delle prestazioni sanitarie equivalenti», in caso di inadempimento dell'obbligo di contribuzione al fondo. È ragionevole domandarsi se l'e.d.r. in questione possa confluire tra le voci del trattamento economico; infatti, come noto, il legislatore del correttivo menziona l'e.d.r. tra le componenti fisse della retribuzione globale annua. Si ritiene di escludere tale opzione in quanto, in questa sede, l'e.d.r. opera in sostituzione del contributo al fondo, che non può essere

attratto nel calcolo dell'equivalenza economica in quanto riconducibile alla voce normativa della sanità integrativa. Peraltro, se si scegliesse di conteggiare l'e.d.r. tra le voci economiche anche quando interviene in funzione di "garanzia" delle prestazioni sanitarie equivalenti, tale elemento contribuirebbe a ridurre il differenziale sul valore delle componenti retributive, pur essendo corrisposto soltanto nelle ipotesi "patologiche" di inadempimento datoriale dell'obbligo primario di contribuzione al fondo sanitario.

Tra le voci escluse dall'elenco degli istituti menzionati dal correttivo, per quanto attiene al trattamento retributivo, si segnala l'elemento perequativo: la tabella 2 dell'accordo di rinnovo del 29.2.2024 del Ccnl Ugl prevede 950 euro annui, a titolo di elemento perequativo, con riferimento al livello D2. Nel caso di specie, tuttavia, l'inclusione di tale voce non appare determinante per l'esito del giudizio di equivalenza con riguardo al trattamento economico, in quanto insufficiente a riequilibrarne il valore economico complessivo.

Spostandoci sul trattamento normativo, si può fare menzione della flessibilità dell'orario di lavoro: l'art. 52 Ccnl Cgil-Cisl-Uil attribuisce la facoltà di superare l'orario settimanale ordinario di lavoro nella misura massima di 10 ore con recupero compensativo nei successivi 6 mesi o, qualora quest'ultimo sia impedito da esigenze organizzative, con le maggiorazioni dello straordinario. L'art. 45 Ccnl Ugl introduce, invece, un monte ore di eccedenza pari a 100 ore per anno, a cui corrispondono settimane con orari corrispettivamente ridotti; tuttavia le parti possono pattuire, in sede aziendale, il superamento del limite massimo di flessibilità mediante prestazioni che – salvo sia pattuito il recupero – sono retribuite con maggiorazioni fissate dalla contrattazione di II livello; soltanto le eventuali prestazioni lavorative eccedenti i regimi di orario concordati in sede aziendale sono retribuite con le maggiorazioni contrattuali.

4. — *Note conclusive: l'inafferrabilità delle tutele equivalenti* — L'esercizio di applicazione amministrativa condotto in questa sede non aspira a consegnare "patenti" di equivalenza, quanto a proporre un metodo di analisi rilevandone, al contempo, punti di forza e criticità.

Con riferimento al trattamento economico, si è visto come i dubbi più significativi sorgano in sede di selezione delle indennità ricomprese nel computo.

In linea generale, il giudizio appare semplificato in quanto l'Allegato non consente scostamenti neppure di lieve entità: sono ammesse soltanto compensazioni sulle singole voci, a patto che il trattamento economico complessivo sia almeno uguale (57).

(57) Ciò è particolarmente interessante in rapporto all'art. 2, c. 4, l. reg. della Puglia

Con riguardo alle tutele normative, il legislatore consente invece un numero massimo di scostamenti marginali la cui determinazione è rimessa al tanto atteso decreto contemplato dal correttivo. Tuttavia, come si evince dall'analisi condotta nei paragrafi precedenti, non è sufficiente definire *quante* voci possono mutare perché ciò che fa davvero la "differenza" è stabilire *di quanto*.

Non è agevole esprimere un giudizio di equivalenza tra Ccnl quando il Ccnl "sotto esame" prevede un periodo di prova leggermente più lungo del Ccnl "parametro" o, ancora, un'indennità di qualche punto percentuale inferiore. La stazione appaltante non può rintracciare quel "maggiore/uguale" di tutele senza prima decidere se il singolo parametro integri uno scostamento e, in caso affermativo, se quest'ultimo si qualifichi come marginale. Una possibile soluzione – che ha il merito di sfuggire alla logica dell'*aut aut* – può rintracciarsi nel ricorso a valori soglia (0/1= scostamenti significativi; 5 = nessuno scostamento o tutele superiori (58). Non è dato trascurare, peraltro, il problema della frequente disomogeneità dei dati posti a confronto, che finisce per complicare considerevolmente il quadro complessivo dell'analisi.

L'analisi svolta ha inoltre confermato il carattere parziale delle tutele di matrice collettiva menzionate dall'Allegato (su cui *supra*, par. 3), con conseguente variabilità dell'esito del giudizio di equivalenza in funzione della riduzione o estensione della platea degli istituti considerati. È opportuno segnalare a tal proposito il rischio che talune parti sociali avviino – in occasione dei prossimi rinnovi contrattuali – un percorso di graduale allineamento sulle tutele prese in considerazione dall'Allegato, dirottando la concorrenza al ribasso, in fase di "contrattacco", sulle tante voci escluse.

In conclusione, le riflessioni formulate rivelano come il tentativo meritorio del legislatore di ricercare le "stesse tutele" tra differenti Ccnl debba continuamente misurarsi, in sede applicativa, con gli stili, le tecniche regolative e finanche gli equilibri(smi) delle relazioni industriali. Per tale ragione non appare azzardato affermare che nel prossimo futuro la partita dell'equivalenza si giocherà più sul terreno dell'interpretazione che su quello dei numeri.

n. 30/2024 che, nel prevedere un minimo retributivo tabellare di almeno 9 euro nelle gare pubbliche regionali, precisa che giudizio di equivalenza deve operarsi anche in rapporto all'ulteriore voce del Tem di 9 euro che si atteggia, nei fatti, come un parametro nel parametro.

(58) M. Faioli, *op. cit.*, 227.

PROTOCOLLI D'INTESA FRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E SINDACATI NEI CONTRATTI PUBBLICI E TUTELE ECONOMICHE DEL LAVORO

di *Ivana Santoro*

SOMMARIO: 1. I protocolli d'intesa sulla qualità e tutela del lavoro nei contratti pubblici. — 2. Procedure "guidate": calcolo del costo del lavoro, indicazione del contratto collettivo negli atti di gara e giudizio di equivalenza tra contratti collettivi. — 3. Alle origini del modello pattizio: i protocolli di legalità cd. antimafia nei contratti pubblici. — 4. I protocolli d'intesa con i sindacati nei contratti pubblici: natura giuridica e "prove di forza".

1. — *I protocolli d'intesa sulla qualità e tutela del lavoro nei contratti pubblici* — Lo strumento dei protocolli d'intesa fra pubbliche amministrazioni in qualità di stazioni appaltanti e organizzazioni sindacali in materia di contratti pubblici ha conosciuto negli anni ampia diffusione, soprattutto a livello locale.

I primi protocolli sono stati sottoscritti a seguito dell'approvazione del d.lgs. n. 50/2016, il quale è intervenuto per la prima volta a valorizzare compiutamente la dimensione sociale della gara pubblica (1).

I protocolli hanno di regola una validità temporale limitata e sono soggetti a rinnovi periodici; è inoltre necessario procedere a frequenti aggiornamenti per adeguare i testi ai mutamenti della cornice normativa nella quale

(1) Tra i protocolli più risalenti si vd.: Protocollo d'intesa in materia di appalti, legalità, trasparenza, responsabilità sociale tra Comune di Modena e Organizzazioni Sindacali Confederali del 6.4.2016; Protocollo di intesa «Linee guida in materia di appalti pubblici e concessioni di lavori, servizi e forniture» tra Regione Piemonte e Cgil, Cisl, Uil del 10.6.2016; Protocollo d'intesa tra Amministrazione comunale di Piacenza e Cgil, Cisl, Uil in materia di appalti pubblici di servizi di lavori del 27.9.2016; Protocollo regionale per le procedure di affidamento in appalto in sanità (Sistema Sanitario Regionale) tra Regione Emilia-Romagna – Assessorato Politiche alla Salute e Cgil, Cisl, Uil Emilia-Romagna del 28.12.2017; Protocollo d'intesa in materia di concessioni e appalti pubblici di lavori, forniture, servizi e clausola sociale tra Amministrazione comunale di Trani e Cgil, Cisl, Uil Provinciali BAT del 22.6.2018; Protocollo d'intesa in materia di appalti pubblici e concessioni di lavori, servizi e forniture tra Comune di Capannori e le segreteria confederali Cgil, Cisl, Uil del 7.12.2018; Protocollo d'intesa in materia di appalti tra Regione del Veneto, Anci Veneto Anpci Upi Veneto, Cgil, Cisl, Uil del 8.9.2020; Protocollo d'intesa tra Regione Emilia-Romagna e Cgil, Cisl, Uil ER in materia di legalità e appalti del 23.12.2021.

si collocano. Ne consegue che i protocolli più risalenti – sottoscritti cioè nella vigenza del precedente Codice e non oggetto di adeguamenti per mezzo di addendum – a prescindere dalla vigenza formale non possono ritenersi più operativi.

Lo strumento dei protocolli ha avuto una più vasta diffusione a seguito dell'approvazione del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) il quale, come noto, ha riservato uno spazio significativo alla tutela del lavoro nelle procedure di gara (2). I protocolli sono sottoscritti prevalentemente a livello comunale, ancorché sia possibile rinvenire anche protocolli sottoscritti in sede provinciale e regionale (3).

L'oggetto dei protocolli spazia dal riconoscimento del diritto di informazione e confronto preventivo in capo alle OO.SS. stipulanti, sino alla predeterminazione del contenuto delle clausole sociali, alla selezione dei criteri di aggiudicazione, alla verifica di congruità dell'offerta, ai controlli in fase di esecuzione, alla responsabilità e alle sanzioni nei confronti degli operatori per violazioni in materia retributiva e contributiva.

Prima di focalizzare l'attenzione sulle tutele economiche del lavoratore, di maggiore rilievo in questa sede, è opportuno fornire un quadro generale dei protocolli d'intesa con i sindacati finalizzati a regolare i contratti pubblici (4).

I protocolli si diversificano sotto vari aspetti.

Quanto all'ambito applicativo, diversi protocolli si applicano soltanto agli interventi di attuazione del Pnrr (es. Comune di Palermo, Provincia di Cremona); altri riguardano il solo settore delle opere pubbliche e sono sottoscritti dalle associazioni sindacali rappresentative dell'edilizia (Provincia di Latina); altri ancora interessano tutte le procedure comparative, ma si propongono di avviare un dialogo per promuovere specifici protocolli relativi agli appalti di opere pubbliche mediante accordi specifici per ogni singolo cantiere (Provincia di Pistoia). Vi sono infine protocolli finalizzati a regolare

(2) Sul punto, ampiamente, i contributi ospitati nel volume M. D'Onghia, M. Trimarchi, F. Di Noia (a cura di), *La dimensione sociale degli appalti pubblici*, Cacucci, Bari, 2025.

(3) Sul peso della contrattualistica pubblica negli enti locali: C. Gianfelici, *I servizi pubblici locali in* outsourcing, Franco Angeli, Milano, 2008. Sull'impatto dell'*outsourcing* pubblico sulle tutele del lavoro: A. Mori, *Implicazioni per il lavoro e le relazioni sindacali nell'esternalizzazione di servizi pubblici in Italia: Autonomie locali e Sanità a confronto*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2015; F. Verbaro, *Esternalizzazioni e percorsi di riforma nelle amministrazioni pubbliche italiane*, in *DRI*, 2005.

(4) Sui protocolli d'intesa nel loro complesso si sofferma il contributo di F. Martelloni, *Appalti pubblici, tutele sociali e ruolo di istituzioni e sindacato nel contesto locale*, in *RGL*, 2024, I.

gli appalti connessi a eventi di grande rilevanza (Giubileo 2025) oppure specifici interventi pubblici (Ricostruzione nei territori dell'isola di Ischia interessati da eventi sismici 2024).

I protocolli d'intesa variano altresì in relazione al contenuto: alcuni protocolli si limitano a istituire un dialogo diretto con le OO.SS. vincolando l'amministrazione ad attivare tavoli o confronti preventivi in sede di predisposizione degli atti di gara (talvolta, addirittura in fase di programmazione); altri protocolli riportano invece impegni specifici in capo all'amministrazione interessata.

I protocolli si differenziano, inoltre, in base all'ambito soggettivo: alcuni protocolli sono sottoscritti dell'ente istituzionale (soprattutto enti locali quali Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni) in qualità di stazione appaltante; si rinvengono altresì protocolli sottoscritti da società partecipate o comunque tenute all'applicazione del d.lgs. n. 36/2023, in qualità di soggetti aggiudicatori (Accordo Quadro Arexpo Lombardia); ci sono infine protocolli sottoscritti dalle Agenzie regionali per la committenza (Intercent Emilia-Romagna, Areacom Abruzzo). I protocolli sottoscritti dagli enti locali di norma vincolano questi ultimi a renderli operativi anche con riferimento alle società e agli organismi partecipati.

Talvolta, i protocolli recano la firma anche di soggetti istituzionali ulteriori rispetto ai promotori per le materie di rispettiva competenza (es. Prefettura, Ispettorato del lavoro) (5).

I protocolli di intesa solitamente intervengono su diversi aspetti della gara pubblica:

a) i diritti di informazione/confronto preventivo, per mezzo dell'impegno ad avviare un dialogo con le OO.SS. stipulanti;

b) i criteri di aggiudicazione, per mezzo dell'impegno a prediligere il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (Oepv); ad attribuire un peso maggiore all'offerta tecnica rispetto all'offerta economica (con un rapporto 70%-30% che diviene 90%-10% negli appalti "*labour intensive*") e a introdurre "criteri premiali" di stampo sociale;

c) le misure di legalità, solitamente mediante un richiamo ai "Protocolli di legalità" sottoscritti in Prefettura (si vd. par. 3);

d) la salute e sicurezza sul lavoro, con particolare riferimento ai cantieri edili (6);

(5) Una peculiare ipotesi è data dal Sistema tranviario fiorentino 2024 che reca la firma, oltre che della stazione appaltante e dei sindacati edili, anche delle imprese affidatarie che assumono direttamente gli impegni del Protocollo.

(6) Per gli aspetti inerenti a tale profilo, sia consentito rinviare a I. Santoro, *I protocolli*

e) la clausola sociale di stabilità occupazionale, per mezzo dell'impegno a introdurre clausole di stabilità occupazionale nei bandi di gara, con vincolo di riassunzione a parità di condizioni (in taluni casi, la riassunzione di tutto il personale è invece un criterio premiale dell'offerta tecnica) e a prevedere appalti di durata tendenzialmente non inferiore ai cinque anni per dare continuità ai rapporti di lavoro e non causare continui cambi appalti;

f) il subappalto, per mezzo dell'impegno a vietare nelle attività a rischio di infiltrazioni criminali il ricorso a subcontratti oppure a vietare il subappalto "a cascata" o ammetterlo entro e non oltre il secondo livello (appaltatrice-subappaltatrice-subappaltatrice);

g) l'applicazione del Ccnl, con particolare riguardo alla corretta individuazione del Ccnl-parametro di riferimento ai sensi e per gli effetti dell'art. 11, d.lgs. n. 36/2023.

Su tale ultimo profilo, centrale per analizzare l'impatto dei protocolli con i sindacati sulla retribuzione del personale impiegato nei contratti pubblici, si concentrerà l'indagine nel prosieguo (7).

Il contributo prenderà in esame, più in generale, tutte le clausole dei protocolli capaci di incidere, a qualsiasi titolo, sulla retribuzione del lavoratore. Saranno poi evidenziati i tratti distintivi di queste intese rispetto ai tradizionali protocolli di legalità cd. antimafia, chiarendone scopi e meccanismi operativi. Lo studio si concluderà con una riflessione sulla natura giuridica dei protocolli con i sindacati e sulle vie (piuttosto accidentate) di promozione di una maggiore effettività.

2. — *Procedure "guidate": calcolo del costo del lavoro, indicazione del contratto collettivo negli atti di gara e giudizio di equivalenza tra contratti collettivi* — Il campione consultato consta di circa 40 protocolli – sebbene il dato sia in continua crescita – e include esclusivamente i protocolli sottoscritti nella vigenza del d.lgs. n. 36/2023 oppure aggiornati per mezzo di appositi addendum (8).

---

d'intesa per la qualità e la tutela del lavoro nei contratti pubblici: un modello di sicurezza "di prossimità"?, in E. Ales, M. Esposito, M.G. Elmo, S. Tranquilli (a cura di), *La sicurezza sul lavoro negli appalti pubblici*, in *Quaderni della Rivista DLM*, 2026, 133 ss.

(7) Per un'analisi delle questioni che attengono la retribuzione nei contratti pubblici, si rinvia ai contributi ospitati nella sez. I, sottosezione 3 di questo volume. Si vd., *ex multis*, tra i contributi più recenti: E. Caruso, *Profili amministrativistici dell'equo trattamento dei lavoratori nei contratti pubblici*, in *DLRI*, 2025, 651 ss.; M. Gambacciani, *Appalti e lavoro, oggi*, in *MGL*, 2025, 691 ss.; A. Bellavista, *Il contrasto del* dumping *contrattuale negli appalti pubblici e privati*, in *RGL*, 2026, I, 23 ss.

(8) Di seguito l'elenco in ordine di approvazione: 1) Areacom Abruzzo – 11.2023, 2) Acquedotto Pugliese – 12.2023, 3) Comune di Cattolica – 12.2023, 4) AQ Arexpo controllata

L'analisi verte sulle previsioni dei protocolli che impattano maggiormente sulla "tenuta" delle tutele economiche dei lavoratori impiegati negli appalti a committenza pubblica (9).

Tali clausole possono essere ricondotte a tre macroaree: *a)* il calcolo del costo del lavoro, *b)* l'individuazione del contratto collettivo negli atti di gara e *c)* la verifica di equivalenza tra le diverse fonti collettive. I Protocolli solitamente ripercorrono proprio le diverse fasi che vanno dalla definizione della base d'asta sino al controllo dell'adempimento retributivo in fase di esecuzione. Tuttavia, tale ripartizione per "aree" tematiche – se rappresenta un utile ausilio espositivo – non può essere interpretata rigidamente. Dai testi pattizi, infatti, emerge chiaramente l'intreccio tra le diverse direttrici a cui si fa riferimento.

Tutto ciò premesso, l'analisi può prendere le mosse dal Protocollo del Comune di Pioltello (MI), il quale – dopo aver ribadito la necessità di giustificare l'eventuale ribasso del costo del lavoro solo ed esclusivamente alla luce di una più efficiente organizzazione aziendale – prevede che l'amministrazione fornisca un riscontro preventivo alle OO.SS. sottoscrittrici circa l'attività di verifica della dichiarazione giustificativa del ribasso. L'ente si impegna inoltre ad effettuare – durante l'esecuzione del contratto – un controllo "a campione" delle buste paga del personale impiegato in appalto, al fine di verificare la corretta destinazione (potremmo dire "finale") del costo del lavoro. Nello svolgimento di tale attività, la stazione appaltante può avvalersi della collaborazione dei sindacati.

Regione Lombardia – 1.2024, 5) Comune di Bologna – 2.2024, 6) Comune di Firenze – 5.2024, 7) Comune di Padova – 5.2024, 8) Provincia di Pistoia – 6.2024, 9) Intercent Emilia Romagna – 6.2024, 10) Comune di Genova – 7.2024, 11) Provincia di Grosseto – 8.2024, 12) Comune di Palermo – 8.2024, 13) Comune di Napoli – 10.2024, 14) Comune di Pinerolo – 10.2024, 15) Comune di Ancona – 10.2024, 16) Comune di Magenta – 11.2024, 17) Comune di Verucchio – 11.2024, 18) Unione dei Comuni Nord Est Torino – 12.2024, 19) Comune di Ivrea – 12.2024, 20) Comune di Nichelino – 12.2024, 21) Comune di San Mauro Torinese – 1.2025, 22) Città di Corsico – 2.2025, 23) Comune di San Gimignano – 2.2025, 24) Città di Borgaro Torinese – 3.2025, 25) Unione Montana dei Comuni del Mugello – 3.2025, 26) Comune di Bergamo – 4.2025, 27) Comune di Torino – 5.2025, 28) Comune di Trezzo Sull'Adda – 6.2025, 29) Comune di Lecco – 6.2025, 30) Comune di Paderno-Dugnano – 6.2025, 31) Comune di Savona – 7.2025, 32) Città di Pioltello – 9.2025, 33) Comune di Legnano – 12.2025, 34) Comune di Roma – 11.2025, 35) Regione Veneto – 10.2025, 36) Comune di Venaria Reale – 12.2025, 37) Comune di Pesaro – 12.2025, 38) Comune di Rovigo – 12.2025; 39) Comune di Rimini – 3.2026; 40) Comune di Lodi – 4.2026.

(9) Si precisa che, spesso, i protocolli di diversi enti comunali (soprattutto se territorialmente contigui) presentano contenuti molto simili. La selezione, ai fini dell'esposizione, non tiene conto della maggiore o minore estensione dimensionale dell'ente stipulante.

Il Comune di Paderno Dugnano (MI), nel Protocollo risalente a giugno 2025, insiste sull'inammissibilità di giustificazioni fondate sul ribasso del costo della manodopera, con riferimento ai "trattamenti salariali minimi inderogabili" (richiamando l'art. 119, comma 4, lett. *a*, d.lgs. n. 36/2023) e prevede che – a fronte di un eventuale ribasso formalmente giustificato da una più efficiente organizzazione aziendale – il Comune promuova incontri preventivi con le organizzazioni firmatarie del Protocollo. Quest'ultimo riserva, inoltre, una quota di punteggi attribuibili come criterio premiale in sede di gara all'offerta che preveda l'applicazione del Ccnl individuato nel bando. Si tratta di una sorta di "premio" rivolto all'operatore che applica il Ccnl individuato e non "l'altro" Ccnl equivalente.

Il Protocollo del Comune di Legnano (MI), del dicembre 2025, prevede che l'ente comunale «*valuti* l'inserimento di clausole a tutela del rispetto dei livelli salariali stabiliti dalle tabelle ministeriali nonché, *ove possibile*, dei livelli retributivi e delle condizioni del rapporto di lavoro, che derivano dall'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di ogni livello sottoscritti dalle OO.SS. comparativamente più rappresentative». Si tratta, in questo caso, di una previsione eccessivamente prudente che sembra ridimensionare il dato normativo con formule flessibili ("valuti" o soltanto "ove possibile").

In merito all'indicazione del Ccnl negli atti di gara *ex* art. 11, d.lgs. n. 36/2023, si segnala nuovamente il Protocollo della Città di Pioltello (MI) che impegna l'ente comunale – nelle procedure aperte e su richiesta di una delle parti – a confrontarsi in anticipo circa la stesura degli atti di gara, per addivenire alla corretta identificazione non solo del Ccnl da applicare, ma anche del livello di inquadramento. Si tratta di un profilo di rilievo, tanto più se si pensa che talvolta i profili professionali vengono indicati nel bando mediante il ricorso agli «*European ICT Professional Profiles*» basati sullo standard europeo *e-Competence Framework* (per es., *Project Manager*, *Quality Assurance Manager*, *Data Specialist*). Tale circostanza ostacola l'"inquadramento" delle figure professionali nei sistemi di classificazione del Ccnl indicato nel disciplinare di gara e impatta indirettamente anche sul giudizio di equivalenza dell'altro Ccnl eventualmente applicato dall'operatore. Si precisa, inoltre, che se le mansioni dei lavoratori impiegati nelle attività accessorie (ovvero non ricomprese nell'attività prevalente oggetto dell'appalto) «non sono altamente specialistiche» e sono «già previste dal Ccnl della categoria prevalente», l'ente è tenuto a fare riferimento a quest'ultimo. È contemplata una verifica a campione del rispetto dell'art. 11, commi 1 e 5, attraverso la consultazione della documentazione amministrativa relativa ai rapporti di lavoro (Unival, buste paga, ordine di bonifico sul conto corrente), condotta con l'ausilio dei sindacati sottoscrittori.

Il Protocollo del 27.6.2025 sottoscritto dal Comune di Savona (SV) contempla tra le proprie finalità «il contrasto alla disapplicazione dei ccnl di settore». Qualora ritenuto necessario, la stazione appaltante e l'ente concedente – a integrazione delle procedure di legge (e con un opportuno rinvio all'Allegato I.01 al d.lgs. n. 209/2024) – si impegnano a partecipare a specifici confronti tecnici, al fine di agevolare l'individuazione dei Ccnl di riferimento e gli accordi collettivi locali, in base alle diverse attività oggetto di appalto. Nella parte speciale, dedicata agli appalti di lavori, si sottolinea la necessità di una puntuale verifica di quanto previsto dalle norme in materia rispetto all'applicazione del Ccnl di riferimento, in relazione all'attività prevista dall'appalto. Tale richiamo interessa in particolare le imprese che, nell'ambito del cantiere, svolgono attività non ricomprese nei Ccnl del settore edile, la cui prestazione non ricade nella sfera di applicazione degli stessi bensì in quella di altri contratti di specifici settori di riferimento.

Le "Linee Guida in materia di appalti pubblici, concessioni di lavori, forniture e servizi e procedure di accreditamento" approvate dal Comune di Santena (TO) il 23.1.2025 con Cgil, Cisl, Uil Torino, prevedono che, su richiesta delle organizzazioni firmatarie o delle loro categorie, il Comune attivi forme di consultazione preventiva, volte alla corretta individuazione del Ccnl di riferimento nel disciplinare di gara. Si istituisce, inoltre, una cabina di controllo che ricomprende la stazione appaltante e le organizzazioni sindacali, avente come obiettivo principale la verifica "a campione" della correttezza della retribuzione nei cedolini paga e la corretta applicazione del Ccnl di riferimento.

Il Protocollo del Comune di San Gimignano (SI) dispone che, laddove l'azienda/società/cooperativa aggiudicatrice dell'appalto applichi al suo interno vari contratti nazionali di lavoro, sia utilizzato quello prevalente, ferma restando la sfera di applicazione, in coerenza con l'oggetto dell'appalto. Meritevole di rilievo appare la precisazione secondo cui la clausola avente ad oggetto l'applicazione, da parte dell'aggiudicatario, del contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori di lavoro e dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, «si applica in caso di Subappaltatori, nonché di appaltatori e subappaltatori con sede produttiva situata fuori dal territorio italiano che utilizzano lavoratori con distacco transnazionale». Si precisa inoltre che l'impegno assunto dall'appaltatore opera per tutta la durata dell'appalto (comprensiva di proroghe o rinnovi) e, se cooperative, anche nei rapporti con i soci-lavoratori. Vi è poi un'ulteriore precisazione tale per cui i suddetti obblighi vincolano l'appaltatore anche se non aderente alle associazioni sti-

pulanti o qualora receda da esse e indipendentemente dalla natura industriale e artigiana, dalla struttura e dimensione dell'appaltatore e da ogni altra sua qualificazione giuridica, economica e sindacale.

Il Protocollo si occupa infine dei regolamenti comunali che descrivono le procedure di co-progettazione i quali sono chiamati a prevedere che gli enti del Terzo Settore applichino a lavoratrici e lavoratori il contratto collettivo nazionale, territoriale o aziendale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono i servizi, sottoscritto dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, il cui ambito di applicazione sia «strettamente connesso con le effettive attività da espletare nell'ambito del servizio affidato, nonché prevedere strumenti per una puntuale verifica della regolare applicazione normo-economica».

Nella medesima direzione si muove il Protocollo del Comune di Legnano (MI) che obbliga l'appaltatore ad applicare il contratto collettivo e gli accordi medesimi dopo la scadenza e fino alla loro sostituzione e, se cooperative, anche nei rapporti con i soci.

Il Protocollo del Comune di Ancona (AN) prevede momenti di confronto preventivo con i sindacati per la valutazione/stima del costo del lavoro in sede d'appalto e richiama l'attenzione, in fase di confronto preventivo, sulla puntuale applicazione dell'art 60, d.lgs. n. 36/2023 (revisione prezzi), al fine di evitare che i mancati adeguamenti per rinnovi dei Ccnl o la formazione del prezzo influiscano negativamente sul trattamento economico dei lavoratori.

Un nucleo significativo di protocolli interviene sull'individuazione del Ccnl applicabile mediante tabelle di correlazione Ateco-codice Cnel (10). In

(10) Merita una particolare menzione in questa sede la delibera adottata dalla Provincia Autonoma di Trento (n. 251/2026) ai sensi del comma 1 dell'art. 32 della l.p. 2/2016, con cui si è provveduto – sentite le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale e le rappresentanze provinciali degli imprenditori nell'ambito del Tavolo di Lavoro per gli Appalti – ad approvare due allegati (I e II) riportanti i contratti collettivi nazionali, e ove presenti, i rispettivi accordi integrativi territoriali, individuati quali contratti di riferimento, nonché, limitatamente all'Allegato II, a titolo esemplificativo e non esaustivo, anche i contratti di settore applicati per i macro settori di lavorazioni. Sul punto, si vd. Cnel (a cura di), *XXVII Rapporto, Mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 2026, 211 ss. Lo sforzo si rivela particolarmente apprezzabile anche perché individua il Ccnl applicabile a partire dal codice Cpv che tuttora compare più di frequente negli atti di gara e che non sempre vanta un sistema affidabile di "traduzione" nel codice Ateco, malgrado sia quest'ultimo a consentire l'individuazione del Ccnl con l'ausilio dell'archivio Cnel (M. Guerini, *Contratti pubblici ed equo trattamento dei lavoratori: riflessioni a margine di un esercizio sull'individuazione del Ccnl applicabile*, in *RGL*, 2025, I, 326; a tal proposito, si vd. Comunicato del Presidente Anac n. 2 del 10

verità, una sperimentazione in tal senso si era già avuta nella vigenza del d.lgs. n. 50/2016 con il Protocollo d'intesa tra Regione Emilia-Romagna e Cgil, Cisl, Uil ER in materia di legalità e appalti, sottoscritto il 6 dicembre 2022 il quale, dopo aver selezionato le attività più frequentemente oggetto di commesse pubbliche, era intervenuto a individuare il relativo Ccnl (11). Tale tabella, periodicamente aggiornata, è tuttora oggetto di richiamo ad opera del Protocollo sottoscritto dal Comune di Cattolica (RN), il quale impegna la stazione appaltante a indicare nei bandi di gara, negli avvisi o negli inviti, il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto, individuato sulla base della declaratoria regionale.

Il Protocollo sottoscritto dal Comune di Torino (TO) contiene una definizione congiunta del Ccnl applicabile alle principali attività oggetto degli appalti del Comune, mediante una tabella riportante i codici Ateco e i relativi codici Cnel. Le parti si impegnano, inoltre, reciprocamente ad attivare un "tavolo di lavoro" per identificare le modalità tecniche ed operative per inserire nei capitolati di gara, tra gli altri, l'individuazione del Ccnl di riferimento, degli inquadramenti e delle professionalità da richiedere. Le parti si impegnano altresì a costituire un "tavolo di monitoraggio" che, con cadenza semestrale, proceda all'analisi dei dati relativi alle procedure di gara aggiudicate relativamente a talune classi merceologiche: i. refezione scolastica, ii. servizi di pre/post scuola dell'infanzia e assistenza; iii. servizi di trasporto scolastico; iv. servizi di pulizia; v. servizi di manutenzione del verde; vi. servizi di *call center* e *customer care*. Si tratta di attività considerate ad "alto rischio" e, pertanto, meritevoli di un controllo particolarmente scrupoloso anche in fase di esecuzione.

Il Protocollo sottoscritto dal Comune di Roma (RM) prevede che, nella definizione della base d'asta e nelle analisi di congruità delle offerte, il costo del lavoro sia verificato prendendo a riferimento «tra i Ccnl stipulati dalle

---

febbraio 2026 che evidenzia come all'interno della tabella D dell'Allegato II.2*bis* al Codice sia reperibile la correlazione tra codice Ateco e codice Cpv (sebbene non esaustiva) utilizzabile per associare correttamente i due dati.

(11) Si tratta della prima esperienza di "contrattazione d'anticipo" ad essere intervenuta sull'individuazione del Ccnl applicabile; a titolo esemplificativo per l'attività di "trasporto scolastico" si rintraccia il Ccnl Autoferrotranvieri, per l'attività avente ad oggetto "ristorazione per le aziende sanitarie ed ospedaliere" e la "ristorazione scolastica", il Ccnl Pubblici esercizi, ristorazione e turismo ecc.; con la precisazione, resa necessaria dall'assenza di indicazione del codice alfanumerico, che il Protocollo fa «in ogni caso riferimento esclusivamente ai Ccnl sottoscritti tra le Organizzazioni Sindacali e le Associazioni Datoriali comparativamente maggiormente rappresentative sul piano nazionale, così come previsto dalle norme e dai Protocolli in essere».

associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto, utilizzati per la determinazione delle tabelle ministeriali sui costi medi di cui all'art. 41, comma 13, d.lgs. 36/2023», «quelli d'importo superiore». Si tratta di un criterio di "favor" per il Ccnl più tutelante in caso di sovrapposizione tra perimetri. Inoltre, in relazione all'attuazione dell'art. 41 e dell'Allegato I.01 d.lgs. n. 36/2023, per definire il giusto importo da porre a base di gara le stazioni appaltanti si impegnano ad indicare i Ccnl indicati in un apposito allegato (sul "modello" dell'Emilia-Romagna). In caso di eventuale verifica delle equivalenze contrattuali, quest'ultima deve avvenire «per professionalità equivalenti (es. aiuto cuoco con aiuto cuoco)» e non può essere oggetto di valutazione discrezionale da parte delle stazioni appaltanti, essendo «mera verifica matematica». Tale formula pare diretta a scoraggiare interpretazioni riduzioniste delle disposizioni sull'equivalenza.

Il Protocollo sottoscritto dal Comune di Rimini (RN) prevede che, in sede di offerta, sia richiesto di specificare, eccetto che per forniture senza posa e servizi di natura intellettuale, con voci distinte le componenti del costo della manodopera e della sicurezza relative all'offerta, oggetto di puntuale verifica da effettuarsi con il supporto e la collaborazione delle organizzazioni sindacali. Si pattuisce inoltre che nei bandi debba essere evidenziata la necessità di procedere all'iscrizione dei lavoratori e delle lavoratrici agli enti bilaterali, laddove contemplata dai rispettivi Ccnl sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentativi. Il Protocollo contiene inoltre un elenco delle attività più spesso oggetto di appalto poste in relazione ai codici Ateco e Cnel: dalla ristorazione per le aziende sanitarie e ospedaliere alle mense aziendali sino alla gestione, manutenzione e verifica delle apparecchiature biomedicali ed elettromedicali passando per la raccolta, il trasporto e il conferimento dei rifiuti speciali.

L'elenco è piuttosto nutrito e la tecnica dell'individuazione congiunta appare oggi in via di "perfezionamento". Il Protocollo di Rimini si occupa attentamente anche del giudizio di equivalenza tra Ccnl specificando che «qualora l'operatore economico indichi un diverso Ccnl applicato, la stazione appaltante verifica che il Ccnl indicato garantisca ai dipendenti le stesse tutele economiche e normative di quello indicato dalla stazione appaltante, *comprese le specifiche clausole sociali previste dal Ccnl indicato dalla Stazione Appaltante*, […] a tutela dei livelli occupazionali, *aggiuntive* a quelle di cui al vigente Codice Appalti». Tale previsione sembra operare un'integrazione dell'elenco di voci del trattamento economico-normativo indicate dal correttivo, per mezzo del rinvio alla cd. clausola di stabilità occupazionale contenuta nel Ccnl indicato

dalla stazione appaltante. Nel caso in cui un operatore economico «richieda la presunzione di equivalenza del Ccnl applicato ai propri o alle proprie dipendenti rispetto a quello indicato dalla Stazione Appaltante ai sensi dell'articolo 3 dell'Allegato I.01», la stazione appaltante si impegna a verificare che «per "medesime organizzazioni sindacali firmatarie congiuntamente" si intendano le medesime e congiuntamente Federazione sindacali di categoria firmatarie il Ccnl indicato dalla S.A. e comunque, in ogni caso e al fine di verificare correttamente eventuali differenze delle voci economiche e salariali di cui ai comma 2 e 4 dell'articolo 4 dell'Allegato I.01, il Comune si impegna a promuovere un confronto con le OO.SS. firmatarie finalizzato al corretto computo degli istituti su indicati». Le organizzazioni sindacali si rendono infine disponibili a condividere con la stazione appaltante, durante la vigenza del Protocollo, le tabelle retributive aggiornate, nonché le principali novità normative derivanti dai rinnovi dei contratti nazionali e territoriali applicati.

Il Protocollo della Regione Veneto prevede che, nella fase di predisposizione del bando di gara, su richiesta delle organizzazioni sindacali, si tenga un incontro riguardante i diritti e le tutele dei lavoratori e delle lavoratrici coinvolti al fine di inserire nel bando e nei capitolati alcune clausole di salvaguardia dell'occupazione e del reddito, come disposto dall'art. 57 del d.lgs. n. 36/2023 e l'individuazione del Ccnl strettamente connesso all'attività oggetto dell'appalto ai sensi dell'art. 11 del Codice come modificato ed integrato dal d.lgs. n. 209/2024 e dell'Allegato I.01, e le dichiarazioni di cui all'art. 102 del Codice. Per ciascun confronto preventivo è redatto un apposito verbale. Si prevede inoltre che nel corso dell'esecuzione i soggetti interessati, comprese le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, le Rsu e Rsa, possano chiedere l'attivazione di uno specifico confronto con la stazione appaltante.

Per quanto attiene all'art. 11, dopo avere riprodotto interamente il testo normativo, il Protocollo rinvia – nel caso di appalto di acquisto di beni e servizi da imprese fornitrici le cui sedi produttive sono situate fuori dal territorio dell'Unione Europea – a quanto previsto dalla "Guida per l'integrazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici". Per quanto riguarda appalti o subappalti assegnati a ditte con sede produttiva situata fuori dal territorio italiano, nella Ue, che utilizzano lavoratori con distacco transnazionale, il Protocollo rammenta che queste imprese devono applicare il Ccnl di settore, compresi gli accordi integrativi e/o i contratti provinciali e la cassa edile (per il settore edile), sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale e altresì quanto previsto dalla Dir. n. 96/71/Ce, recepita con d.lgs. 25 febbraio 2000, n. 72. Si precisa inoltre che

costituisce motivo di esclusione o risoluzione dell'appalto o della concessione la violazione accertata delle norme e contratti di lavoro del Paese in cui si svolge l'attività lavorativa. L'appaltatore è tenuto a rispettare le norme e procedure previste dalla legge, alla data dell'offerta e per tutta la durata del contratto d'appalto.

Anche in questo caso si rinviene la precisazione secondo cui l'obbligo permane anche dopo la scadenza dei contratti collettivi e fino alla loro sostituzione (una sorta di "ultrattività d'appalto"). Si impegna, inoltre, la stazione appaltante, compatibilmente con la libertà di organizzazione d'impresa, nei contratti ad alta intensità di manodopera, a valutare «l'opportunità di definire nell'ambito dei requisiti di esecuzione un monte ore minimo di lavoro, che non determini una riduzione dell'occupazione». Si tratta di un profilo di indubbio rilievo, se si pensa al ruolo giocato dalla quantificazione delle "ore lavorate" nella garanzia di una retribuzione sufficiente.

Il Protocollo del Comune di Magenta (MI) prevede che, in presenza di pari condizioni prestazionali ed economiche, «ove possibile» possa essere previsto negli atti di gara un punteggio tecnico premiante per gli offerenti che garantiscono condizioni economiche e qualitative «di miglior favore» per i lavoratori, tra i contratti del comparto merceologico di riferimento sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Il Protocollo relativo agli appalti dell'Acquedotto Pugliese (AQP) prevede che possano essere inseriti criteri di valutazione premianti in relazione all'utilizzo del Ccnl Gas-Acqua e, avuto riguardo alle specificità del settore e tenuto conto delle tipicità e della consolidata struttura contrattuale, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, «del Ccnl/Ccpl Edilizia/Industria, Ccnl Edilizia Ance, Ccnl/Ccrl Edilizia/Pmi-Cooperazione-Artigianato; Ccnl Metalmeccanici Federmeccanica, Ccnl Multiservizi, ove compatibili per ambito di applicazione con l'attività prevalente oggetto dell'appalto di riferimento, nel rispetto delle previsioni normative e, in ogni caso, dei contratti comparativamente più rappresentativi compatibili per attività prevalente». Tale premialità interessa anche «l'adozione di *clausole distintive e virtuose di tali Ccnl*, in caso di utilizzo di diversi contratti collettivi comunque settorialmente applicabili». Si opera poi un richiamo all'art. 203, lett. *p)*, d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i. in merito all'applicazione del Ccnl Igiene Ambientale in relazione agli appalti nel contesto del servizio integrato rifiuti, qualora di interesse aziendale.

Il Protocollo sottoscritto dal Comune di Napoli (NA) impegna le parti sottoscrittrici, nello svolgimento delle rispettive attività e competenze, a verificare che ai lavoratori dipendenti impiegati negli appalti si applichino

«esclusivamente» i contratti nazionali e territoriali del settore di riferimento in vigore per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, sottoscritti dalle associazioni dei datori di lavoro e dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, «salvo trattamento di miglior favore». In caso «venga verificato il ricorso ad altre tipologie contrattuali, corre l'obbligo a carico delle imprese esecutrici dei lavori di darne preventiva comunicazione agli organi competenti spiegandone sinteticamente le motivazioni».

Il Comune di Grosseto (GR) si impegna in un apposito Protocollo e nel corso di ogni anno «al confronto preventivo» in merito alle «corrette attribuzioni contrattuali in base all'oggetto dell'appalto, finalizzato all'applicazione dei Ccnl in vigore per il settore o per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle OO.SS. e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa; privilegiando eventualmente tra questi, ove necessario, l'applicazione dei Ccnl di miglior favore». Resta da chiedersi se il criterio del "favor" così ricorrente nei protocolli possa operare laddove solo un Ccnl tra i "papabili" sia preso a riferimento dal ministero del Lavoro nella redazione delle famose tabelle per la determinazione del costo medio del lavoro (12).

Il Protocollo per la qualità e tutela del lavoro negli appalti in applicazione del d.lgs. n. 36/2023 con Cgil, Cisl, Uil Milano sottoscritto dalla Città di Pioltello (MI) in data 18.9.2025 impegna le parti a specifiche sessioni informative e di verifica preventiva per la corretta valutazione dell'equivalenza delle tutele.

Il Protocollo a firma del Comune di Firenze (FI) impegna l'amministrazione «ove ciò fosse possibile e ove se ne ravveda la necessità, a valutare l'inserimento di specifici criteri premiali in favore dell'operatore economico che, nell'offerta, si impegna ad applicare il medesimo Ccnl indicato nel bando di gara». Inoltre, al fine di ottenere il miglioramento della qualità del lavoro e delle condizioni contrattuali dei lavoratori, il Comune e i sindacati sono chiamati a riunioni anticipate per confrontarsi su quali siano gli strumenti e le soluzioni, da attivare nella stesura dei bandi, sia in termini di Ccnl applicati (nel caso anche di miglior favore, se strettamente connessi con

(12) Per riflessioni in merito al concorso-conflitto tra più Ccnl sottoscritti da federazioni di diverse categorie pur sempre afferenti alle storiche centrali sindacali, sotto il profilo della stretta connessione di cui all'art. 11, d.lgs. n. 36/2023, si vd. A.A. Scelsi, *L'equivalenza delle tutele fra contratti collettivi: un dispositivo di prima organizzazione del pluralismo selvaggio*, in *LD*, 2026, 291.

l'attività oggetto dell'appalto), sia in termini di coerenza degli inquadramenti, sia eventualmente in termini di vincoli o criteri premiali volti a conseguire *«condizioni contrattuali migliorative rispetto a quanto previsto dagli stessi Ccnl indicati nei bandi»*, nonché, nel caso, a garantire una contrattazione integrativa. La stazione appaltante si impegna a prevedere le risorse necessarie, relativamente ai singoli appalti, al fine di garantire la sostenibilità delle condizioni economiche contrattuali da applicare.

Si può concludere questa rassegna menzionando il Protocollo del Comune di Padova (PD) il quale – in particolare, per le gare di aggiudicazione di servizi socio-assistenziali e socio-sanitari – prevede che nel privilegiare il metodo di gara dell'Oepv, l'ente consideri tra gli elementi qualitativi «il numero delle ore lavorative e il numero delle addette e degli addetti impiegate/i» e «per alcuni appalti ad alta prestazione di lavoro, come, ad esempio, le pulizie ed i servizi, tra i criteri di aggiudicazione [sia] definito un monte minimo di ore di lavoro, per le prestazioni richieste, delle attività continuative e periodiche» (13).

3. — *Alle origini del modello pattizio: i protocolli di legalità cd. antimafia nei contratti pubblici* — Prima di soffermarsi sulla natura giuridica dei protocolli d'intesa con i sindacati in materia di contratti pubblici, è necessario sottolineare che tale strumento rappresenta, nei fatti, un'evoluzione del modello dei protocolli di legalità volti al contrasto delle infiltrazioni mafiose. Con l'espressione "protocolli di legalità" si allude agli accordi, sottoscritti da prefetture e stazioni appaltanti, volti a innalzare il livello di prevenzione antimafia nelle commesse pubbliche (14). Tali strumenti pattizi – che hanno in un primo momento interessato soltanto le "grandi opere", maggiormente esposte a pressioni provenienti dalla criminalità organizzata – ruotano attorno all'impegno assunto dalla stazione appaltante di acquisire dalla prefettura le cd. informazioni antimafia prima della stipula del contratto (15). Sul piano della

(13) Si vd. Protocollo d'intesa per la realizzazione del sistema tranviario fiorentino sottoscritto con le O.S. dal Comune di Firenze (concedente), Società tram di Firenze s.p.a. (concessionaria), imprese affidatarie e altri soggetti istituzionali. Sui protocolli "di cantiere" che estendono l'area di intervento anche agli appalti pubblici, si vd. E. Ligas, *Contrattazione di cantiere e accordi a livello locale. Salute e sicurezza nei cantieri della Lombardia a dieci anni da Expo 2015*, in *Working Paper Adapt*, 2025, 15 ss.

(14) Sull'evoluzione di tale strumento, si vd. R. Tonelli, *Il sistema amministrativo di prevenzione all'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale: tra tutela del lavoro e dimensione sovranazionale*, tesi di dottorato, Università degli studi di Ferrara, Ferrara, 2022, 56 ss.

(15) S. Passetti, *Protocolli di legalità: strumenti pattizi di prevenzione dei tentativi di infiltrazione mafiosa e nuove prospettive di applicazione*, Sna-ministero dell'Interno.

struttura, si tratta di intese con cui si definiscono di comune accordo una serie di clausole che la stazione appaltante si impegna a riportare nei bandi di gara e che i concorrenti sono tenuti ad accettare e sottoscrivere in sede di stipula del contratto (16).

Con la l. n. 190/2012 (cd. legge anticorruzione), i protocolli di legalità sono stati oggetto di formale riconoscimento ad opera del legislatore; l'art. 1, c. 17 ammette infatti che «le stazioni appaltanti *possano* prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità […] costituisca causa di esclusione dalla gara». Il legislatore ha provveduto, dunque, ad emancipare tali strumenti pattizi ammettendo che la mancata adesione all'impegno o la violazione di quest'ultimo possa giustificare l'esclusione dalla gara (17).

Nell'intesa raggiunta nel 2014 tra Anac e ministero dell'Interno circa gli «indirizzi concernenti i protocolli di legalità in materia di appalti pubblici» (punto 4), si dà atto della «svolta impressa dalla legge n. 190/2012» (18) invitando le pubbliche amministrazioni interessate ad «ampliare l'ambito di operatività di tali strumenti anche oltre il tradizionale campo delle infiltrazioni mafiose per farne un mezzo di prevenzione di portata più generale».

Con la diffusione dei cd. protocolli di nuova generazione – caratterizzati da impegni funzionali anche «a garantire il rispetto della concorrenza e la trasparenza nell'aggiudicazione e nell'esecuzione del contratto» (19) – divengono sempre più spesso parte integrante dei protocolli di legalità anche i richiami agli obblighi in materia di sicurezza sul lavoro e regolarità retributiva/contributiva; tra le finalità dei protocolli di legalità compare anche la «verifica della sicurezza e della regolarità dei cantieri di lavoro» e si fa così strada un (embrionale) coinvolgimento delle organizzazioni sindacali (20).

(16) Per mezzo di formule similari: «La sottoscritta impresa dichiara di essere a conoscenza di tutte le norme pattizie di cui al Protocollo di legalità, sottoscritto dalla stazione appaltante con la Prefettura e che qui si intendono integralmente riportate e di accettarne incondizionatamente il contenuto e gli effetti» (Protocollo di legalità di Caserta del 2007, https://old-smcv.it/attachments/article/2276/Protocollo-di-legalita.pdf).

(17) Si vd. C. Giust. 22.10.2015, C-425/14, *Impresa Edilux and SICEF*, sulla compatibilità con il diritto Ue di una disposizione nazionale che consente l'esclusione delle imprese partecipanti ad una gara nell'ipotesi di mancato deposito della dichiarazione degli impegni contenuti nei cd. protocolli di legalità.

(18) https://www.anticorruzione.it/-/linee-guida-anac-min.-interno-Protocollo-d-intesa-del-15-luglio-2014.

(19) E. Foti, *I protocolli di legalità: strumenti di prevenzione amministrativa dei tentativi di infiltrazione mafiosa e della corruzione nella Pubblica Amministrazione*, su *culturaprofessionale.interno.gov.it*, 3.

(20) Con riferimento alle grandi opere, che sono soggette a procedure e regole

Queste ultime sono infatti chiamate di frequente a sottoscrivere l'accordo insieme ai soggetti istituzionali, sebbene limitatamente alle sole previsioni suscettibili di ricadute sulla manodopera (21).

L'ultima tappa di questo percorso ideale si rinviene nell'art. 83-*bis* del d.lgs. n. 159/2011 (22) (cd. codice antimafia), introdotto dall'art. 3, c. 7, d.l. n. 76/2020 conv. in l. n. 120/2020, il quale prevede espressamente che «il mancato rispetto dei protocolli di legalità *costituisca* causa di esclusione dalla gara o di risoluzione del contratto».

Il processo evolutivo sin qui sinteticamente tratteggiato ha avuto, dunque, due conseguenze di indubbio rilievo: *a)* ha accordato ai protocolli di legalità un ruolo di primo piano nel contrasto all'illegalità nei contratti pubblici; *b)* ha incluso progressivamente nel concetto di "legalità" anche la garanzia delle tutele del lavoro.

Fatte queste doverose premesse, è allora ragionevole ipotizzare che i protocolli d'intesa per la qualità e la tutela del lavoro nei contratti pubblici esaminati in questa sede – sottoscritti congiuntamente dagli enti appaltanti e dai sindacati – si siano sviluppati proprio sul modello dei protocolli antimafia. I primi presentano purtuttavia caratteristiche solo in parte comuni agli strumenti pattizi riconosciuti dalla legislazione antimafia. I protocolli con i sindacati a livello locale sono, infatti, diretti «a favorire la qualità degli appalti e dare sostanza al valore del lavoro» (23) mediante previsioni volte a migliorare direttamente le condizioni del personale impiegato nell'esecuzione delle com-

specifiche, si vd. "Monitoraggio e tracciamento: Articolo 11. Il Protocollo di legalità per l'appaltatore", su https://www.filleacgil.net/tutto/137-comunicazione/16681-cantieri-trasparenti.html, 12.

(21) Si vd. il Protocollo di legalità del 2013 sottoscritto dalla Prefettura di Grosseto e Siena e, limitatamente all'art. 8 "Monitoraggio e tracciamento ai fini della trasparenza dei flussi di manodopera", anche dalla Fillea-Cgil, Filca Cisl e Feneal-Uil locali. Tra i protocolli di legalità più recenti che recano anche la firma delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative si segnala il "Protocollo di legalità ai fini della prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata e del contrasto alla corruzione nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture della Regione Veneto" che reca la firma del Presidente della Regione, di diversi Prefetti, di Upi e Anci Veneto e, con riferimento all'art. 9 "Monitoraggio e tracciamento, a fini di trasparenza, dei flussi di manodopera", dell'Itl di Area Metropolitana di Venezia, Edilcassa Veneto, Ance Veneto, Fillea-Cgil, Filca-Cisl, Feneal-Uil.

(22) S. Cavaliere, *L'art. 83*-bis *del codice antimafia: i protocolli di legalità*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, 2025, 1119 ss.

(23) Si vd. il «Protocollo d'intesa per la qualità e tutela del lavoro negli appalti in applicazione del d.lgs. 36/2023 e del correttivo d.lgs. 209/2024» del Comune di Lecco risalente a giugno 2025.

messe pubbliche. La differenza più significativa non interessa i soggetti sottoscrittori in quanto, come abbiamo visto, anche i protocolli di legalità "in senso stretto" possono recare la firma dei soggetti sindacali, così come i protocolli di intesa con i sindacati possono coinvolgere talvolta anche soggetti istituzionali quali le prefetture. La differenza più marcata si rinviene proprio nelle finalità: i protocolli di legalità perseguono l'obiettivo primario di potenziare il sistema di prevenzione delle infiltrazioni mafiose e possono, in via "ancillare" o "servente", occuparsi anche della qualità del lavoro, quale indice di un'attività d'impresa sana e concorrenziale, se del caso mediante il coinvolgimento dei sindacati (24).

Deve tenersi a mente, tuttavia, che tale distinzione si attenua considerevolmente quando si esaminano i "protocolli d'intesa per la legalità" ormai frequenti nella prassi. Si tratta di accordi sottoscritti da stazioni appaltanti e prefettura sulla scorta della normativa antimafia, ma firmati anche dai soggetti sindacali e abbinati a così tante e variegate previsioni in materia di lavoro da apparire degli "esemplari" ibridi (25). Si faccia il caso del "Protocollo d'intesa sulla sicurezza e legalità nel settore degli appalti e subappalti" del Comune di Napoli – risalente al mese di ottobre 2024 – che richiama in premessa la legislazione antimafia, prevede verifiche e una serie di clausole da inserire nel bando volte a contrastare le infiltrazioni della criminalità organizzata, salvo poi dedicare ampio spazio all'applicazione del Ccnl, ai vari impegni posti a tutela dei lavoratori, al contrasto al *dumping* contrattuale e al lavoro nero, alla prevenzione del lavoro grigio, alla sicurezza sul lavoro, alla formazione del personale ecc. Esso reca la firma del Comune di Napoli e delle OO.SS. Feneal Uil, Filca Cisl, Fillea Cgil ma viene sottoscritto alla presenza del Prefetto.

Riflessioni analoghe possono essere formulate con riferimento al recente "Protocollo d'intesa per la legalità, la qualità, la tutela e la sicurezza del lavoro nel settore degli appalti e subappalti di lavori pubblici" del Comune di Bari (26) – a quanto consta, tuttora in fase di sottoscrizione ad opera di Prefettura, Procura, Itl, Spesal e sindacati Feneal Uil, Filca Cisl, Fillea Cgil – il quale richiama

(24) F. Pisconti, *La prevenzione dello sfruttamento illecito dei lavoratori nei sistemi di esternalizzazioni aziendali tramite lo strumento del Protocollo per la legalità*, in *DSL*, 2025.

(25) In questo caso, è legittimo chiedersi se l'art. 83-*bis* del codice antimafia possa fornire una base giuridica alla totalità delle disposizioni del Protocollo di legalità, dunque anche a quelle che, il più delle volte, trovano invece collocazione nei protocolli d'intesa con i sindacati. Se così fosse, queste ultime potrebbero acquisire per "incorporazione" un'inedita vincolatività.

(26) https://www.borderline24.com/2025/11/13/legalita-e-sicurezza-negli-appalti-a-bari-raggiunta-lintesa-tra-parti-sociali-e-comune/.

nel preambolo la normativa antimafia, ma dedica gran parte delle previsioni alla tutela dei lavoratori impiegati negli appalti del settore costruzioni.

Sebbene insomma non manchino casi di "contaminazione", è comunque possibile affermare che la maggior parte dei protocolli d'intesa sul lavoro: *i)* reca la firma esclusiva dei soggetti appaltanti e dei sindacati, *ii)* persegue l'obiettivo assorbente di garantire un lavoro di qualità nei contratti pubblici.

Proprio tali elementi distintivi – a dispetto della comune matrice – escludono una pura assimilazione degli accordi oggetto di interesse in questa sede con i protocolli di legalità antimafia di cui si occupa il legislatore. Si rende pertanto necessario svolgere una riflessione distinta sulla natura giuridica dei protocolli d'intesa con i sindacati in materia di contratti pubblici e sulla loro vincolatività.

4. — *I protocolli d'intesa con i sindacati nei contratti pubblici: natura giuridica e "prove di forza"* — Come noto, un protocollo d'intesa non è altro che un accordo tra parti pubbliche o private volto al raggiungimento di obiettivi comuni. Si tratta di uno strumento di cooperazione intersoggettiva "a statuto indefinito", tanto flessibile e maneggevole quanto politicamente sensibile e rilevante. A conferma di ciò, il "*memorandum of understanding*" (MoU) ha trovato, nel tempo, ampia diffusione nella prassi amministrativa, quale elemento chiave per una collaborazione sinergica tra soggetti pubblici nell'esercizio delle rispettive competenze. I protocolli d'intesa vantano quasi sempre la medesima struttura: premesse, oggetto, normativa di riferimento, ambito di applicazione, durata dell'intesa, meccanismi di monitoraggio e clausola di revisione.

Malgrado la notevole diffusione, il protocollo d'intesa – in ragione della lacuna regolatoria che lo accompagna (27) – solleva rilevanti questioni in relazione alla sua natura giuridica.

Infatti, nella maggior parte dei casi, il protocollo d'intesa – avendo una funzione programmatica e recependo volontà politiche, obiettivi comuni o linee guida – non inaugura obblighi giuridici ma impegna le parti a collaborare o agire (per l'appunto) d'intesa su materie di comune interesse. Quando a sottoscriverlo è l'ente locale, come nella maggior parte dei casi (almeno avuto riguardo alla materia che ci occupa), si tratta di atti di indirizzo politico-amministrativo (28) e, pertanto, non strettamente vincolanti sul piano

(27) L. Oliveri, *Protocolli di intesa: l'irrisolta questione dell'organo competente ad approvarli (prima parte)*, in *Le Autonomie*, 2024.

(28) Sulla nozione di atto di indirizzo politico si vd. Cons. Stato 4.5.2012, n. 2588; Cons. Stato 18.11.2011, n. 6083; Cons. Stato 12.3.2001, n. 1397; Cons. Stato 8.7.2013 n. 3609.

giuridico. Si tratta di un limite connaturato allo strumento che può essere superato soltanto in presenza di una chiara e inequivocabile assunzione di impegni negoziali puntuali e specifici (29).

Alla luce di tali premesse è ora possibile procedere all'esame dei protocolli d'intesa con le organizzazioni sindacali (dunque, soggetti privati) aventi ad oggetto la materia dei contratti pubblici. Come abbiamo visto, trattandosi di atti di indirizzo, i protocolli a livello comunale recano la firma del sindaco e, a livello regionale, dell'assessore competente e sono approvati previa delibera di giunta (salvo che tali atti siano oggetto di apposita regolamentazione nello statuto dell'ente sottoscrittore).

Per quanto attiene alla struttura, i protocolli d'intesa con le OO.SS. – al pari dei protocolli antimafia – impegnano il più delle volte le stazioni appaltanti ad inserire nei bandi di gara "clausole tipo" che consentono un'adeguata protezione della forza lavoro. L'effettività di tali misure presuppone, dunque, che la stazione appaltante si conformi spontaneamente a quanto pattuito e confluito nel protocollo.

Come evidenziato, infatti, malgrado le similitudini strutturali tra protocolli di legalità e protocolli d'intesa con i sindacati in materia di lavoro – accentuate dalla diffusione di clausole che interessano i lavoratori anche all'interno dei protocolli antimafia – solo i primi sono muniti di copertura legale, ragion per cui difficilmente la stazione appaltante si sottrae all'impegno assunto per mezzo della sottoscrizione o dell'adesione; inoltre, l'esclusione del concorrente che si sottragga al rispetto del protocollo di legalità è generalmente considerata legittima in ragione dell'espressa indicazione normativa. Di contro, i protocolli d'intesa con i sindacati sono meri atti di indirizzo politico-amministrativo che, solo quando consacrano impegni dai contorni sufficientemente definiti, possono divenire vincoli negoziali. In assenza di copertura legale, pertanto: *i)* non è chiaro di quali strumenti disponga il sindacato a fronte del disinteresse manifestato dalla stazione appaltante nei confronti dell'applicazione del protocollo; *ii)* non è chiaro se possa essere disposta l'esclusione del concorrente che si rifiuti di sottoscrivere le clausole "traslate" nel bando e/o la clausola che rinvia *per relationem* al protocollo d'intesa con le OO.SS. (30).

(29) E. De Carlo, *Il Protocollo d'intesa può avere natura ed efficacia negoziale e non solo politico-programmatica (Cass. Civ. Sez. III, Sent. n. 16327 del 21.6.2018)*, su *www.lapostadelsindaco.it*, 2018.

(30) Non coglie nel segno il richiamo al principio di tassatività delle cause di esclusione di cui all'art. 10, d.lgs. n. 36/2023, il quale trascura di rilevare che tale principio «si riferisce alle sole cause soggettive di esclusione in senso proprio, ossia quelle attinenti all'accertata insussistenza dei requisiti di ordine generale (tassativamente elencate negli artt. 94 e 95), espungendo conseguentemente dal fuoco di attenzione del regime di

La problematica di cui al punto *ii)* si ridimensiona considerevolmente quando si riflette sulla circostanza che le clausole dei protocolli d'intesa intervengono spesso a precisare, chiarire o potenziare quanto già previsto nel Codice dei contratti pubblici e, pertanto, raramente pervengono ad un aggravio della posizione del singolo concorrente. Essi si muovono piuttosto negli spazi che la legge riserva alla discrezionalità della stazione appaltante.

Peraltro, gli impegni solitamente ricadono sulla sola stazione appaltante che, per esempio, è chiamata a preferire l'Oepv, a confronti preventivi con le OO.SS. e, come innanzi evidenziato, all'indicazione di un Ccnl ai sensi dell'art. 11, d.lgs. n. 36/2023 individuato d'intesa con le organizzazioni sindacali. Pertanto, laddove la pubblica amministrazione si adegui spontaneamente al protocollo nella redazione dei bandi, non pare esservi spazio per censurare il suo operato (neanche con riferimenti ai vincoli eventualmente ricadenti sull'operatore che, una volta confluiti negli – o allegati agli – atti iniziali di gara, sono oggetto di espressa accettazione ad opera del concorrente).

La problematica di cui al punto *i)* appare, invece, di più difficile risoluzione: si tratta di capire cosa accade quando la stazione appaltante, pur avendo sottoscritto il protocollo, rediga gli atti di gara senza conformarsi a quanto pattuito con i sindacati (31).

La questione si è di recente posta avuto riguardo al bando di gara avente ad oggetto il servizio "Chiama Roma 060606" del 20 gennaio 2026, redatto dal Comune di Roma in violazione del Protocollo d'intesa avente ad oggetto un "Accordo per un lavoro tutelato negli appalti di servizi e forniture e struttura bando tipo", sottoscritto a novembre 2025 dal Sindaco con le organizzazioni sindacali. Queste ultime – dopo avere reclamato la titolarità dell'«interesse sindacale a difesa dei diritti economici e normativi dei lavoratori» – hanno diffidato il Comune a procedere al ritiro del bando in autotutela nel termine perentorio di cinque giorni, riservandosi di far valere le proprie ragioni in tutte le sedi competenti, «visto e considerato il fatto che questo comportamento costituisce […] *condotta antisindacale*».

La qualificazione della condotta comunale in termini di "antisindacalità"

---

tassatività i requisiti speciali di partecipazione (e dei correlati oneri di dimostrazione)» demandati «ad una (pur non illimitata) scelta discrezionale della stazione appaltante»: cfr. N. Berti, *Principi di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione*, in R. Ursi (a cura di), *Sui principi generali del codice dei contratti pubblici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, 262.

(31) Si pensi all'ipotesi in cui l'organo di gestione dell'ente trascuri di dare seguito alla volontà politica consacrata nel Protocollo; in tali circostanze, si potrebbe forse configurare una responsabilità dirigenziale *ex* art. 21, d.lgs. n. 165/2001 (Tupi) per inosservanza delle direttive imputabile al dirigente medesimo.

non convince a pieno: se è vero che la pubblica amministrazione può rivestire il ruolo di legittimata passiva nel giudizio *ex* art. 28 St. lav., tale legittimazione presuppone che essa detenga la qualità di datore di lavoro, ma ciò non avviene nell'ambito dell'appalto (perlomeno, genuino); inoltre, quantomeno nella fase propedeutica all'individuazione del contraente – e, dunque, prima della stipula del contratto commerciale da cui discende il "contatto sociale" tra amministrazione e lavoratori impiegati nella commessa (32) – non sembra corretto identificare l'amministrazione come committente in relazione allo specifico appalto in via di aggiudicazione. Si tratta piuttosto, e sempre che la procedura vada a buon fine, di un "futuro" committente.

Si potrebbe immaginare – seppure consci delle criticità sottese a tale soluzione – un'impugnazione degli atti di gara ad opera dei sindacati firmatari del protocollo? La sottoscrizione di quest'ultimo potrebbe forse comprovare l'esistenza di un interesse legittimo collettivo – che non sia dunque un mero interesse di fatto – in capo al sindacato in qualità di ente associativo esponenziale? Tale interesse potrebbe giustificare la legittimazione attiva dell'organizzazione sindacale e, in particolare, l'azione generale di annullamento in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità (33), indipendentemente da un'espressa previsione di legge in tal senso? (34).

Se nel caso di violazione delle fonti primarie, il vizio dell'atto si rinviene proprio nella violazione di legge (a titolo esemplificativo, nell'ipotesi di erronea indicazione del Ccnl che implica una violazione dell'art. 11, d.lgs. n. 36/2023), in ipotesi di mancato rispetto dei protocolli d'intesa, il vizio dell'atto potrebbe forse rintracciarsi nell'eccesso di potere in ragione della violazione dell'autovincolo assunto dalla stazione appaltante.

Si tratta di traiettorie suggestive ma tutt'altro che agevoli da percorrere, su cui non è dato soffermarsi oltre. Nel caso riportato innanzi, l'amministrazione

(32) In merito alla possibilità di configurare una responsabilità da contatto sociale in capo alla p.a. nei confronti dei lavoratori, si vd. R. Daila Costa, *Contratti pubblici e diritti dei lavoratori*, Ems, Palermo, 2025, 135.

(33) A tal proposito, si vd. Tar Toscana 5.5.2025, n. 813 secondo cui «le associazioni di categoria che assumono di essere comparativamente più rappresentative in un settore *sono legittimate a impugnare i provvedimenti amministrativi, come i bandi di gara*, che disconoscono tale qualità ai fini dell'individuazione del Ccnl applicabile, in quanto ciò incide direttamente sulla libertà sindacale e sul livello di rappresentatività; ai sensi dell'articolo 11 del d.lgs. 36/2023, la stazione appaltante ha l'obbligo di compiere una specifica istruttoria per individuare il Ccnl applicabile, basandosi sull'inerenza all'oggetto dell'appalto e sulla maggiore rappresentatività comparativa delle associazioni firmatarie a livello nazionale nel settore di riferimento».

(34) Cons. Stato 20.2.2020, n. 6 (cfr. G.A. Recchia, *Il sindacato va al processo: interessi collettivi dei lavoratori e azione di classe*, in *LDE*, 2021).

capitolina – forse per effetto della pressione dei sindacati – ha riconosciuto l'errore sospendendo in autotutela la procedura (35). È tuttavia probabile che, a giustificare il provvedimento di secondo grado, non sia stata la mancata conformità di quest'ultimo al Protocollo d'intesa quanto la violazione diretta dell'art. 11, d.lgs. n. 36/2023.

Del resto, come accennato, i protocolli d'intesa intervengono il più delle volte a chiarire o integrare il contenuto della legge, portando così alla luce proprio l'interesse (diffuso?) alla corretta applicazione delle norme con riflessi giuslavoristici recepite nel Codice dei contratti pubblici e, dunque, in via indiretta e mediata, alla legalità dell'*agere* pubblico.

Un esempio emblematico è rappresentato proprio dall'erronea indicazione del Ccnl negli atti di gara: non è infatti chiaro come si possa tutelare l'interesse dei lavoratori (36) alla garanzia delle tutele previste dal Ccnl "giusto" (37), in assenza di un operatore economico interessato all'impugnazione del bando "sbagliato".

In difetto di interlocuzione preventiva con i sindacati – e di legittimazione ad impugnare in capo a questi ultimi – l'interesse dei lavoratori futuri assume contorni giuridici definiti soltanto nella fase dell'esecuzione della commessa pubblica, quando cioè al giudice del lavoro è richiesto di accertare l'esistenza di un diritto soggettivo al trattamento economico-normativo sancito dall'art. 11, d.lgs. n. 36/2023.

(35) https://www.ildiariodellavoro.it/roma-sindacati-dopo-diffida-il-comune-sospende-il-bando-chiamaroma-060606/; v. anche *https://www.uilcom.it/wp-content/uploads/2026/01/Comunicato-Unitario-Chiama-Roma-060606.pdf*.

(36) Cfr. M. Guerini-A.A. Scelsi in questo volume.

(37) In passato, invero, si è riconosciuta una posizione differenziata e qualificata in capo ai lavoratori ricorrenti, suscettibile di fondarne la legittimazione attiva, nell'ipotesi di violazione ad opera della *lex specialis* della nuova gara (bando, disciplinare e capitolato) di una legge regionale che imponeva di includere nel bando una clausola di riassunzione obbligatoria di cui, nel caso di specie, sarebbero stati beneficiari proprio i ricorrenti: Cons. Stato 28.8.2017, n. 4079. Si può ipotizzare che un ragionamento analogo sia estendibile all'ipotesi di indizione di una gara con annessa clausola sociale di riassorbimento "forte", accompagnata tuttavia dall'erronea indicazione del Ccnl (e, dunque, nella sostanza, da un peggioramento delle condizioni economico-normative dei lavoratori già impiegati nella commessa pubblica, conseguente al mancato rispetto dell'art. 11, d.lgs. n. 36/2023).

SALARIO MINIMO E USO STRATEGICO DEI CONTRATTI PUBBLICI: L'OMBRA DELLA DISCIPLINA DELLA CONCORRENZA (A PROPOSITO DI C. COST. N. 60/2026)

di *Antonio Lo Faro*

SOMMARIO: 1. 30 aprile 2026: la "tempesta perfetta" contro il salario minimo legale? — 2. I sentieri regolativi della questione salariale italiana nel primo quarto di secolo: cinque modelli. — 3. Il salario minimo locale nella sua versione "forte". — 4. La vicenda toscana e la sentenza n. 60/2026. — 5. Quale concorrenza? — 6. Concorrenza o uniformità? — 6.1. Art. 11 e art. 113 del Codice dei contratti pubblici: base minima o tetto massimo? — 7. La Consulta e i vincoli eurounitari: più realisti del re? — 8. Regioni, stazioni appaltanti e auto-vincolo amministrativo. — 9. Conclusioni: dopo C. cost. n. 60/2026, c'è ancora uno spazio per il salario minimo locale all'ombra della concorrenza?

1. — *30 aprile 2026: la "tempesta perfetta" contro il salario minimo legale?* — La data del 30 aprile 2026 è destinata ad occupare un posto di rilievo nella lunga storia giuridica della questione salariale italiana, avendo segnato – forse solo per il momento – l'accantonamento di ogni prospettiva di salario minimo "eteronomo" a favore di una rinnovata dichiarazione di fiducia nei confronti della tradizione contrattuale che da sempre connota l'ordinamento interno. Da una parte, infatti, il "Decreto Primo Maggio" (1) ha consolidato il processo di "leaderizzazione" – almeno sul piano salariale – dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, escludendo, come ampiamente previsto, ogni riferimento a soglie retributive minime fissate da fonti normative inderogabili. Dall'altra, la sentenza della Consulta n. 60/2026, pubblicata nello stesso giorno, sembra aver neutralizzato in radice quelle prime esperienze di salario minimo che, a fronte dell'inerzia del legislatore nazionale, avevano cominciato a emergere a livello locale nella forma di clausole sociali negli appalti pubblici.

Su quest'ultimo punto si concentreranno le brevi osservazioni che seguono, ad esito delle quali si proverà a prospettare una chiave di lettura critica della sentenza della Corte, volta a revocarne in dubbio – malgrado le apparenze – il significato di "pietra tombale" rispetto alle esperienze di salario minimo locale fondate su un uso strategico dei contratti pubblici.

(1) Ma in realtà del 30 aprile, n. 62/2026, convertito in l. 112/2026.

2. — *I sentieri regolativi della questione salariale italiana nel primo quarto di secolo: cinque modelli* — Come ampiamente noto, l'adozione della Direttiva Ue sui salari minimi adeguati non si è rivelata sufficiente a innescare nel nostro paese quell'organico processo di riforma della disciplina retributiva pure da molte parti ritenuto opportuno. Ciò nondimeno, non sono certo mancati negli ultimi due decenni – e con maggiore intensità negli anni più recenti – interventi di diverso tipo e natura la cui consistenza rende ormai inadeguata la tralaticia rappresentazione dell'ordinamento italiano nei termini di sistema informato a una totale anomia in materia retributiva.

La sentenza della Consulta oggetto di questo scritto incide su uno specifico segmento di questo rinnovato attivismo regolativo che pare allo stato scomponibile in cinque diversi modelli, che potrà essere utile sinteticamente richiamare al fine di cogliere la portata sistemica delle vicende riconducibili ad una tematica solo apparentemente "locale".

Il primo modello, l'ultimo in ordine di tempo, è naturalmente rappresentato dal rinvio legislativo ai trattamenti retributivi previsti dai contratti "*leader*", secondo una tecnica, dapprima sperimentata su base settoriale – si pensi alle cooperative, al terzo settore, ai vettori aerei e ad altri ambiti nei quali il legislatore ha fatto riferimento ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative – che risulta oggi tendenzialmente generalizzata dalla legge di conversione del Decreto Primo Maggio (2).

Il secondo modello è rappresentato dalla determinazione giudiziale della retribuzione conforme ai parametri di cui all'art. 36 Cost., che nella sua versione "rinforzata" dal noto sestetto della Cassazione dell'ottobre 2023 (3) supera la presunzione di adeguatezza dei trattamenti retributivi contrattualmente dovuti anche ove si tratti di *standard* derivanti da contratti collettivi stipulati da organizzazioni comparativamente più rappresentative. Nella successiva applicazione da parte della giurisprudenza di merito (4), peraltro, il temuto esautoramento dello strumento contrattuale, da alcuni paventata, non si è affatto verificata, avendo i giudici di norma sostituito il trattamento considerato inadeguato con altro trattamento contrattuale "preso in prestito" da settori o categorie affini. Questo modello di sindacato giudiziale, sia detto per inciso, non

(2) Per un primo commento, si vd. M. Barbieri, *Sono giustificati gli entusiasmi per il "salario giusto"?,* in *Menabò di Etica ed Economia*, 13.6.2026; T. Treu, *Prime note sul Decreto 1° maggio*, in *Il Sole24Ore – Norme &TributiPlus*, 7.5.2026; G. Orlandini, *Vizi e virtù del salario giusto*, in *D&L Flash*, 2026; nonché i contributi pubblicati a cura di A. Tursi in *LDE*, 2026.

(3) Sentenze nn. 27711, 27713, 27769, 28320, 28321, 28323.

(4) Cfr. G. Calvellini, *Il giudizio di adeguatezza della retribuzione nella recente giurisprudenza di merito,* in *RGL,* 2025, 377.

pare affatto superato dalla nuova disciplina legislativa sul "salario giusto", nella misura in cui la presunzione di "giustezza" attribuita alle retribuzioni previste dai contratti *leader* non può che essere configurata come relativa e dunque non sottratta alla verifica giudiziale *ex* art. 36 Cost. Sebbene si possa ritenere che il rinvio legale ai trattamenti stabiliti dalla contrattazione qualificata possa consolidare la presunzione di adeguatezza dei trattamenti collettivi, sempre di presunzione continuerà a trattarsi, e la questione continuerà dunque a riproporsi in termini non dissimili rispetto a quelli già affrontati da alcune pronunce del sestetto 2023, talune delle quali intervenute proprio in settori – cooperative – già coperti da leggi di rinvio al contratto leader in funzione di parametro di sufficienza retributiva (5).

Il terzo modello è quello derivante dalle modifiche introdotte nel 2024 (6) alla disciplina degli appalti privati già contenuta nell'art. 29 del d.lgs. n. 276/2023, ai sensi delle quali il trattamento economico (ma anche normativo) spettante al personale impiegato in appalti e subappalti deve essere complessivamente (7) non inferiore a quello individuato dalla contrattazione qualificata relativa al settore più strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto.

Non dissimile, ma non identico, il quarto modello, relativo agli appalti pubblici e fondato sull'obbligo ivi previsto (art. 11 del d.lgs. n. 36/2023) per le stazioni appaltanti di indicare negli atti di gara il contratto collettivo *leader* il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione, ferma la facoltà per appaltatori e concessionari di proporre in sede di offerta l'applicazione di altro contratto considerato equivalente (8). Si tratta di un modello con un tasso di procedura-

(5) Si segnalano comunque, nel dibattito seguito alla adozione della l. n. 112/2026, posizioni dottrinarie che, fondandosi sulla natura della legge in questione quale "attuazione" dell'art. 36 Cost., sostengono che eventuali interventi giudiziali che considerino insufficienti i livelli retributivi stabiliti dai contratti *leader* dovrebbero necessariamente assumere la forma del rinvio alla Consulta.

(6) L. n. 56/2024 di conversione del d.l. n. 19/2024, il cd. Decreto Pnrr (con il quale era stato introdotto il discutibile riferimento, non confermato dalla legge di conversione, al contratto collettivo "maggiormente applicato" quale parametro per l'individuazione dei trattamenti economici applicabili ai lavoratori impiegati nell'appalto).

(7) Dottrina e giurisprudenza saranno presumibilmente chiamate ben presto a chiarire se e in che termini la nozione di Trattamento Economico Complessivo oggi fornita dalla disciplina sul salario giusto sia in grado di incidere sulla parallela nozione contenuta nella disciplina degli appalti privati.

(8) Anche in questo caso, presumibilmente, la definizione di Trattamento economico complessivo contenuta nella disciplina sul salario giusto potrà determinare effetti sui criteri di equivalenza oggi contenuti nell'Allegato I.01 del d.lgs. n. 36/2023.

lizzazione più intenso di quello "parallelo" applicabile agli appalti privati, all'interno del quale la tutela salariale viene incorporata nella struttura stessa dell'affidamento: la stazione appaltante indica sin dall'inizio della procedura il contratto collettivo di riferimento, l'operatore economico deve dichiarare se intende seguire l'indicazione o applicare un contratto diverso ma equivalente, e l'effettiva equivalenza deve infine essere vagliata nell'ambito del subprocedimento di verifica dell'anomalia disciplinato dall'art. 110 del Codice.

Il quinto modello, infine, è quello del salario minimo locale; l'unico, almeno nella sua versione più incisiva (si vd. *infra*), in cui sopravvive l'idea di una soglia retributiva minima eteronoma, capace di imporsi anche rispetto alla contrattazione collettiva qualificata. È su questo modello che incide la sentenza n. 60/2026 della Corte costituzionale (9), sulla quale da ora in poi si concentrerà l'attenzione.

3. — *Il salario minimo locale nella sua versione "forte"* — Un breve richiamo ai contenuti della legge regionale toscana oggetto dell'intervento della Consulta, può consentire di isolare all'interno delle variegate esperienze di salario minimo locale diverse tipologie di intervento, caratterizzate da un grado crescente di "eteronomia". Di salario minimo locale può infatti parlarsi almeno in tre diverse versioni, tutte presenti nei diversi strumenti regolativi a tal fine adottati nel corso degli ultimi anni da una molteplicità di amministrazioni infra-statuali nella forma di delibere comunali, atti di indirizzo e leggi regionali (10).

Una prima versione, più debole, si limita a orientare la scelta da parte della stazione appaltante del contratto da indicare negli atti gara, disponendo che tra più contratti collettivi *leader* astrattamente applicabili, l'amministrazione sia tenuta a preferire quello che assicura trattamenti retributivi non inferiori alla soglia dei nove euro orari. In questo caso, la soglia minima – il cui ammontare andrebbe forse rivisto, visti gli andamenti inflazionistici (11)

(9) Le implicazioni della sentenza n. 60/2026 si proiettano per la verità indirettamente anche sul quarto modello, quello relativo agli appalti pubblici "senza salario minimo": le questioni affrontate dalla Corte superano infatti i limiti di competenza della legislazione regionale, per investire più in generale lo spazio di cui dispongono le amministrazioni nel perseguimento di finalità sociali attraverso lo strumento dei contratti pubblici.

(10) Sia consentito rinviare a A. Lo Faro, *"Please In My Back Yard": esperienze locali di salario minimo e uso strategico dei contratti pubblici*, in *LD*, 2025, 229.

(11) L'inflazione cumulata dal 2018 ad oggi (quando la soglia minima dei 9 euro fu "formalizzata" nel disegno di legge Catalfo), ammonta al 18,5%; conseguentemente, i 9 euro del 2018 equivarrebbero oggi a circa 10,50 euro.

– non si sostituisce dunque al contratto collettivo, ma guida la selezione del contratto più adeguato tra quelli qualificati e astrattamente pertinenti.

Una seconda versione utilizza la soglia dei nove euro orari come criterio di verifica dell'equivalenza del diverso contratto collettivo indicato dall'operatore economico. Anche in questa seconda ipotesi, dunque, i nove euro orari non operano necessariamente come integrazione retributiva etero-imposta, quanto piuttosto come parametro di comparazione tra contratti.

La terza e più incisiva versione del salario minimo locale, infine, si articola in due sotto-modelli: da un lato, quello adottato dalla legge regionale toscana sottoposta all'esame della Consulta, che attribuisce un punteggio premiale tendenzialmente decisivo ai fini dell'aggiudicazione agli operatori che assicurino a tutti i lavoratori impiegati nell'appalto o concessione la più volte richiamata soglia minima. Dall'altro lato, un diverso modello che, superando la tecnica della premialità, impone all'aggiudicatario il rispetto di una soglia minima oraria, alternativamente qualificabile, secondo le diverse interpretazioni, come requisito di partecipazione o come condizione di esecuzione.

È questa versione "forte" o "*hard*" del salario minimo locale che pone i problemi giuridicamente più rilevanti e sistemicamente più interessanti, giungendo a prospettare un intervento eteronomo che non si limita a orientare la scelta del contratto collettivo o a verificare l'equivalenza di un diverso contratto, agendo direttamente sul trattamento minimo dovuto ai lavoratori impiegati nell'appalto. La questione che si pone con maggior interesse sull'agenda del dibattito giuslavoristico è in definitiva quella di stabilire se, di fronte a un contratto collettivo *leader* che preveda minimi orari inferiori alla soglia dei nove euro, l'amministrazione possa pretendere dall'aggiudicatario – o di fatto obbligarlo attraverso la premialità – l'integrazione della retribuzione fino al raggiungimento di una soglia che prevale sulle determinazioni collettive, pur se qualificate. Una questione, sia detto per inciso, tutt'altro che teorica, ove si consideri che diversi contratti collettivi *leader* prevedono tuttora – soprattutto in determinati livelli di inquadramento o settori, minimi tabellari inferiori alla soglia dei nove euro (12).

(12) Al momento in cui si scrive, per fare solo un esempio, la retribuzione media oraria del personale dipendente da imprese esercenti servizi di pulizia, disinfestazione, servizi integrati/multiservizi, così come risultante dalle Tabelle ministeriali dei costi medi orari, ammonta per il livello più basso a 7,89 euro, ivi includendo Retribuzione tabellare, Indennità di contingenza, Anzianità forfettaria di settore, e.d.r. e Accordo Integrativo (www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita-rapporti-di-lavoro-e-relazioni-industriali/focus/tabelle-operai-2025-2029-imprese-esercenti-servizi-pulizia).

4. — *La vicenda toscana e la sentenza n. 60/2026* — La Toscana, insieme alla Puglia, è stata uno dei laboratori più significativi di questa sperimentazione. Dopo alcune "pionieristiche" iniziative comunali, tra cui quella del Comune di Firenze, la Regione Toscana è intervenuta in materia con una disciplina legislativa modulata sulla versione "forte" del salario minimo locale, sebbene nella sua forma attenuata di meccanismo di premialità nell'aggiudicazione dei bandi di gara a evidenza pubblica (13).

Si tratta(va) di un intervento chiaramente orientato a politiche di *strategic public procurement* fondate sull'uso dei contratti pubblici non soltanto come strumenti di acquisizione di beni e servizi, ma anche come leve di promozione di obiettivi sociali, secondo un approccio che da tempo trova ampia cittadinanza anche nell'ordinamento europeo (14). Inserendosi nelle tensioni di un ordinamento nel quale la valorizzazione della contrattazione collettiva qualificata quale strumento di determinazione della "giusta" retribuzione non giunge ad oscurare del tutto l'opportunità di strumenti eteronomi capaci di integrarne la misura nei casi in cui questa risulti inferiore a soglie socialmente adeguate, la legge toscana, così come quelle pugliesi che l'hanno preceduta (15), ha dunque gettato un sasso nello stagno che il Governo ha ritenuto politicamente ancor prima che giuridicamente inopportuno.

Tale opposizione politica – che nel caso del ricorso governativo avverso la normativa pugliese aveva assunto forme giudicate dalla Corte quantomeno incongrue (16) – si è tradotta nel caso della legge toscana in un unico motivo di ricorso, identificato nella violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., ovvero nella asserita invasione regionale di un ambito di competenza regolativa – la tutela della concorrenza – riservato alla legislazione esclusiva dello Stato. Come già anticipato, la Consulta ha interamente

(13) La l. reg. Toscana n. 30/2025 ha emendato la precedente normativa regionale sui contratti pubblici (l. reg. n. 18/2019) prevedendo che «I bandi di gara delle procedure ad evidenza pubblica in cui la Regione Toscana, i suoi enti e organismi strumentali, incluse le aziende sanitarie locali e le società "in house", siano stazioni appaltanti o enti concedenti, con particolare riguardo agli affidamenti ad alta intensità di manodopera basati sul criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, prevedono quale criterio qualitativo premiale l'applicazione di un trattamento economico minimo orario non inferiore a nove euro lordi».

(14) Artt. 18, 70 e 76 della Direttiva n. 2014/24/Ue sugli appalti pubblici; art. 9 della Direttiva n. 2022/2041/Ue sui salari minimi adeguati.

(15) Leggi Regione Puglia nn. 30/2024 e 39/2024.

(16) Con sentenza n. 188/2025 – su cui v. R. Voza, *Salario minimo e autonomie locali: illusione o realtà?*, in *LDE*, 2026 – la Corte costituzionale, non risparmiando aperte critiche alla impostazione prospettata dall'Avvocatura dello Stato, ha dichiarato inammissibile il ricorso governativo contro la legge pugliese.

accolto le censure governative, dichiarando l'illegittimità costituzionale della legge toscana e così di fatto paralizzando altre simili iniziative contestualmente intraprese da altre regioni (Campania e Umbria) che dopo la pronuncia della Corte hanno subito un comprensibile rallentamento.

A un primo esame, le conclusioni cui sono pervenuti i giudici della Consulta sembrano pressoché incontrovertibili nella loro sillogistica linearità: *a)* i contratti pubblici, pur non costituendo ai fini del riparto di competenze una "materia", sono attratti all'ambito della tutela della concorrenza, da sempre intesa dalla giurisprudenza costituzionale quale materia "trasversale" in grado di condizionare ambiti materiali diversi; *b)* la tutela della concorrenza è espressamente riservata alla competenza legislativa statuale; ergo *c)* la legge toscana sul salario minimo nei contratti pubblici non può che considerarsi costituzionalmente illegittima.

Pare possibile sostenere, tuttavia, che altre letture siano (o meglio, sarebbero state) possibili, e che dallo svolgimento della parte motiva della sentenza possano ricavarsi conclusioni tali da non far ritenere la partita del tutto chiusa (17), come si cercherà di argomentare nelle pagine che seguono attraverso la prospettazione di un triplice ordine di considerazioni: il primo relativo all'idea di "concorrenza" privilegiata dalla Corte (par. 5); il secondo al rapporto tra "concorrenza" e "uniformità" (par. 6); il terzo allo spazio che il diritto europeo lascia alle stazioni appaltanti per l'introduzione di condizioni sociali ulteriori rispetto ai trattamenti retributivi previsti dai contratti collettivi (par. 7).

5. — *Quale concorrenza?* — Più volte la giurisprudenza costituzionale ha ribadito – con affermazione ripetuta nella stessa sentenza n. 60/2026 – che la nozione di concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *e)*, Cost. «non può non riflettere quella operante in ambito europeo». Il principio, la

(17) Così sembra ad esempio profilarsi con riferimento alla Legge regionale della Sardegna n. 9/2026, adottata l'8 aprile 2026, poche settimane prima della pronuncia della Consulta e subito impugnata dal Governo. Ciò che non ha impedito al Consiglio regionale sardo, pur consapevole della sopravvenuta pronuncia della Consulta, di ribadire con mozione n. 125 del 15 giugno 2026 (www.consregsardegna.it/xviilegislatura/mozioni/125/) l'intenzione di proseguire nella strada intrapresa impegnando il governo regionale ad «ad adottare, entro 90 giorni dall'approvazione della presente mozione, una delibera di giunta che predisponga linee guida vincolanti per tutte le stazioni appaltanti della Regione che introducano, nei bandi di gara per l'affidamento di appalti di servizi ad alta intensità di manodopera, specifici criteri premiali per le imprese concorrenti che applicano ai propri dipendenti contratti collettivi nazionali di lavoro con trattamenti economici complessivi superiori al minimo salariale regionale di 9 euro lordi l'ora».

nozione, la finalità e la disciplina della concorrenza in ambito nazionale non possono dunque che essere tributari delle corrispondenti nozioni, finalità e disciplina della concorrenza provenienti dal diritto dell'Unione. Il che impone di richiamare qui, seppur per brevissimi cenni, quanto sia possibile ricavare osservando l'ordinamento europeo nella prospettiva dei rapporti tra appalti e concorrenza.

Com'è noto, il rapporto tra appalti pubblici, clausole sociali e concorrenza è da tempo oggetto di elaborazione da parte della Corte di Giustizia. In particolare, le clausole di equo trattamento retributivo sono state a lungo valutate dai giudici di Lussemburgo alla luce delle disposizioni primarie sulla libera prestazione dei servizi e della normativa secondaria sul distacco transnazionale di lavoratori nell'ambito della libertà di prestazione dei servizi (18).

Come rilevato dagli osservatori più attenti (19), la lunga saga giurisprudenziale avviatasi già dagli anni Ottanta sembra essersi ormai assestata su esiti assai diversi da quelli alquanto restrittivi culminati nel noto "quartetto *Laval"* e in particolare nella sentenza *Rüffert* (20), avendo la Corte di Giustizia progressivamente riconosciuto un più ampio spazio per il perseguimento di finalità sociali attraverso gli appalti pubblici. Non solo o non tanto perché la Direttiva appalti e la stessa Direttiva sul salario minimo adeguato espressamente avallino un utilizzo strategico dei contratti pubblici per finalità sociali; ma soprattutto perché la giurisprudenza della Corte, persino nella sua versione più restrittiva disegnata sulla base della Direttiva distacco, lo ha apertamente ammesso a partire dalla sentenza *Regiopost* del 2015 (21), a condizione, naturalmente, che le clausole sociali in questione – ivi incluse le "tariffe minime salariali" – siano contenute in discipline di carattere vincolante conformi ai principi di non discriminazione, proporzionalità, trasparenza. Ne risulta in definitiva un quadro nel quale la tutela della concorrenza non è concepita di per sé quale fattore ostativo all'inserimento di clausole sociali,

(18) Per costante interpretazione giudiziale, la normativa sul distacco transnazionale rileva anche rispetto a fattispecie nelle quali manchi l'elemento della transnazionalità, di cui la Corte ha da sempre dato una accezione meramente "potenziale" che prescinde dalla effettiva partecipazione alla gara di una impresa stabilita all'estero: ciò che importa, afferma regolarmente la Corte, è che al momento del bando le imprese straniere non siano disincentivate a partecipare alla gara in ragione di clausole sociali considerate o troppo onerose o discriminatorie nel senso che si applicano soltanto a loro.

(19) G. Orlandini, *Clausola di equo trattamento negli appalti pubblici e diritto dell'UE: a che punto siamo?*, in *RGL*, 2024, 10.

(20) C. Giust. 3.4.2008, C-346/06, *Dirk Rüffert e Land Niedersachsen.*

(21) C. Giust. 17.11.2015, C-115/14, *RegioPost GmbH & Co. KG* c. *Stadt Landau in der Pfalz.*

quanto piuttosto quale parametro di conformazione di tali clausole: il punto decisivo non è se una clausola sociale incida sui costi dell'impresa, perché ogni tutela del lavoro incide, in qualche misura, sui costi di esecuzione dell'appalto. Il punto è piuttosto se essa operi in modo discriminatorio, sproporzionato, opaco o tale da alterare indebitamente il confronto competitivo.

Sarebbe stato lecito attendersi che una sentenza della Corte costituzionale che *in incipit* dichiara di dover applicare il principio di concorrenza sulla scorta delle indicazioni europee, avesse quantomeno provato a fare applicazione di tutto quanto sopra al fine di valutare la legittimità della normativa regionale toscana sul salario minimo locale. Se davvero la rilevanza del principio di concorrenza nella disciplina interna delle clausole sociali «non può non riflettere quella operante in ambito europeo», la questione – sembra – avrebbe cioè dovuto porsi nei seguenti termini: una clausola sociale che impone una soglia retributiva minima di nove euro orari nell'esecuzione di un appalto pubblico è discriminatoria? È sproporzionata? È priva di trasparenza? Ostacola l'accesso al mercato in modo incompatibile con il diritto dell'Unione? Solo a queste condizioni essa potrebbe essere sindacata alla luce della "tutela della concorrenza" riservata alla competenza del legislatore nazionale. Non basta cioè, affinché si configuri la riserva di competenza, che la norma regionale sia astrattamente riconducibile al principio di concorrenza; occorre invece che essa concretamente lo comprima secondo modalità incompatibili con i canoni fissati dall'ordinamento europeo.

Conferma di ciò si trae del resto dalla stessa sentenza n. 60/2026, nella quale la Corte esordisce con dichiarazioni del tutto condivisibili cui non pare però fare seguito un coerente svolgimento. La tutela della concorrenza, afferma la Consulta, «non è un passepartout in grado di giustificare l'attrazione indiscriminata di ogni intervento legislativo alla competenza esclusiva statale e l'esclusione aprioristica di qualsivoglia intervento regionale […]. La competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, perciò, non è necessariamente escludente le competenze legislative regionali e va misurata, nella sua portata e nei suoi obiettivi, in rapporto ai settori materiali in cui si manifesta».

A tali premesse non sono però seguite coerenti conclusioni, almeno così pare a chi scrive. Nel seguito della pronuncia, infatti, non vi è alcuna traccia di una qualsivoglia disamina su vincolatività, non discriminazione, proporzionalità e trasparenza della misura oggetto del giudizio. Quella che sostiene l'argomentazione della Consulta è piuttosto una diversa accezione del principio di concorrenza, disomogenea rispetto a quella che si è visto caratterizzare l'ordinamento eurounitario in materia di clausole sociali, e sostanzialmente coincidente con la libertà di impresa di cui all'art. 41 Cost. sulla base

della quale la Corte sembra riproporre la più classica delle dialettiche tra istanze di protezione sociale e libertà di iniziativa economica.

Date tali premesse, la sentenza n. 60/2026 sembra allora collocarsi in una zona di ambiguità concettuale (22): la grammatica dichiarata è quella della tutela della concorrenza nella sua accezione eurounitaria che l'ordinamento interno «non può non riflettere», ma la logica argomentativa appare piuttosto orientata a garantire la protezione della libertà di iniziativa economica degli operatori privati. Trattasi di una distinzione tutt'altro che meramente nominalistica o irrilevante: nell'accezione di matrice eurounitaria che rileva ai fini della valutazione delle clausole sociali, la tutela della concorrenza riguarda il funzionamento del mercato, l'apertura del confronto competitivo, la parità di accesso degli operatori, il divieto di discriminazioni e la prevenzione di distorsioni indebite. La libertà di iniziativa economica privata, per contro, riguarda la sfera di autonomia del singolo imprenditore e il grado di compressione che, in considerazione di altri interessi costituzionalmente tutelati, l'ordinamento può imporre alla sua attività. Le due dimensioni possono certo intrecciarsi, ma – come ancora rilevato dalla dottrina prima richiamata – non sono sovrapponibili: «la concorrenza, come bene giuridicamente tutelato, è una condizione di effettivo funzionamento dei mercati, che, come tale, non coincide con la libertà di concorrenza» (23).

Un innalzamento dei costi per le imprese che decidano di concorrere all'aggiudicazione di una gara per un appalto pubblico o una concessione, non può dunque meccanicamente essere considerata lesiva della concorrenza. Può esserlo solo se altera il funzionamento del mercato limitando ingiustificatamente l'accesso alla gara, discriminando taluni operatori, o introducendo vincoli sproporzionati (24). Non lo è solo perché rende più onerosa

(22) Mancanza di chiarezza che peraltro connota, secondo la migliore dottrina, l'intera produzione giurisprudenziale costituzionale in materia di concorrenza, come a più riprese evidenziato negli scritti di Mario Libertini; si vd. per tutti M. Libertini, *La tutela della concorrenza nella Costituzione. Una rassegna critica della giurisprudenza costituzionale italiana dell'ultimo decennio*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 2014, 501.

(23) *Ivi*, 503.

(24) Tanto è vero che in passato la stessa Corte costituzionale ha correttamente azionato il limite dell'art. 117 lett. *e* (tutela della concorrenza appunto) non per punire legislazioni regionali che comprimessero la libertà economica del singolo in considerazione di istanze di tutela sociale, ma solo per censurare interventi regionali che comprimessero la concorrenza correttamente intesa quale tutela del buon funzionamento del mercato secondo i principi europei, come ad esempio avviene nel caso di concessioni indebitamente prorogate, o come avvenuto nel caso della legge piemontese che poneva requisiti discriminatori per l'aggiudicazione di un appalto, ovvero impiegare manodopera piemontese (C. cost. 14.1.2022, n. 4).

l'esecuzione dell'appalto, come invece sembra ritenere la Corte allorquando afferma – in una sorta di surrettizio scivolamento del parametro di costituzionalità dall'art. 117 all'art. 41 Cost. – che la legge toscana «sposta il punto di equilibrio che il legislatore del codice ha delineato nella ricerca di un contemperamento tra la libertà di iniziativa economica degli operatori privati, nell'ottica di favorire la concorrenza "per il mercato", e il perseguimento di obiettivi di politica sociale, di tutela dei lavoratori» (25).

In definitiva, malgrado il rituale omaggio al diritto europeo, in questa occasione la Corte sembra essersi forse inconsciamente conformata ad una diversa visione di concorrenza intesa quale mero succedaneo, se non di equivalente, della libertà di iniziativa economica privata, in ciò replicando un approccio per la verità assai diffuso nella giurisprudenza amministrativa sulle clausole sociali di seconda generazione o di stabilità occupazionale, per lo più considerate incompatibili, in quanto eccessivamente onerose, con la libertà di impresa tutelata dal primo comma dell'art. 41 Cost. Si tratta, a ben vedere, di un fondamentale equivoco – ovvero la sovrapposizione concettuale tra tutela della concorrenza intesa come tutela del mercato, e tutela della libera iniziativa economica privata intesa quale limite a eccessivi oneri sul singolo imprenditore – che rischia di trasformare la tutela della concorrenza in uno strumento di neutralizzazione delle clausole di equo trattamento retributivo e, per quel che in particolare qui riguarda, di ogni margine di *strategic public procurement* perseguito dalle amministrazioni locali nella veste di stazioni appaltanti.

6. — *Concorrenza o uniformità?* — Al di là delle accennate criticità relative alla configurazione della "tutela della concorrenza", che attengono al piano della interpretazione dei principi, la pronuncia della Corte si presta anche ad un ulteriore ordine di rilievi, che investono la lettura del quadro normativo di riferimento. Una lettura appena attenta della decisione consente infatti di pervenire alla conclusione che più che di tutela della concorrenza la sentenza n. 60/2026 si sia in realtà essenzialmente preoccupata di salvaguardare l'uniformità nazionale della disciplina dei contratti pubblici. Solo che, così facendo, essa sembra aver omesso di considerare che in realtà margini di difformità di quella disciplina – con particolare riferimento proprio all'utilizzo strategico dei contratti pubblici per finalità sociali, ivi incluse quelle retributive – sono pienamente riconosciuti dalla stessa legislazione nazionale.

Traslata dal piano della concorrenza a quello della uniformità, la questione può dunque porsi nei seguenti termini: sono ammissibili differenzia-

(25) Punto 9.4. della sentenza C. cost. 30.4.2026, n. 60.

zioni della disciplina degli appalti pubblici su base territoriale, con particolare riferimento alla diversificazione delle clausole sociali di equo trattamento?

A questa domanda, la Corte costituzionale ha dato una risposta negativa fondata su una qualificazione come norma "permissiva" della principale disposizione dettata dal legislatore in materia di clausole sociali negli appalti pubblici, ovvero l'art. 11 del Codice dei contratti pubblici nella versione emendata dal cd. correttivo del 2024. Il bilanciamento tra istanze di tutela sociale espresse dalle clausole di equo trattamento retributivo e principio di concorrenza – afferma la Consulta (26) – è cristallizzato nel modello legislativo di incorporazione del contratto *leader* negli atti di gara definito dall'art. 11 del Codice, norma che, alla luce della sua natura "permissiva", escluderebbe ogni ulteriore scostamento dal punto di equilibrio così individuato. Nella visione della Corte, l'aggiudicatario di un contratto pubblico o di una concessione è tenuto ad applicare il contratto *leader* o uno equivalente: non può fare nulla di meno, ma non gli può essere chiesto nulla di più, nemmeno nella forma della premialità prevista dalla legge toscana a favore delle imprese disposte a garantire trattamento minimo orario di nove euro.

6.1. — *Art. 11 e art. 113 del Codice dei contratti pubblici: base minima o tetto massimo?* — La conclusione cui giunge la Corte non sembra tuttavia tener conto che in realtà il Codice dei contratti pubblici, tipizzando con l'art. 11 *uno* specifico modello di equo trattamento retributivo, non esaurisce l'intera gamma delle opzioni che lo stesso Codice mette a disposizione delle stazioni appaltanti che intendessero perseguire strategie di *public procurement* orientate all'innalzamento degli *standard* di protezione sociale dei lavoratori impiegati in appalti e concessioni. Se così non fosse, non si spiegherebbe la funzione dell'art. 113 del Codice che, dando piena attuazione a quanto previsto con formulazione pressoché identica dalla Direttiva Ue sugli appalti pubblici (27), autorizza le stazioni appaltanti a richiedere requisiti o condizioni particolari per l'esecuzione del contratto che «possono attenere, in particolare, a esigenze sociali e ambientali».

(26) Secondo la Corte con l'art. 11 del Codice degli appalti il legislatore «ha inteso introdurre anche nella disciplina dei contratti pubblici uno strumento che tende a inverare i principi di proporzionalità e sufficienza della retribuzione dell'art. 36, primo comma, Cost., configurando un limite alla libertà di iniziativa economica privata, affinché non si svolga in contrasto con l'utilità sociale, come prevede l'art. 41». Evidente, in questo passaggio, quella identificazione tra concorrenza e libertà di impresa che secondo quanto si è argomentato nel paragrafo precedente costituisce una fondamentale (e indebita) precomprensione che ha condizionato l'esito decisorio.

(27) Art. 70 Direttiva n. 2014/24/Ue.

A meno di non voler ridurre l'art. 113 a un inutile doppione dell'art. 11, occorre allora riconoscere che le "esigenze sociali" e i "requisiti particolari" cui esso fa riferimento non possano che alludere a condizioni ulteriori rispetto alla mera applicazione del contratto collettivo *leader* di cui si occupa già l'art. 11; condizioni ulteriori tra le quali nulla esclude che possano rientrare soglie minime retributive che – nel rispetto dei principi di trasparenza, proporzionalità e non discriminazione, non a caso testualmente richiamati dallo stesso art. 113 – siano considerate coerenti con gli obiettivi sociali perseguiti dall'amministrazione nell'ottica di un uso strategico del *public procurement*. Diversamente opinando, l'art. 11 del Codice appalti finirebbe per essere trasformato – in una sorta di curioso *déjà vu* di quanto a suo tempo avvenuto con la discussa interpretazione della Direttiva sul distacco da parte della Corte di giustizia – da norma di tutela retributiva minima a tetto massimo oltre il quale nessuna stazione appaltante potrebbe spingersi. Una interpretazione, questa, che non è certo l'unica possibile (28) e che anzi pare essere quella meno giustificata alla luce del dato positivo.

Beninteso, l'uniformità non è certo, di per sé, un valore estraneo alla disciplina dei contratti pubblici; un mercato nazionale degli appalti richiede naturalmente regole comuni, certezza giuridica e prevedibilità delle condizioni di partecipazione. Tuttavia, l'esigenza di uniformità deve essere coordinata con la logica e la struttura stessa del *public procurement*, nel quale le singole amministrazioni sono chiamate a definire i criteri di aggiudicazione e/o le condizioni di esecuzione attraverso le quali intendono perseguire obiettivi sociali o ambientali. In questo senso, una certa differenziazione tra appalti è del tutto fisiologica: gli appalti non sono tutti uguali, perché diverse sono le amministrazioni che li bandiscono e diversi possono essere i rispettivi obiettivi sociali.

Che una norma come l'art. 113 potesse (anzi, possa) quantomeno incrinare quel principio di assoluta uniformità sul quale la Corte ha essenzialmente fondato la censura di costituzionalità della legge toscana, è tuttavia questione di cui nella sentenza non vi è traccia alcuna. La Consulta, in altri termini, non ha ritenuto neppure di prendere in considerazione che la non uniformità delle condizioni sociali dell'appalto non è una patologia da contenere o da rimuovere, almeno non secondo quanto emerge dall'analisi del dato positivo nazionale. La legge toscana non "rompe" alcuna uniformità per la semplice ragione che è stato lo stesso legislatore nazionale, con l'art. 113 del Codice dei contratti pubblici, ad aver lasciato alle stazioni appaltanti

(28) Così come non lo era quella riferita alle tutele retributive garantite ai lavoratori distaccati dalla Direttiva.

ampi margini di difformità nella caratterizzazione più o meno sociale di un appalto; margini di difformità che operano inevitabilmente su base territoriale perché, salvo rare eccezioni, sempre territoriali sono le stazioni appaltanti. A ben vedere, anzi, nel discutere la materia in questione sarebbe a rigore persino improprio parlare di salario minimo *locale*, in quanto ciò di cui si discute è in realtà un uso strategico degli appalti all'interno del quale la dimensione *locale* delle procedure non individua uno specifico sottoinsieme dotato di una propria identità distinta dagli appalti pubblici nazionali. Parlare della dimensione locale vuol dire quindi parlare di una dimensione nella quale pressoché tutti gli appalti pubblici vivono, e concentrarsi sugli "esperimenti" toscani, pugliesi, fiorentini o sardi non significa dunque cedere a un vezzo localistico, quanto piuttosto ragionare sulle prospettive dello *strategic public procurement* con finalità sociali in sé.

7. — *La Consulta e i vincoli eurounitari: più realisti del re?* — Che il formale omaggio della Consulta alla matrice eurounitaria del principio di concorrenza sia rimasto soltanto tale, si rivela anche sotto un diverso profilo, attinente al palese contrasto tra la decisione della Corte costituzionale e quella assunta dalla Corte di Giustizia in relazione a una fattispecie del tutto simile solo poche settimane prima (29). Anche di questa vicenda, tuttavia, nella sentenza n. 60/2026 non vi è cenno alcuno, malgrado la memoria presentata alla Corte dalla Cgil in qualità di *amicus curiae* ne avesse fatto opportuna menzione (30).

Nel caso *Aeste,* la Corte di Lussemburgo era chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità con la Direttiva n. 2014/24/Ue e con i principi eurounitari di tutela della concorrenza di una procedura di gara indetta da un comune spagnolo, per la cui aggiudicazione si riconosceva un punteggio premiale alle imprese disposte a garantire trattamenti retributivi migliorativi rispetto a quelli previsti dal contratto collettivo di settore. Una vicenda, dunque, i cui punti di contatto con il modello regionale toscano sottoposto all'esame della Consulta erano evidenti, e i cui esiti non avrebbero dovuto essere del tutto pretermessi dalla Corte se è vero, come in effetti lo è, che la materia della concorrenza è «riservata allo Stato dall'art. 117 Cost. in ragione del fatto che questa materia è a sua volta "riservata" all'Unione europea dal TFUE» (31).

(29) C. Giust. 5.3.2026, C-210/24, *Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE)* c. *Ayuntamiento de Ortuella*.

(30) Seppure basandosi solo sulle Conclusioni dell'A.G. (poi confermate dalla Corte) all'epoca disponibili.

(31) Come si legge nella citata memoria presentata dalla Cgil in qualità di *amicus curiae*.

Orbene, la risposta dei giudici europei – sebbene parziale (32) e prudentemente circoscritta alla specifica tipologia di appalto in considerazione – è stata ampiamente, e non sorprendentemente, positiva. Rilevato che la Direttiva appalti – di cui il Codice dei contratti pubblici italiano è diretta attuazione – «consente all'amministrazione aggiudicatrice di determinare criteri di aggiudicazione comprendenti aspetti sociali» (punto 38), e chiarito che tra i suddetti aspetti sociali rientra la promozione di soglie retributive superiori rispetto a quelle previste dalla contrattazione di settore (punti 40-41), la Corte di Lussemburgo ha quindi ribadito i ben noti limiti che rendono le clausole sociali compatibili con il principio di concorrenza: connessione con l'oggetto dell'appalto, proporzionalità, trasparenza e non discriminazione. Tutti requisiti che la Corte di Giustizia ha giudicato sussistenti nel caso spagnolo e che ben potrebbero (o meglio avrebbero potuto, ove la Consulta li avesse valutati) essere riferiti anche alla legge toscana. Soprattutto ove si consideri che la "specificità" dell'appalto bandito dal comune spagnolo consisteva essenzialmente nell'essere un appalto ad alta intensità di lavoro il cui valore è «ampiamente determinato dal costo retributivo del personale che esegue il servizio» (punti 46-47) (33); ovvero esattamente la tipologia di appalti di cui la censurata legge toscana primariamente intendeva occuparsi (34).

In definitiva, nell'occasione di cui si discute la Corte costituzionale sembra aver "sovra-interpretato" il principio di concorrenza attribuendovi un significato diverso e più restrittivo rispetto a quello fatto proprio da chi di quel principio è il custode, ovvero la Corte di Giustizia. Difficile, in questo senso, non condividere quanto un inascoltato *amicus curiae* aveva lucidamente prospettato: «non sembra sostenibile che una normativa regionale possa ritenersi lesiva della concorrenza (e in quanto tale, invadente competenze statali) se tale non è per il diritto dell'UE».

(32) La Corte ha infatti giudicato irricevibile per questioni attinenti a carenze istruttorie, una domanda del giudice remittente spagnolo – relativa alla determinazione dei trattamenti retributivi riservati ai lavoratori impiegati nell'appalto con riferimento alla libera prestazione transfrontaliera dei servizi – che, forse, avrebbe potuto costituire una buona occasione per ribadire o ulteriormente chiarire i principi affermati in *Regiopost*.

(33) Il che consente di ritenere integrato, secondo la Corte, il requisito della connessione con l'oggetto dell'appalto (punto 47).

(34) Secondo l'art. 1 della l. reg. Toscana n. 30/2025, dichiarato costituzionalmente illegittimo, il criterio premiale del trattamento retributivo minimo orario di nove euro avrebbe dovuto operare «con particolare riguardo agli affidamenti ad alta intensità di manodopera».

8. — *Regioni, stazioni appaltanti e auto-vincolo amministrativo* — Alla luce di quanto sin qui prospettato, né il principio eurounitario di concorrenza, né lo stesso diritto positivo interno avrebbero impedito alla Consulta di decidere in senso diverso escludendo ogni censura di costituzionalità della legge toscana. A una siffatta conclusione, si ritiene, non avrebbe nemmeno potuto ostare un'ulteriore obiezione, pure sollevata nel corso del dibattito sviluppatosi a ridosso delle varie esperienze di salario minimo regionale regolate "per legge".

Si è infatti obiettato, a tal riguardo, che le considerazioni sopra esposte, quand'anche fondate, potrebbero al più essere riferite alle scelte strategiche delle singole stazioni appaltanti, laddove nel caso della Toscana (nonché della Puglia e della Sardegna), ciò di cui si discute è invece una legge regionale che alle stazioni appaltanti impone autoritativamente uno specifico modello d'azione. Secondo tali prospettazioni, in altri termini, una cosa sarebbe la scelta discrezionale di una stazione appaltante di inserire negli atti di gara determinate condizioni di esecuzione che – utilizzando l'art. 113 del Codice appalti – mirino a caratterizzare l'appalto in senso socialmente orientato; altra cosa è una legge regionale che pretenda di disciplinare in via generale l'intero mercato dei contratti pubblici destinati a svolgersi all'interno del proprio territorio.

Una lettura delle disposizioni regionali in questione rivela tuttavia che, almeno nel caso della legge toscana di cui si discute (35), questo è un falso problema. L'ambito di applicazione della legge toscana non potrebbe infatti definirsi propriamente "territoriale", nella misura in cui le relative disposizioni non riguardano tutte le procedure di gara bandite da tutte le pubbliche amministrazioni operanti entro i confini geografici della regione Toscana. Si tratta piuttosto di una legge con cui la Regione, in sostanza, vincolava solo sé stessa nella veste di stazione appaltante; sé stessa o, il che è poi lo stesso, i suoi enti strumentali, le aziende sanitarie locali e le società *in house* che, come noto, sono qualificabili alla stregua di articolazioni della amministrazione pubblica che su di esse esercita il controllo. Per questa ragione la legge regionale toscana si risolveva in definitiva in una serie di mere direttive strategiche di azione che la Regione rivolgeva a sé stessa in maniera non dissimile da un atto interno di indirizzo: un auto-vincolo che dunque non riguardava le altre amministrazioni presenti nel territorio regionale, come ad esempio gli enti locali, i quali ben avrebbero potuto continuare a indire gare prive del requisito premiale dei nove euro orari, giacché la legge regionale non li riguardava (36).

(35) Considerazioni simili valgono anche per la legge pugliese, mentre parzialmente diverso è il caso della Sardegna.

(36) E per lo stesso motivo, e per converso, ben potrebbero oggi, in assenza di una legge, decidere di farlo.

9. — *Conclusioni: dopo C. cost. n. 60/2026, c'è ancora uno spazio per il salario minimo locale all'ombra della concorrenza?* — La sentenza n. 60/2026 segna senza dubbio una battuta d'arresto per le prospettive del salario minimo locale, comprimendo in modo significativo lo spazio delle iniziative legislative regionali nel nome di un principio di concorrenza inteso quale tutela della iniziativa economica privata e garanzia della assoluta uniformità della disciplina degli appalti su base nazionale.

Ciò nondimeno, sarebbe affrettato leggervi una definitiva preclusione all'introduzione di clausole sociali di equo trattamento finalizzate a elevare i minimi retributivi di contratti *leader* che non raggiungano soglie considerate adeguate (37).

A tal fine, pare opportuno continuare a distinguere due diversi piani che, seppur inevitabilmente intrecciati, mantengono la rispettiva autonomia: il piano della fonte e quello dell'oggetto delle iniziative di salario minimo locale. Coerentemente alla natura di un giudizio *ex* art. 117 Cost. a seguito del quale è stato pronunciato, non sarebbe azzardato sostenere che il *decisum* della Consulta possa aver inciso in fondo solo sul primo dei due piani, avendo la Corte dichiarato l'illegittimità di una legge regionale che impone alle stazioni appaltanti di inserire un requisito premiale di carattere retributivo nei propri atti di gara. Impregiudicato dovrebbe per contro rimanere il secondo piano, relativo all'oggetto, rispetto al quale potrebbe dirsi che nulla esclude che quelle stesse stazioni appaltanti (in ipotesi, le stesse amministrazioni destinatarie della defunta legge toscana) possano autonomamente decidere di perseguire un simile obiettivo sociale nella forma di una condizione di esecuzione del contratto apposta nell'esercizio delle proprie prerogative nonché nel rispetto del Codice dei contratti pubblici e dei principi eurounitari di proporzionalità, trasparenza e non discriminazione.

Le esperienze del salario minimo locale continueranno dunque a vivere "all'ombra" del principio di concorrenza, nel duplice significato che una siffatta locuzione può assumere. Che si tratti di un'ombra capace di oscurare o di un'ombra capace di proteggere è, al momento, difficile da dire; la risposta dipenderà in buona sostanza dalla capacità di distinguere ciò che nella sentenza n. 60/2026 risulta parzialmente e indebitamente sovrapposto: concorrenza, libertà d'impresa e uniformità normativa. La vicenda del salario minimo locale, in definitiva, non sembra potersi considerare del tutto chiusa.

(37) Si vd. Eurofound*, Minimum wages in 2025: Annual review,* Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2025 secondo cui la media dei tre minimi contrattuali più bassi in Italia è pari a 982 euro mensili, tredicesima ed eventuale quattordicesima incluse.

Certo è verosimile immaginare che il fronte della sperimentazione si sposterà dalle leggi regionali agli atti delle singole amministrazioni, e che spetterà allora al giudice amministrativo – più che alla Consulta – verificare, caso per caso, se una soglia retributiva minima possa convivere con il Codice e con i principi eurounitari nell'ottica di uno *strategic public procurement* altrimenti destinato a ridursi a mera dichiarazione programmatica.

SEZIONE SECONDA

LA GIUSTA RETRIBUZIONE NEGLI ORDINAMENTI EXTRA E SOVRA-NAZIONALI

RETRIBUZIONE ADEGUATA E CONTRATTAZIONE SUI SALARI NELLE FONTI SOVRANAZIONALI (*)

di *Andrea Allamprese, Giovanni Orlandini*

SOMMARIO: 1. Il "sestetto" di sentenze della Cassazione e il rinnovato interesse per le fonti internazionali in materia salariale. — 2. Gli indici di "sufficienza" ricavabili dalle Convenzioni Oil e dalla Cser. — 2.1. La non conformità all'art. 4, par. 1, Cser del sistema salariale italiano. — 3. La Direttiva n. 2022/2041: l'approccio prudente del legislatore europeo legittimato (in massima parte) dalla Corte di Giustizia dell'Ue. — 4. Gli indici internazionali di adeguatezza salariale richiamati dalla Direttiva n. 2022/2041: loro problematica applicazione nell'ordinamento interno. — 5. L'adozione del "piano d'azione" e il problema della copertura contrattuale. — 6. Il sostegno alla contrattazione collettiva e il rilievo delle fonti internazionali esterne all'Ue. — 7. Il possibile impatto della Direttiva sul giudizio di adeguatezza fondato sull'art. 36 Cost. dopo l'introduzione del "salario giusto". — 8. La possibile rilevanza della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue. — 9. Conclusioni.

1. — *Il "sestetto" di sentenze della Cassazione e il rinnovato interesse per le fonti internazionali in materia salariale* — Le fonti internazionali relative al diritto ad una retribuzione equa hanno acquisito un'inedita rilevanza nel nostro ordinamento grazie al celebre "sestetto" di sentenze della Cassazione dell'ottobre 2023, che certifica un ripensamento sia della via pretoria al salario minimo fondata sull'art. 36, c. 1, Cost., sia della tecnica legislativa del rinvio al Ccnl "trainante" (definito per ciò stesso *leader*) come parametro di adeguatezza salariale (1).

La Cassazione, nel disapplicare il Ccnl Vigilanza privata, sezione Servizi fiduciari, segnala come per garantire un salario costituzionalmente equo non basti più il Ccnl fungente da indicatore sociale tipico, neppure se ad esso fa riferimento la legge selezionandolo in base al criterio della maggior rappresentatività comparata. Il giudice deve ricorrere ad altri parametri e criteri,

(*) Il contributo è frutto di una riflessione comune. Sono comunque da attribuire: a entrambi il par. 1, ad Andrea Allamprese i parr. 2, 2.1 e 3 e a Giovanni Orlandini i parr. da 4 a 9.

(1) Cass. 2.10.2023, n. 27711; Cass. 2.10.2023, n. 27713; Cass. 2.10.2023, n. 27769; Cass. 10.10.2023, n. 28320; Cass. 10.10.2023, n. 28321; Cass. 10.10.2023, n. 28323. Le sentenze – come noto – hanno alimentato un ampio dibattito in dottrina, riguardo al quale si rimanda agli altri contributi in questo volume.

esterni al sistema di contrattazione, al fine di valutare la compatibilità dello stesso Ccnl con gli *standard* di adeguatezza salariale rispondenti al precetto costituzionale di sufficienza retributiva. E, tra tali parametri, acquistano rilevanza necessariamente (anche) quelli in uso a livello sovranazionale, ovvero contenuti in fonti cui l'Italia è vincolata in virtù del diritto internazionale ed unionale.

Nel ragionamento della Cassazione le fonti internazionali entrano invero con grande prudenza, come indicatori da utilizzare congiuntamente ad altri (*in primis*, la soglia di povertà assoluta dell'Istat), dei quali il giudice è chiamato a tener conto nella fase cd. *destruens* del giudizio di (in)adeguatezza salariale ai sensi dell'art. 36 Cost. Cumulati indistintamente con gli altri indici di diritto "interno", però, gli indicatori in uso a livello internazionale perdono la loro specificità: le fonti internazionali sono meramente evocate dalla Cassazione e non considerate in ragione della loro effettiva efficacia e portata. Conferma di ciò è il fatto che i giudici, da una parte, richiamano la Convenzione Oil n. 131/1970, fonte priva di efficacia nel nostro ordinamento in quanto mai ratificata; dall'altra, associano in un elenco indistinto fonti del Consiglio d'Europa (Convenzione europea dei diritti dell'uomo e Carta sociale europea) e dell'Unione europea. Tra queste ultime, per altro, la Carta dei diritti fondamentali dell'Ue (CdfUe) (art. 23, che in realtà non riguarda il diritto all'equa retribuzione ed art. 31, che lo riguarda solo implicitamente) è richiamata insieme al Pilastro europeo dei diritti sociali (principio 6), testo dal valore meramente politico che quindi non può considerarsi una fonte in senso proprio. La Direttiva n. 2022/2041/Ue relativa ai salari minimi adeguati nell'Ue, poi, trova spazio nell'argomentazione della Cassazione ancor prima della scadenza del suo termine di recepimento (15 novembre 2024) e con riferimento ad una disposizione, l'art. 5, che non vincola l'Italia (riguardando i paesi dotati di salario minimo legale).

Quest'utilizzo delle fonti internazionali, apparentemente non rigoroso, si giustifica nell'economia del ragionamento della Cassazione: per i giudici di legittimità le fonti internazionali evocate non rilevano in quanto tali, ma in quanto meri strumenti ermeneutici per orientare il giudice nel giudizio di adeguatezza *ex* art. 36 Cost. Non sono cioè utilizzate come fonti in senso proprio, tant'è che degli indici di adeguatezza salariale che vi trovano spazio il giudice può fare un uso "promiscuo" insieme ad altri indici privi di rilevanza giuridica (come, appunto, la soglia di povertà dell'Istat).

Resta il fatto, però, che le fonti internazionali siano fonti "in senso proprio", cioè producono effetti nel nostro ordinamento giuridico. È allora opportuno, se non necessario, fare un passo avanti rispetto alla Cassazione e analizzarne il loro specifico contenuto, onde valutare se ed in che misura

possano essere valorizzabili per dare sostanza al diritto all'equa retribuzione nel nostro ordinamento.

Una simile analisi impone di distinguere tra fonti dell'Ue (cioè, oggi, la Direttiva n. 2022/2041/Ue) e fonti extra-Ue, vista la diversa efficacia che esse producono nell'ordinamento nazionale. Tra le seconde, rilevano in particolare la Carta sociale europea riveduta (d'ora in poi, Cser) e le Convenzioni Oil, fonti internazionali che derivano la loro efficacia dalle leggi che le hanno ratificate. In forza dell'art. 117, c. 1 Cost., ad esse va poi riconosciuto valore di fonti "interposte" nel giudizio di costituzionalità (2). Anche con riferimento a tali fonti, infine, grava sui giudici l'obbligo di interpretare il diritto nazionale in maniera il più possibile ad esse conforme, nel caso lo consenta la lettera della normativa interna.

2. — *Gli indici di "sufficienza" ricavabili dalle Convenzioni Oil e dalla Cser* — Riguardo alle fonti Oil, la Cassazione richiama le Convenzioni n. 26 del 1928 e n. 131 del 1970. La prima («relativa all'istituzione di metodi per la fissazione del salario minimo») (3) prevede l'obbligo in capo agli Stati di adottare meccanismi per definire i minimi salariali da applicare ai lavoratori non coperti da contratto collettivo o con salari "eccezionalmente bassi" (art. 1). Benché sia evidentemente datata, merita comunque menzione per la centralità che già in essa si attribuisce alla contrattazione come fonte privilegiata di determinazione dei minimi salariali (4).

Con la Convenzione n. 26 si raccorda la più recente Conv. n. 131 («relativa alla fissazione dei salari minimi, con particolare riguardo ai paesi in via di sviluppo»), che – come detto – non è stata ratificata dall'Italia. Ciò si spiega probabilmente con il fatto che detta Convenzione precisa l'obbligo per gli Stati di garantire salari minimi attraverso fonti vincolanti e inderogabili (art. 2); un obbligo che, nel nostro paese, avrebbe dovuto tradursi nell'introduzione del salario minimo legale o nell'attuazione dell'art. 39 Cost. Non è un caso che la Convenzione non sia stata ratificata da paesi in situazione

(2) Cfr. C. cost. 20.6.2018, n. 120, C. cost. 26.9.2018, n. 194, C. cost. 22.1.2024, n. 7, tutte in relazione alla Cser.

(3) La Convenzione n. 26 è stata ratificata dall'Italia con la legge 26 aprile 1930, n. 877.

(4) Cfr. A. Lassandari, *La regolamentazione dell'Oil e della UE sul salario minimo. Contributo per un dibattito, in ricordo di Mario Napoli*, in C. Alessi, M. Corti, V. Ferrante, A. Occhino, A. Sartori (a cura di), *Occupazione, persona, solidarietà. Studi in memoria di Mario Napoli*, Giappichelli, Torino, 2025, 287 ss., che evidenzia come «il riconoscimento di una primazia riservata» alla contrattazione venga meno nella successiva Convenzione n. 131 (p. 290), il che forse è dovuto anche al suo oggetto, sensibilmente diverso.

comparabili all'Italia e fieramente fedeli al proprio sistema volontaristico (come quelli scandinavi).

La Convenzione n. 131 ha ispirato il legislatore europeo nel processo di elaborazione della Direttiva n. 2022/2041/Ue, come dimostra il riferimento ad essa contenuto nel Considerando 8. Ciò è confermato dal fatto che l'art. 5, par. 2, della Direttiva, nella sua versione originaria (cioè precedente all'annullamento operato dalla Corte di Giustizia dell'Ue con la sentenza dell'11 novembre 2025, su cui si vd. *infra*, par. 3), nell'elencare gli "elementi" funzionali a determinare il salario minimo legale adeguato, riproduceva buona parte dell'omologo elenco contenuto nell'art. 3 della Convenzione Oil. Lo stesso vale per quanto la Convenzione prevede in merito al coinvolgimento delle parti sociali nel meccanismo di determinazione del salario minimo (art. 4), peraltro già previsto dalla Conv. n. 26 (art. 3).

Anche le Convenzioni Oil relative al diritto alla contrattazione collettiva (*in primis*, le Conv. nn. 87 e 98, rientranti tra le 10 convenzioni fondamentali dalle quali derivano i *core labour standards* vincolanti per tutti gli Stati membri) possono entrare in gioco nel giudizio teso a dare sostanza al diritto all'equa retribuzione, anche se non sono state considerate dalla Cassazione. Ciò sia, di nuovo, per il riferimento che ad esse fa la Direttiva n. 2022/2041/Ue (Considerando 24), sia per l'efficacia che ad esse va comunque riconosciuta nel nostro ordinamento, in quanto ratificate dall'Italia. Non riguardando gli indici di adeguatezza salariale, ad esse si tornerà nel prosieguo della trattazione (*infra*, par. 6).

Indicazioni di maggior rilievo per determinare la soglia di adeguatezza salariale sono ricavabili dalla Carta sociale europea riveduta (Cser), anch'essa fonte richiamata dalla Direttiva n. 2022/2041/Ue (Considerando 3 e 4), nonché fonte dotata di autonoma rilevanza nell'ordinamento nazionale. Rileva a riguardo il suo art. 4, il quale, nel sancire il diritto – di "tutti i lavoratori" (compresi quelli sottoposti a regimi o statuti speciali (5)) – ad un'equa retribuzione (6), dispone al par. 1 che gli Stati parti, per garantirne l'effettivo esercizio, s'impegnano «a riconoscere il diritto dei lavoratori ad una retribu-

(5) Cfr. *Digest of the Case Law of the ECSR*, 2022, 72.

(6) Diritto fondamentale che non può subire restrizioni in considerazione di «ragioni economiche (di crisi)»; queste ragioni sono, a loro volta, soggette a condizioni molto rigorose: deve trattarsi di misure eccezionali, limitate nel tempo e accompagnate da adeguate garanzie aggiuntive a tutela del tenore di vita di chi lavora (cfr. il reclamo collettivo n. 237/2024, *European Trade Union Confederation (Etuc), Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (Cgslb), Confédération des Syndicats chrétiens de Belgique (Csc) e Fédération Générale du Travail de Belgique (Fgtb) v. Belgium*, spec. punto 148, ed ivi richiami alla «giurisprudenza» del Ceds e del Comitato sulla libertà di associazione dell'Oil).

zione sufficiente tale da garantire ad essi ed alle loro famiglie un livello di vita dignitoso». Ai sensi dell'art. 4, per «retribuzione» si intende la compensazione – in denaro o in natura – corrisposta da un datore di lavoro a un lavoratore per il tempo lavorato o il lavoro svolto. Si tratta di una disposizione che presenta evidenti analogie con l'art. 36 Cost. (oltre che con altre fonti internazionali (7)) e la cui portata è stata precisata dal Comitato europeo dei diritti sociali (Ceds).

Nei suoi periodici cicli di valutazione, il Ceds ha perfezionato i criteri per calcolare l'ammontare della retribuzione «sufficiente» ai sensi dell'art. 4, par. 1, Cser. In generale è da ritenersi tale un salario che permette non solo la soddisfazione dei bisogni vitali del lavoratore, ma anche la partecipazione ad «attività culturali, educative e sociali» (8). Lo stesso criterio è richiamato, non a caso, nel Considerando 28 della Direttiva n. 2022/2041/Ue, cui, a sua volta, si è raccordata espressamente la Cassazione nelle sentenze dell'ottobre 2023. D'altra parte, anche le soglie di povertà definite dall'Istat sono determinate sulla base di un paniere di beni e servizi considerati essenziali, che ricomprende, appunto, anche attività di carattere culturale, educativo e sociale (9).

Il profilo più interessante della "giurisprudenza" del Ceds attiene però all'indice utilizzato per valutare i livelli salariali minimi dei diversi paesi (minimi legali, ove esistenti; il minimo previsto dai contratti collettivi applicati nei diversi settori o il salario più basso effettivamente praticato in un settore rappresentativo, negli altri casi) (10). La soglia di sufficienza è determinata dal 60% del salario medio al netto dei contributi e delle detrazioni fiscali (11) (corrispondente in Italia a circa 9 euro netti). Ove l'importo netto sia difficile da determinare, grava sullo Stato l'onere di svolgere le indagini necessarie o di fornire le stime di questo importo. Qualora il salario minimo sia inferiore

(7) Per una ricognizione delle diverse norme sovranazionali che ricalcano la formula dell'art. 4, par. 1, Cser (fonti Oil e dell'Ue, compresa la Direttiva n. 2006/54 del 6 luglio 2006) si vd. M. Miné, *Right to a Fair Remuneration*, in Anesc, C. Nivard (a cura di), *The European Social Charter: a Commentary*, Brill-Nijhof, Leiden-Boston, 2023, vol. II, 141 ss.; si vd anche J. Mulume Zihalirwa, *Le droit à une rémunération équitable*, in S. Van Drooghenbroeck, F. Dorssemont, G. Van Limberghen (a cura di), *Charte sociale européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail*, Die Keure-La Charte, Bruxelles, 2016, 345 ss.

(8) Conclusioni XIX-3, 2010, Osservazioni interpretative sull'art. 4, par. 1.

(9) Sui concreti problemi applicativi cui simili riferimenti danno origine si tornerà di seguito nel par. 4.

(10) In merito, diffusamente, cfr. G. Calvellini, *Insufficienze e potenzialità della Carta sociale europea in tempo di crisi*, in *DLM*, 2018, 96 ss.

(11) Si vd. Conclusioni XIV-2, 1998, Osservazioni interpretative sull'art. 4, par. 1.

al 60%, ma comunque non inferiore alla soglia minima del 50% del salario medio netto, grava sullo Stato l'onere di dimostrare che tale livello salariale è sufficiente a garantire ai lavoratori ed alle loro famiglie «un livello di vita dignitoso», in virtù di altri benefici cui essi hanno diritto (prestazioni sociali sanitarie come l'esonero dal *ticket*, assegni familiari maggiorati, ecc.) (12).

Una retribuzione non soddisfa i requisiti della Carta, indipendentemente dalla percentuale, se non garantisce al lavoratore un livello di vita dignitoso in termini reali; in altre parole, deve essere nettamente superiore alla soglia di povertà di un determinato paese (13).

Proprio la mancanza di informazioni idonee a dimostrare che il salario minimo sia sufficiente a garantire un livello di vita dignitoso ha portato il Ceds a dichiarare non conforme alla Carta la situazione di numerosi paesi europei: alcuni dotati di un salario minimo legale, altri che ne sono privi (come l'Italia). Quanto ai primi, indicazioni interessanti si ricavano dalle situazioni di Francia e Grecia, dove i minimi di legge non raggiungono la soglia del 60% del salario medio netto (14).

Con la decisione del 23 marzo 2017 sul reclamo collettivo n. 111/2014 (*Greek General Confederation of Labour v. Greece*), il Ceds ha dichiarato il sistema salariale greco non conforme all'art. 4, par. 1, Cser, perché non in grado di garantire il diritto all'equa retribuzione. In particolare, il Comitato ha constatato che il salario minimo lordo, premi inclusi, corrispondeva a circa il 46% del salario medio lordo (15). Nei *Findings* del 2021 e del 2023, il Comi-

(12) Conclusioni XVI-2, 2004, Portogallo. Cfr. anche *Digest of the Case Law of the ECSR*, 2022, 73.

(13) Conclusioni XIV-2, 1998, Osservazioni interpretative sull'art. 4, par. 1.

(14) Invero questa soglia non pare raggiunta nemmeno in Spagna, paese che tuttavia registra la percentuale più bassa di lavoratori che guadagnano meno del salario minimo nazionale. Le conclusioni dell'organo tecnico deputato a proporre annualmente al Governo l'aggiornamento del salario minimo interprofessionale fissano al 60% del salario medio lordo la soglia di adeguatezza (Conclusioni XXII-3, Spagna). Sul punto si vd. A. Baylos Grau, F.J. Trillo Párraga, A. García-Muñoz, *Algunas anotaciones sobre salario minimo y negociacion colectiva*, in *Revista de Derecho Social*, 2025, 16 ss. Da ultimo si vd. il reclamo collettivo n. 231/2023, *Confederación Intersindical Galega (Cig) c. Spagna*, in cui il sindacato reclamante allega che il regio decreto n. 99/2023 del 14 febbraio 2023 sulla fissazione del salario minimo interprofessionale per il 2023 è in violazione dell'art. 4, par. 1, Cser.

(15) Secondo il Comitato, inoltre, il riconoscimento per legge ai lavoratori con meno di 25 anni di un salario minimo inferiore alla soglia di povertà costituiva una discriminazione in base all'età. In proposito si ricorda che, secondo la "giurisprudenza" del Ceds, riconoscere un salario minimo più basso (ma comunque non inferiore alla soglia di povertà) per i lavoratori di età inferiore ai 25 anni non è contrario alla Cse se, e solo se, persegue un obiettivo legittimo di politica occupazionale ed è proporzionato al raggiungimento di tale obiettivo: vd. le decisioni citate in *Digest of the Case Law of the ECSR*, 2022, 73. Nei suoi Findings 2020

tato ha ritenuto le informazioni sui livelli salariali minimi (nella specie, minimi legali) fornite dal Governo greco insufficienti in assenza di dati sul salario minimo netto e sul salario medio netto, il che ha portato a considerare la situazione non conforme alla Cser, in quanto non era dimostrato che il salario minimo fosse sufficiente a garantire un livello di vita dignitoso. D'altra parte, la tendenza all'aumento del salario minimo lordo – che, secondo i dati ministeriali, ammontava nel 2022 al 60% del salario medio lordo – non ha permesso al Ceds – la cui valutazione si fonda sugli importi netti – di concludere che il diritto ad una equa retribuzione sia garantito.

Nelle Conclusioni 2022 il Comitato ha censurato anche la Francia, ove il salario minimo legale convive con l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi. Dopo aver ricordato le modalità attraverso cui il salario minimo interprofessionale di crescita (Smic) opera all'interno dell'ordinamento nazionale e vengono definiti i minimi contrattuali di settore (la distanza tra il primo e i secondi essendo piuttosto ridotta (16)), il Comitato rileva che il salario minimo mensile netto rappresentava nel 2020 circa il 53% del salario medio netto. Stando così le cose, il Ceds constata che il governo francese – disattendendo a quanto richiesto nel precedente ciclo di valutazioni – ha mancato di fornire elementi in grado di dimostrare che lo Smic sia sufficiente a garantire un livello di vita dignitoso, ad esempio mediante l'accumulo con prestazioni cui i lavoratori beneficiari dello Smic potrebbero avere diritto. Questo genere di benefici (indennità di attivazione, indennità di alloggio, ecc.) ha permesso alla Repubblica slovacca di evitare una censura da parte del Ceds nel 2022.

2.1. — *La non conformità all'art. 4, par. 1, Cser del sistema salariale italiano* — Un *deficit* di informazioni ha condotto il Ceds – sempre nel ciclo di valutazioni del 2022 – a dichiarare anche il sistema salariale italiano non conforme all'art. 4, par. 1 (17). Nei cicli precedenti (Conclusioni 2007

il Ceds ha ritenuto che i provvedimenti adottati dalla Grecia per dare seguito alla decisione del 2017 con riferimento alla discriminazione salariale nei confronti dei giovani lavoratori fossero sufficienti ad assicurare la conformità all'art. 4, par. 1.

(16) Cfr., con riferimento ad una recente ricerca *Eurofound* (condotta su 700 contratti collettivi stipulati nei settori a bassa retribuzione in 17 Stati membri dell'Ue nel periodo 2015-2022), A. Lo Faro, *Autorità salariale, legge e contrattazione collettiva. Spigolature comparate*, in *RGL*, 2025, I, 475 ss.

(17) L'Italia non è stata invece (ad oggi) oggetto di decisioni del Ceds di non conformità con l'art. 4, par. 1, Cser. Si vd., da ultimo, Ceds, decisione del 10 settembre 2025 (pubblicata il 10 febbraio 2026), *Sindacato Autonomo Comitato Nazionale Pompieri (CO.NA.PO.) c. Italia*, che ha ritenuto il nostro paese non in violazione dell'art. 4, par. 1. È pendente il reclamo n. 255/2025, *Sindacato Italiano Militari Carabinieri (SIM –*

e 2010 (18)) il Comitato aveva concluso che la situazione in Italia in materia di retribuzione equa non fosse conforme all'art. 4, par. 1, in quanto non era stato dimostrato che il salario minimo garantisse un tenore di vita dignitoso ed aveva reiteratamente chiesto informazioni relative all'ammontare del salario medio e del salario minimo netti. Nelle Conclusioni 2022 (le ultime disponibili) il Ceds osserva che il rapporto nazionale non contiene informazioni relative: all'importo mensile, lordo e netto, dei minimi contrattuali nei settori a bassa retribuzione (19); ai livelli salariali minimi relativi alle attività non coperte dalla contrattazione collettiva, con particolare riferimento all'economia informale; alle misure adottate per garantire un'equa retribuzione, sufficiente ad assicurare un livello di vita dignitoso, ai lavoratori occupati in impeghi atipici, nell'economia delle piattaforme o a chiamata, classificati a torto come autonomi. Il Comitato considera dunque non dimostrato che i salari minimi permettano ai lavoratori e alle loro famiglie di condurre una vita dignitosa, ciò che determina una situazione di non conformità alla Cser. Le Conclusioni 2022 sono estremamente interessanti perché vi si evidenzia come le retribuzioni orarie previste da diversi Ccnl – secondo le informazioni fornite dal Governo italiano – presentino livelli inferiori alla soglia della "sufficienza"; e, tra questi – con quasi due anni di anticipo rispetto alla Cassazione –, anche il Ccnl Vigilanza privata, sezione Servizi fiduciari.

Sorprende che le determinazioni del Ceds relative all'Italia non solo siano state del tutto ignorate nel dibattito in corso in merito al salario minimo nel nostro paese (nonostante il Governo nazionale ne sia il destinatario), ma siano state ignorate dalla stessa Cassazione, che pur ha fondato la sua argomentazione (anche) sugli *standard* internazionali.

Su questo piano si apre ovviamente la questione dell'efficacia degli atti (decisioni e conclusioni) adottati dal Ceds. Sul tema si è recentemente

Carabinieri) c. Italia, per cui la prassi amministrativa con cui lo Stato italiano procede alla riduzione o all'assorbimento dell'indennità giornaliera forfettaria prevista dall'Ue per il personale civile, di polizia e militare impiegato in missioni internazionali, come la missione Eulex in Kosovo, si porrebbe in violazione del principio dell'equa retribuzione dovuta ai carabinieri ai sensi dell'art. 4, par. 1.

(18) Nelle Conclusioni sull'Italia del 2014, pubblicate nel gennaio 2015, il Ceds ha ritenuto di rinviare la propria valutazione, richiedendo una serie di informazioni aggiuntive.

(19) Secondo le rilevazioni basate sui flussi Uniemens riguardanti più di 14 milioni di persone per l'anno 2021, erano considerati lavoratori a basso salario coloro che percepivano una retribuzione netta annua inferiore a 12.093 euro (importo corrispondente al 60% dell'allora salario netto medio annuo), ciò che interessava poco meno di 4,6 milioni di individui titolari di un contratto di lavoro. Secondo le statistiche elaborate da *Eurostat*, la retribuzione netta media annua ammontava nel 2023 a 25.145 euro.

espressa – come già ricordato – la Corte costituzionale, riconoscendo alla Carta sociale la natura di fonte "interposta" ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost., ma avocando a sé l'interpretazione della stessa Carta e negando quindi la vincolatività della giurisprudenza del Ceds in ragione della sua natura di organismo privo di poteri giurisdizionali, che non lo rende equiparabile alla Corte Edu.

Questa giurisprudenza costituzionale non pare però pienamente conferente per la questione che qui si affronta. Non si tratta infatti di utilizzare una fonte internazionale in un giudizio di costituzionalità su una legge in materia salariale (che non c'è), ma di valorizzare quella fonte per orientare il giudice nella declinazione dei principi costituzionali, in assenza di una legge che li attui. D'altra parte, anche nel giudizio di costituzionalità (secondo il prevalente giudizio della dottrina internazionalista (20)), lo scostamento da parte della Corte costituzionale rispetto all'interpretazione della fonte internazionale operata dagli organismi quasi-giurisdizionali dovrebbe fondarsi su un'adeguata motivazione, che renda conto dell'esistenza di vincoli di diritto interno (costituzionali o di carattere sistematico, cioè funzionali a garantire la coerenza dell'ordinamento) tali da giustificarlo. Un simile onere di motivazione, a maggior ragione, dovrebbe gravare sui giudici ordinari.

La Cser fornisce dunque un parametro certo e giuridicamente fondato di cui i giudici dovrebbero in linea teorica tener conto se – come vuole la Cassazione – ad essi spetta il compito di vagliare la coerenza dei Ccnl con il principio della giusta retribuzione *ex* art. 36 Cost. Quello fondato sull'art. 4, par. 1, Cser è infatti un parametro già presente nel nostro ordinamento, in quanto deducibile in via interpretativa da una fonte che ha (quanto meno) efficacia di legge ordinaria (la legge di ratifica della stessa Cser).

Per altro non può sfuggire come lo *standard* salariale deducibile dalla Cser si approssima a quello previsto per le prestazioni di lavoro occasionale *ex* art. 54-*bis*, d.lgs. n. 50/2017 (9 euro netti); altro parametro, questo, ignorato sia dalla Cassazione sia, in generale, nel dibattito pubblico intorno al salario minimo legale, nonostante che (a ben vedere) in esso si colga l'unica determinazione di legge in merito all'importo della retribuzione minima oraria presente nel nostro ordinamento.

Simili omissioni si spiegano evidentemente per ragioni più politiche che strettamente giuridiche: si preferisce evitare di valorizzare indici che porterebbero a configurare un minimo salariale troppo alto, produttivo di un

(20) Tra gli altri, S. Forlati, *Corte costituzionale e decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *LD*, 2019, 597 ss.; L. Mola, *La Carta sociale europea e il controllo internazionale sulla sua applicazione*, Giappichelli, Torino, 2022.

eccessivo impatto sul nostro sistema di contrattazione (21). Non si può ignorare che una retribuzione oraria di 9 euro netti sia superiore perfino ai 9 euro lordi adottati dal d.d.l. unitario presentato dai parlamentari delle forze di opposizione (poi modificato dagli emendamenti governativi ed approvato dalla maggioranza parlamentare il 23 settembre 2025) (22) e successivamente introdotti a livello territoriale nell'ambito degli appalti pubblici da diverse mozioni e delibere comunali (23) e dalle ll.rr. n. 30/2024 della Regione Puglia (fatta salva dalla Corte costituzionale (24)) e n. 30/2025 della Regione Toscana (oggetto invece di declaratoria di incostituzionalità (25)). In un simile contesto, è evidentemente difficile che possa concretizzarsi una via "giudiziale" al salario minimo fondata sull'art. 4, par. 1, Cser.

3. — *La Direttiva n. 2022/2041/Ue: l'approccio prudente del legislatore europeo legittimato (in massima parte) dalla Corte di Giustizia dell'Ue* — Quanto appena detto in merito al potenziale impatto della Cser sul sistema nazionale di determinazione dei salari è una delle ragioni per cui la Direttiva n. 2022/2041/Ue, nell'indicare ai legislatori nazionali gli *standard* internazionali cui attenersi per

(21) Secondo i dati Istat, l'aumento della retribuzione minima oraria a 9 euro netti produrrebbe un incremento dei redditi annui per 3,6 milioni di contratti di lavoro (3,1 milioni se si escludono i contratti di apprendistato). L'incremento annuale medio sarebbe di circa 804 euro a contratto, con un aumento globale della massa salariale stimata a più di 2,8 miliardi di euro. L'adeguamento della soglia retributiva minima oraria al livello dei 9 euro determinerebbe un incremento della retribuzione annuale media dello 0,9% per l'insieme dei contratti di lavoro e del 14,6% per i contratti destinatari della misura.

(22) La Legge 26 settembre 2025, n. 144 recante "*Deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione*", che modifica, stravolgendone il contenuto, l'originaria versione del d.d.l. Il termine per esercitare la delega è stato lasciato scadere dal Governo e la decretazione delegata è stata sostituita dal d.l. 30 aprile 2026, n. 62, convertito con modificazioni nella l. n. 112/2026 (sul quale vd. *infra*, par. 7).

(23) Per una sintetica rassegna dei diversi interventi si vd. A. Lo Faro, Please in My Back Yard: *esperienze locali di salario minimo e uso strategico dei contratti pubblici,* in *LD*, 2025, 231 ss.; G. Piglialarmi, *La dimensione locale del salario minimo: il caso degli appalti pubblici*, in *DRI*, 2025, 1068 ss.

(24) C. cost. 5.11.2025, n. 188, sulla quale R. Voza, *La via regionale al salario minimo al vaglio di costituzionalità,* in *RGL*, 2026, II, 153 ss.; A. Ciervo, *Clausole sociali salariali negli appalti pubblici: un primo bilancio giurisprudenziale alla luce del dibattito sul salario minimo legale*, in *RGL*, 2026, II, 166 ss.; S. Roccisano, *La Corte costituzionale si pronuncia sulla legge regionale pugliese in materia di salario minimo negli appalti: una vittoria di Pirro*, in *LDE*, 2026, 1 ss.

(25) C. cost. 30.4.2026, n. 60, sulla quale si vd. R. Voza, *La via regionale al salario minimo*, *op. cit.*, 158 ss.; G. Silvani, *La Consulta boccia la legge della Regione Toscana sul salario minimo legale negli appalti pubblici*, in *D&L Flash* 2026, 4 ss.

determinare il salario minimo legale, non si sia semplicemente adeguata a quelli legittimati dal Consiglio d'Europa, ma abbia adottato un approccio più flessibile, lasciando agli Stati libertà di scelta in merito ai parametri da utilizzare (*infra*, par. 4). Ciò in sintonia con l'approccio di estrema prudenza che caratterizza l'intero impianto della Direttiva e che giustifica il diffuso scetticismo in merito alla sua effettiva portata precettiva (26).

Come si dirà, si tratta di giudizi troppo *tranchant*, perché la forma "direttiva" impone all'interprete di ricavarne un contenuto precettivo, specie in quei sistemi che presentano *standard* salariali evidentemente "inadeguati", come quello italiano. Non c'è dubbio però che il legislatore europeo abbia confezionato una normativa dal contenuto quanto meno "anomalo", come già segnala l'art. 1 che ne definisce l'oggetto e l'ambito di applicazione. La norma in questione serve infatti a specificare ciò che la Direttiva "non è", piuttosto che a chiarire gli effetti che essa è destinata a produrre negli ordinamenti nazionali: la Direttiva non incide sull'autonomia delle parti sociali (par. 2), né sulla competenza degli Stati di fissare il livello dei salari minimi (par. 3); non impone un salario minimo legale nei paesi che ne sono privi, né induce chi lo prevede ad eliminarlo (par. 4, lett. a); e neppure intende incidere in alcun modo sulla natura e l'efficacia giuridica del contratto collettivo, rendendolo "universalmente applicabile" (par. 4, lett. *b*).

La Direttiva non è diretta, dunque, ad armonizzare gli ordinamenti nazionali sulla base di *standard* minimi di tutela fissati a livello europeo (che sarebbe il fine proprio delle Direttive in materia sociale), ma piuttosto a definire vincoli di natura procedurale per gli Stati membri, onde attivare un dialogo virtuoso tra questi e la Commissione europea atto a favorire dinamiche di crescita salariale. Questo dialogo – come detto – non si traduce nell'obbligo di introdurre il salario minimo legale per gli Stati che affidano alla sola contrattazione collettiva la funzione di definire i minimi salariali (oltre all'Italia, Svezia, Danimarca, Austria e Finlandia). Ne consegue il carattere binario (o a cerchi concentrici) della Direttiva: le disposizioni che attengono alla promozione della contrattazione collettiva in materia salariale (contenute nell'art. 4) riguardano tutti gli Stati (27), mentre quelle che

(26) Tra gli altri, T. Treu, *Ancora sul salario minimo*, in *LDE*, 2023, per il quale la Direttiva, dietro l'apparenza di fonte di *hard law,* nasconderebbe la sostanza *soft* di una "raccomandazione".

(27) Sul fatto che le disposizioni relative al sostegno alla contrattazione riguardino anche gli Stati dotati di salario minimo legale l'opinione è unanime: si vd. per tutti A. Lo Faro, *Promotion of Collective Bargaining on Wage Setting*, in L. Ratti, E. Brameshuber, V. Pietrogiovanni (diretto da), *The EU Directive on Adequate Minimum Wages Context, commentary and trajectories*, Hart Publishing, Oxford, 2024, 186.

attengono alla determinazione a all'adeguamento del salario minimo legale (art. 5 *in primis*) riguardano solo gli Stati che già lo prevedono (e dunque non l'Italia).

Le ragioni che spiegano quest'approccio prudente del legislatore europeo sono di ordine sia politico che giuridico. Sul primo piano, hanno influito i forti contrasti tra Stati membri, non sanati neppure dopo l'adozione della Direttiva, visto il ricorso per annullamento attivato davanti alla Corte di Giustizia dell'Ue dalla Danimarca col sostegno della Svezia (gli unici paesi dell'Ue, oltre all'Italia, a non conoscere né il salario minimo legale né l'*erga omnes* contrattuale). La netta opposizione dei paesi scandinavi all'intervento del legislatore europeo si spiega con il timore che questo finisse per indebolire i loro solidi sistemi di contrattazione collettiva (28); timore che si è appunto cercato (vanamente) di fugare sfumandone al massimo il carattere precettivo.

L'incertezza in merito alla base legale della Direttiva è l'altra ragione (di ordine giuridico) che ne spiega il carattere "procedurale". Il legislatore europeo si è, infatti, spinto in un ambito apparentemente riservato alla sovranità degli Stati membri, visto che l'art. 153, par. 5, TfUe attribuisce a questi l'esclusiva competenza normativa in materia di «retribuzione, libertà di associazione, diritto di sciopero e di serrata».

Su questo piano, la prudenza del legislatore europeo è stata alla fine premiata dalla Corte di Giustizia con la sentenza dell'11 novembre 2025 (29), che ha in massima parte disattese le conclusioni dell'A.G. Emiliou, adesive

(28) Sulla prospettiva svedese si vd. N. Selberg, E. Sjödin, *The Directive (EU) 2022/2041 on adequate minimum wages in the European Union: much ado about nothing in Sweden?*, in *European Labour Law Journal*, 2024, 939 ss. e A. Iossa, *Una questione di principio: spunti critici sull'opposizione alla Direttiva sui salari minimi adeguati da una prospettiva svedese*, in *RGL*, 2025, I, 163 ss.

(29) C. Giust. 11.11.2025, C-19/23, *Danimarca c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Ue*. Per un commento si vd., fra gli altri, S. Laulom, *La confirmation de la légalité de la Directive (UE) 2022/2041*, in *Revue de Droit du Travail*, 2026, 91 ss.; V. Pietrogiovanni, *La gouvernance sociale européenne à l'épreuve de la Cour de justice sur les salaires minimaux adéquats: entre coordination et impuissance*, in *Revue de Droit du Travail*, 2026, 128 ss.; A. Lo Faro, *Salari adeguati e competenze dell'Unione tra continuità giurisprudenziale e sensibilità politica*, in *LD*, 2026, 57 ss.; A. Allamprese, N. Countouris, *La Corte di Giustizia salva l'impianto generale della Direttiva 2022/2041 ma non il salario minimo reale,* in *RGL Giurisprudenza online*, 2026, n. 2; G. Orlandini, *La Corte di giustizia salva la Direttiva sui salari minimi adeguati nell'UE (ma la riscrive al ribasso)*, in *D&L Flash* 2025, 10 ss.; G. Marchi, *La Corte di giustizia salva la Direttiva sui salari minimi. Quale impatto per l'Italia?*, in *Quaderni costituzionali*, 2026, 177 ss.; A. Sgroi, *La Direttiva sui salari minimi adeguati al vaglio della Corte di Giustizia*, in *RGL*, 2026, II, 201 ss. S. Garben, *Tragedy of a Death Foretold. The Partial Annulment of the EU Minimum Wage Directive*, in *European Law Review*, 2026, 1 ss.

alle richieste della Danimarca (30). Raccordandosi con la propria pregressa giurisprudenza (31), i giudici di Lussemburgo hanno infatti precisato che l'esclusione di competenza deve essere intesa in modo da comprendere solamente misure – come, per esempio, l'uniformazione degli elementi costitutivi dei salari e/o del loro livello negli Stati membri o ancora l'instaurazione di un salario minimo a livello dell'Unione – che comporterebbero una «diretta ingerenza» del diritto dell'Ue nella determinazione delle retribuzioni all'interno di quest'ultima (32). In mancanza di una tale «ingerenza diretta», l'esclusione di cui all'art. 153, par. 5, non può «essere estesa a ogni questione avente un qualsiasi nesso con la retribuzione, a pena di svuotare taluni settori contemplati dall'art. 153, par. 1, TfUe di gran parte dei loro contenuti» (33).

Questa *ratio* ha permesso alla Corte di Lussemburgo di confermare in primo luogo la compatibilità dell'art. 4 della Direttiva n. 2022/2041/Ue (relativo alla promozione della contrattazione collettiva in materia salariale) con il riparto delle competenze tra Unione e Stati membri. A tal fine, la Corte ha

(30) Conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou rese il 14 gennaio 2025 nella causa C-19/23.

(31) La questione dei limiti di competenza dell'Ue in materia salariale è stata affrontata dalla Corte di Giustizia nella sua giurisprudenza relativa all'interpretazione della Direttiva n. 99/70/Ce in materia di contratto a termine, in controversie vertenti sul principio di non discriminazione, che la Direttiva afferma ma non estende esplicitamente al trattamento retributivo: C. Giust. 13.9.2007, C-307/05, *Del Cerro Alonso*, punto 41; C. Giust. 15.4.2008, C-268/06, *Impact*, punti 124-125; C. Giust. 10.6.2010, C 395/08 e C 396/08, *Bruno et al.*, punto 37; C. Giust. 19.6.2014, da C 501/12 a C 506/12, C 540/12 e C 541/12, *Specht et al.*, punto 33.

(32) Lettura non condivisa dall'A.G. Emiliou, il quale, pur riconoscendo che le materie escluse dalle competenze dell'Ue «devono formare oggetto di interpretazione restrittiva, in modo da non incidere indebitamente sulla portata» (punti 39 e 55 delle Conclusioni) dei poteri normativi della stessa, ha poi interpretato in modo ampio la nozione di "retribuzione" di cui all'art. 153, par. 5, TfUe. In particolare, ha ritenuto – chiedendo ai giudici di Lussemburgo un'espansione del modo in cui finora gli stessi hanno inteso l'esclusione di cui all'art. 153, par. 5 – che il termine "retribuzione" debba riferirsi non solo al «livello delle retribuzioni» (come già stabilito dalla Corte di Giustizia nella citata sentenza 15 aprile 2008, *Impact,* punto 124), ma anche alle «modalità o le procedure per la determinazione del livello delle retribuzioni» (punto 59), precisando che, in mancanza di tale ampliamento, «l'esclusione relativa alle "retribuzioni" sarebbe privata del suo effetto utile» (punto 55). Per una critica, in buona parte sintonica con le argomentazioni della Corte di Giustizia, si vd. N. Countouris, *Evitare un altro momento «Viking e Laval». Un'analisi critica delle conclusioni dell'Avvocato generale sulla Direttiva sul salario minimo adeguato nella causa C-19/23* e M. Delfino, *La competenza contesa fra Unione europea e Stati membri in materia di salari minimi adeguati. Note a margine delle Conclusioni dell'Avvocato Generale nella causa Danimarca c. Parlamento e Consiglio*, entrambi in *RGL Giurisprudenza online*, 2025, n. 1.

(33) C. Giust. 11.11.2025, C-19/23, cit., punto 68.

affermato che «sebbene l'art. 4 della Direttiva impugnata introduca […] una certa forma di intervento statale nelle modalità di contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, da ciò non consegue tuttavia che le sue disposizioni comportino un'ingerenza diretta del diritto dell'Unione nella determinazione delle retribuzioni all'interno di quest'ultima». Questa affermazione è di fondamentale importanza, considerando il valore pratico e simbolico del disposto dell'art. 4, che – come vedremo meglio in seguito (*infra*, parr. 5 e 6) – richiede agli Stati membri di intraprendere varie misure al fine di aumentare la copertura della contrattazione collettiva e facilitare l'esercizio del diritto alla contrattazione sulla determinazione dei salari.

Ad un esito diverso ha condotto il vaglio dell'art. 5 della Direttiva n. 2022/2041/Ue, relativo alla procedura per determinare i salari minimi legali adeguati. Benché – secondo i giudici di Lussemburgo – in linea generale questa disposizione «rispetta la competenza degli Stati membri di scegliere il modello di determinazione dei salari», alcuni paragrafi e frasi di questa norma sono stati ritenuti non in linea con l'esclusione dell'art. 153, par. 5, TfUe. La sentenza ha così annullato il par. 2 dell'art. 5 della Direttiva, per cui i criteri nazionali su cui sono basati la determinazione e l'aggiornamento del salario minimo legale comprendevano «almeno gli elementi seguenti: *a*) il potere d'acquisto dei salari minimi legali, tenuto conto del costo della vita; *b*) il livello generale dei salari e la loro distribuzione; *c*) il tasso di crescita dei salari; *d*) i livelli e l'andamento nazionali a lungo termine della produttività». I criteri indicati nel par. 2 (lett. *a-d*) avrebbero dovuto «essere obbligatoriamente presi in considerazione» nella trasposizione della Direttiva e dunque il legislatore avrebbe «stabilito un requisito vertente sugli elementi costitutivi di tali salari, il che ha un'incidenza diretta sul livello di detti salari».

La Corte ha annullato anche parzialmente l'art. 5, par. 3, nella parte in cui subordinava la possibilità di ricorrere ad un meccanismo automatico di adeguamento dell'indicizzazione dei salari minimi legali alla «condizione che l'applicazione di tale meccanismo non comporti una diminuzione del salario minimo legale». L'annullamento di tale ultimo inciso pare corroborare l'eliminazione del criterio di cui alla lett. *a*) del par. 2, e cioè quello del «potere d'acquisto dei salari minimi legali, tenuto conto del costo della vita». Infatti, una mera modifica al meccanismo di indicizzazione, che comporti un adeguamento non completo del salario minimo legale all'inflazione, comporterebbe una caduta del potere d'acquisto di quest'ultimo.

Tuttavia, occorre anche evidenziare che l'annullamento operato dai giudici di Lussemburgo dell'inciso di cui all'art. 5, par. 3, potrebbe comportare l'ulteriore effetto di diminuzione del livello monetario del salario minimo legale, pur restando tutelato il suo potere d'acquisto. Si pensi all'ipotesi in

cui si verifichi un periodo di deflazione e si ammetta un aggiustamento del salario minimo a prezzi in riduzione. In tal caso, la diminuzione nominale del salario minimo legale potrebbe operare come potenziale "argine" alla caduta dei profitti che, sotto certe ipotesi, potrebbe derivare dalla deflazione e che certamente avverrebbe se i salari monetari fossero mantenuti rigidi.

L'inciso contenuto nel par. 3 dell'art. 5 della Direttiva annullato dai giudici di Lussemburgo, quindi, legificava una rigidità nominale che, in contesti deflattivi, implicava un miglioramento automatico della posizione distributiva del lavoro. La sua «separazione» dalla Direttiva n. 2022/2041/Ue (34) elimina tale meccanismo di redistribuzione implicita, consentendo che l'aggiustamento dei prezzi non modifichi la distribuzione funzionale del reddito.

Le disposizioni della Direttiva venute meno per effetto della sentenza della Corte non riguardano direttamente l'ordinamento italiano, ma avrebbero comunque potuto acquisire un'incidenza indiretta sul sistema di determinazione dei salari. I criteri di adeguatezza ivi elencati sarebbero stati, infatti, in linea teorica valorizzabili dalle parti sociali nella definizione delle regole in materia di contrattazione collettiva, cui nel nostro ordinamento resta affidata in via esclusiva la funzione di autorità salariale.

4. — *Gli indici internazionali di adeguatezza salariale richiamati dalla Direttiva n. 2022/2041/Ue: loro problematica applicazione nell'ordinamento interno* — È convinzione diffusa – avvallata dal Cnel (35) e da subito fatta propria dal Governo italiano – che l'Italia non abbia alcun obbligo di recepimento della Direttiva n. 2022/2041/Ue, essendo da una parte priva di salario minimo legale, dall'altra accreditata dei tassi ufficiali di copertura più alti d'Europa, ben superiori alla soglia dell'80% che, ai sensi dell'art. 4, par. 2, fa scattare l'obbligo di adozione del "piano d'azione" da sottoporre al monitoraggio della Commissione.

In relazione alle disposizioni della Direttiva relative al salario minimo legale la fondatezza di tale convinzione non è revocabile in dubbio. Da ciò l'irrilevanza anche degli indici internazionali contenuti nell'art. 5, par. 4 (fatti

(34) Va rilevato in generale che la separazione di certe disposizioni da un atto dell'Unione presuppone la valutazione dei giudici europei circa il fatto che il loro annullamento non alteri lo spirito e la sostanza dell'atto medesimo, all'esito di un esame della portata delle disposizioni e sulla base di un criterio oggettivo «legato alla volontà politica dell'istituzione che ha adottato» l'atto dell'Ue: cfr., fra le altre, C. Giust. 26.4.2022, C-401/19, *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Ue*, punti 16-22, relativa al ricorso per annullamento della Direttiva n. 2019/790/Ue sul *copyright*; C. Giust. 8.12.2020, *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio Ue*, punto 28, ed *ivi* ulteriori riferimenti.

(35) Cnel (a cura di), *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, 2023.

salvi dalla Corte di Giustizia nel novembre 2025), dettati dal legislatore europeo esclusivamente per gli Stati dotati di salario minimo legale o che intendano adottarlo (ovviamente, per via legislativa). L'utilizzo di tali indici per orientare il giudizio di adeguatezza in merito agli *standard* salariali di origine negoziale è poi in sé opinabile, giacché la Direttiva muove dal presupposto che l'alto tasso di copertura contrattuale sia indice presuntivo di adeguatezza salariale (36).

Peraltro, la Direttiva svela anche su questo piano l'intento di non vincolare gli Stati, lasciando loro la massima discrezionalità circa il parametro da adottare e indicando come utilizzabili (e sempre che lo Stato decida di farlo) alternativamente l'indice fondato sul salario medio (come visto adottato dal Ceds: *supra*, par. 2), quello fondato sul salario mediano (60% del salario mediano lordo, usato dall'Ocse) o anche i propri valori di riferimento nazionali (37). Con riferimento all'indice fondato sul salario medio, vi è poi un singolare (ma indicativo) slittamento verso il basso tra quanto affermato nel Considerando 28 (dove è correttamente richiamata anche la forbice 60-50% del salario medio "netto", secondo le indicazioni del Ceds) e quanto recepito nell'art. 5, par. 4, ove è indicata solo la soglia del 50% del salario medio "lordo" come alternativa al 60% del salario mediano lordo; ciò, si suppone, per ridurre lo scarto che altrimenti si configurerebbe tra i diversi indici, visto che quello in uso presso il Consiglio d'Europa di norma determina un importo significativamente più elevato, specie in paesi che (come l'Italia) presentano forti sperequazioni tra le fasce salariali più alte e quelle più basse.

Il punto è che il legislatore europeo ha inteso fornire delle mere indicazioni ai legislatori degli Stati membri, lasciandoli liberi di adottare criteri che spostano più o meno verso l'alto la soglia del salario minimo legale. Ne esce confermato il fatto che la selezione dell'indice di adeguatezza è rimessa ad una scelta di carattere politico, che solo il legislatore nazionale può effettuare.

Non può a tal riguardo sfuggire come la Cassazione, nel suo celebre "sestetto", raccordandosi con il Considerando 28, richiami indistintamente e cumulativamente i due indici internazionali, ma poi, nei fatti, finisca per ignorare quello più favorevole al lavoratore, legittimando l'applicazione di *standard* di adeguatezza con esso incompatibili. Ciò trova conferma nella

(36) V. Bavaro, *Adeguato, sufficiente, povero, basso, dignitoso: il salario in Italia tra principi giuridici e numeri economici*, in *RGL*, 2023, I, 515 (nonché in questo volume).

(37) Per tutti L. Ratti, *La misurazione delle soglie di adeguatezza del salario minimo nell'ordinamento multilivello*, in *DLRI*, 2025, 74 ss., anche in relazione ai diversi modi con cui gli Stati membri hanno recepito l'art. 5, par. 4, nei propri ordinamenti.

giurisprudenza di merito successiva al "sestetto" del 2023: i principi enunciati dalla Cassazione hanno portato, in diversi casi, alla disapplicazione del Ccnl Vigilanza privata, sezione Servizi fiduciari ed all'applicazione di altri Ccnl che, per i più bassi livelli di inquadramento, prevedono retribuzioni orarie che – sebbene più elevate di quelle del Ccnl Vigilanza privata – si attestano generalmente intorno ai 7 euro lordi (importo che corrisponde, appunto, al 60% del salario lordo mediano) o perfino inferiori (38). Se ben si comprendono le ragioni che spiegano la preferenza per l'indice Ocse (come detto, l'altro indice produrrebbe effetti assai rilevanti sul sistema di contrattazione), certo l'esito di tale opzione è deludente: l'impatto di questo indice nel nostro ordinamento è minimo, perché i Ccnl che prevedono retribuzioni inferiori alla soglia dei 7 euro lordi si contano sulle dita di una mano, almeno se si considerano i Ccnl firmati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Insomma, la via giudiziale al salario minimo fondata sull'utilizzo degli indici dell'art. 5, par. 4 della Direttiva, oltre ad essere in sé figlia di una

(38) Cfr., tra le altre, T. Napoli Nord 14.7.2026 in cui viene disapplicato (in favore del Ccnl Multiservizi) il Ccnl Vigilanza privata, Servizi fiduciari; T. Roma 25.11.2025 che ha disapplicato (in favore del Ccnl Logistica, Trasporto merci e Spedizione) il Ccnl Vigilanza privata, Servizi fiduciari; T. Milano 17.2.2025 in cui viene disapplicato (in favore del Ccnl dipendenti da proprietari di fabbricati) il Ccnl Vigilanza privata, Servizi fiduciari, in quanto si ritiene il primo maggiormente specifico e coerente rispetto al contratto censurato; T. Roma 28.8.2024, che disapplica (in favore del Ccnl Multiservizi) il Ccnl Vigilanza privata, Servizi fiduciari, in quanto si ritiene la retribuzione percepita dal ricorrente in applicazione del Ccnl censurato non proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato, né sufficiente *ex* art. 36, essendo inoltre il primo Ccnl maggiormente coerente con l'attività svolta dal ricorrente (addetto alla Centrale Operativa di Sicurezza Aerea); C. App. Milano 3.6.2024, che ha disapplicato (in favore del Ccnl Multiservizi) il Ccnl Vigilanza privata, Servizi fiduciari; per argomentazioni simili si vd. C. App. Napoli 21.3.2024; T. Cagliari 8.2.2024; in quest'ultima, si evidenzia come il salario percepito dal lavoratore in applicazione del Ccnl Vigilanza privata, Servizi fiduciari, costituisca «una retribuzione non proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato, posto che i "valori retributivi di mercato" fotografati dal Ccnl Multiservizi [e dal Ccnl per i proprietari di fabbricati] per attività analoghe risultano univocamente superiori». Per un'analisi della suddetta giurisprudenza si vd. G. Calvellini, *Il giudizio di adeguatezza della retribuzione nella recente giurisprudenza di merito*, in *RGL*, 2025, II, 377 ss. Si consideri peraltro che il Consiglio di Stato (sent. 20 novembre 2025 e, in termini analoghi, da ultimo, sent. 22 giugno 2026) ha affermato che rientra nel potere di disposizione dell'Ispettorato del lavoro non solo una verifica formale (relativa al settore di attività corrispondente al Ccnl), ma anche una finalità di adeguamento sostanziale della retribuzione al parametro costituzionale di cui all'art. 36 (nella specie, ai sensi dell'art. 14, c. 1, del d.lgs. n. 124/2004, l'Inl di Como ha disposto la corresponsione ai soci-lavoratori dipendenti della cooperativa in causa delle differenze retributive rideterminate secondo le tabelle previste dal Ccnl Multiservizi, riitenendo non congrua la base retributiva prevista dal Ccnl Servizi fiduciari).

forzatura interpretativa della Direttiva (39), non sembra destinata a produrre significativi incrementi dei minimi salariali, al di là di casi "limite" com'è quello del Ccnl Vigilanza privata. Incrementi che invece si avrebbero orientandosi sull'altro indice, quello adottato dal Ceds, più favorevole ed ignorato dalla recente giurisprudenza in materia.

In dottrina si è proposto di valorizzare anche quanto previsto nel Considerando 28 della Direttiva n. 2022/2041/Ue (cui la stessa Cassazione fa riferimento) in merito al fatto che il salario minimo deve permettere di soddisfare non solo «necessità materiali quali cibo, vestiari e alloggio», ma anche la «necessità di partecipare ad attività culturali, educative e sociali» (40). L'intento è di legittimare *standard* più alti di adeguatezza sia nel caso di un (ad oggi improbabile) intervento legislativo, sia per orientare il giudizio dei giudici fondato sull'art. 36 Cost. Ma è una prospettiva difficile da perseguire e, se presa sul serio, non in grado di produrre gli effetti auspicati.

Si è già detto che il criterio indicato nel Considerando 28 riflette quanto già previsto dal Ceds in relazione al canone di adeguatezza salariale ricavabile dall'art. 4, par. 1, Cser (*supra*, par. 2). Sul piano nazionale, detto criterio trova riflesso nella selezione dei beni e servizi che compongono il paniere utilizzato dall'Istat al fine di determinare la soglia di povertà assoluta. Esso, di conseguenza, di per sé non determina livelli salariali più alti rispetto alla soglia di povertà, cui anzi riconduce. Piuttosto, condivide gli stessi profili problematici di quest'ultima, che comporta la definizione di una pluralità di livelli di reddito (previsti appunto dalle tabelle dell'Istat), variabili in funzione del costo della vita "locale", dell'età e della condizione familiare del lavoratore (41).

L'utilizzo dell'indice di povertà assoluta nel giudizio di adeguatezza salariale (per quanto avvalorato dalla stessa Cassazione) appare implausibile, dal momento che esistono tante soglie di povertà quante sono le variabili associabili alla condizione sociale e familiare del lavoratore. Presa sul serio, la soglia di povertà assoluta porterebbe dunque ad individualizzare il giudizio di adeguatezza salariale fondato sull'art. 36 Cost., di modo che i minimi previsti dal medesimo Ccnl risulterebbero al contempo vincolanti e da disap-

(39) Così, L. Ratti, *op. cit.*, 82

(40) U. Carabelli, *Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 36 Cost.*, in *RGL*, 2023, I, 647 ss.

(41) Si consideri che la soglia di povertà per una persona senza carichi di famiglia residente in un comune del Lazio posto al di fuori dell'area metropolitana di Roma è di 852 euro netti mensili, che quella per un residente in Calabria è di poco superiore a 650 euro netti e quella di un nucleo familiare di quattro persone con minori in Lombardia è superiore a 2000 euro.

plicare, in ipotesi anche all'interno della stessa azienda. Il che, oltre ad essere in sé irragionevole e contrario ai principi costituzionali che s'intende realizzare, produrrebbe la disarticolazione del sistema di contrattazione, negando alla radice la funzione tariffaria del contratto nazionale (42).

Per dar rilievo nel nostro ordinamento a quanto previsto dal Considerando 28 si dovrebbe allora prescindere dall'indice di povertà utilizzato dall'Istat, identificando un valore medio nazionale che tenga conto dei criteri ivi enunciati; ma, di nuovo, è questa un'operazione che non può essere compiuta per via interpretativa in sede giurisdizionale.

5. — *L'adozione del "piano d'azione" e il problema della copertura contrattuale* — Resta da valutare se e quale rilievo possano avere nel nostro ordinamento le disposizioni contenute nell'art. 4, finalizzate a sostenere la contrattazione collettiva in materia salariale, aumentandone i tassi di copertura.

La norma in questione svolge un ruolo chiave nell'economia complessiva della Direttiva. Il legislatore europeo abbraccia la logica promozionale della contrattazione collettiva, imponendola a tutti gli Stati come via prioritaria ed obbligata per garantire l'adeguatezza dei salari sia negli Stati dotati di salario minimo legale, sia *a fortiori* in quelli che ne sono privi. Su questo piano si coglie una netta cesura rispetto alle politiche di austerità che hanno ispirato l'azione dell'Ue nel decennio precedente l'adozione della Direttiva, assai più che sul piano del sostegno al salario minimo legale, misura di per sé del tutto compatibile con tali politiche.

Sia nel dibattito politico-istituzionale che in ambito dottrinale, l'attenzione si è sino ad oggi focalizzata principalmente sul par. 2 dell'art. 4, ovvero sull'obbligo di adottare il "piano d'azione" gravante sugli Stati con tasso di copertura inferiore all'80%. Di tale disposizione la dottrina, a ragione, ha evidenziato il carattere eccessivamente vago, denunciandone i diversi profili di ambiguità (43). Basti considerare che lo stesso (decisivo) concetto di "copertura" è utilizzato senza alcuna precisazione in merito né al livello di contrattazione, né al grado di rappresentatività dei soggetti firmatari dei contratti collettivi (art. 2, par. 5) (44). Queste ambiguità sono comprensibili, perché riflesso dell'estrema eterogeneità dei sistemi di relazioni sindacali degli Stati

(42) Si vd., più ampiamente, G. Orlandini, *La via giurisdizionale al salario minimo*, in *LD*, 2025, 119 ss.

(43) Per tutti A. Lo Faro, *Promotion of Collective Bargaining*, *op. cit.*, 190 ss.

(44) Cfr. G. Calvellini, A. Loffredo, *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, in *RGL*, 2023, I, 578 ss. (ed in versione riveduta, in questo volume) anche per gli ulteriori riferimenti alla dottrina.

– alcuni dei quali, specie ad Est, sono privi di una contrattazione di categoria –, ma rischiano con ogni evidenza di indebolire l'impatto della Direttiva.

L'Italia, come anticipato, dovrebbe essere comunque al riparo dall'obbligo di adozione del "piano". Secondo la Commissione siamo addirittura accreditati dell'insuperabile percentuale del 100% di copertura, evidentemente calcolata sulla base dell'obbligo generale di rispettare i minimi contrattuali derivante dall'art. 36, comma 1, Cost. Ma se anche (come da più parti suggerito) (45) si dovesse considerare il tasso di copertura "reale" relativo ai soli Ccnl firmati dai sindacati comparativamente più rappresentativi (i cd. Ccnl *leader*), le conclusioni non cambierebbero, visto che la banca dati del Cnel ne certifica l'applicazione a ben oltre il 90% dei lavoratori. Al più, qualche dubbio sul superamento della soglia dell'80% si pone in alcuni settori, dove più debole è, appunto, il sindacalismo confederale.

A diverse conclusioni si potrebbe però giungere considerando come questa rassicurante fotografia del nostro sistema di contrattazione si fondi su dati di incerta attendibilità (anche se non è facile dire quale sia la rilevanza dell'errore), dal momento che le percentuali di copertura dei Ccnl attestate dalla banca dati del Cnel sono ricavate dalle dichiarazioni Uniemens sul contratto collettivo applicato effettuate dalle imprese nella denuncia mensile ai (soli) fini previdenziali (art. 16-*quater* del d.l. n. 76/2020, convertito con modificazioni nella legge n. 120/2020). Costituendo tali dichiarazioni adempimento di un preciso obbligo di legge (46), di per sé poco dicono dunque sul

(45) A. Bellavista, *La proposta di Direttiva sui salari minimi adeguati. L'Europa sociale ad una svolta*, in *DRI*, 2021, 423 s.; M. Barbieri, *Europa/Italia: a che serve il salario minimo legale*, in *LDE*, 2022; P. Pascucci, *La Direttiva sui salari minimi… e l'Italia*, in P. Albi (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, Torino, 2023, 266.

(46) Come prevede l'art. 1, c. 1, del d.l. n. 338/1989, «la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza sociale non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo». Ai sensi dell'art. 2, c. 25, della l. n. 549/1995, la disposizione «si interpreta nel senso che, in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria». I giudici giungono a ritenere comparativamente più rappresentativo per il settore di attività della società in causa, e dunque costituente parametro per la determinazione del cd. minimale contributivo, il Ccnl concluso dai confederali in ragioni di vari elementi: le allegazioni delle parti (dati, percentuali, statistiche), i dati registrati dal Cnel in base alle denunce Uniemens, il numero delle controversie individuali registrate presso le Direzioni provinciali del lavoro, la prevalenza dei confederali con riguardo a

Ccnl effettivamente applicato in azienda per regolare le condizioni normative ed economiche di lavoro (47). In altre parole, è possibile che una certa

consistenza numerica, diffusione territoriale e contrattazione: cfr., fra le altre, Cass. 30.10.2025, n. 28755, ord., che disapplica il Ccnl Unci-Confsal in favore di quello Cgil, Cisl Uil/Asgi e Legacoop; C. App. Milano 24.6.2025, che disapplica il Ccnl Metalmeccanici Cisal in favore del Ccnl Metalmeccanici sottoscritto dai confederali; C. App. Catania 16.4.2025, che disapplica il Ccnl per i dipendenti e i soci delle cooperative esercenti attività nei settori Terziario e Servizi, *Facility Management*, sottoscritto da Unci, Anpit e Cisal in favore del Ccnl per i dipendenti dalle imprese industriali esercenti servizi di pulizia e disinfezione sottoscritto da Fise, Legacoop Servizi e i confederali; C. App. Genova 18.11.2019, che disapplica il Ccnl Sna-Confsal applicato dall'agenzia di assicurazione in causa in favore del Ccnl confederale-Anapa, data la totale assenza di iscritti Confsal tra i dipendenti delle agenzie. Alla medesima conclusione, ma attraverso un peculiare ragionamento, è giunto T. Campobasso 10.4.2024 con nota di G. Piglialarmi, *I dati amministrativi sulla copertura della contrattazione collettiva alla prova del giudizio: un focus sul settore del commercio*, in *RGL*, 2025, II, 310), il quale disapplica (in favore del Ccnl Terziario Confcommercio) il Ccnl Commercio Anpit-Cisal applicato dall'impresa destinataria dell'avviso di addebito Inps, prendendo però a riferimento il dato della "maggiore applicazione" di un contratto collettivo (in base ai dati sulla copertura della contrattazione nel settore privato forniti dalla banca dati generata congiuntamente dall'Inps e dal Cnel) come aspetto qualificante della rappresentatività comparata; si richiama in proposito la posizione di L. Zoppoli, *La retribuzione degli italiani tra Scilla (sistema giuslavoristico sempre più sbilanciato) e Cariddi (sistema di sicurezza sociale sempre più affamato). Riflessioni intorno a salari adeguati e minimale contributivo*, in *RDSS*, 2025, 47, per cui «non sembra risolutiva l'indicazione del contratto *leader* basata sul codice alfanumerico e sui flussi Uniemens come riportato dall'archivio dei contratti e accordi collettivi del Cnel, in quanto questo riferimento vale solo ad individuare il numero dei lavoratori ai quali trova applicazione uno specifico Ccnl, ma non consente di ricostruire tutti i requisiti in base ai quali va valutata la maggiore rappresentatività dei sindacati». Sul criterio della "maggior applicazione" nella legge delega n. 144/2025 si vd. *infra*, par. 7.

(47) Sono interessanti recenti studi condotti da alcuni osservatori locali sul mercato del lavoro – a Milano (L. Lo Verso, A. Oldrini, *La contrattazione collettiva: un quadro alla luce degli avviamenti al lavoro*, Rapporto osservatorio mercato del lavoro, Città metropolitana di Milano-Osservatorio Mercato del Lavoro, 2023) ed in Veneto (Misure/123, *Il Ccnl applicato alle assunzioni: tipologie e firmatari*, Veneto Lavoro, Osservatorio regionale mercato del lavoro, 2025) – che hanno tracciato l'applicazione dei Ccnl da parte dei datori di lavoro non sulla base dei flussi Uniemens – che sono sottoposti, come segnalato nel testo, ad un vincolo legale di riferimento ai Ccnl *leader* –, ma delle comunicazioni obbligatorie (cd. Unilav) effettuate dai datori ai servizi per l'impiego in relazione agli avviamenti di nuovi rapporti di lavoro (*ex* art. 9-*bis* della legge n. 608/1996). Con riferimento alla Regione Puglia e alla Regione Campania, si vd. anche il contributo di I. Santoro-A.A. Scelsi in questo volume. È opportuno però a tale proposito rilevare come, secondo la giurisprudenza maggioritaria, neppure quanto comunicato mediante il modello Unilav fa fede dell'effettiva applicazione del Ccnl in azienda: da ultimo, C. App. Catania 3.4.2026, sulla quale si vd. I. Petrone, *Il valore probatorio delle comunicazioni obbligatorie: una sentenza della Corte d'Appello di Catania svela l'inattendibilità dei dati ufficiali sulla copertura della contrattazione collettiva*, in *D&L Flash*, 2026, 14 ss.

percentuale di datori di lavoro che dichiara all'Inps, attraverso il modello Uniemens, di utilizzare un Ccnl confederale, lo faccia – come richiesto dalla legge – per quanto attiene al calcolo del minimale contributivo, salvo poi applicare un Ccnl minoritario ed in *dumping* nella disciplina del rapporto di lavoro (48). Anche se non sfugge il paradosso di versamenti contributivi definiti sulla base di Ccnl poi concretamente non applicati quanto a retribuzione, orario di lavoro ed altri elementi decisivi ai fini dell'art. 36 Cost.

La questione rimanda al grado di "trasparenza" del sistema di contrattazione, da cui dipende l'efficacia della procedura configurata dalla Direttiva n. 2022/2041/Ue per permettere alla Commissione di monitorare gli Stati e valutare la loro corretta trasposizione degli obblighi da essa previsti; procedura fondata sulla trasmissione di informazioni e statistiche relative al «grado e sviluppo della copertura» contrattuale, anche «disaggregate per genere, fascia di età, disabilità, dimensione dell'impresa e settore» (art. 10, par. 2, Direttiva).

C'è da chiedersi come l'Italia possa adempiere a simili obblighi di trasparenza, districandosi tra gli oltre mille Ccnl certificati dalla stessa banca dati del Cnel, se – come detto – neppure le percentuali di applicazione dei Ccnl *leader* possono dirsi attendibili. D'altra parte, è proprio la recente giurisprudenza nazionale ad attestare l'esistenza di un drammatico problema di *dumping* contrattuale, che, anche laddove non si concretizzi nell'effettiva applicazione di contratti "pirata", determina una fortissima pressione competitiva verso il basso in materia salariale. Indipendentemente cioè dalle percentuali relative alla loro applicazione (certamente non trascurabili (49)), questi Ccnl minoritari, per il mero fatto di esistere, indeboliscono inevitabilmente la forza contrattuale dei sindacati confederali e contribuiscono a rafforzare le dinamiche salariali depressive in atto nel nostro paese ormai da decenni.

Le disposizioni contenute nel capo II del decreto-legge n. 62/2026

(48) Cfr. G. Calvellini, A. Loffredo, *op. cit.*, 591-592. Tra le parti sociali, in tal senso si è espressa Confcommercio durante le audizioni parlamentari sulla proposta poi divenuta legge n. 144/2025: *Disposizioni in materia di salario minimo (Disegni di legge n. 957 e connessi),* Senato della Repubblica (10a Commissione, Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale), 2025.

(49) Si rinvia ai dati riportati da G. Centamore, *Utilizzo in giudizio del canone di buona fede oggettiva come strategia di contrasto ai contratti pirata*, in *RGL*, 2026, II, 103 ss., i quali indicano che la contrattazione in *dumping* sta prendendo piede nel sistema di relazioni industriali, quantomeno in alcuni comparti del settore terziario e nel Sud d'Italia. Cfr. anche A. Feri, M. Tiraboschi, L. Venturi, *La contrattazione collettiva di minore applicazione: una prima esplorazione dell'archivio dei contratti del Cnel*, Casi e materiali di discussione: Mercato del lavoro e contrattazione collettiva, 2025.

(convertito in legge n. 112/2026), pur orientate ad aumentare la trasparenza del sistema di contrattazione, non risolvono del tutto queste problematiche. Da una parte si prevede un sistema di raccolta, elaborazione e trasmissione dei dati relativi alla retribuzione basato sulla collaborazione di tutti gli attori istituzionali che, a vario titolo, operano nel mercato del lavoro (Cnel, Inps, Istat, Inapp, Inl, enti pubblici e istituti di statistica) (art. 8 della legge n. 112/2026), dall'altra si rende obbligatorio per questi stessi attori l'utilizzo del codice alfanumerico unico (come previsto dall'art. 16-*quater* del decreto-legge n. 76/2020) utilizzato dal Cnel per identificare i Ccnl, onde superare i problemi di disallineamento tra i diversi sistemi di classificazione attualmente in uso, imponendone l'utilizzo anche al datore nell'adempimento dei suoi obblighi di informazione nei confronti del lavoratori *ex* d.lgs. n. 152/1997 (come riformato dal d.lgs. n. 104/2022) e nell'elaborazione della busta paga (art. 11, legge n. 112/2026). Pur apprezzabili, nella misura in cui (una volta a regime) miglioreranno il quadro caotico esistente rafforzando gli obblighi di trasparenza per le imprese, queste innovazioni normative, non incidendo sugli effetti giudici prodotti dalle comunicazioni obbligatorie nel rapporto di lavoro (50), non scongiurano la possibilità che un datore possa continuare ad applicare ai propri dipendenti un Ccnl diverso da quello comunicato agli organismi pubblici che operano nel mercato del lavoro.

È vero tuttavia che, in virtù dell'art. 7 del medesimo decreto-legge n. 62/2026, il Ccnl *leader* diventa parametro obbligatorio di determinazione dei minimi salariali anche per i datori che applicano un diverso Ccnl (si vd. *infra*, par. 7), il ché, per quello che qua interessa, certamente rafforza l'argomento per cui, sul piano sostanziale, i tassi di copertura contrattuale del sistema italiano di determinazione dei salari siano (se non sul piano formale, almeno su quello sostanziale) ampiamente superiori alla soglia prevista dalla Direttiva per l'adozione del piano ai sensi dell'art. 4, par. 2.

6. — *Il sostegno alla contrattazione collettiva e il rilievo delle fonti internazionali esterne all'Ue* — Proprio lo stridente contrasto tra la realtà dei fatti, che testimonia l'esistenza in Italia di una drammatica questione salariale, e la lettura formalistica e riduttiva della Direttiva n. 2022/2041/Ue, che ci porrebbe al riparo da ogni obbligo di recepimento, suggerisce di porre attenzione a quanto previsto nel par. 1 dell'art. 4, disposizione colpevolmente negletta nel dibattito intorno al recepimento della Direttiva (51), nonostante essa

(50) Si vd. *supra* nota 47 in merito alla questione del valore probatorio delle comunicazioni obbligatorie.

(51) Con qualche meritoria eccezione (vd. P. Pascucci, *La direttiva sui minimi salariali*,

rilevi certamente anche per l'Italia perché la sua applicazione prescinde dal tasso di copertura contrattuale.

È possibile a tal riguardo valorizzare un'interpretazione della norma teleologicamente orientata, ovvero sintonica con la *ratio* della Direttiva (52), considerando che questa, come indica il suo stesso titolo e come precisa l'art. 1, par. 1, è finalizzata a promuovere dinamiche retributive virtuose, capaci cioè di assicurare «salari adeguati» ai lavoratori, favorendo la «convergenza sociale verso l'alto» dei salari minimi. È questa, peraltro, la prospettiva che garantisce l'effetto utile della Direttiva, principio ermeneutico che – secondo la Corte di Giustizia – dovrebbe sempre ispirare l'interpretazione delle fonti unionali.

Una lettura teleologicamente orientata dell'art. 4, par. 1 è ancor più giustificata se la norma si legge alla luce dei Considerando che ne illuminano la *ratio* ispiratrice. Nel Considerando 16 si sottolinea infatti che «la contrattazione collettiva a livello settoriale ed intersettoriale è un fattore essenziale per conseguire una tutela garantita dai salari minimi e deve pertanto essere promossa e rafforzata»; un principio guida, questo, ulteriormente chiarito nel Considerando 22, ove «una contrattazione collettiva solida e ben funzionante, unita ad un'elevata copertura dei contratti collettivi settoriali ed intersettoriali» è indicata come il presupposto affinché «i lavoratori siano tutelati da salari minimi adeguati che garantiscano un tenore di vita dignitoso» (53).

È per rendere «solidi e ben funzionanti» i sistemi di contrattazione nazionali che l'art. 4, par. 1, impone agli Stati di adottare una serie di misure volte ad «aumentare la copertura contrattuale e facilitare l'esercizio della contrattazione collettiva in materia di salari», e ciò indipendentemente dal tasso di copertura contrattuale di cui questi sono accreditati. Si tratta di obblighi definiti in termini molto generici, ma che non per questo possono ritenersi privi di rilevanza giuridica. Essi implicano, in particolare, interventi tesi a promuovere «lo sviluppo e il rafforzamento della capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, in particolare a livello settoriale e intersettoriale» (lett. *a*), ad incoraggiare «negoziazioni costruttive, significative e informate sui salari tra le parti sociali» (lett. *b*), a tutelare l'esercizio della contrattazione, proteggendo lavoratori e

op. cit., 268 e, da ultimo, S. Roccisano, *Studio sull'adeguatezza della retribuzione come strumento di regolazione del mercato. Dall'art. 36, co. I, Cost., alla direttiva europea 2022/2041*, Giappichelli, Torino, 218 ss.).

(52) Così, ma per interpretare l'art. 4, par. 2, anche S. Borelli, *La Direttiva sui salari minimi adeguati nell'ambito della governance economica europea*, in P. Albi (a cura di), *op. cit.*

(53) Per una valorizzazione dei Considerando nel determinare gli obblighi di recepimento dell'art. 4, par. 1 per l'Italia si vd. anche A. Lassandari, *op. cit.*

rappresentanti sindacali da atti discriminatori (lett. *c*) ed a proteggere gli attori collettivi da atti di interferenza della controparte (lett. *d*).

A chiarire il significato di queste disposizioni concorrono le fonti internazionali esterne all'Ue, sia quelle del Consiglio d'Europa (Cser e Cedu), sia soprattutto le Convenzioni Oil (richiamate nei Considerando con inusuale precisione), che hanno evidentemente ispirato il legislatore europeo, come evidenziato nel Rapporto sull'attuazione della Direttiva redatto dal gruppo di esperti della Commissione (54).

Nel Considerando 24 in particolare, da una parte, si ribadisce come sia «essenziale che gli Stati membri promuovano la contrattazione collettiva, agevolino l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e rafforzino in tal modo la determinazione dei salari prevista dai contratti collettivi»; dall'altra, per precisare la portata di tali obblighi, ci si raccorda espressamente con le Convenzioni Oil n. 87/1948 (sulla libertà sindacale), n. 98/1949 (sul diritto di organizzazione e negoziazione collettiva), n. 151/1981 (sulla contrattazione collettiva nei servizi pubblici) e n. 154/1981 (sulla contrattazione collettiva). Se ne ricava una ricca trama di *standard* internazionali che diventano riferimento ineludibile per meglio definire la portata degli obblighi elencati nel par. 1 dell'art. 4, tanto da poter leggere questa norma della Direttiva come un canale di accesso di tali *standard* nell'ordinamento dell'Ue.

Non può d'altra parte sfuggire come le lett. *c*) e *d*) dell'art. 4, par. 1, riproducano alla lettera gli artt. 1 e 2, par. 1 della Convenzione n. 98/1949. Con tali disposizioni si raccorda poi la Convenzione n. 154/1981 ed in particolare il suo art. 5, che specifica il contenuto degli obblighi di tutela della contrattazione collettiva, prevedendo, tra l'altro, che «*collective bargaining should not be hampered by the absence of rules governing the procedure to be used or by the inadequacy or inappropriateness of such rules*» (lett. *d*): una disposizione di evidente rilievo per l'Italia.

Il richiamo esplicito – nel Considerando 24 della Direttiva – della Convenzione n. 154 merita particolare attenzione, dal momento che molti Stati dell'Ue (compresa l'Italia) non l'hanno ratificata; ciò al contrario delle Convenzioni nn. 87 e 98. Il dettaglio non è di poco conto, perché da esso possono conseguire scenari affatto inediti di intreccio tra fonti internazionali, per i quali, tramite la Direttiva n. 2022/2041/Ue, una fonte esterna di diritto internazionale, di per sé priva di effetti per gli Stati membri che non l'hanno ratificata, potrebbe acquisire anche per questi rilievo giuridico, in quanto strumento di interpretazione dell'*hard law* unionale.

(54) Report Experts Group, *Transposition of Directive (EU) 2022/2041 on adequate minimum wages in the European Union,* Commissione europea, Bruxelles, 2023.

Il contenuto delle disposizioni delle Convenzioni Oil richiamate nel Considerando 24 è precisato dalla "giurisprudenza" dei comitati di esperti operanti in seno all'organizzazione (Ceacr e Comitato sulla libertà di associazione), che diviene così un autorevole riferimento, se pur indiretto e non giuridicamente vincolante, per una lettura teleologicamente orientata della Direttiva.

Un recente esempio di come ne possa uscire rafforzata la portata della Direttiva si ricava dalle osservazioni del Ceacr adottate nei confronti dei Paesi Bassi nel 2022, dove si legge che il mancato riconoscimento al tavolo negoziale del sindacato più rappresentativo costituisce un'indebita interferenza nel suo diritto alla contrattazione, incompatibile con gli obblighi previsti dalla Convenzione n. 98. Il che conferisce alla prescrizione di cui all'art. 4, par. 1, lett. *d*) della Direttiva (che impone, precisamente, di adottare «misure […] per proteggere i sindacati […] da qualsiasi atto di interferenza reciproca o di interferenza da parte di agenti o membri della controparte») un significato, di nuovo, di potenziale rilievo per il nostro sistema di contrattazione collettiva (55).

Anche dalle fonti del Consiglio d'Europa si ricavano indicazioni in grado di rafforzare la portata precettiva dell'art. 4, par. 1 della Direttiva, in un senso che interessa direttamente il nostro sistema di contrattazione. Basti richiamare a tal proposito la sentenza con la quale la Corte Edu ha valutato la compatibilità con l'art. 11 Cedu (relativo alla libertà di associazione) della normativa tedesca (*Tarifeinheitsgesetz*) che, in caso di concorrenza tra più contratti collettivi applicabili alla medesima unità produttiva, prevede la prevalenza di quello firmato dall'associazione più rappresentativa (cioè con il maggior numero di iscritti) (56). I giudici di Strasburgo giustificano la disapplicazione del contratto "minoritario" in quanto l'efficacia generale del contratto "prevalente" è finalizzata a garantire il buon funzionamento del sistema contrattuale («*a fair functioning of the system of collective bargaining*»). E in questo senso la sentenza si iscrive perfettamente nella prospettiva del recepimento della Direttiva n. 2022/2041/Ue, dal momento che le parole della Corte trovano riflesso quasi testuale nel Considerando 22, ove si identifica proprio nel «buon funzionamento della contrattazione collettiva» l'obiettivo primario cui mirano gli obblighi elencati dall'art. 4, par. 1.

7. — *Il possibile impatto della Direttiva sul giudizio di adeguatezza fondato sull'art. 36 Cost. dopo l'introduzione del "salario giusto"* — Una lettura teleologicamente

(55) Sulla rilevanza della nozione di "interferenza" si vd. anche S. Roccisano, *Studio sull'adeguatezza*, *op. cit.*, 220.

(56) C. Edu 5.7.2022, *Association of Civil Servants and Union for Collective Bargaining and others v. Germany*.

orientata della Direttiva n. 2022/2041, operata valorizzando l'interazione che essa stessa configura con le altre fonti di diritto internazionale, permette di dare maggior sostanza alle prescrizioni contenute nel suo art. 4, par. 1. Certo è che l'obbligo di promuovere una contrattazione in materia salariale capace di favorire la «convergenza verso l'alto» delle dinamiche salariali non può dirsi adempiuto in un sistema sregolato come quello italiano, se questo consente la concorrenza al ribasso tra contratti collettivi e non garantisce il tempestivo rinnovo dei contratti scaduti. Non è possibile allora trincerarsi dietro i dati "ufficiali" sulla copertura contrattuale certificati dal Cnel per descriversi come il paese più virtuoso d'Europa. Se si vuole prendere su serio la Direttiva, è necessario interrogarsi su come intervenire sul nostro sistema di contrattazione in materia salariale al fine di renderlo «solido e ben funzionante», giacché – com'è pacifico – il suo attuale mal funzionamento è causa di salari minimi inadeguati a garantire un «tenore di vita dignitoso».

È allora alla luce di questi principi – che si è detto sottesi all'art. 4, par. 1 – che andrebbe valutato il varo del controverso "salario giusto" previsto dall'art. 7 del decreto-legge n. 62/2026 (come convertito in legge n. 112/2026) (57). Una norma, questa, criticata (in vero con toni non unanimi) dal fronte sindacale, in quanto ritenuta di intralcio al faticoso percorso di ridefinizione delle regole in materia di contrattazione collettiva da parte delle principali confederazioni sindacali e datoriali, che ha visto nella firma della piattaforma unitaria siglata il 16 giugno 2026 da Cgil, Cisl, Uil una sua prima concretizzazione.

La questione ha un evidente rilievo politico, che non deve interessare in questa sede. Non si può tuttavia ignorare come la via maestra per rendere «solido e ben funzionante» il sistema italiano di contrattazione in materia salariale (e non solo), rispettando (come la stessa Direttiva n. 2022/2041/Ue richiede) il ruolo e l'autonomia delle parti sociali, passi dal recepimento per legge delle regole concordate dalle principali confederazioni sindacali e datoriali; il ché, nel nostro ordinamento, significa dare attuazione all'art. 39 Cost. In altre parole, muoversi sul solco indicato dalle parti sociali costituirebbe certamente la forma più adeguata e corretta di recepimento dei principi sanciti dall'art. 4, par. 1, della Direttiva. E non sembra questa la strada intrapresa dall'attuale Governo.

Se questo è vero, le nuove disposizioni previste dall'art. 7 del decreto-legge n. 62/2026 possono comunque contribuire a rafforzare la tradizionale via giurisdizionale di definizione del salario minimo fondata sull'art. 36,

(57) Per un primo commento si vd. U. Carabelli, *Il decreto lavoro 1° maggio (2026): salario giusto e salario sufficiente*, in *RGL Giurisprudenza online*, 2026, n. 5.

comma 1 Cost.; ciò a condizione di darne un'interpretazione che ne superi evidenti ambiguità e profili critici.

In questo senso, di nuovo, valorizzare in sede ermeneutica la lettura teleologicamente orientata dell'art. 4, par. 1, della Direttiva che si è sopra suggerita, rappresenta il miglior antidoto ad un'applicazione del nuovo quadro normativo nel senso temuto da parte del fronte sindacale.

Si tratta di dare alla norma in questione una lettura sintonica con l'omologa disposizione dell'art. 11 del d.lgs. n. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici), che sta fattivamente contribuendo a contrastare il *dumping* salariale nell'ambito degli appalti pubblici (58). Non c'è dubbio infatti che la normativa in materia di appalti pubblici costituisca il modello di riferimento dell'art. 7, che prevede l'obbligo per tutti i datori di lavoro di garantire ai propri dipendenti il «trattamento economico complessivo definito dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro». L'assonanza con l'omologa disciplina degli appalti pubblici si coglie nelle indicazioni (contenute nell'art. 11 del d.lgs. n. 36/2023 e ulteriormente precisate nell'art. 4 dell'Allegato I.01) per le quali il Ccnl *leader* da assumere come parametro per quantificare il giusto salario va selezionato tenendo conto della «attività prevalente» svolta dall'azienda (nel caso in cui questa svolga anche attività in parte riconducibili a diversi Ccnl), nonché della sua natura giuridica (si pensi al caso delle cooperative) e della sua dimensione (si pensi alle imprese artigiane).

Al pari di quanto dovrebbe avvenire nella valutazione di equivalenza condotta dalle stazioni appaltanti, il giudice chiamato ad applicare l'art. 7 dovrebbe allora effettuare una rigorosa comparazione tra il Ccnl *leader*, che la norma impone quale parametro di adeguatezza salariale, e l'eventuale diverso Ccnl, in ipotesi applicato in azienda, firmato da organizzazioni di scarsa o nulla rappresentatività, di cui lo stesso legislatore pur legittima l'utilizzo (art. 7, comma 3). Il confronto dovrebbe essere condotto per tipologia di voci retributive (dirette, indirette, indennità, prestazioni di *welfare*), onde evitare operazioni opportunistiche da parte dei firmatari di Ccnl minori, in teoria rese possibili dalla nozione "omnicomprensiva" del Tec introdotta in sede di conversione del decreto-legge (nozione che, invero, ricalca quella contenuta nel Patto della Fabbrica del 2018) (59).

(58) Si vd. i contributi di G. Ricci-I. Santoro ed A. Tampieri in questo volume.

(59) Il riferimento è al comma 4-*bis*, appunto introdotto nel corpo dell'art. 7 in sede

Se interpretati in questo senso, i nuovi parametri legislativi previsti dall'art. 7 del decreto-legge n. 62/2026 per la determinazione del "salario giusto" potrebbero essere intesi come misure di attuazione dell'art. 4, par. 1, della Direttiva n. 2022/2041/Ue, come tali soggetti al controllo di corretta trasposizione da parte delle istituzioni dell'Ue.

Certamente il nuovo quadro normativo risulterebbe però in contrasto con gli obblighi previsti dall'art. 4, par. 1, qualora, attraverso la sua implementazione, si intendesse perseguire il fine ultimo di modificare la nozione stessa di rappresentatività nel senso indicato dalla legge delega n. 144/2025 (non attuata proprio per dare spazio al decreto-legge n. 62/2026), cioè valorizzando il dato dell'applicazione dei Ccnl invece degli altri consolidati criteri di rappresentatività (*in primis*, quello numerico degli iscritti) (60). Un simile rischio potrebbe ritenersi adombrato proprio dalle disposizioni sopra richiamate (par. 5) che rafforzano gli obblighi di comunicazione e informazione in relazione al Ccnl effettivamente applicato, uniformandone la classificazione in base ai codici alfanumerici utilizzati dall'archivio dei Ccnl del Cnel (art. 11 della legge n. 112/2026). Se questa fosse l'intenzione recondita (ma plausibile) del Governo, va ovviamente denunciata e contrastata. Va però detto che si tratterebbe comunque di un obiettivo, allo stato attuale, giuridicamente irraggiungibile (61): senza un'espressa previsione di legge, come quella appunto contenuta nella legge n. 144/2025 (che sarebbe peraltro visibilmente incostituzionale), non è pensabile che si possa sovvertire la logica stessa della nozione di rappresentatività sindacale, che rimanda all'effettiva capacità del sindacato di rappresentare i lavoratori e non può certo fondarsi sulla scelta del Ccnl da applicare in azienda operata dal datore di lavoro.

---

di conversione, per cui il Tec «è costituito da tutte le voci retributive fisse e continuative, dirette, indirette e differite, definite dai contratti collettivi nazionali di cui al medesimo comma 2, comprese le mensilità aggiuntive e le indennità fisse e continuative, nonché dalle prestazioni di welfare contrattuale spettanti alla generalità dei dipendenti e dagli eventuali altri istituti o indennità aventi valore economico, definiti dagli stessi contratti collettivi»; una definizione che potrebbe giustificare l'applicazione di Ccnl che, rispetto al Ccnl *leader*, prevedono un peso maggiore alle componenti del Tec riconducibili a prestazioni di *welfare* a scapito delle voci più propriamente "retributive".

(60) Sul punto cfr. V. Speziale, *La sentenza della Corte costituzionale n. 51 del 2015 sulla retribuzione dei soci lavoratori e la sua influenza sul diritto del lavoro*, in *DLRI*, 2026, spec. 225 ss.

(61) L'idea della valorizzazione del dato relativo all'applicazione dei Ccnl ricavabile dall'archivio Cnel, con conseguente utilizzo dello stesso quale indice prevalente (se non tendenzialmente unico) di rappresentatività, finora non ha trovato seguito nella giurisprudenza (si vd. *supra*, nota 46).

8. — *La possibile rilevanza della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue* — Intreccia i temi sin qui affrontati l'ordinanza del Tribunale di Milano del 30 aprile 2024 con la quale è stata respinta la richiesta di sollevare duplice questione di costituzionalità e pregiudiziale (*ex* art. 267 TfUe) in relazione all'art. 2099, comma 2, c.c. ed all'art. 3 della legge n. 142/2001, come interpretati e applicati in virtù del nuovo orientamento inaugurato dalla Cassazione nell'ottobre 2023. Lo fa però nella prospettiva "negativa" – quindi opposta a quella che si è sin qui è adottata – dei limiti al diritto all'equa retribuzione ricavabili dall'ordinamento dell'Ue. Il tema è estremamente ampio e complesso, ovviamente non affrontabile in maniera compiuta in questa sede. Tuttavia, la vicenda processuale merita attenzione soprattutto per il tentativo (fallito) di utilizzare la CdfUe in questa chiave.

Secondo la ricostruzione di parte (convenuta), l'attribuzione al giudice del potere di determinare *standard* salariali più elevati rispetto a quelli previsti dalla legge italiana (tramite cioè il rinvio al Ccnl firmato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative) configurerebbe un'indebita compressione della libertà d'impresa riconosciuta dall'art. 16 CdfUe, nonché del principio dell'autonomia collettiva ricavabile dall'art. 28. Il contrasto con le disposizioni della Carta deriverebbe in particolare dal carattere sproporzionato dell'onere economico imposto alle imprese, nonché dal suo essere determinato non dalla legge, ma "di volta in volta" dai singoli giudici, quindi in modo non compatibile con i generali principi di trasparenza e non discriminazione.

Per il Tribunale di Milano l'infondatezza di tale ricostruzione, tale da giustificare il diniego del rinvio alla Corte di Giustizia, deriva da quanto affermato proprio dalla Cassazione nella giurisprudenza di cui si invoca il contrasto con l'ordinamento dell'Ue: è lo stesso diritto dell'Ue a legittimare il ricorso a *standard* retributivi minimi al fine di garantire il diritto ad una retribuzione equa, come dimostra la Direttiva n. 2022/2041/Ue letta congiuntamente alle altre fonti internazionali, per cui non può ritenersi contraria ai principi sanciti dalla Carta dei diritti una giurisprudenza che persegua un identico obiettivo.

Se la conclusione cui giungono i giudici milanesi è condivisibile (62), la

(62) Si vd. nello stesso senso T. Milano 12.6.2024, che respinge la richiesta della parte convenuta di sollevare duplice questione di costituzionalità (per contrasto con gli artt. 39 e 41 Cost.) e pregiudiziale *ex* art. 267 TfUe (in riferimento gli artt. 16 e 28 CdfUe, nonché agli artt. 101-109 TfUe) in relazione all'art. 2099, comma 2, c.c. ed all'art. 3 della legge n. 142/2001. Si vd. anche C. App. Milano 3.6.2024, cit., che pure respinge una ulteriore richiesta di porre duplice questione di costituzionalità (per contrasto con gli artt. 39 e 41 Cost.) e pregiudiziale (in riferimento gli artt. 16 e 28 CdfUe, nonché agli artt. 101-109 TfUe) in relazione alle medesime norme nazionali.

rilevanza della questione sollevata meritava forse una più estesa argomentazione. È innegabile, infatti, che la Direttiva non consenta di considerare "sproporzionati" gli oneri per le imprese prodotti da un salario rispettoso degli indici internazionali, ma l'obiezione fondata sul principio di trasparenza e non discriminazione non trova risposta nelle conclusioni che il Tribunale ricava *de plano* dai principi enunciati dalla Cassazione. Invece è questa un'obiezione che richiede una risposta, perché è vero, come più volte evidenziato, che gli indici internazionali previsti dalla Direttiva riguardano i legislatori nazionali ed i soli paesi nei quali questi abbiano introdotto il salario minimo legale, e non già l'autorità giudiziaria; così come è vero che un meccanismo "*case by case*" di determinazione di tali minimi apre scenari di incertezza nella regolazione del mercato del lavoro in potenziale contrasto con i principi del mercato interno.

Proprio perché il problema attiene ai principi di funzionamento del mercato interno, la questione andava posta su quel piano, cioè domandandosi se e in che termini la definizione per via giudiziale del salario minimo possa influire sull'accesso al mercato nazionale da parte di imprese di altri Stati membri. La richiesta di questione pregiudiziale è stata invece posta prospettando un contrasto "*tout court*" con i principi enunciati nella CdfUe, ignorando che questa può essere invoca «esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione» (art. 51, par. 1, CdfUe). Andava invece prima dimostrata la connessione tra la normativa contestata e il diritto dell'Ue e, poi, eventualmente, invocata la Carta dei diritti come parametro di valutazione. Mancando ogni riferimento a questo decisivo profilo, per ciò stesso era da respingere la richiesta di rimessione alla Corte di Giustizia, senza alcun bisogno di richiamare la Direttiva n. 2022/2041/Ue, né le altre fonti internazionali.

Invero, il riferimento alla Direttiva risulta opinabile e perfino controproducente, proprio perché, nell'argomento del Tribunale fondato sui *dicta* della Cassazione, il suo utilizzo è funzionale ad escludere il *vulnus* ai principi della libertà d'impresa e dell'autonomia collettiva, come enunciati dalla CdfUe. In tal modo, si ammette implicitamente che l'art. 16 della Carta possa essere invocato dalle imprese per sindacare il diritto all'equa retribuzione, salvo poi, appunto, difendere quest'ultimo sulla base di altri principi ricavabili dal diritto vivente dell'Ue. Si apre così ad un bilanciamento tra libertà d'impresa, fondata direttamente sulla Carta dei diritti, e diritto all'equa retribuzione, come riconosciuto dal diritto nazionale, che non può che risolversi in un indebolimento del secondo.

Per questi stessi motivi, la richiesta di rinvio alla Corte di Giustizia avrebbe invece dovuto essere accolta se si fosse prospettato il dubbio di contrasto del meccanismo giudiziale "*case by case*" di definizione del salario

minimo con i principi del mercato interno, in specie con le norme che tutelano la libera prestazione dei servizi. Ciò in particolare, con riferimento ai due ambiti in cui la determinazione dei minimi salariali incide su tale libertà: il distacco transnazionale e gli appalti pubblici. La questione, di nuovo, è troppo vasta per potere essere liquidata in poche righe. Qui basti dire che sono legittimi i dubbi circa la possibilità di determinare "di volta in volta" i minimi salariali nei confronti dei lavoratori stranieri distaccati in Italia e nelle procedure di aggiudicazione degli appalti.

I due ambiti di intervento del diritto dell'Ue (regolati rispettivamente dalla Direttiva n. 96/71/Ce e dalla Direttiva n. 2014/25/Ue) sono, per il tema che qui interessa, strettamente intrecciati, giacché le condizioni di legittimità delle clausole di equo trattamento negli appalti pubblici, sul piano dell'ordinamento dell'Ue, sono determinate dai principi e dalle regole che definiscono la retribuzione spettante ai lavoratori distaccati (63).

Ebbene, la Corte di Giustizia ha a più riprese chiarito che, in tali ambiti, i minimi salariali debbano essere determinati in maniera trasparente e prevedibile, nonché in modo da garantire il rispetto del principio di non discriminazione tra imprese nazionali e straniere. Per questo motivo certamente sono sintonici con il diritto dell'Ue gli *standard* salariali fissati dalla legge (64) o da contratti collettivi di efficacia *erga omnes* (65).

Resta invece non pienamente risolto il problema della legittimità dell'obbligo di rispettare i contratti collettivi di diritto comune imposto nei bandi di gara, anche se proprio la Direttiva n. 2022/2041/Ue dovrebbe permettere di superare le chiusure manifestate dalla Corte di Giustizia (66), grazie alla valorizzazione (pur non scevra da ambiguità) del ruolo della contrattazione collettiva (anche) negli appalti pubblici (art. 9) (67). I principi regolatori del mercato interno sembrano comunque confermare che spetti al legislatore (in ipotesi, anche locale) ed alle parti sociali, attraverso la contrattazione, la competenza a definire i minimi salariali, e non al giudice.

A ben vedere la Carta dei diritti potrebbe entrare in gioco ora che sono scaduti i termini di recepimento della Direttiva n. 2022/2041/Ue, dal momento che le questioni sorte in merito al suo recepimento (o non recepimento) negli ordinamenti nazionali rientrerebbero a pieno titolo nell'ambito dell'«attuazione del diritto dell'Unione». Ciò però in termini affatto diversi,

(63) Sul distacco transnazionale, si vd., A.A. Scelsi in questo volume.
(64) C. Giust. 17.11.2015, C-115/14, *Regiopost*.
(65) C. Giust. 12.2.2015, C-396/13, *Ammattilitto*.
(66) *Ibidem*.
(67) Sul tema si vd. G. Orlandini in questo volume.

se non opposti, rispetto a quelli prospettati nella controversia sfociata nell'ordinanza del Tribunale di Milano del 30 aprile 2024. La CdfUe potrebbe essere invocata non tanto per contestare l'improprio utilizzo da parte della giurisprudenza degli indici di adeguatezza previsti dalla Direttiva (che – come detto – non riguardano l'Italia), quanto per rendere più stringenti gli obblighi di applicazione degli *standard* salariali fissati dai Ccnl *leader*. Promuovere l'applicazione della contrattazione di qualità per contrastare la concorrenza al ribasso sui salari garantisce, infatti, il diritto alla contrattazione collettiva sancito dall'art. 28 CdfUe, in sintonia con le fonti internazionali del Consiglio d'Europa (Cser ed art. 11 Cedu), che fungono da strumenti interpretativi delle disposizioni della Carta dei diritti (come indicato dalle Spiegazioni alla stessa). D'altra parte, l'applicazione dei Ccnl *leader* non può ritenersi lesiva della libertà d'impresa sancita dall'art. 16 CdfUe, né tanto meno dei principi del mercato interno a presidio delle libertà di mercato, visto che da essa esce rafforzata la trasparenza e l'omogeneità delle condizioni di mercato e di concorrenza tra le imprese.

9. — *Conclusioni* — In apertura di questo scritto si è preso spunto dal celebre "sestetto" del 2023 della Cassazione per sviluppare una riflessione sul possibile impatto delle fonti internazionali sul sistema italiano di determinazione dei salari. Con il loro innovativo indirizzo, che ha esteso il sindacato di adeguatezza salariale ai Ccnl, i giudici di legittimità attraggono, infatti, le fonti internazionali (*in primis* la Direttiva n. 2022/2041/Ue) nel giudizio teso a dare concreta attuazione ai principi costituzionali sanciti dall'art. 36 Cost., in una prospettiva di virtuosa interazione multilivello tra fonti nazionali e fonti sopranazionali. Le conclusioni – ovviamente problematiche ed interlocutorie – cui si giunge adottando tale prospettiva aprono però scenari sensibilmente diversi da quelli prospettati dai giudici di legittimità.

Se l'obiettivo dell'interprete è, infatti, quello di identificare *standard* di adeguatezza salariale esterni al sistema di contrattazione collettiva, la fonte che meglio risponde a tale finalità è la Carta sociale europea, in specie il suo art. 4, par. 1, come interpretato dal Ceds. Ciò in ragione della sua natura di Trattato internazionale ratificato dall'Italia, come tale giuridicamente rilevante nell'ordinamento italiano sia come parametro interposto di costituzionalità ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., sia come possibile strumento di interpretazione conforme per le giurisdizioni ordinarie.

Fatto è che il criterio di sufficienza salariale in uso nell'ambito del Consiglio d'Europa (fondato sull'indice del 60% del salario medio netto) è ignorato dai giudici nostrani e dagli stessi promotori di iniziative legislative finalizzate all'introduzione nel nostro ordinamento del salario minimo legale;

entrambi in ciò condizionati dall'opzione del legislatore europeo che, nell'art. 5, par. 4, della Direttiva n. 2022/2041/Ue affianca a tale indice di adeguatezza (peraltro declinato al ribasso) quello, meno generoso, del 60% del salario mediano lordo, in uso presso l'Ocse. Il che, su un piano strettamente giuridico, mal si giustifica, dal momento che l'art. 5, par. 4, della Direttiva riguarda solo i paesi dotati di salario minimo legale e, dunque, non l'Italia.

Le incongruenze cui dà origine la ricerca, nelle fonti internazionali, di *standard* di adeguatezza salariale esterni al sistema di contrattazione (figlia di opzioni di natura più politica che giuridica) suggeriscono di prendere sul serio l'assioma da cui muove il legislatore europeo per cui l'obiettivo cui tende la Direttiva (garantire salari minimi adeguati nell'Ue) si persegue prioritariamente sostenendo e promuovendo la contrattazione collettiva, in particolare quella di livello nazionale. È questa, peraltro, una prospettiva obbligata nell'ottica italiana, dal momento che le disposizioni che perseguono tale finalità – contenute nell'art. 4 – certamente vincolano il nostro legislatore.

Su questo piano, la Direttiva permette di tornare, valorizzandole, alle fonti internazionali esterne all'Ue, *in primis* alle Convenzioni Oil, cui essa stessa si raccorda espressamente.

Da una lettura teleologicamente orientata dell'art. 4, par. 1, della Direttiva condotta appunto alla luce dei principi ricavabili dalle altre fonti internazionali, si ricavano preziose indicazioni in merito all'adozione delle misure necessarie per rendere i sistemi nazionali di contrattazione collettiva «solidi e ben funzionanti» (come chiede il Considerando 22). La Direttiva, letta in questa prospettiva, diventa l'occasione per superare l'insostenibile caoticità del sistema italiano di contrattazione collettiva e per contrastare il *dumping* contrattuale che di tale caoticità è figlio.

Il sopravvenire del decreto-legge n. 62/2026 (quando questo scritto era già in bozze) lascia aperta la domanda sul se ed in che misura il suo art. 7 vada in questa direzione. Certo è che un sistema di contrattazione solido e ben funzionante, in un modello di relazioni sindacali radicalmente pluralista come quello italiano, non può che passare dalla soluzione della questione di fondo che ne impedisce una fisiologica evoluzione: una legge sindacale che regoli l'attività di contrattazione ai vari livelli, definendo chi rappresenta chi al tavolo negoziale in base a principi democratici.

LE ISTITUZIONI GIURIDICHE DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI NELLA DETERMINAZIONE DEI SALARI (*)

di *Vincenzo Bavaro*

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Una questione preliminare sulla determinazione dei salari: la natura economica e politica dell'adeguatezza salariale come regola della concorrenza di mercato. — 3. La fonte giuridica del salario adeguato: la questione della delimitazione del mercato del lavoro. — 4. La concorrenza tra le fonti giuridiche di determinazione salariale: la questione dell'applicabilità dei contratti collettivi. — 5. Adeguatezza del salario minimo legale: il coinvolgimento delle parti sociali e l'autorità salariale indiretta delle relazioni industriali. — 6. Conclusioni. L'adeguatezza salariale è l'adeguatezza del sistema di determinazione salariale attraverso il rafforzamento delle relazioni industriali.

1. — *Introduzione* — Nel suo libro del 1998 "*De l'esclavage au salariat*" (1), Yan Moulier Boutang affronta il tema delle prime lotte di liberazione dei lavoratori nel Medioevo, scrivendo che la Rivolta dei contadini, detta anche "Ribellione di Wat Tyler", del 1381, fu la prima grande ribellione popolare nella storia inglese. La causa immediata fu l'imposizione dell'impopolare tassa *pro capite* del 1380, che portò al culmine il malcontento economico che andava crescendo dalla metà del secolo. È molto probabile che la principale lamentela delle classi lavoratrici agricole e urbane fosse rivolta contro lo Statuto dei braccianti (1351), che tentava di fissare salari massimi durante la carenza di manodopera seguita alla peste nera. In un altro libro di storia del lavoro del 1975, "*Histoire du travail et des travailleurs*" (2) (Storia del lavoro e dei lavoratori), George Lefranc fornisce un resoconto dettagliato dei numerosi scioperi dei lavoratori nelle tipografie di Parigi e Lione tra il 1539 e il 1572, la cui richiesta principale era quella di salari più alti.

Cito questi due esempi – e se ne potrebbero citare molti altri – per sottolineare che la storia del lavoro è anche (o innanzitutto) una storia delle

(*) Il presente conttibuto è stato pubblicato in lingua inglese col seguente titolo: «*The legal institutions of industrial relations on wage setting*» in L. Ratti, E. Brameshuber, V. Pietrogiovanni (a cura di), *The EU Directive on Adequate Minimum Wages. Context, Commentary and Trajectories*, Hart Publishing, Oxford, 53.

(1) Y. Moulier Boutang, *De l'esclavage au salariat*, Presses Universitaires de France, Paris, 1998, 298.

(2) G. Lefranc, *Histoire du travail et des travailleurs*, Flammarion, Paris, 1974 (ed. it.: *Storia del lavoro e dei lavoratori*, Jaca Book, Milano, 1976).

rivendicazioni salariali. Allo stesso modo, la storia del movimento sindacale, a partire dallo sviluppo del capitalismo industriale, è principalmente una storia di contrattazione salariale collettiva.

Dopotutto, i sindacati sono nati per rafforzare la posizione dei lavoratori in un mercato del lavoro in cui – vale la pena ricordarlo – essi mettevano a disposizione la propria forza lavoro in cambio di un salario. Ne sono testimonianza le prime esperienze di assicurazione mutualistica del XIX secolo, descritte e analizzate da Beatrice e Sidney Webb nella loro opera fondamentale "*Industrial Democracy*". I Webb citano una comunicazione di un antico sindacato inglese, la "*Flint Glass Makers' Friendly Society*", in cui si afferma che: «I nostri salari dipendono dall'offerta di lavoro sul mercato; il nostro interesse è quindi quello di limitare tale offerta, ridurre il *surplus*, rendere i nostri disoccupati benestanti senza il timore del domani – ottenuto questo, avremo il controllo sul *surplus* del nostro lavoro e non dovremo temere alcun datore di lavoro ingiusto» (3).

È quindi una verità storica incontestabile che la funzione originaria dei sindacati fosse quella di liberare i lavoratori dal "ricatto" salariale, principalmente attraverso la creazione di un sistema autonomo di protezione sociale in grado di rafforzare la posizione di ciascun lavoratore nella contrattazione individuale. Altrettanto indiscutibile è il fatto che la funzione del sindacato è stata quella di superare la dimensione individuale della contrattazione a favore di quella collettiva. Beatrice e Sidney Webb lo hanno espresso chiaramente: «Laddove le condizioni economiche delle parti coinvolte sono disuguali, la libertà contrattuale sancita dalla legge permette semplicemente a chi detiene il potere strategico di dettare le condizioni. La contrattazione collettiva non elimina questa costrizione virtuale: ne sposta semplicemente l'incidenza» (4).

Possiamo affermare che la storia del capitalismo industriale è costituita da diversi aspetti, uno dei quali è la storia del movimento sindacale e, soprattutto, la storia della contrattazione salariale collettiva. Non è un caso che i primi studi giuridici sui prodotti normativi della contrattazione collettiva riguardino i cd. "concordati di tariffa", la prima forma di contratti collettivi a cui fu attribuito rilievo giuridico e che affrontavano la questione salariale (5).

In definitiva, poiché il salario è una delle istituzioni fondamentali di

(3) S. Webb, B. Webb, *Industrial Democracy*, Longmans, Green and Co, London, 1902, 16.

(4) *Ivi*, 217.

(5) Per l'Italia cfr. G. Messina, *I concordati di tariffe nell'ordinamento giuridico del lavoro*, Vallardi, Milano, 1904.

qualsiasi economia di mercato capitalista, possiamo affermare che la contrattazione collettiva salariale è un'istituzione giuridica fondamentale nella nostra economia, come hanno sostenuto Hugo Sinzheimer e John Commons nei loro studi. Mentre Sinzheimer sottolinea l'importanza del riconoscimento giuridico della contrattazione collettiva come elemento essenziale per la costituzione economica di un sistema giuridico (6), Commons evidenzia la funzione economica essenziale della contrattazione collettiva in materia salariale (7).

Inoltre, la storia dimostra che l'intreccio tra salari, contrattazione collettiva e sistema economico ha inevitabilmente anche una rilevanza politica (8). Basteranno un paio di esempi. In Italia, sotto il regime fascista, al fine di gestire le ripetute crisi economiche e finanziarie, il governo intervenne tre volte (nel 1927, nel 1930 e nel 1934) per abbassare i salari fissati dai contratti collettivi aziendali (9). In Europa, durante gli anni della crisi del debito sovrano, il Patto Euro Plus del 2011 ha fissato l'obiettivo di promuovere la competitività, affermando che «nel rispetto delle tradizioni nazionali in materia di dialogo sociale e di relazioni industriali», era necessario adottare «misure volte a garantire un andamento dei costi in linea con la produttività, quali: la revisione dei meccanismi di determinazione salariale e, ove necessario, del grado di centralizzazione nel processo di contrattazione, nonché dei meccanismi di indicizzazione, pur mantenendo l'autonomia delle parti sociali nel processo di contrattazione collettiva».

In sintesi, in entrambi i casi, i salari sono stati la variabile principale per correggere gli squilibri economici nazionali e la competitività e per intervenire nella contrattazione collettiva (10). D'altra parte, basta leggere alcuni dei *memorandum* relativi agli accordi tra gli Stati membri colpiti dalla crisi del debito pubblico del 2008-2011 e la cd. Troika (ovvero la Commissione europea, la Banca centrale europea e il Fondo monetario internazionale): la "condizionalità" per la concessione di aiuti finanziari ha sempre richiesto riforme

(6) R. Dukes, *The Labour Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2014, 19: «Il riconoscimento giuridico della contrattazione collettiva e la graduale elaborazione di un codice del lavoro hanno significato la concessione di una "Magna Carta" all'intera classe dei lavoratori dipendenti».

(7) J Commons, *Legal Foundations of Capitalism*, Macmillan, New York, 1924.

(8) Mi rimetto alla controversia tra A. Flanders, *Collective Bargaining: A Theoretical Analysis*, in *British Journal of Industrial Relations*, 1968, 1 ss. e A. Fox, *Collective Bargaining, Flanders, and the Webbs,* in *British Journal of Industrial Relations*, 1975, 151 ss. (spec. 159).

(9) M. Roccella, *Il salario minimo legale*, in *Politica del Diritto*, 1983, 281.

(10) T Schulten, *Minimum Wages in Europe under Austerity. WSI Minimum Wage Report 2012*, Etui, Bruxelles, 2012, nota 5 (Etui Policy Brief, n. 2012.01).

della struttura centralizzata della contrattazione collettiva in materia salariale (come è avvenuto in Spagna, Portogallo e Italia) (11).

Il nesso strutturale tra contrattazione collettiva e salari trova conferma anche quando le politiche economiche europee si orientano a sostegno di uno sviluppo economico equo e al miglioramento delle condizioni di lavoro. Ne è un esempio la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Comitato economico e sociale del 14 gennaio 2020 (Com/2020/14 def., che ha avviato il processo culminato nella direttiva Ue 2022/2041 (12)). Tale documento afferma che «una contrattazione collettiva ben funzionante tra datori di lavoro e sindacati costituisce un modo efficace per fissare salari minimi adeguati ed equi, poiché i lavoratori e i datori di lavoro sono coloro che conoscono meglio il proprio settore e la propria regione». Tale affermazione trova conferma nella direttiva Amw, che sottolinea come «una contrattazione collettiva ben funzionante in materia di determinazione salariale sia uno strumento importante per garantire che i lavoratori siano tutelati da salari minimi adeguati, che assicurino quindi un tenore di vita dignitoso»; al contempo, «negli Stati membri in cui vigono salari minimi previsti dalla legge, la contrattazione collettiva sostiene l'andamento generale dei salari e contribuisce quindi a migliorare l'adeguatezza dei salari minimi, nonché le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori» (13).

In sintesi, quando si parla di salari, sia che li si concepisca come il "prezzo della forza lavoro" da garantire ai lavoratori sia che li si consideri un fattore di politica macroeconomica e monetaria, è inevitabile affrontare anche il tema della contrattazione collettiva e delle relazioni industriali. Ecco perché qualsiasi regolamentazione giuridica dei salari non può prescindere dalla funzione della contrattazione collettiva nella determinazione dei salari, ovvero nel regolare la libera concorrenza individuale in ciascun mercato del lavoro (Sezione II). Una volta definito l'ambito di applicazione della regolazione, è necessario individuare la fonte della regolazione salariale all'interno di quel mercato (Sezioni IV e V); solo allora è possibile analizzare il concetto giuridico di "adeguatezza" salariale in correlazione con la fonte che determina il salario e, più in generale, con il sistema di relazioni industriali in cui l'adeguatezza è stabilita direttamente dalla fonte governativa (Sezione VI).

(11) G. Ricci, *La retribuzione in tempi di crisi: diritto sociale fondamentale o variabile dipendente?*, in *Working Paper Massimo D'Antona.INT*, 2014, 113.

(12) Direttiva n. 2022/2041/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19.10.2022, sui salari minimi adeguati nell'Unione europea (la Direttiva AMW) [2022] GU L 275/33.

(13) Direttiva n. 2022/2041/Ue, cit., Considerando 22.

In primo luogo, tuttavia, è necessario definire che cosa sia il salario, sia esso regolato dal contratto collettivo o dalla legge (14).

2. — *Una questione preliminare sulla determinazione dei salari: la natura economica e politica dell'adeguatezza salariale come regola della concorrenza di mercato* — Qualsiasi ordinamento giuridico, a qualsiasi livello, riconosce che il lavoratore ha diritto al salario come controprestazione nel contratto di lavoro. Il salario è un diritto essenziale del lavoratore nell'ambito del contratto di lavoro: due soggetti, liberi e uguali, instaurano un rapporto di scambio tra lavoro e salario.

Nel pensiero economico classico, il salario è fissato a un livello che garantisca il sostentamento dei lavoratori, determinato in base alle condizioni storiche di sviluppo dei rapporti economici e produttivi (15). Nel pensiero economico convenzionale, invece, i salari sono determinati dalla produttività del lavoro e, in primo luogo, dal libero gioco della domanda e dell'offerta (16). Non è mia intenzione discutere queste due dottrine economiche e le loro differenze riguardo alla natura del salario. In questa occasione, vorrei tenerne conto in quanto entrambe sono coerenti con il principio di "corrispettività" del contratto di lavoro: il salario è sempre il prodotto delle dinamiche del mercato del lavoro, dei vincoli economico-sociali che ne determinano l'andamento. In qualità di giuristi del lavoro, possiamo affermare che ciò che chiamiamo salario non è altro che la forma giuridica del prezzo del lavoro.

C'è anche un altro motivo per cui noi giuristi del lavoro dobbiamo tenere presente la teoria economica sui salari: tale motivo risiede nel concetto di "adeguatezza". Secondo la teoria convenzionale, il salario adeguato è quello risultante dall'intersezione tra domanda e offerta di lavoro. In questo senso, l'adeguatezza è una variabile di mercato. Per illustrare la teoria convenzionale, leggiamo un brano tratto da Marx, in "Salario, prezzo e profitto" del 1898: «qual è allora il valore della forza lavoro? Come per qualsiasi altra merce, il suo valore è determinato dalla quantità di lavoro necessaria alla sua produzione. La forza lavoro di un uomo consiste esclusivamente nella sua personalità vivente. Affinché un uomo possa crescere e mantenersi in vita, deve consumare una certa quantità di generi alimentari… Oltre alla quantità di beni di consumo corrente di cui ha bisogno per il proprio sostentamento,

(14) Cfr. Z. Adams, *Labour and the Wage. A Critical Perspective*, Oxford University Press, Oxford, 2020.

(15) R. Bellofiore *et al.*, *Il lavoro nella riflessione economico-politica*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2020.

(16) E. Mingione, E. Pugliese, *Il lavoro*, Carocci, Roma, 2020.

ha bisogno di un'altra quantità di beni di consumo corrente per allevare un certo numero di figli… Inoltre, per lo sviluppo della sua forza lavoro e per l'acquisizione di una certa competenza, deve essere spesa una nuova somma di valore» (17).

Secondo questa teoria economica, il salario adeguato è il salario di sussistenza, un salario minimo reale, necessario per la sussistenza del lavoratore e – quindi – per la sopravvivenza del mercato del lavoro capitalistico.

Il concetto di "sussistenza" è un'espressione delle condizioni materiali di un mercato del lavoro capitalista, sebbene necessario per la riproduzione della forza lavoro. In breve, il salario minimo di sussistenza è un salario che consente di soddisfare i bisogni vitali dei lavoratori, necessari per la loro "riproduzione" (18). Tuttavia, il salario di sussistenza dipende anche dalle condizioni dei rapporti di produzione, ovvero dalle condizioni del mercato del lavoro. In questo senso, a prescindere dalla teoria economica, il salario è sempre il prezzo del lavoro determinato dal mercato. Esiste sempre una soglia minima di adeguatezza che può variare a seconda dei rapporti che si instaurano nel mercato del lavoro – rapporti che dipendono da molti fattori, tra cui le istituzioni giuridiche che costituiscono tale mercato (19).

D'altra parte, nella dottrina giuridica del lavoro è diffusa l'idea di separare concettualmente la funzione economica del salario da quella sociale: un esempio si trova nella dottrina giuridica italiana relativa all'art. 36 della Costituzione, che sancisce il diritto a un salario proporzionato alla qualità e alla quantità del lavoro *e* sufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa (20). Nella dottrina giuridica italiana, quindi, è diffusa l'idea che il principio

(17) K. Marx, *Salario, prezzo e profitto*, Editori Riuniti, Roma, 1984, 51 (trad. it.).

(18) Il "padre" fondatore della dottrina italiana del diritto del lavoro, L. Barassi, *Il diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1949, vol. III, 5, ha scritto che «il salario viene a costituire un compromesso tra l'utilità dell'impresa e il beneficio del lavoratore, cioè, precisamente, la possibilità del suo sostentamento».

(19) Concordo con Z. Adams, *La proposta di direttiva UE relativa ai salari minimi adeguati: ripensare la funzione sociale dei salari minimi*, in *DRI*, 2021, 283, quando afferma che «questo mercato e le sue "leggi della domanda e dell'offerta" sono plasmati dal punto di vista normativo e politico». Tuttavia, poiché il mercato non esiste al di fuori delle sue regole, il salario è il "prezzo del lavoro" in quanto determinato dalle regole che costituiscono il mercato.

(20) Si tratta di un principio a cui fa riferimento il diritto dei lavoratori a condizioni di vita dignitose sancito dalla Convenzione n. 131/1970 dell'Oil, art. 3: «I fattori da prendere in considerazione nella determinazione del livello dei salari minimi, per quanto possibile e applicabile, tenendo conto delle prassi e delle condizioni nazionali, devono includere: a) i bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie, tenendo conto del livello generale dei salari nel paese, del costo della vita, delle prestazioni di sicurezza sociale e

dell'adeguatezza della retribuzione a garantire una vita dignitosa «richieda un adeguamento, se non un abbandono, dell'idea di retribuzione come mero corrispettivo dell'attività lavorativa» (21) poiché «la retribuzione è ancorata non al valore di mercato della forza lavoro (il cosiddetto valore di scambio), ma al livello di reddito necessario affinché il lavoratore possa condurre un'esistenza libera e dignitosa» (22).

Questa concezione del salario adeguato separa l'adeguatezza necessaria al sostentamento dei lavoratori dall'adeguatezza necessaria alle esigenze del mercato, come se esistesse un salario adeguato a garantire una vita dignitosa diverso da un salario adeguato alla domanda di mercato. Questa separazione tende ad essere enfatizzata e formalizzata quando alla legge viene affidato il compito di determinare il salario di sussistenza (salario minimo legale, o Smw – *Statutory Minimum Wage*) e la contrattazione collettiva viene invocata per il salario adeguato alle esigenze del mercato (salario di fonte collettiva, o Cbw – *Collective Bargaining Wage*). Il paradosso di questa separazione concettuale risiede nel fatto che essa presuppone che il salario adeguato al mercato possa essere inferiore al salario adeguato al sostentamento; di conseguenza, il salario adeguato al sostentamento dovrebbe essere il prezzo minimo e ineludibile del lavoro, diverso dal salario adeguato al mercato. In questo senso, prendiamo ad esempio il parere della Corte Federale tedesca secondo cui il Cbw, in quanto espressione del mercato, ha una funzione diversa dallo Smw: «il salario minimo contrattuale stabilirebbe il prezzo minimo di una prestazione lavorativa normale in relazione alle condizioni particolari di un settore di attività, mentre il salario minimo legale determinerebbe la retribuzione che una persona deve ricevere in cambio del proprio lavoro affinché le sia garantita la sussistenza» (23).

Questa concezione non tiene conto del fatto che separare la dimensione

---

degli standard di vita comparativi di altri gruppi sociali; b) i fattori economici, con le esigenze dello sviluppo economico, della produttività e della possibilità di raggiungere e mantenere un elevato livello di occupazione». Cfr. anche Pilastro sociale, art. 6: «a. I lavoratori hanno diritto a una retribuzione equa che garantisca un tenore di vita dignitoso. b. Devono essere garantiti salari minimi adeguati, che soddisfino le esigenze del lavoratore e della sua famiglia in base alle condizioni economiche e sociali nazionali».

(21) T. Treu, *Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1968, 345.

(22) L. Zoppoli, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1991, 185.

(23) B. Dabosville, *Le salaire minimum légal, le contrat collectif et le juge*, in *Revue du Droit du Travail*, 2018, 77 tradotto dal francese, con riferimento alle due sentenze della Corte federale del lavoro tedesca (Bundesarbeitsgericht): BAG 15.5.2016, 5 AZR 135/16 e BAG 21.12.2016, 5 AZR 374/16.

sociopolitica dei salari da quella economico-mercantile nega l'inevitabile correlazione tra mercato del lavoro e ordine giuridico. Come ho scritto nel primo paragrafo, l'assetto istituzionale regolativo del salario ha sempre mirato a correggere i rapporti di potere nel mercato del lavoro. La storia moderna del mercato del lavoro è la storia di una progressiva regolamentazione sovra-individuale (cioè collettiva) volta a disciplinare la contrattazione individuale. La storia del diritto del lavoro non è una storia di negazione del mercato, ma una storia di regolamentazione del suo funzionamento, che va oltre la regolamentazione individuale del contratto: questa è la differenza rispetto ai Codici civili borghesi del XIX secolo.

I salari rappresentano proprio il primo esperimento di contrattazione collettiva sul prezzo di un particolare fattore di produzione che chiamiamo "lavoro" (24). Come scrissero Beatrice e Sidney Webb: «grazie al metodo della contrattazione collettiva, al caposquadra viene impedito di approfittare della concorrenza tra queste due categorie di lavoratori per abbassare i salari degli altri... nel settore edile esistono i sindacati dei falegnami, dei muratori, degli scalpellini, dei piombatori, degli imbianchini e, talvolta, anche quelli dei pittori, dei conciatetti e dei muratori, che ottengono regolamenti formali in materia di lavoro che disciplinano tutti gli appaltatori e tutti i lavoratori della città e del distretto» (25).

La contrattazione collettiva è nata come istituzione sociale (inizialmente) e poi giuridica proprio per regolare la concorrenza nel mercato del lavoro.

Per questo motivo, i teorici del mercato competitivo vedono non solo l'intervento della legge, ma anche quello della contrattazione collettiva come un ostacolo alla concorrenza salariale nel mercato del lavoro. Frederick von Hayek, uno dei principali teorici del pensiero neoliberista, in "*Constitution of Liberty*" del 1960, scrisse che «il pericolo maggiore rappresentato dall'attuale sviluppo del sindacalismo è che, creando veri e propri monopoli nell'offerta di diversi tipi di manodopera, i sindacati impediranno alla concorrenza di agire come un efficace regolatore della distribuzione di tutti i mezzi finanziari» (26). Questi "monopoli sindacali", tuttavia, non sono il risultato di un'imposizione legale, ma sono l'espressione della libera contrattazione, ovvero del libero esercizio dell'attività di contrattazione nel mercato del lavoro, sebbene tale contrattazione avvenga non in forma individuale ma collettiva.

Questo è il punto centrale della regolamentazione collettiva dei salari: il prezzo del lavoro è ancora definito dalla libera contrattazione sul mercato;

(24) R. Solow, *The Labor Market as a Social Institution*, Blackwell, Oxford, 1990.
(25) S. Webb e B. Webb, *op. cit.*, 172.
(26) F.A. Hayek, *La società libera*, Vallecchi editore, Firenze, 1969, 308.

la differenza sta nel diverso potere contrattuale del lavoro, in quanto non è il lavoratore come individuo a negoziare con l'impresa, ma i lavoratori come collettività a negoziare con l'impresa (o con una pluralità di imprese). Attraverso la contrattazione collettiva non vi è alcuna repressione della libertà di contrattazione né del mercato; vi è solo il rafforzamento del lavoro nel mercato. La contrattazione collettiva è l'unico modo attraverso il quale il lavoro, in quanto contraente collettivo nel mercato, può ottenere condizioni contrattuali migliori di quelle che otterrebbe come contraente individuale. La contrattazione collettiva, quindi, oltre ad essere un'istituzione di protezione sociale, è un'attività economica di negoziazione delle condizioni di lavoro nel mercato, a partire dalla determinazione del prezzo del lavoro (27).

Se si concorda sul fatto che nel sistema economico capitalista non vi sia alcuna differenza tra un salario adeguato alle esigenze del mercato e un salario adeguato al sostentamento dei lavoratori, e se, piuttosto, il salario è adeguato nella misura in cui risponde alle dinamiche del mercato del lavoro in cui vige la contrattazione collettiva, allora il discorso giuridico sul sistema salariale deve concentrarsi sulle istituzioni di quel mercato del lavoro per verificare quanto siano efficaci nel garantire un salario adeguato.

3. — *La fonte giuridica del salario adeguato: la questione della delimitazione del mercato del lavoro* — L'efficacia di un sistema dipende dall'obiettivo da raggiungere. Se l'obiettivo fosse quello della dottrina economica liberalista, ovvero consentire la libera contrattazione individuale dei salari senza vincoli, il sistema più efficace sarebbe quello che permette la libera contrattazione individuale e impedisce qualsiasi limitazione derivante dalla regolamentazione collettiva (e generale) (28). Questo modello rappresenta un'alternativa a quello formatosi nello sviluppo storico del capitalismo industriale in quasi tutti i paesi (seppur con diversi gradi di sviluppo), in coincidenza con la nascita e lo sviluppo dei sindacati e delle relazioni industriali.

Come ho accennato in precedenza, lo sviluppo dell'azione collettiva dei lavoratori (anche quando si è manifestata esclusivamente attraverso il conflitto o la ribellione) ha quasi sempre avuto l'obiettivo di regolamentare il

(27) V. Bavaro, V. Pietrogiovanni, *An hypothesis on the economic nature of labour law: Collective labour freedoms*, in *European Labour Law Journal*, 2018, 263.

(28) Solo in questo senso concordo con I. Schomann, *Collective Bargaining and the Limits of Competition Law*, Etui, Bruxelles, 2022 (Etui Policy Brief, n. 2022.01), quando scrive che «le linee guida dovrebbero chiarire che i contratti collettivi esulano completamente dall'ambito di applicazione del diritto della concorrenza». Come verrà argomentato di seguito, la contrattazione collettiva non nega in generale la concorrenza, ma la regola entro determinati limiti.

mercato del lavoro superando la contrattazione salariale a livello esclusivamente individuale. Da questa prospettiva, possiamo affermare che l'efficacia del sistema anticoncorrenziale di regolazione salariale dipende dalla combinazione di due esigenze: da un lato, l'esigenza dei lavoratori di disporre di una determinazione salariale collettiva, ovvero un sistema di regolazione in cui il salario sia stabilito per una collettività di lavoratori; dall'altro, l'esigenza del mercato del lavoro di stabilire un salario "adeguato", ovvero un sistema in cui il salario corrisponda alle condizioni di mercato. Pertanto, ciò che occorre analizzare per valutare l'efficacia di un sistema è proprio il modello istituzionale di regolazione salariale.

A tal fine, possiamo limitarci a esaminare il sistema istituzionale di regolazione salariale nel mercato del lavoro dell'Ue (un mercato comune), che oggi, dopo l'entrata in vigore della Direttiva n. 2041/2022/Ue, è un mercato del lavoro con regole salariali comuni. Senza analizzare compiutamente questa fonte, in questa occasione vorrei innanzitutto sottolineare che nel mercato del lavoro dell'Ue coesistono diversi modelli di regolazione giuridica dei salari.

Vi sono Stati membri in cui esiste un salario minimo fissato direttamente dalla legge o da norme di diritto pubblico (Smw) e, al contempo, salari fissati dalla contrattazione collettiva (Cbw) (ad esempio, Francia, Germania, Spagna); vi sono Stati membri in cui il salario è fissato esclusivamente dai contratti collettivi (ad esempio, Danimarca, Svezia, Italia, Belgio). Nel caso dei salari fissati tramite contrattazione collettiva (Cbw), occorre distinguere gli Stati membri in cui esiste un salario minimo universale stabilito da un contratto collettivo intersettoriale a cui la legge attribuisce efficacia universale (ad esempio, il Belgio) dagli Stati membri in cui il salario è stabilito da contratti collettivi settoriali nazionali (ad esempio, l'Italia) o, in alternativa, anche da contratti collettivi regionali o aziendali (ad esempio, la Germania). Inoltre, occorre distinguere tra gli Stati membri in cui il salario minimo legale (Smw) ha efficacia generale, mentre il salario minimo di fonte collettiva (Cbw) ha efficacia solo per le parti che aderiscono volontariamente al sistema di contrattazione collettiva (ad esempio, Germania, Italia, Svezia) e gli Stati membri in cui anche il contratto collettivo settoriale nazionale ha efficacia generale nell'ambito del proprio campo di applicazione (ad esempio, Francia) (29).

Per valutare l'efficacia di un sistema dal punto di vista dell'adeguatezza salariale rispetto al mercato del lavoro, occorre tenere presente che il mercato del lavoro ha un perimetro, una sfera in cui operano gli attori di quel

(29) A. Bugada, *Considerazioni globali sul salario minimo (in Francia e altrove)*, in *DRI*, 2021, 325.

mercato e in cui si applicano le norme. Ciò significa che l'ambito di applicazione di una norma coincide con il mercato da essa regolato (30). Ebbene, cosa possiamo dedurre dal sistema di regolazione salariale del mercato del lavoro dell'Ue? Innanzitutto, dobbiamo tenere presente che il mercato del lavoro nell'Ue è singolare perché, pur essendo comune, non dispone di un'unica regolamentazione giuridica dei salari (non esiste un salario minimo europeo, né un salario minimo contrattuale europeo). Senza analizzare le ragioni politiche per cui la Direttiva sul salario minimo non ha previsto un sistema comune di determinazione salariale, posso affermare in questa sede che i 27 sistemi salariali nazionali nell'Ue creano 27 mercati del lavoro distinti all'interno di un mercato che, tuttavia, consideriamo unico.

Questa differenziazione risponde alle esigenze del sistema economico capitalistico di produzione, che presuppone differenze salariali corrispondenti alle differenze presenti sul mercato. Marx aveva scritto: «così come i costi di produzione della forza lavoro di qualità diverse sono diversi, così lo sono i valori della forza lavoro impiegata in diversi settori industriali. La richiesta di uguaglianza salariale si basa, quindi, su un errore, su un vano desiderio, che non sarà mai soddisfatto» (31). L'attuale sistema di regolazione salariale nel mercato del lavoro europeo risponde pienamente a questo schema: vi sono salari attesi diversi nello stesso mercato del lavoro anche perché esistono diversi sistemi di regolazione salariale: casi in cui coesistono salario minimo legale (Smw) e salario di fonte collettiva (Cbw), o casi in cui coesistono salari collettivi a livello settoriale e aziendale, o casi in cui coesistono salari collettivi nello stesso settore economico (32).

Dalla coesistenza di salari diversi all'interno dello stesso mercato del

(30) Se la retribuzione è definita esclusivamente dal contratto individuale, essa corrisponderà esclusivamente al valore economico del lavoro creato nel singolo rapporto di mercato. Se la retribuzione è definita per l'insieme dei lavoratori di una singola impresa da un contratto collettivo aziendale, avremo una retribuzione che corrisponde al prezzo del lavoro in linea con le esigenze di mercato di quella singola impresa. Lo stesso vale se il salario è definito da un contratto collettivo regionale, nazionale settoriale, nazionale intersettoriale, europeo settoriale, ecc., oppure da un salario universale stabilito dalla legge.

(31) K. Marx, *op. cit.*, 52.

(32) Secondo il rapporto dell'Eurofound, *Moving with the times: Emerging practices and provisions in collective bargaining*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, i 27 paesi dell'Ue possono essere suddivisi in Stati membri in cui prevale (o addirittura è esclusiva, come in Polonia) la contrattazione a livello aziendale, Stati membri in cui la contrattazione settoriale e quella a livello aziendale coesistono in chiara alternanza (come ad esempio in Germania), o in un sistema che prevede una combinazione di contrattazione settoriale e a livello aziendale (ad esempio la Francia) oppure Stati membri in cui prevale la copertura salariale tramite contratti collettivi settoriali (come in Italia).

lavoro deriva che lo stesso lavoro possa essere retribuito in modo diverso, poiché la fonte di determinazione salariale è diversa: la legge, il contratto collettivo settoriale, il contratto collettivo regionale, il contratto collettivo aziendale. In questo modo, riemerge il problema originario della concorrenza salariale, che i primissimi esperimenti di contrattazione collettiva cercavano di risolvere. La differenza sta nel fatto che in origine vi era concorrenza tra salari fissati mediante contrattazione individuale; oggi il pericolo è rappresentato dalla concorrenza tra salari fissati mediante contrattazione collettiva e/o per legge.

La questione riguarda il rapporto tra queste diverse fonti di determinazione salariale. Si tratta principalmente di stabilire "se" e "in che modo" l'ordinamento giuridico delimiti l'ambito di applicazione di ciascuna di esse. La prima questione riguarda il rapporto tra il salario fissato dalla legge (Smw) e quello fissato dalla contrattazione collettiva (Cbw). Mentre il salario minimo legale (Smw) ha forza generale e universale in quanto la legge ha forza generale e universale, la forza dei contratti collettivi può essere generale o volontaria, per cui il Cbw può essere vincolante per tutti o applicato su base volontaria. Si tratta di una differenza di straordinaria importanza nel valutare il sistema di regolazione salariale in un mercato del lavoro.

Per questo motivo, occorre innanzitutto affrontare la questione dell'efficacia giuridica dei contratti collettivi in materia salariale.

4. — *La concorrenza tra le fonti giuridiche di determinazione salariale: la questione dell'applicabilità dei contratti collettivi* — Per affrontare la questione del rapporto tra il sistema giuridico di regolazione salariale e l'efficacia dei contratti collettivi, partiamo da due ben noti casi della Corte di Giustizia dell'Ue: la causa *Laval* (33) e la causa *Rüffert* (34). In entrambe le occasioni, il problema è sorto perché la Svezia (*Laval*) e la Germania (*Rüffert*) imponevano alle imprese che distaccavano lavoratori nei loro territori di applicare le retribuzioni previste rispettivamente dai contratti collettivi svedesi e tedeschi. A prescindere da tutte le altre argomentazioni avanzate dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, il principale ostacolo all'imposizione delle retribuzioni contrattuali era il fatto che in Germania e in Svezia i contratti collettivi non hanno efficacia generale, ma sono volontari (35).

(33) C. Giust. 18.12.2007, C-341/05, *Laval un Partneri Ltd contro Svenska Byggnadsarbetareförbundet e altri*, ECLI:EU:C:2007:809.

(34) C. Giust. 3.4.2008, C-346/06, *Dirk Rüffert c. Land Niedersachsen*, ECLI:EU:C:2008:189.

(35) In un altro caso simile, più recente, riguardante la Finlandia, C. Giust. 12.2.2015,

Anche a seguito di queste cause, la Direttiva n. 2018/957/Ue ha modificato la Direttiva n. 96/71/Ce sui lavoratori distaccati stabilendo che: «in assenza di, o in aggiunta a, un sistema che dichiari i contratti collettivi o i lodi arbitrali di applicazione universale ai sensi del primo comma, gli Stati membri possono, se lo decidono, basarsi su:

- contratti collettivi o lodi arbitrali che siano di applicazione generale a tutte le imprese simili nell'area geografica e nella professione o nel settore industriale in questione, e/o

- contratti collettivi conclusi dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori più rappresentative a livello nazionale e applicati su tutto il territorio nazionale» (36).

La normativa in materia di distacco transfrontaliero dei lavoratori e la giurisprudenza dimostrano che l'unico modo per garantire un mercato competitivo senza il flagello del *dumping* salariale è assicurare che, in un mercato del lavoro (ad esempio nel mercato nazionale di un settore produttivo), non vi sia alcuna possibilità che lo stesso lavoro possa essere retribuito in modo diverso, ovvero che vi siano salari diversi per lo stesso lavoro. È comprensibile che un'impresa possa preferire applicare un salario più basso se le venisse data la possibilità di scegliere, con la conseguenza che il salario più basso diventerebbe quello più applicato: il *dumping* salariale è il prodotto della concorrenza tra diversi *standard* salariali, liberamente scelti dagli attori in un mercato del lavoro.

Ebbene, se esaminiamo i sistemi di determinazione dei salari negli Stati membri dell'Ue dal punto di vista del *dumping* salariale, possiamo constatare

---

C-396/13, *Sähköalojen ammattiliitto ry c. Elektrobudowa Spolka Akcyjna* ECLI:EU:C:2015:86, non ha sollevato obiezioni all'imposizione del salario previsto dal contratto collettivo poiché in questo paese il contratto collettivo ha efficacia generale. Negli Stati nordici europei privi di un salario minimo legale (Danimarca, Svezia, Norvegia, Finlandia e Islanda) esistono sistemi di contrattazione collettiva che presentano un'efficacia diversa: in Islanda, Finlandia e Norvegia esistono sistemi giuridici che estendono l'efficacia dei contratti collettivi (almeno nella parte salariale), mentre negli altri due Stati nordici (che sono inoltre membri dell'Ue), ovvero la Danimarca e la Svezia, esistono esclusivamente sistemi di contrattazione su base volontaria. Cfr. F. Alsos *et al.*, *Collective Bargaining as a Tool to Ensure a Living Wage. Experiences from the Nordic Countries*, in *Transfer: European Review of Labour and Research*, 2019, 351.

(36) Art. 3, par. 8. Tra i numerosi commenti su questa direttiva, cfr. G. Orlandini, *Salari e contrattazione alla prova dei vincoli del mercato interno*, in *LD*, 2020, 285 e T. Novitz, *The Scope for Collective Bargaining in Posting and Procurement: What Might Come from Recent Court of Justice Case Law and the Proposed Reform of the Posting of Workers Directive?*, in A. Sanchez-Graelles (a cura di), *Smart Public Procurement and Labour Standards. Pushing the Discussion after Regiopost*, Hart Publishing, Oxford, 2018, 215.

che la concorrenza tra le fonti di determinazione salariale si svolge a diversi livelli. In primo luogo, può esserci concorrenza tra il salario minimo legale (Smw) e il salario di fonte collettiva (Cbw) negli Stati membri in cui esiste un salario fissato direttamente dalla legge con efficacia universale e un salario stabilito da un contratto collettivo che non ha efficacia generale. Questa concorrenza salariale non viene quasi mai messa in evidenza negli studi sulle relazioni industriali né tantomeno in quelli giuridici. Tuttavia, per deduzione logica, possiamo affermare che se il salario minimo legale, inteso come salario minimo vincolante per tutti i lavoratori in qualsiasi impresa e settore produttivo, è fissato a un livello inferiore rispetto al salario di fonte collettiva, che, d'altra parte, è efficace solo in base alla libera volontà delle imprese e dei lavoratori, è evidente che il salario più basso (Smw) è in concorrenza con quello più alto (Cbw).

Ne sono prova i dati relativi alla percentuale di lavoratori coperti dal Cbw nei sistemi con contratti collettivi di natura privatistica senza efficacia generale. Prendiamo l'esempio della Germania.

Negli anni '80, la copertura contrattuale era stimata intorno all'85%; dalla metà degli anni '90 in poi, la copertura è diminuita costantemente fino al 2016, anno in cui è entrata in vigore la legge sul salario minimo, quando la copertura contrattuale era stimata fra il 56% e il 58%, considerando che tale copertura comprende sia i lavoratori coperti esclusivamente da contratti collettivi di settore (48%) sia quelli coperti esclusivamente da accordi aziendali (37). Già prima dell'entrata in vigore della legge sul salario minimo legale, in Germania si è assistito a un reale abbandono del contratto collettivo di settore, favorito dal principio dell'applicazione volontaria (38). Dopo l'entrata

(37) T. Schulten, R. Bispinck, *Varieties of Decentralization in German Collective Bargaining*, in S. Leonardi, R. Pedersini (a cura di), *Multi-employer Bargaining under Pressure. Decentralization Trends in Five European Countries*, Etui, Bruxelles, 2018, 105-108.

(38) Il drastico calo della copertura dei contratti collettivi settoriali nazionali in Germania è stato indubbiamente causato da due fattori presenti nel sistema di regolazione della contrattazione collettiva: da un lato, la "clausola di *opt-out*" dal contratto collettivo, ovvero la possibilità di concludere accordi a livello aziendale in deroga al contratto collettivo settoriale, e un nuovo sistema di inclusione nelle relazioni industriali tedesche noto come "adesione OT" (*ohne Tarif*: adesione associativa senza applicazione del contratto collettivo): W. Gunter, M. Hopner, *Why Does Germany Abstain from Statutory Bargaining Extensions? Explaining the Exceptional German Erosion of Collective Wage Bargaining*, in *Economic and Industrial Democracy*, 2023, 88; L. Bellmann *et al.*, *Collective Bargaining Coverage, Works Councils and the New German Minimum Wage, in Economic and Industrial Democracy*, 2021, 269. Sull'effetto della legge sul salario minimo sull'adesione sindacale dei lavoratori si vd. S. Ress, F. Spohr, *Was it worth it? The impact of the German minimum wage on union membership of employees*, in *Economic and Industrial Democracy*, 2022, 1699.

in vigore della legge sul salario minimo, l'abbandono del contratto collettivo non si è arrestato, poiché nel 2023 la percentuale di lavoratori coperti da contratti collettivi settoriali è scesa al 49% (39). Pertanto, in Germania, poiché le imprese possono scegliere se applicare un contratto collettivo (che prevede un salario più elevato) o non applicarlo, garantendo così solo il salario minimo legale (più basso), le imprese tendono a scegliere l'Smw anziché il Cbw, con l'effetto di indebolire il sistema delle relazioni industriali (40). Il caso della Germania dimostra che nei sistemi con contratti collettivi a efficacia volontaria vi è una minore capacità di regolazione salariale da parte dei contratti collettivi se non vi è un rafforzamento dell'efficacia della copertura contrattuale (41). Ciò trova conferma nell'analisi delle stime relative alla copertura contrattuale in altri paesi con contrattazione collettiva volontaria: in Svezia, secondo alcune stime, la copertura risulta molto elevata (92% (42) oppure 88% (43)), anche se altre ricerche indicano che «il 23% dei lavoratori è coperto da accordi che prevedono la determinazione salariale esclusivamente a livello aziendale»; in Danimarca, invece, la copertura contrattuale oscilla tra il 70% (44) e l'82% (45), e, in ogni caso, «nel 2014 un quinto dei lavoratori danesi era coperto da accordi privi di soglia salariale minima» (46).

Oltre alla concorrenza tra salario minimo legale e salario di fonte collettiva, nei paesi in cui non esiste un'estensione legale del salario minimo contrattuale, nell'ambito della contrattazione collettiva possono esserci lavora-

(39) T. Schulten, *Collective Bargaining in Germany 2021*, WSI, Düsseldorf, 2022. Eurofound, *op. cit.*; la copertura della contrattazione collettiva in Germania, comprese la contrattazione settoriale e aziendale, era pari al 45% nel 2019.

(40) Ho già sostenuto questa stessa posizione in passato in V. Bavaro, G. Orlandini, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, in *RIDL*, 2021, I, 286.

(41) Con riferimento alla Germania, si vd. anche il parere di C. Schubert, L. Schmitt, *Collective working conditions for everyone?! – Collective provisions with erga omnes effect and statutory extension of collective agreements from a German law perspective*, in *European Labour Law Journal*, 2020, 154, che si mostra scettico riguardo a un rafforzamento del sistema di estensione dell'efficacia dei contratti collettivi. Non condivido tali argomentazioni, in considerazione del fatto che, proprio in materia salariale, il salario minimo legale previsto per i lavoratori non coperti dalla contrattazione collettiva non sta impedendo il calo della copertura contrattuale, poiché si tratta di una retribuzione oggettivamente in concorrenza con quella prevista dai contratti collettivi.

(42) Eurofound, *op. cit.*, sulla base dei dati del 2019.

(43) T. Müller *et al.*, *Wages and collective bargaining: fighting the cost-of-living crisis*, in N. Countouris *et al.* (a cura di), *Benchmarking Working Europe 2023*, Etui, Bruxelles, 2023, 91 che si avvale dei dati della banca dati Ictwss dell'Ocse/Aias, versione 1.1 (aprile 2023).

(44) Eurofound, *op. cit.*

(45) T. Müller *et al.*, *op. cit.*

(46) F. Alsos *et al.*, *op. cit.*, 354.

tori coperti da contratti collettivi settoriali e lavoratori coperti solo da contratti collettivi aziendali. Non tutti i sistemi di contrattazione collettiva dispongono di un sistema ordinamentale che colleghi i diversi livelli di contratti collettivi in modo da garantire l'integrazione tra di essi. Ciò che è certo è che, in assenza di efficacia vincolante, questi diversi livelli di contratti collettivi vengono applicati secondo la volontà delle imprese e, di conseguenza, consentono la concorrenza salariale.

Anche nei sistemi con contratti collettivi a efficacia volontaria può verificarsi una concorrenza tra contratti collettivi dello stesso livello. L'esempio più emblematico è l'Italia. Tutte le ricerche sulla copertura salariale contrattuale indicano che in Italia la copertura è compresa tra il 98% (47) e il 100% (48). Di fatto, si può affermare che ogni lavoratore italiano ha diritto a una retribuzione conforme all'art. 36 della Costituzione italiana, che, secondo la giurisprudenza, deve essere fissata in base ai parametri dei salari minimi previsti dai contratti collettivi di settore (49). Il problema risiede nel fatto che l'intera forza lavoro italiana sarebbe coperta dai quasi 1.000 contratti collettivi di settore depositati al Cnel, e comunque – pur tenendo conto del numero più limitato di Ccnl che risulterebbero applicati (50) – resta comunque il fatto che se è vero che tutti i lavoratori italiani sono coperti da un contratto collettivo di lavoro, il problema è che il sistema italiano delle relazioni industriali si caratterizza per un accentuato pluralismo sindacale e imprenditoriale che genera *dumping* tra i contratti collettivi di un medesimo settore.

In questo contesto, anche se la contrattazione collettiva è riconosciuta come una fonte adeguata alla determinazione dei salari in un mercato del lavoro, è necessario impedire la creazione di condizioni di concorrenza salariale promuovendo adeguatamente una regolazione giuridica che impedisca la coesistenza, nello stesso mercato, di salari diversi per lo stesso lavoro. Questa esigenza è riconosciuta anche dalla Direttiva Amw quando afferma che «una forte contrattazione collettiva, in particolare a livello settoriale o intersettoriale, contribuisce a garantire un'adeguata tutela del salario minimo». Il rafforzamento è tanto più necessario in quanto: «le strutture tradi-

(47) Eurofound, *op. cit.*

(48) T. Müller *et al.*, *op. cit.*

(49) Ciò ha portato alcuni studiosi ad affermare che in Italia esiste un sistema giurisprudenziale di estensione erga omnes dei contratti collettivi: M.Á. García Calavia, M. Rigby, *The Extension of Collective Agreements in France, Portugal and Spain*, in *Transfer: European Review of Labour and Research*, 2020, 399.

(50) Un'analisi dettagliata del sistema salariale italiano in relazione alla contrattazione collettiva è disponibile nel numero speciale di *RGL*, 2023, con articoli di V. Bavaro, G. Orlandini, G.A. Recchia, A. Loffredo, G. Calvellini e G. Ricci.

zionali della contrattazione collettiva si sono progressivamente indebolite negli ultimi decenni, a causa, tra l'altro, dei cambiamenti strutturali nell'economia verso settori meno sindacalizzati e del calo delle adesioni sindacali, in particolare a seguito di pratiche antisindacali e dell'aumento delle forme di lavoro precario e atipico. Inoltre, in alcuni Stati membri la contrattazione collettiva a livello settoriale e intersettoriale è stata sottoposta a pressioni all'indomani della crisi finanziaria del 2008» (Considerando 16).

La solidità di un sistema di contrattazione collettiva, elemento essenziale per un'adeguata dinamica salariale, è chiaramente indicata dal tasso di copertura contrattuale. La ricerca ci dice infatti che quanto più elevati sono il tasso di copertura contrattuale (e il tasso di sindacalizzazione), tanto più alti sono i salari (51). Sappiamo che la copertura e l'adesione dipendono dalle caratteristiche dei sistemi di relazioni industriali. Tuttavia, esse si collegano anche all'efficacia del contratto collettivo in materia salariale. Un altro indicatore della copertura della contrattazione salariale (che è un indicatore di salari più adeguati) è proprio il grado di efficacia dei contratti collettivi. La Direttiva sul salario minimo implica che i contratti collettivi siano essenziali per garantire l'adeguatezza salariale e debbano quindi essere rafforzati in modo da garantire un'ampia copertura contrattuale non inferiore all'80%. Tuttavia, la Direttiva non si spinge fino al punto di promuovere l'efficacia generale dei contratti collettivi in materia salariale, a differenza di quanto ha fatto nel settore del distacco transfrontaliero, proprio per evitare il rischio di *dumping* salariale – un silenzio che può anche essere spiegato dalla riluttanza di alcuni Stati membri ad arrivare a tanto (a prescindere dalle questioni relative alle competenze dell'Ue).

A questo proposito, potrebbe sembrare incomprensibile il motivo per cui i principali sindacati in Danimarca e Svezia (insieme a Norvegia e Islanda) abbiano sostenuto che «in questo contesto, abbiamo sempre respinto le proposte basate su norme vincolanti relative ai salari minimi a livello europeo. Requisiti giuridicamente vincolanti minerebbero gravemente la tutela della contrattazione collettiva prevista dal Trattato, anche se venissero aggiunte diverse tipologie di clausole di salvaguardia». E, con specifico riferimento al rafforzamento della contrattazione collettiva, sostengono che «norme giuridicamente vincolanti in materia di salari e molte delle proposte della Ces relative a norme Ue vincolanti in materia di contrattazione collettiva avrebbero enormi effetti negativi sui nostri modelli

(51) A. Hassel, *Round Table. Mission impossible? How to increase collective bargaining coverage in Germany and the EU*, in *Transfer: European Review of Labour and Research*, 2022, 491.

nordici di mercato del lavoro» (52). Questa posizione appare difficilmente comprensibile, tanto più che, secondo un recente studio, la Danimarca e la Svezia non hanno nemmeno colto l'opportunità offerta dalla direttiva sui lavoratori distaccati: in Danimarca, i sindacati hanno fatto ricorso a pressioni industriali su più fronti e a clausole di lavoro a livello aziendale per rappresentare i lavoratori distaccati, un approccio efficace ma che richiede molte risorse. I sindacati svedesi hanno per lo più cercato di ignorare il problema e non hanno preso in considerazione le proposte del governo o dei datori di lavoro volte a legittimare un mercato del lavoro duale. Entrambi i paesi hanno assistito alla crescita di un mercato del lavoro duale attraverso il lavoro precario dei migranti nei settori interessati dal distacco (53).

Al contrario, seguendo l'esempio della Direttiva n. 96/71/Ce (modificata nel 2018), un modo efficace per prevenire il *dumping* salariale in un mercato del lavoro nazionale consiste nello stabilire l'efficacia obbligatoria generale di un unico contratto collettivo nazionale (Ccn). Poiché il Ccnl è quello che meglio si adatta al livello di adeguatezza di ciascun mercato – come menzionato sopra – è necessario che il contratto collettivo sia vincolante per tutte le aziende che operano in quel mercato.

D'altra parte, l'esperienza degli Stati membri dell'Ue dimostra che il rafforzamento della contrattazione collettiva attraverso l'estensione della sua efficacia non risolve necessariamente tutti i problemi relativi alla copertura contrattuale. Se si osservano i tassi di copertura contrattuale nei paesi in cui i contratti collettivi hanno generalmente efficacia generale, essi variano dal 94% in Francia, Finlandia o Spagna, all'81% in Belgio e al 65% in Portogallo (54) (altre ricerche indicano tassi di copertura per gli stessi paesi rispettivamente del 98%, 89% e 80%, 96% e 74% (55)). Pertanto, per riassumere, anche negli Stati membri in cui esistono contratti collettivi di lavoro a efficacia generale vi sono settori economici non coperti dalla contrattazione collettiva. Non è possibile in questa sede analizzare le ragioni di tale fenomeno; tuttavia, posso ipotizzare che la mancanza di copertura contrattuale riguardi settori in cui non esistono relazioni industriali e – dal punto di vista giuridico – non vi è modo di estendere un altro contratto collettivo a tali settori (per

(52) Lettera inviata alla presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen il 25 febbraio 2020, durante la fase di consultazione sindacale sulla proposta di direttiva, dai sindacati Lo-Svezia, Tco-Svezia, Saco-Svezia, Fh-Danimarca, Lo-Norvegia, Unio-Norvegia, Ys-Norvegia, Asi-Islanda, Bsrb-Islanda, Bhm-Islanda.

(53) N. Lillie, *Round Table. Nordic unions and the European Minimum Wage Directive*, in *Transfer: European Review of Labour and Research*, 2022, 499.

(54) Eurofound, *op. cit.*

(55) T. Müller *et al.*, *op. cit.*

affinità) (56). In tali casi, possiamo apprezzare meglio la funzione del salario minimo legale: nei sistemi con contratti collettivi di efficacia generale, l'Smw è efficace solo nei settori economici in cui non esiste un contratto collettivo perché non è mai stato firmato (57). L'applicazione del salario minimo non dipende dalla libera scelta delle imprese di applicare il salario contrattuale o il salario minimo. Pertanto, il salario minimo è uno strumento utile per colmare una lacuna nel sistema delle relazioni industriali. Ciò dimostra però che l'efficacia generale dei contratti collettivi di settore è necessaria per evitare la concorrenza tra salario minimo e salario contrattuale (58).

A maggior ragione – e questo è un altro elemento chiave da considerare – i livelli del salario minimo legale sono inferiori a quelli del salario minimo di fonte collettiva. Questa differenza salariale può creare una situazione di *dumping* tra la legge e il contratto collettivo; per questo motivo è necessario analizzare il salario minimo legale alla luce del principio generale di adeguatezza salariale, in relazione al salario di fonte collettiva.

5. — *Adeguatezza del salario minimo legale: il coinvolgimento delle parti sociali e l'autorità salariale indiretta delle relazioni industriali* — Il salario minimo legale dovrebbe rappresentare il salario minimo in un mercato del lavoro. Pertanto, dovrebbe corrispondere al valore del lavoro in quel mercato, un valore minimo universale. Secondo alcune ricerche (59), negli Stati membri dell'Ue il salario minimo legale è generalmente inferiore al 60% del salario mediano (con pochissime eccezioni) e al 50% del salario medio (con la sola eccezione della Slovenia). Sappiamo che il salario mediano e il salario medio sono valori

(56) Questa situazione è piuttosto peculiare se la confrontiamo con quanto avviene in Italia dove, sebbene non esistano contratti collettivi di lavoro a effetto generale, non vi è alcun rapporto di lavoro al quale non possa applicarsi uno dei contratti collettivi in vigore; in altre parole, tutti i settori produttivi sono coperti da contratti collettivi direttamente applicabili o applicabili per affinità produttiva.

(57) Inoltre, il salario minimo legale sarà vincolante se l'azienda, in un settore privo di contratto collettivo, è anche priva di un accordo aziendale.

(58) Questo è un altro effetto positivo della giuridizzazione delle relazioni industriali, oltre a quanto indicato da A. Bondy, J. Preminger, *Collective Labour Relations and Juridification: A Marriage Proposal*, in *Economic and Industrial Democracy*, 2022, 1260. Per quanto riguarda i benefici, si vd., anche S. Hayter, J. Visser, *The Enforcement and Extension of Collective Agreements: Improving the Inclusiveness of Labour Protection*, in S. Hayter, J. Visser (a cura di), *Collective Agreements: Extending Labour Protection*, Oil, Geneva, 2018; T. Schulten, L. Eldring, R. Naumann, *The role of extension for the strength and stability of collective bargaining in Europe*, in G. Van Gyes e T. Schulten (a cura di), *Wage bargaining under the new European Economic Governance: alternative strategies for inclusive growth*, Etui, Bruxelles, 2015, 361.

(59) T. Müller *et al.*, *op. cit.*

che tengono conto dei salari determinati dal sistema nazionale complessivo di contrattazione collettiva (nei diversi settori economici e in diverse condizioni del mercato del lavoro). In altre parole, il salario mediano/medio nazionale è un valore mediano/medio di adeguatezza salariale determinato dalla contrattazione collettiva. Ciò significa che il salario mediano/medio è un valore che non indica l'adeguatezza salariale così come la intendiamo quando parliamo di adeguatezza salariale negoziata.

Un esempio può essere utile per una spiegazione più chiara. Consideriamo un lavoratore del settore edile: il contratto collettivo di settore stabilisce la retribuzione di questo lavoratore tenendo conto delle specifiche condizioni di mercato in quel settore, nonché di diversi elementi che compongono la retribuzione complessiva di tale lavoratore. Se confrontiamo questa retribuzione con la retribuzione mediana/media calcolata per quel mercato nazionale, si noterà una chiara differenza di valore. A seconda della copertura del contratto collettivo, il lavoratore edile potrebbe avere diritto sia al salario di fonte collettiva sia al salario minimo legale. La domanda è: quale dei due salari va considerato adeguato? Se per adeguatezza si intende la corrispondenza con il valore del lavoro in quel mercato (edilizio), allora ovviamente il salario adeguato sarà il Cbw. A quale concetto di adeguatezza risponde invece l'Smw?

Come accennato in precedenza, in tutti gli Stati in cui è previsto lo Smw, il suo valore economico non supera quasi mai il 60% del valore mediano e il 50% del valore medio. Il salario minimo legale non presenta alcuna correlazione con il mercato del lavoro non solo perché non tiene conto delle differenze settoriali, ma soprattutto perché è fissato a una soglia minima indipendente dai valori di mercato. Il valore del salario minimo legale sembra corrispondere a una soglia minima imprescindibile, necessaria per soddisfare i bisogni minimi di sussistenza dei lavoratori in quel mercato nazionale: un salario di sussistenza, un minimo comune a qualsiasi persona obbligata per contratto a lavorare, necessario per guadagnarsi da vivere (60).

Sarebbe utile che la ricerca socioeconomica potesse dimostrare se il salario minimo legale previsto in ciascun paese sia sufficiente a garantire una vita dignitosa a quel lavoratore. In ogni caso, la questione di fondo riguarda il fatto che la determinazione del salario minimo legale non è il risultato di un calcolo che tenga conto dei requisiti di una vita dignitosa, ma è il risultato di una percentuale del salario totale che è comunque prevista dalla contrattazione collettiva. Non è un caso che la Direttiva in materia di salari minimi

(60) T. Schulten, T. Müller, *What's in a Name? From Minimum Wages to Living Wages in Europe*, in *Transfer: European Review of Labour and Research*, 2019, 267 ss.

adeguati inviti gli Stati membri a garantire un coinvolgimento effettivo delle parti sociali nella determinazione dello Smw. Infatti, se esiste una correlazione tra lo Smw o e il salario mediano/medio derivante dalla contrattazione collettiva, allora è importante che siano coinvolte proprio le stesse parti sociali che negoziano tali valori salariali (61). In questo senso, mi sembra che una delle migliori esperienze nazionali nella determinazione dello Smw sia quella del Belgio, lo Smw è fissato direttamente dalle parti sociali tramite un accordo intersettoriale (62).

Rimane tuttavia il problema della concezione ambigua del salario minimo legale in riferimento alla sua adeguatezza; un'ambiguità che deriva proprio dal concetto stesso di adeguatezza: se l'adeguatezza si riferisce al valore del lavoro in un mercato, il salario minimo legale non è adeguato perché il salario che meglio risponde a tale adeguatezza è il salario determinato dalla contrattazione collettiva (Cbw). D'altra parte, se l'adeguatezza del Smw è commisurata a un tenore di vita dignitoso per i lavoratori, il parametro per determinare la soglia minima adeguata dovrebbe tenere conto di tutti quei fattori necessari per un tenore di vita dignitoso e non essere calcolato sulla base del salario mediano/medio (o di una sua percentuale), che rimane comunque un prodotto della contrattazione collettiva.

In altre parole, anche nei sistemi in cui esiste un salario minimo legale, ovvero un salario di sussistenza, è la contrattazione collettiva a definire il parametro per determinare l'adeguatezza salariale. Si tratta di una funzione «politica» della contrattazione collettiva, come l'ha definita Allan Flanders: «la contrattazione collettiva si occupa di valori diversi dagli interessi economici» (63). Infatti, è nella natura della contrattazione collettiva cercare di stabilire un salario che possa (aspirare a) soddisfare i bisogni di sussistenza

(61) Ad esempio, per quanto riguarda la Francia, B. Delmas, *L'incidence de la directive (UE) 2022/2041 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne sur le droit français*, in *Revue du Droit du Travail*, 2023, 58, scrive: «La loro consultazione si riduce a una semplice audizione da parte del comitato di esperti. L'importanza attribuita alla relazione degli esperti relega così il Cnnc a una mera camera di registrazione, priva di reali mezzi per influenzare la decisione finale», tradotto dal francese.

(62) F. Dorssemont, *Wage setting and wage moderation in Belgium: A never-ending and already-old story in the wake of the 'new European economic governance'*, in *European Labour Law Journal*, 2022, 156.

(63) Ci riferiamo alla tesi sostenuta in A. Flanders, *op. cit.*, 1: «due ragioni per caratterizzare la contrattazione collettiva come un processo politico e non economico: da un lato, "politico" si contrappone a "economico" nel senso che la contrattazione collettiva stabilisce regole che, in misura variabile, disciplinano la negoziazione, ma lo fanno attraverso una strategia di potere calcolata; dall'altro lato, "politico" si contrappone a "economico" nel senso che la contrattazione collettiva si occupa di valori diversi dagli interessi economici».

dei lavoratori. Ecco perché il salario concordato collettivamente ha una maggiore efficacia in termini di adeguatezza rispetto al salario minimo legale, anche se quest'ultimo è inteso come salario di sussistenza. D'altra parte, in accordo con la critica di Alan Fox a Flanders, nonostante il fatto che la contrattazione collettiva assolva anche a una funzione politica e non solo la ridistribuzione economica, tuttavia questa natura politico-sociale si aggiunge alla funzione originaria, ovvero «fissare una soglia minima per i termini e le condizioni di impiego che datori di lavoro e lavoratori, individualmente o in gruppo, sono liberi di migliorare» (64).

In sintesi, la questione salariale è una questione che deriva inevitabilmente dalla contrattazione collettiva e, più in generale, dalle relazioni industriali. Di conseguenza, il sistema di determinazione salariale deve essere analizzato alla luce delle istituzioni giuridiche che regolano la contrattazione collettiva e, più in generale, le relazioni industriali.

6. — *Conclusioni. L'adeguatezza salariale è l'adeguatezza del sistema di determinazione salariale attraverso il rafforzamento delle relazioni industriali* — L'adeguatezza del salario concordato collettivamente è dimostrata non solo dal fatto che, nella maggior parte dei casi, esso stabilisce un salario più elevato rispetto al salario minimo legale, ma anche dal fatto che la contrattazione collettiva è la principale leva di ridistribuzione della ricchezza, proprio attraverso la fissazione del salario.

Studi recenti dimostrano che «esistono prove abbondanti che indicano come un'elevata copertura della contrattazione collettiva vada di pari passo con una minore disuguaglianza salariale e livelli salariali complessivi più elevati» (65). In questo senso, i sistemi giuridici che garantiscono l'efficacia universale dei contratti collettivi estendendo la copertura contrattuale assicurano anche una minore disuguaglianza salariale. La misura in cui la contrattazione collettiva riduce effettivamente la disuguaglianza salariale dipende da una serie di fattori: le imprese coperte da contratti collettivi tendono ad avere una distribuzione salariale più espansiva rispetto a quelle non coperte, riducendo così la disuguaglianza all'interno delle imprese. Pertanto, il tasso di copertura contrattuale si presenta correlato al contrario rispetto al tasso di diseguaglianza salariale nel mercato nazionale del lavoro: più alto il tasso di copertura contrattuale più basso il tasso di disuguaglianza salariale. L'estensione dei contratti collettivi dipende dal potere contrattuale dei sindacati e dal tipo di sistema di contrattazione (se incentrato sulla contrattazione col-

(64) A. Fox, *op. cit.*, 159.
(65) T. Müller *et al.*, *op. cit.*

lettiva di settore). L'estensione dei contratti collettivi dipende dal potere contrattuale dei sindacati e dal tipo di sistema di contrattazione (se incentrato sulla contrattazione collettiva di settore) (66).

In ogni caso, tutti questi fattori potrebbero essere regolamentati e promossi nell'ambito dei vari ordinamenti giuridici. Abbiamo visto che l'adeguatezza del Cbw, così come concepito dalla Direttiva n. 2022/2041/Ue, dipende dalla copertura, ovvero dal grado di applicazione dei contratti collettivi; l'applicazione dei contratti collettivi dipende principalmente dalla loro efficacia universale, che a sua volta dipende dall'ordinamento giuridico. In questo senso, è l'intero sistema di contrattazione collettiva che deve essere sostenuto, specialmente laddove il sistema delle relazioni industriali è più debole. Ecco perché non basta sostenere genericamente la contrattazione collettiva, ma occorre rafforzare la contrattazione collettiva settoriale e le parti sociali più rappresentative a livello nazionale, poiché queste sono le condizioni che rafforzano l'adeguatezza salariale. Più problematico è il dibattito sull'adeguatezza del salario minimo legale, non solo perché è sempre notevolmente inferiore al salario contrattuale di base, ma soprattutto perché il sistema di determinazione dello Smw non comporta sempre un coinvolgimento effettivo delle parti sociali, che rimangono comunque l'autorità salariale (diretta, come nel caso del Cbw, o indiretta, come nel caso dell'Smw).

La promozione del salario adeguato deve comportare la promozione dell'autonomia collettiva e del sistema delle relazioni industriali di un mercato. L'ordinamento giuridico può sostenere il sistema delle relazioni industriali se, in primo luogo, sostiene la capacità contrattuale dei sindacati e se ne sostiene la funzione di autorità salariale secondo la migliore dottrina del "*laissez-faire*" collettivo (67). Otto Kahn-Freund aveva già intuito e scritto questo nell'Introduzione alla sua opera fondamentale (*Labour and the Law*) quando, riferendosi specificamente al rapporto tra diritto e contrattazione collettiva, affermò che «la legislazione sui salari minimi non dovrebbe essere imposta» se non altro perché vi è «un'influenza del tutto marginale del diritto sul benessere della popolazione» (68).

Lo stesso vale quando si confrontano il salario minimo legale e il salario

(66) M. Keune, *Inequality between capital and labour and among wage-earners: the role of collective bargaining and trade unions*, in *Transfer: European Review of Labour and Research*, 2021, 27(1), 36.

(67) O. Kahn-Freund, *Labour and the Law*, Stevens & Sons, London, 1972. Sulla teoria di Kahn-Freund si vd. anche R. Dukes, *The Labour Constitution. The Enduring Idea of Labour Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014 e P. Smith, *Commentary: 'Abstentionism' and 'Collective Laissez-faire': Two Distinct Concepts?*, in *Industrial Law Journal*, 2015, 387.

(68) O Kahn-Freund, *op. cit.*, trad. it.: *Il lavoro e la legge*, Giuffrè, Milano, 1974, 7.

determinato dalla contrattazione collettiva, non solo perché quest'ultimo è più vantaggioso per i lavoratori rispetto al primo, ma anche perché, nel definire il salario minimo, si fa riferimento in ogni caso alla dinamica salariale generata dalla contrattazione collettiva. Ciò non significa che, in materia salariale, la legge non debba fornire norme e tutela; si tratta piuttosto di riconoscere che essa dovrebbe fornire norme e tutela alla contrattazione collettiva, la quale, meglio di qualsiasi altra fonte, può garantire un salario adeguato. Pertanto, l'ordinamento giuridico dovrebbe sostenere la contrattazione collettiva in materia salariale, sapendo che i sistemi in cui predomina la contrattazione collettiva settoriale a livello nazionale garantiscono meglio l'adeguatezza o la copertura salariale rispetto ai sistemi in cui predomina la contrattazione aziendale. L'ordinamento giuridico deve essere consapevole che non è indifferente attribuire l'autorità salariale a contratti collettivi settoriali stipulati da sindacati rappresentativi a livello nazionale piuttosto che a sindacati legati alle imprese o non rappresentativi.

In conclusione, un salario è adeguato quando è il risultato di un sistema salariale adeguato; e un sistema è adeguato quando l'autorità in materia salariale è affidata all'autonomia collettiva che, finora nella storia delle economie capitalistiche, si è rivelata la migliore autorità in materia salariale. Pertanto, l'adeguatezza salariale deriva da un sistema in cui è maggiore la probabilità di ridistribuire adeguatamente la ricchezza prodotta attraverso i salari. L'adeguatezza salariale non dipende da una determinata soglia salariale predeterminata da un'autorità governativa o da gruppi di esperti, ma da un sistema di relazioni industriali efficace (per quanto possibile), unica leva per la democrazia economica.

AUTORITÀ SALARIALE, LEGGE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA. SPIGOLATURE COMPARATE (*)

di *Antonio Lo Faro*

SOMMARIO: 1. Un esercizio di comparazione. — 2. Oggetto e metodo della comparazione. — 3. Dal binomio copertura/adeguatezza della Direttiva alla scelta tra *erga omnes* e salario minimo legale negli ordinamenti nazionali: L'anomalia italiana. — 4. Salario minimo legale e dinamiche retributive negoziali: binari paralleli ma interconnessi. — 4.1. *Segue.* E il percorso inverso (come la contrattazione collettiva incide sul salario legale). — 5. La varietà degli ordinamenti nazionali: al di là delle questioni di principio.

1. — *Un esercizio di comparazione* — Da circa tre anni, un gruppo di ricerca interateneo coordinato dall'Università "Aldo Moro" di Bari è impegnato a indagare le molteplici dimensioni giuridiche della mai risolta questione salariale italiana, notoriamente aggravatasi negli ultimi decenni a seguito di una serie di concause strutturali che vanno dalle scelte di politica economica e industriale adottate nel corso degli anni novanta, fino alle caratteristiche del mercato del lavoro nazionale e alle irrisolte debolezze del sistema di relazioni industriali in Italia.

Nel corso della ricerca, in diverse occasioni è stato dato confrontarsi con analisi quantitative e qualitative di diversa fonte che in maniera pressoché costante e unanime testimoniano la fondatezza di quanto il comune sentire già di per sé evidenzia: e cioè che il problema salariale – ivi includendo non solo i valori minimi ma anche i medi e i mediani – affligge l'ordinamento italiano in misura nettamente superiore rispetto a quanto avviene in altri paesi europei (1), così imponendosi l'opportunità di una analisi comparata diretta a indagare le possibili ragioni di un così evidente disallineamento tra sistemi che condividono strutture produttive e modelli di rappresentanza sindacale e contrattazione collettiva (quantomeno) comparabili.

Più in particolare – rinviando sin d'ora per più estese valutazioni ai contributi che verranno pubblicati nel volume collettivo che a breve raccoglierà

(*) Il contributo è pubblicato in *RGL*, 2025, I, 475 ss.

(1) Sulla ineffettività del diritto costituzionalmente garantito alla sufficienza retributiva, si vd. da ultimo V. Papa, *Lavoro povero e questione salariale. L'ineffettività del diritto alla sufficienza retributiva*, Giappichelli, Torino, 2025.

i risultati del progetto – la ricerca ha inteso in una prima fase verificare, anche tenuto conto dell'impianto concettuale sotteso alla Direttiva Ue, in che termini legge e contrattazione collettiva concorrono, o competono, nel ricoprire il ruolo di autorità salariale in alcuni ordinamenti che per motivi diversi sono stati ritenuti "utili" ai fini di un tal genere di analisi (2). Coerentemente all'insegnamento proveniente da alcuni dei padri del metodo (o della scienza) della comparazione, l'idea a partire dalla quale si è voluto procedere è stata quella di comparare «ciò che adempie allo stesso compito, alla stessa funzione» (3), così non limitando l'analisi ai (pochi) sistemi nazionali che con l'ordinamento interno condividono una natura esclusivamente contrattuale, per individuare invece alcune questioni trasversali che consentano quantomeno di accrescere, secondo un altro insegnamento, la consapevolezza e la conoscenza del sistema interno inteso quale modello "storicizzato" condizionato da contesti socio-economici e da tradizioni giuridiche (4).

2. — *L'oggetto e il metodo della comparazione* — Anche, ma non solo, in ragione dell'adozione della Direttiva europea, il tema dei salari minimi adeguati, e in particolare l'individuazione delle relative fonti di regolazione, è stato (ri)collocato negli ultimi anni al centro di un intenso dibattito dottrinale nel quale, oggi come qualche decennio fa, continuano a contrapporsi due "chiese": da una parte i sostenitori di un intervento eteronomo sulla determinazione dei minimi salariali, dall'altra coloro che faticano a rimettere in discussione il ruolo della contrattazione collettiva come unica autorità salariale. Entrambi gli schieramenti poggiano le rispettive posizioni su considerazioni ampiamente note e dibattute: da una parte, i timori di una compressione degli spazi della autonomia collettiva in presenza di un minimo determinato per legge (5); dall'altra, la presa d'atto della maggiore capacità dimostrata dai sistemi di salario minimo legale nel garantire un adeguato adattamento dei livelli minimi rispetto agli andamenti inflazionistici (6).

(2) A tal fine si è scelto di fare ricorso anche a un metodo di comparazione "antico" (nel senso buono del termine) sottoponendo un questionario a una serie di colleghi stranieri che hanno accettato di fornire il loro prezioso punto di vista. Al questionario, formulato da Vincenzo Bavaro, hanno risposto Filip Dorssemont, Antonio Baylos e Florence Debord, cui va un sentito ringraziamento.

(3) K. Zweigert, H. Kötz, *Introduzione al diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 2011, vol. I.

(4) Secondo quanto prospettato dalle celebri "Tesi di Trento" elaborate dal gruppo dei comparatisti trentini nel 1987.

(5) Sul quale ritorna da ultimo l'attenta analisi comparata di S. Leonardi, *La Direttiva europea sul salario minimo adeguato e le sue ripercussioni nel quadro italiano*, in *DLRI*, 2024, 79.

(6) Il dato sembra ormai acclarato: come risulta dall'indagine annuale di Eurofound,

Scopo di questo breve scritto non è tuttavia, e naturalmente, quello di selezionare il sistema "migliore", quanto piuttosto quello di ricavare dall'analisi comparata alcuni spunti di riflessione utili a ragionare – anche in una prospettiva *de jure condendo* – sui formanti nazionali che hanno orientato i sistemi nazionali a privilegiare l'una o l'altra opzione, valutando al contempo la conformazione che gli ordinamenti nazionali hanno via via assunto nell'ottica della coesistenza delle "due autorità" che – ovunque, anche nei sistemi a salario minimo legale – continuano a governare la materia salariale. Se c'è una conclusione che può essere sin d'ora prospettata con sufficiente grado di certezza, essa può infatti essere formulata in questi termini: ogni intervento eteronomo sui salari non può che essere valutato "insieme" al sistema negoziale con il quale comunque è destinato a coesistere. Il salario minimo legale non esclude la contrattazione dei minimi retributivi ma piuttosto la condiziona e/o può esserne condizionato. Si tratta di (iniziare a) verificare in che termini ciò avviene al di fuori dei nostri confini.

3. — *Dal binomio copertura/adeguatezza della Direttiva alla scelta tra* erga omnes *e salario minimo legale negli ordinamenti nazionali: L'anomalia italiana* — Secondo una chiave di lettura delle dinamiche legge/contrattazione collettiva apertamente condivisa dalla Direttiva, laddove la contrattazione riesce a svolgere effettivamente il proprio ruolo di autorità salariale, un qualsiasi intervento eteronomo sui minimi retributivi si rivelerebbe sostanzialmente superfluo: una adeguata copertura contrattuale, per utilizzare i termini della Direttiva, è sinonimo di – o quanto meno lascia presumere la – adeguatezza dei minimi contrattualmente convenuti, conseguentemente desumendosene che in presenza di un'alta copertura contrattuale il ruolo di autorità salariale debba essere interamente lasciato alla autonomia collettiva.

Ciò non autorizza tuttavia a concludere che a un'alta copertura contrattuale corrisponda sempre e necessariamente una assoluta anomia dei sistemi di determinazione dei salari minimi, soprattutto perché in diversi ordinamenti nazionali europei l'alta copertura non costituisce il risultato di sistemi

Minimum wages for low-paid workers in collective agreements, in Minimum wages in the EU series, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024, gli incrementi medi registrati nei 22 paesi europei dotati di un salario minimo legale sono stati del 12% nel 2023 e del 10% nel 2024, consentendo così un adeguamento dei minimi che non trova riscontro nelle dinamiche negoziali degli ordinamenti privi di salario minimo legale. Nel medesimo biennio 2023-2024, infatti gli incrementi nominali delle retribuzioni minime sono stati del 8,3% in Austria, del 4,5% in Danimarca, del 3,9% in Finlandia, del 2,6% in Svezia, e del 0,5% in Italia (il dato nazionale non sembra tuttavia considerare la ripresa dei rinnovi contrattuali registratasi a partire dalla seconda metà del 2024).

di relazioni industriali interamente informati ai canoni volontaristici, risultando al contrario dovuta alla presenza di meccanismi di estensione *erga omnes* dei contratti collettivi. L'analisi comparata sembra in altri termini smentire la relazione di reciproca esclusione tra alta copertura contrattuale e ruolo della legge nella determinazione dei salari (minimi) prospettata dalla Direttiva; o, per meglio dire, sembra paradossalmente confermarla solo in quei paesi che contro la Direttiva hanno sollevato le critiche più accese, fino al punto da richiederne in giudizio l'annullamento (7).

Soltanto nei paesi "nordici" (Danimarca, Svezia, Finlandia) (8), infatti, copertura, adeguatezza e assenza di interventi eteronomi nella regolazione dei salari sembrano essere andate di pari passo (9), almeno se si sta alle serie storiche, visto che, da ultimo, persino la Svezia è precipitata nel girone dei paesi meno virtuosi, presentando un inedito impoverimento retributivo dovuto al saldo negativo tra aumento del tasso di inflazione e aumenti salariali nominali (10).

L'analisi comparata dei modelli europei rivela in definitiva come il bino-

(7) Il riferimento è alla azione di annullamento della Direttiva n. 2022/2041/Ue (causa C-19/23, la cui decisione è prevista per settembre 2025), promossa dalla Danimarca con la successiva adesione della Svezia. Secondo A. Iossa, *Una questione di principio: spunti critici sull'opposizione alla Direttiva sui salari minimi adeguati da una prospettiva svedese*, in *RGL*, 2025, I, 163, la dura opposizione svedese alla Direttiva deve leggersi come «una questione di principio, più che una reazione motivata da un reale impatto negativo sul proprio sistema nazionale di negoziazione salariale» (170), assunto che la Direttiva prevede «obblighi per gli Stati membri che, se applicati, porterebbero alla promozione tra i paesi Ue di alcune caratteristiche proprie del sistema svedese» (164).

(8) In Finlandia, invero, dal 2001 la tradizione interamente volontaristica delle relazioni negoziali è stata in parte superata nella misura in cui alcuni contratti collettivi di settore possono essere estesi erga omnes sulla base di una decisione di una commissione indipendente (vd. le schede di descrizione di sistemi nazionali di relazioni industriali curate dall'Etui e raccolte nel sito https://worker-participation.eu/national-industrial-relations/countries/finland#_ftn1).

(9) Copertura, adeguatezza e assenza di interventi eteronomi si riscontrano invero anche in Austria, dove tuttavia l'alta copertura è frutto delle specifiche caratteristiche di un sistema di rappresentanza datoriale – basato sulla affiliazione obbligatoria di tutti i datori di lavoro – che rende, di fatto, l'Austria un sistema di contrattazione collettiva *erga omnes*.

(10) Cfr. Oecd, *Oecd Employment Outlook 2025: Can We Get Through the Demographic Crunch?*, Oecd Publishing, Paris, 2025, 36 e 38, e Eurofound, *Minimum wages for low-paid workers in collective agreements*, in *Minimum wages in the EU series*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024, 14, da cui si ricava che nel periodo 2023-2024 solo Svezia e Italia – tra i paesi privi di salario minimo legale – presentano saldi negativi tra inflazione e salari reali.

mio copertura/adeguatezza prospettato dalla Direttiva sia stato piuttosto storicamente declinato dagli ordinamenti nazionali esercitando una sorta di opzione per almeno uno di due strumenti: o l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, o il salario minimo legale (11). Solo l'Italia, insieme a Svezia e Danimarca – paese, quest'ultimo, dove non si pone un problema di adeguatezza – non prevede allo stato né l'uno né l'altro.

Una situazione siffatta non può essere considerata contraria alla Direttiva, la quale, come noto, si è preoccupata di precisare che da essa non deriva alcun obbligo per gli Stati membri né di introdurre un salario minimo legale né di dichiarare i contratti collettivi universalmente applicabili (art. 1.4.*b* e Considerando 19, Direttiva n. 2022/2041/Ue). E tuttavia, se proiettata sul piano di una politica del diritto riferita all'ordinamento interno, questa prima serie di osservazioni provenienti dall'analisi comparata pone una questione che pare invero non più eludibile eccependo considerazioni attinenti ad una presunta "singolarità" tutta e solo italiana. Premesso infatti: *a)* che il sistema di relazioni industriali nostrano non riesce a garantire, *rebus sic stantibus,* livelli minimi, o anche medi, adeguati, come confermano una serie di documenti rilasciati da diverse agenzie nazionali e internazionali nel corso degli ultimi mesi (12); *b)* che il 100% di copertura contrattuale di cui l'ordinamento italiano continua ad essere accreditato in ambito internazionale si fonda essenzialmente, e impropriamente, su un meccanismo di attribuzione in via giudiziale della retribuzione sufficiente *ex* art. 36 Cost. che in realtà nulla dovrebbe avere a che vedere con l'idea di copertura contrattuale (13); *c)* che

(11) O entrambi, come avviene ad esempio in Francia e Spagna.

(12) Il primo (Oil, *Rapporto mondiale sui salari 2024-25. Le tendenze dei salari e delle disuguaglianze salariali in Italia e nel mondo*, Ufficio internazionale del lavoro, Roma, 2025), diffuso nel marzo di quest'anno, ribadisce la collocazione dell'Italia all'ultimo posto nel periodo 2008-2024, con una perdita in termini reali di quasi il 10% a fronte di aumenti di 15 punti percentuali in Germania e di 5 in Francia. Il secondo (Oecd, Oecd *Employment Outlook 2025*, *op. cit.*), pubblicato lo scorso 9 luglio con riferimento al periodo 2021-2025, conferma un calo in termini reali di poco superiore al 10%, con una tendenza al recupero nel 2025 legata al rinnovo di diversi contratti scaduti. Il terzo (Inps, *XXIV Rapporto annuale*, 2025), pubblicato il 16 luglio, certifica una distanza tra indice delle retribuzioni contrattuali e indice dell'inflazione superiore ai 9 punti percentuali. Infine, anche l'Istat ha confermato lo scorso 30 luglio che «le retribuzioni contrattuali in termini reali a giugno 2025 restano ancora al di sotto di circa il 9% dei livelli di gennaio 2021» (www.istat.it/wp-content/uploads/2025/07/Comunicato-APRILE-GIUGNO-2025.pdf).

(13) Per una critica a questo approccio – al netto delle recenti evoluzioni della giurisprudenza di legittimità circa la presunzione di sufficienza dei minimi tabellari, su cui si vd. i contributi raccolti in U. Carabelli (a cura di), *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, in *Quaderni di RGL*, 2024 – cfr. V. Papa, *Lavoro povero e questione salariale.*

anche il "quasi 100%" di cui parla il Rapporto Cnel del 2023 non sembra reggere alla verifica del senso comune, prima ancora che all'analisi giuridica (14), al netto della perdurante esclusione da tutte le menzionate analisi dei lavoratori agricoli e domestici, la cui somma ammonta in Italia a quasi due milioni di dipendenti, equivalenti a circa 1/6 – non poco – degli occupati; tutto ciò premesso e considerato sulla quantomeno dubbia sussistenza del binomio copertura/adeguatezza, la perdurante inazione dell'ordinamento italiano sia sul versante del salario minimo sia su quello dell'*erga omnes* può legittimamente essere qualificata, alla luce del dato comparato, come una autentica anomalia.

Con il che, non si vuol certo prospettare un metodo di "comparazione statistica" dal quale dedurre la necessità ontologica di un intervento eteronomo sulla determinazione dei livelli minimi salariali. Sebbene infatti su un piano meramente numerico sia evidente la propensione della stragrande maggioranza dei paesi plausibilmente comparabili all'Italia (15) a dotarsi di strumenti normativi in materia di salario minimo, ciò non risponde certo a una razionalità universale o universalizzabile, come del resto dimostra il fatto che le modalità attraverso cui il salario minimo legale opera all'interno dei diversi ordinamenti sono estremamente diversificate, sia con riferimento ai rapporti bidirezionali che intercorrono tra "le due autorità salariali" nei diversi modelli nazionali (parr. 4 e 4.1), sia riguardo alle ragioni di carattere storico, economico e sindacale che hanno indotto i legislatori nazionali a "interferire" con le dinamiche retributive negoziali (par. 5).

4. — S*alario minimo legale e dinamiche retributive negoziali: binari paralleli ma interconnessi* — Cominciando dai primi, una recentissima rassegna della Fondazione di Dublino (16) contribuisce a smentire l'idea un po' stereotipata di

L'ineffettività del diritto alla sufficienza retributiva, Giappichelli, Torino, 2024 (par. 2.2.3) nonché, se vuoi, A. Lo Faro, *L'infinita questione salariale italiana e la Direttiva UE: contro la retorica della assoluta irrilevanza*, in *LDE*, 2024.

(14) Per le ragioni efficacemente esposte, tra gli altri, da G. Calvellini, A. Loffredo, *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, in *RGL*, 2023, I, 577 ss., è tutt'altro che pacifico che le rilevazioni fondate sui flussi Uniemens riflettano l'effettiva applicazione del contratto collettivo indicato nelle relative comunicazioni, né, conseguentemente, l'effettivo tasso di copertura dei contratti "*leader*", che pure secondo il recente rapporto Inps trovano applicazione al 96% dei dipendenti (Inps, *XXIV Rapporto annuale*, *op. cit.*, 105, su cui vd. M. Tiraboschi, *Ccnl e trasparenza contrattuale nel recente rapporto Inps*, in *Il Sole24ore*, *NT+ Lavoro*, 25.7.2025).

(15) 22 Stati membri dell'Ue su 27, cui aggiungere Stati Uniti e Regno Unito.

(16) Eurofound*, Impact of national minimum wages on collective bargaining and wages for low-paid workers*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2025.

un intervento eteronomo sui salari che, ove presente, opera sempre indipendentemente dalle dinamiche retributive collettive e più in generale dalla azione delle parti sociali.

Superando i manicheismi che da decenni bloccano ogni prospettiva di cambiamento propugnando o paventando – a seconda dei rispettivi punti di vista – uno "svuotamento" del ruolo delle parti sociali ad opera della legge nella fissazione dei minimi retributivi, la ricerca della Fondazione costituisce uno dei tentativi più seri e documentati di verificare i termini della correlazione legge/autonomia collettiva, in particolare verificando come il salario minimo legale influenza le retribuzioni contrattuali dei lavoratori collocati nelle fasce salariali più basse. In questa prospettiva, la ricerca evidenzia una doppia funzione dei salari minimi legali: accanto al prevedibile miglioramento della condizione salariale dei *low-wage workers*, si registrano, in alcuni casi, effetti indotti che si riverberano positivamente sulle retribuzioni negoziali minime o anche sull'intera scala retributiva.

Stando ai dati elaborati dalla ricerca in questione (17), l'esistenza di tali rapporti virtuosi tra minimi legali e salari contrattuali può configurarsi secondo due modalità, effettivamente riscontrabili in ordinamenti nei quali comunque la copertura contrattuale è sufficientemente alta (18): nei sistemi nazionali nei quali la distanza tra il livello del salario legale e i minimi contrattuali è piuttosto ridotta (l'esempio citato è quello francese), si rileva come l'intervento normativo sostenga positivamente la dinamica contrattuale nel suo complesso, determinandone una tendenza al rialzo (cd. *effetto spillover*). Nei sistemi nei quali la distanza tra il primo e i secondi è invece elevata (gli esempi citati sono quelli della Germania e della Spagna), si riscontra un diverso tipo di effetto del salario minimo legale sulle retribuzioni negoziate, che riguarda specificamente i minimi contrattuali nei settori *low-wage* (cd. effetto di *compressione salariale*) (19).

Certo si tratta di una analisi parziale, sebbene consistente (20), e i relativi

(17) Che si inserisce nel solco di una serie di interessanti pubblicazioni della Fondazione di Dublino, recentemente incrementate in corrispondenza con l'adozione della direttiva, ricche di dati e informazioni sull'andamento dei salari in Europa (reperibili all'indirizzo https://www.eurofound.europa.eu/en/minimum-wages-eu).

(18) In questa prospettiva, dunque, la copertura contrattuale non rileva come obiettivo in sé, quanto piuttosto come precondizione per l'attivazione di rapporti virtuosi tra minimi legali e retribuzioni negoziate.

(19) Qui intesa quale riduzione del differenziale retributivo tra lavoratori inquadrati ai livelli più bassi e il resto dei dipendenti.

(20) L'analisi è stata condotta su 700 contratti collettivi stipulati nei settori a bassa retribuzione in 17 Stati membri nel periodo 2015-2022.

esiti sono presentati dagli stessi Autori in maniera prudente e con riserva di ulteriori approfondimenti. Tuttavia, l'indagine in oggetto fornisce una conferma quantitativa a quanto del resto già prospettato in dottrina in merito alla possibile convivenza tra un salario minimo legale e una contrattazione collettiva che anche in materia salariale continua a svolgere il proprio compito. Proprio a partire dall'esame di quanto avviene al di fuori dei confini nazionali, due attenti osservatori della materia in oggetto hanno invero evidenziato qualche anno fa la realtà di «una serie di paesi in cui la contrattazione è forte, ma il salario minimo interviene comunque a complemento. In Belgio, Francia, Spagna, ma anche Germania, Portogallo e Olanda, per esempio, convivono una copertura dei contratti collettivi elevata o abbastanza elevata e il salario minimo legale» per concluderne che «l'esperienza europea suggerisce che un salario minimo per legge non sia necessariamente alternativo o addirittura dannoso per la contrattazione collettiva. I due sistemi possono convivere e, anzi, rafforzarsi a vicenda» (21).

Quel che pare abbastanza certo, in ogni caso, è che l'effetto negativo maggiormente temuto dei salari minimi legali, ovvero l'emarginazione del ruolo negoziale collettivo (il cd. *crowding-out effect*, nei termini utilizzati dalle analisi non giuridiche), non si riscontra, o almeno non sempre e non con riferimento ai livelli salariali più bassi. Anzi, l'aumento del minimo legale costituisce, stando alla ricerca più volte citata, il fattore che, più dell'inflazione e dal tempo trascorso dalla stipulazione del precedente accordo, incrementa la probabilità di stipulare un nuovo accordo (22).

Di particolare interesse nella prospettiva dell'osservatore italiano, pare infine quanto riscontrabile all'interno di un ordinamento che, per aver solo recentemente adottato la scelta del salario minimo, offre la possibilità di una verifica per così dire *in vitro* dei relativi effetti sulle dinamiche retributive negoziali: la Germania. Stando alle più recenti analisi (23), le dinamiche retributive collettive tedesche hanno beneficiato della introduzione del salario minimo, registrando a partire dal 2015 una decisa crescita, più marcata nei

(21) A. Garnero, M. Leonardi, *Contrattazione e salario minimo: incompatibilità o possibile convivenza?*, in *LDE*, 2023.

(22) Quanto alla misura, secondo la ricerca in oggetto ogni punto percentuale di aumento del salario minimo si rifletterebbe in un aumento dello 0,22% dei minimi negoziali.

(23) *Eurofound, Minimum wages for low-paid workers in collective agreements*, in *Minimum wages in the EU series*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024; Aa.Vv., *Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns*, Bundesministeriumsfür Arbeit und Soziales, Berlin, 2020, citato da A. Garnero, M. Leonardi, *op. cit.*

livelli più bassi ma visibile anche lungo l'intera scala retributiva (24), con effetti di riduzione della diseguaglianza salariale (25).

4.1. — Segue. *E il percorso inverso (come la contrattazione collettiva incide sul salario legale)* — Che nei sistemi a salario minimo legale le due autorità salariali rimangano del tutto separate, avverando i timori di una conseguente marginalizzazione del ruolo dell'autonomia collettiva, è postulato posto in discussione anche sul versante specularmente opposto a quello sin qui considerato.

Così come i salari minimi legali possono avere benefiche ricadute sulla contrattazione salariale (vd. par. 4) o comunque con essa convivere senza comprometterne il ruolo, così, per converso, le dinamiche negoziali, o più in generale le posizioni delle parti sociali, non rimangono del tutto estranee alle scelte assunte dal decisore politico nella fissazione dei minimi.

Almeno non dappertutto, visto che anche su questo versante l'indagine comparata rivela una prevedibile varietà di modelli nazionali: da quelli ove i minimi salariali legali vengono definiti sulla base di criteri più o meno automatici che lasciano poco o nulla al ruolo delle parti sociali (Francia), a quelli nei quali i governi nazionali procedono alla fissazione dei minimi senza utilizzo di specifiche formule predefinite ma previe consultazioni *ad hoc* con le parti sociali (Spagna e Portogallo), a quelli nei quali delle evoluzioni dei minimi fissati in sede negoziale si tiene conto nella fissazione dei minimi legali (Germania, Olanda).

Che dei livelli retributivi collettivamente pattuiti si debba tenere conto nella fissazione dei minimi di legge, è peraltro auspicato anche nell'ambito degli ordinamenti nazionali in cui, come in precedenza evidenziato, un tale rapporto sia del tutto assente: discutendo delle possibili prospettive di riforma del modello francese, il Comitato degli esperti deputato a proporre

(24) Eurofound, *Minimum wages in 2024: Annual review, Minimum wages in the EU series*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024, 101, Tab. A7, da cui si ricava che gli aumenti negoziali delle retribuzioni minime in Germania nel periodo 2016-2022 sono stati tra i più alti in Europa. Secondo la stessa ricerca, il differenziale tra le retribuzioni negoziate e il salario minimo previsto dalla legge rimane in Germania uno dei più alti in Europa (Eurofound, *Minimum wages in 2024*, *op. cit.*, 71).

(25) «Il salario minimo non ha avuto quasi alcun effetto sulla volontà di impegnarsi nella contrattazione collettiva. Anche la copertura della contrattazione collettiva è rimasta inalterata. […] Al contrario, la contrattazione collettiva è stata spesso fortemente influenzata [dal salario minimo] nella fascia più bassa delle scale salariali e, a seconda del settore, ha portato a una compressione della struttura salariale o ha contribuito a uno spostamento verso l'alto dell'intera griglia salariale» (Aa.Vv., *Entwicklung des Tarifgeschehens*, *op. cit.*).

annualmente al Governo l'adeguamento dello Smic, ha recentemente suggerito di modificare il sistema francese «uniformandosi alle pratiche in atto in Germania e Olanda», ovvero agganciando gli aumenti dello Smic agli andamenti delle dinamiche negoziali dei settori più "coperti", con l'obiettivo di trasformare il salario minimo francese in un modello «guidato dai risultati della contrattazione collettiva, piuttosto che agire come un parziale sostituto della contrattazione collettiva come allo stato avviene» (26).

In definitiva, un'osservazione seppur preliminare e sintetica del panorama comparato induce, se non a smentire del tutto, quantomeno a riflettere su alcuni assunti tralaticii che ancora oggi tendono a rimarcare, a volte strumentalmente, le ineludibili difficoltà di convivenza tra un intervento eteronomo sui salari minimi e gli andamenti negoziali delle dinamiche retributive (minime e non solo minime). Certo sarebbe errato cadere nell'estremo opposto, postulando che le due autorità salariali irenicamente coesistano sempre e ovunque: nei paesi che pigramente continuiamo a chiamare "dell'Est", ad esempio, il salario minimo legale, che pure ha registrato negli ultimi anni notevoli tassi di crescita (27), ha probabilmente contribuito a mantenere sindacato e contrattazione collettiva nel medesimo stato comatoso che questi si presentavano trenta anni fa. Le evoluzioni registrate in altri ordinamenti di più consolidata tradizione sindacale, sembrano tuttavia autorizzare qualche margine di riflessione che, una volta superata una poco proficua diatriba sull'*an* del salario minimo legale, inizi piuttosto a ragionare sul suo *quomodo* a partire dalla definitiva consapevolezza che non esiste "il" salario minimo legale ma tanti modelli nazionali condizionati anche dalle circostanze storiche in cui essi sono stati introdotti.

5. — *La varietà degli ordinamenti nazionali: al di là delle questioni di principio* — La storia dei modelli nazionali di salario minimo legale europei, così come del resto quella degli ordinamenti che hanno deciso di farne a meno, non è né univoca né unicamente riconducibile a scelte politiche assunte dai legislatori sulla base di apriori assoluti indipendenti dal contesto economico, sociale e sindacale del momento in cui le relative scelte sono state assunte.

Queste brevi considerazioni intermedie sullo stato di avanzamento di un

(26) Tali conclusioni vengono ribadite nei più recenti Rapporti annuali del *Groupe d'experts SMIC*, e, da ultimo, nel Rapporto 2024 pubblicato il 28.11.2024 (reperibile all'indirizzo https://www.strategie-plan.gouv.fr/groupe-dexperts-sur-le-smic#rapports).

(27) Nel 2024 la crescita del salario minimo legale rispetto all'anno precedente è stata del 31,1% in Polonia, del 20% in Croazia, del 20,4% in Ungheria, del 19,6% in Bulgaria (Eurofound, *Minimum wages in 2024*, *op. cit.*, 6 ss.).

progetto di ricerca non ancora concluso non costituiscono certo una sede idonea a fornire un quadro dettagliato delle circostanze sottese alla introduzione dei 22 (o 23 se si include in Regno Unito) regimi di salario legale nel vecchio continente. Ciò malgrado, sembra possibile affermare seppur in maniera poco più che assertiva che il panorama europeo sia scomponibile in alcune grandi famiglie che, in ultima analisi, condividono assai poco: il modello dei paesi di più recente accessione all'Ue, nei quali il salario minimo legale nato nella fase della transizione in funzione sostitutiva di una debolissima o inesistente contrattazione collettiva, ha finito per trasformarsi nel tempo in fattore di politiche di fatto antisindacali; un modello franco-spagnolo nel quale un salario minimo legale introdotto nella congerie di circostanze peculiari (28) in contesti caratterizzati da bassissima sindacalizzazione, convive con l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, operando conseguentemente a livello interprofessionale e dunque assolvendo a una funzione più "sociale" che "di scambio" (29); un modello tedesco (la Germania fa spesso modello anche da sola…) nel quale il salario minimo viene individuato quale rimedio a un declino sindacale indotto da un evento epocale come la riunificazione; e infine un modello belga di "*erga omnes* retributivo" che in altra occasione si è indicato come possibile punto di ricaduta di un (ormai improbabile) itinerario di riforma dell'ordinamento italiano (30), nella misura in cui in quel paese la misura del salario minimo interprofessionale nel settore privato è definita da accordi collettivi recepiti in atti aventi forza di legge (31), destinati a trovare applicazione nelle ipotesi in cui i minimi negoziali di settore, a loro volta oggetto di una estensione *erga omnes*, non trovino applicazione (32).

A voler essere rigorosi, bisognerebbe invero affermare che in Belgio non esiste un salario minimo legale; non almeno se per tale si intendesse quanto previsto dalla Direttiva Ue 2022/2041, che definisce "salario minimo legale" solo «un salario minimo stabilito dalla legge o da altre disposizioni giuridiche vincolanti, ad esclusione dei salari minimi determinati da contratti collettivi

(28) Nell'immediato dopoguerra in Francia (1950) e nella fase di iniziale liberalizzazione economica del regime franchista in Spagna (1963).

(29) Così espressamente A. Baylos Grau, F.J. Trillo Párraga, A. García-Muñoz, *Algunas anotaciones sobre salario mínimo y negociación colectiva*, in *Revista de derecho social*, 2024, 15.

(30) A. Lo Faro, *La banalità dell'ovvio: salari minimi adeguati non escludono la povertà lavorativa, ma aiutano*, in B. Caruso (a cura di), *Il lavoro povero* 'sans phrase', il Mulino, Bologna, 2024, 97 ss.

(31) *Arrêtés royaux*, pubblicati sul *Moniteur belge*, la Gazzetta ufficiale del paese.

(32) I contratti collettivi settoriali estesi *erga omnes* in Belgio sono circa il 90% di quelli stipulati.

che sono stati dichiarati universalmente applicabili» (33). La espressa volontà qualificatoria del legislatore europeo va tuttavia intesa per quel che è: ovvero una disposizione funzionale a escludere i sistemi di *erga omnes* salariale dalla applicazione delle regole piuttosto precise che la stessa Direttiva prevede debbano applicarsi negli Stati membri «in cui sono previsti salari minimi legali» (art. 5 Direttiva n. 2022/2041/Ue).

Al di là della precipua finalità che ne ha determinato la formulazione, tuttavia, la disposizione qualificatoria fornita dalla Direttiva non impedisce di collocare il Belgio nel novero dei paesi dove vige un sistema di salario minimo legale, così come del resto tutte le analisi continuano a confermare. Il che ne giustifica l'interesse ai fini che qui più rilevano: nella alternativa tra legge e contrattazione collettiva nella determinazione dei minimi retributivi, *tertium datur*; e il modello belga – che pure presenta specificità sindacali che non lo rendono esattamente sovrapponibile al nostro (34) e che non è andato immune da critiche dirette ad evidenziarne una certa propensione alla moderazione salariale (35) – rappresenta in questo senso un *unicum* europeo anche rispetto agli ordinamenti dotati di strumenti di estensione *erga omnes* dei contratti collettivi, nella misura in cui il salario minimo interprofessionale "di ultima istanza" – quello cioè al di sotto del quale non si può scendere allorquando non trovino applicazione i minimi di settore – è definito dalle stesse parti sociali e non da una scelta discrezionale dell'esecutivo o del legislatore.

In definitiva, osservato nell'ottica della convivenza tra legge e contrattazione collettiva, il panorama comparato del salario minimo restituisce un'immagine multiforme, non riducibile a quella di una legge Gorgone che pietrifica chiunque osi invadere il suo campo visivo. Fatte salve alcune eccezioni – legate, però più a una endemica debolezza sindacale che non a un intrinseco effetto limitante di un intervento eteronomo sui salari minimi – l'analisi comparata instilla quantomeno un germe di dubbio nella rappresentazione binaria di una autonomia collettiva capace di assolvere efficacemente il proprio ruolo di autorità salariale solo in assenza di qualsivoglia "interferenza" legislativa. Vero è invece che in diversi casi le interazioni tra le due autorità salariali rivelano più sfumature di quanto si possa pensare, e che, in particolare, esistano in Europa modelli nei quali la misura del salario minimo

(33) Art. 3.1, n. 2, Direttiva n. 2041/2022/Ue.

(34) Basti solo pensare all'elevato tasso di sindacalizzazione essenzialmente dovuto ad una parziale sopravvivenza in quel paese del cd. "Sistema Ghent".

(35) F. Dorssemont, *Wage setting and wage moderation in Belgium: A never-ending and already-old story in the wake of the 'new European economic governance'*, in *ELLJ*, 2022, 156.

"legale" altro non è che una estensione generalizzata di quanto stabilito dalla autonomia collettiva. L'"*erga omnes*" salariale prospettato da una proposta di legge formulata in Italia qualche tempo fa (36) non era dunque una bizzarra stravaganza e, forse, avrebbe potuto costituire una idonea quadratura del cerchio di una questione altrimenti destinata a rimanere impelagata nelle secche di una sterile (o strumentale) contrapposizione.

(36) Sulla cui compatibilità con l'art. 39 Cost. vd. recentemente in un'ottica costituzionalistica, F. Medico, *Le basi costituzionali di una legge sul salario minimo*, in F. Medico, A. Morrone (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bup, Bologna, 2024, 195 ss.

Nota introduttiva

Nel corso della ricerca sono stati coinvolti i professori Filip Dorssemont, per l'ordinamento giuridico belga, Antonio Baylos Grau, Francisco José Trillo Párraga e Antonio García-Muñoz per l'ordinamento giuridico spagnolo, e Florence Debord, per l'ordinamento giuridico francese. A tali studiosi il Coordinamento del Gruppo di ricerca ha somministrato un questionario, predisposto al fine di orientare l'analisi secondo una traccia comune e di agevolare la comparazione tra i diversi sistemi nazionali di determinazione del salario.

Sulla base del questionario compilato, alcuni di loro hanno successivamente elaborato i contributi qui pubblicati (nello specifico, si tratta degli articoli di Baylos Grau, Trillo Párraga e García-Muñoz e di Debord). L'analisi dell'ordinamento francese è integrata, inoltre, da un ulteriore contributo di Raphael Dalmasso.

Per l'ordinamento giuridico belga pubblichiamo il rapporto di risposta al questionario, redatto da Filip Dorssemont con la collaborazione di Renaud Linguelet, conservandone l'originaria struttura.

ALCUNE OSSERVAZIONI SUL SALARIO MINIMO E LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

di *Antonio Baylos Grau, Francisco José Trillo Párraga, Antonio García-Muñoz*

SOMMARIO: 1. Introduzione: la Direttiva sui salari minimi adeguati come quadro di riferimento. — 2. L'introduzione in Spagna dello Smi e la sua evoluzione. 2.1. L'istituzione dello Smi. – 2.2. Il contenuto dello Smi nel Codice del lavoro (Et) e nei decreti che lo definiscono. – 3. Lo Smi come retribuzione sufficiente e adeguata secondo la Carta sociale europea. Criteri di misurazione e calcolo: il salario medio. – 4. Smi e copertura della contrattazione collettiva. – 5. Smi e dinamica salariale della contrattazione collettiva. – 6. Osservazioni finali.

1. — *Introduzione: la Direttiva sui salari minimi adeguati come quadro di riferimento* — Il salario minimo è un tema di grande attualità. L'adozione, nell'ottobre 2022, di una direttiva europea sui salari minimi adeguati (1), nonché il significativo aumento che tali salari hanno registrato negli ultimi anni nella maggior parte degli Stati membri dell'Ue (2), sono all'origine dell'attenzione che questo tema sta ricevendo (3). Il dibattito sul salario minimo affronta

(1) Direttiva n. 2022/2041/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, sui salari minimi adeguati nell'Unione europea, GU L 275 del 25.10.2022.

(2) Pertanto, nel 2024 l'aumento (nominale) dei salari minimi è stato superiore al 10% in dieci paesi e compreso tra il 6% e il 9% in altri sette, il che si aggiunge ai significativi aumenti del 2023, con ben undici paesi al di sopra del 10% e altri otto al di sopra del 6%. Eurofound, *Minimum Wages in 2024: Anual Review*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024, 6. Maggiori dettagli sull'evoluzione recente del salario minimo in Spagna sono riportati nella terza e nella quinta sezione del presente articolo.

(3) Tale attenzione trova riscontro nelle numerose pubblicazioni, conferenze, seminari e altri eventi sul salario minimo. Senza voler essere esaustivi, in relazione all'ordinamento spagnolo si possono consultare P. Gimeno Díaz De Atauri, *La Directiva de salarios mínimos adecuados: contenido e impacto de su trasposición al ordenamiento jurídico español*, in *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado: Revista de Estudios sobre Ciencias del Trabajo y Protección Social*, 2022, 37-70; M. Bogoni, *La regulación europea del Salario Mínimo en la Directiva (UE) 2022/2041, de 19 de octubre*, in *Temas Laborales*, 2023, 171-207; E. Román Vaca, *Directiva sobre salarios mínimos adecuados y su transposición*, in *Temas Laborales*, 2023, 277-292; O. Fernández Márquez, *Salarios mínimos adecuados en la Unión Europea. Notas para una aproximación crítica a la Directiva 2022/2041, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre*, in *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2023. Un'analisi sistematica, incentrata

diversi aspetti della questione: le numerose problematiche sollevate dalla Direttiva a livello dell'ordinamento giuridico dell'Ue e la sua (discussa) legittimità, l'impatto che il recepimento della stessa avrà sui diversi ordinamenti nazionali e, più in generale, quali siano le funzioni e le caratteristiche del salario minimo e il suo rapporto con i sistemi di contrattazione collettiva e i salari concordati nei contratti collettivi.

Il presente articolo offre alcune osservazioni che possono contribuire a riflettere, alla luce dei dibattiti e degli sviluppi menzionati, sulle funzioni e le caratteristiche del salario minimo nel contesto spagnolo, con particolare attenzione ai rapporti tra salario minimo e contrattazione collettiva.

La Direttiva sui salari minimi adeguati costituisce il quadro di riferimento per analizzare la situazione in Spagna. Si tratta della normativa europea più direttamente legata al Pilastro europeo dei diritti sociali e fa propri gran parte degli obiettivi che tale strumento si prefigge (4). Come è noto, il processo che ha portato alla sua approvazione è stato molto complesso e difficile, ma la sua rilevanza è certamente incontestabile, anche sul piano simbolico, poiché si tratta di un testo normativo che induce a ritenere che le politiche di austerità, e il loro impatto sul diritto del lavoro – con lo spostamento del baricentro della contrattazione collettiva al livello aziendale (vale a dire la prevalenza applicativa del contratto aziendale) e l'ampio dispositivo di coercizione della contrattazione collettiva settoriale, volto a ottenere una significativa svalutazione salariale – fossero ormai irrimediabilmente superate (5).

La Direttiva rappresenta un esercizio di equilibrio, sempre all'ombra di una base giuridica contestata, che si muove tra diversi limiti: da un lato, quelli

sul diritto dell'Ue, in L. Ratti, E. Brameshuber, V. Pietrogiovanni, *The EU Directive on Adequate Minimum Wages*, Hart Publishing, Oxford, 2024.

(4) Il riferimento al Pilastro europeo è chiaro. Tale Pilastro è menzionato nei Considerando e le sue disposizioni servono a sostenere gli obiettivi della Direttiva. Nel Considerando numero 5 si fa riferimento, in particolare, al principio n. 6 del Pilastro, che «ribadisce il diritto dei lavoratori a salari equi che garantiscano un tenore di vita dignitoso», «consentano di soddisfare i bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie» ed evitino la povertà tra gli occupati.

(5) Infatti, la Direttiva è stata definita un «cambiamento di paradigma» nella regolamentazione dell'Europa sociale: L. Ratti, E. Brameshuber, V. Pietrogiovanni, *Introduction: regulating minimum wages as a fundamental challenge for EU Law*, in L. Ratti; E. Brameshuber, V. Pietrogiovanni (a cura di), *op. cit.*, nota 4, 2. M. Mazzucato *et al.*, *Higher statutory minimum wages and stronger collective bargaining are good for the economy*, manifesto disponibile all'indirizzo https://www.etuc.org/sites/default/files/press-release/file/2021-05/Min%20wages%20op%20ed%20EN.pdf. Sulla Direttiva come simbolo della fine dell'austerità, cfr. T. Schulten, T. Müller, *EU Minimum Wage Directive Before the European Court of Justice: It's not all over now…*, in *Social Europe*, 2025.

fissati dall'impegno ordoliberale presente nei Trattati, con l'impossibilità di armonizzare i salari in tutti i paesi dell'Unione o persino di stabilire un meccanismo uniforme per fissare i salari minimi, come si evince dal preambolo (6); dall'altro, quelli indicati dalle culture giuridiche e sindacali che vedono nella contrattazione collettiva l'unico strumento in grado di garantire un livello salariale adeguato per i lavoratori nei rispettivi paesi e ritengono di dover preservare tale "*laissez-faire*" collettivo da qualsiasi ingerenza pubblica (7). Ma si trova anche ad affrontare la sfida rappresentata dall'enorme divario salariale tra i diversi ordinamenti interni dell'Ue e dal progressivo deterioramento delle condizioni di lavoro, nonché dalla centralità stessa del salario nel contesto di una precarietà sempre più diffusa che esula dall'ambito di copertura della contrattazione collettiva. A questo proposito, la stessa Direttiva riconosce, nel Considerando 16, che «se da un lato una contrattazione collettiva forte, in particolare a livello settoriale o intersettoriale, contribuisce a garantire un'adeguata tutela del salario minimo, le strutture tradizionali di contrattazione collettiva si sono progressivamente erose negli ultimi decenni a causa, tra l'altro, dei cambiamenti strutturali dell'economia verso settori meno sindacalizzati e della diminuzione dell'affiliazione sindacale, in particolare a seguito delle pratiche antisindacali e dell'aumento delle forme di lavoro precarie e atipiche. Inoltre, la contrattazione collettiva a livello settoriale e intersettoriale è stata sottoposta a pressioni in alcuni Stati membri a seguito della crisi finanziaria del 2008».

Inoltre, la Direttiva si trovava ad affrontare, sin dalla sua concezione, una questione spinosa: l'esclusione di competenza in materia salariale prevista dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TfUe) all'art. 153, par. 5 (8). I dibattiti su questo punto sono stati accesi (9) e sono tornati alla ribalta in seguito al controverso parere dell'Avvocato generale Emiliou pubblicato lo scorso gennaio (10).

(6) Direttiva n. 2022/2041/Ue, Considerando 19: «Ai sensi dell'articolo 153, paragrafo 5, del TfUe, la presente direttiva non mira ad armonizzare il livello dei salari minimi in tutta l'Unione né a stabilire alcun meccanismo uniforme per la fissazione dei salari minimi».

(7) Rappresentate nel ricorso di annullamento presentato dalla Danimarca, causa C-19/23.

(8) Art. 153, par. 5, TfUe: «Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle retribuzioni, al diritto di associazione e di sindacalizzazione, al diritto di sciopero né al diritto di serrata».

(9) Una sintesi di tali disposizioni è contenuta in S. Garben, *Choosing a Tightrope instead of a rope bridge - the choice of legal basis for the AMW Directive*, in L. Ratti; E. Brameshuber, V. Pietrogiovanni (a cura di), *op. cit.*, 25-38.

(10) Conclusioni dell'Avvocato generale Nicholas Emiliou, presentate il 14.1.2025 nella causa C-19/23, ECLI: EU: C: 2025: 11.

A nostro avviso, parte dell'ansia suscitata dalla normativa in alcuni settori e tra alcuni commentatori – così come nell'Avvocato generale – deriva dall'idea che la Direttiva superi un limite invalicabile, dato che l'Ue interviene in materia salariale senza disporre delle competenze necessarie. Tuttavia, tale idea si basa su un duplice malinteso. In primo luogo, tale intervento non è affatto una novità: l'Ue opera da tempo in materia salariale, pertanto non è vero che la Direttiva supera una nuova frontiera in tal senso (11). In secondo luogo, i contenuti e gli obiettivi della Direttiva chiariscono che essa rispetta la competenza nazionale nella fissazione dei livelli salariali, nonché la libertà di determinare i metodi per farlo, nel rispetto al contempo dell'autonomia delle parti sociali in questo ambito. Non si tratta, pertanto, di una direttiva che stabilisce livelli salariali in concreto, ma che obbliga gli Stati membri a garantire che tali livelli salariali siano «adeguati» al fine di rispettare gli obiettivi stabiliti nei Trattati e nel Pilastro europeo dei diritti sociali, privilegiando inoltre la via della contrattazione collettiva per raggiungere tale obiettivo (12). Il dibattito dovrebbe quindi concentrarsi sulla questione se il tipo di intervento proposto dalla Direttiva in materia salariale rientri nelle competenze dell'Ue, così come interpretate sulla base dei criteri sviluppati nella stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea (13), che

(11) L'Ue è quindi intervenuta in modo selettivo in materia salariale attraverso la normativa antidiscriminatoria e la libera circolazione dei lavoratori, la tutela della libera concorrenza o la politica fiscale. Cfr. C. Schubert, *The impact of the AMW Directive on EU Labour Law*, in L. Ratti; E. Brameshuber, V. Pietrogiovanni, *op. cit.*, 39-52. Claire Kilpatrick e Marc Steiert individuano ben quattro precedenti di norme dell'Ue che disciplinano direttamente i salari: la Direttiva n. 92/85/Ce sulle lavoratrici in stato di gravidanza, la Direttiva n. 2019/1158/Ue sulla conciliazione tra vita familiare e professionale, la Direttiva n. 2003/88/Ce sull'orario di lavoro e la Direttiva n. 2023/970/Ue sulla trasparenza retributiva, e ricordano l'impatto in materia di politica salariale dei *memorandum* d'intesa (MoU) adottati durante la crisi del debito pubblico o delle raccomandazioni di "*soft law*" nel Semestre europeo corrente e nei precedenti. C. Kilpatrick, M. Steiert, *A little learning is a dangerous thing: AG Emiliou on the Adequate Minimum Wages* Directive (C-19/23, Opinion of 14 January 2025), in *EUI Law Working Paper*, 2025.

(12) In effetti, alcuni autori interpretano la Direttiva come un intervento volto, principalmente, a rafforzare la contrattazione collettiva. T. Müller, T. Schulten, *The collective bargaining directive in disguise – how the European Minimum Wage Directive aims to strengthen collective bargaining*, in L. Ratti; E. Brameshuber, V. Pietrogiovanni (a cura di), *op. cit.*, 71-86.

(13) La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea sembra contraddire l'interpretazione "estensiva" dell'esclusione di competenza in materia salariale di cui all'art. 153, par. 5, del TfUe proposta dall'Avvocato generale, dato che la Corte ha riconosciuto che la retribuzione fa parte delle «condizioni di lavoro», pertanto l'esclusione di competenza di cui all'art. 153, par. 5, del TfUe deve essere interpretata in modo

ha avuto modo di esaminare tale questione in relazione ad altre direttive e regolamenti che intervengono in materia salariale (14).

In ogni caso, e in attesa della pronuncia della Corte di Giustizia, la Direttiva sui salari minimi adeguati è stata adottata nell'ottobre 2022 sulla base dell'art. 153, par. 1, lett. *b*), del TfUe, che attribuisce all'Ue la competenza di intervenire in materia di «condizioni di lavoro» per il conseguimento degli obiettivi di cui all'art. 151 del TfUe (15), tenendo conto dei «diritti sociali fondamentali quali quelli indicati nella Carta sociale europea, firmata a Torino il 18 ottobre 1961, e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989» (16). Gli obiettivi della Direttiva, enunciati nel suo art. 1, sono la promozione della contrattazione collettiva e la garanzia di livelli minimi adeguati per i salari.

Inoltre, la Direttiva dà attuazione al principio n. 6 del Pilastro europeo dei diritti sociali e allinea il diritto sociale dell'Ue agli obblighi stabiliti in altri strumenti di diritto internazionale, che riconoscono il concetto di salario sufficiente come diritto dei lavoratori. Pertanto, sia la Convenzione n. 131 dell'Oil sulla fissazione dei salari minimi del 1970, sia la Carta sociale europea (rivista), stabiliscono che il salario debba essere sufficiente a soddisfare i bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie. In particolare, la Carta sociale europea, all'art. 4, pur non facendo riferimento al concetto di salario «adeguato», riconosce il

---

restrittivo. Cfr. C. Giust. 10.6.2010, C-395/08, *Bruno e altri*, punti 39-40; C. Giust. 13.9.2007, C-307/05, *Del Cerro Alonso c. altri*, punti 39-46.

(14) Si vd., a questo proposito, le critiche alle conclusioni dell'Avvocato generale nella causa C-19/23, ECLI: EU: C: 2025: 11. L'Avvocato generale propone l'annullamento della Direttiva sulla base dell'esclusione di competenza di cui all'art. 153, par. 5, del TfUe in materia di retribuzioni, ritenendo che si tratti di un intervento «diretto» in materia salariale, a differenza di altri interventi che avrebbero una natura «indiretta». Tuttavia, la sua posizione, che comporta un'interpretazione estensiva dell'esclusione di competenza che potrebbe mettere a rischio la capacità di azione dell'Ue in materia sociale, non sembra trovare sostegno nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea. Ovviamente, la Corte di Giustizia non è tenuta a seguire il parere dell'Avvocato generale. N. Countouris, *Avoiding another "Viking and Laval" moment - a critical analysis of the AG Opinion in the Adequate Minimum Wage Directive, Case C-19/23*, in *European Labour Law Journal*, 2025, 315-322; C. Kilpatrick, M. Steiert, *op. cit.*, 13.

(15) Art. 151 TfUe: «[…] hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione».

(16) Sia l'art. 5 della Carta comunitaria dei diritti sociali dei lavoratori del 1989, sia l'art. 4 della Carta sociale europea, riconoscono il diritto a una retribuzione sufficiente che consenta ai lavoratori una vita dignitosa.

diritto dei lavoratori a una retribuzione che consenta di mantenere un tenore di vita «dignitoso», precisando che tale diritto richiede livelli salariali (minimi) che vadano oltre la mera sussistenza (17), poiché devono garantire «le risorse necessarie per partecipare alla vita culturale e sociale e ricevere un'istruzione» (18). Da parte sua, il Comitato europeo dei diritti sociali (Ceds), nella sua interpretazione dell'art. 4 della Carta sociale europea, stabilisce un criterio oggettivo e facilmente verificabile: affinché un salario possa essere considerato sufficiente ai sensi dell'art. 4, deve ammontare ad almeno il 60% del salario medio nazionale (netto) (19), aggiungendo che, qualora tale salario si attestasse a un livello inferiore, ma superiore al 50% del salario medio nazionale, gli Stati devono fornire prove dettagliate del fatto che tale livello salariale sia sufficiente per condurre un'esistenza «dignitosa» (20). Infine, il Ceds avverte che i salari potrebbero non essere sufficienti, anche se superiori alle soglie indicate, «quando non consentono ai lavoratori di raggiungere un tenore di vita dignitoso in termini reali», sottolineando che il salario minimo deve situarsi «chiaramente al di sopra della soglia di povertà di un determinato paese» (21).

Pertanto, l'adozione della Direttiva allinea il diritto dell'Unione al diritto internazionale che, del resto, è vincolante per la maggior parte dei suoi Stati membri in materia di salari minimi. Infatti, la Direttiva fa riferimento alle soglie indicate dal Ceds nel Considerando 28 del preambolo, mentre l'art. 5, par. 4, del testo riporta le soglie del 60% della mediana nazionale lorda e del 50% del salario medio lordo come «valori di riferimento indicativi» che devono orientare la valutazione, da parte degli Stati, dell'adeguatezza dei salari minimi (22). Non si tratta, quindi, di una norma isolata. La Direttiva rafforza

(17) C. Schubert, *op. cit.*, 46.

(18) Comitato europeo dei diritti sociali, *Conclusions 2010 - Statement of interpretation - article 4-1*, su https://hudoc.esc.coe.int/fr/?i=2010_163_02/Ob/EN.

(19) Ceds, Digest 2022, 85; Conclusions V (1977), 25; Conclusions XVI-2 (2003), Denmark; Collective Complaint No. 111/2014, *GSEE v. Greece*, No. 187.

(20) Conclusions XIV-2 (1998), *Statement of interpretation of Article 4*, para. 1. Si vd. la versione aggiornata del Compendio delle decisioni del Ceds (2022) sull'art. 4, 73, su https://rm.coe.int/digest-ecsr-prems-106522-web-en/1680a95dbd.

(21) *Ibidem*.

(22) Si noti che, nel diritto dell'Unione, il Pilastro europeo dei diritti sociali collega il principio n. 6 relativo alle retribuzioni all'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Cdf) sulle condizioni di lavoro giuste ed eque; tuttavia, è un dato di fatto che tale articolo non contenga alcun riferimento esplicito al livello salariale o ai salari minimi. Al momento, si tratta di una questione rimasta senza risposta, poiché la Corte di Giustizia dell'Unione europea si è dichiarata incompetente a stabilire se il suddetto art. 31 della Carta offrisse una qualche tutela del diritto a una retribuzione equa

una missione che era già stata implicitamente affidata all'Ue e che è presente nelle norme di diritto internazionale citate, nonché nelle tradizioni costituzionali di diversi Stati membri dell'Ue: garantire ai lavoratori e alle loro famiglie un tenore di vita dignitoso. In questo senso la Direttiva, al pari delle norme internazionali citate, rafforza la funzione «sociale» del salario (ovvero quella che consiste nel garantire la sussistenza in condizioni dignitose della forza lavoro, assicurando così non solo la riproduzione della forza lavoro, ma anche la stabilità politica ed economica del sistema), che coesiste, in modo conflittuale, con la funzione del salario come «prezzo», che indica il costo della forza lavoro (e adempie alle funzioni che la teoria economica attribuisce ai prezzi, ovvero quella di coordinare le decisioni individuali dei partecipanti a tale mercato per assicurare il massimo livello di efficienza possibile, nonché la garanzia di un margine di profitto per i proprietari del fattore capitale), essendo la normativa del lavoro chiamata a risolvere tale conflitto (23).

Tuttavia, è vero che i criteri stabiliti dalla Direttiva all'art. 5 per orientare gli Stati nella fissazione di salari minimi legali adeguati non definiscono cosa si intenda per «adeguato» in relazione al livello al quale deve essere fissato il salario minimo. Si tratta, infatti, di una delle grandi questioni sollevate dalla Direttiva. Da un lato, l'art. 5 si limita a elencare una serie di criteri minimi da tenere in considerazione al momento di definire le procedure nazionali di fissazione dei salari minimi (24), mentre, dal canto suo, il riferimento dell'art. 5, par. 4, alle soglie del 60% della mediana nazionale lorda e del 50% del salario medio lordo ha carattere facoltativo per gli Stati. Tuttavia, a nostro avviso, un'interpretazione sistematica della Direttiva che sia coerente con il

nel contesto delle misure di austerità successive alla crisi del 2008, sostenendo che le misure oggetto della questione pregiudiziale sollevata non applicavano il diritto dell'Unione. C. Giust. 7.3.2013, C-128/12, *Sindicato dos Bancários do Norte e a*. Sull'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, si vd. J. Kenner, *Economic and Social Rights in the EU Legal order: the Mirage of Indivisibility*, in T. Hervey, J. Kenner, *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights*, Hart Publishing, Oxford, 2003, 17.

(23) Sulla teoria delle funzioni del salario, in particolare sulla funzione sociale, cfr. Z. Adams, *In Search of Adequacy in Contemporary Labour Markets*, in L. Ratti, E. Brameshuber, V. Pietrogiovanni (a cura di), *op. cit.*, 9-24; Z. Adams, *Understanding the minimum wage: political economy and legal form*, in *The Cambridge Law Journal*, 2019, 42-69.

(24) Art. 5, par. 2, della Direttiva n. 2022/2041/Ue: «I criteri nazionali […] comprenderanno almeno i seguenti elementi: a) il potere d'acquisto dei salari minimi previsti dalla legge, tenendo conto del costo della vita; b) l'ammontare complessivo dei salari e la loro distribuzione; c) il tasso di crescita dei salari e d) i livelli e l'andamento della produttività nazionale a lungo termine».

diritto internazionale deve allinearsi ai criteri stabiliti dal Ceds nella sua interpretazione dell'art. 4 della Carta sociale europea. L'altra grande questione sollevata dalla Direttiva riguarda il ruolo della contrattazione collettiva nella determinazione dei salari minimi «adeguati». A questo proposito, la Direttiva contiene i seguenti principi: rispetto dell'autonomia collettiva e del ruolo della contrattazione collettiva nella fissazione dei salari negli ordinamenti nazionali, nonché preferenza per la contrattazione collettiva come metodo ideale per stabilire i livelli salariali che, in determinate circostanze, sono automaticamente considerati adeguati.

Ciò risulta dai Considerando 12, 16, 19, 22 e 25 e dagli artt. 1 e 4 della Direttiva. Infatti, l'art. 1, par. 1, lett. *b)*, stabilisce come uno degli obiettivi della Direttiva stessa, come abbiamo detto, la promozione della contrattazione collettiva in materia di fissazione dei salari, mentre l'art. 1, par. 2 e 4, riconosce l'autonomia delle parti sociali ed esclude l'imposizione di un modello "legale" per la determinazione dei salari minimi nei sistemi giuridici in cui questi ultimi sono fissati esclusivamente attraverso la contrattazione collettiva. Inoltre, l'art. 4, intitolato «Promozione della contrattazione collettiva in materia di determinazione dei salari», oltre a prevedere nel primo comma alcuni obblighi generici di promozione della contrattazione collettiva in materia di determinazione dei salari applicabili a tutti gli Stati, stabilisce solo nel secondo comma l'obbligo di stabilire «un quadro di condizioni che favoriscano la contrattazione collettiva, sia per legge, previa consultazione con le parti sociali, sia mediante accordo con esse […]» nonché «un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva previa consultazione con le parti sociali, o mediante accordo con esse, o a seguito di una richiesta congiunta delle parti sociali, secondo quanto concordato tra le parti sociali». Ebbene, tale obbligo è richiesto solo agli Stati membri il cui tasso di copertura della contrattazione collettiva sia inferiore all'80%. Dato che, dal canto suo, l'art. 5 si applica solo agli Stati che dispongono di un sistema di salari minimi legali, si può concludere che i livelli salariali minimi fissati tramite la contrattazione collettiva, quando esiste un tasso di copertura di almeno l'80%, siano considerati (in modo «automatico») adeguati (25).

Un ultimo elemento introdotto dalla Direttiva, in stretta relazione con il principio n. 6 del Pilastro europeo dei diritti sociali, è la lotta contro la povertà lavorativa. Infatti, sia nei Considerando 8 e 9, sia nell'art. 5, par. 1, la lotta contro la povertà lavorativa è uno degli obiettivi della Direttiva. Si tratta, ovviamente, di un passo avanti positivo nella costruzione di un'Eu-

(25) A questo proposito, cfr. V. Bavaro, *The legal institutions of industrial relations on wage-setting*, in L. Ratti, E. Brameshuber, V. Pietrogiovanni (a cura di), *op. cit.*, 53-69.

ropa sociale: di fronte alla realtà dell'elevato numero di lavoratori poveri nell'Unione europea, che nella Direttiva viene attribuita alla crescente precarietà e al deterioramento della contrattazione collettiva come fonte di regolamentazione, si ritiene che garantire che i salari minimi si attestino a un livello adeguato possa contribuire positivamente. Sebbene si tratti di una questione complessa che non può essere affrontata dal presente articolo, aumentare i salari più bassi nel mercato del lavoro può effettivamente aiutare determinati gruppi di lavoratori a uscire dalla povertà lavorativa, soprattutto se tali aumenti riducono le diseguaglianze di reddito e hanno un effetto ridistributivo (26). Ciò comporta inoltre una convergenza con la giurisprudenza del Ceds, che chiarisce come i salari minimi debbano in ogni caso situarsi al di sopra della soglia di povertà (27).

2. — *L'introduzione in Spagna dello Smi e la sua evoluzione* — Qual è l'impatto della Direttiva sui salari minimi adeguati nell'ordinamento giuridico interno spagnolo? Qual è il rapporto che si instaura nel nostro Paese tra il salario minimo e la contrattazione collettiva? Facciamo un breve *excursus* storico sull'introduzione del salario minimo nel nostro Paese per comprendere il contesto in cui si pongono queste domande.

2.1. — *L'istituzione dello Smi* — Sebbene la Convenzione Oil n. 26 del 1928 relativa alla definizione dei metodi per la fissazione dei salari minimi fosse stata ratificata dallo Stato spagnolo nel 1930, durante la Seconda Repubblica la fissazione dei «salari minimi per i lavoratori impiegati nelle industrie o in settori delle industrie» fu affidata alle cd. "basi di lavoro per settori o rami di produzione", che scaturivano dall'accordo raggiunto in seno alle Commissioni miste. Con la guerra civile e l'avvento della dittatura, tale funzione sarebbe stata trasferita ai "Regolamenti del Lavoro" emanati dalla Direzione Generale del Lavoro come norma amministrativa che stabiliva le condizioni minime «alle quali dovevano attenersi i rapporti di lavoro tra i datori di lavoro e il loro personale».

L'introduzione del salario minimo legale (di seguito Smi) risale al periodo di sviluppo della dittatura franchista, fortemente ispirato all'esperienza francese e, in particolare, all'istituzione in quel paese, a partire dal 1950, dello

(26) Si vd., per un'analisi dettagliata di questa questione, A. García-Muñoz Alhambra, *¿Qué es la pobreza laboral?, el impacto de un concepto complejo en la norma laboral*, in *Revista de Derecho Social*, 2024, 109-130.

(27) Si vd. le note 20 e 21.

Smig (*Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti*) (28). Si trattava di un momento storico nell'evoluzione della dittatura verso una liberalizzazione economica compatibile con un forte autoritarismo politico. In questo contesto, la politica salariale e l'introduzione della cd. "organizzazione scientifica del lavoro" (29), insieme al modello fordista, avrebbero favorito lo sviluppo economico e la produzione di massa di beni di consumo, insieme al modello fordista, avrebbero favorito lo sviluppo economico e la produzione in massa di beni di consumo, imponendo l'accettazione dei cd. contratti collettivi sindacali ("*convenios colectivos sindicales*") nella legge del 1958 (30).

Il Decreto n. 55 del 17 gennaio 1963 stabiliva il salario minimo «in relazione a quanto previsto dai contratti collettivi sindacali o da miglioramenti volontari» e, nella sua relazione illustrativa, spiegava che, fino a quel momento, i salari minimi erano fissati nei regolamenti di lavoro per settore o ramo di produzione, ma venivano superati da «altre fonti sociali e giuridiche in regime di libertà» che potevano stabilire salari superiori ai minimi; pertanto, gli strumenti normativi a cui si faceva riferimento erano i contratti collettivi sindacali e i miglioramenti volontari concessi liberamente dalle imprese. Secondo i calcoli del ministero del Lavoro, il 15% della popolazione attiva spagnola non percepiva i minimi salariali settoriali stabiliti nei regolamenti sul lavoro, il che giustificava, quindi, il carattere interprofessionale del salario minimo, «rivolto proprio a quelle ridotte percentuali di lavoratori spagnoli nei confronti dei quali non ha operato, come invece è avvenuto per la stragrande maggioranza restante, il regime degli aumenti concordati o volontari». Da parte sua, nel 1970 lo Stato spagnolo ratificò la Convenzione n. 99/1951 dell'Oil sui metodi di fissazione dei salari minimi (agricoltura) e, nel 1971, la Convenzione n. 131/1970 dell'Oil sulla fissazione dei salari minimi.

Lo Smi era fissato in linea generale per l'industria, i servizi e l'agricoltura per le persone di età superiore ai 18 anni – 60 *pesetas* al giorno, 1.800 *pesetas* al mese – e a un importo inferiore per i giovani lavoratori dell'industria e dei servizi, di età compresa tra i 14 e i 18 anni, e a un importo diverso per i giovani lavoratori agricoli. Per un lungo periodo lo Smi rimase a livelli sala-

(28) Legge n. 50-205 dell'11.2.1950, entrata in vigore il 1° settembre dello stesso anno. Successivamente sostituita, a partire dal 1970, dallo Smic (*Salaire Minimum Interprofessionnel De Croissance*).

(29) J. Rodríguez De La Borbolla, *El salario a rendimiento. Un estudio jurídico de la organización del trabajo*, Annali dell'Università Hispalense, Università di Siviglia, 1975.

(30) Cfr. M. Rodríguez Piñero, *Eficacia general del convenio colectivo*, Instituto García Oviedo, Università di Siviglia, 1960, 225 ss. secondo il quale il contratto collettivo sindacale disciplinato dalla legge del 1958 era la «legge della professione o dell'industria» (della «categoria professionale»).

riali molto bassi; nel 1969 ne fu fissata la revisione annuale ogni primo aprile (31) e solo a partire da quel mese del 1974, in concomitanza con l'ascesa e la diffusione di un'immensa conflittualità lavorativa – sempre considerata illegale – iniziò a registrare aumenti più significativi (dal 17,3% del 1974 al 19,6% del 1975 fino al 18,8% del 1976 (32)), parallelamente alla tendenza registrata nella contrattazione collettiva di quegli anni, nonostante i controlli imposti dalle autorità pubbliche nel quadro della politica di contenimento salariale del tardo-franchismo.

La fine della dittatura e la transizione alla democrazia hanno cambiato il significato di questa istituzione del salario minimo, fino a quel momento considerata come l'elemento di chiusura della struttura salariale presente nella contrattazione collettiva, che, a partire dalla promulgazione della Costituzione, viene collegata al concetto di sufficienza salariale come elemento politico fondamentale della cittadinanza sociale. Ciò significa che a una funzione puramente economica, consistente nella fissazione imperativa di un livello minimo di retribuzione nel rapporto di lavoro, si aggiunge una funzione sociale legata alla considerazione del lavoratore come cittadino titolare dei diritti fondamentali alla sicurezza e alla dignità della propria esistenza.

L'art. 35.1 della Costituzione spagnola riconosce il diritto dei cittadini e delle cittadine a «una retribuzione sufficiente a soddisfare i propri bisogni e quelli della propria famiglia», il che implica l'introduzione del principio di sufficienza in ambito costituzionale, successivamente collegato alla formulazione dell'art. 24 della Carta sociale europea, il «diritto a una retribuzione equa e sufficiente che garantisca ai lavoratori e alle loro famiglie un tenore di vita dignitoso». Questa «retribuzione sufficiente» è identificata, all'unanimità, con lo Smi, come era stato esplicitamente indicato dalla legge pre-costituzionale sulle relazioni di lavoro del 1976 (33).

(31) Data fondamentale per la dittatura, poiché corrisponde all'ultimo bollettino di guerra che pone fine al conflitto iniziato con la rivolta militare contro la Repubblica spagnola, il 1° aprile 1939.

(32) Cfr. V. Fernández González, *Salario en general (arts. 28, 29 y 30, DA 9ª)*, in G. Bayón Chacón (a cura di), *Diecisiete lecciones sobre la Ley de Relaciones Laborales*, Facultad de derecho Ucm, Madrid, 1977, 392-393.

(33) «Lo Stato garantirà un salario minimo interprofessionale sufficiente, direttamente correlato ai livelli raggiunti dallo sviluppo economico nazionale, che consenta, in ogni caso, al lavoratore e alla sua famiglia una vita dignitosa e conforme ai principi morali» (art. 28.1 LRL). Un ampio commento a questa disposizione si trova in I. Albiol, L. Camps, J. López, T. Sala, J.M. Ramírez, *Las relaciones laborales (Un estudio crítico de la Ley de Relaciones Laborales, del Decreto Ley sobre medidas económicas y del Decreto-Ley sobre Relaciones de Trabajo)*, Fernando Torres editor, Valencia, 1977, 137-142.

Tuttavia, la normativa sullo Smi contenuta nello Statuto dei lavoratori del 1980 non ha introdotto tale condizione, il che ha sollevato nella dottrina il dubbio se la fissazione dei salari minimi da parte del Governo adempiesse alla funzione di garantire tale sufficienza, riconosciuta come diritto dall'art. 35 della Costituzione spagnola, oppure se fosse necessario ricorrere ad altre fonti per determinarla, ovvero se fosse possibile sottoporre a controllo la potestà regolamentare del governo dal punto di vista costituzionale del diritto a una retribuzione sufficiente da parte di un organo giudiziario. L'eventuale valutazione giurisprudenziale della decisione del potere pubblico consentirebbe, in tale scrutinio, di ricorrere ad altre fonti di regolamentazione salariale applicando, al posto del salario minimo interprofessionale, un contratto collettivo in cui, a giudizio dell'organo giudiziario, fosse prevista una retribuzione sufficiente (34). Questa proposta dottrinale «di stampo italiano» (35) non ebbe tuttavia seguito, sicuramente perché si privilegiò, rispetto alla sufficienza del salario, la concezione dello Smi come elemento residuale di fissazione dei livelli minimi contrattuali per i lavoratori non coperti dalla contrattazione collettiva. Inoltre, la definizione nel Titolo III dello Statuto dei lavoratori della contrattazione collettiva ad efficacia generale configurava una rete di contratti collettivi con un'elevata percentuale di copertura; ciò riduceva di conseguenza lo Smi a quella funzione sussidiaria o residuale di fissazione dei livelli minimi laddove non esistesse un contratto collettivo, senza che, di conseguenza, si insistesse sull'importanza dello Smi come salario vitale o sufficiente per il lavoratore e la sua famiglia.

D'altra parte, l'impegno costituzionale relativo alla garanzia di una retribuzione sufficiente si ricollega anche all'art. 40.1 della Costituzione spagnola (Ce) che, nell'ambito dell'enunciazione dei principi guida della politica sociale ed economica, stabilisce che «i poteri pubblici promuoveranno le condizioni favorevoli al progresso sociale ed economico e a una distribuzione più equa del reddito regionale e personale, nel quadro di una politica di

(34) J. López Gandía, *Artículo veintisiete: Salario Mínimo Interprofesional*, in I. Albiol, F. Blat, L. Camps, I. García Ninet, J. López Gandía, J.M. Ramírez, T. Sala, *El Estatuto de los Trabajadores. Comentarios a la Ley 8/1980, de 10 de marzo*, Edersa, Madrid, 1981, 218.

(35) Occorre tenere presente che il sistema spagnolo è molto più simile a quello francese, da cui trae ispirazione, che a quello italiano, in cui il salario minimo interprofessionale (Smi) non esiste come tale, e in cui non ci è stata alcuna esperienza in materia di impugnazione dello Smi in ragione dell'importo contrario al principio di sufficienza sancito dalla Costituzione. L'art. 91, comma 2, del Codice del lavoro (Et) istituiva una procedura di estensione del contratto collettivo da parte dell'autorità del lavoro, che poteva svolgere la funzione di fissare un salario sufficiente nei settori in cui, per diverse ragioni, non si giunge a una contrattazione collettiva. Cfr. *ibidem*.

stabilità economica», aggiungendo che «in modo particolare» attueranno una politica «orientata alla piena occupazione». In questo modo si comprende che lo Smi fa parte anche di quella politica redistributiva che si inserisce nella lotta contro l'esclusione sociale come uno degli strumenti di tale azione pubblica volta a promuovere il «progresso sociale ed economico».

Infine, esiste un certo parallelismo tra il diritto a una retribuzione sufficiente derivante dal lavoro (art. 35 della Costituzione spagnola) e la "sufficienza economica" dei cittadini nella terza età, riconosciuta dall'art. 50 della Costituzione spagnola attraverso un sistema pensionistico «adeguato e periodicamente aggiornato», per cui è possibile collegare la retribuzione di base dello Smi al livello minimo di sufficienza delle prestazioni della previdenza sociale.

Un collegamento che è stato tuttavia interrotto dal r.d.l. n. 3 del 25 giugno 2004, per la razionalizzazione della regolamentazione del salario minimo interprofessionale e per l'aumento del suo importo, rispetto ad «altri effetti diversi da quelli lavorativi», sostituito dall'Indicatore Pubblico di Reddito a Effetti Multipli (Iprem), un indice utilizzato come riferimento per la concessione di aiuti, sovvenzioni o indennità di disoccupazione che trova quindi una propria dinamica, peraltro piuttosto distante dall'andamento dell'importo dello Smi (36), che tuttavia si applica per quanto riguarda le basi minime di contribuzione e per il colmare le lacune contributive (37).

2.2. — *Il contenuto dello Smi nel Codice del lavoro (Et) e nei decreti che lo definiscono* — L'art. 27 del Codice del lavoro disciplina l'istituzione dello Smi attraverso l'obbligo di un processo di consultazione con le organizzazioni sindacali e imprenditoriali più rappresentative che partecipano alla determinazione dello Smi sulla base di una serie di criteri prevalentemente macroeconomici, quali quelli relativi all'Indice dei prezzi al consumo (Ipc), alla produttività media nazionale raggiunta, all'aumento della quota dei redditi da lavoro nel Pil o alla «congiuntura economica generale», sebbene il riferimento all'Ipc, e quindi al potere d'acquisto del salario minimo, sembri essere il dato più rilevante, poiché la normativa prevede una revisione semestrale «nel caso in cui non vengano rispettate le previsioni relative al suddetto indice dei prezzi».

(36) Rimasto praticamente invariato dal 2010 al 2016 allo stesso importo – 532,16 euro al mese – e dal 2017 al 2020 – 537,84 euro – ha registrato aumenti annuali a partire dal 2021, 2022 e 2023, attestandosi attualmente a 600 euro al mese e 8.400 euro all'anno in 14 rate.

(37) A.J. Valverde Asencio, *El RDL 3/2004, de 25 de junio: una nueva regulación del salario mínimo interprofesional y la creación de un nuevo indicador de las prestaciones sociales*, in *Temas Laborales*, 2005, 11-42.

Questo riferimento all'Ipc si basa sull'inflazione futura o prevista, non su quella effettivamente verificatasi, il che rappresenta l'esito normativo di un'importante controversia sindacale e politica, poiché fino ai Patti di Moncloa del 1977 – accordo politico fondamentale sia a livello politico che economico nella transizione verso la democrazia – l'aumento veniva calcolato sulla base dell'incremento dei prezzi già verificatosi, mentre da quel momento in poi si sarebbe basato sull'aumento futuro previsto, come stabilito dall'Ami del 1980 firmato tra Ugt e Ceoe per la contrattazione collettiva, dando luogo a una forte polemica sindacale con la Ccoo, favorevole a mantenere il sistema di misurazione basato sul recupero del potere d'acquisto eroso dall'aumento dei prezzi dell'anno precedente (38).

L'assetto giuridico e normativo dello Smi è stato oggetto di alcune importanti contestazioni. La prima di queste ha messo in discussione la costituzionalità della differenziazione per fasce d'età dello Smi tra i lavoratori di 16, 17 e 18 anni, prevista dai successivi decreti a partire dal 1980. Il sindacato Ugt ha ritenuto che tale differenziazione per età fosse discriminatoria, dando origine alla sentenza del *Tribunal Constitucional* (Stc) n. 31 del 7 marzo 1984, che ha stabilito alcuni elementi molto interessanti riguardo al rapporto tra contrattazione collettiva, decreto sui salari minimi e fissazione dei salari. Infatti, secondo il *Tribunal Constitucional*: «il sistema ordinario di determinazione del salario minimo e, in generale, del contenuto del rapporto di lavoro, spetta all'autonomia dei lavoratori e dei datori di lavoro, attraverso l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva proclamato dall'art. 37.1 della Costituzione spagnola (Ce), e che, a livello legislativo, secondo quanto previsto anche dall'art. 35.2 della Ce, si sviluppa nello Statuto dei lavoratori (Titolo III). Uno Stato sociale e democratico di Diritto, che propugna tra i valori superiori del proprio ordinamento giuridico la giustizia e l'uguaglianza (art. 1.1 della Ce), e nel quale si affida a tutti i Poteri pubblici il compito di promuovere le condizioni affinché l'uguaglianza dell'individuo e dei gruppi in cui si integra siano reali ed effettive (art. 9.2 della Ce), deve integrare tale sistema di determinazione del salario minimo stabilendo, da parte dei Poteri a cui compete il governo, dei livelli salariali minimi di base che, rispondendo a quei valori di giustizia e uguaglianza, diano efficacia anche al mandato costituzionale contenuto nell'art. 35.1. In questo quadro di esigenze costituzionali deve collocarsi l'art. 27 dello Statuto dei Lavoratori e a esse deve sottoporsi la potestà espressa e specifica del Governo di fissare un salario minimo interprofessionale» (FJ 9).

A sua volta, questa determinazione della retribuzione salariale deve essere

(38) J. López Gandía, *op. cit.*, 219-220.

subordinata al principio di parità di retribuzione, nel quale è vigente un principio di non discriminazione riferito non solo al sesso, come menziona l'art. 35 della Costituzione spagnola (Ce), ma all'insieme dei motivi antidiscriminatori sanciti dall'art. 14 della Ce, tra i quali l'età.

«Si può affermare che il principio di uguaglianza implichi l'eliminazione – nel complesso dei fattori e delle condizioni retributive, per uno stesso lavoro o per un lavoro a cui è attribuito uguale valore – di qualsiasi discriminazione basata su circostanze personali o sociali le quali, alcune menzionate specificamente (come quella per ragione di sesso nell'art. 35, e insieme a questa altre nell'art. 14) e altre richiamate nella formula generica con cui si chiude lo stesso art. 14, sono suscettibili di generare situazioni discriminatorie. Dovremo considerare se l'età sia una delle circostanze sussumibili nella formula generica – alla quale, del resto, il legislatore ha dato risposta positiva nell'art. 17 dello Statuto dei lavoratori – e, subito dopo, se l'utilizzo del fattore dell'età come criterio differenziatore di trattamento del contenuto retributivo del rapporto di lavoro sia tra quelli vietati dai postulati costituzionali» (FJ9).

Tuttavia, ribadendo questo punto di vista antidiscriminatorio, il *Tribunal Constitucional* è giunto a una conclusione opposta, poiché sebbene «un'applicazione del sistema del salario minimo interprofessionale con riduzioni per i lavoratori di diciassette anni e fino a diciassette anni, prescindendo dal principio indicato, poiché si baserebbe sull'utilizzo dell'"età" senza ulteriori motivi come criterio di differenziazione salariale, sarebbe in contraddizione con il divieto costituzionale di discriminazione per una circostanza che deve essere considerata inclusa nella formulazione generica con cui si conclude l'articolo 14 della Costituzione», la differenziazione stabilita in base all'età va intesa nel senso che «le riduzioni salariali non si applicano quando i giovani lavoratori svolgono un lavoro che comporta un'esperienza e uno sforzo e, in definitiva, un lavoro di pari valore a quello svolto dai lavoratori più anziani», ma in relazione a «determinate modalità di assunzione o a categorie professionali definite in funzione dell'età del lavoratore, o a quelle che si basano sulla stessa esperienza della contrattazione collettiva», oltre a costituire «la tendenza generale nei paesi vicini membri della Comunità Economica Europea, nei quali, nelle sue linee principali, viene adottato un modello di relazioni economico-sociali affine a quello previsto dal nostro ordinamento».

La fissazione di diversi importi del salario minimo in funzione dell'età è sussistita nel nostro ordinamento fino a quando, nel 1996, le parti sociali hanno raggiunto l'accordo di avvicinare progressivamente il salario dei lavoratori minori di 18 anni al minimo generale, al fine di poterli integrare in tale ammontare. Questo intento è stato attuato con il Regio Decreto n. 2015 del 26 dicembre 1997, con il quale si fissa il salario minimo interprofessionale

per il 1998, nella cui esposizione dei motivi si ricorda che questo testo di legge «culmina il percorso, iniziato nell'anno 1996, di progressivo avvicinamento dei salari minimi dei minori di diciotto anni a quelli dei maggiori di tale età, raggiungendo già la loro definitiva equiparazione a partire dal 1° gennaio 1998. A tal fine, il salario minimo dei minori viene incrementato del 15,06% rispetto agli importi in vigore nel 1997», fissando così il salario minimo «per qualsiasi attività nell'agricoltura, nell'industria e nei servizi, senza distinzione di sesso né di età dei lavoratori» (39).

Più recentemente, è stata messa in discussione anche la capacità decisionale del governo nel determinare l'ammontare del salario minimo, in linea con il dissenso sulla facoltà delle autorità pubbliche di imporre un limite minimo inderogabile alla contrattazione collettiva, questione che si ripeterà ai giorni nostri in relazione all'accordo tra governo e sindacati sulla riduzione dell'orario di lavoro del dicembre 2024 (40). Diverse associazioni agricole hanno impugnato il regio decreto 1462/2018 con cui veniva approvato il salario minimo interprofessionale (Smi) per il 2019, il cui importo comportava un aumento del 22,3% rispetto a quello in vigore nell'anno precedente, ritenendo che fosse stato omesso il parere del *Consejo de Estado* e che si trattasse di un aumento «volontaristico, arbitrario, basato su un accordo politico», che pertanto non corrispondeva alle previsioni economiche elencate nell'art. 27.1 del Codice del lavoro (Et) (41).

La sentenza del *Tribunal Supremo* (Sezione III) n. 1268 del 7 ottobre 2020 ha respinto il ricorso ritenendo che il regio decreto impugnato non costituisse una norma di attuazione o di esecuzione dell'art. 27.1 del Codice del lavoro, ma doveva essere considerato come un atto decisionale direttamente consentito da quest'ultimo, per cui non era necessario il parere del *Consejo de Estado* previsto per i regolamenti o le disposizioni di carattere generale emanate in esecuzione delle leggi. E per quanto riguarda il «volon-

(39) Una riforma che, per gli economisti dell'epoca, «non sembra essere stata la più adeguata» per il mercato del lavoro giovanile, e della quale si evidenzia che questo processo di equiparazione dei salari minimi «ha trasformato la Spagna nell'unico paese d'Europa in cui non si fissano salari minimi inferiori per i lavoratori giovani»: cfr. J.J. Dolado, F. Felgueroso, J.M. Jimeno, *Los problemas del mercado de trabajo juvenil en España: empleo, formación y salarios mínimos*, in *Ekonomiaz*, 1999, 136 ss.

(40) https://elpais.com/economia/2025-01-27/la-enmienda-de-los-empresarios-a-la-reduccion-de-jornadaapela-a-su-posible-inconstitucionalidad.html.

(41) Un commento alla sentenza del *Tribunal Supremo* in A.V. Sempere Navarro, *Control judicial a la excepcional subida del Salario Mínimo Interprofesional para 2019*, in *Revista Jurisprudencia Laboral*, 2020, https://boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-L-2020-00000001068.

tarismo politico», il *Tribunal Supremo* ha ritenuto che, al contrario, la fissazione dello Smi rispondesse a una determinazione di natura politica ed esente dal controllo giurisdizionale, per cui l'esistenza di un accordo politico sul suo importo era perfettamente compatibile con tale meccanismo, purché fosse rispettato il quadro costituzionale e giuridico entro il quale esso si muove. L'aspetto più rilevante è che «l'entità della variazione del salario minimo interprofessionale non è necessariamente la conseguenza o il risultato di un'operazione regolamentata né, come sottolinea l'Avvocatura dello Stato, non è il risultato di un calcolo matematico esatto da cui si ricavi una cifra vincolante che traduca numericamente i criteri di cui all'articolo 27, paragrafo 1, del Codice del lavoro, in particolare per quanto riguarda i primi tre».

Infine, è stata recentemente sollevata anche la possibilità di ripristinare la libertà contrattuale in materia di lavoro senza un salario minimo, a fronte di un vuoto normativo, rendendo così inefficace il carattere imperativo della norma sulla base dell'abrogazione della proroga dello Smi per l'anno 2024. Infatti, il r.d.l. 9/2024 prevedeva la proroga, fino alla sua sostituzione con un nuovo decreto, dello Smi in vigore per il 2024, fissato a 1.134 euro al mese. Essendo stata respinta dal Congresso questa norma d'urgenza, tale proroga è stata abrogata per mancata convalida, il che ha sollevato la questione se si recuperasse la piena libertà contrattuale in materia di retribuzione durante il periodo compreso tra il 1° gennaio 2025 e la data di adozione del nuovo decreto di fissazione dello Smi per l'anno 2025. La questione è stata prontamente risolta con l'emanazione di un «criterio interpretativo» della Direzione Generale del Lavoro (42) incentrato sulla formulazione dell'art. 27 del Codice del lavoro (Et) come obbligo giuridico collegato all'art. 35 della Costituzione (Ce), il che implicava che non potessero esserci periodi in cui lo Smi non fosse in vigore. In questo modo, lo Smi del 2024 doveva continuare ad essere applicato a coloro che avevano già un contratto di lavoro, poiché tale importo era stato incorporato nel contratto, e per quanto riguarda le persone che avessero ottenuto un nuovo impiego, la scomparsa improvvisa dello Smi non impediva che, in base agli impegni internazionali assunti dalla Spagna nella Carta sociale europea riguardo all'entità dello Smi, pari a circa il 60% del salario medio, si dovesse mantenere l'importo previsto per l'anno 2024. In realtà, quest'ultimo argomento avrebbe consentito anche

(42) Criterio interpretativo 1/2025 della Direzione Generale del Lavoro sulle conseguenze dell'abrogazione della proroga della validità del Regio Decreto 145 del 6 febbraio 2024, con cui viene fissato il salario minimo per il 2024. (DGT-SGON-267 AMA, del 23.1.2025).

a un organo giudiziario di stabilire, in occasione di un'eventuale causa in merito, sulla base del mandato costituzionale di un salario sufficiente e adeguato, misurato secondo i termini delle decisioni del Ceds, che a tali nuove assunzioni si applicasse un salario di importo analogo o superiore previsto in un contratto collettivo di settore, anche se il lavoratore non rientrava nel suo ambito di applicazione soggettivo, ma il riferimento allo Smi del 2024 conferiva maggiore certezza giuridica alla questione. Inoltre, il Criterio interpretativo della Dgt affidava alla vigilanza istituzionale il compito di garantire che le imprese non violassero tale orientamento, affidando l'azione all'ispettorato del Lavoro e della Previdenza Sociale (43).

3. — *Lo Smi come retribuzione sufficiente e adeguata secondo la Carta sociale europea. Criteri di misurazione e calcolo: il salario medio* — È già stato sottolineato che, secondo la citata sentenza del *Tribunal Supremo* (3ª Sezione) n. 1260 del 7 ottobre 2020, la fissazione dello Smi da parte del governo non deve essere soggetta a una "procedura regolamentata" sulla base dei criteri menzionati nell'art. 27, comma 1, del Codice del lavoro (Et). Tuttavia, il Governo ha assunto altri vincoli, principalmente su richiesta dei sindacati, derivanti dall'assunzione di importanti impegni internazionali, in particolare dalla Carta sociale europea e dalle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali (Ceds) che la sviluppano.

A partire dalla legislatura che ha portato alla formazione del governo di coalizione tra il Psoe e Unidas Podemos, è stata inserita nel programma di governo la piena adesione dello Stato spagnolo alla normativa internazionale del Consiglio d'Europa, con l'impegno a ratificare la Carta sociale riveduta e il Protocollo sui ricorsi collettivi, il quale è stato portato a termine nel giugno 2021 (44) e nel novembre 2022 (45), rispettivamente. In tale contesto, il

(43) È stato inoltre ricordato che, alla luce dell'applicazione congiunta degli artt. 35 della Costituzione spagnola e 27 del Testo Unico del Lavoro, non ha senso fissare la periodicità annuale del salario minimo interprofessionale (Smi) in termini di validità temporale. «Non è possibile che il regio decreto che ogni anno fissa il salario minimo stabilisca che esso sia applicabile solo fino al 31 dicembre. Esso rimarrà in vigore fino all'approvazione del nuovo importo del salario minimo. Pertanto, risulta superfluo approvare un decreto-legge reale di proroga del salario minimo per il 2024». Cfr. J. Cruz Villalón, *El salario mínimo de 2024 sigue vigente*, su https://www.elnacional.cat/oneconomia/es/opinion/salario-minimo-2024-sigue-vigente_1351810_102.html.

(44) Atto di ratifica della Carta sociale europea (rivista), redatto a Strasburgo il 3.5.1996, BOE 11.6.2021.

(45) Strumento di ratifica del Protocollo aggiuntivo alla Carta sociale europea che istituisce un sistema di ricorsi collettivi, stipulato a Strasburgo il 9.11.1995, BOE 2.11.2022.

Governo si è impegnato a promuovere una modifica dello Smi che consentisse di raggiungere la percentuale stabilita dal Comitato europeo dei diritti sociali come adeguata a garantire «il diritto dei lavoratori a una retribuzione sufficiente che assicuri a loro e alle loro famiglie un tenore di vita dignitoso», fissata al 60% del salario medio. Questo è ora l'elemento privilegiato nella fissazione dello Smi, in modo che, come afferma la sentenza del *Tribunal Supremo* n. 1260/2020, «nell'esercizio della facoltà di fissare lo Smi possano influire criteri che non costituiscono obblighi giuridicamente esigibili, ma che costituiscono comunque obiettivi di politica sociale da tenere in considerazione: che il salario minimo interprofessionale equivalga al 50 o al 60% del salario medio, secondo le raccomandazioni del Comitato europeo dei diritti sociali e del Comitato di esperti indipendenti incaricati di redigere le relazioni sul rispetto della Carta» è, senza dubbio, l'aspetto più rilevante al momento.

Il Regio Decreto n. 87 dell'11 febbraio 2025, con il quale si fissa il salario minimo interprofessionale per il 2025, afferma nella sua esposizione dei motivi che, con l'importo stabilito come minimo salariale a livello interprofessionale, da un lato «si adempie in modo efficace al diritto a una retribuzione equa e sufficiente che assicuri ai lavoratori e alle loro famiglie un livello di vita dignitoso; e, dall'altro, si mantiene l'obiettivo che il salario minimo interprofessionale raggiunga il 60% del salario medio, dando pieno adempimento a quanto disposto dal Comitato Europeo dei Diritti Sociali in applicazione della Carta Sociale Europea e soddisfacendo l'impegno assunto dal Governo in tal senso». Questa formula viene ripetuta negli ultimi decreti e, con essa, si difende la sufficienza del salario minimo e il suo adeguamento alle indicazioni del Ceds rispetto alla copertura del 60% del salario medio in Spagna. In questi criteri converge anche, come si è visto nel primo paragrafo di questo articolo, con le disposizioni della Direttiva n. 2022/2041/Ue relativa a salari minimi adeguati. Da parte sua, questa è stata anche l'indicazione della Commissione Consultiva per l'Analisi del Salario Minimo Interprofessionale, istituita dal Governo nel 2021 per aggiornare gli importi dello Smi, affinché questo organo fornisse alcune linee guida a breve e medio termine per l'incremento dello Smi che hanno orientato le proposte del governo su questo punto. Ma in realtà, è questo riferimento al salario medio a prevalere nel processo annuale di negoziazione dello Smi nella prospettiva sindacale, la quale insiste così su tale correlazione sulla base dell'impegno del governo a garantirlo; ciò implica che i salari aumentino al di sopra dell'Ipc, assumendo quel riferimento al 60% del salario medio come indicazione fondamentale.

Il criterio di misurazione comunemente accettato è quindi quello indicato, come linea guida seguita dal Ceds. Tant'è che è stato applicato anche per mettere in discussione quanto affermato sia dalle parti sociali che dal

Governo, ovvero che sia stato raggiunto il livello richiesto del 60% del salario medio nazionale. In questo modo, la Cig, in qualità di sindacato più rappresentativo a livello di Comunità Autonoma, ha presentato un reclamo collettivo dinanzi al Ceds, contestando che lo Smi spagnolo avesse raggiunto la percentuale del 60% del salario medio e affermando, quindi, che il Governo avesse violato l'obbligo di garantire una «remunerazione equa» ai sensi dell'art. 4 della Carta sociale europea; tale reclamo è stato accolto dal Ceds ed è tuttora in attesa di risoluzione (46).

Naturalmente questo processo influisce a sua volta sulla contrattazione collettiva e sui salari concordati nel contratto collettivo, ma a questo proposito il V Aenc per gli anni 2023, 2024 e 2025 ha stabilito un aumento salariale più moderato e cumulativo rispetto ai salari concordati nel 2023, con aumenti del 3% nel 2024 e di un ulteriore 3% nel 2025, con la possibilità di aggiungere un ulteriore 1% se l'Ipc nel 2025 sarà superiore al 3%. In questo modo, lo Smi funge da meccanismo di aumento salariale per i lavoratori meno retribuiti nell'attuale assetto della divisione del lavoro e, come verrà illustrato più avanti, negli ultimi quattro anni è aumentato praticamente il doppio rispetto ai salari negoziati nei contratti collettivi, con un impatto maggiore sui salari più bassi e sui gruppi più vulnerabili, ovvero donne e giovani. A partire dall'adozione della direttiva sui salari minimi adeguati, questa tendenza al rialzo dei salari minimi nei paesi che hanno stabilito un salario minimo legale è stata molto evidente. Secondo i dati della Ces, sono stati cinque i paesi che hanno aumentato di oltre il 10% l'importo del salario minimo interprofessionale: Romania (22,7%), Croazia (15,5%), Bulgaria (15,4%), Lituania (12,3%), Repubblica Ceca (10%) e Polonia (10%). Altri otto hanno registrato un aumento compreso tra il 5 e il 10%: Ungheria (9%), Slovacchia (8,8%), Estonia (8%), Grecia (6,4%), Irlanda (6,3%), Portogallo (6,11%), Paesi Bassi (6%) e Lettonia (5,7%). Infine, sei paesi hanno conosciuto un aumento inferiore al 5%: Spagna (4%), Francia (2%), Lussemburgo (2,6%), Germania (3,3%), Belgio (3,8%) e Malta (3,9%) (47).

In ogni caso, si tratta di una tendenza che si può osservare anche nei paesi privi di un salario minimo legale, che affidano la definizione di tale soglia minima alla contrattazione collettiva; così, nei paesi nordici (Danimarca,

(46) Una tesi la cui argomentazione può essere approfondita in X.M. Carril Vázquez, *El salario mínimo interprofesional en el contexto de la Carta Social Europea*, in *Revista Galega de Dereito Social*, 2024, 39-71.

(47) Circ. 01/2025 Direttiva sui salari minimi Riunione d'urgenza Ces. Nota informativa sulla riunione d'urgenza del 16.1.2025 relativa alle conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou in merito alla Direttiva n. 2022/2041/Ue sui salari minimi adeguati nell'Unione europea. Ccoo, Segreteria Internazionale, Cooperazione e Migrazioni.

Finlandia, Norvegia e Svezia) e in Austria, sono stati raggiunti accordi che spesso prevedevano aumenti più consistenti per i lavoratori con retribuzioni più basse rispetto a quelli che si trovavano più in alto (48).

4. — *Smi e copertura della contrattazione collettiva* — Occorre tenere presente che, come abbiamo visto, la Direttiva n. 2022/2041/Ue ha lo scopo di «promuovere la contrattazione collettiva in materia di determinazione dei salari», precisando che la sua applicazione deve rispettare pienamente il diritto alla contrattazione collettiva, senza che le autorità pubbliche possano imporre l'introduzione di un salario minimo legale, «quando la determinazione dei salari è garantita esclusivamente tramite contratti collettivi», né imporre che un contratto collettivo sia applicato «universalmente». In altre parole, il testo europeo rispetta pienamente i sistemi di relazioni industriali basati sul pieno predominio dell'autonomia collettiva, stabilendo in tal modo importanti garanzie contro un interventismo statale che potrebbe compromettere i fondamenti di tale sistema.

Questo incentivo alla contrattazione collettiva implica necessariamente l'aumento della copertura della contrattazione collettiva sulla totalità della popolazione lavoratrice. Per questo motivo, la norma europea prevede, all'art. 4.2, che «ogni Stato membro in cui il tasso di copertura della contrattazione collettiva sia inferiore a una soglia dell'80% stabilisca un quadro di condizioni che favoriscano la contrattazione collettiva, sia per legge, previa consultazione con le parti sociali, sia mediante accordo con esse». In tal modo, nel caso in cui in un determinato paese non si raggiunga tale 80% nel tasso di copertura, si dovrà attuare un piano d'azione per la promozione della contrattazione collettiva mediante accordo con le parti sociali o tra le stesse. Il nostro sistema legale, che è costruito sulla rappresentatività sindacale e sul contratto collettivo con efficacia normativa e generale del Titolo III dello Statuto dei lavoratori, non si adatta al modello di salario minimo determinato esclusivamente dall'autonomia collettiva per rami di produzione, ma si iscrive tra i modelli che dispongono di un salario minimo legale; ciò, tuttavia, non precluderebbe in linea di principio la possibilità di testare la copertura reale della contrattazione collettiva tra i lavoratori del paese. Il sistema spagnolo muove, in effetti, dalla funzione promozionale della contrattazione collettiva e dalla forza vincolante dei contratti garantita dallo stesso quadro normativo e dalla prassi sociale delle organizzazioni datoriali e dei sindacati.

(48) Nota informativa sulla riunione d'urgenza del 16.1.2025 relativa alle conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou, cit.

Al fine di stimare il numero di lavoratori coperti dalla contrattazione collettiva, le statistiche mettono in relazione, da un lato, i lavoratori stimati dalla Statistica dei Contratti Collettivi di Lavoro, elaborata dalla Sottodirezione Generale delle Statistiche Sociali e del Lavoro del ministero del Lavoro, e, dall'altro, gli iscritti alla Previdenza Sociale come lavoratori dipendenti in situazione di iscrizione lavorativa o assimilata, ad eccezione di quelli del Regime Speciale dei Lavoratori Domestici, poiché sono in gran parte esclusi dalla contrattazione collettiva, i cui dati provengono dalla Statistica sull'Affiliazione alla Previdenza Sociale, elaborata dalla suddetta Sottodirezione del ministero del Lavoro, e, d'altro canto, con i lavoratori dipendenti stimati dall'Indagine sulla Popolazione Attiva (Epa), elaborata dall'Istituto Nazionale di Statistica (Ine). Tra queste ultime due fonti, la Statistica sull'Affiliazione dovrebbe essere, in linea di principio, più adeguata a valutare la copertura della contrattazione collettiva, poiché il suo ambito è più simile a quello della Statistica sui Contratti Collettivi di Lavoro che a quello dell'Epa. E ciò perché, sebbene la maggior parte dei lavoratori inclusi nella prima possa essere potenzialmente coperta da un contratto collettivo, una parte non trascurabile dei lavoratori dipendenti dell'Epa, come nel caso dei collaboratori domestici e dei dipendenti pubblici, non è interessata dalla contrattazione collettiva, così come definita nello Statuto dei lavoratori, e, pertanto, non può figurare nella Statistica dei Contratti Collettivi di Lavoro.

Tuttavia, i dati a cui ci atteniamo di comune accordo sono quelli relativi alle statistiche sui contratti collettivi raccolte dal ministero del Lavoro e dell'Economia Sociale, dove è presente anche un registro completo dei contratti collettivi, nonché di altri accordi collettivi rilevanti conservati presso la Commissione Nazionale dei Contratti Collettivi, in un registro pubblico a cui chiunque può accedere per consultare il testo del contratto, trattandosi di un testo scritto e pubblicato (art. 90 ET) (49). Per quanto riguarda la copertura della contrattazione collettiva, i dati statistici disponibili (50) sono riportati nella tabella 1.

(49) Il cd. Regcon consente di accedere ai contratti collettivi a livello statale e sovra-autonomico, nonché a quelli di Ceuta e Melilla, mentre presso la Commissione consultiva nazionale dei contratti collettivi è possibile accedere alla ricerca del codice e del testo dei contratti e degli accordi (Regcon-Mites), insieme a queste altre voci: Motori di ricerca dei contratti collettivi delle Comunità Autonome, Elenco dei contratti delle Comunità Autonome (Regcon-Mites) e corrispondenza tra codici di contratti nuovi e vecchi, Ricerca di contratti collettivi statali anteriori al 2011 (Mites) e Sede elettronica di registro dei contratti e accordi collettivi di ambito statale, sovra-autonomico, Ceuta e Melilla (Regcon-Mites); cfr. https://www.mites.gob.es/es/sec_trabajo/ccncc/index.htm.

(50) Ministero del Lavoro e dell'Economia Sociale. Statistiche sui contratti collettivi. Pubblicazione preliminare mensile gennaio 2025; su https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/condiciones_trabajo_relac_laborales/CCT/welcome.htm.

Tabella 1 - Tasso di copertura dei contratti collettivi in Spagna per settori di attività

Settore di attività	*Tasso di copertura (%)*	*Totale contratti*	*Contratti aziendali*		*Contratti di livello superiore a quello aziendale*	
		Rapporti di lavoro coperti da contratto collettivo	*Rapporti di lavoro coperti da contratto collettivo*		*Rapporti di lavoro coperti da contratto collettivo*	
			% sul totale dei contratti collettivi	*Totale*	*% sul totale dei contratti collettivi*	*Totale*
Totale	*92,09*	*14.486.975*	*11,17*	*1.618.786*	*88,83*	*12.868.189*
Settore agricolo	95,33	563.756	3,33	18.780	96,67	544.975
Industria	97,52	2.119.100	18,66	395.455	81,34	1.723.645
Edilizia	98,46	957.912	2,60	24.916	97,40	932.996
Servizi	90,43	10.846.208	10,88	1.179.635	89,12	9.666.573

Fonte: ministero del Lavoro e dell'Economia Sociale. Statistiche sui contratti collettivi (dati preliminari gennaio 2025).

In altre parole, l'elevato tasso di copertura della contrattazione collettiva in Spagna supera ampiamente l'80% richiesto come soglia minima per poter parlare di un sistema di contrattazione collettiva che rispetti il riconoscimento di un livello salariale dignitoso e adeguato, come quello promosso dalla Direttiva europea più volte citata. Questo dato è senza dubbio legato al sistema di contrattazione collettiva di efficacia normativa e generale previsto dal Titolo III dello Statuto dei lavoratori e che si è affermato come la forma tipica di contrattazione collettiva nel nostro Paese. Dai dati raccolti, e sebbene il numero di lavoratori sia aumentato di anno in anno e il tasso di copertura sia cresciuto ogni anno, si può calcolare che oggi nel nostro Paese vi siano oltre 1,4 milioni di persone i cui rapporti di lavoro non sono regolati da un contratto collettivo, alle quali si applica direttamente lo Smi. Questi dati sono riassunti nella tabella 2.

Tabella 2 - Tasso di copertura totale e numero di lavoratori coperti dai contratti collettivi

Tasso di copertura 2021	*Tasso di copertura 2022*	*Tasso di copertura 2023*	*Tasso di copertura 2024*
91,18%	91,46%	91,80%	92,09%
Numero di lavoratori coperti	*Numero di lavoratori coperti*	*Numero di lavoratori coperti*	*Numero di lavoratori coperti*
CC	CC	CC	CC
2021	2022	2023	2024
13.241.209	13.631.315	14.069.031	14.486.975

Fonte: ministero del Lavoro e dell'Economia Sociale. Statistiche sui contratti collettivi (dati preliminari gennaio 2025).

5. — *Smi e dinamica salariale nella contrattazione collettiva* — Una funzione essenziale dello Smi, inteso come salario minimo legale, è quella di fungere da soglia minima per la contrattazione del lavoro prestato in qualsiasi settore

professionale e in qualsiasi territorio dello Stato nazionale; ed è proprio questa omogeneizzazione della retribuzione minima – che non può essere modificata né dall'autonomia individuale né da quella collettiva – a collegarsi alla funzione socio-politica di tale istituto, che deve fungere da retribuzione sufficiente e adeguata per ogni persona che abbia lo status di cittadino di uno Stato e di una comunità nazionale in cui sia garantita la sicurezza del proprio sostentamento al di là, o indipendentemente, dallo scambio di quella merce così speciale che è il lavoro nel rapporto salariale (51).

È proprio questa seconda funzione dello Smi ad essere sancita dall'art. 27, comma 2, del Codice del lavoro (Et), quando stabilisce che l'importo dello Smi è impignorabile, in quanto tale importo può costituire l'unica fonte di reddito per un gran numero di persone; pertanto, la norma deve impedire che «l'esecuzione forzata distrugga completamente la vita economica del debitore e metta a repentaglio la sussistenza personale sua e della famiglia» (52), questione ribadita successivamente dall'art. 607, comma 1, della Lec (Legge di procedura civile), secondo cui «sono insequestrabili il salario, la retribuzione, la pensione, il compenso o il loro equivalente, purché non superino l'importo stabilito per il salario minimo interprofessionale» (53).

È tuttavia evidente l'interconnessione che si instaura tra questa regolamentazione normativa del salario minimo generale e la dinamica di fissazione dei salari nella contrattazione collettiva. Un'interconnessione che tradizionalmente veniva concepita in termini di "soglia" minima che i contratti collettivi superavano e in cui la crescita dell'ammontare dei salari derivava fondamentalmente dalla previsione che ne veniva fatta nel contratto collettivo attraverso la nota distinzione tra salario base e integrazioni salariali, in modo tale che il divario tra il minimo legale e lo stipendio convenzionale fosse garantito in modo quasi gerarchico.

Tuttavia, a seguito della massiccia svalutazione salariale verificatasi nel quadro delle politiche di austerità e dell'insufficienza della retribuzione rappresentata dallo Smi in un contesto di instabilità lavorativa e precarietà sociale, a partire dal cambiamento di ciclo politico nel 2019, si è verificato un

(51) Cfr. nota 23 sulle funzioni del salario.

(52) *Tribunal Constitucional* 6.5.1993, n. 158.

(53) Come sottolineato dalla sentenza del *Tribunal Constitucional* 20.7.1989, n. 140, «le norme relative all'impignorabilità dei salari minimi rispondono a valori quali la dignità umana, definita come il primo dei fondamenti dell'ordine politico e della pace sociale nell'articolo 10 della Costituzione spagnola». Tuttavia, si è acceso un dibattito sull'opportunità o meno di includere le retribuzioni straordinarie ai fini dell'applicazione delle norme sull'impignorabilità. Sul tema, cfr. A. Esteban Gómez, *La inembargabilidad del salario mínimo interprofesional*, in *Temas Laborales*, 2022, 121-149.

significativo aumento dell'importo dello Smi, che è stato successivamente incrementato in modo continuativo fino all'ultimo decreto che fissa lo Smi per il 2025; tale crescita dell'importo dello Smi è stata più rapida e più intensa rispetto alla crescita salariale registrata nell'ambito della contrattazione collettiva.

Questa diversa velocità di crescita salariale si spiega con la necessità di compensare l'insufficienza della retribuzione rappresentata dallo Smi e con la necessità di soddisfare i criteri di sufficienza imposti dal Ceds sulla base dell'interpretazione della Carta sociale europea. Di conseguenza, essa è direttamente correlata al concetto di salario medio derivante dalla sua determinazione nell'ambito della contrattazione collettiva. È proprio questo primo aspetto che verrà ora approfondito.

Lo Smi ha indubbiamente un'influenza sulle dinamiche salariali generali della contrattazione collettiva, anche se è difficile individuarne con esattezza la portata. Tale impatto è particolarmente evidente nei livelli salariali più bassi, soprattutto nel garantire una soglia minima ai salari negoziati nei contratti collettivi. Si può quindi affermare che lo Smi funga da meccanismo di aumento salariale per i lavoratori meno retribuiti.

In ogni caso, nella strategia sindacale spagnola, lo Smi non viene considerato in contrasto con gli obiettivi salariali perseguiti nella contrattazione collettiva, ma è inteso come uno strumento complementare che rafforza la strategia sindacale generale volta a potenziare i salari e il potere d'acquisto dei lavoratori. Ciò risulta evidente, ad esempio, dall'ultimo aumento del salario minimo interprofessionale (Smi), previsto dal Regio Decreto n. 87 dell'11 febbraio 2025, con cui viene fissato il salario minimo interprofessionale per il 2025 e che, come già avvenuto l'anno precedente, è il risultato di un accordo tra il Governo e i sindacati più rappresentativi a livello nazionale (Ccoo e Ugt), a seguito del fallimento del dialogo sociale tripartito che coinvolgeva anche gli imprenditori.

È molto significativo, dal punto di vista della strategia sindacale, che l'aumento dello Smi concordato con il Governo per il 2024 (5%) e il 2025 (4,41%) sia superiore agli aumenti concordati con gli imprenditori nel V Accordo Nazionale di Lavoro (Aenc) raggiunto nel maggio 2023, in cui erano stati concordati aumenti salariali del 3% per il 2024 e il 2025. Pertanto, il sindacato Ccoo aveva sottolineato nel 2023 che «i salari devono essere determinati dai contratti collettivi, ma per farlo è necessario rispettare gli impegni assunti», ricordando che l'accordo sottoscritto dai sindacati Ccoo e l'accordo raggiunto dall'Ugt con le associazioni dei datori di lavoro nel 2020, volto a garantire che non vi fossero contratti collettivi con salari inferiori a 14.000 euro (salario minimo contrattuale), non è stato sempre messo in

pratica. La contrattazione collettiva e l'aumento dello Smi sono, per i sindacati spagnoli, strategie complementari. Alcuni dati che possono aiutare a illustrare la relazione tra Smi e salari negoziati sono riportati nelle tabelle 3 (aumenti dello Smi e aumenti concordati per i contratti collettivi) e 4 (aumento dei salari medi e mediani in Spagna):

Tabella 3 - Aumenti dello Smi e aumenti concordati nei contratti collettivi nazionali (Aenc)

Anno	*Salario € (lordo/anno)*	*Incremento dello Smi (% rispetto all'anno precedente)*	*Linee guida sugli incrementi nel IV e V Aenc*	
2018	12.600	22,3%	Incremento fisso: 2%	Incremento variabile: 1%
2019	13.300	5,6%	Incremento fisso: 2%	Incremento variabile: 1%
2020	13.300	0%	Incremento fisso: 2%	Incremento variabile: 1%
2021	13.510	1,6%	-	-
2022	14.000	3,6%	-	-
2023	15.120	8%	4%	-
2024	15. 876	5%	3%	1% addizionale se l'Ipc è superiore a 3%
2025	16.576	4,4%	3%	1% addizionale se l'Ipc è superiore a 3%

Fonte: elaborazione propria sulla base delle serie storiche degli aumenti del salario minimo interprofessionale (Smi) e dei dati tratti dal IV e V Aenc.

Nel IV Aenc, gli aumenti salariali previsti per la contrattazione collettiva miravano a fissare un salario minimo contrattuale di 14.000 euro nel 2020, importo che lo Smi raggiungerà nel 2022.

Tabella 4 - Salari medi e mediani (lordi) in Spagna (2018-2022). La serie termina nel 2022 poiché è l'ultimo anno per il quale sono disponibili dati completi e definitivi

Anno	*Stipendio medio mensile*	*Stipendio medio annuale*	*Aumento*	*S. mediano*	*Mediana annuale*	*Aumento*
2018	1944,4	23.332,8	2,93%	1.642,3	19.707,6	3,26%
2019	1982,3	23.787,6	1,94%	1.684,3	20.211,6	2,58%
2020	2038,6	24.463,2	2,84%	1.706,4	20.476,8	1,31%
2021	2.086,2	25.034,4	2,33%	1.757,4	21.088,8	2,99%
2022	2.128,4	25.540,8	2,02%	1814	21.768	3,22%

Fonte: INE, dati dell'EPA.

Come si può constatare a prima vista, ad eccezione degli anni 2020 e 2021, l'aumento dello Smi è stato di gran lunga superiore agli aumenti previsti dalla contrattazione collettiva e agli aumenti effettivi dei salari medi e mediani. Nel periodo 2018-2022, l'aumento cumulativo dello Smi è stato del

33,1%, mentre, per lo stesso periodo, gli aumenti cumulativi concordati nella contrattazione collettiva sono pari al 10% fisso e al 5% variabile, e gli aumenti reali cumulativi del salario medio e mediano sono stati rispettivamente del 12,06% e del 13,36%. Questi aumenti possono essere interpretati in linea con le linee guida stabilite nella contrattazione collettiva.

Si può quindi affermare che, nel periodo in questione, lo Smi è aumentato di circa il doppio rispetto ai salari concordati nei contratti collettivi, il che ha senza dubbio avuto un impatto positivo sui salari più bassi e sui settori meno remunerativi.

Infatti, il rapporto tra lo Smi e i salari medi e mediani si è progressivamente avvicinato agli *standard* stabiliti nella Carta sociale europea. Con un calcolo molto approssimativo (tenendo conto degli stipendi lordi, e non netti, che sono quelli considerati dal Ceds), si osserva che nel 2018 lo Smi di 12.600 euro (lordi) rappresentava il 54% dello stipendio medio (lordo), mentre nel 2022, lo Smi di 14.000 euro (lordi) rappresentava il 54,8% (nonostante aumenti molto modesti o nulli nel 2020 e nel 2021); analogamente, nel 2018 lo Smi rappresentava il 63,9% del salario mediano, mentre nel 2022 era pari al 64,3%. Calcoli molto più rigorosi sui salari netti, effettuati dalla Commissione consultiva per l'analisi dello Smi nella sua relazione del 2021, indicavano che nel 2020 lo Smi avrebbe dovuto aumentare ancora tra il 6,4% e il 10,4% per raggiungere l'obiettivo del 60% del salario medio, il che è in linea con una stima che colloca lo Smi a un livello compreso approssimativamente tra il 50% e il 54% del salario medio.

Se consideriamo i settori con i salari più bassi, come il settore alberghiero e quello agricolo, possiamo notare come lo Smi si avvicini al salario medio in tali settori: così, nel 2022, lo Smi di 14.000 euro si avvicinava notevolmente alla retribuzione media nel settore alberghiero per quell'anno (16.678,8 euro) e non era molto inferiore alla retribuzione media nel settore agricolo (17.727,6 euro).

Questi ultimi dati sollevano un secondo punto da analizzare riguardo all'interconnessione tra Smi e contrattazione collettiva. L'aumento dello Smi si ripercuote direttamente sugli ultimi livelli salariali previsti dai contratti collettivi di settore, che risultano così assorbiti dall'importo dello Smi. Ciò è particolarmente vero per quanto riguarda il concetto di salario base, che è la «componente necessaria di ogni struttura salariale» (54) e costituisce il corri-

(54) H. Álvarez Cuesta, D. Lantarón, D. Megino, R.M. Morato, S. Rodríguez Escanciano, *El salario base en el marco de la actual riqueza estructural del salario*, in Aa.Vv. (a cura di), *Observatorio de la negociación colectiva. La regulación de las retribuciones en la negociación colectiva*, Ediciones Cinca y Fundación 1º de Mayo, Madrid, 2024, 67.

spettivo essenziale per i servizi prestati corrisposti "per unità di tempo o di lavoro". A tale importo – e talvolta in accordo con esso, poiché viene utilizzato come riferimento per il calcolo di diverse indennità salariali – si aggiungono altre retribuzioni o indennità che sono sinteticamente elencate nell'art. 26, comma 3, del Codice del lavoro (Et).

Quando la revisione annuale dello Smi comportava un aumento minimo del suo importo, la contrattazione collettiva era solita fare riferimento all'importo dello Smi come criterio per fissare il salario base delle categorie o dei livelli inferiori. Tuttavia, questa tendenza si interrompe a partire dallo Smi del 2019 e degli anni successivi, in cui non viene più effettuato l'allineamento tra il salario minimo legale e il salario base concordato nel contratto collettivo. Si tratta di due concetti distinti e, sebbene di norma il salario base dovrebbe essere, in linea di massima, superiore allo Smi stabilito per legge, il rapido aumento dello Smi e la validità pluriennale dei contratti collettivi hanno spesso smentito questa tendenza. Inoltre, gli studi più recenti sulla contrattazione collettiva hanno individuato come tendenza il fatto che «l'importo previsto per la retribuzione base dei livelli classificatori più bassi si allinea allo SMI o, in alcuni settori specifici, rimane al di sotto di esso, come avviene nel settore delle pulizie o delle attività accessorie ad un'altra attività principale» (55), e a questi salari base si aggiungono una serie di integrazioni o supplementi per arrivare al salario complessivo. Questa tendenza riguarda fondamentalmente i contratti a livello aziendale, non quelli settoriali, che stabiliscono importi nettamente superiori (56).

Questa distinzione tra stipendio base e salario minimo legale è importante anche perché, se fossero equiparabili, l'aumento dell'importo fissato normativamente dal governo costringerebbe a una revisione al rialzo dell'importo retributivo previsto dai contratti collettivi, in una sorta di aumento salariale a cascata. Per questo motivo, l'ultimo comma dell'art. 27.1 del Codice del lavoro (Et) precisa che «la revisione del salario minimo interprofessionale non inciderà sulla struttura né sull'ammontare dei salari professionali qualora questi, nel loro complesso e nel calcolo annuale, risultino superiori a tale importo». Una formula di compensazione e assorbimento che, a partire dal decreto del 2019, è stata ribadita dalle successive norme governative e che l'art. 3 dell'attuale r.d. 87/2025, che fissa il salario minimo per l'anno 2025, considera come «la modalità di applicazione» della disposizione statutaria. E questa consiste nel ritenere che «il salario minimo su base annuale che sarà preso come ter-

(55) *Ivi*, 82.

(56) A. Merino, H. Álvarez, A. Todolí, A. Esteve, J.L. Monereo, M.A. Almendros, A.B. Muñoz, R. Gómez Gordillo, *Conclusiones y recomendaciones*, in Aa.Vv. (a cura di), *op. cit.*, 385.

mine di confronto sarà il risultato della somma tra il salario minimo fissato nell'articolo 1 del presente decreto reale e le indennità di cui all'articolo 2, senza che in alcun caso possa essere considerato un importo annuale inferiore a 16 576 euro». Una formula che il *Tribunal Supremo* (57) ha ricondotto alla dottrina secondo cui il nuovo valore dello Smi assorbe e compensa non solo la retribuzione base prevista dal contratto collettivo, ma anche le indennità salariali di cui all'art. 26.3 del Codice del lavoro (Et). In altre parole, la formula di cui all'art. 27.1 del Codice del lavoro (Et) include la retribuzione base e le indennità, «senza effettuare distinzioni in funzione della loro natura», salvo che nel contratto collettivo sia stato espressamente concordato di tenere conto dell'eterogeneità delle diverse voci retributive (58). Una tendenza al riassorbimento, da parte della contrattazione collettiva, dell'aumento salariale dello Smi si percepisce anche nelle clausole di compensazione e assorbimento della più recente contrattazione collettiva, che non mantengono l'omogeneità tra la natura delle componenti salariali – personali, relative alla qualità o alla quantità del lavoro, alla mansione – arrivando persino a includere l'omogeneizzazione delle percezioni extrasalariali (59).

6. — *Osservazioni finali* — L'istituzione dello Smi svolge una duplice funzione sin dalle sue origini. Da un lato funge da soglia minima contrattuale, impedendo l'imposizione di una retribuzione arbitraria basata su accordi individuali o collettivi tra le parti contraenti. Questo carattere imperativo comporta anche che esso costituisca la soglia a partire dalla quale si sviluppa la dinamica salariale della contrattazione collettiva. Ma allo stesso tempo, e in modo complementare, mira a garantire la funzione sociale dei salari: lo Smi è sempre stato concepito come un meccanismo di garanzia di risorse sufficienti per le persone che lavorano, che deve soddisfare i propri bisogni e quelli della propria famiglia, come indicato dall'art. 35 della Costituzione spagnola. È proprio questo obiettivo ad avere la priorità rispetto a quanto previsto dall'art. 4 della Carta sociale europea (rivista), che ne fissa l'ammon-

(57) *Tribunal Supremo* 26.1.2022, n. 74 e *Tribunal Supremo* 29.3.2022, n. 272 che accolgono l'orientamento interpretativo stabilito dalla Sezione Lavoro dell'*Audiencia Nacional*.

(58) H. Álvarez Cuesta, D. Lantarón, D. Megino, R.M. Morato, S. Rodríguez Escanciano, *op. cit.*, 98-101. Sostiene tuttavia che la norma non recepisca questo orientamento giurisprudenziale, poiché ritiene che per essa lo Smi da tenere in considerazione a tal fine sia quello risultante dalla somma di quest'ultimo e dei complementi salariali stabiliti dal contratto collettivo o dal contratto individuale, F. Vila Tierno, *Una breve referencia a la nueva regulación del salario mínimo interprofesional: un ejemplo de inseguridad jurídica*, in *Lex Social. Revista de Derechos Sociales*, 2023, 1-5.

(59) A. Merino, H. Álvarez, A. Todolí, A. Esteve, J.L. Monereo, M.A. Almendros, A.B. Muñoz, R. Gómez Gordillo, *op. cit.*, 386.

tare in funzione del salario medio ottenuto in un determinato paese attraverso la contrattazione collettiva. La percentuale del 60% del salario medio come parametro di adeguatezza della retribuzione è il dato a cui hanno fatto riferimento i successivi e significativi aumenti del salario minimo interprofessionale in Spagna a partire dal 2019.

Così, a metà strada tra un'istituzione di mercato e un reddito pubblico, lo Smi cerca di contrastare anche il fenomeno dei cd. lavoratori poveri, accentuato dalla continua svalutazione salariale del ciclo di crisi caratterizzato dalle politiche di austerità, e in questo senso rientra anch'esso tra gli strumenti di lotta contro la povertà (60), dando attuazione al principio n. 6 del Pilastro europeo dei diritti sociali. Lo Smi incide direttamente sulla contrattazione collettiva, ed è proprio su questo rapporto che si basa la Direttiva europea sui salari minimi adeguati. L'approccio adottato da questa normativa consiste nel considerare fondamentale lo strumento della contrattazione collettiva come modalità per stabilire il salario minimo in un determinato paese, indipendentemente dalla scelta operata dagli ordinamenti nazionali in merito all'introduzione di un salario minimo legale. Si ritiene, tuttavia, che nel caso in cui non esista questa "rete" di sicurezza, la contrattazione collettiva debba raggiungere un tasso di copertura significativo, pari all'80% della popolazione attiva del paese; in caso contrario, lo Stato in questione è tenuto a creare «un quadro di condizioni che favoriscano la contrattazione collettiva, sia per legge, previa consultazione con le parti sociali, sia mediante accordo con esse».

È proprio qui che sorgono tradizionalmente i dubbi sul fatto che questo tipo di fissazione imperativa e generale di un salario minimo per tutti i settori produttivi – che non sia puramente simbolico o assistenziale e quindi insoddisfacente dal punto di vista dell'adeguatezza salariale – scoraggi la contrattazione collettiva o ostacoli l'autonomia collettiva delle parti sociali. È evidente che nell'esperienza spagnola, e da una prospettiva strettamente sindacale, tale effetto dissuasivo non esiste, e ciò non solo nei casi in cui il salario medio dei contratti collettivi era ben al di sopra del minimo interprofessionale, ma anche nell'ultima fase in cui gli aumenti dello Smi sono stati superiori a quelli ottenuti nella contrattazione collettiva. Occorre tenere presente che l'aumento dell'importo dello Smi era conseguenza dell'impegno politico assunto dal governo di coalizione progressista a partire dal 2020 di allinearne l'importo al modulo proposto dal Ceds in applicazione dell'art. 4 della Carta

(60) Cfr. A. García-Muñoz, L. Ratti, *La pobreza laboral en la Unión Europea. Concepto, causas y propuestas para combatirla desde el Derecho Social Europeo*, in *Revista de Derecho Social*, 2022, 171 ss.

sociale europea (rivista). L'aumento ha migliorato la posizione delle fasce più deboli e precarie del mercato del lavoro, fondamentalmente donne e giovani, e si è rivelato molto proficuo per settori tradizionalmente a bassi salari come l'agricoltura o il settore alberghiero, dove si configura come una soglia minima a partire dalla quale affrontare la negoziazione dei rispettivi contratti collettivi. È vero che gli imprenditori hanno anche inserito nella contrattazione collettiva clausole di assorbimento e di compensazione che cercano di integrare gli aumenti del salario minimo nella totalità della retribuzione percepita dai lavoratori e nelle relative indennità, ma è più rilevante il rafforzamento delle posizioni che si verifica nella contrattazione collettiva, che può progredire solo aumentando i salari dei lavoratori rispetto all'andamento dello Smi.

ALCUNI ASPETTI DEL DIRITTO FRANCESE IN MATERIA DI SALARIO MINIMO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

di *Florence Debord*

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Il salario minimo in Francia: una lunga storia. — 3. La Direttiva n. 2022/2041/Ue relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea e il diritto francese.

1. — *Introduzione* — Senza soffermarsi sul lungo processo di elaborazione della Direttiva n. 2022/2041/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea (1), il presente articolo si propone di illustrare alcuni aspetti del suo "potenziale" impatto sul diritto francese.

La sentenza emessa dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, l'11 novembre 2025 (2), a seguito del ricorso per l'annullamento presentato dal Regno di Danimarca e sostenuto dal Regno di Svezia (3), non segue le conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou (4), che proponeva di annullare integralmente la Direttiva. Infatti, la Corte di Giustizia conferma la Direttiva sui salari minimi adeguati, pur annullando i paragrafi 2 e 3 dell'art. 5 (5).

(1) Relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea.

(2) C. Giust. 11.11.2025, C-19/23, *Regno di Danimarca c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*.

(3) C. Giust. 18.1.2023, C-19/23, *Regno di Danimarca c. Parlamento europeo e Consiglio*, in GUUE C 104/17 del 20.3.2023.

(4) C. Giust. 18.1.2023, C-19/23, cit. conclusioni dell'Avvocato generale Nicholas Emiliou presentate il 14 gennaio 2025 (versione provvisoria disponibile online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:62023CC0019). Punto 136: «Alla luce di quanto sopra, propongo alla Corte:

– di annullare integralmente la direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea, in quanto incompatibile con l'articolo 153, paragrafo 5, TfUe e, di conseguenza, con il principio di attribuzione sancito dall'articolo 5, paragrafo 2, TUE,

– condannare il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea alle spese, e

– condannare il Regno di Svezia, il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, la Repubblica portoghese e la Commissione europea a sostenere le proprie spese».

(5) In particolare, la Corte annulla la frase «compresi gli elementi di cui al paragrafo

Tale Direttiva rientra nel quadro del pilastro europeo dei diritti sociali (6). Tuttavia, come è noto, a questo proposito si contrappongono due teorie: da un lato si può sostenere che l'art. 153, par. 5 (7) del TfUe vieti all'Unione di legiferare in materia di retribuzioni, ma dall'altro è possibile anche ritenere che la Direttiva interessi soltanto il processo di determinazione delle retribuzioni e non il loro importo. In Francia, un autore (8) si chiedeva se questo caso non fosse una rivincita sulle sentenze *Viking* e *Laval* (9) e concludeva: «mentre va di moda la sovranità nazionale, si tratta di un appello a spingere i confini dell'Europa sociale che cerca di farsi ascoltare dagli oppositori dell'annullamento», sicché, anche se la via dei rapporti di forza rischia di trasformare «i giudici in militanti della causa», essi «non potranno ignorare la dimensione politica della questione». È questa, a quanto pare, la linea prudente seguita dalla Grande Camera della Corte di Giustizia, la quale, annullando i quattro elementi da prendere in considerazione per determinare se un salario minimo legale sia adeguato, al pari della clausola di non regresso del livello dei salari minimi legali, ha al contempo affermato che se «la direttiva impugnata introduce così una certa forma di intervento statale nelle modalità delle trattative collettive finalizzate alla fissazione dei salari, ne consegue tuttavia che le sue disposizioni non comportano un'ingerenza diretta del diritto dell'Unione nella determinazione delle retribuzioni al suo interno».

Tanto premesso, è possibile ripercorrere la lunga storia del salario minimo in Francia e valutare se questa Direttiva – ridotta di due paragrafi – lascerà un segno nel diritto francese.

2. — *Il salario minimo in Francia: una lunga storia* — Per valutare la conformità del diritto francese alla Direttiva, è necessario precisare in che modo la Francia abbia istituito un salario minimo interprofessionale e verificare se il

2», contenuta nella quinta frase dell'art. 5, par. 1, nell'art. 5, par. 2, nonché la frase «a condizione che l'applicazione di tale meccanismo non comporti una riduzione dei salari minimi legali» contenuta nell'art. 5, par. 3.

(6) Dichiarazione interistituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali (2017/C 428/09), adottata e firmata il 17 novembre 2017 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione europea, G.U. Ue, C 428/10, 13 dicembre 2017.

(7) Art. 153, par. 5, del TfUe: «Le disposizioni del presente articolo non si applicano né alle retribuzioni, né al diritto di associazione, né al diritto di sciopero, né al diritto di serrata».

(8) J-Ph. Lhernould, *L'Europe sociale et l'État de droit*, in *Droit Social*, 2025, 97. Si vd. anche L. Vasseur, *L'avocat général Emiliou: cavalier seul en Europe?*, in *Revue de droit du travail*, 2025, 271.

(9) C. Giust. 11.12.2007, C-438/05, *Viking* e C. Giust. 18.12.2007, C-341/05, *Laval un Partneri Ltd.*

decentramento della contrattazione collettiva e le recenti riforme abbiano influito sui meccanismi di determinazione e sull'ammontare delle retribuzioni. Inoltre, alla luce della Direttiva, sarà utile definire i concetti di salario e retribuzione nel diritto francese.

A) Dalla contrattazione allo Smic

Le rivendicazioni volte al miglioramento delle condizioni di lavoro dei lavoratori alla fine del XIX secolo sfociarono, dopo la Prima guerra mondiale, nella prima legge relativa ai contratti collettivi: la legge del 23 marzo 1919. Si trattava esclusivamente di convenzioni di categoria, il cui regime obbediva all'«efficacia relativa dei contratti» allora previsto dall'art. 1134, comma 1, del Codice civile (10), secondo cui «le convenzioni legalmente stipulate hanno forza di legge per coloro che le hanno stipulate». Inoltre, in Francia non si è mai parlato di incorporare i contratti collettivi nei contratti di lavoro. I contratti collettivi del 1919 obbedivano ai principi stabiliti dal Codice civile, e l'efficacia relativa dei contratti implicava che solo i membri delle associazioni firmatarie fossero vincolati dalle clausole contrattuali. Tuttavia, le clausole dei contratti di lavoro contrarie a quelle del contratto collettivo erano considerate come non scritte e sostituite di pieno diritto dalle disposizioni corrispondenti del contratto collettivo durante il periodo di validità di quest'ultimo.

Tali convenzioni potevano ovviamente contenere clausole salariali, e l'intervento dello Stato per ripristinare un certo equilibrio nei rapporti tra datori di lavoro e lavoratori portò, in seguito, alla legge del 24 giugno 1936 (11) che prevedeva un secondo tipo di convenzione collettiva negoziata e conclusa sotto l'egida del ministero del Lavoro, e che poteva essere estesa con decreto ministeriale. Poiché l'estensione del contratto collettivo comportava l'eliminazione del requisito della firma da parte dell'associazione dei datori di lavoro, la distinzione tra parti e terzi del contratto si attenuava notevolmente, limitando così l'efficacia relativa dei contratti (12).

(10) Attuale art. 1103: «I contratti validamente stipulati hanno forza di legge per le parti che li hanno stipulati». Il Codice civile francese è stato profondamente riformato a seguito dell'ordinanza n. 2016-131 del 10 febbraio 2016 relativa alla riforma del diritto dei contratti, ratificata dalla legge n. 2018-287 del 20 aprile 2018.

(11) Questa legge è una delle leggi del Fronte Popolare e, sulla scia degli scioperi e dell'approvazione della stessa, la contrattazione collettiva conosce un'ascesa senza precedenti: tra il 1936 e il 1938 vengono firmati quasi 5.000 accordi.

(12) G. Auzero, D. Baugard, E. Dockès, *Droit du travail*, Dalloz, Paris, 37ª ed., collana Précis, 2024/2025, nn. 1351-1353.

Il periodo immediatamente successivo alla Seconda guerra mondiale (1946-1950) è caratterizzato da un dirigismo economico (13). Ma è nel 1950, con la legge dell'11 febbraio, che viene istituito il primo salario minimo interprofessionale, il salario minimo garantito (Smig). Questa legge relativa ai contratti collettivi ripristina la libertà di determinare i salari tramite contratti collettivi, a condizione che venga rispettato tale salario minimo interprofessionale garantito. Tale salario non era uniforme, poiché esistevano otto zone per determinare l'importo di tale garanzia.

Inoltre, lo Smig era indicizzato esclusivamente sui prezzi e cresceva più lentamente rispetto alla media salariale a causa dell'aumento della produttività.

Nel 1970 il salario minimo garantito è stato trasformato in salario minimo interprofessionale di crescita (Smic). La modifica del 1970 è consistita nel tenere conto del salario medio.

La differenza è notevole poiché lo Smic è uniforme su tutto il territorio nazionale (possono comunque esserci differenze nei dipartimenti d'oltremare, in particolare a Mayotte (14)).

È il Governo a stabilire l'importo del salario minimo (con un decreto che fissa l'importo dello Smic al 1° gennaio di ogni anno (15)), sulla base di una relazione redatta da un gruppo di esperti (16). Tale relazione, che analizza

(13) Fu in quel periodo che entrò in vigore un nuovo regime dei contratti collettivi con una legge del 23 dicembre 1946, la quale prevedeva che i contratti collettivi potessero essere conclusi solo sotto la supervisione pubblica: era l'amministrazione del lavoro a stabilire le condizioni e le clausole che tali contratti dovevano contenere e ad approvarli, rendendoli così veri e propri atti normativi.

(14) A Mayotte, dal 1° gennaio 2025 il salario minimo interprofessionale (Smic) è pari a 8,98 euro lordi all'ora; il progetto di legge per la "rifondazione di Mayotte", adottato dalla commissione mista paritetica nel mese di giugno 2025, prevede un allineamento dello Smic a quello della Francia metropolitana entro il 2031.

(15) Dal 1° gennaio 2025, il salario minimo interprofessionale (Smic) è pari a 11,88 euro lordi all'ora. Fino all'entrata in vigore della legge del 3 dicembre 2008, l'adeguamento avveniva il 1° luglio.

(16) Il Gruppo di esperti sul salario minimo è presieduto dal 2024 da Stéphane Carcillo (Ocse, Professore associato presso Sciences Po) ed è composto da altri quattro esperti: Erwan Gautier (Banca di Francia, ricercatore associato presso l'Università Paris-Dauphine), Maria Guadalupe (docente presso l'Insead), Franck Malherbet (docente presso l'Ensae, Istituto Politecnico di Parigi) ed Eva Moreno Galbis (docente presso l'Università di Aix-Marseille). Il gruppo beneficia inoltre del sostegno di relatori provenienti da diverse amministrazioni pubbliche: François Hada (relatore generale, Insee), Nicolas Baaklini (DG Trésor), Michaël Orand (Dares) e Laurie Pinel (Dares). Mettendo a disposizione del Gruppo di esperti sul salario minimo interprofessionale (Smic) un relatore, al pari dell'Insee e del ministero del Lavoro e dell'Occupazione, la Direzione Generale del Tesoro contribuisce così all'elaborazione del rapporto.

l'impatto del salario minimo interprofessionale di crescita sull'economia (17), viene presentata al Governo e alla Commissione nazionale per la contrattazione collettiva. Tale relazione è redatta in collaborazione con l'Istituto nazionale di statistica e studi economici (Insee), la Direzione per la promozione della ricerca, degli studi e delle statistiche (Dares) e la Direzione generale del Tesoro, con il sostegno delle rispettive amministrazioni. I dati utilizzati non provengono esclusivamente dai contratti collettivi, ma da indagini condotte presso le imprese. Provengono inoltre dai vari documenti obbligatori che i datori di lavoro sono tenuti a trasmettere agli enti statali, come l'Urssaf (18).

Lo Smic è una tariffa salariale oraria che si applica nei rapporti tra datori di lavoro e lavoratori ogniqualvolta si tratti di personale soggetto al diritto privato, indipendentemente dal settore (ad eccezione della pesca). Ne sono esclusi solo i dipendenti pubblici (19). Lo Smic orario si applica quindi a tutti i datori di lavoro, indipendentemente dalla modalità di retribuzione adottata. Né il contratto individuale né il contratto collettivo possono derogare allo Smic in senso sfavorevole.

Tuttavia, sono esclusi dal salario minimo:

- i minorenni (giovani di età inferiore ai 18 anni);

- i giovani con contratto di apprendistato possono percepire una retribuzione compresa tra il 25% e il 78% del salario minimo;

- i giovani con contratto di professionalizzazione possono percepire una retribuzione che non può essere inferiore al 55% del salario minimo per i beneficiari di età inferiore ai 21 anni e al 70% del salario minimo per i beneficiari di età pari o superiore ai 21 anni;

- i lavoratori con disabilità impiegati presso gli istituti e i servizi di assistenza attraverso il lavoro (Esat) non percepiscono il salario minimo inter-

(17) Relazione 2024: https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/284b121f-b187-4280-b327-05f18064c3fa/files/e5a11d8e-ca36-42b1-afaf-403257e3edfe.

(18) L'Urssaf è l'Unione per la riscossione dei contributi previdenziali e degli assegni familiari. L'Agenzia centrale degli enti previdenziali (Acoss) e la rete delle Urssaf raccolgono e gestiscono le risorse della maggior parte degli enti di previdenza sociale. L'Acoss è la cassa nazionale delle Urssaf.

(19) Tuttavia, una sentenza del Consiglio di Stato del 1982 (*C. d'Ètat* 23.4.1982, n. 36851, *Città di Tolosa contro la Sig.ra Aragnou*) impone all'amministrazione di retribuire tali agenti al tasso del salario minimo interprofessionale (Smic). In tale sentenza, il Consiglio di Stato ha stabilito un principio generale di diritto secondo cui ogni agente «ha diritto, in virtù di un principio generale di diritto applicabile a ogni lavoratore dipendente e al quale si ispira l'art. L.141-2 del Codice del lavoro, a una retribuzione minima che, in assenza di disposizioni più favorevoli per la categoria di personale alla quale appartiene l'interessato, non può essere inferiore al salario minimo di crescita di cui all'art. L.141-2».

professionale (Smic), ma una retribuzione garantita. Tale retribuzione garantita è composta da una parte finanziata dall'Esat, che non può essere inferiore al 5% del salario minimo interprofessionale (Smic), e da un contributo per il posto di lavoro finanziato dallo Stato, che non può superare il 50% del salario minimo interprofessionale (Smic);

- il contratto collettivo delle assistenti materne prevede che la loro retribuzione oraria di base possa essere inferiore a quella del salario minimo interprofessionale (Smic), cosa che nella maggior parte dei casi si verifica effettivamente.

In ogni caso, dal 1950 e dalla riforma del 1982 (20) nulla è cambiato: i salari minimi previsti dai contratti collettivi di categoria oggetto di estensione non solo non possono essere inferiori allo Smic, ma, se sono superiori, la loro violazione è equiparata alla violazione dello Smic (21). In altre parole, il datore di lavoro sarà sanzionato penalmente allo stesso modo di chi non avesse garantito ai dipendenti lo Smic.

B) Il decentramento della contrattazione

A partire dal 1971, la contrattazione dei salari si è decentrata, poiché la legge del 13 luglio di quell'anno ha riconosciuto per la prima volta l'esistenza di un diritto dei lavoratori alla contrattazione collettiva ed esteso l'ambito della contrattazione a livello aziendale e di stabilimento. Fino a quella data la contrattazione era concepita solo come finalizzata alla stipula di un contratto di categoria o di un accordo nazionale interprofessionale.

Nel 1982, il legislatore è intervenuto con l'obiettivo di dare nuovo slancio alla contrattazione collettiva, affinché la maggior parte dei lavoratori fosse coperta da un contratto collettivo. La legge del 13 novembre 1982 ha sancito la dualità dei livelli di contrattazione (di settore e aziendale) e previsto per la prima volta l'obbligo di contrattazione a carico del datore di lavoro, ovvero l'obbligo di negoziare che riguarda in particolare i salari effettivi (22). Rimane

(20) Legge n. 82-957 del 13 novembre 1982 relativa alla contrattazione collettiva e alla risoluzione delle controversie collettive di lavoro; detta terza legge Auroux.

(21) Attuale Codice del lavoro, art. R.2263-3: Il fatto che il datore di lavoro, vincolato da un contratto collettivo o da un accordo collettivo di lavoro esteso, corrisponda salari inferiori a quelli fissati in tale contratto o accordo, è punito con la sanzione amministrativa prevista per le contravvenzioni di quarta classe. La sanzione è comminata per ogni singolo dipendente interessato.

(22) Codice del lavoro (precedente) art. L. 132-27 derivante dalla legge del 13 novembre 1982: «Nelle imprese in cui sono costituite una o più sezioni sindacali di organizzazioni rappresentative […], il datore di lavoro è tenuto ad avviare ogni anno una trattativa sui salari effettivi […]».

l'impossibilità di prevedere salari minimi inferiori allo Smic o al contratto collettivo di settore.

Avviato nel 2004 (23), parzialmente riformato nel 2008 (24) contestualmente al diritto di rappresentatività sindacale, e completamente rivoluzionato tra il 2016 e il 2018 (25), l'attuale regime giuridico della contrattazione e dei contratti collettivi consente la negoziazione della retribuzione a diversi livelli: stabilimento, impresa, gruppo e settore (eventualmente a livello dipartimentale, regionale o nazionale), senza contare la possibilità che permane di negoziare accordi interprofessionali essenzialmente a livello nazionale.

Nel complesso esistono quindi tre livelli di negoziazione.

All'interno dell'impresa, la validità dell'accordo è subordinata alla sua firma, da un lato, da parte del datore di lavoro o del suo rappresentante e,

(23) Legge del 4 maggio 2004, che riconosce parzialmente il principio maggioritario e che amplia notevolmente la facoltà di derogare, mediante accordo aziendale, alle disposizioni del contratto di categoria.

(24) La legge del 20 agosto 2008 riforma profondamente le norme relative alla rappresentatività sindacale: cfr. Codice del lavoro, art. L. 2121-1, secondo cui «La rappresentatività delle organizzazioni sindacali è determinata in base ai seguenti criteri cumulativi: 1. il rispetto dei valori repubblicani; 2. l'indipendenza; 3) la trasparenza finanziaria; 4) un'anzianità minima di due anni nell'ambito professionale e geografico che copre il livello di contrattazione. Tale anzianità si calcola a partire dalla data di deposito legale dello statuto; 5) la rappresentatività stabilita in base ai livelli di contrattazione; 6) l'influenza, caratterizzata in via prioritaria dall'attività e dall'esperienza; 7) il numero di iscritti e le quote associative».

(25) La legge dell'8 agosto 2016 consente, in materia di contrattazione sull'orario di lavoro e sui salari, di far prevalere il contratto aziendale sul contratto di categoria; Ordinanza n. 2017-1386 del 22 settembre 2017 relativa alla nuova organizzazione del dialogo sociale ed economico nell'azienda e volta a favorire l'esercizio e la valorizzazione delle responsabilità sindacali e Ordinanza n. 2017-1385 del 22 settembre 2017 relativa al rafforzamento della contrattazione collettiva, ratificate dalla legge n. 2018-217 del 29 marzo 2018; legge che ratifica varie ordinanze emanate sulla base della legge n. 2017-1340 del 15 settembre 2017 che autorizza l'adozione, mediante ordinanze, di misure volte al rafforzamento del dialogo sociale. Ai sensi di tali testi, il Codice del lavoro dispone ora, all'art. L. 2253-3, che «nelle materie diverse da quelle menzionate negli articoli L. 2253-1, materie cosiddette del "blocco 1", tra cui rientrano "i salari minimi gerarchici", e L. 2253-2 (materie cosiddette del "blocco 2" suscettibili di essere "bloccate" dal settore), le disposizioni del contratto aziendale stipulato prima o dopo la data di entrata in vigore del contratto di categoria o dell'accordo che copre un ambito territoriale o professionale più ampio prevalgono su quelle aventi lo stesso oggetto previste dal contratto di categoria o dall'accordo che copre un ambito territoriale o professionale più ampio. In assenza di un accordo aziendale, si applica il contratto di categoria o l'accordo che copre un ambito territoriale o professionale più ampio».

dall'altro, ad opera di una o più organizzazioni sindacali rappresentative dei lavoratori (26) che abbiano ottenuto più del 50% dei voti espressi a favore delle organizzazioni rappresentative al primo turno delle ultime elezioni dei componenti del comitato sociale ed economico. Se l'accordo è stato firmato sia dal datore di lavoro sia da organizzazioni sindacali rappresentative che hanno ottenuto più del 30% dei voti espressi a favore delle organizzazioni rappresentative, può essere convalidato tramite referendum ed entrerà in vigore se approvato dai lavoratori a maggioranza dei voti espressi dai lavoratori (27). Affinché un'organizzazione sindacale sia rappresentativa all'interno dell'azienda, deve rispettare una serie di criteri fondamentali (28) e aver ottenuto almeno il 10% dei voti espressi alle elezioni del comitato sociale ed economico.

Nel settore (29), è necessario che il contratto collettivo sia stato firmato da una o più organizzazioni dei datori di lavoro, e da una o più organizzazioni sindacali rappresentative che abbiano ottenuto almeno il 30% dei voti espressi a favore di organizzazioni riconosciute come rappresentative nel settore, e che non vi sia stata opposizione da parte di una o più organizzazioni sindacali dei lavoratori rappresentative che abbiano ottenuto la maggioranza dei voti espressi a favore delle stesse organizzazioni in quelle stesse elezioni. Per essere rappresentativa a livello di settore, un'organizzazione sindacale dei lavoratori deve aver ottenuto l'8% dei voti espressi, fermo restando che tale percentuale risulti dall'aggregazione dei risultati ottenuti dallo stesso sindacato nelle imprese del settore.

Infine, a livello interprofessionale (30), la validità di un accordo è subordinata alla sua firma da parte di una o più organizzazioni dei datori di lavoro e di una o più organizzazioni sindacali dei lavoratori rappresentative che abbiano ottenuto almeno il 30% dei voti espressi a favore delle organizzazioni riconosciute come rappresentative a tale livello, indipendentemente dal nu-

(26) Nelle imprese prive di organizzazioni sindacali rappresentative, è possibile negoziare accordi con i rappresentanti eletti del personale; in tal caso, un dipendente eletto, anche se non incaricato da un'organizzazione sindacale, può valutare la possibilità che il datore di lavoro presenti una proposta di accordo da sottoporre a referendum. Queste possibilità derogatorie dipendono dalle dimensioni dell'azienda: Codice del lavoro, artt. da L. 2232-21 a L. 2232-29-2.

(27) Codice del lavoro, art. L. 2232-12; nelle imprese prive di delegati sindacali, esistono altre modalità per negoziare accordi collettivi (Codice del lavoro, artt. da L. 2232-21 a L. 2232-29-2).

(28) Si vd. nota 23.

(29) Codice del lavoro, art. L. 2232-6.

(30) Codice del lavoro, art. L. 2232-2.

mero dei votanti, e all'assenza di opposizione da parte di una o più organizzazioni sindacali dei lavoratori rappresentative che abbiano ottenuto la maggioranza dei voti espressi a favore delle stesse organizzazioni in quelle stesse elezioni. Per essere rappresentativa a livello nazionale e interprofessionale, un'organizzazione sindacale dei lavoratori deve aver ottenuto l'8% dei voti espressi (31).

Da tutte queste modifiche legislative risulta che, ai sensi degli artt. da L. 2251-1 a L. 2253-4 del Codice del lavoro, il contratto aziendale può prevedere disposizioni meno favorevoli rispetto al contratto di categoria, poiché l'art. L. 2253-1 dello stesso codice stabilisce ormai che i contratti aziendali prevalgono sui contratti di categoria a condizione di garantire «garanzie almeno equivalenti».

Per quanto riguarda la retribuzione, è necessario contestualizzare l'intero dispositivo alla luce dei meccanismi giuridici relativi al salario minimo interprofessionale (Smic). Pertanto, per verificare se il salario minimo interprofessionale (Smic) è stato raggiunto, occorre valutare l'orario di lavoro, poiché lo Smic è innanzitutto una retribuzione oraria, ed escludere dalla retribuzione i premi che non costituiscono la contropartita del lavoro, quali essenzialmente i premi di presenza, di risultato e di anzianità. Al contrario, i premi che costituiscono la contropartita del lavoro vengono conteggiati ai fini dello Smic, come i premi di rendimento. Tuttavia, le somme che hanno carattere indennitario (ad esempio, le indennità di licenziamento) non costituiscono salario. Le somme che non costituiscono salario vengono versate "in aggiunta" al salario minimo.

Sono i contratti collettivi di categoria a fissare il salario minimo convenzionale. Inoltre, i contratti collettivi suscettibili di estensione devono obbligatoriamente fissare il salario minimo nazionale di categoria. Tuttavia, tale salario è ancora una volta legato all'orario di lavoro e raramente corrisponde alle retribuzioni effettive praticate nell'azienda, che derivano dall'accordo aziendale. Sebbene, per quanto riguarda i salari minimi in base all'inquadramento professionale, l'art. L. 2253-3 del Codice del lavoro impedisca in linea di principio che gli accordi aziendali siano meno favorevoli dei contratti collettivi di categoria, nella pratica ciò consente all'accordo aziendale di determinare il salario base nonché le integrazioni che possono essere prese in considerazione per raggiungere tale salario minimo.

(31) L'ultima indagine sulla rappresentatività (aprile 2025) precisa che le confederazioni sono rappresentative (nel settore privato) come segue: Cfdt 26,58%, Cgt 22,21%, Cgt-Fo 14,91%, Cfe-Cgc 12,95% (risultato valutato esclusivamente nei collegi dei quadri e assimilati) e Cftc 9,58%.

La retribuzione (in senso lato) è un elemento contrattuale e il contratto di lavoro può sempre derogare alle norme convenzionali purché ciò avvenga a favore del lavoratore. Tale libertà contrattuale è quindi limitata sia dal salario minimo interprofessionale (Smic) e dai minimi convenzionali, sia dall'applicazione del principio «a parità di lavoro, parità di retribuzione» (32).

C) Salario/i e retribuzione/i

Il salario è innanzitutto la contropartita del lavoro svolto dal dipendente, ma deve essere considerato nel contesto più ampio della retribuzione, che è molto più estesa e complessa. Del resto, il Codice del lavoro, in materia di parità retributiva tra uomini e donne, include il salario nella retribuzione (33).

La retribuzione ha infatti un significato più globale: è legata al rapporto di lavoro e tiene conto dei benefici accessori (ad esempio, premi e indennità varie). I premi sono numerosi: premi di anzianità, di assiduità, di produttività e di raggiungimento degli obiettivi, di reperibilità, di lavoro in condizioni insalubri, di nascita, di matrimonio o anche di cessazione del rapporto di lavoro, ecc.

Il salario comprende quindi le somme versate al dipendente in cambio o in occasione del suo lavoro nell'ambito dell'azienda. Il salario ha diverse funzioni "tecniche". Consente, ad esempio, di calcolare l'importo della retribuzione per le ore di straordinario, l'indennità di ferie pagate, di licenziamento, ecc.

Anche il regime dei salari è multiforme. Pertanto, un determinato premio che ha indubbiamente la natura giuridica di salario non sarà necessariamente preso in considerazione per valutare se il dipendente percepisca il salario minimo interprofessionale (Smic), né rientrerà nella base di calcolo dell'indennità di ferie pagate.

Si distingue solitamente tra salario base, che costituisce il nucleo centrale della retribuzione, e accessori o integrazioni salariali (premi, gratifiche e maggiorazioni varie). Il salario base funge in genere da riferimento per il calcolo di premi e maggiorazioni varie, nonché per gli aumenti salariali, generali o

(32) Soc. 29.10.1996, 92-43.680: «la norma sulla parità retributiva tra uomini e donne era un'applicazione della norma più generale "a parità di lavoro, parità di retribuzione" enunciata nel Codice del lavoro; ne consegue che il datore di lavoro è tenuto a garantire la parità retributiva tra tutti i dipendenti di entrambi i sessi, purché i dipendenti in questione si trovino in una situazione identica».

(33) Codice del Lavoro, art. L. 3221-3: «Costituisce retribuzione ai sensi del presente capitolo lo stipendio o la retribuzione base o minima e tutti gli altri benefici e accessori […] corrisposti dal datore di lavoro al lavoratore in ragione del suo impiego».

individuali, mentre i premi e le indennità sono soggetti, a seconda della loro finalità, a condizioni specifiche per l'acquisizione del diritto e alle modalità di erogazione (anzianità di servizio, assiduità, produttività, ecc.).

Il salario può essere orario (è così, del resto, che viene determinato il salario minimo interprofessionale, Smic), anche se la legge talvolta fa riferimento allo Smic mensile (si tratta di un concetto che si ritrova nel diritto della previdenza sociale), così come può essere fissato, sebbene più raramente, su altre basi (base forfettaria, mance, provvigioni, a cottimo, ecc.). In ogni caso, anche in queste ipotesi, il lavoratore deve percepire almeno il salario minimo interprofessionale (Smic) (o il minimo contrattuale, se superiore), calcolato in base al proprio orario di lavoro (34).

Ma, proprio come nella legislazione, non esiste un concetto globale di salario nemmeno nel diritto della contrattazione collettiva. Si trova così il salario minimo contrattuale, sulla base del quale vengono calcolati alcuni benefici contrattuali, il salario assegnato in funzione del coefficiente d'inquadramento, nonché una grande varietà di premi.

Dal 1982 la legge impone di negoziare sui salari effettivi, senza tuttavia definire tale concetto. Secondo la circolare DRT n. 8 del 5 maggio 1983, si fa riferimento ai salari lordi per categoria professionale (compresi i premi e i benefici in natura), ove questi derivino dall'applicazione di un accordo o di un contratto collettivo. La contrattazione sui salari effettivi non riguarda le decisioni individuali in materia di retribuzione.

I cd. "benefici in natura" possono, inoltre, essere previsti dal contratto di lavoro, così come dall'accordo collettivo. Possono anche essere concessi a seguito di una decisione unilaterale del datore di lavoro. Assumono forme diverse (fornitura di alloggio, vitto, vettura, materiale informatico, telefono, ecc.). Tali benefici sono considerati elementi salariali soggetti a contributi sociali e imposte, a titolo di redditi da lavoro dipendente.

Il valore di tali benefici in natura viene preso in considerazione per verificare che le disposizioni relative al salario minimo previsto dalla legge o fissato contrattualmente siano effettivamente rispettate.

In alcuni casi, tuttavia, la legge esclude espressamente, in tutto o in parte, tali benefici. Si possono citare due esempi.

Il primo riguarda la copertura parziale da parte del datore di lavoro (imposta dalla legge) del costo degli abbonamenti sottoscritti dai propri dipen-

(34) Ad esempio, in materia di mance, la giurisprudenza precedente ritiene che il datore di lavoro non possa effettuare alcuna trattenuta sull'ammontare delle mance, in particolare sulle somme il cui versamento gli spetta per legge o in base al contratto collettivo: Soc. 26.1.1972, n. 70.40325.

denti per gli spostamenti tra la loro residenza abituale e il luogo di lavoro effettuati mediante mezzi di trasporto pubblico o servizi pubblici di noleggio biciclette (35). Il beneficio derivante dalla copertura obbligatoria da parte del datore di lavoro del costo degli abbonamenti sottoscritti dai dipendenti è esente dall'imposta sul reddito entro il limite della copertura obbligatoria a carico del datore di lavoro (pari al 50% del costo degli abbonamenti). L'importo coperto è inoltre escluso dalla base di calcolo dei contributi sociali.

Il secondo esempio riguarda gli aiuti concessi dal datore di lavoro o dal comitato sociale ed economico per finanziare attività di assistenza alla persona e di custodia dei bambini al di fuori dell'abitazione del dipendente. Tali aiuti sono esenti da contributi previdenziali, contributi sociali e imposta sul reddito entro il limite di un massimale annuale per beneficiario fissato a 2.540 euro al 1° gennaio 2025, cumulabile per due persone della stessa azienda appartenenti allo stesso nucleo familiare.

Più recentemente, un decreto del 31 gennaio 2023 che stabilisce le diciture, l'ordine e il raggruppamento delle informazioni riportate sulla busta paga di cui all'art. R. 3243-2 del Codice del lavoro, ha creato, a fini di semplificazione, il concetto di «stipendio netto sociale», che corrisponde ai redditi che i beneficiari di redditi sostitutivi o di qualsiasi tipo di prestazione devono dichiarare per ottenere tali prestazioni. L'«importo netto sociale», che figura quindi sulla busta paga, è costituito dall'insieme delle somme lorde corrispondenti alle retribuzioni e ai redditi sostitutivi versati dai datori di lavoro ai propri dipendenti (stipendi, premi, retribuzione per le ore di straordinario, benefici in natura, indennità di fine rapporto, ecc.), al netto dei contributi sociali ad essi applicabili.

Va precisato che in Francia i prelievi sociali non vengono più effettuati esclusivamente tramite i contributi sociali. I contributi sociali, come il Contributo sociale generalizzato (Csg) o il *forfait* sociale – che dal punto di vista giuridico nel diritto interno sono considerati contributi e imposte di natura fiscale – rappresentano oggi quasi la metà delle entrate della previdenza sociale. A ciò si aggiungono i contributi versati ai regimi di protezione obbligatori, che tuttavia non rientrano nella previdenza sociale. Si tratta essenzialmente del regime di indennità di disoccupazione e delle pensioni complementari obbligatorie.

I contributi previdenziali e quelli dei regimi obbligatori si basano sulla stessa base imponibile, ovvero la «retribuzione». Questa terminologia, ampiamente utilizzata nel diritto della protezione sociale, testimonia la concezione onnicomprensiva della base imponibile dei prelievi.

(35) Codice del lavoro, artt. da L. 3261-1 a L. 3261-4.

Sono inclusi il salario base e tutti i benefici in denaro (premi di qualsiasi natura) e in natura, corrisposti al lavoratore in ragione della sua appartenenza all'azienda.

A titolo esemplificativo, oltre al salario base, sono incluse nella retribuzione soggetta a contribuzione le somme dovute a titolo di retribuzione per le ore di lavoro straordinario, la tredicesima mensilità, le indennità di ferie, di nascita, di produttività, di assiduità, di anzianità, le indennità di residenza, le indennità di trasporto tra il domicilio e il luogo di lavoro, ecc.

Anche i benefici in natura (fornitura di un'auto aziendale, di un alloggio, di un posto auto, fornitura di pasti, partecipazione del datore di lavoro a spese quali quelle sostenute per l'assistenza all'infanzia) sono tutti integrati nella base contributiva. Anche i benefici concessi a titolo di attività sociali dal comitato sociale ed economico sono, in linea di principio, soggetti a contributi.

Ne sono escluse solo alcune somme, espressamente indicate dalla legge (36), quali i rimborsi delle spese professionali o le somme erogate a titolo di partecipazione agli utili o dell'incentivazione, che sono le più frequenti. A determinate condizioni, anche le indennità di risoluzione del contratto di lavoro (37) possono essere soggette a contributi. In ogni caso, esse sono soggette ai contributi di natura fiscale sopra menzionati.

Alla luce di tutti questi elementi, occorre ora valutare il potenziale im-

(36) Codice della Sicurezza Sociale, art. L. 242-1: «I.- I contributi previdenziali dovuti a titolo dell'iscrizione al regime generale delle persone di cui agli articoli L. 311-2 e L. 311-3 sono calcolati sui redditi da lavoro così come vengono considerati ai fini della determinazione della base imponibile definita all'art. L. 136-1-1. Esse sono dovute per i periodi in relazione ai quali tali redditi sono attribuiti.

II.-In deroga al punto I, sono esclusi dalla base contributiva della previdenza sociale:

1° Le somme corrisposte al lavoratore a titolo della partecipazione agli utili prevista dall'articolo L. 3312-4 del Codice del lavoro;

2° Le somme distribuite a titolo della riserva speciale di partecipazione conformemente alle disposizioni dell'articolo L. 3324-5 dello stesso codice;

3° Le somme versate dal datore di lavoro a un piano di risparmio ai sensi dell'articolo L. 3332-11 dello stesso codice e dell'articolo L. 224-21 del codice monetario e finanziario […]».

Codice della Sicurezza Sociale, art. L. 136-1-1: «[…] Non costituiscono reddito da lavoro i rimborsi effettuati a titolo di spese professionali corrispondenti, alle condizioni e nei limiti fissati con decreto dei ministri incaricati della sicurezza sociale e del bilancio, a oneri di carattere speciale inerenti alla funzione o all'impiego dei lavoratori dipendenti o assimilati che questi sostengono nell'esercizio delle loro mansioni. […]».

(37) In linea di principio, le indennità corrisposte in occasione della risoluzione del contratto di lavoro sono esenti dai contributi sociali entro il limite di 2 volte il massimale annuale di previdenza sociale (Pass) (pari a 94.200 euro per l'anno 2025).

patto della Direttiva sul diritto francese. In altre parole: in Francia disponiamo di salari minimi adeguati?

2. — *La Direttiva Ue n. 2022/2041/Ue relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea e il diritto francese* — La Direttiva n. 2022/2041/Ue (38) mira a garantire un salario minimo adeguato, in particolare ai lavoratori più esposti a retribuzioni basse e alla povertà (39). I salari minimi legali adeguati sono quelli che hanno come «obiettivo quello di garantire condizioni di vita e di lavoro dignitose». Sebbene il diritto francese sembri *a prima vista* conforme alla Direttiva, è comunque possibile verificarne l'impatto, da un lato sui salari e, dall'altro, sulla contrattazione collettiva.

A) Impatto sui salari

La lotta contro la povertà lavorativa, uno degli obiettivi della Direttiva, passa attraverso le modalità di determinazione dei salari minimi adeguati, poiché lo Stato deve garantire l'accesso ai salari minimi legali (40).

(38) Per un'analisi della Direttiva, cfr. M. Schmitt, *La directive sur les salaires minimaux adéquats, ou la nouvelle politique sociale de l'Union européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2023, 233; B. Delmas, *L'incidence de la directive (UE) 2022/2041 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne sur le droit français*, in *Revue de droit du travail*, 2023, 58.

(39) Direttiva n. 2022/2041/Ue.

§ 9 del Preambolo: La povertà lavorativa nell'Unione è aumentata nell'ultimo decennio e il numero di lavoratori poveri è in crescita. In periodi di recessione economica, il ruolo dei salari minimi adeguati nella tutela dei lavoratori a basso reddito è particolarmente importante, dato che tali lavoratori sono più vulnerabili alle conseguenze di una tale recessione, […].

§ 10 del Preambolo: Le donne, i giovani lavoratori, i lavoratori migranti, i genitori single, i lavoratori poco qualificati, le persone con disabilità e, in particolare, le persone vittime di forme multiple di discriminazione continuano ad essere più esposti al rischio di percepire un salario minimo o un salario basso rispetto ad altri gruppi. Tenuto conto della sovrarappresentazione delle donne nei lavori a bassa retribuzione, migliorare l'adeguatezza dei salari minimi contribuisce alla parità tra donne e uomini, alla riduzione del divario retributivo e pensionistico tra donne e uomini, all'uscita delle donne e delle loro famiglie dalla povertà, nonché a una crescita economica sostenibile nell'Unione.

(40) Direttiva n. 2022/2041/Ue, art. 8:

Gli Stati membri adottano, con la partecipazione delle parti sociali, le seguenti misure per migliorare l'effettivo accesso dei lavoratori alla tutela offerta dai salari minimi legali, anche, se del caso, per rafforzarne l'applicazione:

a) prevedono controlli e ispezioni sul campo efficaci, proporzionati e non discriminatori, effettuati dagli ispettorati del lavoro o dagli organismi incaricati dell'applicazione dei salari minimi legali;

b) rafforzano le capacità delle autorità incaricate dell'applicazione, in particolare attraverso la formazione e l'orientamento, al fine di individuare e perseguire in modo proattivo i datori di lavoro che non rispettano le norme.

L'abrogazione del par. 2 dell'art. 5 della Direttiva, che stabiliva i quattro criteri (41) da prendere obbligatoriamente in considerazione nella procedura di fissazione dei salari minimi adeguati, non impedisce di precisare il meccanismo di determinazione dell'evoluzione del salario minimo in Francia.

Se inizialmente lo Smig era indicizzato esclusivamente ai prezzi e cresceva più lentamente della media salariale a causa dell'aumento della produttività, poiché per la sua evoluzione teneva conto solo del livello dell'inflazione, la modifica del 1970 è consistita nell'integrare il salario medio nel calcolo. A seguito degli accordi di Grenelle del 1968 (42) e della successiva introduzione dello Smic, l'andamento dei salari, in particolare del salario medio, è stato preso in considerazione per determinare l'importo e l'andamento dello Smic.

Lo Smic aumenta nel modo seguente: sulla base dell'inflazione dell'indice dei prezzi al consumo registrata l'anno precedente per le «famiglie urbane il cui capofamiglia è operaio o impiegato», «escluso il tabacco», più il 50% dell'aumento del potere d'acquisto della retribuzione oraria di base degli operai. Il Governo ha inoltre la possibilità di concedere «maggiorazioni» (43). Inoltre, se l'inflazione registrata tra il 1° gennaio e l'ultimo mese noto supera il 2%, lo Smic viene automaticamente rivalutato il mese successivo in base alla percentuale di tale inflazione.

Salario minimo interprofessionale di crescita (Smic) in Francia, esclusa Mayotte

Anno	*SMIC orario lordo (in euro)*	*SMIC mensile lordo per 151,67 ore di lavoro (in euro)*	*Data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale*	*Data di entrata in vigore*
2024	11,88	1.801,80	24/10/2024	01/11/2024
2024	11,65	1.766,92	21/12/2023	01/01/2024
2023	11,52	1.747,20	27/04/2023	01/05/2023
2023	11,27	1.709,28	23/12/2022	01/01/2023
2022	11,07	1.678,95	29/07/2022	01/08/2022
2022	10,85	1.645,58	19/04/2022	01/05/2022
2022	10,57	1 603,12	22/12/2021	01/01/2022
2021	10,48	1.589,47	30/09/2021	01/10/2021
2021	10,25	1.554,58	17/12/2020	01/01/2021
2020	10,15	1.539,42	19/12/2019	01/01/2020
2019	10,03	1.521,22	20/12/2018	01/01/2019
2018	9,88	1.498,47	21/12/2017	01/01/2018

Fonte: ministero del Lavoro e dell'Occupazione.

(41) Il potere d'acquisto dei salari minimi legali, tenendo conto del costo della vita, del livello generale e della distribuzione dei salari, del tasso di crescita salariale e dei livelli e dell'andamento della produttività nazionale a lungo termine.

(42) Gli "accordi" di Grenelle furono negoziati il 25 e 26 maggio, nel pieno della crisi del maggio 1968, dai rappresentanti del governo Pompidou, dei sindacati e delle organizzazioni dei datori di lavoro (aumento del 35% del salario minimo garantito).

(43) L'ultimo "aumento" è avvenuto nel 2012. Si noti che l'adeguamento per il 2025 non è entrato in vigore il 1° gennaio 2025, ma in anticipo, il 1° novembre 2024.

Il paragrafo 4, che non è stato abrogato, precisa che*:* «gli Stati membri utilizzano valori di riferimento indicativi per orientare la loro valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi legali» e che «a tal fine, possono utilizzare valori di riferimento indicativi comunemente utilizzati a livello internazionale, quali il 60% del salario mediano lordo e il 50% del salario medio lordo, e/o valori di riferimento indicativi utilizzati a livello nazionale».

Nel 2023 (44), il salario medio di un dipendente del settore privato ammontava a 2.730 euro netti al mese in equivalente a tempo pieno.

Stipendi mensili netti medi in equivalente a tempo pieno nel 2023 nel settore privato (in euro)

Caratteristiche	*Stipendio*
Dirigenti[1]	4.570
Professioni intermedie	2.660
Impiegati	1.960
Operai	2.030
Donne	2.510
Uomini	2.900
Totale	*2.730*

1. Compresi i dirigenti d'azienda dipendenti.
Nota: nel 2023, lo stipendio netto medio, in equivalente a tempo pieno, dei lavoratori dipendenti del settore privato è pari a 2.730 euro.
Ambito: Francia esclusa Mayotte, lavoratori dipendenti del settore privato, compresi i beneficiari di contratti agevolati e di contratti di professionalizzazione; esclusi apprendisti, tirocinanti, lavoratori agricoli e lavoratori dipendenti di datori di lavoro privati.
Fonte: Insee, banca dati «Tutti i lavoratori dipendenti 2023».

Nel 2022 (45), la metà dei lavoratori dipendenti del settore privato percepisce meno di 2.090 euro netti al mese in equivalente a tempo pieno. Questo salario netto mediano è inferiore del 20% rispetto al salario medio, il che riflette una maggiore concentrazione dei salari nella parte bassa della distribuzione. Un lavoratore su dieci guadagna meno di 1.440 euro netti, mentre il salario minimo interprofessionale (Smic) mensile netto si attesta a 1.329 euro alla fine del 2022. All'estremo opposto della distribuzione, un lavoratore su dieci percepisce più di 4.160 euro; il rapporto interdecilare, che è una misura della dispersione salariale, è quindi pari a 2,9. Un lavoratore su cento guadagna più di 9.970 euro netti, ovvero circa sette volte il salario minimo.

Nel settore pubblico, lo stipendio netto mediano in equivalente a tempo pieno si attesta a 2.260 euro al mese nel 2022. La forbice salariale è com-

(44) https://www.insee.fr/fr/statistiques/7457170#tableau-figure3. Al 1° agosto 2025, i risultati stabilizzati del 2024 non sono ancora stati pubblicati.

(45) Si vd. nota 42.

plessivamente più ristretta rispetto al settore privato: il 9° decile (3.670 euro) è 2,4 volte superiore al 1° decile (1.550 euro).

Distribuzione degli stipendi mensili netti in equivalente a tempo pieno nel 2022 (in euro)

Quantile	*Settore privato*	*Pubblica amministrazione*
1° decile	1.440	1.550
1° quartile	1.660	1.830
Mediana	*2.090*	*2.260*
3° quartile	2.880	2.880
9° decile	4 160	3.670

Interpretazione: nel 2022, un dipendente su due nel settore privato percepisce uno stipendio netto mensile inferiore a 2.090 euro in equivalente a tempo pieno (mediana). Uno su quattro percepisce uno stipendio mensile superiore a 2.880 euro (3° quartile), uno su dieci uno stipendio mensile superiore a 4.160 euro (9° decile).
Ambito: Francia esclusa Mayotte, tutti i lavoratori dipendenti; esclusi apprendisti, tirocinanti, lavoratori agricoli e lavoratori alle dipendenze di privati per il settore privato; esclusi militari, apprendisti, tirocinanti e assistenti medici esterni, assistenti all'infanzia e assistenti familiari per il settore pubblico.
Fonte: Insee, banca dati «Tous salariés 2022», sistema informativo sul personale dei servizi pubblici (Siasp) 2022.

I dati forniti dall'Insee corrispondono, in linea di massima, al salario netto (ovvero al salario effettivamente percepito dai lavoratori: salario base + premi + benefici vari - contributi sociali e fiscali).

Questo salario netto mensile va distinto dal salario base mensile (Smb), che corrisponde al salario lordo prima della detrazione dei contributi sociali e prima dell'erogazione delle prestazioni sociali. Esso non comprende né i premi (ad eccezione, se del caso, del premio legato alla riduzione dell'orario di lavoro), né le ore di straordinario. Il suo importo corrisponde generalmente a quello riportato nella prima riga della busta paga di un dipendente. L'indice del salario mensile di base (Smb) dell'insieme dei lavoratori dipendenti è aumentato del 2,8% nel 2022 (46).

Per quanto riguarda la retribuzione lorda, essa corrisponde all'insieme delle somme versate per lo svolgimento di un lavoro a beneficio di terzi. È composta dal salario base, che rispetta le norme relative al salario minimo interprofessionale di crescita (Smic), e da elementi variabili che possono avere o meno carattere salariale.

A titolo indicativo e per il 2022 (47), tale retribuzione lorda era composta:

(46) https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/evolution-des-salaires-de-base-dans-le-secteur-prive-resultats-definitifs-T4-2024#.

(47) https://dares.travail-emploi.gouv.fr/dialogue-social-remunerations/remunerations.

- dal salario base per il 77,1%,

- da elementi variabili di retribuzione aventi carattere salariale per il 16,9% (premi e integrazioni – 13ª mensilità, indennità di ferie, premi di fine anno, benefici in natura, ecc. – per il 15,1%; retribuzione delle ore straordinarie e complementari rispettivamente dei dipendenti a tempo pieno e a tempo parziale per l'1,8%);

- da elementi variabili della retribuzione che non hanno carattere di stipendio per il 5,1% (retribuzione derivante dal risparmio salariale per il 4,2%; altri elementi della retribuzione che non hanno carattere salariale, quali varie indennità *una tantum* – indennità di licenziamento, di pensionamento), indennità eccezionale governativa – per l'1,7%; da indennità di cassa integrazione per lo 0,2%).

Il diritto francese sembra quindi nel complesso conforme alle disposizioni della Direttiva per quanto riguarda la determinazione dell'importo del salario minimo.

Tuttavia, un autore (48) sottolinea che alcuni lavoratori, che dovrebbero rientrare nel campo di applicazione della Direttiva, rischiano di non poterne beneficiare. Infatti, il paragrafo 11 del preambolo stabilisce che «si ha falso lavoro autonomo quando una persona, pur soddisfacendo le condizioni caratteristiche di un rapporto di lavoro, viene dichiarata come lavoratore autonomo al fine di eludere determinati obblighi giuridici o fiscali». Ebbene, la Francia è uno degli Stati che ha ostacolato maggiormente l'adozione della Direttiva "piattaforma" (49), e su sua richiesta, la formulazione consente agli Stati di limitare l'importanza dei relativi criteri: «Il rapporto contrattuale tra una piattaforma di lavoro digitale e una persona che svolge un'attività lavorativa tramite tale piattaforma è giuridicamente presunto essere un rapporto di lavoro qualora si riscontrino fatti che dimostrino l'esistenza di direzione e controllo, conformemente al diritto nazionale, ai contratti collettivi o alla prassi vigente negli Stati membri e tenuto conto della giurisprudenza della Corte di giustizia». In altre parole, è improbabile che la giurisprudenza evolva per quanto riguarda i criteri di qualificazione del contratto di lavoro (50).

(48) B. Delmas, *op. cit*.

(49) Direttiva n. 2024/2831/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel contesto del lavoro tramite piattaforma, G.U.U.E. L 2024/2831 del 11.11.2024.

(50) La prima sentenza che ha riconosciuto la qualifica di lavoratore dipendente è la sentenza *Take Eat Easy* (Soc. 28.11.2018, n. 17-20.079); successivamente, nella sentenza *Uber* (Soc. 4.3.2020, n. 19-13.316), la Sezione sociale ha approvato la riqualificazione rilevando molteplici indici di subordinazione. Per contro, nella sentenza *Le Cab*, la Sezione sociale aveva contestato alla Corte d'appello di aver riconosciuto un rapporto di subordi-

Escludendo alcuni lavoratori dal campo del rapporto di lavoro subordinato, il diritto francese su questo punto rischia di non rispettare le disposizioni della Direttiva n. 2024/2831/Ue.

È già stato sottolineato che la contrattazione salariale esiste da oltre un secolo; la Direttiva avrà un impatto su di essa?

B) Impatto sulla contrattazione salariale

L'introduzione di nuovi strumenti di misurazione da parte della Dares (51) non è certamente estranea alla Direttiva, che era in fase di negoziazione da tempo. Pertanto, l'indice dei minimi di settore (Imb) è stato elaborato nel 2019 dalla Dares per fornire una misura sintetica delle trattative sugli aumenti dei minimi convenzionali nei diversi settori di attività (52).

Per quanto riguarda la promozione da parte dello Stato delle trattative collettive finalizzate alla fissazione dei salari prevista dall'art. 4 della Direttiva, il diritto francese sembra conforme (53) agli obblighi imposti, poiché «il piano d'azione viene *effettivamente* riesaminato almeno ogni cinque

nazione senza caratterizzare nei fatti «l'esercizio di un'attività lavorativa nell'ambito di un servizio organizzato secondo condizioni determinate unilateralmente dalla società Voxtur, senza constatare che quest'ultima avesse inviato al sig. [T] direttive sulle modalità di esecuzione del lavoro, né che disponesse del potere di controllarne il rispetto e di sanzionarne l'inosservanza» (Soc. 13.4.2022, n. 20-14.870), anche se nella sentenza *TTT* (Soc. 27.11.2023, n. 20-22.465) la Corte di cassazione ha ritenuto priva di fondamento giuridico la decisione della Corte d'appello che aveva respinto la richiesta di riqualificazione in contratto di lavoro di un fattorino nei confronti dell'ex piattaforma TokTokTok.

(51) La maggior parte dei dati riportati è tratta da: *Salario minimo interprofessionale di crescita*, Relazione del gruppo di esperti, 28 novembre 2024.

(52) L'Imb globale è un indice sintetico di Laspeyres analogo a quelli utilizzati per costruire gli indici dei prezzi al consumo. Esso rappresenta l'andamento medio del salario minimo in un determinato trimestre per i lavoratori dei vari settori, attribuendo un peso tanto maggiore all'andamento di un determinato minimo quanto più esso riguarda una massa salariale «minima» significativa (definita dal prodotto tra il numero di dipendenti e il minimo contrattuale applicabile), indipendentemente dal fatto che i lavoratori siano effettivamente retribuiti al livello minimo. L'Imb tiene conto anche dei settori che non aumentano i propri salari minimi. Viene calcolato sui settori del settore privato con 5.000 o più dipendenti, esclusi i settori agricoli, i settori soggetti a statuti, i contratti aziendali e i lavoratori privi di qualsiasi copertura contrattuale o statutaria.

(53) Cfr. tuttavia B. Delmas, *op. cit.*, il quale osserva che le organizzazioni sindacali non partecipano al processo di designazione degli esperti, il che potrebbe avere come conseguenza un rafforzamento dell'obbligo imposto agli Stati membri firmatari della Convenzione n. 131 dell'Oil, come la Francia, di coinvolgere maggiormente le parti sociali nel processo di fissazione del salario minimo, in particolare per quanto riguarda la designazione degli esperti.

anni» (54). Infatti, nel diritto francese, il principio è che, in mancanza di un accordo che preveda una periodicità non superiore a quattro anni, la contrattazione salariale è annuale (55).

Inoltre, oltre il 98% dei lavoratori dipendenti è coperto da un contratto collettivo (56), una percentuale superiore alla soglia dell'80% prevista dalla Direttiva.

Infatti, i settori del lavoro dipendente coperti da un contratto collettivo di categoria nel settore privato, esclusi i settori agricoli, i settori soggetti a regime speciale e i privati datori di lavoro, contano 19,1 milioni di lavoratori al 31 dicembre 2023 (57).

Lo stipendio mensile netto medio in equivalente a tempo pieno (Eqtp) varia notevolmente da un contratto collettivo di settore all'altro. Ad esempio, nel settore degli studi di progettazione tecnica, lo stipendio netto medio in equivalente a tempo pieno è di circa 3.790 euro, mentre in quello degli alberghi, bar e ristoranti è di 2.090 euro. La composizione della forza lavoro in termini di categorie socioprofessionali spiega in gran parte queste differenze. Infatti, gli studi di progettazione tecnica contano il 68% di quadri,

(54) Codice del lavoro, art. L. 2241-1 e segg. per il settore, e L. 2242-1 e segg. per l'impresa.

(55) Si può tuttavia osservare che il decreto n. 2024-1065 del 26 novembre 2024 relativo ai valori di riferimento per la valutazione prevista dall'art. 5 della Direttiva n. 2022/2041/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea, prevede che, almeno ogni quattro anni, il ministro del Lavoro trasmetta alla Commissione nazionale per la contrattazione collettiva, l'occupazione e la formazione professionale una valutazione dell'ammontare del salario minimo di crescita effettuata in base ai seguenti valori di riferimento: *a)* il 60% della retribuzione mensile netta mediana, in equivalente a tempo pieno, dei lavoratori dipendenti; *b)* il 50% della retribuzione mensile netta media, in equivalente a tempo pieno, dei dipendenti, che può essere preso in considerazione ai fini dell'applicazione degli artt. L. 3231-10 e L. 3423-3 (in altre parole, per dare "una spinta" al salario minimo interprofessionale nel corso dell'anno).

(56) *La négociation collective en 2023: bilan & rapports* (Ed. 2024).

(57) https://dares.travail-emploi.gouv.fr/donnees/les-portraits-statistiques-de-branches-professionnelles.

I contratti collettivi di categoria che coprono il maggior numero di lavoratori sono quelli degli studi di progettazione tecnica (1.400.100 lavoratori), dei trasporti su strada (861.000), alberghi, bar e ristoranti (811.700), del commercio al dettaglio e all'ingrosso prevalentemente alimentare (754.300) e delle imprese di pulizia e servizi connessi (557.700). Questi settori professionali non sono necessariamente quelli che raggruppano il maggior numero di imprese. Infatti, nel 2023, i cinque settori professionali con il maggior numero di imprese che le applicano come contratto collettivo principale sono quelli dell'edilizia operaia con un massimo di 10 dipendenti (140.030 imprese), degli studi di progettazione tecnica (122.110), alberghi, bar e ristoranti (116.680), servizi automobilistici (70.500) e custodi e portieri di immobili (47.250).

mentre questi ultimi rappresentano solo l'8% dei dipendenti di alberghi, bar e ristoranti. Al contrario, il 65% dei dipendenti di alberghi, bar e ristoranti è costituito da impiegati, mentre questi ultimi rappresentano solo il 12% negli studi di progettazione tecnica.

Nel 2023 (58), la contrattazione salariale di settore si è svolta nel contesto di un doppio aumento del salario minimo interprofessionale (Smic). Tra i 171 settori del comparto generale con 5.000 o più dipendenti, 128 (pari al 75% dei settori monitorati) disponevano, alla fine del 2023, di un accordo con una tabella salariale integralmente conforme al salario minimo interprofessionale (Smic) rivalutato il 1° maggio 2023. Dei 43 settori per i quali la tabella risultante dall'ultimo accordo concluso presenta almeno un coefficiente inferiore al salario minimo interprofessionale (Smic), 26 sono diventati non conformi a seguito dell'adeguamento straordinario del salario minimo interprofessionale (Smic) del 1° maggio 2023. Tra i settori in situazione di non conformità, solo 17 lo erano già prima del 1° maggio 2023. Tuttavia, l'indice dei minimi di settore cresce a un ritmo inferiore rispetto al salario minimo interprofessionale (Smic); nel periodo 2009-2023, l'indice dei minimi di settore, valutato sull'intero ambito di applicazione, è aumentato di circa il 23%, contro oltre il 30% del salario minimo interprofessionale (Smic) (59).

Alla luce di tutti questi elementi, sembra che la legislazione francese sia nel complesso conforme alle disposizioni della Direttiva, anche se tale conformità non impedisce l'aumento della povertà (60).

La riduzione della povertà è l'obiettivo della Direttiva; per quanto limitato possa essere, tale obiettivo non dovrebbe essere messo in discussione. Se la Corte di Giustizia dell'Unione europea avesse seguito integralmente il parere dell'Avvocato generale, ciò avrebbe indubbiamente comportato non solo un aumento della povertà nei vari paesi dell'Unione, indebolendo il senso di appartenenza all'Ue per gran parte dei lavoratori, ma avrebbe anche costituito una messa in discussione del fondamento europeo dei diritti sociali, in senso liberale e antisindacale. L'annullamento parziale dell'art. 5 della Direttiva rappresenta quindi il male minore.

(58) *Salaire minimum interprofessionnel de croissance. Rapport du groupe d'experts*, 28 novembre 2024.

(59) *Ibidem*.

(60) Nel 2023, nella Francia metropolitana, 9,8 milioni di persone vivono al di sotto della soglia di povertà monetaria. Il tasso di povertà è quindi pari al 15,4%. La soglia di povertà è fissata convenzionalmente al 60% del tenore di vita mediano della popolazione. Corrisponde a un reddito disponibile di 1.288 euro al mese per una persona che vive da sola e di 2.705 euro per una coppia con due figli di età inferiore ai 14 anni.

L'intensità della povertà, che misura il divario relativo tra il tenore di vita mediano della popolazione povera e la soglia di povertà, è pari al 19,2% nel 2023. Si vd. https://www.insee.fr/fr/statistiques/5759045 pubblicato il 7 luglio 2025.

QUALE SALARIO MINIMO, E CHI DEVE STABILIRLO? UNA BREVE STORIA FRANCESE

di *Raphaël Dalmasso*

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Il salario minimo nel XIX secolo: il principio della libera determinazione delle parti contraenti. — 3. Dal 1905 al 1936: uscire dal quadro ristretto delle parti contraenti. — 4. Il regime di Vichy: una fissazione autoritaria dei salari. — 5. La Liberazione, ovvero il breve ritorno al 1936. — 6. La creazione dello Smig, un minimo vitale garantito. — 7. Lo Smic, un salario di crescita. — 8. Conclusione.

1. — *Premessa* — Il salario è un elemento essenziale del contratto di lavoro, che può essere concepito solo come un contratto a titolo oneroso. Di conseguenza, la sua determinazione si colloca in Francia, fin dal 1804, al centro del diritto dei rapporti di lavoro e, successivamente, del diritto del lavoro. La necessità di regolamentare la fissazione dei salari non è evidente, poiché contraria alla libertà contrattuale e all'autonomia privata. Tuttavia, la pratica di salari anormalmente bassi fin dal XIX secolo impone progressivamente di riflettere su una regolamentazione dei salari minimi.

L'esperienza francese in materia, che verrà qui ampiamente sintetizzata, è interessante almeno per due motivi.

Innanzitutto, forse più di altri ordinamenti giuridici, il diritto francese si è occupato con grande finezza (e non poche esitazioni!) della determinazione e della delimitazione del ruolo che ciascuno dei diversi attori coinvolti può o deve svolgere. Una volta ammesso che le parti – lavoratori e datori di lavoro – non possono essere le uniche a decidere l'importo del salario minimo, si pone la questione dei poteri del legislatore, del governo e delle parti sociali in senso lato. Chi deve fissare tale salario, in virtù di quale legittimità? I 150 anni di storia del diritto del lavoro francese sono istruttivi poiché sono state sperimentate tutte le soluzioni possibili, con il risultato che oggi si riconosce la predominanza del ruolo del legislatore e del governo nella fissazione e nell'adeguamento del salario minimo.

Successivamente, il diritto francese si è interrogato sul metodo di fissazione del salario minimo. Come definirlo e quantificarlo? I vari metodi utilizzati testimoniano in realtà le diverse funzioni attribuite a tale salario.

Cercheremo qui, seguendo un ordine cronologico, di illustrare le diverse scelte compiute in Francia, con i loro capovolgimenti e le loro esitazioni.

2. — *Il salario minimo nel XIX secolo: il principio della libera determinazione delle parti contraenti* — Con il Codice Napoleonico del 1804, i contratti di lavoro entrano a far parte del diritto civile, tramite gli artt. 1779 e ss. (contratti di appalto d'opera e d'industria e di prestazione di servizi). Questi contratti a titolo oneroso prevedono uno scambio tra un lavoro (l'opera o il servizio) e una contropartita economica. Tale corrispettivo era considerato come il prezzo di una merce ed era soggetto alla legge della domanda e dell'offerta, in conformità con l'individualismo liberale dominante durante la Rivoluzione francese (1). Trattandosi di contratti di adesione, il legislatore non si riteneva competente a intervenire nella determinazione del prezzo del lavoro altrui. Tali contratti costituiscono tuttavia un notevole progresso rispetto all'*Ancien Régime*, in quanto sono espressamente contratti di locazione. Il lavoratore affitta la propria forza lavoro e può rescindere il contratto in qualsiasi momento, con il divieto di contratti a tempo indeterminato. Le parti (colui che offre un lavoro e colui che offre la propria forza lavoro) sono considerate alla pari nel contratto e possono stabilirne liberamente le clausole, compresa la retribuzione.

Con le diverse rivoluzioni industriali della prima metà del XIX secolo, comincia a porsi la questione della regolamentazione del contratto di lavoro. Si verificano infatti degli eccessi, come la diffusione nel settore tessile del lavoro minorile e la totale assenza di giorni di riposo (2). Pertanto, il legislatore interviene già nel 1841 per regolamentare il contratto, ma solo per quanto riguarda l'età dei lavoratori e l'orario settimanale.

Una delle cause dei bassi salari era legata alla possibilità di subappaltare la manodopera. Un decreto del 2 marzo 1848 intendeva vietare questa pratica, proibendo il *marchandage*. Un nuovo decreto del 10 agosto 1899 completò tale divieto. Tale decreto, detto "decreto Millerand", mirava anche, e soprattutto, a proteggere il cd. "lavoro nazionale" dalla manodopera straniera. Più che una norma a tutela dei lavoratori, questo decreto mirava soprattutto a dissuadere dall'assunzione di lavoratori immigrati, in particolare italiani (3).

In sintesi, nel XIX secolo il legislatore francese era restio a qualsiasi intervento in materia di fissazione dei salari. La determinazione del prezzo del lavoro può avvenire solo tramite una negoziazione diretta tra le parti

(1) M. Borgetto, R. Lafore, *La république sociale*, Presses Universitaires de France, Paris, 2000, in particolare 19 ss.

(2) J. Donzelot, *L'Invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Fayard, Parigi, 1984.

(3) F. Andaç, *Le salaire minimum légal en France et en Turquie*, tesi di dottorato, sotto la direzione di Hélène Sinay, Università Robert Schuman, Strasburgo, 1976.

contraenti. L'assenza di contrattazione collettiva preclude ogni possibilità di negoziazione per categoria professionale o per impresa. Di conseguenza, nonostante numerose rivolte come quella dei Canuts nel 1831, quelle del 1848 e tutte quelle della fine del secolo, i salari rimangono fissati al livello più basso possibile.

3. — *Dal 1905 al 1936: uscire dal quadro ristretto delle parti contraenti* — Nel 1910, il diritto del lavoro francese fu oggetto di una prima codificazione (4). Sebbene ciò avvenisse nel rispetto del diritto vigente, conferì alla disciplina un'autonomia maggiore rispetto al diritto civile. Da quel momento si ripropose, in modo più incisivo, la questione della regolamentazione delle retribuzioni.

La legge del 10 luglio 1915 rappresenta a questo titolo il primo vero intervento del legislatore nella fissazione dei salari. Tale legge prevedeva la fissazione di un salario minimo per le lavoratrici a domicilio dell'industria dell'abbigliamento. Queste lavoratrici, spesso isolate e non sindacalizzate, si trovavano infatti in una posizione di particolare debolezza nei confronti dei loro committenti. L'idea era quella di garantire a queste lavoratrici un salario almeno equivalente a quello delle operaie di fabbrica. Con questa legge, il tabù della fissazione dei salari da parte del legislatore viene meno: d'ora in poi, la fissazione di un salario minimo può rientrare nella competenza della legge. In pratica, il legislatore delegava tale fissazione a comitati composti da rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro. Questi comitati avevano il compito di accertare i salari effettivamente praticati nell'industria tessile, al fine di applicare a queste lavoratrici gli stessi salari. Questa legge, che riguardava solo un numero esiguo di lavoratori, era quindi innovativa sotto due aspetti: il legislatore poteva ritenersi competente a intervenire in materia di salario minimo e, con questo meccanismo di ricorso a un comitato *ad hoc*, anticipava lo sviluppo della contrattazione collettiva di settore e aziendale sui salari.

Questa piccola rivoluzione si concretizzerà tuttavia solo a partire dal 1936 (5). Infatti, la legge emanata dal Fronte Popolare il 24 giugno 1936 istituisce il contratto collettivo di categoria. Per la prima volta, il legislatore delega espressamente alle parti sociali un potere normativo, per settore professionale (cioè per categoria lavorativa). Questa legge riscuote un successo immediato: tra il 1936 e il 1938 vengono firmati quasi 5.000 accordi di settore, e molti di essi non esitano a regolamentare al loro interno la questione dei

(4) A. Jeammaud, *La codification en droit du travail*, in *Droits*, 1998, 161.

(5) P. Laroque, *Les rapports entre patrons et ouvriers*, Ed. Aubier, Paris, 1937.

salari minimi per professione (6). Tali accordi vengono infatti il più delle volte estesi a tutte le imprese della professione e sono soggetti al principio di favore, ovvero nessuna altra norma può derogare ad essi in senso sfavorevole ai lavoratori. Nella Francia del periodo tra le due guerre, in cui la concorrenza era ancora essenzialmente definita a livello nazionale, questi accordi collettivi avevano quindi un ruolo non trascurabile nella lotta contro il *dumping* sociale.

Alla vigilia della Seconda guerra mondiale, si assiste quindi a una sorta di svolta: sebbene il legislatore possa essere competente a fissare i salari, preferisce delegare la determinazione dei salari minimi alle parti sociali attraverso la contrattazione collettiva di settore. Questa ripartizione dei ruoli avrà fine prematuramente con il regime di Vichy.

4. — *Il regime di Vichy: una fissazione autoritaria dei salari* — Già nel 1938, il legislatore riprende il controllo in materia di fissazione dei salari. La legge dell'11 luglio 1938 relativa all'organizzazione della nazione in tempo di guerra prevede, all'art. 54, una «stabilizzazione» dei salari. Tale stabilizzazione viene confermata dai decreti del 10 novembre 1939 e del 1°giugno 1940, che fissano come salari di riferimento quelli del 1°settembre 1939. L'idea era quella di proteggere le imprese bloccando i salari, anche in caso di inflazione.

Nello stesso periodo, vengono soppressi sia i sindacati dei lavoratori che quelli dei datori di lavoro, in attesa della creazione di un diritto del lavoro corporativista ispirato al diritto italiano; un diritto corporativista che non verrà mai realmente attuato. Di conseguenza, l'intero diritto contrattuale risalente al 1936 viene rimesso in discussione, con una ripresa autoritaria della fissazione dei salari (7).

Tale situazione era tuttavia tale da giustificare forti movimenti sociali, nonostante il divieto del diritto di sciopero. Così, una legge del 23 maggio 1941 procedette a un aumento automatico e generale di tutti i salari, con effetto dal 1°giugno 1941. Tale aumento non era tuttavia uguale in tutti i territori, con una soglia più elevata nelle grandi città.

Questo sistema di aumento legale dei salari era tuttavia difficilmente sostenibile, soprattutto in tempo di guerra con un funzionamento compromesso del Parlamento. Pertanto, un decreto del 23 giugno 1941 delegava ai

(6) P. Concialdi, *Le salaire minimum en France: historique et débats*, in *Revue de l'Ires*, 2020, 145-177.

(7) M. Margairaz, D. Tartakowsky, *Le syndicalisme dans la France occupée*, Pur, Rennes, 2008.

Prefetti regionali il potere di aumentare i salari «in caso di salari anormalmente bassi». Tra il giugno 1941 e tutto il 1942, alcuni prefetti hanno potuto avvalersi di tali prerogative.

Nel 1943, con il protrarsi della guerra, il regime di Vichy decise di riprendere il controllo sulla fissazione dei salari, abrogando quindi il decreto che conferiva tale potere ai Prefetti. Il decreto del 19 giugno 1943 stabiliva così che d'ora in avanti i salari potessero essere fissati solo tramite decreti ministeriali. Il principio di tenere conto delle peculiarità regionali viene tuttavia mantenuto, con possibili modulazioni dei salari in funzione delle zone di residenza, ma anche delle qualifiche dei lavoratori. Questi decreti fissano così, per categorie di lavoratori e di regioni, un salario orario minimo e un salario orario medio massimo. Alcuni decreti saranno emanati tra il giugno 1943 e l'aprile 1944.

Con il regime di Vichy, la delega del potere di fissazione dei salari alle parti sociali viene quindi bruscamente e autoritariamente soppressa. Questo regime oscilla tuttavia tra una fissazione centralizzata e una fissazione delegata ai Prefetti. La gestione dei salari appare così piuttosto caotica e poco organizzata. È interessante notare che, attraverso questi decreti, il regime di Vichy ha voluto fissare non solo un salario minimo, ma anche un salario massimo per categorie di lavoratori.

La Francia del collaborazionismo non è tuttavia mai riuscita a costruire un diritto del lavoro corporativista, con corporazioni che avrebbero potuto, come in Italia, assumere almeno in parte il ruolo dei sindacati. Il diritto francese si riduceva quindi a una fissazione piuttosto autoritaria e improvvisata dei salari, senza una reale riflessione sul ruolo esatto che lo Stato avrebbe dovuto svolgere.

5. — *La Liberazione, ovvero il breve ritorno al 1936* — Alla Liberazione, il governo provvisorio del generale de Gaulle, costituito in particolare da comunisti, decise di procedere rapidamente a un aumento generale dei salari. Le ordinanze del 24 agosto e del 14 settembre 1944 e il decreto del 24 agosto 1944 delegavano provvisoriamente ai commissari regionali il potere di aumentare i salari per tutti gli operai, indipendentemente dalla loro qualifica. Tale aumento fu ben presto considerato insufficiente a causa delle forti tensioni inflazionistiche, dovute in particolare alle difficoltà di approvvigionamento di combustibile.

Di conseguenza, vari decreti del 1945 e del 1946, detti "di riordino salariale", tentarono di rivalutare i salari, in particolare le retribuzioni dei lavoratori più qualificati, che avevano subito una forte perdita di potere d'acquisto. Ogni volta, tali rivalutazioni furono rapidamente erose dall'inflazione.

Tuttavia, la Liberazione coincide anche con il ritorno in auge dei sindacati e della contrattazione collettiva, che già dal 1946 acquisiscono una dimensione costituzionale (8). Si tornano a negoziare contratti collettivi di categoria, che includono al loro interno anche la dimensione salariale. Si potrebbe quindi pensare che, come nel 1936, d'ora in avanti le retribuzioni minime verranno fissate esclusivamente attraverso questo canale. Tuttavia, il diritto francese non prenderà questa direzione.

Nel 1950, l'inflazione supera per la prima volta dalla fine della guerra il 10% su base annua. La contrattazione collettiva di settore, derivante dalle leggi del Fronte Popolare, a causa della sua lentezza, si rivela incapace di compensare in tempo reale le perdite di potere d'acquisto dei lavoratori, e nemmeno la soluzione dei decreti che fissano i salari sembra soddisfacente, poiché ricorda troppo il regime di Vichy. Da quel momento in poi, si inizierà a riflettere su altri modi per definire e regolamentare un salario minimo.

6. — *La creazione dello Smig, un minimo vitale garantito* — La legge dell'11 febbraio 1950 creerà un nuovo equilibrio tra il ruolo dello Stato e quello delle parti sociali nella fissazione del salario minimo.

Questa legge riguarda innanzitutto il diritto dei contratti collettivi. Essa ribadisce, come nel 1936, la libertà di contrattazione salariale tra datori di lavoro e lavoratori. Si vede quindi che lo Stato intende nuovamente delegare il più possibile il potere di contrattazione salariale ai sindacati, sia a livello di settore, sia, in via eccezionale e rarissima all'epoca, a livello aziendale.

Tuttavia, questa legge non rappresenta in realtà un ritorno al 1936. Infatti, prevede l'istituzione, per tutti i lavoratori, di un «salario minimo nazionale interprofessionale garantito», che verrà presto denominato Smig.

Il legislatore non si ritiene competente a fissare autonomamente tale salario. Istituisce quindi una commissione *ad hoc*, la Commissione superiore dei contratti collettivi (Cscc), che riunisce rappresentanti dei datori di lavoro, dei sindacati dei lavoratori e membri dell'*Unione Nazionale delle Associazioni Familiari*, affinché tale commissione determini l'importo di questo salario minimo. La legge prevede tuttavia che, in caso di stallo, il governo possa fissare tale Smig con decreto.

La commissione inizia a riunirsi non appena la legge viene promulgata, ma le deliberazioni sono conflittuali. Infatti, per i datori di lavoro (e in particolare per il loro principale sindacato, la Cnpf), questo Smig deve corrispondere al salario base più basso possibile per vivere. Intende quindi

(8) J. Rivero, G. Vedel, *Les principes économiques et sociaux de la Constitution: le Préambule*, in *Droit social*, 1947.

fissarlo al minimo vitale e cerca, ad esempio, di determinare il numero minimo sufficiente di calorie che un operaio deve assumere quotidianamente per vivere e lavorare. Allo stesso modo, vengono presi in considerazione i prezzi più bassi possibili per l'alloggio e l'abbigliamento. Per quanto riguarda l'alimentazione, i verbali di queste riunioni, pubblicati solo negli anni '80 (9), mostrano ad esempio che il Cnpf voleva fissare il fabbisogno calorico minimo per lavoratore a 2400 calorie... Le discussioni sul bilancio familiare per l'alloggio e l'abbigliamento seguivano lo stesso schema.

Questo Smig, così come considerato dal legislatore e dalla Commissione superiore dei contratti collettivi, appare quindi come un minimo realmente vitale. In questo senso, costituisce più che altro un salario di sopravvivenza per il lavoratore e la sua famiglia.

La commissione *ad hoc* non giunge infine a un risultato e si rivela incapace di proporre un salario al governo. Da quel momento, avvalendosi comunque dei suoi lavori, il governo fisserà unilateralmente uno Smig, mantenendo come principio che esso debba essere minimo. Stabilisce così che un lavoratore abbia bisogno solo di 2897 calorie al giorno per vivere e lavorare. Per quanto riguarda l'alloggio, si applica anche per esso la regola dell'importo minimo. Poiché la situazione finanziaria degli operai non era la stessa a seconda delle regioni o delle città, questo Smig era quindi variabile, in particolare a causa della differenza nel calcolo del minimo vitale per l'alloggio: nel 1950 in Francia non esisteva quindi un unico Smig, ma una moltitudine di valori, determinati principalmente in base al costo dell'alloggio. Il salario minimo possibile è stato così fissato a 78 franchi l'ora, ovvero 15.650 franchi al mese per 45 ore di lavoro settimanali. Erano previste maggiorazioni per zona geografica per tenere conto del costo reale dell'alloggio, con una differenza del 20% tra lo Smig più basso e quello più alto, nella regione parigina.

La legge iniziale non prevedeva alcuna indicizzazione. Tuttavia, nella Francia dei primi anni '50, l'inflazione era molto difficile da tenere sotto controllo, costringendo il Governo a reagire. In un primo momento, alcuni decreti innalzarono in modo autoritario la soglia del salario minimo garantito. Ma questa soluzione non appariva né praticabile né auspicata da nessuna delle parti in causa. Di conseguenza, la legge del 18 luglio 1952 istituì una scala mobile dei salari, basata sull'indice di inflazione dell'Insee (Istituto nazionale di statistica francese). L'aumento dello Smig diventava così automatico non appena l'inflazione superava una certa soglia (5%, poi 2% a partire dal 1953).

(9) H. Weber, *Le Parti des patrons: le CNPF, 1946-1986*, Éditions du Seuil, Parigi, 1986.

Lo Smig, salario di sussistenza, riguardava fortunatamente solo una minoranza di lavoratori, dell'ordine del 15%. Questa legislazione rappresentava indubbiamente un progresso sociale: non solo ha consentito a numerosi lavoratori di ottenere aumenti e di guadagnare un minimo vitale, ma ha anche permesso loro di avere garanzie di mantenimento del tenore di vita di fronte all'inflazione.

Per quanto riguarda le modalità di definizione dello Smig, l'obiettivo originario era la condivisione dei poteri: il legislatore intendeva delegare tale potere a una commissione speciale. Il fallimento di tale commissione ha indotto il Governo a riprendere il controllo e a fissare autonomamente tale salario, tenendo comunque conto dei lavori delle diverse parti (sindacati dei lavoratori, associazioni dei datori di lavoro, associazioni familiari).

Lo Smig era tuttavia imperfetto: concepito come salario minimo, era in realtà un salario di sopravvivenza. Di conseguenza, nel 1970, il legislatore tentò, con lo Smic, di far uscire lo Smig da questa trappola della povertà.

7. — *Lo Smic, un salario di crescita* — Tra il 1955 e il 1967, lo Smig si evolve in funzione dell'inflazione, registrando un aumento complessivo del 70%. Nello stesso periodo, il salario medio degli operai aumenta di oltre il 144%. Si crea quindi un divario considerevole tra il salario di sopravvivenza, che riguarda solo una minoranza di lavoratori, e i salari effettivamente praticati (10). Gli eventi del maggio 1968 inducono il Governo a un forte rialzo dello Smig (+35%), ma l'inflazione dei prezzi, ancora elevata, non consente a questo salario di avvicinarsi in modo duraturo al salario medio degli operai.

La legge del 2 gennaio 1970 trasforma quindi il salario minimo nazionale interprofessionale garantito in salario minimo nazionale interprofessionale di crescita (Smic). Dietro questo cambio di denominazione si nasconde una modifica delle modalità di calcolo di tale salario, al fine di avvicinarlo al salario medio degli operai.

La legge prevede quindi che l'andamento dello Smic dipenda d'ora in poi da due fattori. In primo luogo, il salario è indicizzato all'indice del costo della vita calcolato dall'Istituto di statistica (Insee). Questo aspetto non cambia rispetto al calcolo dello Smig. In secondo luogo, e questo è un elemento nuovo, il Governo ha l'obbligo di garantire per decreto un aumento del potere d'acquisto dei lavoratori almeno pari alla metà di quello della retribuzione oraria di base degli operai. Questo secondo adeguamento interviene ogni anno il 1° luglio. Con questa seconda rivalutazione, il salario diventa un salario di crescita, nel senso che il lavoratore retribuito con lo Smic beneficia

(10) P. Concialdi, *op. cit.*

in parte dell'andamento positivo dei salari operai. La crescita è tuttavia solo parziale, nella misura in cui tale rivalutazione riguarda solo la metà del salario base di riferimento. Consente tuttavia di non ampliare eccessivamente il divario tra il lavoratore retribuito con lo Smic e gli altri lavoratori.

Nel 1970, il passaggio dallo Smig allo Smic è stato quindi vantaggioso per i lavoratori meno retribuiti. Con lo Smic si è abbandonata la nozione di salario di sussistenza. Anche il cd. "smicard" (lavoratore con salario minimo) ha diritto a un miglioramento del proprio tenore di vita.

8. — *Conclusione* — L'esperienza francese ci dimostra che, in materia di salario minimo, il meccanismo, se non più efficace, almeno più utilizzato nel corso del XX secolo, è stato l'intervento diretto dello Stato, tramite leggi o decreti. La Francia dimostra qui il proprio attaccamento a una gestione statale del diritto del lavoro, certamente più forte che in Italia.

Questa fissazione del salario minimo da parte dello Stato ha generato una necessaria riflessione sulle modalità di determinazione di tale salario. Se il calcolo del numero di calorie necessarie al lavoratore può sembrare oggi incongruo o addirittura indecente, il calcolo dello Smig aveva almeno il pregio di prendere in considerazione tutte le spese del lavoratore, in particolare quelle relative all'alloggio, per consentirgli di vivere, mangiare e dormire sotto un tetto. L'attuale aumento del numero di lavoratori con salario minimo in condizioni di grave precarietà, in particolare nell'area parigina, che con il loro stipendio non riescono a trovare un alloggio dignitoso, dimostra che la scelta del 1951 non era poi così scandalosa. Il salario minimo garantito (Smic), così come viene calcolato oggi, meriterebbe quindi forse di tenere maggiormente conto dei vincoli legati al forte aumento, spesso invisibile, di alcuni prezzi come quelli degli alloggi o del carburante.

"SALARIO, LEGGE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA" QUESTIONARIO PER UNA RICERCA COMPARATA (BELGIO)

di *Filip Dorssemont*

1. Determinazione della retribuzione

A) Fonte legale

- Nel vostro Paese, in quale contesto sociale, economico e politico si è affermata l'idea di introdurre un salario minimo legale? Per i Paesi nei quali non esiste un salario minimo legale: qual è lo stato dell'arte del recepimento della Direttiva n. 2022/2041/Ue relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea? Quali strategie sono previste per assicurarne l'attuazione?
- L'art. 5, par. 4, della Direttiva n. 2022/2041/Ue stabilisce che: «Gli Stati membri utilizzano valori di riferimento indicativi per orientare la valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi legali» e che «a tal fine, possono utilizzare valori di riferimento indicativi comunemente impiegati a livello internazionale, quali il 60% del salario lordo mediano e il 50% del salario lordo medio, e/o valori di riferimento indicativi utilizzati a livello nazionale». In base a quale dei criteri richiamati dalla Direttiva n. 2022/2041/Ue (salario mediano/salario medio) viene determinato l'importo? A quale percentuale del salario "medio"/"mediano" corrisponde l'attuale salario minimo legale?

Questa disposizione non è pertinente per il Belgio, poiché le retribuzioni sono determinate nell'esercizio dell'autonomia collettiva.

B) Fonte contrattuale collettiva

- Nel vostro Paese, a quale livello del sistema di contrattazione collettiva (nazionale o decentrato) viene determinata la retribuzione? (Ad es., in Italia, i minimi retributivi e numerose altre voci salariali che concorrono a formare il trattamento economico complessivo sono disciplinati dal contratto collettivo nazionale di categoria, mentre il *welfare* contrattuale e i premi di produttività sono negoziati al secondo livello. Le strutture e gli assetti della contrattazione collettiva incidono sulle voci retributive? Un livello contrattuale inferiore, territoriale o aziendale, può modificare in senso peggiorativo le clausole retributive stabilite dal contratto collettivo nazionale? Ad es., in Italia, un contratto collettivo può escludere determinate voci salariali dalla

nozione di retribuzione utile ai fini del calcolo del trattamento di fine rapporto).

In limine: *in Belgio, i minimi retributivi a livello intersettoriale sono stati introdotti nel contesto della crisi economica degli anni Settanta. Nel 1975 è stato concluso, in seno al Consiglio nazionale del lavoro, un contratto collettivo intersettoriale, successivamente dichiarato obbligatorio con regio decreto (1). L'obiettivo era assicurare un reddito minimo medio garantito. Già prima di tale accordo, tuttavia, da decenni venivano conclusi a livello settoriale contratti collettivi volti a garantire un reddito minimo da lavoro. Il Consiglio nazionale del lavoro è divenuto una sede di contrattazione collettiva intersettoriale soltanto a seguito dell'adozione della legge 5 dicembre 1968 sui contratti collettivi di lavoro e sulle commissioni paritetiche. L'introduzione del reddito minimo intersettoriale ha istituito una soglia inderogabile di tutela, che le commissioni paritetiche settoriali sono tenute a rispettare quale minimo retributivo. Essa assicura inoltre tale soglia ai lavoratori non coperti da alcun contratto collettivo settoriale.*

*A seguito della riforma costituzionale del 1993, l'art. 23 della Costituzione ha consacrato il diritto a un'equa retribuzione (*le droit à une rémunération équitable*).*

In Belgio, le retribuzioni sono determinate principalmente mediante la contrattazione collettiva. Un quadro legislativo organico e sistematico della contrattazione collettiva è stato adottato soltanto nel 1968 (2). La legge 5 dicembre 1968 sui contratti collettivi di lavoro e sulle commissioni paritetiche (di seguito, legge sui Cct e sulle Cp) disciplina la contrattazione collettiva, compresa la determinazione delle retribuzioni, a tre livelli:

1. il livello intersettoriale;

2. il livello settoriale;

3. il livello aziendale, ossia quello della struttura societaria diretta dal datore di lavoro o dell'impresa gestita dal datore di lavoro persona fisica.

In concreto, il rapporto di lavoro tra un datore di lavoro e un singolo lavoratore è disciplinato dai contratti collettivi conclusi a ciascuno di tali tre livelli.

*Occorre inoltre considerare che le condizioni di lavoro vigenti nella struttura societaria o nell'impresa sono disciplinate anche dai regolamenti di lavoro (*règlements de travail*) (3). Essi sono adottati dal Consiglio d'impresa, organo a composizione mista, oppure, in*

(1) Cct n. 23 del 25 luglio 1975.

(2) Si vd. J.-Ph. Cordier, *Les 40 ans de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail*, Bruylant, Bruxelles, 2008; G. Cox, M. Rigaux, J. Rombouts (a cura di), *Collectief onderhandelen*, Kluwer, Mechelen, 2006; E. Dermine, V. Vannes (a cura di), *La loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives et les commissions paritaires*, Larcier, Bruxelles, 2018; F. Dorssemont, P.-P. Van Gehuchten, L. Dear, J.-Ph. Cordier (a cura di), *Organes et instruments de la Concertation sociale: Enjeux contemporains*, Wolters Kluwer, Waterloo, 2020; J. Petit, *De collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités*, Dap Reinaert, Brussel, 1969.

(3) Si vd. legge 8 aprile 1965 che istituisce i regolamenti di lavoro (*Loi instituant les règlements de travail*), *Moniteur belge*, 5 maggio 1969.

mancanza, unilateralmente dal datore di lavoro, fermo restando il diritto dei singoli dipendenti di opporsi all'adozione del regolamento unilaterale. I regolamenti di lavoro vincolano il datore e tutti i suoi dipendenti. Nella prassi, tuttavia, non determinano le retribuzioni e, anche qualora disciplinino aspetti retributivi marginali, non prevalgono sui contratti collettivi (4).

Per le diverse nozioni di retribuzione, si vd. infra.

- Per i Paesi nei quali il contratto collettivo non ha efficacia generale (cd. efficacia *erga omnes*): esiste un criterio di fonte legale o giurisprudenziale volto a individuare, nelle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, i soggetti legittimati a negoziare la retribuzione applicabile a una determinata categoria di lavoratori? (Ad es., in Italia, il d.l. n. 248/2007 dispone che, «in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività comprese nell'ambito di applicazione di tali contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori [...] trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria»).

In Belgio, i contratti collettivi vincolano tutti i dipendenti del datore di lavoro assoggettato al contratto. Inoltre, gli accordi settoriali e intersettoriali possono essere dichiarati obbligatori erga omnes *e diventare così applicabili anche ai datori di lavoro non affiliati alle competenti organizzazioni datoriali settoriali o intersettoriali. Il requisito della rappresentatività svolge un ruolo significativo nell'individuazione delle organizzazioni abilitate a concludere contratti collettivi rientranti nell'ambito della legge 5 dicembre 1968. A livello settoriale e intersettoriale, tali accordi devono essere conclusi, in sostanza, dalle organizzazioni rappresentate nei relativi organismi paritetici. A questi livelli non può dunque porsi un problema di pluralità di contratti collettivi applicabili al medesimo datore di lavoro. Anche a livello aziendale, i contratti collettivi possono essere conclusi soltanto con organizzazioni rappresentative dei lavoratori. In teoria, un datore potrebbe stipulare contratti collettivi distinti con diverse organizzazioni rappresentative dei lavoratori; sarebbe allora tenuto ad applicarli a tutti i propri dipendenti.*

2. Copertura della contrattazione collettiva

- La Direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Ue mira ad accrescere «la copertura della contrattazione collettiva e [a] facilitare l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari» (art. 4). Nel vostro Paese, dove possono essere reperiti i dati ufficiali sulla copertura

(4) Si vd. art. 51 della legge sui Cct e sulle Cp, *Moniteur belge*, 15 gennaio 1969.

della contrattazione collettiva? Da chi sono elaborati e sulla base di quali informazioni?

In Belgio, la copertura dei contratti collettivi è elevata. Secondo l'Ocse, nel settore privato essa si attestava intorno al 96% nel periodo compreso tra il 2000 e il 2019 (5). Non esistono dati ufficiali sulla copertura della contrattazione collettiva. L'elevato grado di copertura si spiega per una serie di ragioni tecniche. Opera anzitutto un meccanismo di estensione automatica: qualora il datore di lavoro sia vincolato in qualità di parte firmataria, il contratto collettivo si applica a tutti i suoi dipendenti, iscritti o non iscritti al sindacato (6). Lo stesso vale quando il datore sia vincolato in quanto affiliato a un'organizzazione datoriale firmataria, nel caso della contrattazione settoriale o intersettoriale (7). In due ipotesi, anche i datori di lavoro non organizzati e i loro dipendenti possono essere vincolati da un contratto collettivo settoriale o intersettoriale, pur in assenza di affiliazione del datore a un'organizzazione firmataria. Nella prima, le disposizioni normative individuali del contratto collettivo settoriale o intersettoriale operano come norme dispositive e sono incorporate nel contratto individuale (8). Nella seconda, tali disposizioni acquistano carattere imperativo e vincolano i datori non affiliati e i relativi dipendenti, in forza di un regio decreto che conferisce al contratto efficacia obbligatoria erga omnes *(9). In quest'ultima ipotesi, pertanto, anche le disposizioni normative collettive vincolano tali datori e lavoratori.*

- Per i Paesi nei quali i contratti collettivi sono universalmente applicabili: quanti contratti collettivi esistono? Vi sono contratti collettivi privi di efficacia generale? In caso affermativo, a quali soggetti si applicano?

Attualmente sono stati conclusi 173 contratti intersettoriali. La grande maggioranza è stata dichiarata obbligatoria erga omnes *su richiesta di almeno una delle parti firmatarie; nella prassi, la richiesta è congiunta. Le disposizioni normative individuali dei contratti intersettoriali e settoriali si applicano ai datori non affiliati e ai loro dipendenti come norme dispositive, derogabili mediante accordo individuale scritto. I contratti collettivi conclusi a livello di stabilimento non possono essere dichiarati obbligatori in via generale, ma vincolano tutti i dipendenti del datore firmatario. Il ministero del Lavoro non pubblica statistiche sul numero dei contratti collettivi registrati presso il ministero (10).*

(5) Ocse, *Collective Bargaining Coverage*, su https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CBC#.

(6) Art. 19 della legge sui Cct e sulle Cp, *Moniteur belge*, 15 gennaio 1969.

(7) *Ivi*.

(8) Art. 26 della legge sui Cct e sulle Cp, *Moniteur belge*, 15 gennaio 1969.

(9) *Ivi*, artt. 28 e 31.

(10) https://werk.belgie.be/nl/statistieken.

- Come viene determinato l'ambito di applicazione del contratto collettivo? Come vengono ricondotte le diverse imprese ai rispettivi perimetri, al fine di individuare il contratto applicabile?

(Ad es., in Italia tale funzione è assolta dai cd. codici Ateco, che recano la classificazione delle attività economiche adottata dall'Istituto nazionale di statistica per la produzione e diffusione dei dati statistici ufficiali, nonché a fini amministrativi, previdenziali ecc.).

Un'impresa è vincolata dai contratti collettivi che conclude a livello aziendale. Quanto agli accordi settoriali, essi sono stipulati nell'ambito di commissioni paritetiche istituite con regio decreto. Il regio decreto definisce il perimetro, ossia l'ambito di competenza, della commissione paritetica. Di regola, assume quale criterio decisivo l'attività principale dell'impresa per individuare il contratto collettivo settoriale applicabile e ne precisa altresì l'ambito geografico. I contratti collettivi conclusi in seno a una commissione settoriale possono restringere il proprio campo di applicazione, ma non ampliarlo oltre il perimetro fissato dal regio decreto.

L'elenco delle commissioni paritetiche settoriali è disponibile sul sito del ministero del Lavoro. Il sito consente di verificare il perimetro di ciascuna commissione paritetica settoriale, come definito dal relativo regio decreto (11).

- Secondo un'indagine Eurofound del dicembre 2022, in Spagna il 9% dei lavoratori non è coperto da un contratto collettivo; in Francia la quota è pari al 10%. Secondo un'indagine dell'Etui, tali percentuali ammonterebbero, rispettivamente, all'11% e allo 0% (copertura totale). Nel vostro Paese, il dato si riferisce ai lavoratori ai quali non si applica alcun contratto collettivo oppure comprende anche quelli coperti soltanto da un contratto aziendale?
- Come possono spiegarsi differenze tanto ampie nei risultati statistici riportati?

Non sono in grado di spiegare tali divergenze, non conoscendo le modalità con cui Etui ed Eurofound hanno raccolto e interpretato i dati. Vi sono, tuttavia, diverse ragioni per le quali il Belgio non può raggiungere una copertura del 100% ai sensi della direttiva relativa a salari minimi adeguati.

L'ambito di applicazione della direttiva sui salari minimi adeguati è più ampio di quello del Cct n. 43. In primo luogo, la direttiva si applica ai lavoratori titolari di un rapporto di lavoro, indipendentemente dal loro status*, e ricomprende pertanto sia il settore*

(11) https://emploi.belgique.be/fr/themes/commissions-paritaires-et-conventions-collectives-de-travail-cct/commissions-paritaires-4.

pubblico sia quello privato. L'art. 2 adotta infatti una nozione ampia di lavoratore, riferendosi ai «lavoratori dell'Unione che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi vigenti».

Il Cct n. 43 non può avere un ambito di applicazione più esteso di quello della legge sui Cct e sulle Cp, essendo stato concluso sulla base di quest'ultima. Il quadro legislativo non si estende oltre i soggetti occupati nel settore privato e, in linea di principio, non comprende coloro che lavorano nel settore pubblico, a prescindere dal loro status *di funzionario o agente contrattuale. Sono inoltre esclusi dall'ambito della legge alcuni lavoratori subordinati, tra i quali,* inter alia*, i dipendenti dell'insegnamento libero sovvenzionato e coloro che lavorano con un contratto di lavoro stipulato nell'ambito di un'agenzia locale per l'impiego (12).*

Il Cct n. 43 esclude ulteriori categorie, restringendo ancora il proprio campo di applicazione. Ne sono esclusi i lavoratori subordinati impiegati in un'impresa familiare; ai fini del contratto collettivo, per impresa familiare si intende quella nella quale lavorano abitualmente soltanto membri della medesima famiglia, compresi i parenti, gli affini e i figli affidatari.

Il Cct n. 43 non si applica neppure ai lavoratori assunti a tempo determinato per una durata inferiore a un mese di calendario. Non è chiaro se tale esclusione sia problematica. La direttiva definisce espressamente il «salario minimo» come «la remunerazione minima stabilita per legge o dai contratti collettivi che un datore di lavoro, anche nel settore pubblico, è tenuto a versare ai lavoratori per il lavoro svolto durante un determinato periodo». Qualora il lavoratore presti attività per un arco temporale inferiore a tale periodo, egli non sarebbe coperto dalla direttiva, sebbene questa miri a ricomprendere tutti i lavoratori subordinati.

- Esistono dati sul rapporto tra la dinamica del salario minimo legale e quella delle retribuzioni stabilite dalla contrattazione collettiva? In altri termini, la variazione o la stabilità del salario minimo legale influenza la variazione o la stabilità dei salari contrattuali?

Poiché non esiste un salario minimo legale, la domanda non è pertinente per il Belgio.

- Nel vostro Paese esiste un meccanismo di indicizzazione dei salari legali al costo della vita? Esiste un meccanismo di indicizzazione anche per le retribuzioni stabilite dalla contrattazione collettiva? In caso affermativo, come funziona?

In Belgio, i contratti intersettoriali e settoriali che fissano i minimi retributivi ne pre-

(12) Si vd. art. 2 della legge sui Cct e sulle Cp, *Moniteur belge*, 15 gennaio 1969.

vedono altresì l'indicizzazione. Inoltre, l'atto legislativo che, dal 1996, limita la libertà della contrattazione collettiva salariale al fine di salvaguardare la competitività dell'economia dichiara di rispettare i meccanismi di indicizzazione previsti dai contratti collettivi. Le autorità hanno tuttavia limitato, sin dal 1993, l'autonoma determinazione dell'indice da parte delle parti sociali (13). Alcuni prodotti sono infatti esclusi dal paniere e non possono essere presi in considerazione (14).

Altre restrizioni hanno avuto carattere contingente. In alcuni periodi, le autorità hanno sospeso il meccanismo di indicizzazione. In particolare, il sistema è stato sospeso dal 1° aprile 2015 sino al raggiungimento della soglia di indicizzazione del 2%, avvenuto il 31 marzo 2016. L'impugnazione della legge dinanzi alla Corte costituzionale, fondata su rilevanti principi costituzionali quali il diritto a una retribuzione equa e giusta, la contrattazione collettiva, l'eguaglianza e la proprietà, non ha avuto esito favorevole. La Corte costituzionale belga ha ritenuto legittime le finalità perseguite e proporzionata la misura (15).

---

(13) Regio decreto recante attuazione della legge 6.1.1989 sulla salvaguardia della competitività del Paese del 24.12.1993.

(14) Si vd. la definizione di indice-salute contenuta nell'art. 2 del regio decreto 24 dicembre 1993: Art. 2. «1 § 1. L'indice dei prezzi calcolato e denominato a tal fine, di seguito "indice-salute", è un indice mensile dei prezzi che esclude dall'indice dei prezzi al consumo un determinato numero di prodotti, in particolare: a) le bevande alcoliche; b) i prodotti del tabacco; c) i carburanti, ad eccezione del GPL; d) l'effetto del contributo energetico introdotto dalla legge 22 luglio 1993, che istituisce un contributo sull'energia volto a salvaguardare la competitività e l'occupazione; e) l'effetto dell'imposta compensativa sulle accise introdotta dall'art. 29 della legge 20 dicembre 1995 recante disposizioni fiscali, finanziarie e varie. L'elenco dei prodotti esclusi di cui al primo comma può essere modificato dal Re, previo parere della Commissione dell'indice, mediante decreto deliberato in Consiglio dei ministri. Il parere deve essere reso entro due mesi; in mancanza, si considera favorevole. § 2. L'indice-salute livellato, denominato anche indice livellato, è pari alla media aritmetica degli indici-salute degli ultimi quattro mesi, calcolati secondo quanto previsto al § 1, primo comma. Ai fini del calcolo dell'indice-salute livellato, si applica un fattore moltiplicatore variabile a seconda dei periodi, come previsto dagli artt. 2-bis e 2-quater. § 3. Ai fini dell'applicazione dell'art. 2-ter, § 2, l'indice di riferimento è un indice mensile calcolato moltiplicando la media aritmetica determinata dall'art. 2, § 2, per un fattore pari a 0,98. Nel calcolo dell'indice di riferimento, le frazioni di centesimo di unità sono arrotondate al centesimo superiore oppure trascurate, a seconda che raggiungano o meno il 50% di un centesimo. § 4. Ai fini dell'applicazione dell'art. 2-ter, § 1, il mese di riferimento è il primo mese nel quale l'indice di riferimento di cui al § 3 supera l'indice-salute livellato del mese di marzo 2015».

(15) *Cour constitutionnelle* 13.10.2016, n. 130. Si vd. J. Clesse, F. Kefer, *Le contrôle des normes relatives à la modération des rémunérations au regard du droit de négociation collective*, in F. Dorssemont, D. Dumont (a cura di), *Aux Sources du droit social: en hommage à Micheline Jamoulle*, Die Keure, Bruges, 2017, 115-116.

3. Nozione di "retribuzione"

- Esiste una nozione legale di retribuzione? Oppure ve ne sono più d'una? (Ad es., paga base oraria, retribuzione complessiva*, retribuzione utile ai fini del trattamento di fine rapporto ecc.).

* Il riferimento è alla prassi di definire la retribuzione complessiva, calcolata in busta paga sommando al minimo tabellare le indennità e le ulteriori voci salariali eventualmente previste dal contratto collettivo (indennità di trasferta; elemento perequativo per la mancata stipulazione di un contratto collettivo di secondo livello ecc.). Ad esempio, la giurisprudenza italiana ha tradizionalmente ritenuto che ai lavoratori ai quali non si applichi alcun contratto collettivo, in assenza di una disposizione legislativa sul salario minimo, spettino le voci retributive fondamentali che compongono il cd. «minimo costituzionale». Quest'ultimo, tuttavia, non comprende le restanti componenti della retribuzione complessiva del lavoratore.

In Belgio non esiste una nozione unitaria di retribuzione. Ciascun atto normativo o negoziale definisce autonomamente il concetto rilevante ai fini della propria applicazione: contratto di lavoro, minimi retributivi, disciplina fiscale o previdenziale, protezione della retribuzione ecc.

Ai fini della direttiva sui salari minimi, il pertinente contratto collettivo intersettoriale n. 43 definisce la retribuzione nei termini seguenti.

La definizione belga di salario minimo è coerente con la nozione minimale contenuta nella direttiva sui salari minimi adeguati. Essa individua la retribuzione minima che il datore è tenuto a corrispondere ai lavoratori a tempo pieno per l'attività svolta durante un determinato periodo (16). Le parti sociali belghe hanno scelto come periodo di riferimento il mese. Sotto questo profilo, l'esclusione dei rapporti di lavoro di durata non superiore a un mese è coerente con tale scelta. Il costo di questa opzione consiste nella mancata fissazione di un salario minimo orario, che avrebbe potuto offrire una maggiore protezione sociale ai lavoratori precari assunti con contratti a termine di brevissima durata. La direttiva distingue le nozioni di salario e di retribuzione, ma non definisce quest'ultima (17).

Le parti sociali belghe hanno optato per una nozione di reddito minimo definita mediante inclusioni ed esclusioni. Il reddito minimo comprende tutti gli elementi retributivi che il lavoratore ha diritto di ricevere, direttamente o indirettamente, dal datore di lavoro. Il Cct n. 43 contiene quindi il seguente elenco, non esaustivo, di esempi:

la retribuzione in denaro o in natura, fissa o variabile, nonché i premi e i vantaggi ai

(16) Si vd. art. 1 del Cct n. 43. Per i lavoratori a tempo parziale, i minimi retributivi devono essere applicati *pro rata* (si vd. Cct n. 35). Uno specifico contratto collettivo disciplina i lavoratori assunti con contratto di lavoro per studenti (si vd. Cct n. 50-*bis*).

(17) Si vd. art. 3, par. 1, della Direttiva sui salari minimi adeguati.

*quali il lavoratore ha diritto in ragione della propria prestazione lavorativa ordinaria, vale a dire della prestazione contemplata dalla legge sul lavoro e dai contratti collettivi e precisata dal regolamento di lavoro aziendale (*règlement de travail*) (18).*

Il Cct n. 43 definisce la retribuzione rilevante anche mediante l'esclusione, parimenti non esaustiva, di taluni elementi, quali le maggiorazioni dovute per il lavoro straordinario, le indennità spettanti in caso di chiusura dell'impresa, le prestazioni sociali connesse ai periodi di sospensione del contratto di lavoro e i benefici non ricorrenti collegati ai risultati dell'impresa (19).

- La Direttiva n. 2018/957/Ue, che ha modificato la Direttiva n. 96/71/Ce relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, stabilisce che «ai fini della presente direttiva il concetto di retribuzione è determinato dalla normativa e/o dalle prassi nazionali dello Stato membro nel cui territorio il lavoratore è distaccato e comprende tutti gli elementi costitutivi della retribuzione resi obbligatori da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali, da contratti collettivi o da arbitrati che, in tale Stato membro, siano stati dichiarati di applicazione generale o altrimenti applicabili […]». Nella contrattazione collettiva esiste una nozione omnicomprensiva di retribuzione? Tale nozione è coerente con quella introdotta dalla Direttiva europea sul distacco transnazionale (Direttiva n. 2018/957/Ue)?

Nella contrattazione collettiva non esiste una nozione omnicomprensiva di retribuzione. Ciascun contratto collettivo definisce la nozione rilevante ai propri fini. Quanto alla retribuzione applicabile in materia di distacco transnazionale dei lavoratori, l'art. 5, § 3, della Legge relativa alle condizioni di lavoro, retribuzione e occupazione applicabili in caso di distacco di lavoratori in Belgio e al rispetto delle medesime del 5 marzo 2002, definisce come retribuzione «le remunerazioni, i vantaggi e le indennità dovuti in forza di disposizioni legislative e regolamentari penalmente sanzionate, nonché di disposizioni contrattuali rese obbligatorie dal Re conformemente alla legge 5 dicembre 1968 sui contratti collettivi di lavoro e sulle commissioni paritetiche, con esclusione dei contributi ai regimi pensionistici professionali complementari». La nozione è dunque assai più ampia, poiché non è circoscritta alla sola retribuzione in senso stretto.

- La contribuzione previdenziale tiene conto di tutte le voci retributive corrisposte al lavoratore nel corso del rapporto?

(18) Art. 5 del Cct n. 43, *Moniteur belge*, 15 gennaio 1969.
(19) *Ivi.*

La legislazione belga in materia di sicurezza sociale va oltre la nozione restrittiva di retribuzione quale corrispettivo della prestazione lavorativa, propria del contratto di lavoro (20). L'art. 14, § 2, della legge 27 giugno 1969 rinvia alla nozione di retribuzione definita dall'art. 2 della legge 12 aprile 1965 sulla protezione della retribuzione, pur prevedendo l'inclusione o l'esclusione di alcuni elementi (21).

- La contrattazione collettiva prevede *fringe benefits* — ossia forme di compenso riconosciute a determinati lavoratori che non rientrano nella retribuzione ordinaria, pur avendo valore economico, dall'uso gratuito dell'autovettura aziendale alla concessione dell'alloggio, dal pagamento delle utenze telefoniche al sostegno per le spese scolastiche dei figli ecc. — o altre misure di *welfare*? In caso affermativo, tali benefici sono considerati parte del trattamento economico complessivo? A quale regime fiscale e contributivo sono assoggettati?

I principali fringe benefits *derivanti dalla contrattazione collettiva sono i seguenti.*

A livello sia nazionale sia settoriale, le parti sociali prevedono il rimborso dei costi del trasporto pubblico. Tali rimborsi non sono assoggettati né a contribuzione previdenziale né a imposizione fiscale. Inoltre, a livello settoriale viene talvolta negoziato il rimborso delle spese di trasporto sostenute mediante mezzi privati, in particolare l'autovettura. Il rimborso non è soggetto a contribuzione previdenziale e, sino a un importo massimo stabilito annualmente, è esente da imposta (490 euro per i redditi del 2024).

In alcuni settori sono previsti ulteriori rimborsi spese, quali il rimborso dei costi di

(20) Si vd. https://www.socialsecurity.be/employer/instructions/dmfa/fr/latest/instructions/salary/description.html#:~:text=Description,laquelle%20les%20cotisations%20sont%20calcul%C3%A9es.

(21) Si vd. art. 2: «Ai fini della presente legge, per "retribuzione" si intendono: 1° il salario in denaro al quale il lavoratore ha diritto a carico del datore di lavoro in ragione della propria assunzione; 2° la mancia o la percentuale di servizio alla quale il lavoratore ha diritto in ragione della propria assunzione o in forza degli usi; 3° i vantaggi suscettibili di valutazione economica ai quali il lavoratore ha diritto a carico del datore di lavoro in ragione della propria assunzione. Su proposta del Consiglio nazionale del lavoro, il Re può estendere la nozione di "retribuzione" definita al primo comma. Tuttavia, ai fini dell'applicazione della presente legge, non sono considerati retribuzione: 1° le indennità corrisposte direttamente o indirettamente dal datore di lavoro: a) a titolo di indennità per ferie; b) che devono essere considerate integrazioni delle indennità dovute in conseguenza di un infortunio sul lavoro o di una malattia professionale; c) che devono essere considerate integrazioni delle prestazioni riconosciute nei diversi rami della sicurezza sociale; 2° i pagamenti in denaro, azioni o quote effettuati ai lavoratori in applicazione della legge 22 maggio 2001 sui regimi di partecipazione dei lavoratori al capitale e agli utili delle società».

alloggio per le missioni all'estero nel settore delle costruzioni (commissione paritetica n. 124), esente da contribuzione previdenziale e imposizione fiscale. Un altro esempio è costituito dall'indennità di "mobilità" corrisposta per il tempo di viaggio tra il domicilio e il luogo di lavoro o il cantiere: essa non è soggetta a contribuzione previdenziale e soltanto la metà dell'importo complessivamente riconosciuto è imponibile (esenzione pari al 50%).

A livello settoriale, le parti sociali negoziano talvolta l'attribuzione di buoni pasto e di eco-buoni. A determinate condizioni, tali benefici sono integralmente esenti da contribuzione previdenziale e imposizione fiscale.

I settori possono inoltre negoziare l'attribuzione di buoni ai lavoratori in circostanze specifiche. Qualora siano soddisfatte le condizioni previste, tali buoni, utilizzabili presso esercizi convenzionati, sono esenti da contribuzione previdenziale e da imposte. È quanto avvenuto con i buoni concessi nel periodo della pandemia da Coronavirus o, nel 2023, nelle imprese che avevano conseguito buoni risultati economici (cd. "buoni consumo").

In alcuni settori, un Fondo di solidarietà corrisponde inoltre un premio di fine anno, assoggettato a contribuzione previdenziale e imposizione fiscale.

Alcuni settori riconoscono ai lavoratori iscritti a un sindacato anche un premio sindacale, diretto a rimborsare una parte del costo dell'iscrizione. Se il premio non supera un determinato importo (145 euro), esso non è soggetto a contribuzione previdenziale né a imposizione fiscale.

I settori istituiscono inoltre frequentemente regimi pensionistici complementari, finanziati dai datori di lavoro mediante la contribuzione previdenziale. Il lavoratore versa contributi sociali e imposte al momento della percezione delle somme maturate nel regime pensionistico complementare; l'onere contributivo e fiscale varia in funzione dell'età del lavoratore al momento dell'erogazione.

Nella medesima prospettiva, alcuni settori prevedono un'assicurazione per il ricovero ospedaliero finanziata tramite un Fondo di solidarietà (ad es., la commissione paritetica n. 140 per i trasporti e la logistica).

Infine, in alcuni settori è previsto che i lavoratori i quali abbiano raggiunto una determinata età e soddisfino specifiche condizioni possano essere licenziati e percepire l'indennità di disoccupazione, integrata da un trattamento a carico dell'impresa (cd. regime di disoccupazione con integrazione aziendale). L'integrazione è corrisposta mensilmente dal datore di lavoro (ad es., commissione paritetica n. 200 per gli impiegati) oppure da un fondo settoriale di solidarietà (ad es., commissione paritetica n. 124 per il settore delle costruzioni).

SEZIONE TERZA

LA RETRIBUZIONE NELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

SOTTOSEZIONE 1

DINAMICA E STRUTTURA DELLA RETRIBUZIONE

LA DINAMICA RETRIBUTIVA NELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA ITALIANA

di *Andrea Lassandari*

SOMMARIO: 1. La retribuzione nel sistema di contrattazione collettiva: la storica centralità del livello nazionale. — 2. La "svolta" dell'accordo del luglio 1993. Blocco dei salari, incremento dei profitti, decentramento contrattuale. — 3. Il modello si consolida. Con timidi ripensamenti. — 4. Lo scenario contemporaneo: il rinvio generale alla contrattazione da parte della legge. — 5. Rilievi su possibili evoluzioni della regolamentazione collettiva.

1. — *La retribuzione nel sistema di contrattazione collettiva: la storica centralità del livello nazionale* — È ben conosciuto il ruolo storico svolto dal contratto collettivo nazionale – ed in particolare dal contratto di "ramo d'industria" – nella disciplina della retribuzione, in Italia. Questo accade già con il contratto corporativo, considerato il rilievo attribuito, in quel sistema normativo, alla categoria (1). Il quale – merita comunque ricordare – nonostante una rappresentazione propagandistica e ideologica del tutto differente, «fu uniformemente utilizzato, sia durante la fase deflattiva che nell'economia di guerra, come strumento di compressione dei salari reali» (2).

Resta però senz'altro fermo anche nel contesto repubblicano. In prima battuta infatti è ora l'accordo nazionale interconfederale «a determinare i livelli salariali e… i differenziali tra le categorie, così da concentrare a tale livello quasi ogni attività di contrattazione» (3); inoltre ad introdurre, tra il 1945 e il 1946, la cd. "scala mobile" (4). Mentre dalla metà degli anni Cin-

(1) Esisteva comunque nell'ordinamento giuridico la possibilità, pur di fatto remota e accademica, di un contratto collettivo aziendale stipulato dai sindacati nazionali; convivevano inoltre con i contratti nazionali pure i contratti locali. Cfr. F. Carnelutti, *Teoria del regolamento collettivo dei rapporti di lavoro*, Cedam, Padova, 1930, 159 e F. Pergolesi, C. Petraccone, L. Riva Sanseverino, *La disciplina corporativa dei rapporti di lavoro e dei rapporti economici*, Società editrice libraria, Roma-Milano-Napoli, 1939, 334 ss.

(2) Così M. Roccella, *I salari*, il Mulino, Bologna, 59 ss. Si vd., più in generale, *ivi*, 42 ss.

(3) Cfr. V. Ferrante, *La retribuzione nella contrattazione collettiva interconfederale*, in E. Gragnoli e S. Palladini (a cura di), *La retribuzione*, Utet giuridica, Torino, 2012, 115, e L. Mariucci, *La contrattazione collettiva*, il Mulino, Bologna, 1985, 41.

(4) Si vd. V. Foa, *La struttura del salario*, Alfano, Roma, 1976, 92.

quanta il contratto collettivo nazionale di categoria (d'ora in poi Ccnl), poiché legittimato a regolamentare i minimi tabellari retributivi (5), diviene baricentro del sistema di relazioni industriali.

I lustri immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana vedono però il sindacato dei lavoratori in condizioni di estrema debolezza, a causa di numerose ragioni. Tra di esse, in un mercato del lavoro con elevatissimi livelli di disoccupazione (6), il ridotto numero di iscritti (7); la diffusa ostilità delle imprese, accompagnata da non episodica repressione poliziesca (8); le divisioni interne alle principali organizzazioni, alla luce delle traumatiche "scissioni" di fine anni Quaranta come anche di impostazioni ed indirizzi, quanto all'attività sindacale, sensibilmente diversi (9). Nello stesso tempo «le scelte di politica economica prevalse… non contemplavano… alcuna ipotesi di sostegno della dinamica salariale» (10). Ciò genera «una situazione salariale estremamente depressa, sia per i bassi salari prevalenti nella contrattazione collettiva, sia, ancor più, per le massicce evasioni contrattuali» (11).

(5) Cfr. G. Giugni, *L'evoluzione della contrattazione collettiva nelle industrie siderurgica e mineraria (1953-1963)*, Giuffrè, Milano, 1964, 11.

(6) Cfr. G. Mori, *L'economia italiana tra la fine della seconda guerra mondiale e il «secondo miracolo italiano»*, in *La costruzione della democrazia. Storia della Repubblica*, Einaudi, Torino, 1994, vol. I, 198; F. Silva, *I fattori dello sviluppo: il «miracolo economico italiano»*, in Aa.Vv., *Problemi del movimento sindacale in Italia 1943-73*, Feltrinelli, Milano, 1976, 450.

(7) Si vd. L. Pavolini, *Inchiesta sui sindacati nel triangolo industriale*, Feltrinelli, Milano, 1957.

(8) Parla rispettivamente di «rappresaglie di massa» nonché di «interventi repressivi del potere Esecutivo» T. Treu, *I Governi centristi e la regolamentazione dell'attività sindacale*, in Aa.Vv., *Problemi del movimento sindacale*, *op. cit.*, 577 e 561. Si vd. pure G. Della Rocca, *L'offensiva politica degli imprenditori nelle fabbriche*, *ivi*, 609 ss., e M. Ricciardi, *Conflitto ideologico e pluralismo sindacale*, *ivi*, 589 ss.; A. Höbel, *Organizzazione e lotte sindacali (1948-1969)*, in M. Ridolfi (a cura di), *Luciano Lama. Sindacato, «Italia al lavoro» e democrazia repubblicana nel secondo dopoguerra*, Ediesse, Roma, 2006, 95.

(9) Si vd. L. Pennacchi, *La concezione del ruolo del sindacato nella Cgil dal Patto di Roma alla rottura dell'unità*, in Aa.Vv. (a cura di), *Problemi del movimento sindacale*, *op. cit.*, 553 ss., e R. Razzano, *I modelli di sviluppo della Cgil e della Cisl*, *ivi*, 527 ss.; M. Ricciardi, *op. cit.*

(10) Così M. Roccella, *op. cit.*, 73. Qui si aggiunge che «le carte della ricostruzione furono giuocate essenzialmente in funzione della domanda esterna: il che significò per un verso appoggio allo sviluppo dell'industria di esportazione, per altro verso, coerentemente, compressione dei consumi popolari attraverso una politica di bassi salari e il mantenimento di un saggio elevato di disoccupazione».

(11) Così M. Roccella, *op. cit.*, 71 e 72. Qui si intende «l'espressione evasioni contrattuali … in senso atecnico»: con riferimento cioè «sia alla disapplicazione del contratto collettivo degli imprenditori da essi vincolati, sia all'esistenza di un'ampia fascia di imprese non tenute all'osservanza dei contratti perché non iscritte alle associazioni firmatarie».

Né la situazione muta in modo significativo, sotto questo punto di vista, nei primi anni Sessanta.

La cd. "contrattazione articolata" favorisce ora un processo dinamico assai rilevante del sistema di relazioni industriali, almeno nei territori maggiormente industrializzati e sindacalizzati, dove – ancora oggi – si concentra la contrattazione di secondo livello: con specifiche ricadute sulla disciplina del cottimo nonché dei premi di produzione ma prima ancora della «analisi e … valutazione oggettiva del lavoro (o *job evaluation*)» (12). Non sembra sia tuttavia dovuto a queste novità il lento incremento delle retribuzioni, cui pure contemporaneamente si assiste (13).

Vero è piuttosto che tra gli anni Cinquanta e Sessanta vengono raggiunti in Italia gli apici del cd. "boom economico", con tassi annuali continui ed elevatissimi di incremento del reddito prodotto (14) e conseguenti lievi progressioni – certo neanche lontanamente comparabili agli eccezionali margini di profitto – dei salari.

Perché i lavoratori potessero a loro volta in effetti beneficiare del cd. "miracolo economico italiano", furono piuttosto fondamentali le vicende della cd. "contestazione operaia", maturate in presenza di fattori radicalmente mutati, rispetto anche solo a pochi anni prima. Si consideri così ad es. che sempre alla fine degli anni Sessanta l'Italia, per la prima e unica volta nella propria storia, raggiunse quasi la piena occupazione (15), elemento decisivo anche per la forza del movimento sindacale.

Gli incrementi retributivi furono comunque ancora una volta soprattutto acquisiti attraverso i contratti collettivi nazionali di lavoro, sia pure spesso sottoscritti sulla spinta di decisive "vertenze pilota" aziendali.

Nello spazio di pochissimi anni, a partire già dal 1973, la situazione si modifica tuttavia ancora, in profondità, a causa di una crisi che investe l'intero sistema economico occidentale (16).

Ebbene si assiste in seguito ad una continua discesa della cd. "quota

(12) Cfr. U. Romagnoli, *Il contratto collettivo d'impresa*, Giuffrè, Milano, 1963, 193. Si vd. più in generale 163 ss.

(13) Si vd. M. Salvati, *Politica economica e relazioni industriali dal «miracolo economico» a oggi*, in Aa.Vv., *Problemi del movimento sindacale*, *op. cit.*, 701 ss. Cfr. pure A. Höbel, *op. cit.*, 125 ss. Rileva in effetti Salvati che gli incrementi retributivi riflettono «assai di più l'operare di forze di mercato e prassi imprenditoriali volte a conquistare o a trattenere alcuni tipi di forza lavoro scarsa, che non la pressione sindacale a livello locale».

(14) Cfr. M. Salvati, *op. cit.*, e F. Silva, *op. cit.* I valori di cui si parla sono rispettivamente i seguenti: 6,4%, nel 1959; 5,8%, nel 1960; 6,8%, nel 1961; 6,1%, nel 1962.

(15) Cfr. però i rilievi di M. Salvati, *op. cit.*, 694 ss.

(16) Si vd. V. Ferrante, *op. cit.*, 115.

salari", in relazione al Pil, che diviene in questo secolo drammatica (17). Ciò però non incide, in apparente contraddizione (18), sull'aumento reale delle retribuzioni, il quale proseguirà, sebbene a ritmo ridotto, ancora per circa un ventennio, interrompendosi solo ad inizio degli anni Novanta.

A consentire tale esito non furono però certo allora aggressive iniziative e rivendicazioni del sindacato confederale, solo che si tengano presenti i contenuti ed obiettivi della "responsabile" "svolta dell'Eur", sostenuta con piena convinzione pure dalla Cgil (19); tantomeno la capacità di pressione del medesimo, in chiaro declino, come mostrato ora dagli avvenimenti che – a cavallo tra anni Settanta e Ottanta, con protagonista, come in molte altre vicende nazionali, la Fiat (20) – restituirono pienamente alle imprese la gestione «delle condizioni d'uso della forza-lavoro», cancellando nel contempo il «sindacato come agente della trasformazione di tali condizioni» (21).

Piuttosto svolse un ruolo decisivo, fino a quando non fu eliminato, un istituto salariale, l'"indennità di contingenza", già riformato in modo assai

(17) Cfr. W. Paternesi Meloni, R. Pariboni, *L'andamento dei salari e della quota dei salari nel reddito nazionale*, in D. Romaniello, E. S. Levrero, R. Pariboni (a cura di), *Mercato del lavoro, contrattazione e salari in Italia: 1990-2021*, *Rapporto Astril 2022*, Roma Tre Press, Roma, 2023, 131 ss. Cfr. pure E. S. Levrero, A. Stirati, *Distribuzione del reddito e prezzi relativi in Italia 1970-2002*, in *Politica economica*, 2005, 401 ss.

(18) Emerge in effetti ora una caduta della quota retribuzioni, in un contesto di salari reali crescenti. Ciò è causa del fatto che i profitti, nel medesimo arco temporale, nonostante le difficoltà del sistema economico, si siano incrementati più dei salari. Solo tra il 1969 ed il 1972, nell'intera storia repubblicana, i salari reali aumentano in misura maggiore dei profitti. D'altra parte l'effetto descritto può anche prodursi "al ribasso": cioè laddove la produttività sia colpita più duramente di quanto avvenga per i salari, anche se assai modesti. Così in questo secolo, sia pure con differenze negative contenute dei profitti, tra il 2008 e il 2011, a causa della contemporanea crisi globale. Si vd. su quest'ultimo fenomeno A. Stirati, *Le lacrime di Confindustria*, in *Economia e Politica*, 2016.

(19) In un contesto politico che, come noto, contemporaneamente si confrontava da vicino con l'ipotesi di un allargamento del governo al Partito comunista italiano. Si vd. L. Bertucelli, *Luciano Lama. Sindacato, società e crisi economica*, in *Luciano Lama. Sindacato, «Italia al lavoro», op. cit.,* 259 ss., in particolare 301 ss.

(20) Si fa riferimento al licenziamento di sessantuno dipendenti Fiat, tra cui alcuni delegati sindacali, risalente al 1979, accusati in sede mediatica, prima e piuttosto che nella contestazione disciplinare, di vicinanza al terrorismo, su cui si vd. G. Ghezzi, *Processo al sindacato*, a cura di A. Lassandari, F. Martelloni, Ediesse, Roma, 2012 (già De Donato, Bari, 1981). Soprattutto alla cd. "marcia dei quarantamila", seguita da massivi collocamenti in cassa integrazione e poi licenziamenti collettivi per ragioni di ristrutturazione, a proposito della quale cfr. L. Bertucelli, *op. cit.*, 311 ss. ma anche G. Polo, *Il sindacalista. Claudio Sabattini, una vita in movimento*, Castelvecchi, Roma, 2022, 229 ss.

(21) Così G. Ghezzi, *op. cit.*, 132.

incisivo, alla metà degli anni Settanta, attraverso un accordo interconfederale che istituì il cd. "punto unico" (22).

Grazie a tale meccanismo, come noto, veniva in effetti affrontato il problema dell'adeguamento delle retribuzioni all'inflazione, sia pure secondo assetti ed equilibri regolativi mutati considerevolmente nel corso del tempo. Conseguentemente la disciplina dei salari permetteva alla contrattazione collettiva di ottenere diffusi incrementi reali; con un apporto decisivo sempre del contratto nazionale di categoria, anche considerata la limitata diffusione – e, nel 1983, il temporaneo "blocco" (23) – della contrattazione di secondo livello.

Sugli effetti prodotti dalla cd. "scala mobile", nei confronti del sistema economico e dello stesso processo di contrattazione collettiva, in una fase storica con elevata inflazione, si è a lungo soffermata la riflessione scientifica, politica e sindacale (24). Con prese di posizioni che, dopo una fase non breve, alla metà degli anni Ottanta, di traumatica divisione, sono divenute sempre più diffusamente condivise, fino a risultare pressoché unanimi, nel considerare in termini fortemente critici l'istituto. Infatti l'indennità di contingenza, dopo aver appunto subito diversi ritocchi, fu del tutto eliminata dall'accordo interconfederale del luglio 1992 (25).

Merita però almeno tornare a sottolineare come in quel frangente storico i salari reali siano costantemente aumentati, senza che ciò abbia limitato gli incrementi, ancora più considerevoli, della produttività come degli stessi profitti (26).

2. — *La "svolta" dell'accordo del luglio 1993. Blocco dei salari, incremento dei profitti, decentramento contrattuale* — Nel gennaio 1983, con il cd. "Protocollo Scotti", all'interno di un modello di «politica concordata dei redditi», venne dunque attribuita «al centro confederale» la «sostanza del potere negoziale sulle questioni retributive», attraverso «una nuova disciplina della scala mobile», l'introduzione di vincoli sulla «entità massima degli aumenti retributivi negoziabili dai singoli sindacati nazionali di categoria», ancora «la previsione

(22) Cfr. M. Roccella, *op. cit.*, 220 ss.

(23) Si vd. *infra* il par. 2 e la nota 27.

(24) Cfr. pure i rilievi, prevalentemente critici, di M. Roccella, *op. cit.*, 325 ss. Vd. da ultimo S. Roccisano, *Studio sull'adeguatezza della retribuzione come strumento di regolazione del mercato*, Giappichelli, Torino, 2025, 127 ss.

(25) Cfr. G. Polo, *op. cit.*, 319 ss. nonché I. Ariemma (a cura di), *Bruno Trentin. Diari 1988-1994*, Ediesse, Roma, 2017, 263 ss.; si vd. pure *infra* la nota 30.

(26) Si vd. sopra le note 17 e 18.

di divieto della contrattazione salariale aziendale per un periodo di diciotto mesi dalla stipula di ogni contratto collettivo nazionale» (27).

Ciò nonostante, come già osservato, i salari reali continuarono a crescere. Questo avvenne pure successivamente, nonostante i "traumi" dell'"accordo separato" del 1984 e del cd. "decreto di San Valentino"; inoltre il progressivo depotenziamento del meccanismo di incremento salariale, a fronte di inflazione, dovuto alle successive regolamentazioni dell'istituto (28). Fino a giungere ai primi anni Novanta, momento a partire dal quale le retribuzioni reali distribuite dalla contrattazione collettiva in Italia non sono invece appunto più aumentate (29).

Si tratta dei medesimi anni in cui – subito dopo la sottoscrizione del Trattato di Maastricht, nel febbraio 1992, contenente pure gli impegnativi "parametri" di convergenza economica tra gli Stati, imposti al fine di realizzare la successiva unione monetaria; in presenza d'altra parte in Italia di una drammatica transizione del sistema politico, verso ciò che sarà poi denominato "seconda Repubblica" – sono sottoscritti, nel mese di luglio, due fondamentali accordi trilaterali. Si tratta dell'accordo del 1992, dove viene sancita la cessazione del sistema di indicizzazione dei salari (30); quindi del 1993, cui si deve l'individuazione di una vera e propria "architettura" del sistema di contrattazione collettiva, accettata pressappoco da tutte le principali organizzazioni sindacali dei lavoratori e datori, sempre all'interno di un sistema di «politica dei redditi e dell'occupazione» (31).

(27) Cfr. M. Roccella, *op. cit*., 292 e 296 ss.

(28) Sulla legge 26 febbraio 1986, n. 38, si vd. M. Roccella, *op. cit*., 334 ss.

(29) Cfr. le note 17 e 18. Si vd. pure da ultimo *Salari e inflazione*, in *QRS,* 2023, 7 ss. Cfr. pure i dati Ocse 2022, reperibili in *https://data.oecd.org/earnwage/average-wages.htm*. In precedenza si vd. A. Migale, N. Cicala, *Poveri salari*, Ediesse, Roma, 2014.

(30) Cfr. M. Grandi, M. Rusciano, *Accordo del 31 luglio 1992 e contrattazione aziendale*, in *DLRI*, 1993, rispettivamente 213 ss. e 228 ss.

(31) Tra le poche organizzazioni che non sottoscrivono l'accordo si ricordano quelle di rappresentanza dei datori del settore bancario e assicurativo. Cfr. sull'accordo P.G. Alleva, *L'Accordo del 23 luglio 1993: un'analisi critica*, in *RGL*, 1993, I, 243 ss.; M. Ricci, *Il Protocollo del 3 luglio sul costo del lavoro: verso l'istituzionalizzazione delle relazioni industriali?*, *ivi*, 279 ss.; M. Roccella, *Azione sindacale e politica dei redditi: appunti sull'Accordo triangolare del 23 luglio 1993*, *ivi*, 263 ss.; T. Treu, *L'Accordo del 23 luglio 1993: assetto contrattuale e struttura della retribuzione*, *ivi*, 215 ss.; M. D'Antona, *Il Protocollo sul costo del lavoro e l'«autunno freddo» dell'occupazione*, in *RIDL*, 1993, I, 411 ss.; G. Ghezzi, *Considerazioni sull'Accordo tra Governo e parti sociali*, in *Politica del Diritto*, 1994, 3 ss.; G. Giugni, *L'accordo sul costo del lavoro: un'intesa densa di novità*, in *Lavoro e Informazione*, 1993, 5 ss. Si vd. in seguito L. Bellardi, *Concertazione e contrattazione*, Cacucci, Bari, 1999, e A. Lassandari, *Contrattazione collettiva e produttività: cronaca di evocazioni (ripetute) e incontri (mancati)*, in *RGL*, 2009, I, 299 ss. Cfr. pure *Bruno Trentin. Diari 1988-1994*, *op. cit*., 339. Si vd. da ultimo S. Roccisano, *op. cit*., 135 ss.

Quest'ultimo testo resta un indiscusso punto di riferimento formale, per il sistema di contrattazione collettiva, fino al gennaio 2009, quando è virtualmente sostituito da un accordo interconfederale che tuttavia, come noto, non viene sottoscritto dalla Cgil.

Al di là dei non piccoli problemi giuridici generati da tale vicenda (32) come della stessa, più grave, "destrutturazione" dell'intero sistema di relazioni industriali, da allora rimasto privo di un insieme unitario e condiviso di regole (33), che pure ne è seguita, credo sia però possibile sostenere che il modello fondamentale individuato nell'accordo del luglio 1993 risulti, per quel che riguarda la disciplina contrattuale della retribuzione, ancora perfettamente operativo. Ed anzi ulteriormente rafforzato e irrigidito dai più importanti accordi poi sottoscritti in questo secolo.

L'accordo del 3-23 luglio 1993 disponeva che i rinnovi del contratto nazionale di categoria concernenti la «materia retributiva», stabiliti ogni due anni, dovessero avvenire avendo a fondamentale riferimento la differenza tra inflazione programmata (iniziale indicatore) e reale. La prima tuttavia veniva ricostruita tenendo conto di molteplici aspetti, tra cui le «politiche concordate nelle sessioni di politica dei redditi e dell'occupazione» e «l'obiettivo mirato della salvaguardia del potere d'acquisto delle retribuzioni»; anche però le «tendenze generali dell'economia e del mercato del lavoro» nonché il «raffronto competitivo e degli andamenti specifici del settore». Mentre l'inflazione reale era valutata pure «alla luce delle eventuali variazioni delle ragioni di scambio del Paese nonché dell'andamento delle retribuzioni».

A proposito invece della contrattazione aziendale, una volta precisato che questa «riguarda materie e istituti diversi e non ripetitivi rispetto a quelli retributivi propri del Ccnl», si stabiliva che «le erogazioni» distribuite fossero «strettamente correlate ai risultati conseguiti nella realizzazione di programmi, concordati tra le parti, aventi come obiettivo incrementi di produttività, di qualità ed altri elementi di competitività di cui le imprese dispongano» (34).

---

(32) Si vd. *infra* la nota 45.

(33) Con spazio notevole a dinamiche che – considerati i rapporti di forza, divenuti molto sfavorevoli per i sindacati dei lavoratori – sempre più hanno penalizzato questi ultimi. Cfr. B. Caruso, *Il conflitto collettivo post-moderno: come si adegua il diritto del lavoro*, in *DLRI*, 2002, 93 ss., e M.G. Garofalo, *Un profilo ideologico del diritto del lavoro*, in *DLRI*, 1999, 9 ss.; A. Lassandari, *La tutela collettiva nell'età della competizione economica globale*, in *RGL*, 2005, I, 263 ss.; A. Perulli, *Diritto del lavoro e globalizzazione*, Cedam, Padova, 1999; U. Romagnoli, *Il diritto del lavoro nell'età della globalizzazione*, in *LD*, 2003, 569 ss.; T. Treu, *Il diritto del lavoro: realtà e possibilità*, in *ADL*, 2000, 467 ss.

(34) Si aggiungeva tuttavia «compresi i margini di produttività, che potrà essere

Infine era introdotta, in parziale sostituzione della cd. "scala mobile", l'«indennità di vacanza contrattuale» (35).

Questo sistema di disposizioni aveva elementi di ambiguità, alla luce pure della eterogeneità dei fattori condizionanti la dinamica retributiva, i quali hanno ad esempio condotto a continue tensioni ed incertezze, per quel che concerne i rinnovi del contratto nazionale di categoria. Su alcuni profili ha visto inoltre per non breve tempo applicazioni parziali ed elusioni (anche mascherate da dichiarazioni di conformità): così, soprattutto nel secolo scorso, proprio per quel che riguarda lo stretto raccordo tra aumenti retributivi al livello aziendale e «risultati» connessi a «produttività […] qualità e […] competitività» nelle imprese (36).

Credo sia tuttavia difficile negare che il medesimo abbia precise responsabilità sulla successiva mancata crescita dei salari reali.

È sufficiente in effetti osservare come, pur non essendo formalmente esclusa la possibilità che la retribuzione prevista dal Ccnl superasse l'inflazione, i parametri di riferimento per determinare la prima realizzassero soprattutto una composizione tra «salvaguardia del potere d'acquisto» e «tendenze generali dell'economia e del mercato del lavoro» (per lunghi intervalli non favorevoli). Con la conseguenza che – dato oramai pacificamente registrato nelle analisi economiche e statistiche (37) – gli aumenti stabiliti dai contratti nazionali sovente non hanno raggiunto le percentuali di «inflazione effettiva» e molto raramente le hanno oltrepassate.

---

impegnata per accordo tra le parti, eccedente quella eventualmente già utilizzata per riconoscere gli aumenti retributivi a livello di Ccnl, nonché ai risultati legati all'andamento economico dell'impresa». Formula da cui emergeva come pure il salario nazionale potesse essere correlato agli incrementi di produttività, in connessione ora agli interi settori economici considerati.

(35) Ai sensi della disciplina dell'istituto, «dopo un periodo di vacanza contrattuale pari a tre mesi dalla data di scadenza del Ccnl, ai lavoratori dipendenti ai quali si applica il contratto medesimo non ancora rinnovato sarà corrisposto, a partire dal mese successivo ovvero dalla data di presentazione delle piattaforme ove successiva, un elemento provvisorio della regolamentazione. L'importo di tale elemento sarà pari al 30% del tasso di inflazione programmato, applicato ai minimi retributivi contrattuali vigenti, inclusa la ex indennità di contingenza. Dopo sei mesi di vacanza contrattuale, detto importo sarà pari al 50% dell'inflazione programmata. Dalla decorrenza dell'accordo di rinnovo del contratto l'indennità di vacanza contrattuale cessa di essere erogata. Tale meccanismo sarà unico per tutti i lavoratori».

(36) Cfr. A. Lassandari, *Contrattazione collettiva e produttività*, *op. cit*., 308 ss. Si vd. pure, più recentemente, P. Tomassetti, *L'erogazione in cifra fissa nella contrattazione collettiva aziendale*, in A. Lassandari, F. Martelloni, P. Tullini, C. Zoli (a cura di), *La contrattazione collettiva nello spazio economico globale*, Bup, Bologna, 2017, 222.

(37) Si vd. le note 17 e 18.

Certamente le trattative di rinnovo biennali e la presenza della "indennità di vacanza contrattuale" hanno per taluni aspetti protetto i salari dalla inflazione, rimasta ancora dopo l'accordo per più anni significativa. Tuttavia oltre di essa gli emolumenti riconosciuti dai contratti nazionali non sono appunto nella sostanza andati.

Mentre le principali (di fatto esclusive) voci retributive da cui – sempre secondo le previsioni dell'accordo – potevano derivare incrementi reali, stabilite al livello aziendale, erano configurate come aleatorie; inoltre risultavano ovviamente condizionate dalla presenza del contratto collettivo, diffusa solo in parte limitata del Paese, come anche, in quest'ultimo caso, dalla stessa adeguatezza delle clausole previste e cioè dalla loro idoneità a individuare e distribuire i margini di produttività generati nell'impresa.

Su tale aspetto d'altra parte incideva – ed incide – in termini fortemente negativi pure la carenza di attribuzione ai rappresentanti dei lavoratori di prerogative quantomeno di conoscenza, rispetto a gran parte delle scelte manageriali come alla stessa elaborazione del conto economico e del bilancio delle imprese (in modo ben diverso da quel che frequentemente accade nei Paesi dove sono sorti e si sono diffusi istituti retributivi "partecipativi" assimilabili) (38).

Ebbene dalla pura e semplice analisi del testo dell'accordo del luglio 1993 è possibile trarre almeno tre importanti rilievi, poi ampiamente confermati dai concreti riscontri degli anni successivi.

Innanzitutto il fatto che solo un numero ridotto di lavoratori, per le ragioni già descritte, potesse in conseguenza concretamente aspirare a godere di migliori retribuzioni, per gli altri invece risultando del tutto plausibile uno stallo o diminuzione (39).

Ancora che, data la stretta connessione con i parametri di produttività, i salari crescessero solo se e quando ciò avveniva – ma plausibilmente ancor di più – anche per i profitti. Con la promozione, sia in caso di mancati incrementi che nell'ipotesi opposta, pur ben differenti per i lavoratori coinvolti, di rilevanti disuguaglianze dei redditi.

Infine, a proposito ora dei raccordi tra livelli di contrattazione, considerato il ruolo attribuito al contratto aziendale sul nevralgico tema delle progressioni salariali, è possibile sostenere che già nel 1993 si produca un netto decentramento del sistema (40).

---

(38) Cfr. già G. Ghezzi, *op. cit.*, 13, e A. Lassandari, *La retribuzione ed i contratti collettivi aziendali*, in *La retribuzione*, *op. cit.*, 209.

(39) Cfr. già P. G. Alleva, *op. cit.*, 247 e M. Roccella, *op. cit.*, 268. Si vd. pure L. Mariucci, *Il sistema contrattuale: ricostruire più che riformare*, in *RIDL*, 2006, I, 281, e M. Martone, *A che prezzo*, Luiss University press, Roma, 2019, 44.

(40) Il tema del cd. "decentramento contrattuale" si colloca in effetti esplicitamente

Emerge in tal modo una novità assoluta, per le dinamiche di relazioni industriali della Repubblica italiana, considerato che pure durante la cd. "contestazione operaia" il Ccnl era comunque rimasto il principale attore del fondamentale processo di redistribuzione dei redditi allora realizzato; la quale appare in definitiva possibile proprio grazie alla previa eliminazione della "scala mobile".

Nel contempo si produce un più generale depotenziamento dell'intero sistema di contrattazione collettiva: infatti, innanzitutto nei numerosi luoghi di lavoro dove il contratto aziendale non era presente, è e sarà il datore di lavoro, secondo prassi non isolate, a garantire aumenti delle retribuzioni a prestatori da lui selezionati (41).

L'accordo del 3-23 luglio 1993 è risultato con molta probabilità fondamentale, in un momento di grande difficoltà, per il successivo sviluppo, economico e politico, del Paese, compresi il rispetto dei cd. "parametri" di Maastricht e l'adozione della moneta unica. Ne sono però anche derivate dinamiche fortemente penalizzanti per i lavoratori, in seguito mai più messe in discussione: durante l'intera cd. "seconda Repubblica", a ben considerare, le retribuzioni dei prestatori stabilite dalla contrattazione collettiva non sono mai più aumentate.

Contemporaneamente d'altra parte la produttività dell'insieme delle imprese nazionali si è progressivamente e sempre più chiaramente ridotta, dato questo analizzato in modo anche molto differente ma a sua volta inoppugnabile (42).

3. — *Il modello si consolida. Con timidi ripensamenti* — In seguito il "modello" introdotto nel 1993 viene confermato e rafforzato, all'interno di una stagione dove è oramai divenuta molto netta, come si diceva, la tendenza a ricercare e valorizzare il cd. "decentramento contrattuale" (43).

---

e stabilmente al centro del dibattito, come del più generale indirizzo politico di Legislatore ed Esecutivo, solo a partire da circa dieci, quindici anni dopo l'accordo del 1993. Si vd. il par. 3.

(41) Cfr. E. Gragnoli, *La retribuzione ed i criteri della sua determi*nazione, in *La retribuzione*, *op. cit.*, 15 ss.

(42) Cfr. in materia L. Costabile, *Glossario dell'economista per il giuslavorista*, in *RGL*, 2009, I, 175 ss. Si vd. pure M. Martone, *op. cit.*, 45.

(43) Cfr. A. Lassandari, *Oltre il «decentramento contrattuale»: un programma di ridimensionamento dell'organizzazione sindacale e della clausola collettiva*, in M. Pedrazzoli (a cura di), *Partecipazione dei lavoratori e contrattazione collettiva nell'impresa*, Franco Angeli, Milano, 2021, 131 ss. Si vd. qui numerosi altri contributi, in una prospettiva di diritto comparato. Sulla vicenda tedesca cfr. anche C. Carta, *La crisi della contrattazione di settore in Germania*, in *LD*,

Il dibattito sulla riforma del sistema di contrattazione collettiva, sviluppatosi soprattutto nel primo decennio del nuovo secolo, è volto in effetti a mettere in discussione la (supposta) permanente centralità del Ccnl. In realtà si intende ora rendere assai più chiaro, formalizzandolo, ma anche incisivo, il predominio del secondo livello di contrattazione, già peraltro sancito dal primo testo (44).

La Cgil non accetterà alcune delle nuove clausole e non sottoscriverà il testo degli accordi interconfederali del 22 gennaio e del 15 aprile 2009. Buona parte del contenuto di questi ultimi in ogni caso sarà però accolto dai Ccnl in seguito firmati da tutte le principali federazioni sindacali di categoria.

Ecco allora che nell'«accordo quadro» di «riforma degli assetti contrattuali» del gennaio 2009 (45), confermata la configurazione strutturale su due livelli, viene precisato come la durata dei contratti sia di tre anni («tanto per la parte economica che normativa»). In tal modo producendosi dunque uno "slittamento" di un anno, per l'inizio della trattativa sugli adeguamenti salariali.

Nello stesso tempo è eliminata l'«indennità di vacanza contrattuale», con rinvio, per l'eventuale introduzione di un meccanismo similare, ai contratti collettivi nazionali di categoria.

A proposito di questi ultimi viene poi ora sottolineata «la funzione di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi per tutti i lavoratori del settore». Con la novità, quanto alla «dinamica degli effetti economici», del riferimento esclusivo ad «un nuovo indice previsionale costruito sulla base dell'Ipca (l'indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia)», depurato tuttavia dalla «dinamica dei prezzi dei beni energetici importati». Resta in tal caso fermo il raffronto successivo con l'inflazione reale ma anche quest'ultima deve essere depurata dalla «dinamica dei prezzi dei beni energetici importati».

2019, 645 ss. Si vd. inoltre F. Guarriello, *Legge e contrattazione collettiva in Europa: verso nuovi equilibri?*, in *DLRI*, 2017, 97 ss.; S. Leonardi, R. Pedersini (a cura di), *Multi-employer bargaining under pressure: decentralisation trends in five European countries*, Etui, Bruxelles, 2018.

(44) Cfr. V. Bavaro, *Azienda, contratto e sindacato*, Cacucci, Bari, 2012.

(45) Cfr. sull'accordo F. Carinci, *Una dichiarazione d'intenti: l'Accordo quadro 22 gennaio 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali*, in *RIDL*, 2009, I, 177 ss., e M. Ricci, *L'accordo quadro e l'Accordo interconfederale del 2009: contenuti, criticità e modelli di relazioni industriali*, *ivi*, 358 ss; V. Ferrante, *op. cit.*, 124 ss.; M. Magnani, *I nodi attuali del sistema di relazioni industriali e l'Accordo quadro del 22 gennaio 2009*, in *ADL*, 2009, 278 ss.; M. Napoli, *La riforma degli assetti contrattuali nelle intese tra le parti sociali*, in *Jus*, 2009, 14 ss.; R. Pessi, *Prospettive evolutive delle relazioni industriali in Italia: la riforma degli assetti contrattuali*, in *DRI*, 2009, 326 ss. Si vd. da ultimo V. Papa, *Lavoro povero e questione salariale*, Giappichelli, Torino, 2024, 76 ss. e S. Roccisano, *op. cit.*, 143 ss.

D'altra parte per il secondo livello di contrattazione viene ribadito il collegamento tra «incentivi economici» ed «obiettivi di produttività, redditività, qualità, efficienza, efficacia ed altri elementi rilevanti ai fini del miglioramento della competitività nonché ai risultati legati all'andamento economico delle imprese, concordati tra le parti».

Seguono previsioni che hanno l'obiettivo di favorire la «diffusione della contrattazione di secondo livello», attraverso «apposite modalità e condizioni» nelle piccole e medie imprese nonché «l'adozione […] di elementi economici di garanzia o forme analoghe, nella misura ed alle condizioni concordate nei contratti nazionali»; inoltre auspici di potenziamento di pubbliche misure di incentivazione (46).

Soprattutto risulta permesso esplicitamente, per la prima volta in questa sede, di modificare «in tutto o in parte, anche in via sperimentale e temporanea, singoli istituti economici o normativi dei contratti collettivi nazionali di categoria», secondo «specifiche intese» chiamate a «definire apposite procedure, modalità e condizioni»: ciò è stabilito al fine di «governare, direttamente nel territorio o in azienda, situazioni di crisi o per favorire lo sviluppo economico e occupazionale».

Il trattamento retributivo stabilito dal contratto nazionale è pertanto ora formalmente vincolato nel massimo alla inflazione: e neanche a tutta, considerata appunto l'esclusione della «dinamica dei prezzi dei beni energetici importati», che assume da sempre importanza molto grande in Italia (divenuta massima, negli anni più recenti, a causa dei forti aumenti dei costi dovuti ai contemporanei eventi bellici).

Mentre il contratto collettivo aziendale (in particolare) assume un ruolo sempre maggiore, anche se si continua ad intervenire in modo molto blando e fondamentalmente inadeguato sul nodo centrale della sua diffusione (che infatti non si realizza). Né viene dedicata alcuna attenzione al tema pure centrale, a fronte di un ulteriore rafforzamento dell'importanza dei cd. "premi di produttività", della partecipazione, da parte di rappresentanti dei lavoratori, alle decisioni imprenditoriali da cui dipende in gran parte la distribuzione di tali emolumenti. O almeno della loro conoscenza e conoscibilità.

È dunque così possibile senz'altro sostenere che il "disegno" regolativo, già individuato nell'accordo del luglio 1993, sia reso ora assai più stringente e vincolante.

Immediatamente dopo si assiste d'altra parte ad una ulteriore radicalizzazione di queste tendenze, di cui costituiscono emblema in Italia la cd.

(46) Su queste si vd. D. Gottardi, *La contrattazione collettiva tra destrutturazione e ri-regolazione*, in *LD*, 2016, 895 ss.

"vicenda Fiat", nel sistema di relazioni industriali (47), e la disciplina di legge sui cd. "accordi di prossimità" (48), che segue di pochi giorni un informale ma quantomai convincente suggerimento/monito proveniente dalla Banca centrale europea (49), considerando invece l'indirizzo politico dell'ordinamento statuale. Mentre le fondamentali riduzioni di tutela dei prestatori di lavoro subordinato, realizzate da importanti leggi del 2012 e del 2015, possono essere ritenute completamento e corollario delle medesime vicende qui analizzate in relazione ai salari (50).

Poi le cose lentamente sembrano mutare ancora, almeno in parte. Probabilmente alla luce dei numerosi scompensi che l'impostazione indicata, divenuta dominante per decenni in tutto l'occidente, recava con sé, in sede sociale, di sviluppo economico e finanche politica. Mettendo a rischio lo stesso consolidamento dell'Unione europea (51).

(47) Cfr. su questa i contributi in F. Carinci (a cura di), *La cronaca si fa storia: da Pomigliano a Mirafiori*, Ipsoa, Milano, 2011.

(48) Cfr. in materia R. Del Punta, *Cronaca di una transizione confusa (su art. 8, l. n. 148/2011 e dintorni*), in *LD*, 2012, 31 ss.; L. Mariucci, *Un accordo e una legge contro l'accordo*, in *LD*, 2011, 451 ss.; A. Perulli, V. Speziale*, L'articolo 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148, e la «Rivoluzione d'agosto del diritto del lavoro»*, in *W.P. Csdle «Massimo D'Antona».IT*, 2011. Sull'insieme dei rinvii legali al contratto collettivo in questa fase storica si vd. I. Alvino, *I rinvii legislativi al contratto collettivo*, Jovene, Napoli, 2018, e S. Mainardi, *Le relazioni collettive nel «nuovo» diritto del lavoro*, in Aa.Vv. (a cura di), *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario*, Giuffrè, Milano, 2017, 181 ss.

(49) Si tratta della nota lettera inviata il 5 agosto 2011 al Presidente del Consiglio italiano e firmata da Jean Claude Trichet nonché da Mario Draghi, allora rispettivamente presidente e futuro presidente della Bce. Qui si menziona, tra le «misure» ritenute «essenziali» appunto per l'Italia, anche «l'esigenza di riformare ulteriormente il sistema di contrattazione salariale collettiva, permettendo accordi di livello d'impresa in modo da ritagliare i salari e le condizioni di lavoro alle esigenze specifiche delle aziende e rendendo questi accordi più rilevanti rispetto ad altri livelli di negoziazione. L'accordo del 28 giugno tra le principali sigle sindacali e le associazioni industriali si muove in questa direzione».

(50) Non a caso tra le ulteriori «misure essenziali», previste sempre nella lettera del 5 agosto 2011 di cui alla nota precedente, assumono rilievo le seguenti. Si ritiene «necessaria una complessiva, radicale e credibile strategia di riforme, inclusa la piena liberalizzazione dei servizi pubblici locali e dei servizi professionali. Questo dovrebbe applicarsi in particolare alla fornitura di servizi locali attraverso privatizzazioni su larga scala»; ancora «una accurata revisione delle norme che regolano l'assunzione e il licenziamento dei dipendenti, stabilendo un sistema di assicurazione dalla disoccupazione e un insieme di politiche attive per il mercato del lavoro che siano in grado di facilitare la riallocazione delle risorse verso le aziende e verso i settori più competitivi».

(51) Si vd. L. Mariucci, *Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberismo*, in *LD*, 2021, 19 ss.

Non a caso è quest'ultima che pare rivedere in modo più significativo i propri indirizzi, come di recente in particolare testimoniato dalla Direttiva n. 2022/2041/Ue, "relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea", volta a contrastare il diffuso fenomeno delle retribuzioni inadeguate; inoltre a legittimare e valorizzare – all'interno di una strategia che, per raggiungere lo scopo, promuove una elevata "copertura" della contrattazione collettiva – il contratto collettivo nazionale di categoria (52).

Anche nel sistema di relazioni industriali nazionale sono però emersi più timidi segnali di parziale modificazione di impostazione, a partire da una rinnovata attenzione al ruolo del Ccnl. Ciò è avvenuto all'interno di diversi accordi interconfederali sul "modello contrattuale" e la retribuzione, sottoscritti da Cgil, Cisl e Uil con le più importanti organizzazioni storiche datoriali, a partire dal 2016, tra i quali merita particolare attenzione il cd. "patto della fabbrica", firmato con Confindustria il 9 marzo 2018 (53).

Qui sono conferiti alla contrattazione collettiva complessivamente intesa – «nel quadro delle riforme finalizzate alla competitività delle imprese e alla crescita della produttività» – le distinte funzioni di «determinare le condizioni per migliorare il valore reale dei trattamenti economici e nel contempo favorire la crescita del valore aggiunto e dei risultati aziendali nonché la valorizzazione dei contenuti professionali e delle competenze tecniche ed organizzative che il lavoro delle persone può esprimere».

È però soprattutto sul contratto collettivo nazionale di lavoro che l'accordo si sofferma. Ad esso vengono infatti riconosciuti i fondamentali ruoli di disciplina «dei rapporti di lavoro e … garante dei trattamenti economici e normativi comuni a tutti i lavoratori del settore, ovunque impiegati nel

(52) Obiettivi e strumento appaiono dunque molto diversi, rispetto a quanto indicato nella lettera del 2011, su cui vd. la nota 49. In precedenza cfr. comunque già i documenti elaborati da European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2014*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014, 10 ss., nonché Oecd, *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, 2018, 109 ss. Cfr. sulla Direttiva i riferimenti dottrinali contenuti nella nota 5 dell'altro mio contributo in questo volume. Non sono tuttavia improbabili, nella vicenda contemporanea, ulteriori inversioni di segno, già emerse ad es. nel cd. "pacchetto *omnibus*", recante modifiche a diverse direttive già approvate, proposto dalla Commissione europea nel febbraio 2025 e in seguito approvato.

(53) Si vd. sull'insieme di questi accordi A. Lassandari, *Retribuzione e contrattazione collettiva*, in *RGL*, 2019, I, 218 ss. Qui 225 ss., a proposito del "patto della fabbrica". Su quest'ultimo cfr. pure L. Bordogna, *L'Accordo Confindustria-sindacati del 9 marzo 2018 su relazioni industriali e contrattazione collettiva*, in *DLRI*, 2019, 37 ss. e F. Liso, *Qualche erratica considerazione sul nuovo Accordo interconfederale Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 9 marzo 2018*, in *Boll. Adapt*, 2018, n. 16. Si vd. da ultimo S. Roccisano, *op. cit.*, 156 ss.

territorio nazionale», oltre che delle «principali iniziative di bilateralità» e di welfare contrattuale» (54); ancora di promozione dello sviluppo del secondo livello nonché, in tale ambito, di prassi coerenti al riconoscimento di trattamenti economici strettamente legati ai consueti parametri «di crescita della produttività aziendale, di qualità, di efficienza, di redditività, di innovazione, valorizzando i processi di digitalizzazione e favorendo forme e modalità di partecipazione delle lavoratrici e dei lavoratori».

Nel testo è quindi dedicata particolare attenzione alla disciplina della retribuzione sempre del contratto nazionale, precisando che questo dovrà «individuare il trattamento economico complessivo (Tec) e il trattamento economico minimo (Tem)». Il Tem comprende così in particolare «i minimi tabellari», la cui «variazione dei valori» è confermato in generale avvenga «in funzione degli scostamenti registrati nel tempo dall'indice dei prezzi al consumo armonizzato per i Paesi membri della Comunità europea» (il cd. Ipca, già noto grazie all'accordo del gennaio 2009), sempre «depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati». Anche se assumono al riguardo rilievo pure «le regole condivise, per norma o prassi, nei singoli Ccnl»; si dispone inoltre esplicitamente che «il contratto collettivo nazionale di categoria, in ragione dei processi di trasformazione e o di innovazione organizzativa, potrà modificare il valore del Tem».

Il Tec d'altra parte comprende il Tem, accanto però ai «trattamenti economici che il contratto collettivo nazionale qualificherà come "comuni a tutti i lavoratori del settore", a prescindere dal livello di contrattazione a cui il medesimo contratto collettivo nazionale di categoria ne affiderà la disciplina»; comunque stabilendo che in tale ambito «limitatamente a questi fini, sono da ricomprendere fra gli altri anche le eventuali forme di *welfare*» (55).

Queste nuove previsioni sul sistema di contrattazione collettiva introducono allora alcuni elementi innovativi, compreso il cenno, pur fugace, alla promozione di «forme e modalità di partecipazione delle lavoratrici e dei lavoratori». L'importanza che si torna a conferire al contratto nazionale di categoria viene accompagnata poi dalla possibilità di prevedere, a determinate condizioni, pure incrementi retributivi non strettamente collegati all'inflazione (56).

(54) Con riferimenti soprattutto alla «previdenza complementare», «secondo pilastro» che occorre «rafforzare».

(55) Ancora viene stabilito che il Ccnl dovrà «evidenziare in modo chiaro la durata e la causa di tali trattamenti economici e il livello di contrattazione a cui vengono affidati dovendosi, comunque, disciplinare, per i medesimi trattamenti, gli eventuali effetti economici in sommatoria fra il primo e il secondo livello di contrattazione collettiva».

(56) Così è d'altra parte accaduto nel rinnovo del Ccnl Metalmeccanico del 2021,

Si tratta però di inversioni di tendenza molto caute, non a caso contenute in testi non proprio cristallini.

Del tutto coerentemente con i descritti processi, si sviluppano e diffondono pertanto gli effetti su profitti e retribuzioni pure già indicati (57).

4. — *Lo scenario contemporaneo: il rinvio generale alla contrattazione da parte della legge* — Le origini e ragioni della oramai pressoché indiscussa inadeguatezza di gran parte delle retribuzioni dei lavoratori italiani sono senz'altro molteplici.

In questo secolo in particolare – considerando sempre e solo le dinamiche di relazioni industriali – un elemento fortemente perturbatore è sicuramente stato generato dalla presenza di centinaia di contratti collettivi non sottoscritti dalle principali organizzazioni sindacali, gran parte dei quali di rappresentatività ma anche genuinità molto incerta (ed in tale ultimo caso sembra allora corretta l'espressione, oramai diffusa, di "contratti pirata"), i quali individuano comunemente una disciplina dei rapporti di lavoro ben meno onerosa, per i datori, di quanto stabilito nei cd. "contratti leader", anche a proposito dei salari. Qualunque cosa si pensi a proposito della diffusione di tali contratti collettivi (58), non vi è dubbio sul fatto che la semplice loro esistenza, individuando una alternativa lecita (per lo più) a disposizione dei datori, condizioni assai negativamente l'intero sistema, anche ostacolando possibili, opportune dinamiche evolutive.

Né deve essere sottovalutato il ruolo svolto dal cd. "contratto di prossimità", sempre a proposito della destrutturazione del sistema di contrattazione, istituto ora pressoché dimenticato nel dibattito pubblico.

---

dove gli incrementi salariali sono andati oltre l'inflazione, in armonia con le regole del "patto della fabbrica", grazie all'introdotta riforma del sistema di inquadramento professionale. Cfr. G. Centamore, A. Lassandari, F. Martelloni, V. Nuzzo, *Il contratto collettivo dei metalmeccanici nel sistema di relazioni industriali: intuizioni e innovazioni alla prova dei fatti*, in *DLRI*, 2024, 593 ss. Nel più recente rinnovo del 2025, cui si è giunti dopo una lunga e dura trattativa, l'incremento retributivo stabilito ha di nuovo oltrepassato il valore dell'Ipca, depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati, ora però all'interno di una tendenza, che pare comunque emergere in termini sostanziali e senz'altro non formali, a mettere in discussione il sistema di disposizioni qui analizzato.

(57) Salvo per il rilievo che la caduta della produttività, a sua volta risalente alla metà degli anni Novanta, unita alle crisi globali del 2009 nonché del 2020, conducono ora pure ad una temporanea e limitata penalizzazione dei profitti. Cfr. A. Stirati, *op. cit.*

(58) Vd. su questo tema G. Calvellini, A. Loffredo, *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, in *RGL*, 2023, I, 577 ss. Cfr. pure G. Centamore, *Perimetri negoziali, rappresentatività, frammentazione della contrattazione collettiva*, in U. Carabelli, A. Lassandari, F. Scarpelli (a cura di), *Democrazia sindacale, rappresentanza e conflitto*, *Quaderni RGL*, 2025, 61 ss.

Pure il modello "codificato" di moderazione salariale, introdotto nell'oramai lontano 1993, cui qui è stato fatto riferimento, merita però la più grande attenzione. Mentre l'insieme di questi fenomeni ha senz'altro generato una diffusa e comprensibile valutazione non positiva, sull'intervento della contrattazione collettiva, anche e soprattutto a proposito delle retribuzioni.

Ciò ha fatto sorgere e sviluppare un serrato dibattito sulla opportunità di rafforzare il ruolo della legge in materia, storicamente contenuto, attraverso l'introduzione di un "salario minimo" (59). Nel 2014 è stata così approvata una legge delega (poi rimasta inattuata) (60); mentre in seguito sono stati presentati molteplici disegni di legge (61). Recentissimi sono d'altra parte una nuova legge delega (pure inattuata) (62) ed un decreto legge: il d.l. n. 62 del 30 aprile 2026 convertito con l. n. 112 del 25 giugno 2026.

Nei primi disegni di legge è stata individuata una cifra oraria minima da assicurare ai lavoratori (63): ciò ha sollevato condivisibili critiche, a causa degli effetti negativi sulla applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro, che si temeva potessero derivarne. Successivamente invece, in qualche modo accolti questi rilievi, il salario minimo legale è stato determinato rinviando proprio alle clausole dei contratti collettivi nazionali sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi (64).

A fronte delle difficoltà già evidenziate, emerse nel sistema di contrattazione collettiva, come della non semplice questione tecnica, data dalla indi-

(59) Cfr. il saggio di V. Bavaro-G. Orlandini, in questo volume. Si vd. pure, in termini più ampi di quanto ora precisato, A. Lassandari, *Lavoro povero, salario minimo e reddito di cittadinanza*, in A. Lassandari, E. Villa, C. Zoli (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in *VTDL*, 2022, 126 ss. Cfr. inoltre almeno M. Delfino, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza,* Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019; M. Martone, *A che prezzo*, *op. cit.*; E. Menegatti, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2017; P. Pascucci, *Giusta retribuzione e contratto di lavoro: verso un salario minimo legale*?, Franco Angeli, Milano, 2018. Si vd. pure gli interventi di P.G. Alleva, G.M. Ballistreri, M. Barbieri, V. Bavaro, A. Bellavista, D. Garofalo, M. Magnani, M. Martone, E. Menegatti, G. Proia, O. Razzolini, R. Santucci, T. Treu, P. Tullini, A. Tursi, in *LDE*, 2022. Cfr. da ultimo G. Marchi, *Adeguatezza della retribuzione e tutela della dignità sociale*, Bup, Bologna, 2025, 239 ss., e V. Papa, *op. cit.,* 107 ss.

(60) Cfr. l'art. 1, c. 7, lett. *g)*, della l. n. 183 del 10 dicembre 2014.

(61) Si vd. l'insieme dei d.d.l. in P. Albi, *Salario minimo e salario giusto*, *op. cit.*, 367 ss.

(62) Cfr. l'art. 1, c. 1, della l. 26 settembre 2025, n. 144.

(63) Così ad es. il d.d.l. n. 310, presentato al Senato della Repubblica il 3 maggio 2018, di iniziativa di Laus ed altri del gruppo parlamentare del Partito Democratico.

(64) Cfr. ora il d.d.l. n. 658, presentato al Senato della Repubblica il 12 luglio 2018, di iniziativa di Catalfo ed altri del gruppo parlamentare del Movimento Cinque Stelle; inoltre il d.d.l. n. 1132, presentato al Senato della Repubblica l'11 marzo 2019, di iniziativa di Nannicini ed altri, ancora del gruppo parlamentare del Partito Democratico.

viduazione di questi sindacati e contratti collettivi – in effetti davvero risolvibile solamente con una regolamentazione legale sui criteri e le verifiche di rappresentatività dei sindacati, mai introdotta in Italia nel settore privato – è stato però stabilito, accanto al rinvio appunto menzionato, anche un importo retributivo orario minimo (65).

A prescindere dalla (sempre) controversa previsione di un "minimo", anche nel nuovo contesto normativo ora descritto, in queste proposte viene comunque sostenuto e rafforzato il sistema di contrattazione collettiva che vede protagonisti i sindacati storici.

Altrettanto invece non può essere detto, a proposito della legge delega n. 144 del 26 settembre 2025, dove l'innovativo rinvio selettivo ai «contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati», senza alcun riferimento alla rappresentatività dei sindacati stipulanti, individuava una vera e propria porta di ingresso per i contratti collettivi "alternativi", compresi i "pirati". La cui regolamentazione sarebbe potuta dunque in prospettiva addirittura divenire parametro per la determinazione del salario minimo legale. Basti considerare che con tale nuovo criterio emergeva una duplice convenienza degli imprenditori a scegliere i contratti collettivi meno onerosi: per gli immediati risparmi e perché in questo modo, proprio grazie alle norme in oggetto, lo stesso minimo salariale avrebbe potuto essere individuato, prendendo i medesimi come parametro.

Appariva in conseguenza rilevante il rischio che, pure in un intervallo temporale non lungo, i contratti collettivi sottoscritti dai sindacati storici e più rappresentativi finissero con l'essere soppiantati proprio dagli altri. Con un *vulnus* formidabile sia alla tutela dei lavoratori che alla libertà sindacale.

L'Esecutivo però, senza dare attuazione a questa delega, ha appunto emanato un decreto legge con impianto molto più vicino ai precedenti disegni di legge, dove, in carenza di imposizione di un *quantum* minimo orario (come pure accadeva nella legge delega), viene però individuato il «salario giusto» con riferimento «al trattamento economico complessivo definito dai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro» (66).

(65) Pari a «9 euro all'ora, al lordo degli oneri contributivi e previdenziali», secondo il d.d.l. n. 658, presentato al Senato della Repubblica, su cui si vd. la nota precedente. Si vd. pure il d.d.l. n. 1257, presentato alla Camera dei Deputati il 4 luglio 2023, di iniziativa di Conte ed altri.

(66) Così l'art. 7, c. 2, del d.l. n. 62 del 30 aprile 2026, su cui si sono immediatamente

Ebbene, secondo il primo comma dell'art. 7, «la contrattazione collettiva costituisce, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 36 della Costituzione, lo strumento per la determinazione del salario giusto, assicurando ai lavoratori un trattamento economico complessivo adeguato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato». Mentre, ai sensi del c. 5, la corresponsione di un «trattamento economico individuale» non inferiore al «salario giusto», è condizione per accedere ai «benefici» riconosciuti alle imprese, sempre previsti nel decreto.

Nel decreto assumono rilievo pure diverse previsioni concernenti i «rinnovi contrattuali». Queste sono talora molto poco significative, dovendo essere interpretate come meri indirizzi (su profili peraltro ben noti alla contrattazione), salvo serissimi problemi di compatibilità costituzionale (67); in altri casi, a proposito del «contributo di assistenza contrattuale», con ogni probabilità illegittime (68); in diverse ipotesi ancora invece senz'altro innovative. Viene infatti stabilito che «in caso di mancato rinnovo dei contratti collettivi entro i primi nove mesi successivi alla data di scadenza naturale, in assenza di diverse pattuizioni contrattuali, le retribuzioni sono adeguate, a titolo di anticipazione forfettaria dell'incremento retributivo previsto dal comma 1, alla variazione dell'indicatore dei prezzi al consumo al netto dei prodotti energetici importati (Ipca-Nei), nella misura del 50 per cento della stessa» (69).

Non c'è dubbio però sul fatto che sia la disposizione sul cd. «salario giusto» a raccogliere le maggiori attenzioni. Perché se questa costituisce esplicita e formale attuazione dell'articolo 36 della Costituzione, come il testo sembra precisare, si deve ad essa il primo intervento normativo di carattere generale in materia, nella storia della Repubblica, con impatti di notevole rilievo.

---

concentrate le attenzioni nel dibattito. Cfr. il saggio di V. Bavaro-G. Orlandini, in questo volume. Si vd. inoltre, tra i primi commenti al testo, P. Albi, V. Bavaro, A. Bellavista, M. D'Onghia, G. Orlandini, *Brevi considerazioni sul decreto lavoro n. 62/2026*, in *Il diario del lavoro*, 2026. Cfr. pure, con interventi in diversi quotidiani, T. Boeri, *La finzione del salario giusto*, in *La Repubblica*, 23.6.2026; P. Tridico, *Il decreto sul lavoro non tocca la povertà*, in *Il Fatto Quotidiano*, 23.6.2026 e L. Zoppoli, *I salari e le scelte del governo*, in *La Repubblica*, Napoli, 3.5.2026. Inoltre l'intervista a E. Martino, in *Il Fatto Quotidiano*, 2.5.2026.

(67) Cfr. l'art. 10, c. 1, del d.l. n. 62/2026, a proposito della previsione di «procedure idonee a garantire regolarità nei rinnovi nonché meccanismi volti ad assicurare adeguata copertura economica» dopo la scadenza del contratto collettivo nazionale.

(68) Ai sensi dell'art. 10, c. 4, del d.l. n. 62/2026, «il contributo di assistenza contrattuale, ove previsto, non può essere riconosciuto decorsi dodici mesi dalla scadenza naturale del contratto» e fino al suo rinnovo.

(69) Cfr. l'art. 10, c. 2, del d.l. n. 62/2026. Vedi però anche le previsioni dei cc. 3 e 5.

Viene infatti introdotto un obbligo operante per tutti i rapporti di lavoro subordinato (e forse non solo, parlandosi nella previsione genericamente di «lavoratori»; tuttavia in un contesto normativo, quello dell'art. 36 della Costituzione, da sempre inteso come legato al solo lavoro dipendente), anche se non esattamente quantificato; configurato in connessione alle clausole dei contratti collettivi sottoscritti (innanzitutto o esclusivamente) dai sindacati storici, ciò conducendo a tendenziale delegittimazione degli altri; in grado di incidere pure sul consolidato e noto orientamento giurisprudenziale, sorto in attuazione del disposto costituzionale. Nel senso che, ferma sempre la possibilità di una censura per violazione del parametro di sufficienza (70), i giudici dovrebbero appunto ora fare riferimento, nel definire l'"equa retribuzione" – ai contratti collettivi selezionati, cosa fino ad oggi comunque frequentemente avvenuta, ma soprattutto anche – al trattamento economico complessivo (e, come individuato ai sensi del c. 4-*bis*, non solamente alle tre voci retributive costantemente considerate: minimo tabellare, indennità di contingenza, tredicesima mensilità).

Proprio queste più recenti vicende, che hanno visto proporre disegni e previsioni del tutto differenti tra loro, rendono però palese un tema generale ulteriore, a proposito della regolamentazione legislativa, che forse precede tutti gli altri.

Se è fondamentale il contenuto di una eventuale normativa sul salario minimo, soprattutto in un ordinamento dove il contratto collettivo non ha efficacia generale, al fine di comprendere se la medesima possa determinare effetti negativi o positivi per i lavoratori, in relazione alla più generale tutela assicurata appunto dalla contrattazione nonché al trattamento retributivo stesso, come a chi scrive sembra, affidarsi alla legge espone a inevitabili rischi.

Questo vale sicuramente oggi, di fronte a ondeggiamenti dell'Esecutivo così pronunciati. Anche però in generale, alla luce dei diversi orientamenti che in sede politica risultano di volta in volta prevalenti. Mentre i medesimi – sicuramente guardando quanto avvenuto nel secolo attuale; forse però anche prendendo in considerazione l'intera storia della Repubblica (71) – non sono parsi, nel tempo, così attenti al problema dei salari dei lavoratori.

La legge insomma può dare un ausilio, anche importante, nel garantire più elevate retribuzioni: si tratta però di un esito tutt'altro che sicuro e in buona parte senz'altro non controllabile dal sindacato dei lavoratori.

(70) Cfr. l'altro mio contributo in questo volume. Si vd. inoltre A. Lassandari, *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, in *RGL*, 2023, I, 531 ss.

(71) Si vd. la descrizione contenuta nel primo paragrafo. Cfr. pure M. Roccella, *I salari*, *op. cit.*, 62 ss.

È allora plausibilmente innanzitutto quest'ultimo che si deve attivare, per provare a risolvere i problemi esistenti, a partire da quelli individuati in precedenza. Auspicio che peraltro sempre e comunque deve essere formulato, nel momento in cui la legge, come il d.l. n. 62 del 2026 esattamente fa, si limita a rinviare, pur rafforzando e legittimando in tal modo sia i soggetti che i processi coinvolti, a quanto in tale contesto spontaneamente emerge.

5. — *Rilievi su possibili evoluzioni della regolamentazione collettiva* — Risulta allora opportuno riflettere – *rectius*, cominciare una riflessione – su come ovviare ai limiti manifestati dal "modello" risalente al 1993. In tale prospettiva vengono formulati sintetici rilievi.

Appare innanzitutto decisivo che il livello di contrattazione collettiva nazionale torni a distribuire emolumenti retributivi superiori a quelli necessari a garantire la mera protezione dalla inflazione. Per riprendere le formulazioni degli accordi vigenti, al contratto collettivo nazionale dovrebbe essere in tal modo attribuita una funzione di garanzia non solo della «certezza dei trattamenti economici» ma anche della loro adeguatezza.

Si potrebbe proporre di nuovo l'assetto rimasto operante fino ad inizio degli anni Novanta. Con un accordo interconfederale che cioè preveda un adeguamento delle retribuzioni all'inflazione (72), accompagnato da contratti collettivi nazionali ove invece si stabiliscano appunto incrementi aggiuntivi.

Oppure, in alternativa, potrebbe essere il solo contratto nazionale di categoria a farsi carico del complessivo profilo funzionale. In tal caso però, tenuto conto della oramai conclamata difficoltà di molti rinnovi, l'indennità di vacanza contrattuale dovrebbe essere ripristinata, assicurando almeno gli elementi di tutela già stabiliti, secondo l'accordo del luglio 1993 (73).

Ciò permetterebbe a buona parte dei salari di raggiungere valori almeno accettabili.

Modificati tali aspetti, potrebbero essere mantenute le disposizioni, secondo cui ulteriori aumenti del salario, stabiliti ora dal contratto collettivo di secondo livello, debbano essere strettamente connessi ad indicatori di produttività e redditività dell'impresa. Con tre fondamentali profili innovativi tuttavia, volti a cercare di risolvere rilevanti problemi da sempre presenti.

Dovrebbero essere per prima cosa introdotte misure molto più efficaci,

(72) Oggi, secondo le regole vigenti, «sulla base dell'Ipca». Occorre tuttavia valutare pure l'equità della scelta di depurare interamente il valore ottenuto dalla «dinamica dei prezzi dei beni energetici importati». Mentre deve essere individuato un adeguato meccanismo di distribuzione dell'incremento salariale che ne deriva.

(73) Si vd. la nota 35.

nell'obiettivo di realizzare un allargamento della diffusione del livello aziendale di contrattazione: stabilendo ad es. il diritto dei lavoratori ad accedere al cd. «elemento di garanzia retributiva», previsto sempre dal Ccnl (e adeguatamente implementato), laddove nell'impresa non siano state distribuite somme ulteriori (esclusivamente) da parte del contratto collettivo. Fermo dunque il diritto in oggetto, quando invece gli eventuali «trattamenti economici» in più derivino da cd. "superminimi" individuali (74).

Nello stesso tempo sembra d'altra parte opportuno dedicare maggiore attenzione al tema, pur delicato, a causa della tradizionale ostilità di Confindustria, della sottoscrizione e diffusione del contratto collettivo territoriale, nelle aree ove non siano storicamente presenti – e comunque per le sole imprese che non sottoscrivano – contratti aziendali.

Si ritiene poi non possa essere ulteriormente trascurata la centrale questione della introduzione, nell'economia di queste considerazioni per via contrattuale, di strumenti di partecipazione e gestione delle imprese, da parte dei rappresentanti dei lavoratori, almeno in caso di sottoscrizione appunto di contratti collettivi aziendali con previsione di "premi di produttività" e "redditività" (75). Per essere più chiari e netti, potrebbe essere stabilito che le erogazioni retributive distribuite debbano essere strettamente correlate ad indicatori di produttività e redditività solo a tale condizione; in carenza permettendosi incrementi slegati dai medesimi (come avvenuto a lungo prima del 1993).

Infine occorre soffermarsi pure sull'intervento pubblico. Nel senso che gli incentivi esistenti, da mantenere e rafforzare, se possibile, debbano però essere attribuiti in maniera più selettiva: solo cioè laddove il sistema di clausole del contratto collettivo aziendale sia davvero connesso ad implementazioni plausibili e/o verificate della produttività.

---

(74) Diversa – e contraddittoria rispetto all'obiettivo dichiarato di promuovere la «effettiva […] diffusione della contrattazione di secondo livello» – è invece la formulazione dell'accordo interconfederale del 15 aprile 2009, secondo il cui punto 4 l'elemento di garanzia retributiva spetta ai «lavoratori dipendenti da aziende prive di contrattazione di secondo livello e che non percepiscono altri trattamenti economici individuali o collettivi oltre a quanto spettante per contratto collettivo nazionale di categoria». Cfr. R. Voza, *Effettività e competenze della contrattazione decentrata ne lavoro privato alla luce degli Accordi del 2009*, in *DLRI*, 2010, 366.

(75) Non pare in alcun modo che la l. 15 maggio 2025, n. 76, recante «Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese», nonostante l'esplicita indicazione di «attuazione dell'art. 46 della Costituzione», avanzi nella direzione auspicata. Cfr. pure L. Zoppoli, *Una legge "apparente" sulla partecipazione*, in *DLRI*, 2025, 739 ss.

A fronte di un disegno così modificato, è molto probabile che la produttività medesima torni a crescere, anche in termini significativi.

In armonia con osservazioni tanto antiche quanto lo è il diritto del lavoro. Sono stati i coniugi Webb infatti a precisare che una «norma comune», legislativa o contrattuale che sia, «impedisce al datore di lavoro di ovviare all'inferiorità tecnica con i bassi salari, lo costringe ad adottare metodi più moderno di riduzione dei costi; elimina le imprese parassite e ultra marginali favorendo lo sviluppo del sistema industriale» (76).

Si imporrebbe in tal caso ovviamente pure un serio, preventivo confronto con quest'ultimo possibile, drammatico esito, per una serie di imprese nazionali e per i lavoratori qui impiegati. È tempo però che le traumatiche vicende di cui si sta dicendo – comunque già numerose, qualunque sia lo stato generale dell'economia – vengano analizzate e gestite, anche attraverso innovativi strumenti, all'interno di scenari radicalmente diversi dagli attuali: che pongano cioè al centro processi di innalzamento dei salari, in grado appunto di incidere positivamente anche sull'incremento della produttività.

(76) Cfr. S. e B. Webb, *La democrazia industriale*, Utet, Torino, 1912, 710.

IL PREZZO DEL LAVORO. UN'INDAGINE SUI SALARI NELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NAZIONALE (*)

di *Giuseppe Antonio Recchia*

SOMMARIO: 1. L'art. 36 Cost. e la sua applicazione giudiziale: la "giusta retribuzione" è ancora adeguata? Le risposte dell'autonomia collettiva. — 2. "Fare i conti" con la contrattazione collettiva. Questioni metodologiche e definizione della base di indagine. — 3. L'analisi empirica sul salario nella contrattazione collettiva nazionale. Il settore metalmeccanico. — 4. *Segue.* Il settore alimentaristi. — 5. *Segue.* Il settore della logistica, trasporto merci e spedizione. — 6. Brevi (e provvisorie) conclusioni.

1. — *L'art. 36 Cost. e la sua applicazione giudiziale: la "giusta retribuzione" è ancora adeguata? Le risposte dell'autonomia collettiva* — La Direttiva n. 2022/2041/Ue sul salario minimo adeguato ha dato nuovo vigore al dibattito, mai sopito, sui salari in Italia, e in particolare alla questione della loro *adeguatezza*, espressione che in altre fonti sovranazionali, come la Carta sociale europea, viene declinata come salario «equo», o, nei documenti Oil, come salario «dignitoso», ma con l'idea, al fondo e per dirla con il Pilastro sociale europeo del 2017, che si tratti comunque di retribuzioni «che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali» (1). L'eco del nostro art. 36 Cost. e del suo principio di sufficienza non è troppo lontana.

La sintonia tra la dimensione regolativa nazionale e quella sovranazionale può leggersi altresì in due aspetti nevralgici della questione.

In primis, né la Costituzione, né tantomeno la Direttiva, fissano di tale retribuzione *adeguata* un valore univoco e, anzi, rimandano a un parametro esterno, da rinvenirsi nella contrattazione collettiva. Lo fa l'art. 36 Cost., nella sua interpretazione "vivente" come norma immediatamente precettiva, che obbliga il giudice a confrontarsi con le retribuzioni stabilite nei Ccnl come passaggio obbligato per la verifica di conformità della fattispecie con-

(*) Il contributo è pubblicato in *RGL*, 2023, I, 554 ss.

(1) Capo II (Condizioni di lavoro eque), Principio n. 6 (Salari). Lo esplicita ancora meglio il Considerando 28 della Direttiva, che fa riferimento a «un tenore di vita dignitoso» che comprende «oltre alle necessità materiali quali cibo, vestiario e alloggio […] necessità di partecipare ad attività culturali, educative e sociali».

creta al precetto costituzionale (2), ma lo fa anche la Direttiva europea, che pur quando si rivolge ai Paesi in cui è previsto un salario minimo legale, sottolinea la necessità di una procedura di coinvolgimento delle parti sociali, essenziale per garantire comunque l'adeguatezza del salario minimo legale (art. 7) (3). Insomma, da un punto di vista di metodo, nell'uno e nell'altro contesto, il ruolo delle parti sociali – ora in maniera diretta, come negoziatrici di documenti che hanno "autorità" salariale, ora in maniera più sfumata, come protagoniste del mercato del lavoro e degli scambi che in esso si realizzano – è indiscutibile e indiscusso.

Al contempo, però, sotto il profilo del contenuto, il concetto di adeguatezza sembra fermarsi nei due quadri regolativi qualche gradino più in basso di quanto l'autonomia collettiva generalmente realizza. Per un verso, infatti, l'accostamento dell'aggettivo *minimo* alla prospettiva eurounitaria del salario adeguato è emblematica; per altro verso, anche l'applicazione consolidata del principio di giusta retribuzione *ex* art. 36 Cost. si è attestata a una lettura riduzionista, che raramente è andata oltre la paga-base, l'indennità di contingenza e la tredicesima mensilità (4). Al massimo, il criterio della sufficienza è stato "scosso" dai recentissimi arresti della Cassazione e dal dubbio che le tabelle salariali dei contratti collettivi, anche quando firmati dalle organizzazioni tradizionali e più rappresentative, non siano più assistite da una *presunzione di adeguatezza* (5).

Il *dogma* di una retribuzione costituzionale così esigua resta intatto, anche di fronte alle crescenti fatiche nella selezione del contratto collettivo da

(2) Come ricorda M.V. Ballestrero, *Retribuzione sufficiente e salario minimo legale*, in *RGL*, 2019, I, 238, «era infatti convinzione dei costituenti che i salari dovessero restare materia di competenza della contrattazione collettiva; alla legge i costituenti affidavano il compito, strumentale ma decisivo, di realizzare un sistema di contrattazione nazionale di categoria efficace erga omnes (art. 39, commi 2-4, Cost.), che avrebbe dovuto garantire ai lavoratori salari minimi uniformi (nell'ambito della categoria definita dal contratto collettivo)».

(3) Suggerivano una tale lettura, prima ancora della approvazione definitiva, V. Bavaro, S. Borelli, G. Orlandini, *La proposta di direttiva Ue sul salario minimo adeguato*, in *RGL*, 2021, I, 124.

(4) Cfr. l'attenta disamina di G. Centamore, *La giusta retribuzione nell'art. 36 Cost. o i dilemmi del giudice*, in *RGL*, 2019, I, 274 ss. e, più di recente, N. Campese, *La retribuzione adeguata tra Tem, Tec e minimo costituzionale*, in V. Bavaro, M.C. Cataudella, A. Lassandari, L. Lazzeroni, M. Tiraboschi, G. Zilio Grandi (a cura di), *La funzione del contratto collettivo. Salari, produttività, mercato del lavoro*, Adapt University Press, Modena, 2023, 143 ss.

(5) Il riferimento è alla controversa applicazione del Ccnl Servizi fiduciari e alla sua delegittimazione da parte della Cassazione, di cui dà ampio conto A. Lassandari, *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, in *RGL*, 2023, I, 531 ss.

assumere a parametro di una retribuzione adeguata, per l'effetto della proliferazione dei contratti collettivi disponibili. Che si tratti della paura di "forzare" una attuazione impropria dell'art. 39 Cost. o anche solo di una pratica tralaticia, è – come è stato sottolineato – «paradossale che la giurisprudenza […] si affidi alla contrattazione collettiva senza tuttavia seguirne però l'evoluzione di una visione fortemente evoluta della retribuzione» (6). Tanto rischia di rompere l'endiadi dell'art. 36 Cost. e di divaricare, in maniera drammatica, la prospettiva della sufficienza da quella della proporzionalità; in ultima analisi, la "giusta" retribuzione dell'art. 36 Cost., come oggi praticata nelle aule dei tribunali, contraddice la stessa prospettiva finalistica della norma.

Del resto, che una retribuzione effettivamente adeguata sia molto di più della paga-base (e di poche altre voci), ne è consapevole già lo stesso legislatore, ogni qual volta ha offerto rinvii legali alla retribuzione stabilita dai contratti collettivi, come nell'art. 7, c. 4, d.l. n. 248/2007, secondo cui le cooperative, «in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria», devono applicare «i *trattamenti economici complessivi* non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria».

Ne sono ancor più consapevoli (certe) parti sociali, in alcune scelte di sistema, come il Patto della fabbrica Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 2018. In quel documento *adeguato* è sinonimo di *complessivo* e fa riferimento a una nozione di trattamento economico ben diversa da quello minimo. Sicché, come è stato opportunamente sottolineato, la distinzione tra Tem (Trattamento economico minimo) e Tec (Trattamento economico complessivo) fa entrare in quest'ultimo «partite dello scambio […] comunque incidenti sull'equilibrio economico complessivo consacrato nel contratto collettivo e che, con la loro concreta dinamica, pesano sul trattamento economico di cui fruisce il lavoratore (anche nella prospettiva di garantire a lui e alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa)» (7).

Anche per queste ragioni, e in linea con uno degli obiettivi della Direttiva, che riguarda il monitoraggio, e prima ancora, la raccolta affidabile di dati, bisogna provare ad addentrarsi nella giungla (contrattuale e) retributiva.

(6) P. Albi, *Introduzione. Salario minimo e salario giusto: le ragioni di un confronto*, in P. Albi (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, Torino, 2023, XXI.

(7) V.S. Leccese, *Contratti collettivi e dignità e libertà di chi lavora*, in *LDE*, 2022, 5.

2. — *"Fare i conti" con la contrattazione collettiva. Questioni metodologiche e definizione della base di indagine* — Negli ultimi anni non sono certamente mancate approfondite analisi sulle tendenze della contrattazione collettiva e, in particolare, sui livelli economici da essa garantiti. Al di là degli studi condotti sulle dinamiche salariali e sui meccanismi di determinazione delle retribuzioni, in grado di evidenziare condizioni di vera e propria stagnazione e di decrescita dei salari in termini reali, che non poco hanno contribuito al fenomeno del cd. lavoro povero (8), una certa attenzione è stata dedicata alla prospettiva della "quantificazione" del *dumping* salariale, portato da contratti per così dire *alternativi* e in competizione con quelli siglati dalle federazioni afferenti al sindacalismo confederale e alle maggiori organizzazioni imprenditoriali.

Invero, è un dato ormai acclarato che il principio di libertà e di pluralismo sindacale non ha potuto porre alcun argine alla crescente frammentazione della rappresentanza del lavoro, specialmente sul versante datoriale (9), determinando una altrettanto incessante proliferazione dei contratti collettivi nazionali, tra inedite coalizioni e sovrapposizioni tra categorie e/o ambiti di applicazione; l'effetto è stato quello di alimentare meccanismi di concorrenza al ribasso del prezzo del lavoro (10), spesso più intuiti che compiutamente dimostrati.

---

(8) Cfr., di recente, M. Deidda, F. Manente, M. Marocco, M. Resce, *Il difficile percorso di crescita dei salari in Italia*, in *Sinappsi*, 2023, 2, 76 ss., C. de Martino, *Shock inflazionistici e adeguamenti retributivi: alcune prime risposte della contrattazione collettiva*, in *VTDL*, 2023, 730 ss., nonché i numerosi contributi contenuti nel numero monografico n. 1/2023 di *QRS*, dedicato al tema "Salari e inflazione".

(9) Cfr. G. Olini, *I contratti nazionali: quanti sono e perché crescono*, in *DLRI*, 2016, 417 ss.; L. Bellardi, *L'associazionismo dei datori di lavoro: un elemento di fragilità delle relazioni industriali?*, in *DLRI*, 2016, 403 ss.; V. Papa, *L'attività sindacale delle organizzazioni datoriali. Rappresentanza, rappresentatività e contrattazione*, Giappichelli, Torino, 2017, 91 ss.; M. Vitaletti, *La rappresentanza datoriale. Riflessioni intorno alla costruzione di un modello contrattuale simmetrico*, in *LLI*, 2018, 151 ss. e, più di recente, D. Gottardi, *I perimetri contrattuali e la rappresentatività datoriale*, in *DLRI*, 2022, 627 ss.; I. Brunetti, M. Marocco, *Associazionismo datoriale e contrattazione collettiva: due facce di una stessa medaglia?*, in *QRS*, 2023, 35 ss. Va segnalato anche lo studio di M. Faioli, S. Bologna, *Preliminary investigations on indirect competition among Italian employers' associations, and the relevant effects on collective bargaining*, in *Working paper n. 21*, Fondazione Brodolini, Roma, 2022, che, pur condotto su otto associazioni di categoria tra le più rappresentative del panorama italiano, rilevava comunque uno scarso contributo dalle stesse offerto alla stabilità del sistema di relazioni industriali italiano e del relativo modello di contrattazione collettiva.

(10) Cfr., tra gli altri, O. Razzolini, *Salario minimo,* dumping *contrattuale e parità di trattamento: brevi riflessioni a margine della proposta di direttiva europe*a, in *LDE*, 2021, 7; V. Papa, *Il costo del volontarismo negoziale. (Mancata) misurazione della rappresentatività datoriale e* dumping *contrattuale*, in *QRS*, 2023, 65 ss.

In questo senso, sono certamente da apprezzarsi gli sforzi compiuti nello stimare concretamente lo scarto esistente tra i livelli retributivi all'interno dei "perimetri" tradizionalmente rappresentati da Cgil, Cisl, Uil e quelli offerti invece da accordi firmati da altre sigle. Inevitabilmente, in ragione del gran numero di contratti esistenti e della complessità della loro lettura, le indagini sono state condotte selezionando preventivamente un campione assai contenuto di testi contrattuali, offrendo dunque, se non il quadro complessivo dello stato dell'arte sui salari in Italia, quantomeno una valutazione qualitativamente significativa delle spinte centrifughe in atto.

In alcuni casi, l'analisi si è focalizzata selezionando il campione sulla base delle sigle sottoscrittrici, per campi di applicazione che si sovrappongono a quelli degli accordi stipulati dalle federazioni più rappresentative (11), oppure osservando un singolo settore merceologico rispetto ad un campione di accordi nazionali (12), o anche ad un solo contratto meno rappresentativo (13). Nel merito, poi, la comparazione è stata sviluppata non soltanto con riferimento ai trattamenti economici ma anche a quelli normativi, e, quanto ai primi, prendendo come termine di paragone una o più figure professionali di cui individuare sia il (diverso) compenso (in alcuni casi, legato addirittura alla dislocazione territoriale dell'impresa), sia le possibili deroghe consentite dalle stesse clausole collettive (ad esempio, attraverso una riduzione legata al «primo ingresso» o al «regime di reimpiego»). Seppur condotti con rigore, sono studi che spesso rivelano una "tesi" di fondo, ulteriore rispetto all'osservazione del dato contrattuale, ad esempio nell'apprezzabile tentativo di mettere in discussione la qualità sindacale delle organizzazioni firmatarie, ma tenendo fermo che «nella prospettiva dell'ordinamento statuale non è sempre possibile negare una legittimità giuridica ad un contratto collettivo per il

(11) Cfr. G. Piglialarmi, *Anatomia della contrattazione collettiva pirata. Spunti di riflessione da una ricerca sui contratti Cisal e Confsal*, in *DRI*, 2021, 689 ss., la cui indagine riguarda 16 contratti collettivi sottoscritti, per parte datoriale, principalmente dall'Anpit e, per parte sindacale, dalla Cisal e dalle organizzazioni di settore associate e 2 contratti collettivi sottoscritti, per parte datoriale, dalla Cifa e, per parte sindacale, dalla Confsal e dalle organizzazioni di settore associate. Non sono mancati peraltro anche contributi dedicati esclusivamente – ma con taglio, a parere di chi scrive, un po' più agiografico – alla contrattazione collettiva emergente: cfr. Aa.Vv., *La terza via della contrattazione collettiva. Radiografia di contratti collettivi Cifa-Confsal. Un'analisi comparata*, Wolters Kluwer, Milano, 2019.

(12) G. Piglialarmi, *Il* dumping *contrattuale nel settore dei pubblici esercizi*, in *DRI*, 2022, 916 ss.

(13) C. Garofalo, *Pluralismo sindacale: oltre il contratto* leader, *v'è solo quello pirata?*, in V. Bavaro, M.C. Cataudella, A. Lassandari, L. Lazzeroni, M. Tiraboschi, G. Zilio Grandi (a cura di), *op. cit.*, 184 ss.

solo fatto che lo stesso non sia stipulato da coalizioni sindacali comparativamente più rappresentative in una data categoria merceologica» (14), o ancora, se ben si è compreso, che la "nuova" contrattazione nazionale, rappresentando la vera strada all'aziendalizzazione delle relazioni industriali, sia un male peggiore della contrattazione di prossimità (15).

Altre indagini, di provenienza sindacale, si sono confrontate con la prospettiva del *dumping* contrattuale, cercando di stanare le utilità opportunisticamente offerte dalla contrattazione non confederale (16). Per tale ragione, il campione prescelto ha interessato gli accordi più frequentemente utilizzati nella casistica delle disdette datoriali e delle vertenze intentate dai lavoratori rispetto a quelli già utilizzati e siglati, in particolare, da una federazione – la Filcams – della Cgil (17). La comparazione è stata dunque condotta, in maniera trasversale, per i diversi settori e comparti afferenti al perimetro associativo della federazione, e raggruppamenti tematici (flessibilità e contratti di lavoro, disciplina degli orari, inquadramento professionale e retribuzioni, ecc.). Anche in questo tipo di studio, la dimensione retributiva è considerata – a ragione – solo una delle variabili della condizione di sotto-protezione che scaturisce dall'applicazione di un diverso Ccnl (18); ma proprio assumendo questa prospettiva, l'analisi dei livelli salariali viene a strutturarsi, in maniera assai più circoscritta, sulla comparazione delle paghe base tabellari di alcune figure professionali, certamente tra le più rappresentative dei settori economici di riferimento (es. commesso, cameriere qualificato), ma appartenenti ai livelli di inquadramento intermedi.

Da ultimo, vi sono i rapporti più recenti, stimolati dal dibattito sul salario minimo legale. Focalizzandosi esclusivamente sull'analisi dei trattamenti retributivi (19), anche in questo caso l'analisi è stata condotta su un campione

(14) G. Piglialarmi, *Anatomia della contrattazione*, *op. cit.*, 718.

(15) G. Piglialarmi, *Il* dumping *contrattuale*, *op. cit.*, 933.

(16) S. Leonardi, *Il «*dumping *contrattuale» nel terziario. Spunti di analisi da un'indagine comparativa fra ccnl*, in *RGL*, 2022, I, 649 ss.

(17) Il campione di accordi su cui è stata condotta la ricerca, di cui dà conto S. Leonardi, *op. cit.*, ha riguardato un totale di 20 Ccnl – distribuiti per i settori terziario, distribuzione e servizi, turismo, ristorazione collettiva e pubblici esercizi, pulizie e multiservizi – che l'A. distingue tra «maggiormente applicati», e 11 «alternativi».

(18) Il ragionamento, ad esempio, viene condotto sulle differenze del tempo di massima permanenza nel livello, o nella mancanza della previsione di una quattordicesima mensilità, o sulla disarticolazione contrattuale e sulla deroga *in pejus* consentita a livello aziendale, o ancora sulla *governance* della bilateralità.

(19) Fondazione Studi dei Consulenti del Lavoro di Milano, *Salario minimo: lavoro istruttorio su settanta contratti nazionali di lavoro*, Centro Ricerche Fondazione Studi dei Consulenti del Lavoro di Milano, Milano, 2023.

più ristretto di Ccnl (20), da cui vengono purtuttavia estratti e comparati tutti i livelli contrattualmente previsti. Lo scopo dichiarato dello studio – verificare se la retribuzione lorda di matrice collettiva sia allineata al valore dei tanto vituperati 9 euro dei diversi disegni di legge – determina alcune scelte di razionalizzazione (*melius*, semplificazione) delle voci retributive da prendere in considerazione, ma anche una considerevole forzatura: da un lato, infatti, vengono sommati valori comuni, più che coerenti, presenti nei diversi Ccnl (paga base, contingenza, e.d.r., indennità di funzione, elemento perequativo, scatti di anzianità e quota del Tfr); dall'altro, però, tale importo, moltiplicato per il numero delle mensilità contrattuali viene poi diviso per il monte ore "normale" annuo, di fatto avvicinandosi di più al valore del costo orario del lavoro per l'impresa, che a quello della quota oraria della retribuzione, come definita dall'autonomia collettiva (21). Più ancora, vengono tralasciati altri elementi della retribuzione – come il *welfare* contrattuale o le indennità periodiche – che, come già evidenziato nelle altre ricerche già menzionate, costruiscono posizioni altamente diversificate nel panorama dei salari in Italia.

Rispetto a tale quadro, sembra opportuno, a parere di chi scrive, tentare una strada diversa.

Per poter utilmente comprendere le dinamiche salariali e gli equilibri consacrati nei contratti collettivi che pesano complessivamente sui trattamenti economici dei lavoratori, è quantomai necessaria una vera e propria mappatura dei testi contrattuali, cercando di cogliere ogni clausola riconducibile a una nozione di retribuzione coerente con l'art. 36 Cost., ovvero come prezzo (proporzionato, innanzitutto, prima ancora che sufficiente) dello scambio contrattuale e del suo valore sociale.

Una tale ricostruzione può essere condotta in maniera più proficua secondo due coordinate. Innanzitutto, si possono accettare quali ambiti di indagine, e di conseguenza quali confini utili per la successiva comparazione, i "settori" definiti dal Cnel per la riorganizzazione dell'archivio dei contratti nazionali (22). Si tratta di una suddivisione che trova non solo accoglienza e

(20) Si tratta di 71 Ccnl. Uno studio più circoscritto, perché limitato a soli 11 Ccnl, ma sostanzialmente indirizzato a pesare il possibile impatto di un salario minimo legale a 9 euro, è proposto da F. Lombardo, M. Tiraboschi, *Conoscere per deliberare: quale impatto per lavoratori, sindacati e imprese di un salario minimo legale a 9 euro?*, in *Boll. Adapt*, 2023, n. 25.

(21) Si vd. ad esempio, la diversa formula utilizzata dagli artt. 210 (Quota giornaliera) e 211 (Quota oraria) del Ccnl per i dipendenti delle aziende del Terziario, della Distribuzione e dei Servizi Confcommercio.

(22) Cfr. S. Ciucciovino, *La proliferazione continua dei contratti collettivi nazionali: l'importanza dell'archivio Cnel*, in Cnel (a cura di), *XX rapporto mercato del lavoro e contrattazione*

implementazione nella legislazione lavoristica che intende dare omogeneità ai flussi informativi e di monitoraggio sull'applicazione dei contratti collettivi (23), ma che riceve altresì credito presso le stesse parti sociali, nella misura in cui già nel Patto della fabbrica del 2018 è stato affidato al Cnel il compito di effettuare una «ricognizione dei perimetri della contrattazione collettiva nazionale di categoria» (24), con la possibilità anche di «intervenire sugli ambiti di applicazione della contrattazione collettiva nazionale di categoria, anche al fine di garantire una più stretta correlazione tra Ccnl applicato e reale attività d'impresa» (25).

In secondo luogo, la lettura del materiale contrattuale può essere sviluppata rispetto a tre *misure* della possibile adeguatezza retributiva, corrispondenti rispettivamente alla nozione di giusta retribuzione – *melius*, alla sua interpretazione giudiziale – *ex* art. 36 Cost., alla definizione di trattamento economico minimo (Tem) e a quella di trattamento economico complessivo (Tec), già ricordati come principi regolatori del Patto della fabbrica. Chi scrive è consapevole che l'esatta quantificazione del Tec (un ragionamento analogo potrebbe essere condotto su cosa stia "dentro" il minimo costituzionale) può apparire problematica, e non tanto perché si debba attestare una «pluralità di definizioni della retribuzione che coesistono nel nostro sistema di relazioni industriali, che complica la lettura comparata dei testi contrattuali» (26), ma in ragione della frequente difficoltà di reperire innanzitutto in misura certa gli

collettiva (2017-2018), Roma, 2019; M. Faioli, *Il ruolo del Cnel nella codifica dei contratti per i fini della loro validità*, in *QRS*, 2023, 77 ss.; M. Tiraboschi, *Il contributo del Cnel alla conoscenza delle dinamiche del mercato del lavoro e degli assetti normativi e retributivi espressi dalla contrattazione collettiva*, in *DRI*, 2023, 977 ss. Come è noto, il Cnel, sulla base di una catalogazione definita con le parti sociali rappresentate in seno alla Commissione istituita ai sensi dell'art. 16, l. n. 983/1986, ha suddiviso il settore privato in 14 macrosettori: (A) agricoltura, (B) chimici, (C) meccanici, (D) tessili, (E) alimentaristi, (F) edilizia, legno e arredamento, (G) poligrafici e spettacolo, (H) terziario, servizi, (H1) lavoro domestico, (I) trasporti, (J) credito e assicurazioni, (K) aziende di servizi, (T) istruzione, sanità, assistenza, cultura, enti, (V) Ccnl plurisettoriali, microsettoriali e altri. Essi sono a loro volta suddivisi in 96 settori contrattuali (ad es. C01 - Settore metalmeccanico e installazione di impianti; C02 - settore orafo, argentiero e della gioielleria) che permettono così di attribuire a ogni singolo Ccnl depositato un codice alfanumerico esclusivo.

(23) Cfr. art. 16-*quater*, d.l. 16.5.2020, n. 76, grazie al quale il codice alfanumerico unico è divenuto il solo utilizzabile per le comunicazioni obbligatorie al ministero del Lavoro e nelle denunce retributive mensili all'Inps a partire dal marzo 2022.

(24) Cfr. punto 4, c. 8, lett. *a*, del Patto della fabbrica 2018.

(25) Cfr. F. Di Noia, *La via negoziale per il (giusto) salario: ieri, oggi…e domani?*, in P. Albi (a cura di), *op. cit.*, 27, che vi intravede lo spostamento verso una concezione della categoria in senso obiettivo.

(26) Cnel (a cura di), *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, 2023, 12.

importi dei trattamenti economici "*comuni a tutti i lavoratori del settore*" e di proiettarli sul valore determinato come Tem (27). Al netto di qualche approssimazione, e tralasciando peraltro clausole che ad esempio attribuiscono il diritto a maggiorazioni, ma calcolate in misura percentuale, o che integrano le indennità previdenziali corrisposte in caso di sospensione, si può comunque costruire un prospetto utile a comprendere le tendenze in atto.

Un'ultima indicazione metodologica appare necessaria.

La mappatura dei Ccnl può partire dal riferimento al livello retributivo più basso. Dove altri studi hanno lavorato su valori mediani, o facendo analisi comparative basate su professionalità comparabili anche se inserite a livelli di inquadramento diversi, tali prospettive, pure legittime, in qualche modo finiscono per inserire un (ulteriore) elemento di valutazione qualitativo, che un approccio *in primis* quantitativo può almeno inizialmente mettere da parte. Si ottiene così un dato, per così dire *nudo*, di quanto può rappresentare il valore qualitativamente più basso considerato dal contratto collettivo come corrispettivo di una prestazione lavorativa dalla professionalità meno elevata (28). Sotto altro profilo, peraltro, e benché in una indagine siffatta, la questione del salario minimo legale o del suo valore numerico non possa che rimanere sullo sfondo (29), non si può nemmeno nascondere che il livello di inquadramento più basso è quello che potenzialmente è il più a

(27) Per chiarezza nei confronti del lettore, si specifica che metodologicamente per Trattamento economico complessivo (Tec) si intenderà l'intero novero delle voci di trattamento economico fissate da un contratto collettivo, e dunque, si va a sommare al trattamento minimo tabellare, i ratei delle mensilità aggiuntive, i premi di risultato o i loro sostituti (spesso definiti "elementi perequativi"), l'indennità di mancata contrattazione di secondo livello, i ratei mensili degli importi destinati ad alimentare la bilateralità, i ratei mensili destinati al *welfare*, il rateo mensile del Tfr, l'elemento distinto della retribuzione (laddove non conglobato per espressa indicazione del Ccnl), e infine le quote, di competenza del datore di lavoro, destinate ad alimentare le posizione previdenziali complementari e l'assistenza sanitaria integrativa (laddove previsti dal contratto collettivo).

(28) Ci sembra di poter rilevare come la necessità di una rassegna dei livelli retributivi più bassi sia stata sentita anche dal Cnel, che sul proprio sito pubblica le tabelle sintetiche dei minimi retributivi relativi ad alcuni settori contrattuali; pur limitandosi al valore della sola paga-base, e peraltro su 8 dei 14 macrosettori della contrattazione collettiva del settore privato, lo sforzo sistematico compiuto si mostra già di estremo interesse come base di conoscenza e osservazione. Le tabelle sono disponibili all'indirizzo https://www.cnel.it/Archivio-Contratti/Minimi-tabellari.

(29) E tuttavia, proprio la Direttiva richiede che nei sistemi a salario minimo previsto esclusivamente dai contratti collettivi, sia effettuato un attento monitoraggio sulle «retribuzioni più basse previste dai contratti collettivi che coprono i lavoratori a basso salario o una loro stima, se le autorità nazionali competenti non dispongono di dati accurati» (art. 10, c. 2, lett. *c*).

rischio di non soddisfare il requisito della sufficienza *ex* art. 36 Cost. e che, pertanto, più necessita di una complessiva rivalutazione (30).

Tanto premesso, dunque, si intende qui condurre una prima analisi comparativa dei trattamenti retributivi previsti per il livello di ingresso nei diversi contratti collettivi presenti in 3 dei 96 sottosettori individuati e perimetrati dal Cnel, e cioè il settore Metalmeccanico e installazione di impianti (C01), il settore Industrie alimentari (E01) e il settore Logistica, trasporto merci e spedizione (I01).

3. — *L'analisi empirica sul salario nella contrattazione collettiva nazionale. Il settore metalmeccanico* — Almeno sulla carta, il (sotto)settore metalmeccanico si presenta come il più omogeneo e meno problematico. All'ottobre 2023, il Cnel cataloga infatti in tale ambito (contrassegnato con la sigla C1) 46 contratti collettivi nazionali, i cui perimetri fanno riferimento in maniera assai precisa alla categoria merceologica (31) entro la quale sono ricondotti (32). A questi vanno poi accostati almeno altri 3 Ccnl, definibili come *multisettore* (e dunque classificati con la lettera V), giacché il loro ampio campo di applicazione copre anche il settore metalmeccanico: ne è esempio il Ccnl per i lavoratori dipendenti dalle industrie a firma di Fapi, Cesac e Fildi Ciu (codice alfanumerico V906), che menziona tra le imprese destinatarie le industrie chimica, chimica-farmaceutica, di fibre chimiche, ceramica e abrasivi, coibentazioni termico-acustiche, nonché del settore metalmeccanico e installazione di impianti, tessile e dell'abbigliamento e persino alimentare (33).

(30) È appena il caso di ricordare come il Considerando 6 della Direttiva n. 2022/2041/Ue suggerisca di accordare «particolare attenzione ai gruppi a reddito medio-basso, nell'ottica di una convergenza verso l'alto».

(31) Si vd., a titolo esemplificativo, la previsione sul campo di applicazione del Ccnl per i lavoratori addetti all'industria metalmeccanica privata e alla installazione di impianti, siglato da Federmeccanica, Assistal, Fim, Fiom, Uil, per il cui commento si rinvia a G. Centamore, *Campo di applicazione del contratto*, in V. Bavaro, F. Focareta, A. Lassandari, F. Scarpelli (a cura di), *Commentario al Contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici*, Futura editrice, Roma, 2023, 33 ss.

(32) Vi fanno eccezione solo i Ccnl contrassegnati dal codice alfanumerico C01P (Ccnl per i dipendenti da aziende esercenti attività del settore e per i dipendenti e soci lavoratori da cooperative esercenti attività di "metalmeccanici" delle imprese metalmeccaniche, orafe, argentiere, d'installazione impianti ed affini, siglato da Coopitaliane, Impresa Italia e Famar Confamar, che risulta però scaduto al 31.12.2021 e non rinnovato) e C031 (Ccnl per i lavoratori delle imprese artigiane metalmeccaniche, di installazione di impianti, orafi, argentieri ed affini, firmato da Assoartigiani e Ugl Metalmeccanici) che sono inseriti anche nel sottosettore C02.

(33) Sono stati invece esclusi dalla presente mappatura, in ragione del livello di

Di tutti questi contratti, 4 trovano, per parte sindacale, la firma unitaria delle federazioni appartenenti alle tre confederazioni tradizionalmente più rappresentative: si tratta dei Ccnl per i lavoratori addetti all'industria metalmeccanica privata e alla installazione di impianti Federmeccanica e Assistal (C011); Ccnl per i lavoratori addetti alla Pmi metalmeccanica ed alla installazione di impianti Unionmeccanica Confapi (C018); Ccnl Aziende del Comparto Metalmeccanico Legacoop, Confcooperative e Agci produzione e lavoro (C016) e Ccnl Area meccanica Artigianato Confartigianato, Cna, Casartigiani, Claai (C030). Due invece sono i Ccnl a firma separata, mancando il consenso da parte della Fiom-Cgil: sono il Ccnl per la piccola e media industria manifatturiera metalmeccanica e della installazione di impianti Confimi (C01A) e il Contratto collettivo specifico di lavoro Stellantis, firmato da Fim, Uilm, Fismic, Uglm e Aqcfr (C010).

Anche in un settore così fortemente presidiato dal sindacato confederale e in cui, almeno stando ai dati sulla contribuzione, i contratti siglati da organizzazioni minori dovrebbero interessare un numero assai ridotto di lavoratori, addirittura al di sotto del punto percentuale (34), due circostanze devono essere evidenziate. In primo luogo, e rimandando ad altra sede infatti ogni approfondimento circa l'attendibilità dei dati relativi alla copertura (35), le rilevazioni Uniemens per l'anno 2022 dicono che tutti i contratti collettivi del settore trovano applicazione ad almeno un lavoratore, smentendo pertanto l'idea secondo cui i contratti cd. pirata (o qualunque termine si preferisca utilizzare) siano di sovente solo dei simulacri, accessibili a qualunque impresa in punto di teoria ma (almeno parzialmente) "disinnescati", per un verso, dalla fissazione di precisi *standard* legali in materia contributiva e, per altro verso, dalla individuazione del requisito della rappresentatività comparata soglia per poter godere di alcune utilità in materia di organizzazione e flessibilità del lavoro (come nel caso dell'art. 51, d.lgs. n. 81/2015). A tacere, peraltro, del fatto che il dato potrebbe essere sottostimato.

In più, la moltiplicazione del numero dei Ccnl non risparmia nemmeno il settore metalmeccanico: soltanto negli ultimi due anni, sono passati da 40 a 46, con un incremento del 15%.

---

inquadramento da prendere a comparazione, tutti i contratti plurisettoriali di cui sono destinatari solo quadri e dirigenti (V011, V012, V022, V100, V101). Lo stesso varrà anche per i settori di cui si darà conto nei paragrafi successivi.

(34) L'incidenza percentuale del numero di lavoratori oggetto delle denunce Uniemens relative a tutti gli accordi che ricadono nell'area della rappresentanza confederale tradizionale è infatti pari al 99,34% della "popolazione" lavorativa.

(35) Cfr. G. Calvellini, A. Loffredo, *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, in *RGL*, 2023, I, 577 ss.

Entrando nel merito dei contenuti contrattuali sul salario, e seguendo le indicazioni metodologiche già fornite, la comparazione offre, già con riferimento alla retribuzione *ex* art. 36 Cost. dei livelli di inquadramento più bassi, un *range* di valori – naturalmente, tutti da intendersi al lordo – piuttosto ampio. Si va dai 1.971,43 euro del Contratto collettivo specifico di lavoro Stellantis (C010) ai 962,86 euro del Ccnl per la meccanica FederpartiteIva Fid (C054) o ai 1.022,44 euro del Ccnl Frigoristi Assofrigoristi Cisal (C201), il secondo valore più basso. Tra i contratti siglati (unitariamente o meno) dalle federazioni tradizionalmente più rappresentative, la forbice si restringe sensibilmente, risultando compresa tra il valore più alto del già richiamato Ccsl Stellantis e i 1.455,18 euro del Ccnl artigianato - area meccanica (C030), e se si esclude il primo dato, perché riferito a un contratto *de facto* aziendale, il compenso più alto è rappresentato dai 1.763,90 euro del Ccnl Confimi (C01A), seguito dal valore di 1.744,52 euro del Ccnl di Federmeccanica e Assistal (C011), praticamente identico a quello del Ccnl di Legacoop, Confcooperative e Agci (C016).

Già a questo primo livello di osservazione, si possono fare alcune riflessioni.

Una parte dei contratti collettivi alternativi costruiscono livelli retributivi – valorizzabili dalla giurisprudenza *ex* art. 36 Cost. – assai vicini a quelli delle federazioni tradizionali. Basti vedere il valore del già ricordato Ccnl Confimi e quello del Ccnl addetti all'industria metalmeccanica privata e alla installazione impianti Conflavoro Pmi, Confsal (C053), pari a 1.747,21 euro; ancora, si confronti la *giusta* retribuzione del Ccnl artigiani - area meccanica (C030) e quella del Ccnl Unilavoro, Confsal Fisals (C032), pari a 1460,10 euro. In questi casi, il "minimo" è addirittura, seppure di poco, superiore a quello dei contratti confederali, garantendo dunque, in un ipotetico giudizio di compatibilità con la sufficienza costituzionale, che il meno diffuso dei due contratti possa non solo resistere ma addirittura prevalere.

Al contempo, nondimeno, la gran parte degli accordi minori presenta livelli di retribuzione nel complesso più bassi: a titolo esemplificativo, i valori forniti per i lavoratori della piccola e media impresa metalmeccanica dai Ccnl contraddistinti con i codici C01G (36), C01H (37), C01J (38), C01N (39) e

(36) Ccnl aziende del comparto metalmeccanico Cpmi Italia, Fesica e Fisals.

(37) Ccnl per i dipendenti delle pmi del settore metalmeccanico Federimprese Italia, Alpal, Salps.

(38) Ccnl per i dipendenti delle piccole e medie industrie metalmeccaniche e di installazione di impianti Esaarco, Si Cel, Cli Ciu, Flnm Cli Ciu.

(39) Ccnl per i dipendenti delle aziende esercenti attività del settore metalmeccanici Fedimprese, Ciu, Snapel, Sali.

C01S (40) sono inferiori in maniera consistente tanto al livello garantito dal Ccnl Confimi quanto dal Ccnl Confapi. Il differenziale può oscillare tra l'1%, relativamente al Ccnl per addetti all'industria metalmeccanica privata e alla installazione, firmato da Confael, Snalp e Confimitalia (C057), sino a un ribasso di oltre il 70%, dato dal Ccnl per i lavoratori dipendenti delle imprese metalmeccaniche, orafe, argentiere, installazione impianti di Fedimprese, Ciu, Snapel e Sali (C01N). In termini assoluti, significa passare dai circa 1.760 euro del Ccnl Confimi o dei quasi 1750 euro del Ccnl Confapi ai 923 euro dell'ultimo contratto citato. E se pure di questo Ccnl si può stigmatizzare il mancato rinnovo (41) nonché l'esiguo numero di dipendenti a cui risulta applicato, non fa molto meglio il Ccnl Anpit (ed altre organizzazioni datoriali), Cisal Metalmeccanici, Cisal Terziario, Ciu (C070), rinnovato a novembre 2022 e con discreti risultati applicativi (42), a norma del quale la retribuzione (costituzionalmente compatibile) del dipendente inquadrato al livello D2 (43) è di appena 1.142,13 euro (44).

Lo scarto tra i livelli di retribuzione si riproduce in maniera analoga anche nell'analisi del solo minimale tabellare, quello che il Patto della fabbrica 2018 chiama il Tem. Tra i contratti non confederali, invero, solo il Ccnl addetti all'industria metalmeccanica privata e alla installazione impianti Conflavoro

(40) Ccnl per i dipendenti delle imprese metalmeccaniche, orafe, argentiere, d'installazione impianti ed affini Asli, Coopitaliane, Famar Confamar.

(41) Il Ccnl Fedimprese, Ciu, Snapel e Sali (C01N) risulta scaduto al 31.7.2022 e privo di clausola di ultrattività.

(42) Sempre secondo i dati Uniemens 2022, il contratto è adottato da 357 imprese, per un totale di 3998 dipendenti.

(43) Tale livello, peraltro, non è, a differenza di quanto si potrebbe essere indotti a pensare, di mero "passaggio"; secondo le declaratorie fornite dal Ccnl, tra le qualifiche che possono rientrarvi sono menzionati l'impiegato d'ordine, l'addetto alle pulizie, l'addetto al magazzino, l'imballatore, il conduttore di carrelli elevatori, l'addetto a macchine e sistemi automatizzati, nonché l'attrezzista o il collaudatore ausiliario.

(44) È interessante notare come l'art. 258 del Ccnl in parola faccia espresso riferimento al salario costituzionale («lo scopo della retribuzione è di poter acquisire beni e servizi al fine di "garantire a sé e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa" (art. 36 Cost.)»), definendo un trattamento economico che comprende, oltre la "Paga Base Nazionale Conglobata Mensile", l'"Elemento Perequativo Mensile Regionale", l'"Indennità di Mancata Contrattazione", gli "Aumenti periodici d'Anzianità" (ed eventuali "Provvigioni" per gli Operatori di Vendita), anche il "*Welfare* contrattuale", che «dovrà essere riconosciuto sempre in aggiunta alla retribuzione prevista dal presente Ccnl o alla retribuzione individuale, se più favorevole al Lavoratore». Purtuttavia, il valore di ciascuna delle voci singolarmente considerate resta considerevolmente basso, oltre a una differenziazione, su base regionale, non solo dell'elemento perequativo, ma anche dell'indennità di mancata contrattazione.

Pmi, Fesica Confsal e Confsal (C053) offre un importo paragonabile a quello dei contratti confederali, e addirittura superiore del 9,8% di quanto fissato al livello più basso del Ccnl Confapi, mentre il "galleggiamento" rispetto al tabellare Confapi è garantito da altri Ccnl sempre firmati da Confsal (C065, C067). Se si guarda più nello specifico alle sole imprese artigiane, però, il minimale individuato dal Ccnl Confartigianato e siglato unitariamente dai sindacati confederali (C030) produce un effetto emulativo in un numero cospicuo di altri accordi (C032 (45), C031 (46), C01D (47), C049 (48)), alcuni dei quali però facenti riferimento alla piccola e media impresa (è il caso del Ccnl Federimpreseitalia, Alpai, Salps, codice unico C01H).

Più in generale, sono ben 23 i contratti – la metà di tutti quelli catalogati nel sottosettore – che indicano un valore economico tabellare più basso del più esiguo dei Ccnl confederali, il già richiamato Ccnl Confartigianato, riguardando in maniera indistinta tanto la dimensione aziendale (piccola, media, artigiana) quanto il suo modello organizzativo (cooperativa o no).

A quest'ultimo proposito, peraltro, va rilevato come i contratti minori distinguano spesso il valore tabellare a seconda che il lavoratore destinatario sia un dipendente o piuttosto un socio-lavoratore: in questo secondo caso, la retribuzione base sarà ancora più bassa, con uno scarto tra i due valori del 20% in meno (49). Si realizza così una tendenza del tutto inversa a quella tentata da Cgil, Cisl e Uil, che non solo non fanno alcuna distinzione tra i beneficiari della contrattazione cooperativa del metalmeccanico, ma tra l'ultimo rinnovo del Ccnl del 31.5.2021 e l'adeguamento dei minimi del 23.5.2023 si sono allineati a quanto previsto per l'industria metalmeccanica.

Da ultimo, deve rilevarsi come la divaricazione, già segnalata, tra la contrattazione *leader* e quella alternativa e minore aumenta ulteriormente se si prende in considerazione il valore del Tec; per riprendere la comparazione già sviluppata per le Pmi, il trattamento economico complessivo ammonta, all'interno dell'abito confederale, ai 2.015,88 euro del Ccnl Confimi e 1.831,72 euro, decrescendo progressivamente al di fuori di quel perimetro e addirittura dimezzandosi nel Ccnl Fedimprese, Ciu, Snapel e Sali (C01N), che a stento supera i mille euro (1.011,72).

(45) Ccnl artigianato metalmeccanico Unilavoro pmi e Confsal Fisals.

(46) Ccnl artigianato metalmeccanico Assoartigiani, Ugl metalmeccanici.

(47) Ccnl artigianato metalmeccanico Federnetwork, Sindacato popolo della rete.

(48) Ccnl artigianato metalmeccanico Conflavoro Pmi, Fesica Confsal, Confsal.

(49) È quanto prevedono ad esempio i Ccnl firmati da Famar e Confamar rispettivamente con Coopitaliane e Impresa Italia (C01P) e Adli e Coopitaliane (C01S).

4. — Segue. *Il settore alimentaristi* — La scelta di analizzare il (sotto)settore dell'industria alimentare, contrassegnato dal Cnel con il codice E01, può ricondursi ai numerosi punti di contatto, e insieme alle cospicue differenze, con il settore metalmeccanico. Si tratta anche in questo caso di un ambito merceologico del manifatturiero particolarmente importante per l'economia italiana e tradizionalmente regolato da una forte contrattazione confederale, che trova applicazione – almeno stando ai flussi contributivi – per la quasi totalità dei dipendenti del settore (50).

Al contempo, si tratta di un settore produttivo caratterizzato da una presenza variegata di piccole e medie imprese, spesso interessate alla trasformazione e produzione di qualità, accanto a colossi industriali che, insieme ai più importanti *player* della grande distribuzione organizzata, detengono un enorme potere contrattuale sull'intera catena del valore agroalimentare (51), capace di determinare vere e proprie distorsioni nelle pratiche commerciali (52). D'altro canto, tuttavia, l'industria alimentare conosce da tempo processi di massicce e, per alcuni aspetti, aggressive esternalizzazioni, determinate dalla forte competizione anche internazionale, dall'aumento dei costi delle materie prime e dall'incremento del potere della stessa Gdo.

L'attenzione degli studiosi si è concentrata in particolare sull'industria delle carni (53), rivelando come nel nostro paese la spiccata attitudine all'*outsourcing* di funzioni come la macellazione, fondamentali per la trasformazione e il confezionamento, abbia generato anche fenomeni di vero e proprio sfruttamento del lavoro (54). Ciononostante, il ricorso all'appalto,

(50) La percentuale di applicazione dei contratti maggiormente rappresentativi è, stando alle rilevazioni dei flussi Uniemens 2022, del 99,06% sull'intero perimetro.

(51) I. Canfora, V.S. Leccese, *Pratiche sleali, equilibrio del valore e legalità dei rapporti di lavoro nella filiera agroalimentare*, in *DLRI*, 2022, 135 ss.

(52) Come è noto, tale fenomeno ha trovato anche un tentativo di contrasto da parte della legislazione eurounitaria, con l'adozione della Direttiva n. 2019/633/Ue del 17 aprile 2019 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare, recepita in Italia con il d.lgs. n. 198/2021, mentre allo stesso tempo la cd. Politica Agricola Comune (Pac) si è indirizzata nel favorire la cooperazione e l'aggregazione di rete fra produttori agricoli, al fine di aumentarne il relativo potere contrattuale ed incentivare la presenza delle cd. filiere corte; sul tema, R. Pettinelli, *Filiera agroalimentare e pratiche commerciali sleali*, in *LD*, 2022, 188 ss.

(53) Cfr. P. Campanella, D. Dazzi (a cura di), *Fairness, freedom and industrial relations across Europe: up and down the meat value chain*, Franco Angeli, Milano, 2020.

(54) Vi si sofferma S. Battistelli, *Legittimità e criticità delle esternalizzazioni in Italia: il caso dell'industria delle carni*, in *DRI*, 2020, 979 ss. Emblematico di questo modello di *business* è divenuto il caso Castelfrigo, in cui un appalto endoaziendale, eseguito tutto internamente al sito produttivo e in regime di mono-committenza, permetteva di abbattere sensibilmente il costo del lavoro sulle attività di macellazione (attraverso l'applicazione

frammentando l'intero ciclo produttivo tra aziende che lavorano talvolta esclusivamente per l'impresa principale, e rispetto alla quale l'ultimo anello della catena (spesso, una cooperativa) applichi un contratto diverso, ed economicamente assai meno remunerativo, da quelli che più coerentemente riguarderebbero l'attività economica svolta, è un modello organizzativo facilmente realizzabile e, come la vicenda Italpizza insegna (55), praticato in tutto il settore alimentare.

Tanto, peraltro, non esclude che la compressione dei costi del lavoro sia comunque perseguibile dentro il perimetro dei contratti collettivi del settore. Il Cnel cataloga, infatti, all'interno dell'ambito E01, 28 Ccnl, di cui 4 sono sottoscritti unitariamente da Flai-Cgil, Fai-Cisl e Uila-Uil, rispettivamente per i dipendenti dell'industria alimentare (E012), per le imprese artigiane del settore alimentare e panificazione (E015), per le aziende cooperative di trasformazione di prodotti agricoli e zootecnici e lavorazione prodotti alimentari (E016) e per la piccola e media industria alimentare (E018).

A differenza di quanto osservato nel settore metalmeccanico, il numero dei Ccnl depositati è rimasto invariato nell'ultimo biennio (56), ma anche in questo caso vanno poi accostati alcuni contratti plurisettoriali, che includono nel loro ambito di applicazione le attività di "confezionamento alimentare" (V970), le imprese dell'industria alimentare e della panificazione industriale (V902, V906) e le micro, piccole e medie imprese operanti nel settore agroalimentare (V168).

Si conferma anche la circostanza dell'applicazione concreta di tutti i Ccnl catalogati, benché con numeri assai contenuti, che in alcuni casi sono pari ad una sola unità lavorativa (E00A (57), E00H (58)).

---

di un Ccnl posto al di fuori del perimetro dell'industria alimentare), oltre che di realizzare una vera e propria somministrazione irregolare di manodopera.

(55) Come si ricorderà, l'azienda modenese produttrice di pizze surgelate, attraverso un processo di esternalizzazione, trasferimento di azienda, appalto e infine rete di impresa tra le aziende appaltatrici, aveva finito per attribuire l'intero core *business* a due società (una delle quali una cooperativa di produzione e lavoro) che applicavano il Ccnl Multiservizi. Sulla vicenda, cfr. G. Orlandini, G. Frosecchi, *Esternalizzazione del core business nel settore alimentare: il caso Italpizza*, in *LD*, 2021, 347 ss.

(56) Il saldo è rimasto invariato giacché il Ccnl E00L (dipendenti da aziende industriali alimentari, firmato da Pmi Italia e Sia Confsal) è stato depositato al Cnel per la prima volta nel 2022, mentre è stata disposta l'eliminazione per cessazione del Ccnl E008 (Confimpresa, Sia, Ise, Silse).

(57) Ccnl aziende dei settori agroalimentari, agricolo, agrituristico e florovivaistico Cepa A, Cepa A Agricoltura, Ciu, Flaaf.

(58) Ccnl dipendenti da aziende del comparto dell'industria alimentare ed agroalimentare Cepa A, Esaarco, Cne Ciu, Sia Confsal; Cli Ciu.

Per poter leggere poi i diversi trattamenti retributivi, bisogna segnalare che due dei quattro contratti maggiormente rappresentativi (il Ccnl per la piccola e media industria alimentare e quello per le imprese artigiane dello stesso settore) individuano una seconda tabella retributiva, specifica per gli addetti alla panificazione, che si assesta a livelli inferiori a quanto riconosciuto agli altri alimentaristi; la distinzione è peraltro ripresa, nelle stesse modalità, anche negli accordi delle organizzazioni minori (59). Sorprende piuttosto che nello stesso Ccnl confederale per le imprese artigiane compaia una scala di gradazione salariale per i lavoratori in forza presso imprese non artigiane sino a 15 dipendenti, i cui valori sono però di gran lunga inferiori, persino ad alcuni dei contratti alternativi e minori. Se per un verso si può immaginarne la *ratio* in un tentativo di progressivo allargamento/riaccorpamento contrattuale (60), allo stesso tempo, però, esso finisce per sovrapporsi a un altro contratto collettivo, sempre confederale (E018), realizzando così una concorrenza interna difficilmente giustificabile (61).

La comparazione delle tre "misure" della retribuzione per il livello di inquadramento più basso radicalizza le tendenze già osservate a proposito della contrattazione metalmeccanica.

Solo all'apparenza, infatti, la contrattazione minore offre minimi tabellari più elevati di quanto non faccia per la gran parte la contrattazione più rappresentativa. A titolo esemplificativo, al 6° livello del Ccnl Industria alimentare dei sindacati comparativamente più rappresentativi è attribuito per l'anno in corso un minimo tabellare base pari a 1.102,55 euro, mentre il 7° livello dell'analogo Ccnl per le industrie alimentari siglato tra Pmi Italia e Sia Confsal si vede riconoscere 1.396,80 euro, ma il secondo dei due valori è espressamente indicato come retribuzione conglobata, che include quindi

(59) In alcuni casi, invertendo però l'apprezzamento del livello più basso di inquadramento dei panificatori, che ricevono dunque il trattamento retributivo più alto tra i due (cfr. E01F; E01L).

(60) Si tratta di un percorso avviato da più di un decennio, quando alcuni Ccnl dell'artigianato, ivi compreso quello alimentarista, hanno esteso il proprio campo di applicazione alle aziende che, pur non rientrando nella fattispecie legale dell'impresa artigiana *ex* l. n. 443/1985, presentano caratteristiche dimensionali simili, offrendo così, come sottolinea L. Bellardi, *Il sistema di rappresentanza imprenditoriale e la struttura della contrattazione collettiva*, in M. Carrieri, T. Treu (a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, il Mulino, Bologna, 2013, 260, «un modello contrattuale più aderente alle esigenze di questa particolare dimensione produttiva».

(61) Tale criticità si aggiunge al novero delle «tensioni all'interno degli schieramenti dello stesso sistema confederale», che determinano in maniera più o meno inconsapevole situazioni di vero e proprio *dumping* contrattuale (G. Centamore, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bononia University Press, Bologna, 2020, 71 ss.).

oltre il minimo tabellare anche l'(ex) indennità di contingenza (62). Una volta resi omogenei i parametri di riferimento, sono i Ccnl confederali a garantire retribuzioni più elevate, sia che si guardi alla retribuzione minima, che a quella adeguata ai sensi dell'art. 36 Cost., che ancora a quella complessiva.

Per di più, a voler condurre il ragionamento sul filo della "proporzionalità" del valore del lavoro, va segnalato come i compensi dei contratti maggiormente rappresentativi del settore per i livelli di ingresso si coagulino intorno a due nastri, ovvero quello dei Ccnl per le industrie (E012), per le cooperative (E012) e per le Pmi (E18) e quello invece dell'artigianato alimentare e per l'attività di panificazione nelle Pmi.

L'effetto emulativo dei contratti minori è realizzato appieno solo dal Ccnl industria alimentare firmato da Unsic, Federdat, Confial, Consil (E007), che ricalca quanto previsto nei Ccnl Flai, Fai, Uila sia per le industrie che per le Pmi, mentre vi si avvicinano i Ccnl della Confsal, siglati con Conflavoro Pmi (E01H), Unilavoro Pmi (E01D) e Pmi Italia (E00L). In numerose ipotesi, invece, i livelli di galleggiamento – ma solo con riferimento al Tem e alla retribuzione costituzionale – sono realizzati sul modello del più "povero" dei contratti confederali del settore, quello degli artigiani, anche nei casi in cui le organizzazioni datoriali che sottoscrivono tali contratti minori rappresentano, almeno teoricamente, una eterogenea platea di imprese: è il caso del Ccnl contraddistinto dal codice unico E00C, firmato tanto dalla Associazione Italiana Cooperative quanto dalla F.AGR.I. che rappresenta le Pmi.

In ogni caso, più della metà dei contratti del settore si colloca al di sotto dei livelli salariali assicurati dai Ccnl comparativamente più rappresentativi, con scarti significativi che vanno, solo considerando il minimo costituzionale, dal ribasso del 9,7% del Ccnl E010 (63) ad una diminuzione di quasi il 30% per il Ccnl E00B (64). La forbice si allarga ancora di più con riferimento al Tec, sicché gli stessi contratti minori contengono valori inferiori rispettivamente del 19,5% e addirittura del 40,6%.

(62) Come è noto, la cessazione del sistema di indicizzazione dei salari, concordata il Protocollo 31.7.1992, ha comportato il consolidamento della misura dell'indennità di contingenza a quanto sino ad allora erogato a tale titolo, ma in alcuni Ccnl resta un importo indicato separatamente, e non "conglobato" nella paga-base; ed è questo il caso del Ccnl Flai-Cgil, Fai-Cisl, Uila-Uil (che nell'ultimo rinnovo lo individua, per il richiamato 6° livello, in 515, 31 euro).

(63) Ccnl per i dipendenti delle aziende artigiane alimentari Fenapi, Usae, Usae Finart, Usae Filtes, Ali.

(64) Ccnl soci dipendenti ed i lavoratori dipendenti delle cooperative, aziende artigiane e piccole e medie imprese esercenti attività nel settore alimentare ed agroalimentare, firmato da Feagri, Feapi, Confimed Ampi, Flau Confliaa, Movimento Siciliano Lavoratori, Celda Confliaa.

5. — Segue. *Il settore della logistica, trasporto merci e spedizione* — Da ultimo, si è scelto un (sotto)settore del terziario e servizi, che, pur avendo conosciuto con il nuovo millennio un grande sviluppo in termini economici e occupazionali, si mostra ancora caratterizzato da una struttura produttiva prevalentemente di dimensioni medio-piccole, tra il gigante Amazon e i tanti "padroncini", e da un'altissima frammentazione della rappresentanza categoriale (65).

Il Cnel cataloga nel (sotto)settore della logistica, trasporto merci e spedizione (I01) 38 contratti di categoria, 2 in più rispetto a quanti risultavano depositati un paio di anni prima. A conferma della frammentazione contrattuale, solo uno di questi contratti è siglato unitariamente dalle federazioni di categoria Cgil, Cisl e Uil con più di venti organizzazioni della rappresentanza datoriale (66).

La polverizzazione della rappresentanza è dimostrata altresì dall'elevato numero di Ccnl siglati dai sindacati alternativi e da quelli minori: sono 7 infatti i contratti riferibili a Confsal (67), e 8 quelli a firma Ciu (68). A questi vanno poi aggiunti i già richiamati Ccnl plurisettoriali, 5 in particolare (69), nonché almeno un Ccnl che, pur se catalogato nel settore delle aziende di servizi, individua tuttavia tra le aziende (*melius*, le cooperative) destinatarie anche quelle che offrono servizi di logistica (K572).

Il numero degli accordi va comunque, seppure parzialmente, ridimensionato sotto il profilo della loro effettiva implementazione: nel flusso contributivo 2022, sono ben 5 i contratti collettivi del settore che non risultano applicati nemmeno a un rapporto di lavoro (70), e pertanto non presi in considerazione nella comparazione.

Alcune modalità di strutturazione delle tabelle retributive, come la distinzione tra il corrispettivo dei lavoratori dipendenti e quello dei soci delle coo-

(65) Per un inquadramento generale sul settore e sulle sue problematicità, si vd. almeno A. Allamprese, O. Bonardi (a cura di), *Logistica e Lavoro*, in *Quaderni RGL*, 2018, e S. Bologna, S. Curi, *Relazioni industriali e servizi di logistica: uno studio preliminare*, in *DLRI*, 2019, 125 ss.

(66) M. De Rose, *La "Filt-Cgil" e la difesa dei diritti dei lavoratori del settore della logistica*, in *RGL*, 2021, I, 277 sottolinea come «il Ccnl logistica e trasporto merci ha ampliato il proprio campo di applicazione, includendo anche la cooperazione e il mondo artigiano oltre alle sezioni storiche rappresentate dall'autotrasporto e dalle spedizioni», al fine di accompagnare un riassetto normativo e industriale del settore.

(67) Si tratta dei Ccnl contrassegnati con il codice unico I170, I142, I14R, I140, I143, I14H e I14P.

(68) Si tratta dei Ccnl contrassegnati con il codice unico I14G, I14P, I14B, I157, I14R, I14A, I160, I14L.

(69) Si tratta dei Ccnl contrassegnati con il codice unico V714, V715, V716, V717, V718.

(70) Si tratta dei Ccnl contrassegnati con il codice unico I140; I14Q; I14P; I14C e I159.

perative di produzione e lavoro, già osservata nel settore metalmeccanico, ritornano anche nel settore della logistica e del trasporto, seppure in pochi Ccnl e tutti non particolarmente rappresentativi (71).

Anche il Ccnl Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti Uil offre una differenziazione, accostando alla scala parametrale generale, una specifica per il personale viaggiante del settore (autisti, *drivers* e *riders*), riconoscendo a questi ultimi minimi tabellari sensibilmente più elevati; si tratta di una scelta prontamente seguita anche dalla contrattazione minore.

Allo stesso modo, per il restante personale di categoria, il posizionamento del Ccnl confederale induce a effetti emulativi da parte della contrattazione minore: solo per esemplificare, il Ccnl Federdat, Ciu, Confial, Consil (I14B), offre con il rinnovo del 4 maggio 2023, gli stessi valori tabellari del contratto più rappresentativo, proiettando un salario, anche rapportato al minimo costituzionale e al Tec, non troppo dissimile.

Ciononostante, resta il divario con larga parte della contrattazione collettiva, e sono più di venti gli accordi che si collocano al di sotto della retribuzione confederale. Il caso più eclatante è offerto dal Ccnl per la distribuzione delle merci, la gestione multifase della logistica e dei servizi verso la p.a. e il cittadino siglato da Assopostale e Ciu (I14L), meno remunerativo del 27% con riferimento alla paga-base e del 28,8% con riferimento al Tec (in termini assoluti, non si arriva ai 1.200 euro lordi) (72).

6. — *Brevi (e provvisorie) conclusioni* — A conclusione di questa prima (e tutt'altro che definitiva) ricognizione, si conferma certamente l'affermazione, contenuta nel documento del Cnel del 12.10.2023 sul salario minimo in Italia, che non si possa ancora contare su affidabili sistemi di monitoraggio della contrattazione collettiva e degli andamenti dei salari (73): tanti, troppi, i contratti; tante, troppe, le voci e gli istituti; tanti, troppi, gli elementi di disomogeneità che rendono difficile una comparazione puntuale. E tuttavia, le tendenze sembrano delinearsi in maniera abbastanza nitida.

(71) Sono il Ccnl per dipendenti delle aziende esercenti attività prevalente nel settore autotrasporto, spedizione merci, logistica e facchinaggio Fmpi, Ulssa, Flia Servizi (codice unico I14Q), il Ccnl dipendenti operanti nel settore del trasporto e della logistica Italia Impresa, Aiva Sgsl, Fitra Italia, Union Formatori, Sitlav (codice unico I155), il Ccnl per i dipendenti da aziende esercenti attività del settore dell'Autotrasporto e Spedizione Merci dell'artigianato, delle piccole e medie imprese e della cooperazione (codice unico I137).

(72) Un'analisi più approfondita del settore, sviluppata secondo tutti i diversi istituti retributivi, è offerta da A. Quaini, *Lo sfruttamento del lavoro nel settore logistico: studio preliminare a partire dall'analisi dei contratti collettivi*, in *LDE*, 2022.

(73) Cnel (a cura di), *Elementi di riflessione*, *op. cit.*, punto 4.

In primo luogo, la concorrenza tra contratti viene a determinarsi, sul lato economico, su voci tendenzialmente estranee al "contenitore" del minimo costituzionale, assottigliando così, sino a rendere impercettibile, il differenziale economico tra quella che si è soliti individuare come contrattazione collettiva cd. *leader* di un settore e i contratti aspiranti a tale qualifica. In più, quello che abbiamo chiamato il "galleggiamento" salariale – ovvero livelli retributivi (nella più minimalista delle accezioni) definiti da contratti provenienti da soggetti dotati di minore rappresentatività "opportunisticamente" allineati a quelli tradizionali – non sempre si alimenta con una perfetta sovrapposizione: come nei giochi di enigmistica che invitano a trovare le differenze, qualche dettaglio può sempre sfuggire, dando l'impressione che le immagini dei documenti contrattuali siano uguali.

Tanto non confligge – anzi si integra – con il rilievo per cui, nonostante tutto, una enorme quantità di Ccnl (r)esiste ancora ben al di sotto dei valori dei cd. contratti *leader*, spesso interessando nel proprio campo di applicazione le piccole e medie imprese, così come le cooperative; in quest'ultimo caso, non ci si può non interrogare sul perché della loro stessa esistenza e vigenza, di fronte a rinvii legali come quello in materia di cooperative. Per tacere del fatto, poi, che si è volutamente scelto, in questo lavoro preliminare (e ancora in fieri), di non addentrarsi nel settore del commercio, quello a più alta "densità" contrattuale.

Ce n'è per poter dire che il significato di adeguatezza, da cui questo studio ha preso le mosse, resta alquanto ampio e problematico. Ma non si può accettare la tesi – anche questa sostenuta nel documento conclusivo del Cnel – che le criticità siano presenti solo in alcuni settori o in ragione di forme elusive e diffusione del sommerso (74).

Se la contrattazione collettiva resta lo strumento di regolazione dei salari, per dirla con Massimo Roccella – di cui è stato recentemente reso nuovamente disponibile il fondamentale volume su "I salari" (75) – la «funzione permanente della legge resta quella non di sostituire la tutela sindacale, bensì di determinare i modi in cui essa possa svolgersi con maggiore efficienza» (76). E per poterlo fare, bisognerà continuare a indagare i dati e le loro dinamiche.

(74) *Ivi*, punto 8.

(75) La monografia, originariamente pubblicata nel 1986, è stata riedita nell'ambito del progetto "Scaffale di Lavoro e diritto", con prefazione Mariapaola Aimo e Daniela Izzi, ed è disponibile in formato digitale e *open access* (https://www.darwinbooks.it/doi/10.978.8815/411143).

(76) M. Roccella, *I salari*, il Mulino, Bologna, 2023, 14 (ed. or. 1986), facendo propria la frase che Gino Giugni aveva già formulato a proposito della disciplina del licenziamento.

IL *REBUS* DEL TRATTAMENTO ECONOMICO COMPLESSIVO (*)

di *Maria Barberio, Giuseppe Antonio Recchia*

SOMMARIO: 1. Retribuzione: sostantivo singolare? Un'osservazione introduttiva. — 2. La retribuzione nel Patto della fabbrica: Tem e Tec. — 3. La (limitata) diffusione del modello: il Tec nei diversi Ccnl e la comparazione tra la loro composizione. — 4. Un'analisi qualitativa del Tec: la retribuzione "invisibile". Esemplificazione su un lavoratore-tipo. — 5. Il Tec "simpatico", nel rapporto tra il primo e il secondo livello di contrattazione: i rinvii come scatole vuote. — 6. Osservazioni conclusive: il Tec tra contrattazione collettiva e legge.

1. — *Retribuzione: sostantivo singolare? Un'osservazione introduttiva* — A quanto ammonta la retribuzione di un lavoratore o di una lavoratrice? La più scontata delle domande apre, come è noto, a una complessità di problemi che fanno del trattamento economico un vero e proprio *rebus*.

Non è questa la sede per ripercorrere l'evoluzione della nozione legale di retribuzione (1), ma è un dato acclarato che il definitivo abbandono del principio di onnicomprensività retributiva abbia determinato il riconoscimento in capo all'autonomia contrattuale – e solo ad essa – della prerogativa esclusiva di determinare, articolare e misurare la struttura della retribuzione per i singoli istituti previsti dal contratto. Ed è altrettanto noto come tale dinamica abbia aperto la strada a una vera e propria scomposizione degli elementi che compongono il corrispettivo della prestazione lavorativa, con l'effetto, da un lato, di rendere opaco il collegamento funzionale con la prestazione di lavoro (sia nei suoi aspetti quantitativi che in quelli qualitativi) e, dall'altro, di rendere tutt'altro che agevole la verifica sulla corretta quantificazione di quanto effettivamente dovuto.

(*) Pur essendo questo lavoro frutto di una comune riflessione, i paragrafi 2 e 3 sono stati scritti da Giuseppe Antonio Recchia, i paragrafi 4 e 5 da Maria Barberio, i paragrafi 1 e 6 da entrambi gli autori. Un particolare ringraziamento va ai dottori Nardulli, Palmirotta e Scelsi per l'accurata attività di raccolta e organizzazione dei dati che costituisce il presupposto empirico della presente analisi e ne ha reso possibile lo sviluppo.

(1) Sia consentito però il rinvio, tra i lavori monografici più recenti, a S. Cairoli, *La proporzionalità della retribuzione*, Giappichelli, Torino, 2024; S. Roccisano, *Studio sull'adeguatezza della retribuzione come strumento di regolazione del mercato*, Giappichelli, Torino, 2025, nonché al volume collettaneo P. Albi (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, Torino, 2023.

Le ragioni di questa frammentazione risiedono in una pluralità di fattori interconnessi. Da una parte, vi è la pressione esercitata dalla discrezionalità organizzativa dell'impresa; dall'altra, emergono precise scelte della mediazione negoziale, orientate a plasmare indennità o voci accessorie da escludere specificamente dalla base di calcolo di altri istituti (come Tfr o mensilità aggiuntive). Vi è poi la volontà politica delle parti sociali di difendere o incrementare il potere d'acquisto dei salari lavorando su leve alternative ai minimi tabellari: l'esempio più emblematico di questa tendenza è rappresentato dalla larga diffusione del *welfare* contrattuale.

A complicare il quadro, peraltro, vi è l'ampia nozione europea di retribuzione, in una interpretazione che guarda al legame con l'esecuzione del contratto di lavoro e non agli scopi cui una determinata voce risponde: basterà qui richiamare, tra gli arresti più recenti, quello del caso *AirNostrum* e della natura retributiva delle indennità giornaliere a compenso forfettario delle spese sostenute dai dipendenti lavoratori per spostamenti professionali (2).

Eppure, non basta la pluralità di voci e il loro apprezzamento anche valoriale a nascondere il fenomeno di una concorrenza giocata tra contratti anche sulla singola indennità. Sicché, bisogna ribadire la domanda iniziale: ma a quanto *davvero* ammonta la retribuzione?

2. — *La retribuzione nel Patto della fabbrica: Tem e Tec* — In questo scenario, si inserisce l'Accordo Interconfederale del 9 marzo 2018 (cd. Patto della fabbrica); nelle intenzioni di Confindustria, Cgil, Cisl e Uil vi era l'ambizione di rilanciare le relazioni industriali e la contrattazione collettiva (3) nel solco di una *governance adattabile*, capace di rispondere ai «continui processi di innovazione e trasformazione dei settori produttivi e del mondo del lavoro» (punto 5), seppur offrendo, come è stato sottolineato, più indicazioni di indirizzo che veri e propri contenuti (4).

Proprio in tema di retribuzione, l'Accordo ha introdotto la distinzione tra trattamento economico minimo (Tem) e trattamento economico complessivo (Tec). Se il primo corrisponde al più tradizionale minimo tabellare, con l'importante precisazione che ad esso si debba applicare, «secondo le

(2) C. Giust. 4.10.2024, C-314/23, *Air Nostrum* con nota di L. Calafà, *Il caso* AirNostrum *e la retribuzione eguale nelle relazioni collettive*, in *Labor*, 2025, 37.

(3) Sull'A.I. 2018, si vd. almeno L. Bordogna, *L'accordo Confindustria-sindacati del 9 marzo 2018 su relazioni industriali e contrattazione collettiva*, in *DLRI*, 2019, 37 ss.; F. Liso, *Qualche erratica considerazione sul recente accordo interconfederale Confindustria, Cgil, Cisl, Uil del 9 marzo 2018*, in *Boll. Adapt*, 2018, n. 16; M.L. Serrano, *Brevi note sul patto della fabbrica del 9.3.2018*, in *RGL*, 2018, I, 371 ss.

(4) Cfr. A. Lassandari, *Retribuzione e contrattazione collettiva*, in *RGL*, 2019, I, 225.

regole condivise, per norma o prassi, nei singoli Ccnl», l'adeguamento agli «scostamenti registrati nel tempo» dall'inflazione misurata dall'indice Ipca depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati (punto 5, c. 3, lett. *h*), il secondo è chiamato invece a ricomprendere, in aggiunta al Tem, tutti i trattamenti economici che lo stesso Ccnl qualificherà come «comuni a tutti i lavoratori del settore, a prescindere dal livello di contrattazione a cui il medesimo contratto collettivo nazionale di categoria ne affiderà la disciplina» (punto 5, c. 3, lett. *f*).

L'originalità dell'istituzione del Tec risulta tanto più evidente quanto si consideri come, a partire dal 1993, le relazioni industriali italiane si sono stabilmente, se non quasi esclusivamente, dedicate alla regolazione del trattamento retributivo in relazione agli indici macroeconomici di natura inflattiva; ciononostante la novità è rimasta in ombra, tanto rispetto ad altri spunti del medesimo accordo, come la necessità di mettere mano alla misurazione della rappresentanza datoriale (5), quanto rispetto alla definizione di un Tem quale risposta dell'autonomia collettiva al dibattito sul salario minimo legale, di cui le parti sociali hanno sempre diffidato (6).

Va detto che l'espressione *trattamento economico complessivo* non rappresenta necessariamente una novità, dal momento che essa già appare in numerosi testi contrattuali (7), anche se le viene sovente preferita quella, affine ma non sovrapponibile, di *retribuzione globale* (mensile o oraria, a seconda degli istituti), spesso accompagnata dalla locuzione «*di fatto*» (8), a significare una certa pragmaticità e persino una indeterminatezza degli esatti confini della sua determinazione.

Piuttosto, la nozione trova origine nella legislazione lavoristica, nella quale però è stata impiegata con finalità assai differenti. Per un verso, infatti, ne aveva fatto menzione l'art. 3, l. n. 142/2001 quale "misura" della retribu-

(5) Si vd., da ultimo, S. Scarponi, *Le regole contrattuali su rappresentanza e contrattazione nell'industria e negli altri settori: un bilancio*, in U. Carabelli, A. Lassandari, F. Scarpelli (a cura di), *Democrazia sindacale, rappresentanza e conflitto: soggetti, regole, problemi*, in *Quaderni RGL*, 2025, 86 ss.

(6) Lo sottolinea L. Bordogna, *L'accordo Confindustria-sindacati del 9 marzo 2018 su relazioni industriali e contrattazione collettiva*, *op. cit.*, 52.

(7) Cfr. ad esempio, l'art. 1 (*Infortuni sul lavoro e malattie professionali*), Titolo VI, Sezione Quarta del Ccnl Metalmeccanici Industria 26.11.2016, sottoscritto da Federmeccanica, Assistal, Fim, Fiom e Uilm.

(8) Si legga, *ex multis*, l'art. 33 (*Contratto di lavoro a tempo parziale*), del Ccnl Multiservizi 8.6.2021, sottoscritto da Anip, Unionservizi, Legacoop, Confcooperative, Agci, Filcams, Fisascat e Uiltucs.

zione del socio lavoratore (9); per altro verso, nella disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, l'espressione era comparsa nei dispositivi finalizzati al contenimento della spesa pubblica, come nell'adozione del blocco stipendiale *ex* art. 9, d.l. n. 78/2010 (10).

In entrambi i casi, che si tratti di un limite minimo, sotto il quale non è legittimo scendere, o di un tetto massimo da non superare, il trattamento economico complessivo è comparso nella legge come parametro esterno, privo dunque di una definizione analitica o di analitico riferimento alla struttura salariale.

Si può allora affermare che l'Accordo del 2018 ne ha rovesciato il significato e posiziona il Tec piuttosto come un perimetro contrattuale *interno*, sotto il controllo dei sindacati e delle rappresentanze datoriali confederali. La sua formulazione risponde, innanzitutto, alla domanda di effettività del salario del lavoro dipendente e, come è stato notato dalla dottrina più attenta, può anche contribuire al riposizionamento della giusta retribuzione *ex* art. 36 Cost. (11). In più, la connessione tra il Tec e il richiamo legale al trattamento economico da garantire può orientare la soluzione al problema del *dumping* contrattuale, laddove la definizione di ciò che spetta *comunemente* in un determinato settore può diventare il *benchmark* per misurare la legittimità dei trattamenti concretamente applicati.

In tal senso, due sono le scelte di campo compiute nella sua elaborazione.

In primo luogo, sotto il profilo oggettivo, emerge una concezione *funzionale* della retribuzione, nell'ottica di valorizzare l'intera gamma dei trattamenti spettanti al lavoratore: tra gli emolumenti «comuni», infatti, l'Accordo esplicita come «sono da ricomprendere […] anche le eventuali forme di *welfare*» (punto 5, c. 3, lett. *f*). La formula prende atto e, al contempo, consacra come lo scambio contrattuale e la definizione del corrispettivo della presta-

(9) La norma infatti garantisce al socio lavoratore il diritto a «un *trattamento economico complessivo* proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine».

(10) Testualmente, il primo comma dell'articolo prescrive che «per gli anni 2011, 2012 e 2013 il *trattamento economico complessivo* dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (Istat) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010».

(11) Cfr. V. Bavaro, V. Leccese, *Sulla struttura della contrattazione collettiva in Italia: alcune questioni con Lauralba*, in *DLRI*, 2021, 617; G. Santoro Passarelli, *Civiltà giuridica e trasformazioni sociali nel diritto del lavoro*, in *DRI*, 2019, 463 ss.

zione si siano nel tempo spostati sempre più convintamente sull'asse dell'integrazione tra retribuzione (monetaria) e riconoscimento di beni e servizi, una formula del resto non esclusa dal dettato dell'art. 2099, c. 3 c.c. (12).

Resta così sullo sfondo la critica, mossa da parte della dottrina, secondo cui l'inclusione del *welfare* contrattuale nel Tec introdurrebbe nel sinallagma retributivo misure che per la loro natura (universalistica e non monetaria) potrebbero non appartenere alla sfera della retribuzione in senso stretto (13): lo stesso Accordo specifica che la prospettazione di un Tec tendenzialmente omnicomprensivo è valida «limitatamente» ai fini della delimitazione di quanto spetta ai lavoratori e alle lavoratrici del settore, e, d'altra parte, non è affatto peregrino che sia la stessa autonomia collettiva a regolare un determinato istituto economico in modo che il suo riconoscimento si ponga in rapporto di diretto collegamento all'esecuzione delle mansioni lavorative, e dunque "dentro" il sinallagma contrattuale (14). Analogamente, resta al margine la riflessione sulla diffusione dei servizi di *welfare* in diretta relazione al consolidamento di regimi di esclusione degli stessi dal reddito imponibile e, dunque, con indiscussi effetti di contenimento del costo del lavoro per le imprese (15); il "sostegno" statale all'alleggerimento della leva contributiva e fiscale resta esterno alla definizione del corrispettivo e all'architettura contrattuale, pur nella consapevolezza che esso funge da motore di importanti spostamenti.

In secondo luogo, la definizione del Tec – e, per riflesso, la sua distinzione dal Tem – funge anche da banco di prova della *governance* del sistema contrattuale e dei suoi assetti. Laddove, invero, il trattamento economico minimo conferma l'indispensabilità del contratto nazionale di categoria, il trattamento economico complessivo offre giusta sponda (16), attribuendo al Ccnl non

(12) Cfr. V. Bavaro, G. Orlandini, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, in *RIDL*, 2021, I, 305.

(13) Cfr. A. Tursi, *Salario minimo attraverso l'applicazione* erga omnes *del Tec?*, in *LDE*, 2024, 4. *Amplius*, sul *welfare* contrattuale, si rinvia al contributo di Gabriella Leone, in questo volume.

(14) Si pensi alla controversa vicenda dei buoni pasto, rispetto ai quali l'interpretazione consolidata della Cassazione esclude la natura retributiva «salva diversa disposizione» (per tutte, Cass. 9.8.2016, n. 16833 che procede comunque alla verifica delle previsioni del Ccnl e anche della contrattazione aziendale; il principio è ribadito anche, con riferimento al lavoro pubblico, in Cass. 20.10.2020, n. 22985) ma anche al riconoscimento di indennità compensative e perequative nella base di calcolo della retribuzione da percepire durante le ferie (Cass. 27.9.2024, n. 25840).

(15) Si vd. da ultimo, S. Spattini, Welfare *sostitutivo della retribuzione nella contrattazione collettiva: rischi fiscali e limiti applicativi*, in *Boll. Adapt*, 2026, n. 13.

(16) In termini, F. Di Noia, *Sul "ritrovato" dinamismo del sistema di relazioni industriali:*

solo il ruolo di «garante dei trattamenti economici e normativi comuni a tutti i lavoratori del settore, ovunque impiegati nel territorio nazionale» (punto 5, c. 3, lett. *c*), ma anche di controllo di un (possibile) decentramento più ordinato (17). È sempre il contratto nazionale, infatti, chiamato a "ricomporre" dentro un'univoca definizione gli elementi del Tec e «il livello di contrattazione a cui vengono affidati», nonché a «disciplinare, per i medesimi trattamenti, gli eventuali effetti economici in sommatoria fra il primo e il secondo livello di contrattazione» (punto 5, c. 3, lett. *f*, ultima parte).

Il modello si presenta dunque a geometria variabile con riferimento ai livelli di competenza, così come capace di una diversificazione, dentro il perimetro confederale, in ragione delle diverse opzioni settoriali; un elemento giudicato favorevolmente da una parte della dottrina, che vi ha intravisto possibili effetti benefici sulla diffusione della contrattazione di secondo livello (18) e, più in generale, di innovazione «nella dinamica salariale, affidat[a] interamente alla contrattazione collettiva» (19).

3. — *La (limitata) diffusione del modello: il Tec nei diversi Ccnl e la comparazione tra la loro composizione* — La natura di atto di *indirizzo* dell'Accordo del 2018 ha inevitabilmente condizionato la diffusione del nuovo modello *binario* di articolazione della retribuzione, su cui ha probabilmente anche pesato l'emergenza pandemica e la necessità di preservare il traguardo raggiunto in materia di Tem e di calcolo dell'incremento salariale (20).

Ed invero, come è stato opportunamente osservato, molti dei rinnovi contrattuali successivi hanno preferito concentrare gli sforzi negoziali nel-

rappresentatività e assetti contrattuali dopo l'accordo interconfederale 28 febbraio, in *DRI*, 2018, 1280.

(17) L'Accordo ribadisce che la contrattazione di secondo livello deve essere orientata al riconoscimento di emolumenti strettamente legati a reali e concordati obiettivi di crescita della produttività aziendale, di qualità, di efficienza, di redditività e di innovazione (punto 5, c. 3, lett. *g*).

(18) L. Bordogna, *L'accordo Confindustria-sindacati del 9 marzo 2018 su relazioni industriali e contrattazione collettiva*, *op. cit.*, 53; *contra*, C. Dell'Aringa, *Relazioni industriali alla prova del dopo-elezioni*, in *Lavoce.info*, 13.3.2018.

(19) Così V. Bavaro, V. Leccese, *Sulla struttura della contrattazione collettiva in Italia: alcune questioni con Lauralba*, *op. cit.*, 617.

(20) Piuttosto ingeneroso il giudizio di M. Tiraboschi (*Tra due crisi: tendenze di un decennio di contrattazione*, in *DRI*, 2021, 157) che in ragione della sua concreta implementazione, definisce il Patto della fabbrica «un patto nato forse già vecchio», il cui vero obiettivo è da rinvenire in una reazione al fenomeno del *dumping* sociale «affrontato però non in termini di innovazione di sistema (negli assetti contrattuali come nelle strutture organizzative di Confindustria e Cgil, Cisl, Uil) ma in chiave puramente difensiva».

l'arricchire la composizione del Tem, includendo voci retributive ulteriori rispetto al tradizionale minimo tabellare: basterà qui ricordare il Ccnl Metalmeccanici Industria del 5 febbraio 2021, che ha previsto un aumento salariale solo in parte legato alla dinamica inflattiva, perché «incrementato di una ulteriore componente in considerazione della rilevante innovazione organizzativa determinata dalla riforma dell'inquadramento, come indicato dal Patto per la fabbrica, punto 5, lettera H)» (21). È altrettanto significativo che proprio il Ccnl Metalmeccanici Industria – il più applicato dei contratti collettivi del perimetro Confindustria (22) – abbia fatto propria, anche in maniera esplicita, l'espressione Tem, mentre non risulti articolato, neanche indirettamente, il Tec.

Il primo rinnovo, anche in ordine di tempo, a dare attuazione al Patto della fabbrica e a esplicitare la nozione di Tec attraverso l'elencazione dei suoi componenti è stato il Ccnl Chimici Industria, sottoscritto il 19 luglio 2018 tra Federchimica, Farmindustria, Filctem, Femca, Uiltec, Ugl-Chimici, Failc e Fialc. L'art. 15 è espressamente dedicato al trattamento economico minimo e complessivo e ricalca fedelmente l'architettura confederale: il Tem si mantiene strettamente legato ai minimi tabellari, mentre il Tec lo implementa con nove voci ulteriori, di cui sette regolate a livello di categoria (23) e due delegate al livello aziendale (24). La puntuale elencazione lascia co-

(21) Così testualmente alla sezione Tabelle dei minimi contrattuali, Sezione Quarta, Titolo IV – Retribuzione ed altri istituti economici. Su questo profilo, cfr. V. Bavaro, V. Leccese, *Sulla struttura della contrattazione collettiva in Italia: alcune questioni con Lauralba*, *op. cit.*, 616, che sottolineano come «risultati analoghi, cioè con incrementi dei minimi superiori alla dinamica dell'indice Ipca, hanno caratterizzato anche altre intese (ad es., *Metalmeccanici Confapi; Legno industria; Legno Confapi; Concerie; Alimentaristi Confapi; Alimentaristi cooperative; Multiservizi*)»; si vd. anche M. Della Sega, *Gli sviluppi della contrattazione nazionale del 2021: prime evidenze*, in *DRI*, 2022, 629 ss. Tale meccanismo di incremento del Tem ha trovato conferma nel rinnovo Ccnl Metalmeccanici Industria del 22 novembre 2025, su cui si rinvia a M. Dalla Sega, M. Menegotto, J. Sala, S. Spattini, M. Tiraboschi, *Sezione II. Trattamenti retributivi*, in I. Armaroli, G. Impellizzieri, M. Menegotto, M. Tiraboschi (a cura di), *Ccnl Industria Metalmeccanica (Codice Cnel C011). Primo commento al rinnovo del 22 novembre 2025*, Adapt University Press, Modena, 2026, 64.

(22) Secondo i dati forniti dall'Inps, il Ccnl in parola incide per oltre il 10% sul totale del lavoro dipendente, dietro solo al Ccnl terziario, distribuzione e servizi Confcommercio (https://www.inps.it/content/dam/inps-site/pdf/allegati/2663KEY-ddl_310_658_inps_allegato.pdf).

(23) Si tratta in particolare di: *Elemento Distinto della Retribuzione; Elemento Aggiuntivo della Retribuzione; Elemento perequativo in assenza di Premio di Partecipazione; Fondo Pensione Complementare; Assistenza Sanitaria Settoriale; Maggiorazioni; Indennità e trattamenti economici specifici espressamente previsti dal Ccnl.*

(24) Ovvero il *Premio di partecipazione* e il *Premio variabile in assenza di Premio di Partecipazione.*

munque qualche margine di disputabilità nella locuzione riassuntiva di «*Indennità e trattamenti economici specifici espressamente previsti dal Ccnl*», che non appare confermata, a differenza delle altre voci, dal rinvio alle diverse clausole dello stesso contratto. Su questo aspetto, come si avrà modo di rilevare a breve, si può giocare la costruzione di differenze significative tra le discipline di più contratti dello stesso settore.

Il modello del settore chimico non è stato peraltro riprodotto in maniera lineare in altri settori benché, con i necessari adattamenti, lo si ritrova tanto nel Ccnl Abbigliamento e Moda Industria, sottoscritto da Smi, Femca, Filctem, Uiltec quanto nel Ccnl Alimentari Industria, sottoscritto da Federalimentare, Fai, Flai e Uila. Nel primo, l'art. 45 non solo definisce il Tec (lett. *a*) (25), ma vi accompagna anche la composizione della retribuzione nazionale e aziendale (lett. *b*) che, seppur proposta come esemplificativa, offre la formula di chiusura «ogni altro compenso, quote ed eventuali relative maggiorazioni la cui entità sia stabilita *direttamente o indirettamente* dal contratto nazionale» (corsivo di chi scrive). Nel secondo, l'art. 51 presenta un Tem più ampio (comprensivo non solo dei minimi tabellari, ma anche dell'*ex* indennità di contingenza e dell'e.d.r.), ma sviluppa comunque un Tec analitico che mostra una minore probabilità di essere ulteriormente integrato dal secondo livello di contrattazione (26).

Accanto ad essi, però, la contrattazione nel perimetro confindustriale offre almeno altri due modelli di articolazione del Tec.

Vi è infatti un modello "a blocchi", presente nel Ccnl Elettrici (sottoscritto da Elettricità Futura, Utilitalia, Terna, Enel, Filctem, Flaei, Uiltec): l'allegato all'art. 38 del rinnovo sottoscritto l'11 febbraio 2025 lo definisce come «costituito dal trattamento economico minimo (Tem) e dai trattamenti economici riconosciuti dal Ccnl comuni a tutti i lavoratori del settore in

(25) Testualmente, «Il T.E.C. è costituito da: 1 - Il T.E.M.; 2 - L'Elemento di garanzia Retributiva E.G.R. (art. 12, lettera F); 3 - La Previdenza complementare e l'assicurazione per premorienza e invalidità permanente (art. 96 e Allegato H); 4 - L'assistenza sanitaria integrativa (art. 95); 5 - Le maggiorazioni per lavoro straordinario, notturno e festivo (artt. 37 e 40); 6 - Tutte le indennità, maggiorazioni e trattamenti economici, ulteriori o integrativi rispetto a quelli di Legge, espressamente previsti nel presente Contratto nazionale».

(26) Si tratta della lettera *b)* dell'articolo che include: «a) Tem di cui alla precedente lettera A; b) Incremento Aggiuntivo Retribuzione (Iar); c) 13° e 14° mensilità; d) Aumenti periodici di anzianità; e) Fondo sanitario integrativo Fasa; f) Cassa maternità/paternità; g) Cassa rischio vita; h) Alifond; i) Maggiorazioni retributive; j) Indennità e trattamenti economici previsti dal Ccnl; k) Ex premio di produzione già congelato in cifra fissa; l) Trattamento economico per mancata contrattazione di secondo livello».

materia di Welfare (Previdenza complementare di cui all'art. 46, Assistenza sanitaria integrativa di cui all'art. 47, Copertura assicurativa contro la premorienza da malattia di cui all'art. 51) e di Produttività». La triade Tem/*Welfare*/Produttività sembra per la verità più funzionale alla definizione degli aumenti *complessivi* di volta in volta da negoziare, ma finisce per ritagliare uno spazio più ristretto di quello che altrimenti è il corrispettivo da riconoscere alla prestazione di lavoro.

L'altro modello è quello di una costruzione del Tec "per esclusione", come nel Ccnl Turismo Industria, sottoscritto da Federturismo, Aica, Filcams, Fisascat e Uiltucs: qui l'art. 111 del rinnovo del 21 dicembre 2024 offre il criterio residuale secondo cui *«tutti gli emolumenti non ricompresi nel trattamento economico minimo (Tem) costituiscono il trattamento economico complessivo (Tec)»*. La genericità della formula rischia tuttavia di determinare più di un contrasto interpretativo, eccezion fatta per quelle voci (come le quote al Fondo di Assistenza Sanitaria Integrativa Turismo, o le contribuzioni all'Ente Bilaterale dell'Industria Turistica) espressamente menzionate nella medesima disposizione.

4. — *Un'analisi qualitativa del Tec: la retribuzione "invisibile". Esemplificazione su un lavoratore-tipo* — Vi è un ulteriore profilo di indagine che merita di essere approfondito. Una cosa, infatti, è conoscere una determinata componente della retribuzione e ritenere, con riferimento ad esempio alla nozione di giusta retribuzione elaborata dalla giurisprudenza, che essa debba o meno essere presa in considerazione, altra cosa è confrontarsi con l'esigenza di rendere visibili elementi retributivi che, proprio perché non suscettibili di una qualificazione uniforme e assoluta, rischiano di essere inevitabilmente esclusi dall'analisi. Si tratta di emolumenti la cui incidenza è spesso legata alle concrete modalità di svolgimento della prestazione, all'organizzazione del lavoro o a specifiche condizioni soggettive e oggettive del rapporto, e che per tale ragione sfuggono a una rappresentazione standardizzata del salario.

In questa prospettiva, il problema non riguarda soltanto la selezione delle componenti da includere nel parametro retributivo di riferimento, ma investe, più radicalmente, la capacità degli strumenti di misurazione e comparazione del salario di cogliere l'effettiva articolazione della struttura retributiva e le dinamiche che ne determinano la concreta consistenza economica.

Come si è avuto modo di rilevare, il Patto della fabbrica non ha definito compiutamente il Tec, mantenendolo come categoria aperta, lasciata alla contrattazione collettiva nella sua piena perimetrazione. Tanto apre a problematiche tutt'altro che secondarie e che vanno anche oltre la variabilità dell'articolazione da settore a settore di cui si è già dato conto.

Manca infatti un vero criterio di selezione delle componenti; non si distingue tra voci fisse e variabili, avendo a riferimento unicamente la "comunanza", senza che neppure le coordinate di quest'ultima siano tracciate ed infine non è misurabile vuoi in senso assoluto vuoi in senso comparativo, potendo ambire al più ad essere qualificata come una categoria analitica.

Eppure, la scelta di scomporre il trattamento economico nelle sue diverse componenti – Tec, elementi fissi, mensilità aggiuntive e componenti variabili – non risponde a una mera esigenza descrittiva, ma costituisce il metodo necessario per verificare l'effettiva consistenza economica della tutela assicurata dai diversi contratti collettivi.

Il Tec non rappresenta, pertanto, il semplice risultato finale della comparazione, bensì ambisce a essere strumento metodologico attraverso il quale essa può essere correttamente condotta.

Nel passaggio da parametro a metodo emerge il tema della sua "invisibilità", non rappresentando un valore monetario immediatamente conoscibile. Le difficoltà di individuazione che oggi lo caratterizzano non rappresentano però una disfunzione sopravvenuta, ma costituiscono piuttosto il riflesso di una parabola funzionale. E forse questo spiega perché l'opacità del Tec finisca quasi per essere fisiologica, non essendo stato concepito per essere una soglia monetaria immediatamente conoscibile. Una soglia minima di tutela, per essere effettivamente tale, dovrebbe, infatti, possedere almeno due caratteristiche: essere facilmente individuabile e risultare immediatamente verificabile. Sotto entrambi i profili il Tec presenta, invece, significativi elementi di carenza.

Del resto, come si è già sottolineato, il lavoratore che intenda conoscere quale sia il proprio trattamento economico complessivo non trova normalmente, all'interno del contratto collettivo, un importo unitario chiaramente identificato come Tec.

Per di più, l'opacità del Tec dipende anche dal fatto che la sua individuazione presuppone l'accesso a una pluralità di fonti: contratto collettivo nazionale; classificazioni professionali; accordi di rinnovo; eventuali accordi integrativi; prassi applicative e rinvii alla contrattazione decentrata. Quest'ultimo punto sarà oggetto di analisi specifica nel prosieguo ma appare evidente che l'interazione della pluralità di atti, negoziali e non, rende la disposizione non immediatamente leggibile: da questo punto di vista il Tec appare meno come una soglia e più come una costruzione.

Le considerazioni sin qui svolte possono essere verificate attraverso un, tutt'altro che semplice, esercizio di ricostruzione del trattamento economico complessivo riferito a un lavoratore-tipo collocato in un livello intermedio della classificazione professionale, riconducibile all'area dei ruoli tecnico-

specifici, quale il *saldatore esperto*, assunto a riferimento perché rappresenta una figura professionale ampiamente diffusa nel settore metalmeccanico e sufficientemente qualificata da rendere evidente la complessità della ricostruzione.

Prima di procedere alla comparazione, però, sono opportune alcune premesse metodologiche.

La figura professionale del saldatore esperto ricorre in tutti i Ccnl del settore *metalmeccanico e installazione di impianti* (codice C01 del Cnel; per semplicità, se ne sono qui selezionati sei che saranno oggetto del raffronto). Orbene, la prima difficoltà di questo esercizio concerne l'imperfetta sovrapponibilità dei profili professionali nei diversi contratti collettivi esaminati. Le differenze nei sistemi classificatori, nelle declaratorie professionali e nelle tecniche di inquadramento rendono, infatti, complessa l'identificazione di figure integralmente comparabili. Il lavoratore-tipo utilizzato nell'analisi deve pertanto essere inteso come una figura convenzionale, costruita sulla base di criteri di ragionevole equivalenza professionale piuttosto che di perfetta coincidenza (27).

La seconda precisazione concerne l'oggetto stesso della comparazione. Una valutazione pienamente attendibile delle condizioni economiche offerte dai diversi contratti collettivi richiederebbe una considerazione complessiva dell'intero assetto retributivo e normativo, comprensivo non soltanto delle singole voci salariali, ma anche degli istituti indiretti e differiti, delle prestazioni di *welfare* contrattuale, della disciplina dell'orario di lavoro, delle maggiorazioni, delle tutele sociali e, più in generale, dell'insieme dei diritti riconosciuti al lavoratore. L'analisi che segue adotta, invece, una prospettiva necessariamente più circoscritta, inevitabilmente parziale, concentrandosi sulla comparazione di alcune componenti economiche rilevanti ai fini della determinazione del trattamento economico minimo.

Tali scelte introducono irrimediabilmente un margine di approssimazione. Utilizzando una terminologia mutuata dalle scienze fisiche, si potrebbe affermare che la misurazione è accompagnata da un inevitabile "errore assoluto", vale a dire da quella quota di imprecisione che caratterizza qualsiasi operazione di rilevazione e comparazione della realtà. La consapevolezza di tale limite non priva tuttavia l'analisi di significatività. Al contrario,

(27) Il saldatore esperto è stato ricondotto: nella categoria C3 (C011), E4 livello (C049), 4° categoria (C01M), 5°s (C051); 5° (C052). Per Stellantis, invece, ricade nell'ambito della seconda area professionale. Si precisa che in quest'area rientra il saldatore specializzato mentre non è presente il riferimento a quello esperto. Altri Ccnl distinguono tra saldatore specializzato ed esperto.

proprio il permanere di differenze rilevanti nonostante l'adozione di criteri prudenti e l'esplicita considerazione dei limiti metodologici conferisce particolare forza ai risultati che emergeranno dal confronto.

Infine, occorre precisare che la scelta dei sei contratti esaminati non è stata effettuata sulla base della rispettiva diffusione quantitativa né facendo riferimento ai flussi Uniemens utilizzati nell'ambito di alcune recenti operazioni di classificazione del sistema contrattuale operata dal Cnel (28). In questa sede, l'intenzione è di muovere da una diversa prospettiva metodologica. Senza entrare nel più ampio dibattito relativo all'attendibilità dei flussi Uniemens come strumento di misurazione della diffusione contrattuale (29), si ritiene che il criterio della diffusione quantitativa non sia decisivo rispetto all'oggetto dell'indagine qui svolta: ciò che qui interessa verificare è, piuttosto, il modo in cui differenti contratti costruiscono il trattamento economico del lavoratore e le conseguenze che tali scelte producono in termini di visibilità, comparabilità ed effettività della tutela salariale.

Da questo punto di vista, la selezione dei contratti è stata effettuata secondo una logica tipologica e comparativa. Accanto al contratto cd. *leader* del settore sono stati inclusi contratti caratterizzati da differenti tecniche di costruzione della retribuzione, differenti assetti delle relazioni industriali e differenti modalità di distribuzione delle competenze tra primo e secondo livello di contrattazione. L'interesse della comparazione risiede precisamente nella possibilità di osservare come muti la consistenza del Tec, la struttura della retribuzione e il peso delle componenti condizionate o rinviate al variare del modello contrattuale adottato.

Partendo dal Tem in senso stretto, è possibile osservare già un divario abbastanza significativo, rappresentato in tabella.

Assumendo infatti figure professionali sostanzialmente comparabili, il valore oscilla da 1.652,30 euro (C049) a 2.130,56 euro (Federmeccanica) con una differenza di quasi 480 euro mensili e, ragionando in termini orario da 9,55 euro a 12,31 euro su base oraria.

(28) Come noto, quest'ultimo ha progressivamente sviluppato una metodologia che tende a distinguere i contratti collettivi sulla base del loro radicamento applicativo, assumendo quale parametro principale il numero dei lavoratori ai quali il contratto risulta applicato secondo i dati amministrativi disponibili. In tale prospettiva, i contratti che non raggiungono determinate soglie di diffusione vengono collocati in sezioni distinte (cd. "altri contratti") rispetto ai contratti considerati rappresentativi del settore di riferimento.

(29) Si rinvia al contributo di A. Loffredo-G. Calvellini, in questo volume.

Tabella 1 - Tem in senso stretto

Contratto	*Tem mensile (€)*	*Retribuzione oraria (€)*
C010 – Stellantis	2.038,67	11,78
C011 – Federmeccanica-Assistal	2.130,56	12,31
C01M – Esaarco	1.774,89	10,26
C051 – Federsicurezza Italia	1.798,15	10,39
C052 – Ateca	1.798,15	10,39
C049 – Conflavoro PMI Artigianato	1.652,30	9,55

Di qui, però, bisogna allargare l'esercizio di analisi su due cerchi concentrici: in prima battuta, quella che potremmo definire come retribuzione *certa* (ovvero, il Tem + voci fisse e ricorrenti previste dal Ccnl) e in seconda battuta la retribuzione *condizionata*, che aggiunge alla precedente le voci variabili, i rinvii, le indennità e le maggiorazioni, ecc. Occorre assegnare alcune caratteristiche al lavoratore-tipo per realizzarne una proiezione: è assunto con contratto a tempo indeterminato e svolge la propria attività a tempo pieno, secondo un'organizzazione del lavoro articolata su due turni. Al fine di avvicinare la simulazione alle condizioni ordinariamente riscontrabili nel settore metalmeccanico, si assume che il lavoratore abbia maturato due scatti di anzianità, effettui mediamente otto ore mensili di lavoro straordinario, sedici ore mensili di lavoro notturno, due giornate di trasferta al mese e sia inserito in un regime di reperibilità pari a otto ore mensili.

La scelta di attribuire una limitata ma non occasionale prestazione notturna risponde alla volontà di rappresentare una figura professionale effettivamente inserita nei processi produttivi tipici del settore, senza tuttavia assumere situazioni eccezionali o riconducibili a regimi di ciclo continuo.

L'obiettivo non è individuare il lavoratore medio in senso statistico, bensì costruire una figura professionale sufficientemente rappresentativa da consentire l'emersione delle principali componenti della retribuzione disciplinate dai diversi contratti collettivi, così come viene reso evidente dalla tabella.

Tabella 2 - Comparazione tra Tem, retribuzione fissa e variabile

Ccnl	*Tem*	*Tem + voci fisse*	*+ rateo 13ª*	*Variabili calcolabili*	*Totale simulato*
C010 Stellantis	2.038,67	2.276,53	2.448,88	*Parzialmente non determinabile ex ante*	*Parzialmente non determinabile ex ante*
C011 Federmeccanica	2.130,56	2.302,54	2.485,92	221,68	2.707,60
C01M Esaarco	1.774,89	1.877,92	2.028,29	197,22	2.225,51
C051 Federsicurezza	1.798,15	1.864,53	2.017,07	203,36	2.220,43
C052 Ateca	1.798,15	1.864,53	2.017,07	203,36	2.220,43
C049 Conflavoro Artigianato	1.652,30	1.670,30	1.807,30	153,23	1.960,53

La simulazione del lavoratore-tipo consente di formulare alcune considerazioni di particolare interesse.

Quando dalla soglia minima si passa alla ricostruzione della retribuzione attraverso gli ulteriori istituti economici disciplinati dal contratto collettivo nazionale, la distanza tra i diversi modelli contrattuali non si riduce, ma tende progressivamente ad ampliarsi. L'effetto risulta ancora più evidente quando l'analisi ricomprende le componenti variabili della retribuzione – quali il lavoro straordinario, il lavoro notturno, la trasferta, la reperibilità e gli altri istituti connessi alle concrete modalità di svolgimento della prestazione – poiché è proprio in tale ambito che emergono le differenze più significative tra i contratti collettivi.

La simulazione del lavoratore-tipo mostra, infatti, come il trattamento economico effettivamente spettante al lavoratore si discosti progressivamente dal solo Tem, evidenziando che quest'ultimo, pur rappresentando il nucleo minimo della tutela economica, non appare idoneo, da solo, a rappresentare la complessiva consistenza della retribuzione rilevante ai fini della valutazione del giusto salario. Ne consegue che la reale competizione tra modelli contrattuali e, con essa, una parte significativa dei fenomeni di *dumping* contrattuale, tende a svilupparsi non tanto sul minimo tabellare, quanto sulle ulteriori componenti che concorrono alla formazione del trattamento economico complessivo.

Più concretamente, lo scarto tra il Ccnl Federmeccanica-Assistal (C011) e il Ccnl Conflavoro Artigianato (C049) passa da 478,26 euro considerando il solo Tem, a 678,62 euro una volta incluse le ulteriori componenti economiche fisse e la quota di tredicesima mensilità, fino a raggiungere 747,07 euro nella simulazione che incorpora anche le componenti variabili della retribuzione.

Sebbene si tratti di un esercizio assolutamente parziale perché non tiene conto di tutte le possibili voci fisse e variabili, l'incremento progressivo del differenziale mostra come il Tem tenda addirittura a sottostimare la distanza economica effettivamente esistente tra i diversi contratti collettivi. Quanto più l'analisi si avvicina alla retribuzione concretamente percepita dal lavoratore, tanto più le divergenze tra gli assetti contrattuali emergono in tutta la loro rilevanza.

È proprio in tali aree che si manifesta, con maggiore evidenza, il fenomeno del *dumping* contrattuale. Contratti caratterizzati da minimi tabellari non radicalmente distanti possono produrre risultati economici assai differenti attraverso la disciplina degli scatti di anzianità, del *welfare* contrattuale, delle maggiorazioni, delle trasferte, della reperibilità e degli ulteriori istituti che concorrono alla formazione della retribuzione effettiva. Limitare l'osservazione al solo Tem rischia pertanto di occultare una parte significativa

delle dinamiche competitive che attraversano il sistema contrattuale e di sottovalutare il ruolo svolto dalle componenti ulteriori della retribuzione nella costruzione delle effettive condizioni economiche di lavoro. In questo senso, il Tem può essere una lente deformante.

5. — *Il Tec "simpatico", nel rapporto tra il primo e il secondo livello di contrattazione: i rinvii come scatole vuote* — L'esercizio simulatorio condotto evidenzia, infatti, un ulteriore profilo di interesse. Non tutti i contratti consentono di determinare con il medesimo grado di precisione la retribuzione finale del lavoratore-tipo. Nel caso del Ccnl Stellantis, ad esempio, una parte delle componenti economiche risulta collegata a istituti aziendali, premi di risultato o meccanismi di determinazione successiva che non consentono una quantificazione integrale *ex ante*. Si tratta di un dato che assume particolare rilievo nell'economia del presente lavoro perché dimostra che l'invisibilità della retribuzione deriva anche dalla presenza di componenti retributive che, pur previste dal sistema contrattuale, non risultano ancora integralmente determinate nel momento in cui il lavoratore legge il contratto. In altri termini, se nel paragrafo precedente è stato affrontato il tema della retribuzione "invisibile" perché difficilmente identificabile e non immediatamente traducibile in una quantità monetaria certa, una diversa forma di opacità emerge dall'analisi del rapporto tra primo e secondo livello di contrattazione.

In questo caso il problema non riguarda la difficoltà di individuare il valore economico di una componente retributiva già esistente. Concerne, piuttosto, la circostanza che una parte della retribuzione sia destinata a essere definita in un momento successivo, attraverso ulteriori sedi negoziali. Il contenuto economico della tutela, quindi, non è semplicemente nascosto: è ancora da disvelare.

L'immagine dell'inchiostro simpatico appare, sotto questo profilo, particolarmente efficace. Come la scrittura realizzata con tale sostanza diventa visibile soltanto quando viene sottoposta a una fonte di calore, così alcune componenti della retribuzione acquistano consistenza economica soltanto quando interviene la contrattazione di secondo livello. Fino a quel momento esse esistono come rinvio contrattuale, come possibilità negoziale e previsione programmatica ma non come importo concretamente conoscibile.

La questione assume un peculiare rilievo proprio alla luce delle trasformazioni del sistema contrattuale avviate dall'Accordo interconfederale del 9 marzo 2018. La distinzione tra Tem e Tec presuppone, infatti, una distribuzione delle competenze tra contratto nazionale e contrattazione decentrata. Ne deriva che una parte della retribuzione viene strutturalmente collocata al di fuori del perimetro del contratto collettivo nazionale, con la conseguenza

che la sua concreta consistenza economica dipende dall'effettiva attivazione di ulteriori processi negoziali.

Tale scelta, come noto, risponde all'esigenza di valorizzare la dimensione aziendale e territoriale della regolazione del lavoro, affidando ad essa la disciplina di una pluralità di istituti economici collegati alla produttività, all'organizzazione del lavoro e alle specificità dei singoli contesti produttivi.

Dal punto di vista della tutela salariale, tale assetto sposta una parte significativa della costruzione della retribuzione oltre il contratto collettivo nazionale, differendone anche il momento di formazione. Si tratta peraltro di numerosi istituti dall'importante rilievo economico: dai premi di risultato alle maggiorazioni, dalla reperibilità al *welfare* contrattuale. Il contratto nazionale ne prefigura l'esistenza, ma non sempre ne rende immediatamente conoscibile la consistenza patrimoniale, determinando una retribuzione, per l'appunto, "simpatica".

Il rinvio, peraltro, può assumere portata diversa, potendosi concretizzare anche solo nella predisposizione del contenitore entro il quale tale utilità potrà essere successivamente definita: la previsione contrattuale assume così i caratteri di una promessa di regolazione piuttosto che di una immediata attribuzione patrimoniale.

Il suo contenuto, quindi, dipende da eventi negoziali futuri e incerti ed in questo senso, tanto più una parte della retribuzione viene affidata a meccanismi di determinazione successiva, tanto più è complessa la funzione informativa e protettiva che la nozione di trattamento economico minimo è chiamata a svolgere.

Di conseguenza, dalle voci "invisibili" della retribuzione, si passa a quelle "simpatiche", come, senza pretesa di esaustività, premio di risultato, reperibilità, trasferta, scatti di professionalità/merito e indennità particolari (es. sede disagiata).

Tabella 3 - Comparazione nella determinazione delle voci della retribuzione

Voci "simpatiche"	*C011 Federmeccanica*	*C010 Stellantis*	*C01M Esaarco*	*C049 Conflavoro Art.*	*C051 Federsicurezza*	*C052 Ateca*
Scatti di anzianità	D	C	D	D	D	D
Premio di risultato	C	C	C	C	C	C
Reperibilità	D	R	D	R	D	D
Trasferta	D	R	D	D	D	D
Welfare contrattuale	D	C	D	D	D	D
Indennità particolari (disagio, sede, ecc.)	C	R	C	C	C	C

*** Legenda: D = importo determinato dal Ccnl; C = importo condizionato al verificarsi di specifiche condizioni o risultati; R = rinvio puro della determinazione economica alla contrattazione aziendale o territoriale.

La tabella consente di cogliere con maggiore precisione il fenomeno descritto attraverso la metafora dell'inchiostro simpatico. Le aree di maggiore indeterminatezza non si collocano propriamente ai margini della struttura retributiva, ma investono alcune delle componenti maggiormente idonee a incidere sul trattamento economico concretamente percepito dal lavoratore; con riferimento alle forme di reperibilità, alle trasferte e alle ulteriori indennità collegate alle concrete modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, la determinazione dei relativi importi o delle condizioni di erogazione è soggetta a un rinvio puro alla contrattazione aziendale o territoriale.

Particolarmente interessante è, poi, l'evoluzione degli istituti collegati alla progressione retributiva. La tradizionale logica degli scatti di anzianità tende infatti, in alcuni contratti, a essere sostituita o affiancata da sistemi fondati sulla professionalità, sulle competenze o sul merito. Anche in questi casi la retribuzione viene progressivamente sottratta a meccanismi automatici di maturazione e affidata a procedure valutative o negoziali che ne condizionano il riconoscimento e la quantificazione.

Orbene, premesso che il tema delle indennità meriterebbe un'indagine autonoma e più approfondita, esso emerge già in questa sede come uno dei terreni più interessanti per la comparazione tra contratti collettivi. Le indennità costituiscono infatti un'area particolarmente eterogenea della struttura retributiva, nella quale si intrecciano tecniche di determinazione molto diverse, importi significativamente differenziati e frequenti rinvii alla contrattazione decentrata o a successive determinazioni aziendali. Proprio per tale ragione esse rappresentano un osservatorio privilegiato per cogliere le modalità attraverso cui i diversi sistemi contrattuali costruiscono la retribuzione effettiva del lavoratore e, al tempo stesso, uno dei luoghi nei quali possono manifestarsi con maggiore intensità fenomeni di differenziazione e di competizione tra modelli negoziali.

Nel loro insieme, tali fenomeni mostrano come una quota crescente della retribuzione si collochi in una zona intermedia tra determinazione e indeterminazione. Non si tratta di componenti retributive assenti, né di mere aspettative prive di rilevanza giuridica. Esse esistono all'interno del sistema contrattuale, ma la loro concreta consistenza economica dipende dal verificarsi di ulteriori condizioni o dall'intervento di successive sedi negoziali.

Ne deriva, ancora una volta, che una parte rilevante delle dinamiche di *dumping* contrattuale non si manifesta nei minimi tabellari, ma nelle modalità attraverso cui i diversi contratti disciplinano, condizionano o differiscono la determinazione delle ulteriori componenti della retribuzione.

Il quadro descritto assume contorni ancora più problematici se si considera un'eventualità tutt'altro che rara nel sistema delle relazioni industriali

italiane: la mancata attivazione della contrattazione di secondo livello. In queste ipotesi il rinvio opera come una vera e propria "scatola vuota": il lavoratore conosce l'esistenza della posta retributiva, ma la quantificazione resta indeterminata.

In altri termini, occorre evidenziare che l'ineffettività salariale qui si colora di un ulteriore rischio: quando il rinvio non viene "completato", le componenti retributive demandate alla contrattazione successiva non risultano semplicemente difficili da quantificare; esse rischiano di rimanere prive di concreta attuazione. La scatola, qui, non è soltanto chiusa: può rimanere definitivamente vuota (30).

L'espressione "scatola vuota" non intende negare l'importanza della contrattazione decentrata, né sottovalutare la funzione adattiva che essa svolge nel sistema delle relazioni industriali. Essa vuole piuttosto evidenziare che, dal punto di vista del lavoratore che intenda conoscere la propria retribuzione, il rinvio non fornisce ancora una volta un valore economico determinato e quindi privo di una corrispondente utilità patrimoniale.

Ne deriva un ulteriore elemento di differenziazione tra lavoratori formalmente soggetti al medesimo contratto collettivo nazionale. A parità di inquadramento e di mansioni, la retribuzione effettivamente percepita può dipendere dall'esistenza, dall'intensità e dalla qualità della contrattazione decentrata presente nell'impresa o nel territorio di riferimento.

Sotto questo profilo la metafora dell'inchiostro simpatico rivela una ulteriore sfumatura: non tutte le scritte destinate a comparire diventano effettivamente visibili. Alcune rimangono permanentemente latenti. Analogamente, non tutte le componenti della retribuzione affidate alla contrattazione successiva giungono a trasformarsi in diritti economicamente determinati.

In conclusione, le "scatole vuote" della retribuzione pongono una questione che trascende il tema della tecnica contrattuale. Esse interrogano direttamente il rapporto tra struttura della contrattazione collettiva ed effettività della garanzia costituzionale della giusta retribuzione (art. 36 Cost.).

6. — *Osservazioni conclusive: il Tec tra contrattazione collettiva e legge* — La nozione di *trattamento economico complessivo* torna oggi nell'art. 7 del d.l. n. 62/2026 (convertito con modificazioni dalla l. n. 112/2026), saldandosi per

(30) Vi sarebbe l'elemento perequativo con due importanti limiti: non è previsto in tutti i Ccnl e ha natura omnicomprensiva; pertanto, esso non ha alcuna apprezzabilità ai fini del computo del Tfr, né tantomeno negli altri istituti indiretti e differiti di retribuzione.

un verso alla giusta retribuzione di rango costituzionale (c. 1) e, per altro verso, operando una necessaria selezione tra i Ccnl chiamati a garantire il rispetto del parametro legale («stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro», c. 2).

La disposizione è complessa e sembra convogliare, in una «regola a regime» (31), tutte le linee di sviluppo di una legislazione di tutela del salario, da quella sul socio lavoratore a quella sugli appalti. Ai fini della presente riflessione, tuttavia, rileva da un lato la maggiore attenzione data al valore economico del lavoro più che alla individuazione del contratto cd. *leader*, e, dall'altro, la dimensione definitoria proposta dal legislatore. Inserito in sede di conversione, il c. 4-*bis* prevede infatti che il trattamento economico complessivo sia «costituito da tutte le voci retributive fisse e continuative, dirette, indirette e differite, definite dai contratti collettivi nazionali di lavoro […], comprese le mensilità aggiuntive e le indennità fisse e continuative, nonché dalle prestazioni di welfare contrattuale spettanti alla generalità dei dipendenti e dagli eventuali altri istituti o indennità aventi valore economico, definiti dagli stessi contratti collettivi. Sono in ogni caso escluse le voci retributive discrezionali e variabili attribuite ai singoli lavoratori».

Si tratta di una puntualizzazione che tiene evidentemente conto delle posizioni assunte dalle parti sociali a partire dal Patto della fabbrica e nei rinnovi contrattuali successivi, ma che mantiene inalterato in capo alle stesse il potere di definire il valore dello scambio prestazione/retribuzione. In tale prospettiva, la "promozione" del Tec da regola collettiva a legale – e dunque valida non solo in mancanza di una formale definizione contrattuale, ma anche in maniera trasversale rispetto a tutti i settori produttivi – non scioglie *ex se* il complicato *rebus* delle voci che lo compongono e dei livelli contrattuali chiamati a riempirlo di contenuto.

In altri termini, la palla (ri)torna all'autonomia collettiva, da questo momento tuttavia sollecitata ad una più attenta valutazione e ricomposizione dei diversi istituti.

Può essere allora salutata con discreto ottimismo la sottoscrizione, a decreto adottato ma non ancora vigente nella sua attuale formulazione, del documento "Proposte per un accordo quadro" del 17 giugno 2026 da parte di

(31) Così U. Carabelli, *Il decreto lavoro 1° maggio (2026): salario giusto e salario sufficiente*, in *RGL Giurisprudenza online*, 2026, n. 5, a cui si rinvia per ulteriori osservazioni.

Cgil, Cisl e Uil (32). L'intenzione è quella di ripartire dall'Accordo del 2018 ma fissare con precisione i contenuti del Tec, che dovranno essere recepiti e specificati dai Ccnl. In tal senso, si propone di ampliare innanzitutto il contenuto del Tem, includendovi, oltre ai minimi tabellari, l'indennità di contingenza, gli scatti di anzianità, l'e.d.r. e gli altri elementi economici fissi e continuativi e per l'effetto si intende qualificare il Tec come categoria comprensiva delle mensilità aggiuntive, delle ulteriori indennità, delle maggiorazioni orarie e degli elementi di *welfare* universali, esigibili ed economicamente quantificabili.

Al di là dell'ampliamento dell'una o dell'altra categoria, è nella diversa funzione che il Tec sembra assumere che la Proposta di Accordo va valorizzata. Se nel Patto della fabbrica esso rappresentava essenzialmente la sommatoria delle componenti economiche comuni disciplinate dal contratto collettivo nazionale, nella Proposta di Accordo Quadro il Tec diviene anche il parametro attraverso cui operare la comparazione tra i diversi contratti collettivi. Non è casuale, infatti, che il documento affermi espressamente che le differenze tra contratti debbano essere accertate mediante il confronto delle singole componenti retributive che concorrono alla determinazione del trattamento economico complessivo, secondo un criterio di comparazione dettagliata e non meramente compensativa o fondata sul saldo finale.

In tale prospettiva il Tec può assumere una funzione ricostruttiva: esso diviene la categoria attraverso la quale ricomporre la pluralità degli istituti che concorrono alla formazione della retribuzione effettivamente spettante al lavoratore, imponendo una lettura analitica delle sue singole componenti.

A maggior ragione in questa prospettiva, appare indifferibile una più piena consapevolezza della retribuzione contrattuale, dei suoi elementi costitutivi e delle relazioni tra i livelli.

(32) Disponibile all'indirizzo https://www.cisl.it/wp-content/uploads/2026/06/Proposte-Accordo-Quadro.pdf. Ad esso ha fatto seguito l'accordo "Principi sulla misurazione della rappresentanza datoriale", firmato il 10 luglio 2026 da Confindustria e 13 tra le principali organizzazioni datoriali italiane.

WELFARE AZIENDALE E RETRIBUZIONE FRA ONNICOMPRENSIVITÀ TRIBUTARIA E CORRISPETTIVITÀ LAVORISTICA

di *Gabriella Leone*

SOMMARIO: 1. Delimitazione del campo di indagine. — 2. Il quadro normativo: la prospettiva del diritto tributario. — 2.1. Genesi unilaterale o bilaterale della fattispecie sottratta all'imposizione fiscale: uno sguardo al passato. — 2.2. Legge e contrattazione collettiva fra *favor* per quella decentrata e inclusione di quella nazionale. — 3. Il *welfare* aziendale (o contrattuale) nella prospettiva giuslavoristica: la retribuzione in natura. — 3.1. *Benefit* e contrattazione collettiva nazionale, a partire dall'industria metalmeccanica privata. — 3.2. Il *welfare* contrattuale dal "Patto per la fabbrica" alla legge sul «salario giusto».

1. — *Delimitazione del campo di indagine* — Il *welfare* aziendale è un tema su cui, negli ultimi anni, si registra una crescente attenzione da parte degli addetti ai lavori (1) nell'ambito, innanzitutto, della crisi della tradizionale divisione dei compiti fra lo Stato, chiamato alla predisposizione di un sistema di protezione sociale (anche) dei lavoratori, da un lato, e le parti sociali, la sfera delle cui relazioni è individuabile nella determinazione della remunerazione e nelle condizioni di impiego del lavoro (2), dall'altro. Gli studiosi e gli operatori sono, tuttavia, chiamati ad uno sforzo preliminare tutt'altro che agevole: delimitare il campo di indagine o, se si vuole, definire l'oggetto del proprio ragionamento. Ciò si deve ad una molteplicità di fattori contestuali: l'ambito di operatività della normativa di riferimento, tributaria, innanzitutto, e non solo lavoristica, con diversi presupposti e finalità, e dunque con differenti implicazioni teoriche e pratiche, l'assenza di una definizione fornita dal legislatore e, soprattutto, la proliferazione di nozioni che si fondano su un'ampia e variegata aggettivazione del medesimo sostantivo (3) (*welfare*, appunto). È stato, così, correttamente osservato che «la chiarezza concettuale della nozione di *welfare* aziendale

(1) Nell'ambito dell'ampia bibliografia sul tema lo studio più recente è quello di M. De Falco, *Il* welfare *contrattuale. Forme, funzioni, fattori di successo*, Giappichelli, Torino, 2026.

(2) Cfr. I. Regalia, *La protezione sociale del lavoro come tema delle relazioni industriali*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 2012, 33.

(3) E. Massagli, S. Spattini, *Cosa intendiamo quando parliamo di welfare aziendale?*, in *Boll. Adapt*, 23.1.2017.

(corsivo di chi scrive) è inversamente proporzionale alla sua capacità diffusiva ed evocativa» e che, sotto il profilo giuridico, si tratta di un fenomeno che si presenta «disorganico e a-sistematico, essendo riconducibile a diversi ed eterogenei ambiti normativi» (4).

Lo sforzo, dunque, attende anche chi scrive, e prende le mosse dalla condivisibile definizione proposta da quanti ritengono che il *welfare* aziendale sia l'insieme di *benefit* e servizi «forniti dall'azienda ai propri dipendenti al fine di migliorarne la vita privata e lavorativa» fino a comprendere proposte per il tempo libero, agevolazioni di carattere commerciale e, più recentemente, interventi nella sfera del *work-life balance* (5), ovvero, più sinteticamente, di tutti i vantaggi e le azioni promotrici di benessere sociale che il datore di lavoro eroga, a vario titolo, ai lavoratori (6). Una siffatta impostazione mantiene sullo sfondo l'idea di uno Stato impegnato sul versante della protezione dei propri cittadini sotto forma di assistenza, assicurazione e sicurezza sociale (7); risponde ai bisogni delle persone e accresce le loro *chance* di vita (8). Tiene evidentemente conto del ridimensionamento dei margini di intervento dell'attore pubblico, incentrato sulla garanzia dei bisogni essenziali, ma guarda anche ad un coinvolgimento di soggetti privati, fra cui organizzazioni di rappresentanza e imprese, per la soddisfazione di bisogni socialmente rilevanti e sempre più personalizzati (9). In questa logica, dunque, il *welfare* aziendale appare una *species* del *genus* "secondo *welfare*" (10), espressione con cui si indicano nuove

(4) A. Tursi, *Il «*welfare *aziendale»: profili istituzionali*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 2012, rispettivamente 213 e 218-219.

(5) G. Mallone, *Il secondo* welfare *in Italia: esperienze di* welfare *aziendale a confronto*, in *Working Paper 2WEL*, 2013, 6-7, ma anche F. Maino, *Il welfare aziendale: opportunità di sviluppo e criticità*, in *il Mulino,* 2018, 579 ss.

(6) F. Bacchini, Welfare *aziendale: illazioni (ricostruttive) giuslavoristiche (I. Parte Generale),* in *ADL*, 2017, 641.

(7) È la nota definizione di *welfare state* di M. Ferrera, *Modelli di solidarietà. Politiche e riforme sociali nelle democrazie*, il Mulino, Bologna, 1993, 49. Nonostante questa espressione sia ormai comunemente utilizzata, chi scrive preferisce quella di "Stato sociale", che si ritiene più aderente alla costruzione costituzionale italiana.

(8) M. Ferrera, *Introduzione*, in F. Maino, M. Ferrera, *Secondo rapporto sul secondo* welfare *in Italia,* 2015, www.secondowelfare.it/rapporto-sw, 1.

(9) T. Treu, *Il* welfare *aziendale: problemi, opportunità, strumenti*, in T. Treu (a cura di), Welfare *aziendale 2.0. Nuovo* Welfare, *vantaggi contributivi e fiscali*, Wolters Kluwer, Milano, 2016, 9.

(10) «L'aggettivo "secondo" ha una duplice connotazione: 1) temporale: si tratta di forme che s'innestano sul tronco del "primo" *welfare*, quello edificato dallo Stato nel corso del Novecento, soprattutto durante il Trentennio Glorioso 1945-1975; 2) funzionale: il secondo *welfare* si aggiunge agli schemi del primo, integra le sue lacune, ne stimola la modernizzazione sperimentando nuovi modelli organizzativi, gestionali, finanziari e avventurandosi in sfere di bisogno ancora inesplorate (e in parte inesplorabili) dal pub-

politiche sociali realizzate al di fuori dell'intervento pubblico, che non possono ovviamente sostituirlo, ma implementarne l'azione. Esso segue un modello che taluno ha qualificato come di "*welfare* aziendale puro" (11), sulla base dell'art. 2099, c. 3, c.c. che ammette che il lavoratore possa «essere retribuito in tutto o in parte […] con prestazioni in natura», e della normativa tributaria *ex* artt. 51 e 100 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (d'ora in poi: Tuir). Coinciderebbe, così, con «i contributi, le somme, i servizi, le prestazioni, i beni e i valori in genere, anche sotto forma di erogazioni liberali, di utilità sociale e di benessere, offerti alla generalità dei lavoratori o a categorie di essi che, pur essendo percepiti in relazione al rapporto di lavoro, non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente, l'imponibile previdenziale e l'ammontare degli altri istituti retributivi» (12), ivi incluso l'utilizzo, per tali finalità, dei premi di risultato (cd. *welfare* di produttività) (13).

Pur essendo talvolta ricondotta al *welfare* negoziale (14) non costituirà oggetto di questa indagine la cd. previdenza «contrattuale» (15), innanzitutto nella forma, qui sostitutiva della tutela pubblica (16), dei fondi bilaterali di

blico. Soprattutto, il secondo *welfare* mobilita risorse non pubbliche addizionali, messe a disposizione da una vasta gamma di attori economici e sociali»: così M. Ferrera, *Secondo* welfare*: perché? Una introduzione*, in F. Maino, M. Ferrera, *Primo rapporto sul secondo* welfare *in Italia,* 2013, www.secondowelfare.it/rapporto-sw, 8.

(11) M. Squeglia, *La disciplina del* welfare *aziendale: linee evolutive, sentieri di indagine e prospettive di sviluppo*, in G. Ludovico, M. Squeglia (a cura di), *Il* welfare *aziendale oggi: il dibattito* de iure condendo*,* Giuffrè, Milano, 2019, 48.

(12) F. Bacchini, Welfare *aziendale*, *op. cit.*, 642.

(13) È l'espressione usata da M. Squeglia, *Il* welfare *aziendale è la risposta al bisogno previdenziale e al "*welfare i*ntegrato?",* in *LD*, 2019, 697. Si vd. anche M. Squeglia, A. Tursi, *Manuale della previdenza complementare,* Giappichelli, Torino, 2022, 177.

(14) Sull'uso dell'espressione «welfare privato di matrice negoziale» con riferimento ai fondi bilaterali di solidarietà, si vd. C. Carchio, *Il* welfare *negoziale per la tutela integrativa del reddito*, in V. Bavaro, M.C. Cataudella, A. Lassandari, L. Lazzeroni, M. Tiraboschi, G. Zilio Grandi (a cura di), *La funzione del contratto collettivo. Salari, produttività, mercato del lavoro*, Adapt University Press, Modena, 2023, 3 ss.

(15) Sul punto si vd. M. Squeglia, *La «previdenza contrattuale». Un modello di nuova generazione per la tutela dei bisogni previdenziali socialmente rilevanti*, Giappichelli, Torino, 2014, il quale, riferendosi alla previdenza contrattuale come al complesso di pattuizioni volte, in generale, «nelle maglie lasciate libere dalla legislazione di settore», alla «realizzazione di interventi a tutela dei bisogni previdenziali socialmente rilevanti» (137), ne delinea la differenza rispetto al *welfare* aziendale allorché ricorda che in essa «non è dato rinvenire tipologie di forme retributive non monetarie che restano nell'ambito dell'obbligazione contributiva e contrattuale e, al più, nello specifico ambito assistenziale» (122).

(16) Cfr. A. Di Stasi, *Ammortizzatori sociali e solidarietà* post *industriale*, Giappichelli, Torino, 2013, 116; S. Renga, *Bilateralità e sostegno al reddito tra autonomia e eteronomia*, Cedam, Padova, 2013, 22.

solidarietà, ad avviso di chi scrive del tutto eccentrici rispetto al tema affrontato. Pur essendo caratterizzati dalla presenza della contrattazione collettiva in un intreccio di fonti delineate dal legislatore, la struttura della relativa regolamentazione (17) è infatti obbligatoria per i datori di lavoro (18), come dimostra la presenza del fondo residuale operante laddove le parti sociali non avessero accolto l'invito ad istituire il fondo bilaterale. Quest'ultimo, inoltre, diventa una gestione previdenziale a tutti gli effetti mediante il recepimento operato dal decreto interministeriale, qualificando in tal senso sia la contribuzione, sia la relativa prestazione.

Parzialmente diverso è il discorso sulla previdenza complementare, che costituisce una forma "ulteriore" di tutela volta a garantire più elevati livelli di copertura previdenziale attraverso una scelta, che formalmente è ancora (19) libera e volontaria, da parte del lavoratore. Qui l'iniziativa è totalmente rimessa alla volontà dell'autonomia collettiva, libera di non recepire le indicazioni del legislatore e di non istituire alcuna forma pensionistica complementare, nel qual caso il lavoratore interessato potrà comunque aderire ad un fondo aperto (20), in un modello che è sicuramente ascrivibile a quello che affonda le proprie radici nella progressiva contrazione delle garanzie pubbliche e della speculare dilatazione dell'intervento privato (21). Ulteriore elemento di similitudine rispetto al *welfare* aziendale, come sopra delineato, è il trattamento fiscale favorevole cui sono soggetti i versamenti effettuati al fondo pensione (22), al pari delle prestazioni erogate. L'assimilazione potrebbe essere agevolata dal risalente dibattito circa la natura giuridica del versamento datoriale, in quanto emolumento retributivo con funzione previ-

(17) Il riferimento è all'art. 3, c. 4 ss., l. 28 giugno 2012, n. 92, e agli artt. 26 ss., d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148.

(18) Sia consentito il rinvio a G. Leone, *I fondi bilaterali nella terra di mezzo fra diritto privato e diritto pubblico*, in E. Balletti, D. Garofalo (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2,* Cacucci, Bari, 2016, 277.

(19) Qualche dubbio potrebbe insorgere alla luce delle prove tecniche di "paraobbligatorietà" entrate in vigore dal 1.7.2026: all'atto dell'assunzione il lavoratore è automaticamente iscritto ad un fondo pensione salvo il proprio diritto di ripensamento nei 60 giorni successivi (art. 1, c. 204, l. 30 dicembre 2025, n. 199).

(20) Il fondo "residuale" (dapprima Fondinps, oggi Cometa), nella previdenza complementare, opera solo in caso di cd. conferimento tacito (art. 8, c. 7, lett. *b*, n. 3, d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252).

(21) G. Ludovico, *Il* welfare *aziendale come risposta ai limiti del* welfare *state*, in G. Ludovico, M. Squeglia (a cura di), *op. cit.*, 31.

(22) In tal senso si vd. A. Donini, *Corrispettività e libertà individuale nei piani aziendali di* welfare, in *RDSS*, 2020, 8.

denziale ovvero, secondo la posizione accolta dalla Corte costituzionale (23) e infine dalla giurisprudenza di legittimità, di contributo strutturalmente (24) previdenziale. E, tuttavia, il datore di lavoro è tenuto ad una contribuzione di solidarietà su questo versamento, mentre il lavoratore versa, sulla propria quota, la normale contribuzione previdenziale obbligatoria (25). Nelle sfumature fra l'ambito retributivo e quello previdenziale quest'ultimo appare dunque prevalente, come conferma la previsione normativa che potrebbe aver ingenerato l'equivoco di assimilare, al contrario, la previdenza complementare al *welfare* aziendale. Come si vedrà, infatti, esiste una stretta relazione fra quest'ultimo e i premi di risultato «di ammontare variabile la cui corresponsione sia legata ad incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione» (26), quando erogati in esecuzione di contratti collettivi decentrati "soggettivamente" qualificati *ex* art. 51 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 (27). Sin dal 1997 (28), infatti, si è assistito ad interventi normativi di particolare favore nel trattamento contributivo (29), e successivamente fiscale, da riservare a tali premi nel caso in cui siano destinati, come contribuzione aggiuntiva, appunto, alla previdenza complementare, nell'ambito, oggi, di un modello più generale su cui si avrà modo di tornare. La previdenza complementare, dunque, appare una forma di *welfare* aziendale (30) se osservata dal lato di ulteriori somme ad essa destinate, come accade, appunto, nelle ipotesi di fruizione "sostitutiva" dei premi di risultato (31).

Il punto, in verità, non è tanto cosa sia il *welfare*, ma se le utilità che lo compongono siano retribuzione. L'analisi che segue si concentrerà, pertanto, sul *welfare* aziendale quale fenomeno retributivo agevolato fiscalmente, interrogandosi sul rapporto tra disciplina tributaria e qualificazione giuslavoristica delle relative erogazioni.

---

(23) C. cost. 8.9.1995, n. 421; C. cost. 8.6.2000, n. 178; C. cost. 28.7.2000, n. 393.

(24) C. cost. 8.9.1995, n. 421, ripresa da Cass. 9.3.2015, n. 4684, S.U., al termine di un lungo contrasto giurisprudenziale sul punto.

(25) Si vd. l'art. 6, lett. *f* del d.lgs. 314/1997 e l'art. 16 del d.lgs. n. 252/2005.

(26) Art. 1, c. 182, l. 28 dicembre 2015, n. 208.

(27) C. 187.

(28) Il riferimento è all'art. 2 del d.l. 25 marzo 1997, n. 67, conv. dalla l. 23 maggio 1997, n. 135 (che fissava, a regime, un tetto massimo del 3% della retribuzione contrattuale percepita), successivamente abrogato dall'art. 1, c. 67 della l. 24 dicembre 2007, n. 247, e comunque all'art. 12, l. 30 aprile 1969, n. 153, c. 4, lett. *e)*, come modificato dall'art. 6 del d.lgs. 2 settembre 1997, n. 314.

(29) Si vd. anche la circ. Inps 31 maggio 2023, n. 49.

(30) Così A. Tursi, *Il «welfare aziendale»*, *op. cit.*, 219 ss. e 231.

(31) Si vd. art. 1, c. 184 e 184-*bis*, introdotto dall'art. 1, c. 160, lett. *c*), della l. 11 dicembre 2016, n. 232.

2. — *Il quadro normativo: la prospettiva del diritto tributario* — Come si è già accennato, il marchio di origine della disciplina del *welfare* aziendale è la sua collocazione, quanto alla disciplina positiva, fra il diritto tributario e il diritto del lavoro, che a lungo si è tradotta nella necessità di dialogo fra l'art. 2099, c. 3, c.c., alla luce delle previsioni dell'art. 36 Cost., e la disciplina contenuta nel Tuir, segnatamente nell'art. 51, c. 1. Giova qui sottolineare che l'art. 49 Tuir- che qualifica i redditi di lavoro dipendente come quelli che *derivano* «da rapporti aventi per oggetto la prestazione di lavoro, con qualsiasi qualifica, alle dipendenze e sotto la direzione di altri», rinviando per l'individuazione alla legislazione sul lavoro – è rimasto inalterato nel corso del tempo. Non altrettanto può dirsi, invece, del richiamato art. 51, frutto dell'intento legislativo di ampliare «la nozione di reddito di lavoro dipendente, sganciandolo dalla dimensione corrispettiva per configurarla in senso tendenzialmente onnicomprensivo» sicché «il rapporto di lavoro più che costituire la causa dell'erogazione, ne rappresenta solo un'occasione, più o meno prossima» (32). Si è, infatti, passati dall'art. 48, c. 1, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, che incardinava tale reddito su «tutti i compensi ed emolumenti, comunque denominati, percepiti nel periodo d'imposta *in dipendenza del lavoro prestato*, anche sotto forma di partecipazione agli utili e a titolo di sussidio o liberalità», all'art. 48, c. 1, Tuir che lo individua in «tutti i compensi in denaro o in natura percepiti nel periodo di imposta anche sotto forma di partecipazione agli utili *in dipendenza del rapporto di lavoro,* comprese le somme percepite a titolo di rimborso di spese inerenti alla produzione del reddito e le erogazioni liberali». Da ultimo, l'art. 51, c. 1, a seguito delle modifiche del d.lgs. n. 314/1997, rinvia a «tutte le somme e i valori in genere, a qualunque titolo percepiti nel periodo d'imposta, anche sotto forma di erogazioni liberali *in relazione al rapporto di lavoro*» (corsivi di chi scrive). Si è dunque dilatata l'area dell'assoggettamento ad imposizione (33), ben oltre lo stretto nesso di sinallagmaticità contrattuale, fino a comprendere «tutto ciò che ha una valenza economica e una utilità per il percettore» in qualsiasi modo riconducibile al rapporto di lavoro (34). Sul combinato disposto delle due disposizioni (artt. 49 e 51 Tuir) la giurisprudenza ha, quindi, osservato che «mentre la retribu-

(32) A. Uricchio, *Il reddito dei lavori tra autonomia e dipendenza*, Cacucci, Bari, 2006, rispettivamente 104 e 106.

(33) P. Sandulli, *La retribuzione utile ai fini fiscali e ai fini previdenziali*, in M. Marazza (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione*, in M. Persiani, F. Carinci (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2012, vol. IV, tomo II, 1505, legge la disposizione «nella prospettiva di esasperazione del processo di affrancamento dalla concezione civilistica».

(34) G. Roma, *Le funzioni della retribuzione*, Cacucci, Bari, 1997, 209.

zione è strettamente connessa, in virtù del vincolo sinallagmatico che qualifica il rapporto di lavoro subordinato, con la prestazione lavorativa, il concetto di derivazione dal rapporto di lavoro […] prescinde dal suddetto sinallagma ed individua pertanto non solo tutto quanto può essere concettualmente inquadrato nella nozione di retribuzione ma anche tutti quegli altri introiti del lavoratore subordinato, in denaro o natura, che si legano casualmente con il rapporto di lavoro (e cioè derivano da esso), nel senso che l'esistenza del rapporto di lavoro costituisce il necessario presupposto per la loro percezione da parte del lavoratore subordinato. Costituisce logica conseguenza di quanto fin qui detto che l'ampiezza del concetto di derivazione adottato dal legislatore impone di inserire nella nozione di redditi di lavoro anche gli introiti corrisposti al lavoratore subordinato da soggetti terzi rispetto al rapporto di lavoro sempre che ricorrano i suddetti requisiti» (35). È questo il cd. principio di onnicomprensività (36), che sostanzialmente assorbe ogni erogazione suscettibile di valutazione economica, indipendentemente dalla sua natura remunerativa, e che ammette esclusivamente le specifiche e tassative deroghe (37) al principio della totale tassabilità contenute nei commi successivi (38). Invero, l'allargamento della nozione di lavoro dipendente ha di fatto comportato, progressivamente, quello delle fattispecie escluse (art. 51, c. 2, Tuir) cui la dottrina tributaristica (39) riconduce anche quelle ulteriori ipotesi (40) in cui non sussiste arricchimento per il lavoratore e le erogazioni che il datore di lavoro effettua per il soddisfacimento di un proprio interesse, essendo irrilevante la sussistenza di un beneficio indiretto per il lavoratore. È il caso, ad esempio, del rimborso delle spese sostenute

(35) Cass. 21.3.2006, n. 6238; Cass. 30.9.2021, n. 26512.

(36) Parte della dottrina sottolinea come l'espressione «valori», contenuta oggi nell'art. 51, c. 1, Tuir, irrobustisca la configurazione onnicomprensiva della norma rispetto alla precedente formula «compensi in natura», più aderente a una struttura retributiva di tipo corrispettivo: si vd. A. Uricchio, *Il reddito dei lavori*, *op. cit.*, 143.

(37) Così la circ. ministero delle Finanze 23.12.1997, n. 326, punto 2.

(38) La giurisprudenza di legittimità ha più volte escluso la possibilità di interpretazioni analogiche alla luce della «natura di stretta interpretazione delle norme in materia di agevolazioni tributarie»: cfr., per tutte Cass. 30.9.2021, n. 26510.

(39) M. Leo, *Le imposte sui redditi nel testo unico,* Giuffrè, Milano, 2020, tomo I, 946-947.

(40) Il riferimento è innanzitutto all'art. 51, c. 3, relativo ai cd. *flexible benefit*, e 4, in tema di *fringe benefit*: la distinzione è in M. De Falco, *op. cit.*, 49 ss. Per un'analisi di questi ultimi sul versante lavoristico, come specificazione tipica, per quanto marginale, della retribuzione in natura, è ancora utile la lettura di R. Vianello, *La retribuzione*, in C. Cester (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento,* in F. Carinci (diretto da), *Diritto del lavoro. Commentario,* Utet, Torino, 1998, vol. II, 839 ss.

dal lavoratore per l'adempimento di un preciso obbligo contrattuale, come nel caso della installazione di una linea di telefonia fissa per la reperibilità, comunque utilizzata dal dipendente anche per ragioni personali. Al contrario, l'attribuzione di beni o servizi al dipendente o ai familiari, anche da parte di terzi, sarebbe tassata se disposta per soddisfare un esclusivo bisogno del lavoratore o di altri componenti del nucleo familiare (41). La distinzione assume un rilievo decisivo perché delimita l'ambito entro cui l'attribuzione conserva, per così dire, natura esclusivamente organizzativa e quello in cui assume rilevanza reddituale.

Le ipotesi richiamate dal Tuir accomunano fattispecie molto differenti fra di loro (42), che vanno dai contributi assistenziali e previdenziali versati in ottemperanza a disposizioni di legge, inclusi quelli per l'assistenza sanitaria, sebbene con le limitazioni indicate (art. 51, c. 2, lett. *a*), alle somministrazioni di vitto da parte del datore di lavoro, nonché quelle in mense organizzate direttamente dal datore di lavoro o gestite da terzi (lett. *c*), dalle mance ai *croupiers* nella misura del 25% (lett. *i*) alle quote di retribuzione derivanti dalla facoltà di rinuncia all'accredito contributivo per i periodi successivi al compimento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia anticipata (lett. i-*bis*).

Questo primo blocco di previsioni è accomunato da un dato importante: operano tutte sul piano individuale, mentre un successivo elenco richiede, in maniera crescente dal 2015 in poi, che il "valore" erogato si riferisca alla generalità dei dipendenti, come nel caso dell'assegnazione di azioni (lett. *g*), ovvero, nella maggior parte dei casi, anche a categorie degli stessi. La predetta alternativa contraddistingue, in particolare, le prestazioni di servizi di trasporto collettivo anche se affidate a terzi e ivi compresi gli esercenti servizi pubblici (lett. *d*) e tutta una serie di erogazioni che sono estese ai familiari del dipendente. Ci si riferisce alle somme erogate o rimborsate o alle spese direttamente sostenute «per l'acquisto degli abbonamenti per il trasporto pubblico locale, regionale e interregionale del dipendente» (lett. d-*bis*); alle somme, ai servizi e alle prestazioni erogati per la fruizione «dei servizi di educazione e istruzione anche in età prescolare, compresi i servizi integrativi e di mensa ad essi connessi, nonché per la frequenza di ludoteche e di centri estivi e invernali e per borse di studio a favore dei medesimi familiari» (lett.

(41) A. Uricchio, *Il reddito dei lavori*, *op. cit.*, 144.

(42) Secondo W. Chiaromonte, M. Vallauri, *Trasformazioni dello Stato sociale ed ascesa del welfare aziendale. L'esperienza italiana*, in *Id.* (a cura di), *Modelli ed esperienze di* welfare *aziendale,* Giappichelli, Torino, 2018, 22, si tratta di «*benefit* considerati particolarmente meritevoli di interesse sociale».

f-bis); alle somme e alle prestazioni erogate per la fruizione dei servizi di assistenza ai familiari o non autosufficienti (lett. *f-ter*) e ai contributi e ai premi volti a fronteggiare il rischio di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana o di gravi patologie (lett. *f-quater*) nonché, infine, all'utilizzazione delle opere e dei servizi riconosciuti per specifiche finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto (art. 100, c. 1, richiamato dall'art. 51, c. 2, lett. *f*), con costi sostenuti dal datore di lavoro, su cui si tornerà. Il particolare ambito soggettivo di queste previsioni quale strumento, fra l'altro, di fidelizzazione del personale, sembra collegato con la presunzione, cui esso concorre, di non mascherare trattamenti *ad personam* per i quali è escluso il trattamento fiscale di maggior favore (43). Quanto poi al riferimento alle «categorie» di lavoratori, tale nozione non va intesa solo con riferimento a quelle legali *ex* art. 2095 c.c., ma anche a gruppi omogenei di dipendenti (44) il che ovviamente non esclude, assolto il requisito soggettivo, che al suo interno il singolo possa aspirare ad una "individualizzazione" del trattamento, scegliendo quello più confacente ai propri bisogni, e addirittura che possa decidere di non usufruirne affatto (45).

2.1. — *Genesi unilaterale o bilaterale della fattispecie sottratta all'imposizione fiscale: uno sguardo al passato* — Le deroghe contenute nell'art. 51, c. 2, appaiono molto diverse fra di loro, anche perché inserite da disposizioni differenti, stratificate nel tempo, ma sono accomunate dalla finalità di soddisfare bisogni della persona e del nucleo familiare, pur attraverso strumenti molto eterogenei. La dottrina (46), in un tentativo di razionalizzazione, le ha anche raggruppate sulla base delle diverse finalità, ritenute meritevoli dal legislatore, sottese alle singole erogazioni "detassate", qualificandole come di tipo organizzativo (servizi di trasporto e vitto), socio-assistenziale (istruzione,

(43) M. Leo, *Le imposte sui redditi*, *op. cit.*, 949-950.

(44) Si vd., per tutte, la circ. ministero delle Finanze n. 326/1997, *cit.*, punto 2.2.2. Per R. Zucaro, *La nuova stagione del* welfare *sussidiario. Tra evoluzioni normative e buone prassi*, in G. Zilio Grandi (a cura di), *Stato sociale, lavoro e welfare aziendale ai tempi del Jobs Act*, in *Note di ricerca*, 2017, 29, «questa novella normativa è forse il passaggio più significativo della riforma, in quanto contribuisce all'affermazione del welfare aziendale non come una mera liberalità del datore di lavoro nei confronti dei propri dipendenti, ma quale intervento le cui esternalità positive ricadono su più soggetti».

(45) Si vd. la circ. Agenzia delle Entrate 15.6.2016, n. 28/E, 20.

(46) F. Brenna, R. Munno, *Il* welfare *aziendale: aspetti fiscali*, in T. Treu (a cura di), Welfare *aziendale 2.0.*, *op. cit.*, 177. Analogamente W. Chiaromonte, M.L. Vallauri, *Trasformazioni dello Stato sociale*, *op. cit.*, 38-39, distinguono *benefit* rivolti a sollevare il lavoratore da uno stato di bisogno socialmente rilevante, prestazioni di utilità sociale, modifiche dell'organizzazione del lavoro.

autosufficienza) o incentivante (azioni), mentre una differente lettura, in ambito tributario, ha inteso accomunarle tutte sulla base dell'assenza, in ciascuna ipotesi sopra menzionata, dell'*animus remunerandi* del datore di lavoro (47). Questa dottrina, in particolare, giunge a tale soluzione interrogandosi sulla «sostituibilità fra somme soggette ad ordinaria imposizione e beni, servizi ed utilità esclusi dalla formazione del reddito imponibile», nonché «sulla possibilità di remunerare l'attività lavorativa di un dipendente mediante la corresponsione di beni, servizi ed utilità detassati», che, pur ritenuta non vietata, comporta la disapplicazione della previsione agevolativa (48).

Sebbene, in linea di massima, la dottrina giuslavoristica (49) giunga a conclusioni diametralmente opposte, seguendo questa lettura si spiegherebbe, tuttavia, la necessità di introdurre, per un verso, una specifica previsione (50) sulla possibile fruizione, per scelta del lavoratore, delle somme e dei valori, di cui finora si è detto, anche in sostituzione totale o parziale dei premi di risultato che difficilmente possono essere ricondotti ad una sorta di *animus donandi* del datore, nonché, per altro verso, l'apertura nei confronti della contrattazione collettiva. La disciplina dell'eccezione, in altri termini, sarebbe necessaria per confermare la regola.

Molte delle fattispecie che derogano alla nozione di onnicomprensività tributaria, infatti, fin dalla loro individuazione, vantano una genesi unilaterale, essendo il riflesso di atti predisposti volontariamente dai singoli datori di lavoro (51) secondo un modello risalente nel tempo (52), a partire dal cd. patronato industriale del XIX secolo. Secondo i dizionari dell'epoca (53) il termine *patronato* indica, fra gli altri significati, sia «le proprietà soggette a padrone», derivando dalla parola latina che indica il complesso dei diritti vantati da questi sugli schiavi, sia «la protezione di maggiore a minore, la quale esercitasi sopra una persona o un ordine di persone»: in entrambi i casi

(47) M. Leo, *Le imposte sui redditi*, *op. cit.*, 990 ss.

(48) *Ivi*, 993.

(49) Si vd., per tutti, G. Gabrielli, F. Zaccaro, *Remunerazione*, *welfare aziendale e* human resource management. *Un* framework *per orientare* reward strategy *e politiche retributive*, in I. Alvino, S. Ciucciovino, R. Romei (a cura di), *Il* welfare *aziendale. Una prospettiva giuridica*, il Mulino, Bologna, 2019, 30 ss.

(50) Art. 1, c. 184, l. n. 208/2015.

(51) M. De Falco, *op. cit.*, 27.

(52) Per un'approfondita ricostruzione si vd. P. Battilani, S.A. Conca Messina, V. Marini (a cura di), *Il* welfare *aziendale in Italia fra identità e immagine pubblica dell'impresa. Una prospettiva storica*, il Mulino, Bologna, 2017.

(53) N. Tommaseo, B. Bellini, *Dizionario della lingua italiana*, Utet, Segrate, 1861-1879, vol. III, 841. L'intero Dizionario è consultabile sul sito dell'Accademia della Crusca.

si rinvia ad un'attività imputabile ad un soggetto posto in una posizione sovraordinata, e quindi, calata dall'alto. Nello specifico ci si riferisce alla creazione di fondi aziendali per l'erogazione di trattamenti di vecchiaia, sia frutto della filantropia, o di semplice generosità, del datore di lavoro, in un momento storico in cui il bisogno dei lavoratori è affidato esclusivamente alle società di mutuo soccorso, mosse da una solidarietà orizzontale che affonda le sue radici nella comunanza di situazioni e difficoltà (54), sia legati al perseguimento di interessi aziendali basati su una maggiore coesione con le maestranze (55). L'esperienza del paternalismo aziendale (56) o di fabbrica (57) – su cui non sono mancati giudizi negativi (58) incentrati sulla sua capacità di mettere in crisi la nascente resistenza operaia - allarga, con il tempo, il proprio raggio di azione, giungendo a ricomprendere tutte le iniziative adottate dagli imprenditori, con carattere di volontarietà e di liberalità, per fidelizzare il personale mediante l'offerta di servizi (59).

In verità è risalente, ma meno nota, anche la genesi negoziale di iniziative di *welfare*. Lo sviluppo dell'azione di resistenza, infatti, e il consolidarsi dei concordati di tariffa e dei primi contratti collettivi, rivela che, accanto ad

(54) Sia consentito il rinvio a G. Leone, *Associazionismo dei lavoratori e Stato nella previdenza sociale. Un'analisi storica e funzionale*, Cacucci, Bari, 2024, 22 ss.

(55) E. Martuscelli, *Le società di mutuo soccorso e cooperative*, Le Monnier, Firenze, 1876, 16, dopo aver elencato «esempi chiarissimi di stabilimenti di produzione industriale, ove da lungo tempo viene esercitato l'intelligente patronato» in Italia, ne chiarisce in modo emblematico i punti di forza riconosciuti all'epoca dalla borghesia liberale: «in tutti questi stabilimenti è costante ed in alcuni antichissima una benevolenza di rapporti tra i padroni e gli operai […] spira un'aura tranquilla di vita lieta, operosa e soddisfatta», ma soprattutto il patronato concorre «potentemente a tener vivo nell'operaio quelle virtù, dal costante esercizio delle quali questi può solo legittimamente attendere il miglioramento di sua condizione» ovvero, per un verso, la temperanza e, per altro verso, l'economia e il risparmio.

(56) S. Merli, *Proletariato di fabbrica e capitalismo industriale. Il caso italiano 1880-1900,* La Nuova Italia, Firenze, 1976 (ristampa anastatica), 357 ss. Al paternalismo industriale ottocentesco fa riferimento anche F. Olivelli, *L'inquadramento sistematico del welfare aziendale*, in *RDSS*, 2020, 108.

(57) A. Ciuffetti, *L'azione sociale d'impresa nella storia dell'Italia contemporanea*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 2012, 37 ss.

(58) S. Merli, *Proletariato*, *op. cit.*, 344. Ancora prima, A. Pino-Branca, *Cinquant'anni di economia sociale in Italia*, Laterza, Bari, 1922, 116-117, mette in evidenza entrambi gli aspetti del patronato industriale, ovvero migliorare le condizioni dei lavoratori e al tempo stesso «contrastare, nel nascere, il fenomeno dell'organizzazione operaia che incute timore agli imprenditori».

(59) E. Benedati, *Cento anni di paternalismo aziendale,* in S. Musso (a cura di), *Tra fabbrica e società. Mondi operai nell'Italia del Novecento*, Feltrinelli, Milano, 1999, 65.

aspetti strettamente collegati allo svolgimento del rapporto di lavoro, nel vuoto di qualsivoglia regolamentazione legislativa, le parti contraenti danno vita anche a previsioni che oggi appaiono, appunto, come forme embrionali di *welfare* contrattuale. Il riferimento è, innanzitutto, al contratto concluso il 27 ottobre 1906 fra la Fiom e la ditta Itala, che, accanto a precisi impegni in materia pensionistica da parte di quest'ultima (60), quando la previdenza, libera e volontaria, è ancora solo incoraggiata dallo Stato (61), sancisce anche quello di favorire la costruzione di abitazioni popolari a favore dei propri operai (62), riconoscendo di fatto, in favore degli stessi, utilità suscettibili di valutazione economica in risposta alla difficile condizione che essi vivono (63). Ma occorre ricordare anche il meno noto accordo concluso l'11 luglio 1908 fra la Federazione vetraria italiana e la Società Anonima Cristallerie e Vetrerie Riunite (64), l'allora *trust* del settore su scala nazionale, comprendente 18 fabbriche e ben 40.000 operai, accettato, però, anche dalle fabbriche minori che non ne fanno parte: si tratta, in questo secondo caso, del primo contratto collettivo nazionale, valido per tutti gli operai di un settore produttivo (65), che sancisce l'obbligo per la Società, a proprie spese, di iscrivere tutto il personale stabile, con più di 21 anni di età, alla Cassa nazionale di previdenza (66). Sembra difficile, a parere di chi scrive, non riconoscere come, sin dall'inizio della sua affermazione, la contrattazione collettiva

(60) Il personale con meno di 40 anni, infatti, è iscritto, al momento della conferma del rapporto di lavoro, con una parte di contribuzione «a cura e a carico della Ditta», che sosterrà «a sue spese il pagamento continuativo di dette quote», alla Cassa mutua cooperativa per le pensioni con sede in Torino (art. 12). I lavoratori di età superiore ai 40 anni, invece, sono iscritti, sempre a cura e a spese dell'Itala, alla Cassa nazionale di previdenza.

(61) Il riferimento è alla nascita della Cassa nazionale di previdenza per la vecchiaia e l'invalidità degli operai ad opera della l. 17 luglio 1898, n. 350.

(62) Art. 9 dell'accordo Itala-Fiom.

(63) G. Casalini, *Un contratto collettivo di lavoro ed il suo significato*, in *Critica Sociale,* 1907, 25, osserva che «l'industria non sta, di fronte all'operaio, nell'atteggiamento del vampiro che ne succhia il sangue migliore e lo butta quando è esausto, ma partecipa ad assicurare il riposo della vecchiaia e non rifiuta la sua cooperazione per la risoluzione dei problemi sociali che affannano […] la classe lavoratrice».

(64) Il testo dell'accordo è pubblicato sull'organo ufficiale della Federazione vetraria italiana *Il Vetro Bianco,* 1908, n. 28.

(65) Lo ricorda A. Pepe, *Classe operaia e sindacato. Storia e problemi (1890-1948)*, Bulzoni, Roma, 1982, 304, il quale menziona anche il contratto dei muratori di Torino del 30 agosto 1907, concluso dopo una prolungata azione di lotta, di cui l'A. ricorda, fra le altre, la clausola relativa all'applicazione «delle disposizioni della legge sugli infortuni» (302).

(66) Art. 20.

abbia ampliato la relazione di scambio generata dal contratto di lavoro, sancendo obblighi ulteriori in capo al datore.

Anche durante il periodo fascista, pur nella differente logica della solidarietà fra datori di lavoro e lavoratori, intesa come assenza di conflitto propugnata dalla Carta del lavoro, le iniziative di «*welfare work*», volte a «migliorare le condizione dei dipendenti e delle loro famiglie, così nelle ore di lavoro, come in quelle di riposo» (67), sono valorizzate, fino al diretto intervento del Governo. Esso crea molteplici organismi – come l'Opera nazionale del dopolavoro – per la promozione di svariate attività, riassumibili, oggi, sotto l'ampia definizione di servizi sociali alla persona (68) e all'epoca ricondotte a quella «funzione sociale dello Stato» (69) volta (anche) al consolidamento di un'opinione pubblica favorevole al regime (70). Il rafforzamento di queste esperienze mostra la sua utilità durante la guerra, quando la miseria diventa il comune denominatore di tutte le classi sociali e il variegato mondo delle provvidenze di fabbrica è essenziale per la sopravvivenza quotidiana delle famiglie operaie, attraversando anche la successiva fase repubblicana di riorganizzazione produttiva del Paese.

Ecco, allora, che già nel 1959 una specifica inchiesta parlamentare rivela l'approccio "polifunzionale" (71) del *welfare* aziendale sottolineando come le «provvidenze sussidiarie ed integrative» possano «avere attinenze sia con la disciplina del rapporto di lavoro sia con la disciplina della tutela e sicurezza del lavoro, sia con la disciplina della previdenza sociale, sia con il soddisfacimento di bisogni fisiopsicologici del lavoratore e dei suoi familiari» (72). Il punto centrale dell'inchiesta, per quanto qui interessa, è tuttavia un altro,

(67) Richiama l'espressione usata nel testo, riprendendo le parole apparse nel 1923 sulla pubblicazione illustrata *Il Dopolavoro*, E. Benedati, *Cent'anni*, *op. cit.*, 69.

(68) Così F. Girotti, Welfare state. *Storia, modelli e critica*, Carocci, Roma, 1998, 197.

(69) Vd. A. Lo Monaco Aprile, *La legislazione assistenziale nel diritto fascista*, Anonima Romana Ed., Roma, 1928, 5.

(70) Cfr. L. Gaeta, A. Viscomi, *L'Italia e lo Stato sociale*, in G.A. Ritter, *Storia dello Stato sociale,* Laterza, Bari-Roma, 2011, 245-246.

(71) Per le varie funzioni del *welfare* aziendale si vd. W. Chiaromonte, M.L. Vallauri, *Trasformazioni dello Stato sociale*, *op. cit.*, 34 ss.

(72) *Rapporti umani e provvidenze sussidiarie e integrative*, in *Relazioni della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia*, 1959, vol. XIV, 224. Essa evidenzia, inoltre, come dette prestazioni possano essere «una manifestazione […] di solidarietà sociale che può spingersi fino al punto da fare assumere all'impresa funzioni che la coscienza sociale ritiene pubbliche, in surrogazione dell'ente pubblico che non sia in grado di provvedere per qualsivoglia ragione», ovvero essere dirette «al fine di aumentare la produttività del lavoro», imponendo di verificare, in tal caso, che esse «non depauperino il lavoratore» (225).

ovvero che «molte iniziative che attualmente vengono generalmente classificate come provvidenze sussidiarie ed integrative […] hanno origine e traggono alimento dal movimento associazionistico dei lavoratori in primo luogo, e solo marginalmente da appoggi esterni. Altre, come gli asili nido costituiti in assenza di obblighi di legge, spacci e mense, premi o gratifiche *una tantum* ecc., costituiscono spesso materia della più recente negoziazione contrattuale ai vari livelli. Quindi, esse tendono a presentarsi come una aliquota diversamente corrisposta della remunerazione globale del lavoratore, derivante da contribuzioni imprenditoriali negoziate e contrattualmente stabilite, integrate talvolta – ma in sempre minore misura – dalla mutua solidarietà di tutti i lavoratori dell'azienda. L'istituzione su vasta scala, specie nelle aziende facenti capo a gruppi imprenditoriali più solidi, di servizi aziendali per l'erogazione di particolari «liberalità» (73) […] ha spinto le rappresentanze aziendali e di categoria dei lavoratori a porre in termini rivendicativi, ossia a formare oggetto di negoziazione sindacale queste stesse liberalità, sia per la considerazione dei margini esistenti per elevare anche per queste vie il valore retributivo dei lavoratori, sia per altre preoccupazioni inerenti alla forza contrattuale del sindacato» (74).

2.2. — *Legge e contrattazione collettiva fra* favor *per quella decentrata e inclusione di quella nazionale* — Ciò detto, la legislazione tributaria ha consolidato l'esplicito riferimento alla contrattazione collettiva solo a partire dal 2015, allorché è ripetutamente intervenuta sul tema aggiungendo ulteriori ipotesi di rinvio al contratto collettivo o accordo o regolamento aziendale a quelle originariamente previste fin dall'entrata in vigore del Tuir (75). La l. n. 208/2015 segna il momento di sistematizzazione del *welfare* aziendale quale istituto fiscalmente incentivato: si tratta di un intervento che estende l'area delle voci che non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente, ma che non può guidare la mano dell'interprete giuslavorista, chiamato, al contrario, a interrogarsi comunque sulla loro natura retributiva.

Accogliendo le esortazioni contenute nell'ultimo punto dell'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, il legislatore introduce la tassazione agevolata, in deroga al principio di onnicomprensività, con un'aliquota sostitu-

(73) Si pensi, ad esempio, all'istituzione di borse di studio; alle provvidenze per gli anziani; ai premi di fedeltà; ai premi di merito; alla colonia e al soggiorno di vacanza; alle polizze di assicurazione *extra* lavoro e alle altre provvidenze per particolari categorie di dipendenti.

(74) *Rapporti umani*, *op. cit.*, 226.

(75) Art. 48, c. 2, lett. *a)* e *b)* della versione originaria del Tuir.

tiva che adesso è del 1%, per i premi di risultato – come sopra individuati – di importo fino a 5.000 euro lordi (76) (art. 1, c. 182), e comunque nell'ambito di una soglia di reddito di lavoro dipendente, relativa all'anno precedente, non superiore a 80.000 euro (c. 186), agendo in due direzioni.

La prima esclude dalla formazione del reddito il premio di risultato spettante al lavoratore e da questi fruito, come già accennato, sotto forma delle somme e dei valori indicati nell'art. 51, c. 2, Tuir, con analoga previsione riguardante la destinazione di detti premi al finanziamento della previdenza complementare o dell'assistenza sanitaria o alla "conversione" in azioni (c. 184-*bis*). Condizione perché ciò accada è, tuttavia, che «le somme e i valori […] devono essere erogati in esecuzione dei contratti aziendali o territoriali» di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015 (77). Ferma restando la palese esclusione di eventuali disposizioni pattuite a livello individuale o contenute nel contratto nazionale, la norma incide relativamente sul piano dei premi di risultato (78), giacché gli stessi sono affidati fin dal 1993 (79) alla competenza della contrattazione aziendale. Qualche differenza, tuttavia, c'è: da un lato, qui è una previsione eteronoma ad affidare genericamente al secondo livello di contrattazione, aziendale o territoriale, la medesima funzione, con una *ratio* evidentemente promozionale della stessa (80) che tiene conto della situazione delle piccole e piccolissime imprese prive di una negoziazione aziendale, ma, soprattutto, dall'altro lato, il d.i. 25 marzo 2016 indica rigidamente i requisiti che detti contratti devono possedere per godere delle agevolazioni fiscali. Rispetto, invece, ai *benefit* sostitutivi (le somme e i valori richiamati) – cui si aggiungono, come accennato, i contributi alla previdenza

(76) L'aliquota sostitutiva e il limite di importo sono stati così modificati, per il biennio 2026-2027, dall'art. 1, c. 9, l. 30 dicembre 2025, n. 199.

(77) L'art. 51, d.lgs. n. 81/2015 si riferisce ai «contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria».

(78) Secondo l'interpretazione dell'Agenzia dell'Entrate la disposizione riguarderebbe sia i premi di risultato sia i *benefit* sostituiti: si vd. circ. 15 giugno 2016, n. 28/E, 13 ss.

(79) Il riferimento è al Protocollo sulla politica dei redditi del 23 luglio 1993 e, successivamente, all'accordo interconfederale del 28 giugno 2011.

(80) «Il terreno delle politiche di welfare contrattuale diviene luogo di sperimentazione di soluzioni applicative di un "rivisitato" secondo livello di contrattazione a misura del sito produttivo, od in prospettiva maggiormente innovativa, della filiera produttiva, come modelli di aggregazione delle imprese di piccole e medie dimensioni»: così F. Santini, *Profili di regolamentazione collettiva del* welfare *aziendale*, in *ADL*, 2018, 1492.

complementare e all'assistenza sanitaria (81) –, si tratta di una opportuna precisazione che aggiunge alla genesi unilaterale degli stessi la possibilità che essi nascano all'interno, appunto, della contrattazione di secondo livello, mediante quello che si ritiene essere «un evidente sostegno normativo» alla sua diffusione orizzontale (82).

La seconda direzione seguita dal legislatore riguarda invece direttamente le previsioni contenute nell'art. 51, c. 2, Tuir. Nell'aggiungere, infatti, alcune delle deroghe (83) su cui ci si è già soffermati, il legislatore stabilisce che l'utilizzazione delle opere e dei servizi riconosciuti per le specifiche finalità di cui all'art. 100, c. 1, può avvenire volontariamente «o in conformità a disposizioni di contratto o di accordo o di regolamento aziendale»: nel primo caso le spese sono deducibili dal datore di lavoro solo parzialmente, mentre nel secondo lo sono integralmente ai sensi dell'art. 95 Tuir (84). La norma è stata poi oggetto di successiva interpretazione autentica *ex* art. 1, c. 162, l. 11 dicembre 2016, n. 232, in base alla quale la previsione indicata si applica «anche alle opere e servizi riconosciuti […] in conformità a disposizioni di contratto collettivo nazionale di lavoro, di accordo interconfederale o di contratto collettivo territoriale», ovvero di qualsiasi livello (85).

Se sul piano formale la normativa giustifica oggi che il *welfare* aziendale sia correttamente definibile anche come contrattuale o negoziale, sono tuttavia necessarie due precisazioni. La prima è che l'inclusione del contratto nazionale era stata anticipata dal documento unitario sottoscritto da Cgil, Cisl e Uil nel gennaio 2016 (86), nel quale il *welfare* contrattuale viene esplici-

(81) Su questo si vd. la circolare dell'Agenzia dell'Entrate del 29 marzo 2018, n. 5/E, 16 ss.

(82) B. Caruso, *«*The Bright Side of the Moon*»: politiche del lavoro personalizzate e promozione del* welfare *occupazionale*, in *RIDL*, 2016, I, 200.

(83) Per V. Filì, *Il ruolo del welfare privato nel sistema di sicurezza sociale*, in *RDSS*, 2022, 610, «l'ampiezza delle locuzioni impiegate dal legislatore fiscale è tale da assumere le fattezze di un contenitore decisamente capiente, in modo tale da potersi adattare con flessibilità alle soluzioni più innovative messe in campo dalla contrattazione collettiva».

(84) Si vd. circ. n. 28/E/2016, 21.

(85) Per un'analisi dell'impatto della disposizione vd. D. Comandè, *Misure di welfare e contrattazione collettiva di categoria*, in I. Alvino, S. Ciucciovino, R. Romei (a cura di), *op. cit.*, 215 ss.

(86) Ancora prima l'accordo interconfederale del 21 novembre 2012, non sottoscritto da Cgil, ha previsto che, per favorire la competitività e la crescita delle retribuzioni, il contratto nazionale possa prevedere che una quota degli aumenti economici derivanti dai rinnovi contrattuali sia destinata alla pattuizione di elementi retributivi collegati alla produttività e redditività definiti dalla contrattazione di secondo livello al fine di beneficiare delle misure di detassazione e decontribuzione.

tamente indicato fra gli assi portanti di tutti i livelli di contrattazione (87), mentre la strategica valenza di quello territoriale è riaffermata nella stagione degli accordi interconfederali dello stesso anno, come nel caso di quelli sottoscritti dai sindacati confederali e Confindustria (88), con l'allegato modello di accordo quadro territoriale, e Confcommercio (89). La seconda attiene, invece, al richiamo al «regolamento aziendale»: nonostante gli sforzi interpretativi di parte della dottrina (90), quest'ultimo è e resta, infatti, un atto unilaterale, al massimo evocativo di un processo di coinvolgimento di diverse funzioni aziendali, pur potendo nella prassi divenire lo strumento attuativo, in sede aziendale, di quanto concordato a livello territoriale (91), così come d'altronde sembra sottolineare, in termini più generali, l'Agenzia delle Entrate (92).

Si tratta di due direzioni molto diverse fra loro, dunque, proprio per la scelta compiuta dal legislatore che, nel primo caso, affida alla contrattazione decentrata i margini di produttività che però solo talune realtà posseggono e che, nel secondo, realizza una sorta di *welfare* di settore che secondo alcuni (93) potrebbe rimediare ai rischi di frattura sociale che quello aziendale rischia di provocare proprio a causa del suo più limitato ambito di operatività (94). Entrambe, tuttavia, denotano un evidente intento promozionale rispetto all'autonomia collettiva che non avrebbe potuto accedere altrimenti ai vantaggi fiscali offerti dalla legge e che tuttavia non è la via obbligata al *welfare*, permanendo nella legge il riferimento all'iniziativa unilaterale del datore

(87) Ci si riferisce al documento *Un moderno sistema di relazioni industriali. Per un modello di sviluppo fondato sull'innovazione* del 14 gennaio 2016 in cui si sottolineano le potenzialità del *welfare* contrattuale e la necessità di puntare sullo sviluppo esteso di una contrattazione «piuttosto che assecondare la diffusione di forme unilaterali promosse dalle imprese».

(88) Accordo del 14 luglio 2016.

(89) Accordo del 24 novembre 2016.

(90) F. Bacchini, Welfare *aziendale: illazioni (ricostruttive) giuslavoristiche (II. Parte Speciale*), in *ADL*, 2017, 1012.

(91) È il caso, ad esempio, dell'accordo fra Confcommercio Imprese per l'Italia – Ascom Padova e le relative federazioni di Cgil, Cisl e Uil del 3.2.2026, che prevede l'approvazione dei regolamenti aziendali da parte di una commissione paritetica.

(92) La circ. n. 28/E/2016, 21, infatti, si riferisce al «regolamento che configuri l'adempimento di un obbligo negoziale».

(93) B. Caruso, *Recenti sviluppi normativi e contrattuali del welfare aziendale. Nuove strategie di gestione del lavoro o neo consumismo?*, in *RIDL*, 2018, I, 387.

(94) M. Castro, *Il* welfare *aziendale: ragioni e prospettive di una strategia*, in T. Treu (a cura di), Welfare *aziendale 2.0.*, *op. cit.*, 121, sottolinea come si considerino le relazioni industriali «vettore indispensabile di continuità temporale, equilibrio sociale e garanzia equitativa rispetto ai modelli attivati».

di lavoro (95). Tale intento si incrocia, soprattutto sul piano nazionale, con il rischio che vi sia un ridotto aumento dei livelli retributivi attesi, sicché «la scelta di devolvere le risorse disponibili o una parte di esse all'implementazione di piani di welfare per integrare, o in parte sostituire, gli incrementi retributivi può essere funzionale a permettere al lavoratore di trarre un'utilità finale maggiore di quella che riceverebbe percependo il solo incremento retributivo» (96).

Pur nella bontà complessiva degli interventi così realizzati e dei risultati, anche indirettamente, perseguiti, non appare però condivisibile l'entusiasmo di quanti (97) hanno intravisto in essi modelli di relazioni industriali che rinvierebbero a un sistema di partecipazione alla *governance* aziendale. Nelle norme esaminate, infatti, il coinvolgimento dei lavoratori si attesta, più che sul piano della gestione dell'impresa, su quello degli effetti che essa produce, traducendosi di fatto in vantaggi economicamente valutabili per i lavoratori (98). Ma, più in generale, esse non denotano alcuna coincidenza di interessi fra le parti stipulanti, quanto, piuttosto, una convergenza di obiettivi comuni, che ben può essere assolta dalla contrattazione collettiva senza scomodare l'ingombrante istituto della partecipazione. La conclusione non cambia, ad avviso di chi scrive, dopo l'entrata in vigore della l. 15 maggio 2025, n. 76 che traduce la partecipazione economica e finanziaria dei lavoratori nella distribuzione di utili (art. 5) e (anche) nell'attribuzione di azioni (art. 6), sostanzialmente ricalcando, in entrambi i casi, lo schema della l. n. 208/2015. Esso, infatti, non pare innovato dalla previsione, attinente alla partecipazione organizzativa, della possibile istituzione, nell'organigramma aziendale, «in esito a contratti collettivi aziendali», di referenti, fra gli altri, dei piani di *welfare* e delle politiche retributive (art. 8, c. 1). E non cambia perché appare qui sbiadita, se non offuscata, qualsivoglia dimensione collettiva della parte-

(95) Se il *welfare* occupazionale è ciò che si caratterizza per la connessione genetica e funzionale con il rapporto di lavoro, in dottrina si distingue, infatti, quello occupazionale-contrattuale e quello occupazionale-unilaterale: vd. A. Viscomi, *Tra azienda e territorio: pratiche negoziali e costruzione del welfare*, in *LD*, 2024, 494.

(96) I. Alvino, *Le nuove fonti di disciplina del welfare aziendale: dalla erogazione unilaterale al welfare negoziale - Il sostegno alla contrattazione di secondo livello*, in I. Alvino, S. Ciucciovino, R. Romei (a cura di), *op. cit.*, 119 ss.

(97) G. Giannì, *L'inaspettata attualità del welfare aziendale*, in *MGL*, 2016, 280. Critico con tale impostazione anche A. Perulli, *La contrattazione collettiva aziendale e il welfare aziendale: caratteristiche e limiti di un modello troppo enfatizzato*, in G. Zilio Grandi (a cura di), *Stato sociale, lavoro e welfare aziendale*, *op. cit.*, 24.

(98) La soluzione appare dunque riconducibile alla funzione, essa sì partecipativa, della retribuzione, come sostenuto da G. Roma, *Le funzioni*, *op. cit.*, 213 ss.

cipazione (99), pure evocata dall'art. 46 Cost., cui la suddetta legge vorrebbe dare attuazione. L'autonomia collettiva assume dunque una funzione regolativa e redistributiva, ma non per questo diviene uno strumento di partecipazione all'esercizio del potere imprenditoriale.

3. — *Il* welfare *aziendale (o contrattuale) nella prospettiva giuslavoristica: la retribuzione in natura* — Se sul versante tributario il tenore letterale della norma e la *ratio legis* sono orientate al principio di onnicomprensività del reddito di lavoro dipendente, con eccezioni tassativamente elencate, su quello giuslavoristico, come accennato, di fronte a più nozioni di retribuzione e alle diverse funzioni assegnatele dalla dottrina, il medesimo principio soffre di moltissime complicazioni, a partire dal suo insistere sia sul profilo della retribuzione-parametro, volto ad identificare gli emolumenti che concorrono alla formazione di determinate voci, come per esempio il Tfr, sia su quello della retribuzione-corrispettivo, volto a conferire natura retributiva ai vari emolumenti (100). Se, dunque, ragionare di *welfare* aziendale significa, sul piano tributario, occuparsi delle deroghe all'operatività di tale principio, su quello lavoristico l'operazione sembra diametralmente opposta: comprendere se i *benefit* che lo compongono abbiano o meno natura retributiva, proprio alla luce dell'omologo principio. Ed è proprio la diversità delle funzioni assolte dalla nozione di retribuzione nei due sistemi che impedisce qualsiasi automatica trasposizione della disciplina tributaria.

Una delle poche norme finora utilizzabili dai giuslavoristi è stato l'art. 2099, c. 3, c.c. che stabilisce che il lavoratore può essere retribuito in tutto o in parte anche con prestazioni in natura. Si tratta di una norma che deve evidentemente essere oggi letta alla luce dei parametri della proporzionalità e della sufficienza indicati nell'art. 36 Cost., sicché vi è da ritenere operante il suo utilizzo solo in forma parziale, come peraltro stabilito dall'art. 4, c. 2, della conv. Oil 1° luglio 1949, n. 95 sulla protezione del salario, ratificata dall'Italia (101).

Ad eccezione delle ipotesi in cui la retribuzione in natura è strettamente connaturata al tipo di rapporto di lavoro, come nel caso del portierato (102)

(99) Così L. Zoppoli, *Partecipazione dei lavoratori e democrazia economica nel quadro dei principi costituzionali*, in *W.P. Csdle «Massimo D'Antona».IT*, 2026, 14.

(100) La distinzione è di M. Corti, *Onnicomprensività della retribuzione e istituti retributivi indiretti a trent'anni dall'intervento delle sezioni unite*, in *Jus*, 2010, 277-278, ma ancora prima vd. L. Zoppoli, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1991, 190-191.

(101) Art. 1, n. 25, l. 2 agosto 1952, n. 1305.

(102) La l. 4 febbraio 1958, n. 23 fa riferimento «ai valori convenzionali degli ele-

o del lavoro domestico (103), essa ha di fatto coinciso con i *fringe benefit*, intesi come beni e servizi di norma considerati eccedenti la "normale" retribuzione, in una duplice accezione: individuali, quando riconosciuti in favore di lavoratori ritenuti rilevanti per l'impresa, di solito inquadrati nei livelli apicali, e collettivi, rivolti alla generalità dei lavoratori o a loro categorie, per richiamare il lessico del legislatore tributario. Alla luce delle diverse caratteristiche che essi presentano, si è discusso della loro effettiva natura retributiva (104), affermata in presenza di alcuni requisiti, a cominciare dalla loro attribuzione in dipendenza del rapporto di lavoro, senza che prevalgano altri contratti, accertata da parte della dottrina (105) verificando se il beneficio genera un costo per il datore di lavoro. In secondo luogo, le erogazioni devono soddisfare almeno parzialmente un interesse del lavoratore, in netta antitesi con quanto affermato dalla dottrina tributarista sulla centralità dell'adempimento all'obbligo contrattuale (vd. *supra*) e, infine, il lavoratore non deve godere di alcuna discrezionalità nel beneficio (106).

Posto, dunque, che la retribuzione in natura può in generale coincidere con l'erogazione di beni o servizi da parte del datore di lavoro, il problema diventa stabilire se le utilità che compongono il *welfare* aziendale possano essere qualificate come vere e proprie componenti della retribuzione ovvero se restino prestazioni soltanto collegate al rapporto di lavoro, tenendo conto che, in questo caso, dei tre requisiti ora richiamati mancherebbe con certezza l'ultimo. Pare a chi scrive evidente, infatti, che vi sia un collegamento causale con il rapporto di lavoro, in particolare quando le erogazioni siano sostitutive di aumenti retributivi o dei premi di risultato, e che sia certamente soddisfatto un interesse (anche) del lavoratore nell'ottenerle, sussistente anche quando esse si traducono in attività a favore dei componenti del nucleo familiare, sollevando il prestatore da incombenze economiche e/o organizzative come quelle relative ai figli o a familiari non autosufficienti.

---

menti concessi in natura (alloggio, luce, riscaldamento, ecc.)». Si riferisce all'alloggio anche il Ccnl per i dipendenti dei proprietari dei fabbricati, il cui ultimo rinnovo è del 30 ottobre 2025.

(103) La l. 2 aprile 1958, n. 339 richiama espressamente la retribuzione in natura (art.1) che successivamente "traduce" nell'eventuale impegno del vitto e dell'alloggio (art. 6). In senso analogo vd. anche l'art. 36 del Ccnl colf e badanti sottoscritto il 28 ottobre 2025.

(104) Si vd. A. Topo, *Le forme della retribuzione*, in E. Gragnoli, S. Palladini (a cura di), *La retribuzione,* Utet, Torino, 2012, 74 ss.

(105) M. Corti, *La retribuzione in natura: in particolare i* fringe benefits, in E. Gragnoli, M. Corti, *La retribuzione*, in M. Marazza (a cura di), *Contratto di lavoro*, *op. cit.*, 1479, nt. 469.

(106) *Ivi*, 1480.

Sembra dunque possibile richiamare la nozione in senso corrispettivo o strutturale di retribuzione (107), descrittiva dei compensi che trovano titolo (e causa) nel rapporto di lavoro, entrando a far parte della struttura obbligatoria dello stesso: presenta natura retributiva qualsiasi erogazione che trovi titolo nel contratto di lavoro, secondo la lettura della cd. inerenza causale (108), poiché legata non alla effettiva attività di lavoro (109), essendo in taluni casi irrilevante l'esecuzione della prestazione, ma all'attività del lavoratore. Si tratta di una impostazione scissa dalla «regola dell'equivalenza scambista», ma non dalla corrispettività enunciata dall'art. 36 Cost. e che si sviluppa nella consapevolezza che «in un'economia di mercato il lavoro è pagato dal lavoro, e tutto quanto compensa il lavoro subordinato, costituendo un costo per l'impresa, non può non riflettere […] una «proporzionalità» con il «valore» economico complessivo che il rapporto di lavoro arreca al datore di lavoro» (110). Come affermato da una risalente giurisprudenza, infatti, il concetto di retribuzione introdotto dall'art. 36 Cost. «impedisce ogni relazione puramente matematica e contabile tra retribuzione e prestazione lavorativa e comprende tutto quanto soddisfa non soltanto l'essenza qualitativa e quantitativa dell'attività lavorativa, ma anche gli ulteriori bisogni, sociali e familiari, del lavoratore, quale elemento stabile inserito nell'impresa» (111). Tutto ciò che il lavoratore ricava dalla sua prestazione è, dunque, retribuzione (112), e il valore corrispettivo del lavoro può includere compensi diversi per funzione e per modalità di corresponsione, come, appunto, accade nel caso delle erogazioni del *welfare* aziendale (113) sia quando

(107) M. D'Antona, *Le nozioni giuridiche della retribuzione*, in *Opere*, Giuffrè, Milano, 2000, vol. III, tomo III, 994.

(108) M. Corti, *La retribuzione*, *op. cit.*, 1413.

(109) Per L. Zoppoli, *La corrispettività*, *op. cit.*, 305 ss., la sospensione del rapporto di lavoro è una delle aree in cui l'obbligazione retributiva si presenta fortemente caratterizzata da istanze sociali.

(110) M. D'Antona, *Le nozioni giuridiche*, *op. cit.*, 995. Per L. Zoppoli, *La corrispettività*, *op. cit.*, 346, «ciò che caratterizza la retribuzione come obbligazione corrispettiva non è tanto il fatto di andare a compensare un lavoro già *eseguito*, bensì di essere strettamente connessa con l'utilità che, anche in base al solo contratto, la prestazione deve arrecare al datore di lavoro».

(111) Cass. 2.12.1982, n. 6555.

(112) Cass. 13.2.1984, n. 1069, S.U., per la quale «la retribuzione consiste in tutto quanto il lavoratore riceva dal datore di lavoro non solo in cambio della sua prestazione di lavoro, ma anche a causa della sua soggezione personale nel rapporto».

(113) Analogamente si vd. M. Forlivesi, Welfare *contrattuale e retribuzione: interazioni e limiti di una disciplina frammentata*, in *LD*, 2020, 244 ss., il quale si sofferma in particolare sulla relazione fra *welfare* aziendale e sufficienza della retribuzione.

sostituisce i premi di risultato, come si è visto, sia quando "assorbe", invece, eventuali aumenti retributivi attesi dal contratto collettivo nazionale.

3.1. — Benefit *e contrattazione collettiva nazionale, a partire dall'industria metalmeccanica privata* — Un passaggio decisivo, in questa prospettiva, è rappresentato dalla coincidenza temporale fra l'adozione della citata norma di interpretazione autentica e il negoziato per il rinnovo del Ccnl per l'industria metalmeccanica privata del 2016 (114) in cui si stabilisce che tutte le aziende del settore prevedano piani di *flexible benefit* in favore dei propri dipendenti per una somma progressivamente più elevata (115). L'accordo è particolarmente rilevante, trattandosi della prima previsione nazionale in tal senso ma anche per la scelta delle parti contraenti, quasi in risposta ai problemi qualificatori finora evocati, di collocare proprio nella sezione intitolata alla retribuzione e ad altri istituti economici (116), una serie di misure sinteticamente denominate "*welfare*" (art. 17). In sostanza, la somma di denaro a ciò annualmente destinata, che può anche essere devoluta alla previdenza complementare o all'assistenza sanitaria integrativa, può essere impiegata dal dipendente scegliendo fra una serie di beni e servizi, finalizzata a migliorare la qualità

(114) L'accordo è stato firmato il 26.11.2016.

(115) Il Ccnl in esame prevedeva dapprima 100 euro annui e poi 200. La clausola è stata confermata integralmente nel rinnovo del 2021, su cui si vd. V. Bavaro, *Commento* sub *art.* 17, in V. Bavaro, F. Focareta, A. Lassandari, F. Scarpelli (a cura di), *Commentario al contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici*, Futura editrice, Roma, 2023, 572 ss. Nel rinnovo del 2025 la cifra è stata elevata a 250 euro annui.

(116) La medesima scelta è compiuta anche in altri contratti collettivi nazionali. Il rinnovo del settore tessile, abbigliamento, moda del 6 maggio 2025, per esempio, include, all'interno dell'elemento retributivo nazionale (cap. III) gli strumenti di *welfare* (lett. *c*) prevedendo una somma di 200 euro annui fino al 2026 da utilizzare, previo confronto fra azienda e Rsu, per «una gamma di beni e servizi coerente con le caratteristiche dei dipendenti e finalizzate a migliorare la qualità della loro vita personale e familiare con finalità sociali (opere e servizi per finalità sociali, servizi e prestazioni di educazione e istruzione, servizi per l'assistenza familiare e/o non autosufficienti, beni e servizi in natura)». Nel rinnovo del Ccnl per le aziende esercenti l'attività di escavazione e lavorazione dei materiali lapidei del 14 luglio 2025 (art. 24-*ter*), invece, si prevede una somma di 250 euro annui fino al 2027 che può essere anche corrisposta in *fringe benefit*. Nell'ipotesi di accordo per i lavoratori dei porti sottoscritta l'8 ottobre 2024, ancora, le quote destinate al *welfare* sono indicate all'interno degli elementi retributivi riconosciuti. Nel rinnovo del Ccnl per le aziende esercenti l'attività di escavazione e lavorazione dei materiali lapidei del 14 luglio 2025 (art. 24-*ter*), invece, si prevede una somma di 250 euro annui fino al 2027 che può essere anche corrisposta in *fringe benefit*. Nell'ipotesi di accordo per i lavoratori dei porti sottoscritta l'8.10.2024, infine, le quote destinate al *welfare* sono indicate all'interno degli elementi retributivi riconosciuti fino al 2026.

della loro vita personale e familiare, individuata a livello aziendale d'intesa con la Rsu, «privilegiando quelli con finalità di educazione, istruzione, ricreazione e assistenza sociale e sanitaria o culto». La norma, dunque, richiama il contenuto dell'art. 100, c. 1, Tuir (vd. *supra*), ma non limita l'utilizzabilità della somma a tali finalità che, pur ricevendo una sorta di "preferenza" in sede di individuazione del carrello dei *benefit* a livello aziendale, possono essere affiancate da altre, rimesse alla scelta del singolo dipendente. Si tratta di un passaggio significativo, su cui parte della dottrina (117) ha concentrato la sua attenzione, correttamente evidenziando l'effetto non già aggiuntivo rispetto al salario monetario riconosciuto, bensì sostanzialmente sostitutivo degli aumenti retributivi attesi da parte della somma assegnata a titolo di *welfare*, mediante uno scambio di «pretese economiche […] di natura necessaria ed immediata» con «misure che di sociale hanno ben poco» (118). Una scorsa alle esemplificazioni contenute nel Ccnl in esame, infatti, consente di rilevare come il lavoratore possa scegliere fra un corso di lingue o l'abbonamento alla *pay tv*, tutti ricompresi fra le «opere e servizi per finalità sociali», che si aggiungono alla fruizione (anche) di *voucher* per «somme, servizi e prestazioni di educazione e istruzione e per l'assistenza a familiari anziani e/o non autosufficienti» o per «beni e servizi in natura», come buoni spesa per acquisti vari, e «servizi di trasporto collettivo».

Orbene, sebbene sia incontrovertibile che trattasi di utilità economiche, di natura retributiva, poste a disposizione del lavoratore e della sua famiglia, non si possono tacere alcune considerazioni. La prima attiene, in generale, alla compromissione della funzione di risparmio, che pure va riconosciuta alla retribuzione (119), che viene così realizzata, osservando peraltro come la disposizione negoziale metta sullo stesso piano esigenze sociali meritevoli di tutela e ipotesi di mero impulso al consumo (120), dando vita a quello che

(117) D. Comandè, *Il nuovo* welfare *contrattuale nei negoziati collettivi nazionali: stato dell'arte e criticità*, in *RDSS,* 2017, 830.

(118) Appare, pertanto, parziale l'analisi di O. Rubagotti, Welfare *occupazionale e tendenze evolutive*, in *LLI,* 2021, 67, la quale evidenzia soltanto «l'interesse del lavoratore al soddisfacimento di bisogni primari, costituzionalmente tutelati, espressione di diritti fondamentali e sociali».

(119) Sia consentito il rinvio a G. Leone, *Spunti di riflessione su mutuo soccorso (sanità integrativa) e paternalismo industriale (*welfare *aziendale), passando per la povertà laboriosa (lavoro povero)*, in *RDSS*, 2025, 233 ss.

(120) Contrappone la sfera integrativa in senso stretto dei *benefit* a quella di tipo ricreativo e consumistico D. Comandè, *Misure di* welfare *e contrattazione collettiva di categoria*, in I. Alvino, S. Ciucciovino, R. Romei (a cura di), *op. cit.*, la quale distingue anche gli interventi a seconda dell'essenzialità o della collateralità del bisogno.

è stato definito il «supermercato» del *benefit* (121).Ciò avviene, inoltre, tramite il medesimo utilizzo di risorse pubbliche, provenienti dalla fiscalità generale (122), che se ha il pregio di aumentare, appunto, il potere di acquisto del lavoratore, comporta comunque una compressione del suo montante contributivo, con effetti penalizzanti sul lungo periodo che andrebbero meglio valutati. Un conto è, infatti, se le somme in questione si aggiungono alla retribuzione ordinaria, un altro è, come più volte ribadito, se esse si sostituiscono ad essa, lasciandola inalterata, nella sua dimensione quantitativa, per tutta la durata del rinnovo contrattuale. Il problema, in altri termini, riguarda non l'istituto in sé, ma il suo utilizzo sostitutivo rispetto alla retribuzione monetaria.

3.2. — *Dal "Patto per la fabbrica" alla legge sul «salario giusto»* — Quanto sin qui detto, in verità, va contemperato con ulteriori interventi della contrattazione collettiva e, ancora più recentemente, della legge.

Nel primo caso, infatti, l'accordo interconfederale del 9 marzo 2018 fra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil, nel ritornare sugli assetti ottimali della contrattazione collettiva, al fine di sostenere la competitività delle imprese e, al tempo stesso, di migliorare il valore reale dei trattamenti economici, attribuisce al contratto nazionale il compito di individuare il trattamento economico, distinguendo fra quello minimo e quello complessivo. Il primo corrisponde ai minimi tabellari definiti sulla base «degli scostamenti dell'indice dei prezzi al consumo armonizzato per i paesi membri della Comunità europea» (123), mentre il secondo è costituito dalla somma del primo con «tutti quei trattamenti economici – nei quali, limitatamente a questi fini, sono da ricomprendere fra gli altri anche le eventuali forme di *welfare* – che il contratto collettivo nazionale di categoria qualificherà come comuni a tutti i lavoratori del settore, a prescindere dal livello di contrattazione a cui il medesimo contratto collettivo nazionale di categoria ne

(121) F. Martini, Welfare *aziendale o contrattuale? Rischi e opportunità*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 2016, 190.

(122) Osserva M. Arlotti, *Lo sviluppo del* welfare *fiscale-occupazionale in Italia: quali tipi di assetti, intrecci ed impatti?*, in *Politiche Sociali*, 2019, 96, che «anziché attraverso la promozione di investimenti o di strategie innovative di incremento della produttività, le imprese puntano alla «cattura» dell'incentivo fiscale connesso all'offerta di prestazioni di welfare, come mezzo per abbattere i costi di produzione, in modo da risultare più competitive». Critici sul punto, rispetto ad una logica distributiva da attribuire agli interventi normativi esaminati nel testo G. Mallone, M. Natili, M. Jessoula, *La politica «forte» del* welfare *fiscale-occupazionale in Italia*, in *Politiche Sociali*, 2019, 62.

(123) Si vd. il punto 5, lett. *b)* dell'accordo.

affiderà la disciplina» (124). Da ciò si è dedotto che mentre il trattamento economico minimo delinea il salario costituzionalmente adeguato, quello complessivo si riferisce semplicemente ad emolumenti di matrice negoziale dotati di valenza economica (125) che si collocherebbero, dunque, oltre la retribuzione proporzionata e sufficiente *ex* art. 36 Cost (126). Occorre tuttavia considerare che nel corpo dell'accordo, quando le parti si riferiscono al *welfare* (punto 6 lett. a), espressamente lo qualificano come integrativo e lo collegano alla produttività: ciò vuol dire che qualunque discorso circa il raccordo fra il trattamento economico complessivo e la norma costituzionale è qui condotto in relazione ad erogazioni aggiuntive rispetto alla normale retribuzione e non sostitutive della stessa le quali, dunque, in base alla distinzione operata in questa sede, ben potrebbero anche essere rapportate al trattamento economico minimo.

Il ragionamento, tuttavia, ha subito una importante (127), recentissima, torsione grazie alla l. 25 giugno 2026, n. 112, che ha convertito con modificazioni il d.l. 30 aprile 2026, n. 62 contenente, fra le altre, disposizioni in materia di salario giusto. Il decreto, in particolare, nel ribadire che la contrattazione collettiva rappresenta lo strumento attuativo dell'art. 36 Cost., stabilisce che deve essere assicurato «ai lavoratori un trattamento economico complessivo adeguato alla quantità e qualità del lavoro prestato» intendendo come tale quello previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avendo riguardo ad una serie di indici desunti dall'attività del datore (c. 2). A tale trattamento economico complessivo deve, dunque, rapportarsi quello individuale, che non potrà essere inferiore (c. 5). Il legislatore non precisa (in sede di decreto) cosa intende con tale espressione, nata dal lessico delle relazioni industriali, per cui è plausibile rifarsi all'accordo del 2018 e a ciò che normalmente si intende per trattamento economico complessivo, per concludere, allora, che il salario giusto è superiore al trattamento economico minimo e che, dunque, rappresenta la concretizzazione normativa del principio della proporzionalità della retribuzione.

La legge di conversione avvalora questa lettura.

---

(124) Punto 5, lett. *f)*.

(125) M. De Falco, *op. cit.*, 281. Per A. Tursi, *Retribuzione, previdenza,* welfare: *nuove variazioni sul tema*, in *La retribuzione. Atti del Congresso AIDLaSS del 17 maggio 2018*, Giuffrè, Milano, 2019, 383, la distinzione è fatta con «un rigore geometrico che appare pensato proprio per segnare il limite tra la retribuzione – "obbligazione sociale" e la eccedente quota di "retribuzione-corrispettivo"».

(126) M. De Falco, *op. cit.*, 282.

(127) Si vd. P. Albi, V. Bavaro, A. Bellavista, M. D'Onghia, G. Orlandini, *Brevi considerazioni sul decreto lavoro n. 62/2026,* ne *Il diario del lavoro*, 4.5.2026.

Il c. 4-*bis* dell'art. 7, infatti, precisa che il trattamento complessivo è costituito da tutte le voci retributive fisse e continuative, dirette, indirette e differite, comprese le mensilità aggiuntive e le indennità fisse e continuative, «nonché dalle prestazioni di *welfare* contrattuale spettanti alla generalità dei dipendenti» e dagli eventuali altri istituti o indennità aventi valore economico, definiti dagli stessi contratti collettivi, escludendo le voci retributive discrezionali e variabili attribuite ai singoli lavoratori.

Si tratta di una novità non di poco conto, che segna il passaggio dal riferimento sul piano interpretativo alla definizione contrattuale del suddetto trattamento alla individuazione legislativa delle voci che lo compongono, la quale chiarisce inequivocabilmente come gli istituti riconducibili al *welfare* (qui esclusivamente) contrattuale abbiano valore economico. Al tempo stesso il legislatore seleziona le prestazioni che, rientrando nel salario giusto, avranno natura retributiva: quelle che riguardano la generalità dei dipendenti (e non anche categorie omogenee degli stessi) e che sono definite dai contratti collettivi nazionali (e non introdotte unilateralmente dal datore di lavoro o stabilite dalla contrattazione decentrata). La legge, ovviamente, non si sostituisce alla contrattazione collettiva (128): la disposizione, infatti, non contiene l'elenco delle voci che compongono il trattamento economico complessivo, la cui individuazione resta nelle mani dell'autonomia collettiva. Essa si limita ad indicare categorie generali che, laddove disciplinate, costituiranno il trattamento *de quo* in una prospettiva che va oltre la funzione sociale della retribuzione (129), rafforzando quella corrispettiva (130). E fornisce una prima sponda normativa anche al diritto del lavoro per ritrovare, nell'economia del ragionamento qui sviluppato, qualche certezza in più.

Sebbene, dunque, sembri che il legislatore più recente inizi a riconoscere espressamente una valenza retributiva ad alcune prestazioni di *welfare* contrattuale, ciò consente non di affermare che ogni forma di *welfare* aziendale costituisca retribuzione, ma di sostenere con più forza che la natura retributiva possa dipendere dalla fonte, dalla funzione e dalla destinazione soggettivamente generalizzata della prestazione.

---

(128) *Contra* M. Barbieri, *Sono giustificati gli entusiasmi per il "salario giusto"?*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 13.6.2026, 2, per il quale, in relazione all'emendamento dei relatori di maggioranza che è alla base della norma della legge di conversione, «viene tolta alle parti sociali la libertà di definire cosa componga questo trattamento».

(129) La funzione sociale della retribuzione in relazione alle forme di *welfare* aziendale è richiamata da A. Pandolfo, *Principi costituzionali e regole del* welfare *contrattuale*, in T. Treu (a cura di), Welfare *aziendale. Migliorare la produttività e il benessere dei dipendenti,* Wolters Kluwer, Milano, 2013, 91.

(130) S. Giubboni, *Il «salario giusto» nel decreto-legge n. 62/2026,* in *Menabò di Etica ed Economia*, 30.5.2026, 3.

SULL'ADEGUATEZZA DEL COMPENSO DEI LAVORATORI AUTONOMI NEGLI ACCORDI ECONOMICI COLLETTIVI

di *Ornella La Tegola*

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Qualche considerazione in merito all'esclusione del compenso derivante da lavoro autonomo dal campo di applicazione del decreto-legge n. 62/2026. Un'occasione mancata. — 3. I risultati dell'indagine sugli accordi collettivi applicabili ai lavoratori autonomi. — 4. Compenso determinato a prezzo fisso. — 5. Compenso determinato mediante corrispettivo minimo. — 6. Compenso determinato tramite convenzione. — 7. Compenso determinato tramite provvigione. — 8. Conclusioni: quali sono le caratteristiche del compenso adeguato negli accordi collettivi per il lavoro autonomo.

1. — *Premessa* — Come scriveva Mario Giovanni Garofalo (1), l'area costituzionalmente protetta e delineata dagli artt. 3 e 35 Cost., coincide con «quel lavoro che, per ostacoli di ordine economico e sociale, invece di essere strumento di sviluppo della persona del lavoratore e di partecipazione collettiva all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, diventa un ostacolo all'uno e all'altra». La tutela sancita dal primo comma dell'art. 35 riguarda, quindi, anche il lavoro autonomo reso non in forma di impresa tutte le volte in cui «il fattore lavoro prevale su quello imprenditoriale» (2) giacché l'area della disparità di potere, sia nella fase negoziale che in quella esecutiva della prestazione, non si esaurisce nella qualificazione giuridica della subordinazione (3). Il lavoro subordinato è, infatti, solo una delle «forme e applicazioni» in cui può essere resa la prestazione lavorativa in favore altrui (4) e in cui può essere riscontrato uno squilibrio tra le parti.

(1) M.G. Garofalo, *Costituzione e lavori*, in *QSR*, 2009, 61 ss., qui 64.

(2) M.G. Garofalo, *Unità e pluralità del lavoro nel sistema costituzionale*, in *Studi in onore di Gino Giugni*, Cacucci, Bari, 1999, qui 447.

(3) O. La Tegola, *Le fonti di determinazione del compenso nel lavoro non subordinato*, Cacucci, Bari, 2022, 55 ss.

(4) Nello stesso senso cfr. M. Pedrazzoli, *Dai lavori autonomi ai lavori subordinati*, in *DLRI*, 1998, 509; F. Martelloni, *La tutela del lavoro nel prisma dell'art. 35 cost.*, in *RIDL*, 2020, 399 ss. Tale interpretazione trova conferma nell'orientamento della Corte costituzionale che ha ritenuto applicabile l'art. 35 Cost. anche a fattispecie che si collocano oltre la subordinazione, su cui sia consentito il rinvio a O. La Tegola, *Le fonti di determinazione*, *op. cit.*, 66-72.

D'altronde, la nostra Costituzione sancisce obiettivi di eguaglianza formale e sostanziale per tutti i lavoratori, anche quelli autonomi (5). Se, però, nel sistema di protezione del lavoro subordinato, un ruolo fondamentale è assunto dall'art. 36 Cost. (6) che fissa i criteri di determinazione della retribuzione specificatamente individuandoli nella proporzionalità alla qualità e quantità del lavoro prestato e alla sufficienza per vivere un'esistenza libera e dignitosa (per il lavoratore e la sua famiglia), nel lavoro autonomo non è possibile rintracciare una norma che assolva a una funzione equivalente, sebbene la tutela del lavoro richiamata dall'art. 35 comprenda necessariamente la garanzia di un giusto corrispettivo economico per l'attività prestata (7), anche quella autonoma.

Infatti, considerato che l'art. 35 Cost. tutela anche quelle forme di lavoro autonomo individuale che «si appalesano economicamente soggette» (8), quindi a prescindere della natura giuridica del rapporto contrattuale in cui viene resa la prestazione lavorativa, risulta assai singolare che per il lavoro autonomo non ci sia una specifica norma quadro che tuteli l'*adeguatezza* del compenso. Probabilmente, allora, l'art. 36 Cost. include anche questo, ovviamente nei casi in cui trovi applicazione l'art. 35 Cost., ovvero nell'intera area del lavoro costituzionalmente tutelato (9), così come sopra definito, riconoscendo, quindi, una valenza plurale (non specificamente legata alla subordinazione) al termine «retribuzione» ivi utilizzato. D'altronde, il corrispettivo riconosciuto al lavoratore – a prescindere dal fatto che il lavoro sia subordinato o autonomo – ha sempre la stessa funzione sociale, di diretta

(5) M. D'Antona, *Forme del lavoro* (1997), in B. Caruso, S. Sciarra (a cura di), *Opere. Massimo D'Antona*, Giuffré, Milano, 2000, III, 1294 ss.; M. Pedrazzoli, *Lavoro* sans phrase *e ordinamento dei lavori. Ipotesi sul lavoro autonomo*, in *Studi in onore di G.F. Mancini*, Giuffrè, Milano, 1998, 397 ss.

(6) T. Treu, *Art. 36,* in G. Branca (diretto da), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1979, 75.

(7) P. Pascucci, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi,* in *La retribuzione. Atti del Congresso AIDLaSS del 17 maggio 2018*, Giuffrè, Milano, 2019, 10.

(8) C. Lavagna, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in C. Lavagna, G. Pau, E. Sailis (a cura di), *Studi economico giuridici*, Cedam, Padova, 1953, 1 ss., qui 44. Nello stesso senso C. Scognamiglio, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, Franco Angeli, Milano, 1978, spec. 62.

(9) M.G. Garofalo, *Costituzione e lavori*, *op. cit.*, 66 affermava che la domanda se l'art. 36 Cost. trovi applicazione solo al lavoro subordinato o anche al lavoro autonomo, è mal posta. La domanda giusta, invece, sarebbe chiedersi se «l'art. 36 Cost. trova applicazione solo al rapporto di lavoro subordinato o anche a una parte almeno dei rapporti di lavoro autonomo, quelli caratterizzati da un vincolo di durata come i co.co.co.» (67), perché la risposta a questa domanda non sarà netta.

derivazione dall'art. 3, c. 2 Cost., ovvero è lo strumento che consente (o concorre) al superamento di quegli ostacoli che non consentono la piena partecipazione della persona alla vita economica, politica e sociale del Paese (10); in altre parole, è ciò che garantisce la libertà e la dignità di ogni lavoratore in quanto persona.

Insomma, un compenso adeguato libera il lavoratore dall'indigenza e dal bisogno (11) e lo riscatta dalla condizione di "indegnità" del lavoro quando la forma o le applicazioni dello stesso pregiudicano l'obiettivo di realizzazione di una condizione di pienezza esistenziale (12).

Sicché, non sorprende affatto che talvolta il legislatore abbia utilizzato il parametro dell'art. 36 Cost. per sancire una qualche forma di tutela per il compenso derivante da talune modalità/fattispecie di lavoro autonomo (su cui *infra*), né che le parti sociali siano intervenute per stipulare accordi o contratti collettivi al fine di disciplinare il compenso di talune forme di lavoro autonomo. Si tratta di tentativi di risposta al bisogno di tutela economica di una parte di lavoratori autonomi che dimostrano l'urgenza di fissare il valore di mercato della prestazione lavorativa autonoma di volta in volta considerata per sottrarla alla legge della concorrenza.

D'altronde, anche la Commissione europea (13) afferma che esistono delle circostanze per le quali determinati lavoratori autonomi si trovano in una situazione di debolezza al pari dei lavoratori subordinati (14) e, quindi,

(10) Scriveva Mario Giovanni Garofalo, «il principio della giusta retribuzione posto dal comma 1 dell'art. 36 va letto alla luce dell'art. 35 che, a sua volta, come abbiamo argomentato, va letto alla luce dell'art. 3 cpv.». Cfr. M.G. Garofalo, *Costituzione e lavori*, *op. cit.*, 64.

(11) M. Dell'Olio, *Retribuzione, quantità e qualità di lavoro, qualità di vita*, in *ADL*, 1995, 1 ss., qui 10.

(12) U. Romagnoli, *Art. 3, c. 2,* in *Commentario alla Costituzione diretto da Giuseppe Branca*, 1975, 301; G. Ricci, *Il diritto alla retribuzione adeguata fra costituzione, mercato ed emergenza economica*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT,* 2012, 9.

(13) Commissione europea, *Orientamenti relativi agli accordi collettivi dei lavoratori autonomi individuali,* C/2022/6846, in *eur-lex.europa.eu,* su cui sia consentito il rinvio a O. La Tegola, *Le fonti di determinazione*, *op. cit.*, 176. È bene precisare che gli Orientamenti si applicano solo ai lavoratori autonomi individuali che lavorano in totale autonomia e non impiegano altre persone.

(14) Il diritto europeo della concorrenza non si applica ai lavoratori autonomi individuali che si trovano in una situazione paragonabile a quella dei lavoratori subordinati. Fanno parte di questa categoria i lavoratori autonomi individuali che prestano servizi esclusivamente o prevalentemente a una sola impresa; lavorano fianco a fianco con i lavoratori subordinati; forniscono servizi a una piattaforma di lavoro digitale o attraverso una tale piattaforma. Inoltre, le norme della concorrenza dell'Unione europea non si applicano ai contratti collettivi conclusi da lavoratori autonomi individuali che si

legittima il fatto che possano unirsi per negoziare collettivamente migliori condizioni di lavoro, senza che ciò costituisca violazione delle norme sulla concorrenza dell'Unione europea (15).

Invero, la risposta dell'Unione europea al bisogno di tutela economica di queste categorie di lavoratori autonomi individuali è chiara: il diritto al giusto compenso del lavoratore autonomo può essere soddisfatto pienamente mediante contrattazione collettiva. È questo il motivo per cui in questi casi non c'è alcuna violazione del diritto europeo della concorrenza. Anzi, il principio sancito dall'art. 101 TfUe appare salvaguardato proprio dalla presenza di accordi collettivi che fissano un prezzo al di sotto del quale l'autonomia privata individuale non può scendere (16). In questo modo, non solo si tutela un diritto fondamentale del lavoratore (quello di ricevere un corrispettivo adeguato al lavoro svolto), ma si impediscono forme di *dumping* che un mercato non regolato, invece, consente.

La risposta interna sembra allinearsi al principio appena esposto. Vi sono, infatti, alcuni accordi collettivi economici (di seguito anche Aec) che quantificano il compenso per determinate forme o modalità di esecuzione di lavoro autonomo che, alla luce degli Orientamenti della Commissione europea innanzi citati, non contrastano con il diritto *antitrust*.

Sgomberato questo dubbio, appare interessante capire qual è il canone di adeguatezza specificato da questi Aec. Quali sono, cioè, i criteri utilizzati per quantificare il compenso *adeguato* a remunerare le energie psico fisiche impiegate per il lavoro svolto.

Come vedremo, la soluzione non è una. Ma prima di affrontarle tutte, è necessario compiere un'altra considerazione di natura sistematica.

2. — *Qualche considerazione in merito all'esclusione del compenso derivante da lavoro autonomo dal campo di applicazione del decreto-legge n. 62/2026. Un'occasione mancata* — Se si ritiene condivisibile quanto sopra affermato, e cioè che non sia possibile escludere del tutto l'utilizzabilità del parametro di cui all'art. 36 Cost. per il lavoro autonomo costituzionalmente protetto, poiché, per dirla con

trovano in una posizione negoziale debole. È questo il caso di lavoratori autonomi individuali che si trovano ad affrontare uno squilibrio nel potere contrattuale perché negoziano con imprese economicamente più forti o che partecipano a una contrattazione collettiva ai sensi della legislazione nazionale o dell'Unione europea.

(15) Come noto, l'art. 101 del TfUe vieta gli accordi tra imprese che restringono la concorrenza. I lavoratori autonomi sono considerati imprese e rischiano, pertanto, di violare il citato articolo se negoziano collettivamente tariffe o altre condizioni commerciali.

(16) Si consenta il rinvio a O. La Tegola, *Le fonti di determinazione*, *op. cit.*, 176 ss.

Mario Giovanni Garofalo, «il principio della giusta retribuzione posto dal comma 1 dell'art. 36 va letto alla luce dell'art. 35 che, a sua volta, […], va letto alla luce dell'art. 3 cpv» (17), è necessario, prima di procedere all'analisi delle misure contrattuali innanzi anticipate, formulare qualche considerazione con riguardo all'esclusione del compenso derivante da lavoro autonomo dal campo di applicazione del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62 recante misure urgenti in materia, tra le altre cose, di salario giusto, confermato in sede di conversione in legge n. 112 del 25 giugno 2026.

Ai sensi dell'art. 18 del citato decreto, infatti, «Le disposizioni del presente decreto-legge, con le sole esclusioni di cui al comma 2 (pubblica amministrazione), si applicano ai rapporti di lavoro subordinato privato, anche se non inerenti all'esercizio di un'impresa, ivi incluso il contratto di apprendistato». La formulazione è molto chiara. Non residua alcun dubbio circa l'inapplicabilità della normativa al rapporto di lavoro autonomo.

Si tratta di una precisa posizione politica che, però, non appare giustificata né ai sensi dell'art. 35 Cost., né avuto riguardo all'evoluzione normativa e sociale in materia. L'art. 35 Cost., come innanzi affermato, infatti, tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, quindi anche il lavoro autonomo quando costituisce un ostacolo all'affermazione dell'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, c. 2 Cost.

Invero, tale esclusione è anche anacronistica perché, proprio alla luce di quest'ultimo principio, tutte le volte in cui il legislatore ha ritenuto che il lavoratore autonomo, anche professionista, si trovasse in una situazione di bisogno o di debolezza, è intervenuto per fissare dei minimi di tutela e, per ciò che riguarda il compenso, ha scelto, in alcuni casi, di rinviare direttamente all'art. 36 Cost. come, per esempio, nella legge sull'equo compenso dei giornalisti *freelance* (18), oppure, in altri casi, di utilizzare il parametro della proporzionalità alla qualità e alla quantità del lavoro svolto, come nel caso dei liberi professionisti di cui alla l. n. 49/2023, oppure ancora di rinviare ai contratti collettivi applicabili ai lavoratori subordinati come, ad esempio, per la disciplina delle collaborazioni etero-organizzate di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015 e per la disciplina delle collaborazioni occasionali dei *rider* di cui all'art. 47 *quater* del d.lgs. n. 81/2015. Quindi, l'interesse per la garanzia di un compenso giusto anche per i lavoratori autonomi non è affatto estraneo al nostro ordinamento,

(17) M.G. Garofalo, *Costituzione e lavori*, *op. cit.*, 68.

(18) Per un'analisi di questo profilo sia consentito il rinvio a O. La Tegola, *Alcune riflessioni sull'utilizzo del criterio della proporzionalità alla qualità e quantità del lavoro per la determinazione del compenso nel lavoro autonomo*, in F. Martelloni, V. Nuzzo (a cura di), *Il lavoro autonomo come campo del diritto del lavoro*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, 91 ss.

ma dipende dal riconoscimento di una situazione di debolezza (vuoi contrattuale, vuoi sul mercato) a cui il legislatore intende dare protezione.

Il bisogno di tutela espresso da questi lavoratori autonomi, e accolto dal legislatore, è, infatti, il medesimo dei lavoratori subordinati. Da qui la necessità di fissare uno o più criteri che consentano di comprendere quando il compenso può dirsi "adeguato".

Orbene, nonostante questa consapevolezza normativa, il decreto-legge n. 62/2026 convertito in legge n. 112/2026 si applica solo al lavoro subordinato.

Si tratta di un'occasione mancata, perché l'obiettivo da ultimo perseguito dal legislatore è quello di specificare il criterio ai sensi del quale una retribuzione può dirsi congrua e rispettosa dei parametri di cui all'art. 36 Cost., e questa determinazione sarebbe stata utile anche per il compenso da lavoro autonomo nei casi in cui rientra nell'area del lavoro costituzionalmente tutelato.

Sennonché, dobbiamo tenere sempre a mente che la tecnica utilizzata dalle leggi sin qui emanate in materia (su cui *supra*) è di regola quella del rinvio ai contratti collettivi applicabili al lavoro subordinato sia in via diretta (come nel caso del lavoro etero-organizzato) che in via indiretta in applicazione dell'art. 36 Cost. (come nel caso dei giornalisti *freelance*). Ciò nonostante, per mera scelta legislativa, non è ivi possibile ricercare la stessa risposta per il compenso del lavoro autonomo.

Eppure, i punti di contatto tra le due aree (quella del lavoro subordinato e quella del lavoro autonomo protetto dall'art. 35 Cost.) non si fermano al fatto di rientrare entrambi nella protezione costituzionale della norma citata, ma vi è pure la scelta di affidare alla contrattazione collettiva la fissazione del giusto compenso nei settori e nelle forme di esecuzione di lavoro autonomo in cui è più alto il rischio di posizione debole del prestatore di lavoro. Sicché, condividono anche la modalità di attuazione del principio di cui all'art. 36 Cost.

Mi spiego. L'art. 7 del d.l. n. 62/2026 sancisce il principio per il quale «La contrattazione collettiva costituisce, ai sensi e per gli effetti dell'art. 36 della Costituzione, lo strumento per la determinazione del salario giusto, assicurando ai lavoratori un trattamento economico complessivo adeguato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato». In altre parole, la contrattazione collettiva viene oggi riconosciuta come la sede privilegiata per la fissazione della retribuzione *adeguata*, che è tale quando rispetta il criterio della proporzionalità. Non è questa la sede per interrogarsi su che fine abbia fatto il criterio della sufficienza (19): se rientra *ex se* nell'adeguatezza, se si voleva supe-

(19) Per un commento a caldo si vd. P. Albi, V. Bavaro, M. D'Onghia, G. Orlandini, *Brevi considerazioni sul decreto lavoro n. 62/2026*, in *Il diario del lavoro*, 4.5.2026.

rarlo o se si ritiene assicurato per il solo fatto che la retribuzione sia fissata nei contratti collettivi. Tuttavia, se dovesse rivelarsi una mera traduzione letterale della terminologia utilizzata dalla Direttiva n. 2022/2041/Ue, a mio parere non sarebbe corretta alla luce del nostro art. 36 Cost. Ciò perché l'art. 1 della Direttiva parla di adeguatezza del salario al fine di assicurare un'esistenza libera e dignitosa al solo lavoratore, mentre l'art. 36 Cost. allarga questa "adeguatezza" (*alias,* sufficienza) anche alla famiglia del lavoratore. Il termine *adeguatezza* della Direttiva potrebbe avere, quindi, un significato più limitato di quello di *sufficienza* di cui all'art. 36 Cost. Tuttavia, la presenza della clausola di non regresso nella Direttiva n. 2022/2041/Ue, ai sensi della quale: «La presente direttiva non costituisce un motivo valido per ridurre il livello generale di protezione già offerto ai lavoratori negli Stati membri, in particolare per quanto riguarda la riduzione o l'abolizione dei salari minimi […]» (cfr. art. 16), mette al riparo dal rischio sopra paventato. Vi è più che l'obbligo di interpretazione conforme ci costringe a ritenere il termine *adeguatezza* comprensivo di entrambi i canoni specificati nell'art. 36 Cost. (proporzionalità e sufficienza).

Sicché, a voler pensare male, questa potrebbe essere interpretata come una manovra politica per limitare lo spazio in cui, sin qui, si sono mossi i giudici giungendo a disapplicare il contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative quando i minimi retributivi ivi previsti sono stati ritenuti non sufficienti (20). Eppure, la Suprema

(20) Il leading *case* è stato, a quanto consta, T. Torino 9.08.2019, n. 1128, con nota di G. Centamore, *I minimi retributivi del Ccnl confederale Vigilanza privata, sezione Servizi fiduciari, violano l'art. 36 Cost.: un caso singolare di* dumping *contrattuale e una sentenza controversa del Tribunale di Torino*, in *DRI*, 2020, 848 e di G.A. Recchia, *Se anche il Ccnl comparativamente più rappresentativo si rivela inadeguato a garantire la retribuzione sufficiente* ex *art. 36 Cost.*, in *RGL,* 2019, II, 480. Il Tribunale ha affermato il principio secondo cui il giudice di merito, in applicazione dell'art. 36 Cost., può disapplicare il trattamento insufficiente applicato nei singoli casi, anche se corrispondente a un contratto collettivo nazionale e firmato dai sindacati maggiormente rappresentativi. Tale principio è stato confermato dalla Corte di Cassazione nell'ottobre del 2023 con un pacchetto di sei sentenze, nelle quali è stato, inoltre, precisato che il giudice può ordinare di applicare in sostituzione il trattamento previsto da diverso contratto collettivo di settore affine o per mansioni analoghe, o altro trattamento ritenuto giusto, e può farlo "d'ufficio", dopo che il lavoratore abbia fornito gli elementi di prova sulla violazione dei criteri di proporzionalità e sufficienza *ex* art. 36 Cost. Il valore soglia di povertà assoluta, pur non costituendo un parametro diretto di determinazione della retribuzione sufficiente, può tuttavia aiutare a stabilire, sotto questo profilo, una soglia minima invalicabile. Nell'ambito dell'operazione di raffronto tra il salario di fatto e quello costituzionale, una valutazione coerente e funzionale allo scopo, rispettosa dei criteri giuridici della sufficienza e della proporzionalità, impedisce di assumere a riferimento un salario lordo (che non individua un

Corte ha precisato più volte che i due criteri della proporzionalità e della sufficienza sono interconnessi, non possono essere separati, perché è possibile che una retribuzione sia proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto ma non sia sufficiente a garantire al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa, e viceversa (21). Il compenso *adeguato* è, quindi, quello che soddisfa entrambi i parametri.

Questa conclusione è utile per affermare che tutte le volte in cui gli Aec per il lavoro autonomo rinviano ai Ccnl per il lavoro subordinato finiscono per applicare indirettamente lo stesso significato di adeguatezza che il legislatore del 2026 non ha voluto estendere al lavoro autonomo costituzionalmente protetto. In conseguenza del rinvio operato negli Aec per il compenso da lavoro autonomo, infatti, il parametro per valutare l'adeguatezza del compenso non potrà che essere lo stesso di quello oggi specificato dall'art. 7, comma 1, del d.l. n. 62/2026 per il lavoro subordinato.

Pertanto, la definizione di *adeguatezza* da ultimo legislativamente enunciata, almeno laddove richiamata, è applicabile anche al lavoro autonomo perché si tratta di un criterio già utilizzato (in alcuni casi proprio dalla legge, e, in altri casi, dagli accordi economici collettivi) nella determinazione del compenso di talune forme di lavoro autonomo. Ciò avviene nel caso dei già citati giornalisti *freelance* per i quali la l. n. 233/2012 prevede il diritto ad un equo compenso «in attuazione dell'art. 36 Cost.», e dei liberi professionisti (iscritti o non iscritti agli Ordini professionali, purché esercitanti la professione in forma individuale) per i quali la l. n. 49/2023 prevede l'espressa applicazione del parametro della proporzionalità alla qualità e alla quantità

importo interamente spendibile da un lavoratore) e confrontarlo con l'indice Istat di povertà (che ha riguardo invece alla capacità di acquisto immediata di determinati beni essenziali). Così Cass. 2.10.2023, n. 27711; Cass. 2.10.2023, n. 27713; Cass. 2.10.2023, n. 27769; Cass. 10.10.2023, n. 28320; Cass. 10.10.2023, n. 28321; Cass. 10.10.2023, n. 28323. Nello stesso anno, e col medesimo tenore, anche T. Bari 13.10.2023, n. 2720. Sull'orientamento dei giudici di legittimità si vd., *ex multis*, V. Bavaro, *Il giusto salario e la giurisprudenza italiana. Note critiche*, in P. Albi (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, Torino, 2023, 61 ss.; A. Lassandari, *La suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, in *RGL*, 2023, I, 531 ss.; M. Delfino, *La recente giurisprudenza della Cassazione in materia di salario minimo, ovvero alla ricerca della soglia perduta*, in *DLM*, 2023, 548; G. Bronzini, *Il contributo della Corte di cassazione per risolvere il tema dei "salari indecenti"*, in *LDE*, 2023; P. Pascucci, *La recente giurisprudenza di legittimità sul salario proporzionato e sufficiente e i parametri per la sua determinazione*, in U. Carabelli (a cura di), *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, in *Quaderni RGL*, 2024, 10 ss.

(21) Si vd. Cass. 2.10.2023, n. 27769, cit.; ma già Cass. 4.05.1961, n. 1004. In dottrina si vd., almeno, G. Roma, *Le funzioni della retribuzione*, Cacucci, Bari, 1993, 16 ss.; S. Bellomo, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Giappichelli, Torino, 2002, 79.

del lavoro svolto. Inoltre, ciò avviene negli accordi economici collettivi che rinviano ai Ccnl per la fissazione di una soglia minima di compenso per talune fattispecie di lavoro autonomo.

Probabilmente le ragioni dell'esclusione del lavoro autonomo dal campo di applicazione del decreto-legge n. 62/2026 sono da rintracciare nello strumento cui la legge oggi rinvia per l'attuazione dell'art. 36 Cost., ovvero i «contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro» (cfr. art. 7, c. 2, d.l. n. 62/2026). Il contratto collettivo non è, infatti, lo strumento più diffuso per la definizione del compenso nel lavoro autonomo. L'indagine qui svolta dimostra, anzi, come si tratti di casi eccezionali e, in alcune ipotesi, anche piuttosto timidi.

Resta il fatto che, ad ogni modo, il richiamo alla medesima fonte contrattuale e ai medesimi soggetti stipulanti avrebbe consentito di estendere la previsione anche a quelle forme di lavoro autonomo per le quali la legge già individua il contratto collettivo come fonte di determinazione del compenso, come accade, giusto a titolo esemplificativo, per i lavoratori etero-organizzati di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015 e per i ciclofattorini occasionali o discontinui, il cui corrispettivo è individuato dagli accordi collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (cfr. art. 47 *quater*, d.lgs. n. 81/2015).

Insomma, è vero che anche la Direttiva n. 2022/2041/Ue (che il d.l. n. 62/2026 recepisce) non fa alcun cenno al compenso del lavoro autonomo (22), ma è vero anche che neppure esclude espressamente coloro i quali, pur essendo autonomi, versano in situazione di tutela, economica e normativa, al pari dei lavoratori subordinati. Se accediamo, infatti, all'interpretazione per cui i "falsi lavoratori autonomi" a cui fa riferimento il Considerando 21

(22) Si vd. *ex multis,* A. Lassandari, *Oltre la "grande dicotomia"? La povertà tra subordinazione e autonomia,* in *LD,* 2019, 92 ss.; C. Garbuio, *Proposta di direttiva sul salario minimo ed equo compenso: il caso del lavoro autonomo professionale, le tariffe professionali e regole della concorrenza*, in *DRI*, 2021, 1101 ss. che evidenzia come, sebbene l'ambito della Direttiva sia particolarmente esteso – tenendo in debito conto anche le aperture e i criteri stabiliti dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia per la determinazione dello *status* di lavoratore –, il lavoro effettivamente autonomo non vi rientra, in quanto non soddisfa i criteri di cui all'art. 2 della Direttiva medesima. Per un approfondimento della nozione europea di lavoratore cfr. S. Giubboni, *Per una voce sullo* status *di lavoratore subordinato nel diritto dell'Unione europea*, in *RDSS*, 2018, 207 ss.; E. Menegatti, *The Evolving Concept of "worker" in Eu law,* in *ILLeJ*, 2019, 71 ss.

della Direttiva «non sono coloro che sono stati qualificati abusivamente come lavoratori subordinati, per effetto di una scelta fraudolenta delle parti, bensì coloro che, pur restando giuridicamente autonomi, manifestano un bisogno di protezione sociale sostanzialmente analogo a quello dei lavoratori subordinati *tout court*» (23), allora gli unici ad essere esclusi dal campo di applicazione della Direttiva sono solo i lavoratori autonomi che si trovano in una situazione di parità rispetto al committente nella determinazione del compenso.

Pertanto, a parere di chi scrive, doveva essere svolta una riflessione approfondita (o almeno *una* riflessione) prima di escludere le forme di lavoro autonomo costituzionalmente tutelate dall'ambito di applicazione del d.l. n. 62/2026.

Infatti, la circostanza che buona parte degli Aec in tema di compenso per lavoro autonomo rinviino ai Ccnl stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale per la determinazione del compenso di determinate fattispecie di lavoro autonomo, doveva far riflettere sulla possibilità di ricomprendere nel campo di applicazione (o quanto meno nel significato di adeguatezza) del d.l. n. 62/2026, se non altro perché si propone come legge di attuazione dell'art. 36 Cost.

Non dobbiamo dimenticare che il criterio di determinazione del compenso nel lavoro autonomo, anche di quello costituzionalmente tutelato, è, di regola, infatti, affidato all'autonomia privata individuale privata *ex* art. 2222 c.c. Pertanto, l'"adeguatezza" del compenso dipende dalla posizione più o meno forte del prestatore di lavoro di fronte al committente.

Ciò la dice lunga sull'irrazionalità dell'esclusione del lavoro autonomo svolto in maniera individuale dalla copertura del d.l. n. 62/2026, anche perché, nei casi in cui la legge richiama i contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale per la determinazione del compenso, o in quelli in cui sono le parti degli Aec a farne rinvio, a trovare applicazione sarà proprio il compenso adeguato di cui al d.l. n. 62/2026, così come convertito, come già detto, in l. n. 112/2026.

3. — *I risultati dell'indagine sugli accordi collettivi applicabili ai lavoratori autonomi* — Orbene, non potendomene qui occupare e rinviando ad altra sede la casistica in ordine alle fonti legali (24) di disciplina del compenso da lavoro autonomo, di seguito procederò ad analizzare solo le fonti contrattuali col-

(23) R. Voza, *Collaborazioni organizzate dal committente e autonomia collettiva*, in *DLM*, 2016, 527 ss.

(24) Sia consentito il rinvio a O. La Tegola, *Alcune riflessioni*, *op. cit.*, 91 ss.

lettive in materia di compenso derivante da lavoro autonomo giacché, per comprendere oggi quando il corrispettivo possa dirsi adeguato al lavoro autonomo svolto, è necessario indagare gli accordi e i contratti collettivi che, in qualche modo, lo determinano.

Dall'analisi delle misure contrattuali di carattere collettivo in tema di lavoro autonomo ciò che emerge è la varietà di soluzioni individuate per determinare il compenso (25). Senza essere maniacali nella tipizzazione, è opportuno però rilevare che emergono diversi metodi di determinazione del compenso dei lavoratori autonomi e questa diversità dipende, in primo luogo, dalla prossimità delle modalità di esecuzione a quelle del lavoro subordinato. In questo caso, è possibile distinguere tra: *a)* fissazione *ex ante* di un prezzo o di un compenso fisso; e *b)* fissazione della soglia minima di compenso parametrata alle retribuzioni minime previste dai Ccnl per i lavoratori subordinati comparabili, comprensive di maggiorazioni per il cottimo. Nell'area del lavoro autonomo "più lontana" dalle modalità di esecuzione del lavoro subordinato, troviamo: *c)* determinazione del compenso mediante convenzione con l'ente committente con specificazione (da parte dell'accordo collettivo) del compenso minimo da riconoscere; e *d)* determinazione delle soglie percentuali che costituiscono la base del compenso e degli elementi aggiuntivi minimi dello stesso.

Questa diversificazione dimostra la difficoltà che incontrano le parti sociali nell'individuare i criteri per procedere alla quantificazione di un compenso che possa dirsi *giusto* o *adeguato,* anche per via della diversità di fattispecie rientranti nel lavoro autonomo e dell'assenza di regolazione (e di conseguenti tutele) della figura del lavoratore autonomo, a differenza di ciò che è previsto per il lavoratore subordinato *ex* art. 2094 c.c. (26). È anche per questo che quella del d.l. n. 62/2026 rappresenta un'occasione mancata di specificare un principio che informi la determinazione del compenso anche per il lavoro autonomo costituzionalmente protetto.

Il limite della differenziazione per fattispecie è, infatti, quello che impedisce di identificare una nozione unica e onnicomprensiva dell'adeguatezza del compenso da lavoro autonomo, e obbliga a cercarne il significato caso per caso.

I contratti e le ipotesi sin qui segnalate, invero, non esauriscono il mondo degli accordi collettivi applicabili al lavoro autonomo. Vi sono numerosi altri

(25) Per un'indagine più generale, che va oltre il compenso dei lavoratori autonomi, si vd. P. Tomassetti, *Il lavoro autonomo tra legge e contrattazione collettiva*, in *VTDL*, 2018, 737 ss.

(26) Sia consentito il rinvio a O. La Tegola, *Le fonti di determinazione, op. cit.*, 1 ss.

contratti che non si occupano di definire il compenso ma che si preoccupano di estendere misure di *welfare* derivanti dalla bilateralità anche a categorie di lavoratori diverse da quelle tradizionalmente coperte dalla contrattazione collettiva e quindi dai sistemi bilaterali costituiti nei diversi settori dell'economia. In prospettiva di una concezione universalistica della tutela professionale, infatti, si colloca il rinnovo del Ccnl degli studi professionali sottoscritto da Confprofessioni, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil il 16.02.2024, che ha esteso taluni strumenti di *welfare*, già in vigore per i lavoratori dipendenti, ai praticanti e ai collaboratori con partita Iva. Sicché per la prima volta, i professionisti che versano i contributi alla bilateralità del settore in forza dell'art. 13 del Ccnl sono, loro stessi, beneficiari di prestazioni di assistenza, mediante una apposita gestione autonoma e separata, sulla base di coperture attivate automaticamente, senza il pagamento di somme ulteriori (27).

Sulla stessa scia si colloca il Ccnl Edilizia/costruzioni - imprese edili e affini e cooperative del 21 febbraio 2025 che, per alcune specifiche tipologie di lavoratori autonomi, oltre al diritto a un compenso non inferiore, a parità di estensione temporale dell'attività oggetto della prestazione, alle retribuzioni minime previste dai Ccnl comprensive delle maggiorazioni per il cottimo, sancisce il diritto di partecipare gratuitamente ai corsi di formazione sui nuovi materiali e sulla sicurezza e di accedere alla fornitura dei Dispositivi di protezione individuale. I lavoratori autonomi potranno iscriversi inoltre ai fondi complementari sia previdenziale che sanitario.

Insomma, nulla esclude che una simile prospettiva sia potenzialmente replicabile nei sistemi bilaterali di altri settori produttivi, specie nei casi in cui la bilateralità mostra già, a partire dalle disposizioni costitutive dell'ente, un'attitudine ad estendere la relativa copertura a categorie di lavoratori non subordinati, come il Ccnl Terziario, distribuzione e servizi sottoscritto da Confcommercio, Filcams, Fisascat e Uiltucs (28).

(27) La copertura è attribuita sia al datore di lavoro unico titolare persona fisica sia al datore di lavoro persona giuridica (forma associata), ai soci/associati della società/studio associato e ad eventuali collaboratori esterni in numero proporzionale rispetto al numero dei lavoratori dipendenti iscritti alla bilateralità. Le coperture si attivano automaticamente dal primo giorno del quarto mese successivo all'iscrizione, per chi è in regola con il pagamento dei contributi ed in presenza di tutti i dati anagrafici necessari, e consentono un insieme di interventi quali: *check-up*, esami oncologici e cardiovascolari, visite specialistiche, trattamenti fisioterapici, coperture per invalidità permanente e morte da infortuni e copertura per lo studio/ufficio, una diaria per inabilità temporanea; maternità.

(28) Cfr. art. 104 del Ccnl Terziario, distribuzione e servizi sottoscritto da Confcommercio, Filcams, Fisascat e Uiltucs, istitutivo del Fondo Est, del 22.3.2024, secondo cui «il

4. — *Compenso determinato a prezzo fisso* — Un esempio di accordo collettivo che specifica l'ammontare del compenso da riconoscere ai lavoratori autonomi è il Ccnl del Doppiaggio firmato a Roma il 6 dicembre 2023 tra Anica Slc Cgil, Fistel Cisl, Unica e Slc Cgil, Fistel Cisl, Uilcom Uil. L'art. 1 specifica che «Il presente contratto si applica alle prestazioni di lavoro autonomo professionale fornite dai lavoratori alle imprese che realizzano l'edizione italiana dei prodotti audiovisivi e assimilati, attraverso il doppiaggio (ivi compreso l'*oversound*) […] in via non esclusiva anche alle prestazioni di lavoro autonomo professionale […] attraverso altre forme di trasposizione linguistica». La realizzazione del doppiaggio e dell'*oversound* consiste nella trasposizione dei prodotti originali, a partire dall'adattamento dei testi fino alla loro registrazione e al missaggio, di norma in lingua italiana ma che è possibile anche in altre lingue. Le figure professionali specificamente coinvolte sono, quindi, il direttore del doppiaggio, l'assistente del doppiaggio (entrambe figure con responsabilità artistiche, a differente titolo, nei confronti dell'impresa committente), attore doppiatore e adattatore dialoghista (a cui è riconosciuta la paternità del testo realizzato). Il Ccnl prevede che nel contratto individuale di lavoro vada specificato il «compenso, tempi e modalità di pagamento» (29), con l'espressa previsione che «il trattamento economico è relativo esclusivamente alla prestazione professionale e non può essere inferiore a quanto stabilito dal presente Ccnl», e che per ogni turno di tre ore continuative non dovranno essere superati i tetti di "righe" indicati all'art. 7 del citato contratto collettivo, con possibilità di oscillazione media entro un massimo del 10% relativo a ogni fascia (30). Il compenso è proporzionato al numero di righe (31) interpretate (o scritte), con diritto a una maggiorazione (nella specie, un gettone di presenza aggiuntivo) nel caso di uso di "colonne separate" (ovvero il doppiaggio effettuato separatamente di uno o

regolamento del Fondo potrà consentire l'iscrizione di altre categorie di lavoratori del settore e la prosecuzione volontaria da parte di coloro che, per qualsiasi causa, perdano il possesso dei requisiti richiesti per l'iscrizione, con i limiti previsti dal regolamento».

(29) Il Ccnl precisa che «Compensi, tempi e modalità di pagamento potranno essere indicati esplicitamente o riportando, alle voci corrispondenti, la dicitura "come da Ccnl"».

(30) L'oscillazione media non può in nessun caso alterare il numero di turni previsti per la lavorazione ottenuto dividendo il totale delle righe per le righe massime per turno. Inoltre, l'oscillazione media non può essere utilizzata per spostare righe bilanciando turni in cui sono presenti minori di 14 anni, né per i documentari e i *reality* sia in sincronismo lineare che non in sincronismo.

(31) Si definisce riga «la porzione di copione composta da un massimo di 50 battute dattiloscritte (con esclusione del nome del personaggio) e comprensiva degli spazi, della punteggiatura e delle sole indicazioni tecniche e didascaliche come appresso indicate […]», cfr. art. 5 Ccnl citato.

più personaggi presenti all'interno di una stessa scena), al compenso anche nel caso di doppiaggio di battute indistinte di sottofondo (brusìo) (32), nonché per ogni turno di provini effettuato e per gli eventuali rifacimenti. Per i direttori e gli assistenti del doppiaggio, invece, il compenso è determinato tenuto conto del numero dei turni svolti (ogni turno è della durata di tre ore) (33). In particolare, l'art. 19 del Ccnl citato individua il metodo per calcolare i cd. minimi di compenso distinguendo a seconda delle figure professionali coinvolte, ovvero il compenso per turno per i direttori del doppiaggio e gli assistenti al doppiaggio; sia il compenso per turno che il compenso per riga per gli attori doppiatori; il compenso a minuto per i dialoghisti.

Le tabelle allegate al Ccnl prevedono un compenso minimo per un turno di tre ore in qualità di direttore di doppiaggio di euro 230,00 (per i documentari e per i *reality*, mentre, il compenso è pari a euro 165,00 per turno); di euro 130,00 per turno di tre ore per gli assistenti al doppiaggio e di euro 169,00 se impegnati in produzioni italiane dirette dal regista; e un gettone di presenza fisso di euro 84,00 per gli attori doppiatori, a cui si aggiungono i compensi legati al numero di righe (che, a seconda della fascia di riferimento – cioè il tipo di lavoro richiesto, variano da euro 1,75 a euro 2,50) (34); di euro da 13,00 a 36,00 per ogni minuto di lavoro per gli adattatori dialoghisti, a seconda della fascia di riferimento (35).

(32) Ai sensi dell'art. 10 «Per brusìo generico si intende il doppiaggio di battute indistinte di sottofondo senza sincrono ritmico labiale. […] Per ogni anello di brusìo generico, verrà corrisposto all'attore l'equivalente di una riga della fascia di lavorazione, oltre al gettone di presenza e alle righe dei piccoli ruoli presenti nel turno».

(33) Il lavoro viene svolto in tre turni giornalieri: uno al mattino e due in fascia pomeridiana. È possibile un quarto turno che dà diritto a una percentuale di maggiorazione rispetto alle tariffe indicate nel Ccnl nella misura del 25%. Tale percentuale è elevata al 50% qualora il turno si svolga nella giornata di sabato, e al 100% qualora le lavorazioni si svolgano nelle giornate festive. Cfr. art. 12 Ccnl.

(34) Nel caso specifico di documentari o *reality* hanno diritto a un gettone di presenza pari a euro 100,00, comprensivo delle prime 30 righe e a euro 0,75 per ogni riga dalla 31° in poi.

(35) Fascia A (opere uniche come film di qualunque metraggio, *trailer* di ciascun prodotto): euro 36,00/min; fascia B (seriali in sincronismo ritmico labiale, telefilm, *sitcom*, miniserie, cartoni animati, anime, opere multimediali in sinc, *trailer* di ciascun prodotto): euro 33,00/min; Fascia C (*soap* opera, telenovela e documentari in sinc): euro 29,00/min; Fascia D (tutte le opere non in sincronismo ritmico labiale come documentari non in sinc, docudrama, *talent show*, *reality*, *docureality*): euro 13,00/min. Nel caso di revisione di opere che rientrano nella fascia A, per ogni revisione successiva alla prima verrà riconosciuta all'adattatore una cifra pari al 10% del compenso lordo; per ogni revisione di opere della fascia B, C e D, per ogni revisione successiva alla terza verranno riconosciuti all'adattatore euro 200,00.

Al termine della vigenza contrattuale (1.10.2026), viene previsto un aumento a titolo di Elemento di Garanzia che sarà pari all'80% dell'indice Istat Ifo per il periodo dal 1.7.2023 al 30.6.2026. L'erogazione sarà poi assorbita nell'aumento che verrà concordato per il periodo posteriore e non potrà essere inferiore a tale misura.

In buona sostanza, pertanto, il compenso *adeguato* è, in pratica, quello almeno pari al compenso specificato nelle tabelle del Ccnl, eventualmente aumentato se ricorrono maggiorazioni o pattuizioni individuali, a cui si aggiungono eventuali diritti d'autore o cessioni di diritti che, quindi, non fanno parte dei minimi contrattuali ma che dipendono da una (futura) pattuizione contrattuale individuale.

Il parametro dell'adeguatezza si arricchisce della specificazione del termine del pagamento del compenso, giacché un compenso pagato molto in ritardo rispetto alla prestazione incide notevolmente sulla persona del lavoratore. Il Ccnl in esame fissa la scadenza del pagamento «entro sessanta giorni dalla data fine mese di esecuzione delle prestazioni». Ciò vuol dire che, in caso di morosità del committente, il lavoratore potrà agire in giudizio per violazione della clausola contrattuale e ottenere, oltre al pagamento del compenso, il ristoro di ulteriori danni eventualmente subiti e provati.

Un altro esempio di determinazione di un compenso fisso si ritrova nel Ccnl applicabile ai ciclofattorini autonomi di cui al capo V *bis* del d.lgs. n. 81/2015, stipulato il 15 settembre 2020 da *Assodelivery* e Ugl che, a quanto consta, è l'unico accordo di livello nazionale che al momento disciplina le attività di consegna di beni svolte da lavoratori autonomi attraverso piattaforme digitali. Lo applicano società come *Deliveroo* e *Glovo*, perché le altre grandi società (ad esempio *Just Eat*) oramai qualificano i contratti per le prestazioni di consegna come subordinati.

Il Ccnl firmato da *Assodelivery* e Ugl prevede un compenso minimo fisso di 10 euro lordi all'ora calcolati sul tempo effettivo stimato per il completamento della consegna (36); delle maggiorazioni variabili dal 10% al 20% per

(36) A titolo esemplificativo, se l'algoritmo calcola che una consegna richiede 18 minuti in totale, il pagamento base per quel singolo ordine sarà di 3 euro lordi (ovvero il 30% di 10 euro). Invero, il mio è un esempio molto semplificato perché il calcolo del tempo stimato tiene conto di diversi fattori variabili gestiti dalla piattaforma come la distanza stradale per raggiungere il ristorante e l'indirizzo del cliente; il tempo stimato necessario per il ritiro del cibo presso l'esercente; le condizioni generali di viabilità o particolari fasce orarie ad alta congestione. Nel calcolo non rientra, inoltre, il cd. tempo di attesa, ovvero il tempo trascorso sulla piattaforma in attesa di ricevere un ordine non viene pagato, poiché il calcolo economico si attiva esclusivamente dal momento dell'accettazione della consegna fino al suo completamento.

lavoro notturno, festivo o in condizioni meteorologiche avverse (37) e include l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni (Inail) e un'indennità *una tantum* al raggiungimento di un determinato numero di consegne. Inoltre, nelle città di nuova apertura del servizio, è previsto un incentivo minimo garantito di 7 euro lordi all'ora per i primi 4 mesi dall'avvio, anche in assenza di consegne. Viene stabilito, infine, un *bonus una tantum* pari a 600 euro ogni 2.000 consegne effettuate dal *rider* per la medesima piattaforma.

Invero, il 6 maggio 2026 è stato stipulato un accordo collettivo nazionale tra Co.N.A.P.I. e Confintesa applicabile alle piattaforme digitali di consegna. Il citato accordo, pur mantenendo una posizione di neutralità tra le diverse forme contrattuali, consente l'applicazione anche ai *rider* autonomi e ai contratti di collaborazione continuativa le tutele del lavoro subordinato. Con riguardo al compenso, il contratto stabilisce espressamente la nullità di qualsiasi accordo individuale tra la piattaforma e il *rider* che preveda compensi inferiori ai minimi fissati dal testo collettivo. Più nel dettaglio, il citato accordo stabilisce un compenso orario fisso pari a 11,00 euro lordi per ogni ora di effettiva disponibilità operativa, così garantendo un guadagno minimo anche se la piattaforma invia poche consegne; un compenso base a consegna determinato in misura variabile che parte da un minimo fisso di 3,50 euro lordi per ogni consegna effettuata, indipendentemente dal tempo impiegato e delle maggiorazioni (cumulabili tra loro) relative all'espletamento di lavoro notturno (dalle ore 22:00 alle ore 6:00) pari al 15% in più, di lavoro nei giorni festivi pari al 20% in più, e di lavoro svolto col maltempo e in condizioni meteo avverse pari al 10% in più. Tutto considerato, quest'ultimo accordo appare prevedere delle condizioni migliorative per il lavoratore rispetto a quello di *Assodelivery* perché remunera il tempo di attesa e consente il cumulo delle maggiorazioni.

5. — *Compenso determinato mediante corrispettivo minimo* — Si tratta di tipologie di accordi collettivi in cui il compenso da riconoscere al lavoratore autonomo viene definito utilizzando il parametro dei Ccnl applicabili al lavoro subordinato a titolo di corrispettivo minimo, sia rinviando direttamente a questi ultimi che richiamando in apposite clausole il trattamento applicabile ai lavoratori autonomi.

(37) Il contratto prevede delle indennità integrative (non cumulabili tra loro, si applica la maggiore) che aumentano il compenso nei seguenti casi: lavoro notturno (dalle 00:00 alle 07:00) è prevista una maggiorazione del 10%. Per il lavoro nei giorni di festività (giorni festivi nazionali e infrasettimanali), è prevista una maggiorazione del 15%. In caso di maltempo (pioggia intensa, neve, condizioni avverse) è prevista una maggiorazione del 20%.

In questo gruppo di accordi collettivi rientrano quelli stipulati ai sensi e in attuazione dell'art. 2, c. 2, lett. *a*, del d.lgs. n. 81/2015. Subito dopo l'entrata in vigore della citata norma, infatti, sono stati stipulati numerosi accordi collettivi per disciplinare il trattamento economico e normativo dei collaboratori etero-organizzati di diversi settori produttivi, in particolare nel campo della cultura, *call center* (38), enti di ricerca privati (39), formazione professionale (40), Pa, organizzazioni non governative, radio e televisioni private, recupero crediti, ricerca di mercato, scuole non statali (41), università non statali (42). Nella maggior parte di questi accordi, il rapporto viene qualificato genericamente come collaborazione; in una minoranza degli accordi è considerato come collaborazione ai sensi dell'art. 409, n. 3, c.p.c. (43); in tutti viene esclusa la natura subordinata dei rapporti di collaborazione. Tale specificazione lascia, comunque, il tempo che trova per l'operatività del principio dell'indisponibilità del tipo (44). Tuttavia, si tratta di un dato interessante poiché conferma che

(38) Accordo collettivo del 31.7.2017 firmato da Assotelecomunicazioni - Asstel e Assocontact con Slc-Cgil, Fistel-Cisl e Uilcom-Uil, per gli operatori di *Call Center outbound* assunti con contratti di collaborazione, richiamato da ultimo anche nelle premesse dell'Accordo quadro Principi e regole per il funzionamento delle attività del settore dei servizi di Crm/Bpo del 21.02.2019, tra Assotelecomunicazioni - Asstel e Slc-Cgil, Fistel Cisl, Uilcom Uil e nell'ipotesi di accordo dell'11.11.2025.

(39) Accordo Collettivo Nazionale per i Collaboratori di enti di ricerca privati, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (Irccs) di diritto privato e strutture sanitarie private che svolgono attività di ricerca dell'8.10.2020, firmato da Aiop, Aris e Fp-Cgil, Cisl-Fp, Uil-Fpl.

(40) Accordo 28.12.2015 stipulato tra Federculture e Fp-Cgil, Fps-Cisl, Uil-Fpl, Uil Pa, relativo al settore della formazione e delle arti performative e al settore della gestione degli spazi culturali, dei musei e delle biblioteche.

(41) Per le scuole non statali, Ccnl del 26.1.2016 firmato tra Aninsei e Flc-Cgil, Cisl-Scuola e Uil-Scuola e Accordo del 6.8.2015 firmato tra Federterziario Scuola e Ugl Scuola.

(42) Accordo Nazionale del 10.12.2015 tra le Università non statali e Flc-Cgil, Cisl-Università, Uil-Rua per le Università non statali; Accordo collettivo Rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nelle istituzioni universitarie e parauniversitarie aderenti all'Agidae del 31.12.2015, stipulato tra Agidae e Federazione Cisl Università.

(43) Per esempio, nell'Accordo Collettivo Nazionale per i Collaboratori di enti di ricerca privati, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (Irccs) di diritto privato e strutture sanitarie private che svolgono attività di ricerca dell'8.10.2020, cit., e nell'Accordo collettivo Rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nelle istituzioni universitarie e parauniversitarie aderenti all'Agidae del 31.12.2015, cit.

(44) Ciò che rileva, infatti, è come l'attività di lavoro viene effettivamente e materialmente esercitata. Sicché, né le parti né il legislatore possono qualificare come autonomo un rapporto che rivesta "oggettivamente" le caratteristiche della subordinazione, quando ne consegua la sottrazione di tutele assicurate da norme di rango costituzionale. Si vd. C. cost. 29.3.1993, n. 121 e C. cost. 31.3.1994, n. 115, su cui si vd., almeno, M.

l'effettivo riconoscimento delle tutele normative ed economiche passa dalla contrattazione collettiva anche per i lavoratori autonomi.

Orbene, tutti gli accordi prevedono una disciplina del compenso, di regola parametrandolo alla retribuzione prevista per un determinato livello del Ccnl di un determinato settore merceologico, ma è molto interessante verificare quale sia il trattamento economico a cui tali accordi fanno riferimento, giacché in alcuni casi è il trattamento economico complessivo, in altri solo il minimo. Un esempio, in quest'ultimo senso, è il Ccnl Edilizia/costruzioni - imprese edili e affini e cooperative del 21 febbraio 2025 firmato da Ance, Agci Produzione e Lavoro, Confcooperative Lavoro e Servizi, Legacoop Produzione e Servizi e Feneal-Uil, Filca-Cisl, Fillea-Cgil che istituisce a beneficio di alcune tipologie di lavoratori autonomi (cioè gli iscritti alla Gestione separata, non iscritti ad altre forme previdenziali, disciplinati dall'art. 2222 c.c. e rientranti nei criteri dell'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015) il diritto al compenso non inferiore, a parità di estensione temporale dell'attività oggetto della prestazione, alle retribuzioni minime previste dai Ccnl comprensive delle maggiorazioni per il cottimo (cfr. All. 22) (45). Sicché, secondo questo accordo, il compenso *adeguato* è il trattamento economico lordo minimo previsto dal contratto collettivo dei lavoratori subordinati, in base a livello, decorrenza e tipo di impresa (46).

Nello stesso senso, l'Accordo collettivo per i collaboratori addetti ai *Call center* del 31.7.2017, e successivi rinnovi, che fissa il livello retributivo orario in misura corrispondente al minimo tabellare del 2° livello di inquadramento del Ccnl Tlc per le ore di effettiva prestazione, incluso pause e attività preparatorie (47).

D'Antona, *Limiti costituzionali alla disponibilità del tipo contrattuale nel diritto del lavoro*, in *ADL*, 1995, 62 e ora in *Opere*, *op. cit.*, vol. I, 189.

(45) Inoltre, l'Allegato 22, rubricato "Lavoratori autonomi", prevede che i lavoratori iscritti alla Gestione separata, non iscritti ad altre forme previdenziali, disciplinati dall'art. 2222 c.c. e che rispondono ai criteri dell'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015 possano iscriversi alla Cassa Edile; l'allegato riconosce accesso a formazione, Dpi ove previsto, assistenza degli enti di sicurezza, possibile iscrizione a previdenza/sanità integrativa, obbligo di forma scritta del rapporto.

(46) Ciò vuol dire che, giusto per fare un esempio, per le cooperative edili, il minimo nazionale va letto come minimo paga base previsto dallo stesso contratto per il lavoro subordinato più contingenza, e.d.r., e Indennità Territoriale di Settore, che varia per provincia/regione. La tabella Fillea specifica espressamente che l'Its va aggiunta ai valori nazionali. Quindi, per esempio, il compenso minimo adeguato nazionale di un lavoratore di I livello in cooperativa edile, dal 1° marzo 2026, è 1.659,27 euro lordi mensili, oppure 9,59 euro lordi orari, più Its territoriale ed eventuali altri istituti dovuti.

(47) Tuttavia, il valore pieno del minimo tabellare (minimo, *ex* contingenza ed e.d.r.)

Più parco nella previsione ma altrettanto significativo è l'Accordo del 28.12.2015 stipulato tra Federculture e Fp-Cgil, Fps-Cisl, Uil-Fpl, Uil Pa, richiamato dal Verbale di accordo di rinnovo del 30 aprile 2026, relativo al settore della formazione e delle arti performative e al settore della gestione degli spazi culturali, dei musei e delle biblioteche, ai sensi del quale il compenso è determinato di comune accordo tra le parti ma «non potrà essere inferiore alla corrispondente paga oraria dei lavoratori che svolgono mansioni analoghe e verrà corrisposto, a seconda della durata della prestazione, in più tranche», ma ciò solo nei settori e per i profili indicati dall'art. 22 del Ccnl (48), ovvero i direttori di scuola, docenti/formatori, *performer*, artisti, *tutor*, curatori e coordinatori scientifici, membri di comitati scientifici, ricercatori nella funzione di assistenti dei curatori.

Fa rinvio, mentre, al trattamento economico complessivo l'Accordo Collettivo Nazionale per i Collaboratori di enti di ricerca privati, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (Irccs) di diritto privato e strutture sanitarie private che svolgono attività di ricerca dell'8 ottobre 2020. Ai sensi dell'art. 24 del citato accordo, infatti, il «corrispettivo minimo per le attività disciplinate dal presente accordo nazionale, è determinato in misura equivalente alla retribuzione globale di fatto definita dai contratti collettivi applicati dal Committente per prestazioni analoghe e di pari professionalità ed estensione temporale. La corresponsione del compenso avverrà con cadenza di norma mensile. Il Committente e il Collaboratore potranno stabilire nel contratto individuale diverse modalità di erogazione del corrispettivo economico. Sono elementi accessori gli importi – fissi o variabili – eventualmente concordati in sede di contrattazione di secondo livello o individualmente. La natura autonoma del rapporto impedisce che maturino a favore del Collaboratore compensi straordinari, mensilità aggiuntive, ferie, indennità di fine rapporto o qualsivoglia altro istituto, se non previsto dalla normativa vigente, dal presente accordo collettivo nazionale, dalla eventuale contrattazione di secondo livello o dal contratto individuale, ovvero che trovi comunque applicazione la vigente normativa in materia di orario di lavoro» (49).

è entrato gradualmente a regime, giacché si prevede il riconoscimento dell'80% fino al 31.3.2019; del 90% fino al 31.3.2020; e del 100% dal 1.4.2020 in poi.

(48) In particolare, l'art. 22 dell'accordo, rubricato "Collaborazioni organizzate dal committente" richiama l'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 81/2015 e prevede una disciplina speciale per tali collaborazioni, escludendo l'applicazione automatica della disciplina del lavoro subordinato prevista dall'art. 2, comma 1, del citato decreto.

(49) Stesso tenore letterale si riscontra nell'art. 20 dell'Accordo collettivo Rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nelle istituzioni universitarie e parauniversitarie aderenti all'Agidae del 31.12.2015, cit.

Insomma, il parametro per individuare la soglia minima di compenso da riconoscere ai lavoratori autonomi le cui prestazioni sono disciplinate dagli Aec appartenenti a questo gruppo di accordi non è il medesimo: alle volte è il trattamento economico minimo, altre volte è il trattamento economico complessivo. La differenza tra i due trattamenti non è di poco momento (su cui tornerò *infra*).

6. — *Compenso determinato tramite convenzione* — Ulteriore modalità di determinazione del compenso nell'area del lavoro autonomo costituzionalmente tutelato è quella della convenzione tra il professionista e il committente. L'esempio classico è quello dei medici di medicina generale con le aziende sanitarie che trova una disciplina nell'Accordo collettivo nazionale Medici di medicina generale, stipulato ai sensi dell'art. 8, c. 1 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni ed integrazioni. L'accordo attualmente in vigore (50) è stato stipulato l'8 febbraio 2024 da Sisac (Servizio Interregionale Sanitari Convenzionati) e Fimmg, Snami, Smi, Fmt (ammesso con riserva), Federazione Cisl Medici (ammesso con riserva) e regola sotto il profilo economico e giuridico l'esercizio delle attività professionali tra i medici di medicina generale convenzionati e le Aziende sanitarie, per lo svolgimento, nell'ambito e nell'interesse del S.S.N. dei compiti e delle attività relativi ai settori di ruolo unico di assistenza primaria; medicina dei servizi territoriali; emergenza sanitaria territoriale; assistenza negli istituti penitenziari. L'accordo fissa un compenso forfettario annuo di euro 42,14 per i medici del ruolo unico ad assistenza primaria a ciclo di scelta (51); di euro 24,25 per i medici del ruolo unico di assistenza primaria ad attività oraria (52), per i medici di emergenza sanitaria territoriale e per i medici di assistenza negli

(50) L'accordo è stato reso esecutivo con Intesa Stato-Regioni del 4.4.2024, in Rep. atti n. 51/Csr.

(51) La retribuzione per l'attività a ciclo di scelta, al netto degli oneri previdenziali a carico dell'Azienda, si articola in quota capitaria per assistito, definita e negoziata a livello nazionale; quota variabile, definita a livello nazionale e negoziata a livello regionale, finalizzata all'effettuazione di specifici programmi di attività per la promozione del governo clinico, allo sviluppo della medicina d'iniziativa ed alla presa in carico di pazienti affetti da patologia cronica; quota per servizi, definita a livello nazionale e negoziata a livello regionale; quota del fondo aziendale dei fattori produttivi, definita a livello nazionale e negoziata a livello regionale; quota per ulteriori attività e prestazioni, definita e negoziata a livello regionale. Il compenso spettante al medico che effettua sostituzione per attività a ciclo di scelta è pari al 70% del compenso normalmente corrisposto.

(52) Il trattamento economico del medico del ruolo unico di assistenza primaria include il compenso per l'attività a ciclo di scelta e quello ad attività oraria. Si vd. la nota precedente. Al medico che effettua sostituzione per attività oraria spetta il normale compenso, oltre ai compensi previsti per le prestazioni aggiuntive di cui all'All. 6.

istituti penitenziari; di euro 14,27 per i medici di medicina dei servizi territoriali. Ai citati compensi forfettari annui si aggiungono i compensi relativi alle attività effettuate al domicilio dei pazienti espressamente tabellate (53); i compensi aggiuntivi in relazione all'età degli assistiti con età inferiore a 14 anni e superiore a 75 anni; altre varie indennità, tra cui quella oraria base di disponibilità; ulteriori maggiorazioni proporzionate al numero di visite di controllo domiciliari e ambulatoriali; oltre al premio di collaborazione, al premio di operosità; e, a titolo accessorio, un compenso aggiuntivo pari all'eccedenza di orario svolto (che viene trattenuto in misura corrispondente al medico ritardatario). Inoltre, al medico coordinatore della forma organizzativa multiprofessionale (Uccp) e agli altri medici con funzioni varie di coordinamento è riconosciuto un ulteriore compenso commisurato alle funzioni assegnate e ai risultati ottenuti.

Insomma, per l'Acn Medici di medicina generale non esiste un unico compenso *adeguato*, ma ne esiste uno diverso a seconda del settore in cui si espleta la prestazione sanitaria professionale: ruolo unico di assistenza primaria (54), medicina dei servizi territoriali, emergenza sanitaria territoriale, assistenza negli istituti penitenziari. Possiamo, tuttavia, affermare che, in linea generale, il compenso adeguato è il trattamento economico complessivo (compenso fisso più i compensi e le indennità aggiuntive) contrattualmente previsto dall'Accordo collettivo nazionale.

Si tratta, quindi, di un esempio *sui generis* di convenzione giacché l'Accordo ne sottrae la pattuizione all'autonomia privata e ne stabilisce il contenuto minimo inderogabile.

La convenzione è un metodo di determinazione del compenso utilizzato anche in molte ipotesi di disciplina dei servizi di assistenza legale tra avvocati e committenti. Tuttavia, in questi casi non esiste un Aec che disciplina il contenuto delle convenzioni. Pertanto, il compenso non è predeterminato ma dipende dal valore e dalla complessità della causa o della questione trattata con applicazione dei valori (il più delle volte quelli minimi) delle tariffe professionali adottate con i decreti ministeriali. Questa delicata questione è affrontata dalla legge n. 49/2023, il cui meccanismo di tutela è opportuno qui, seppur brevemente, illustrare. La legge garantisce una tutela economica solo a quei professionisti che stipulano convenzioni con i cd. contraenti forti, ovvero con la pubblica amministrazione, le grandi imprese, le banche

(53) Cfr. All. 6 dell'accordo.

(54) A titolo esemplificativo, solo la quota nazionale base di un medico con 1.500 assistiti vale 1.500 che, moltiplicata per 42,14 euro, dà 63.210 euro annui, al netto di quote per età, quote variabili, Air/AAA, prestazioni aggiuntive, oneri e fiscalità.

e le assicurazioni. La legge prevede che, laddove il compenso previsto nella convenzione non sia proporzionato alla qualità e quantità del lavoro svolto, nonché conforme ai parametri ministeriali di riferimento, l'accordo è nullo. I valori fissati dalle tabelle ministeriali costituiscono, pertanto, una soglia minima sotto la quale le parti non possono scendere (55).

7. — *Compenso determinato mediante provvigione* — Un breve cenno deve essere qui fatto anche agli accordi economici collettivi degli agenti e rappresentanti di commercio. Ai fini del ragionamento sull'adeguatezza del compenso, questi Aec appaiono interessanti perché specificano le ulteriori indennità che devono comporre il corrispettivo, oltre alla mera percentuale di provvigione. In altre parole, il compenso adeguato non è quello che riconosce la sola provvigione, ma quello che va oltre e riconosce le ulteriori voci che vengono specificate negli Aec dei diversi settori merceologici di riferimento (56).

Ma andiamo con ordine. Ai sensi dell'art. 1748 c.c., il compenso degli agenti e dei rappresentanti di commercio consiste, normalmente, nel pagamento di una provvigione, cioè in un compenso fissato dalle parti in misura proporzionale al valore dell'affare stesso. Di regola, quindi, la provvigione si ottiene moltiplicando la base dell'affare per aliquota provvigionale pattuita. Ciò che è certo è che non esiste una percentuale legale unica. Tuttavia, sappiamo che la provvigione può consistere in un compenso determinato in misura diversa come, ad esempio, in una somma fissa per ogni contratto concluso, indipendentemente dal suo ammontare, perché dipende dall'Accordo Economico Collettivo applicabile e dal mandato individuale. Ciò vuol dire che la disposizione di cui all'art. 1748 c.c. ha natura ordinatoria e non perentoria. Questa derogabilità circa il modo di determinazione della provvigione comporta la derogabilità anche della parte della norma per cui «se l'affare ha avuto esecuzione parziale, la provvigione spetta all'agente in proporzione della parte eseguita». Sicché, le parti non soltanto possono determinare la nozione di "parte eseguita" e la misura della proporzione, ma possono ricorrere anche a criteri diversi di determinazione del compenso dell'agente.

(55) Sia consentito il rinvio a O. La Tegola, *Le tariffe dei liberi professionisti e il divieto di restrizioni della concorrenza: tra regola ed eccezioni si fa spazio l'equo compenso*, in *ADL*, 2024, 803 ss.

(56) Per esempio, Aec del settore Commercio del 4.6.2025 siglato da Confcommercio, Confesercenti e le sigle sindacali degli agenti (come Fnaarc, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs, Ugl Terziario); Aec del settore Industria del 30.7.2014 e successivi rinnovi siglato da Confindustria e i sindacati di categoria degli agenti; Aec della Piccola e media industria del 3.9.2023 siglato da Confapi (Confederazione italiana della piccola e media industria privata) e i sindacati degli agenti.

Orbene, per garantire che il compenso infine riconosciuto sia adeguato all'attività prestata, nel tempo si è sviluppata una nutrita contrattazione collettiva (57) che, a favore dei rappresentanti di commercio e degli agenti, prevede il pagamento di altre indennità oltre alla provvigione, come quella di risoluzione del rapporto e quella suppletiva di clientela (58), altresì individuando le percentuali di aliquote da applicare, nonché l'indennità cd. "meritocratica" con funzione premiale nei casi in cui l'agente o rappresentante abbia apportato al preponente un incremento della clientela o del volume d'affari.

Sicché, il compenso complessivo è dato dal combinato disposto tra autonomia privata individuale (che stipula la provvigione) e l'autonomia privata collettiva (che prevede il diritto a ulteriori indennità). Ai sensi degli accordi economici collettivi degli agenti e rappresentanti di commercio consultati, pertanto, il compenso è adeguato quando va oltre il pagamento della sola provvigione.

8. — *Conclusioni: quali sono le caratteristiche del compenso adeguato negli accordi collettivi per il lavoro autonomo* — Pur nella diversità evidente di sistemi e tecniche di determinazione del compenso negli accordi economici collettivi sin qui esaminati, è possibile riscontrare un dato che li accomuna tutti: il compenso del lavoro autonomo costituzionalmente tutelato è tendenzialmente sottratto all'autonomia privata individuale e affidato a negoziazioni collettive (59). Ciò consente di dare una risposta all'interrogativo iniziale perché conferma quanto sostenuto in premessa, ovvero che la via intrapresa dal legisla-

(57) Accordo Economico Collettivo per il settore Commercio del 4.6.2025 per le case mandanti del commercio/servizi; è stato sottoscritto da Confcommercio, Confesercenti, Confcooperative e dalle organizzazioni degli agenti, tra cui Filcams Cgil, Fisascat Cisl, Uiltucs, Ugl Terziario, Fnaarc, Usarci e Fiarc; Accordo Economico Collettivo del 30.7.2014 per le aziende industriali aderenti a Confindustria, nonché enti cooperativi rappresentati da Confcooperative; Accordo Economico Collettivo del 17.9.2014 per le aziende industriali aderenti a Confapi; Accordo Economico Collettivo del 10.12.2014 per le aziende artigiane rappresentate da Confartigianato Imprese, Cna, Casartigiani e Claai; Accordo economico collettivo del 3.3.2023, per i rapporti fra Consorzi Agrari provinciali, interprovinciali e regionali e i loro agenti/rappresentanti, anche con deposito; Accordo Economico Collettivo Unsic-Anpit-Cisal-FederAgenti del 31.8.2023, firmato da organizzazioni diverse rispetto agli Aec storici sopra indicati, con validità fino al 31.8.2026 e riguarda commercio, servizi, terziario, turismo, industria e artigianato.

(58) L'indennità suppletiva è dovuta solo nel caso in cui il contratto si sciolga per cause non imputabili all'agente o rappresentante.

(59) Al pari di quello di salario adeguato, si vd. V. Bavaro, *Sul salario adeguato*, in *LDE*, 2022, 3.

tore ordinario per attuare la Direttiva n. 2022/2041/Ue (60) per la definizione della soglia minima di retribuzione dovuta in caso di lavoro subordinato poteva essere utilizzata anche per la determinazione del compenso minimo per quelle forme di lavoro autonomo individuale che costituiscono un ostacolo alla realizzazione degli obiettivi di partecipazione di cui all'art. 3, c. 2 Cost.

Il compenso da lavoro autonomo non è solo un effetto o un prodotto del mercato del lavoro (61), ma è il corrispettivo dovuto a chi presta lavoro personale quando il mercato o il contratto individuale non sono sufficienti a garantire una remunerazione conforme alla dignità della persona, alla proporzione alla quantità e qualità del lavoro, e alla rimozione delle condizioni di dipendenza o debolezza economica. In questa prospettiva, il compenso "adeguato" non può essere quello "liberamente pattuito" né può coincidere con il mero prezzo di mercato della prestazione.

Ha ragione, quindi, Bavaro quando scrive che l'adeguatezza (del salario) non è una soglia astratta o morale fissata una volta per tutte (62), ma è un giudizio relazionale che dipende dal valore che allo stesso lavoro viene dato da un'altra fonte di determinazione del corrispettivo perché «il problema del salario inadeguato deriva dalla concorrenza al ribasso fra diverse fonti di determinazione del salario medesimo. Il problema del salario inadeguato è un problema di fonti di determinazione del salario».

Tale conclusione vale anche nel compenso derivante da lavoro autonomo, dove, però, la questione è più complessa perché qui la fonte, di regola, è una sola, e cioè l'accordo individuale, mentre la fonte collettiva e quella legale (che, a sua volta, rinvia a regolamenti ministeriali o a contratti collettivi) sono solo casi eccezionali.

Orbene, nell'ambito del lavoro autonomo costituzionalmente tutelato, la

(60) Ai sensi della Direttiva europea il salario adeguato può essere determinato sia dalla legge che dal contratto collettivo. Tuttavia, in questo secondo caso impone un limite minimo di necessaria applicazione dei contratti a copertura di almeno dell'80% dei lavoratori. Nel caso di determinazione legale del salario minimo, invece, prevede la determinazione di un valore economico di riferimento (coincidente con la soglia di povertà). Come ricorda V. Bavaro, *«Adeguato», «sufficiente», «povero», «basso», «dignitoso»: il salario in Italia fra princìpi giuridici e numeri economici*, in *RGL*, 2023, I, 510 ss., la prospettiva dell'adeguatezza salariale nel rinvio ai contratti collettivi, a ben vedere, non è una novità introdotta dalla Direttiva n. 2022/2041/Ue, ma ha un precedente nella Direttiva n. 1996/71/Ce in materia di distacco transfrontaliero (come risulta modificata dalla Direttiva n. 2018/957/Ue).

(61) T. Treu, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *Biblioteca "20 maggio"*, 2019, 131 ss.

(62) V. Bavaro, *Sul salario adeguato*, *op. cit.*, 6.

presenza di un accordo collettivo depone a favore della conclusione che ivi sia determinato un compenso adeguato. L'Aec individua, infatti, una soglia minima, un prezzo fisso o un parametro di riferimento così sottraendo la determinazione del valore della prestazione alle parti nonché evitando il rischio che lo squilibrio economico e di forza contrattuale tra le stesse si tramuti in vantaggio a favore del committente. L'accordo collettivo riesce, qui, a evitare che un'asimmetria tra le parti del contratto di lavoro autonomo generi l'effetto distorto della competizione al ribasso, in realtà non solo economica, tra i prestatori di lavoro autonomi.

C'è un altro elemento che da questa indagine è emerso e che non può essere sottovalutato ai fini dell'individuazione del significato di "adeguatezza" del compenso derivante dal lavoro autonomo, ovvero che il rinvio al trattamento economico stabilito dai contratti collettivi applicabili ai lavoratori subordinati in alcuni casi si riferisce al trattamento "minimo", in altri alla "retribuzione globale di fatto". Come anticipato *supra*, le due formulazioni non sono equivalenti, né sinonime. Nel primo caso si fa riferimento al trattamento economico minimo, ovvero la retribuzione fissa. Nel secondo, invece, si va oltre il trattamento minimo, aggiungendo a quest'ultimo tutti quei trattamenti economici che il contratto collettivo nazionale di categoria qualifica come comuni a tutti i lavoratori del settore (63). Orbene, non è qui possibile entrare nel dibattito esistente in dottrina sul concetto di trattamento economico complessivo (rinvigorito all'indomani dell'entrata in vigore del d.l. n. 62/2026) (64), ma colgo l'occasione per osservare che il minimo contrattuale complessivo non può limitarsi alla sola retribuzione tabellare, che rappresenta il valore economico *standard* minimo della professionalità corrispondente al livello di inquadramento contrattuale del lavoratore, ma deve comprendere altresì tutte le voci retributive, dirette, indirette o anche differite o di garanzia, riconosciute a tutti i lavoratori dal contratto collettivo di riferimento con la sola esclusione delle voci retributive accessorie o variabili che sono riconosciute a singoli lavoratori (65). Questa precisazione è molto importante non solo quando l'accordo economico per il lavoro autonomo rinvia ai contratti collettivi del lavoro subordinato, ma anche quando è lo stesso Aec che definisce il compenso per il lavoratore autonomo.

(63) M. Tiraboschi, *Salari minimi contrattuali: note metodologiche per una verifica empirica*, in *Professionalità studi*, 2023.

(64) M. Tiraboschi, *Prime note sul trattamento economico complessivo ai sensi del decreto lavoro del 1° maggio*, in *Boll. Adapt,* 2026, n. 17; P. Albi, V. Bavaro, M. D'Onghia, G. Orlandini, *op. cit.*

(65) Si pensi, ad esempio, alle somme riconosciute per il lavoro notturno, il lavoro straordinario, le trasferte, la malattia.

Il corrispettivo, infatti, deve garantire libertà, dignità, eguaglianza sostanziale e tutela del lavoro ai sensi del combinato disposto degli art. 3, c. 2, e 35 della Costituzione. Pertanto, il compenso adeguato, come dimostrano alcuni Aec qui esaminati, non può essere il solo trattamento minimo, ma deve ricomprendere tutte le voci che sono riconosciute a tutti i lavoratori a cui il contratto collettivo si applica. Questo vuol dire che, giusto a titolo esemplificativo, nel trattamento economico di riferimento per la determinazione del compenso da lavoro autonomo va considerato anche il *welfare* contrattuale. D'altronde, questa è la soluzione adottata dal legislatore nella conversione del d.l. n. 62/2026. Ai sensi dell'art. 7, c. 4 *bis*, infatti, «Il trattamento economico complessivo di cui al comma 2 è costituito da tutte le voci retributive fisse e continuative, dirette, indirette e differite, definite dai contratti collettivi nazionali di lavoro di cui al medesimo comma 2, comprese le mensilità aggiuntive e le indennità fisse e continuative, nonché dalle prestazioni di welfare contrattuale spettanti alla generalità dei dipendenti e dagli eventuali altri istituti o indennità aventi valore economico, definiti dagli stessi contratti collettivi. Sono in ogni caso escluse le voci retributive discrezionali e variabili attribuite ai singoli lavoratori» (66).

Infatti, per neutralizzare la debolezza economica del prestatore e operare in coerenza con gli artt. 3, 35 e, soprattutto quando è la legge a richiamarlo espressamente, anche con l'art. 36 Cost., occorre fissare l'asticella dell'adeguatezza oltre la retribuzione minima, cosicché anche il compenso derivante da lavoro autonomo possa rispondere ai canoni costituzionali innanzi precisati.

Solo in questo modo, si impedisce la svalutazione delle prestazioni di lavoro autonome costituzionalmente tutelate e si assicura la proporzionalità e la sufficienza del corrispettivo all'opera prestata.

(66) Cfr. l. n. 112/2026.

SOTTOSEZIONE 2

TRASPARENZA RETRIBUTIVA

TRASPARENZA E GARANZIA DEI DIRITTI RETRIBUTIVI IN ITALIA: A CHE PUNTO SIAMO?

di *Giovanni Calvellini*

SOMMARIO: 1. La tutela della trasparenza e le sue funzioni. — 2. La funzione "di protezione" del lavoratore nell'ordinamento multilivello. — 3. La trasparenza retributiva: perimetro dell'indagine. — 4. L'opacità della retribuzione nel sistema contrattual-collettivo italiano. — 5. La disciplina di legge per la trasparenza retributiva: ricerca di effettività, rischi di formalismo, fragilità sistemiche. — 6. L'impatto del "decreto Primo Maggio": prime (instabili) considerazioni.

1. — *La tutela della trasparenza e le sue funzioni* — È fuori discussione che la tutela della trasparenza abbia assunto da diversi decenni un valore dogmatico, quasi sacrale, nelle politiche unionali, le quali, però, sembrano guardare ad essa in almeno tre differenti prospettive (1). Anzitutto, come a una condizione per – o comunque un mezzo particolarmente utile a – la garanzia a livello individuale o di sistema di alcuni diritti sostanziali che possono essere messi in pericolo da un'asimmetria informativa tra i soggetti coinvolti e/o dalla debolezza socio-economica di uno di essi (2). Il presupposto su cui si basa questa normativa risiede nella convinzione che la conoscenza possa favorire scelte negoziali più consapevoli e il ricorso ai rimedi disponibili contro eventuali violazioni delle posizioni soggettive individuali; ma anche nell'idea che un cambiamento culturale nel modo di agire dei vari operatori coinvolti

(1) Cfr. *amplius* G. Calvellini, *La trasparenza retributiva e la sua funzione*, in G. Calvellini (a cura di), *Tutela della trasparenza ed effettività del diritto alla retribuzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, 73 ss.

(2) Vanno letti in tutto o in parte in quest'ottica funzionale, ad esempio, la corposa normativa unionale sulla trasparenza contrattuale (anche, ma non soltanto nei confronti del consumatore), gli obblighi informativi previsti dalla direttiva sulla *due diligence* e dalle regole della rendicontazione di sostenibilità, quelli che il Gdpr stabilisce a beneficio dell'interessato da un trattamento di dati personali, la nuova disciplina della trasparenza per il lavoro mediante piattaforme digitali e per l'impiego di alcuni sistemi di intelligenza artificiale; e ancora, gli obblighi statali di monitoraggio e comunicazione in materia retributiva di cui alla direttiva sui salari minimi adeguati e alla direttiva su trasparenza e parità retributiva, nonché, naturalmente, il sistema di trasparenza disegnato da quest'ultima fonte derivata e dalla Direttiva n. 2019/1152/Ue.

possa essere innescato dalla trasparenza, nonché, ancora, nell'intenzione di avvalersi delle informazioni raccolte per compiere o rivedere scelte di politica del diritto in funzione di una maggiore garanzia dei diritti.

A questa prima funzione "di protezione" della trasparenza l'Unione europea ne affianca poi un'altra non meno rilevante. Si allude alla trasparenza intesa come colonna portante della democrazia (3), anche industriale (4), cioè come strumento imprescindibile del coinvolgimento della base nella gestione del potere politico o economico, nella società come nell'impresa e nel mercato. A questa dimensione possono essere ascritte tutte le misure volte a rendere visibili i processi decisionali non tanto nella logica della difesa dei diritti, quanto per l'appunto in quella del coinvolgimento nella formazione della decisione (5).

Il terzo e ultimo compito della trasparenza "all'europea" è quello originario, con un valore identitario nell'ordinamento comunitario prima e unionale dopo: la trasparenza dei mercati e del comportamento degli operatori, quale *condicio sine qua non* di quell'agire consapevole di tutti i soggetti che, secondo la teoria economica, è indispensabile perché si realizzi una vera concorrenza. È questa, ad esempio, la funzione prevalente della tutela della trasparenza nelle direttive in materia di diritti dei consumatori, che, non a caso, individuano il proprio scopo nel «contribuire al corretto funzionamento del

(3) V. Deckmyn, I. Thomson (a cura di), *Openness and Transparency in the European Union*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1998; A. Santini, *Il principio di trasparenza nell'ordinamento dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2004; D. Curtin, A. Meijer, *Does transparency strengthen legitimacy? A critical analysis of European Union policy documents*, in *Information Polity*, 2006, 109 ss.; A. Alemanno, *Unpacking the Principle of Opennes in EU Law: Transparency, Participation and Democracy*, in *European Law Review*, 2014, 72 ss.; P. Craig, *EU Administrative Law*, III ed., Oxford University Press, Oxford, 2018, 388 ss. D'altronde, N. Bobbio, *La democrazia e il potere invisibile*, in *Rivista italiana di Scienza politica*, 1980, 181 ss. (richiamato anche da A. Bellavista, *La questione del potere 'trasparente' nei rapporti di lavoro*, in *DML*, 2023, 577), con un bisticcio di parole divenuto celebre, definiva «il governo della democrazia come il governo del potere pubblico in pubblico»; e ancora, la democrazia come «regime del potere visibile».

(4) Su diritti di informazione sindacale e democrazia industriale nell'ordinamento unionale si vd. tra gli altri M. Corti, *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, in *Vita e Pensiero*, 2012, A. Loffredo, *Democrazia aziendale, imprese transnazionali e* dumping *sociale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018 e V. Bavaro, *Appunti sul diritto del potere collettivo del lavoro*, in *LD*, 2021, 563 ss.

(5) Basti pensare al sistema della trasparenza dell'operato delle istituzioni dell'Unione europea ormai da anni entrato nei Trattati (artt. 1 e 11 TUe; art. 15 TfUe; art. 42 CdfUe) oppure al diritto di informazione e consultazione riconosciuto ai lavoratori e ai loro rappresentanti dall'art. 27 CdfUe, oltre che da molte altre previsioni di cui è costellato l'ordinamento unionale.

mercato interno», indicando «il conseguimento di un livello elevato di tutela dei consumatori» solo come un mezzo a quel fine (6).

Quest'ultima osservazione consente peraltro di cogliere come le tre funzioni citate – "di protezione", "di puntello della democrazia" ed "economica" – non si manifestino separatamente, ma trovino spesso punti di intersezione e sovrapposizioni. In altre parole, misure a tutela della trasparenza possono in concreto collocarsi in più di una delle prospettive citate. Se è vero, ad esempio, che la funzione tipica dell'informazione sindacale prevista dalla Direttiva sul lavoro mediante piattaforme digitali nel caso di impiego di sistemi automatizzati (art. 9, Direttiva n. 2024/2831/Ue) si esprime in relazione all'azione e alla contrattazione collettiva inserendosi quindi nell'orizzonte della democrazia industriale, non vi è dubbio che quella misura vada letta pure nella logica del rafforzamento delle difese dell'individuo contro le violazioni delle sue posizioni soggettive.

2. — *La funzione "di protezione" del lavoratore nell'ordinamento multilivello* — Questa duplicità di funzioni si può ritrovare anche nella normativa europea in tema di trasparenza delle condizioni di lavoro. Alle esigenze dell'economia, oltre che alla necessità di promuovere un miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro che consenta la loro parificazione nel progresso, faceva infatti espresso riferimento nei Considerando la prima direttiva che si è occupata di diritto del lavoratore a ricevere informazioni sulle caratteristiche del rapporto di lavoro: la Direttiva n. 91/533/Cee (7). Base giuridica

(6) In questi termini, l'art. 1, Direttiva n. 2011/83/Ue. Più in generale, come osserva S. Mazzamuto, *Note minime in tema di autonomia privata alla luce della costituzione europea*, in *Europa e diritto privato*, 2005, 56, «sembra che il consumatore, rispetto al complesso ordito del legislatore comunitario, sia più un mezzo [per conformare giuridicamente il mercato] che un fine esso stesso». Il fatto che poi l'idea di una trasparenza che guida i consumi producendo l'effetto di escludere dal mercato i professionisti meno rispettosi delle regole dello stesso si sia rivelata un po' semplicistica, per non dire ingenua (si vd. S. Pagliantini, *Trasparenza contrattuale*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 2012, 1285 ss., anche per altri riferimenti bibliografici), non è servito a far ripensare in senso più realistico il rapporto tra trasparenza consumeristica e concorrenza. Anche nelle più recenti direttive, difatti, quella relazione è riproposta in termini sostanzialmente analoghi (cfr. art. 1, Direttiva n. 2019/770/Ue; art. 1, Direttiva n. 2019/771/Ue; art. 1, Direttiva n. 2020/1828/Ue; art. 1, Direttiva n. 2024/1799/Ue). Nella giurisprudenza unionale sui mutui in valuta estera G. Salvi, *Trasparenza e tutela del contraente debole: la prospettiva civilistica*, in G. Calvellini (a cura di), *op. cit.*, 53 ss. coglie invece alcuni segnali di una potenziale svolta personalistica della trasparenza.

(7) Per un esame più approfondito dei contenuti di questa direttiva si rinvia a J. Clark, M. Hall, *The Cinderella Directive? Employee Rights to Information about Conditions Applicable to their Contract or Employment Relationship*, in *Industrial Law Journal*, 1992, 106 ss., J.

di questa era d'altronde l'art. 100 TCee, che proprio nella prospettiva dell'instaurazione e del funzionamento del mercato comune giustificava interventi di ravvicinamento degli ordinamenti nazionali. In quella fonte derivata, dunque, la tutela della trasparenza doveva necessariamente essere letta in tale orizzonte "economico" prima ancora che in quello della garanzia dei diritti sostanziali del lavoratore; coerentemente – bisogna dirlo – con la «frigidità sociale dei padri fondatori» del progetto comunitario (8).

Proprio nella normativa sulla trasparenza lavoristica, però, possono rinvenirsi dei segnali di un evidente – quanto insufficiente – disgelo della politica sociale unionale nei decenni successivi, acceleratosi negli ultimi anni dopo – ancorché non necessariamente per effetto de – il varo del Pilastro europeo dei diritti sociali (9). Nella Direttiva n. 2019/1152/Ue e nella Direttiva n. 2023/970/Ue, infatti, scompaiono i riferimenti alle esigenze del mercato interno e, anche grazie all'irrobustimento delle basi giuridiche offerte dai trattati per lo sviluppo del diritto del lavoro del-

García Murcia, C. Martínez Moreno, *La obligación del empresario de informar al trabajador acerca de sus condiciones de trabajo*, in *Relaciones laborales*, 1992, 253 ss., E. Gragnoli, *L'informazione nel rapporto di lavoro*, Giappichelli, Torino, 1996, D. Izzi, *La Direttiva sugli obblighi di informazione del datore di lavoro*, in *DRI*, 1998, 393 ss. e A. Rivara, *La direttiva sull'informazione e l'effettività dei diritti*, in *DLRI*, 1999, 133 ss.

(8) F. Mancini, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità europee*, in Aa.Vv., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano. Atti del convegno di Parma, 30-31 ottobre 1985*, Cedam, Padova, 1988, 26.

(9) Il Pilastro è stato proclamato solennemente il 17 novembre 2017 da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione nell'ambito del vertice sociale di Göteborg. Il relativo Piano d'azione è stato poi presentato dalla Commissione nel 2021. Per un approfondimento si rinvia a G. Bronzini (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Edizioni Fondazione Basso, Roma, 2018 e M. Corti (a cura di), *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*, in *Vita e Pensiero*, 2021. Cfr. tra gli altri L. Zoppoli, *Valori, diritti e lavori flessibili: storicità, bilanciamento, declinabilità, negoziabilità*, in R. Del Punta (a cura di), *Valori e tecniche nel diritto del lavoro*, Firenze University Press, Firenze, 2022, 309 ss., M. Corti, *Un Pilastro vitale*, in M. Corti (a cura di), *op. cit.*, 7 ss., A. Seifert, *The European Pillar of Social Rights. Some reflections on its origins and structure, legal nature and implementation*, in M. Corti (a cura di), *op. cit.*, 26 ss. e M. Roccella, T. Treu, M. Aimo, D. Izzi, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, IX ed., Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2023, 38 ss., che rilevano come, dopo l'adozione del Pilastro, si sia verificata un'accelerazione (non senza esitazioni e contraddizioni) nella costruzione della dimensione sociale europea. Non molto positivo, invece, il giudizio sull'impatto del documento di S. Borelli, G. Orlandini, *Appunti sulla nuova legislazione sociale europea. La direttiva sul distacco transnazionale e la direttiva sulla trasparenza*, in *Questione Giustizia*, 2019, 54 ss. Ad ogni modo, vale la pena rilevare che il Pilastro, al principio n. 7, enuncia proprio il diritto dei lavoratori «di essere informati per iscritto all'inizio del rapporto di lavoro dei diritti e degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro e delle condizioni del periodo di prova».

l'Unione europea (10), le questioni sociali vengono affrontate in quanto tali e non in funzione di quelle economiche. La tutela della trasparenza, pertanto, è dettata dalle due fonti citate con l'obiettivo di migliorare le condizioni di lavoro (art. 1, Direttiva n. 2019/1152/Ue) e di rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne (art. 1, Direttiva n. 2023/970/Ue); sintomo della progressiva – ma lenta e faticosa – definizione di una dimensione sociale europea almeno in parte autonoma rispetto all'integrazione economica.

Al centro di questo progetto sociale vi è, dunque, la trasparenza nell'ambito dei rapporti di lavoro; un valore in ascesa nella gerarchia assiologica che orienta le politiche unionali, tradottosi in una norma-principio sempre più al centro del diritto del lavoro dell'Unione europea (11). Di qui il significativo sviluppo negli ultimi anni del sistema delle regole di trasparenza individuale, ovvero della disciplina sul diritto del lavoratore a essere informato in merito alle condizioni applicate al rapporto ai fini di una maggiore e più effettiva garanzia dei propri diritti sostanziali (funzione 'di protezione' della trasparenza in salsa europea). Il riferimento non è soltanto alle due direttive che fin dal titolo richiamano la trasparenza (Direttiva n. 2019/1152/Ue e Direttiva n. 2023/970/Ue (12)), ma pure agli altri interventi in materia sociale che di essa parlano quando si tratta di definire il proprio oggetto (Direttiva n. 2024/2831/Ue e Regolamento n. 2024/1689/Ue).

D'altra parte, complice anche la crescente complessità delle relazioni economiche e sociali, appare vieppiù difficile immaginare di poter veramente tutelare la posizione della parte debole di esse prescindendo da un preliminare intervento sulle inevitabili asimmetrie informative.

---

(10) Base giuridica della Direttiva n. 2019/1152/Ue è l'art. 153, par. 2, lett. *b*, TfUe, in combinato disposto con il par. 1, lett. *b*, dello stesso articolo. Quella della Direttiva n. 2023/970/Ue è l'art. 157, par. 3, TfUe. Nessuna delle due fonti in parola trova pertanto fondamento in quell'art. 115 TfUe, già art. 100 TCee, che – come detto – era base giuridica della Direttiva n. 91/533/Cee.

(11) Su valori, principi e regole nella teoria generale del diritto si vd. R. Guastini, *Interpretare e argomentare*, in A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni (diretto da), P. Schlesinger (continuato da), *Trattato di diritto civile e commerciale*, Giuffrè, Milano, 2011, 169 ss. e, con un approccio più ricostruttivo del dibattito giusfilosofico, F. Poggi, *Concetti giuridici fondamentali. Lezioni di teoria generale del diritto*, Ets, Pisa, 2013, 187 ss. Si deve invece a R. Dworkin, *The Model of Rules*, in *University of Chicago Law Review*, 1967, 22 ss. la prima teorizzazione della distinzione.

(12) Nella seconda, peraltro, la trasparenza non è riferita solo alle condizioni economiche praticate nell'ambito del singolo rapporto di lavoro, ma è anche (e forse soprattutto) pensata con riguardo al sistema retributivo aziendale. Cfr. F. Lamberti, *Il paradigma della trasparenza retributiva come antidoto al* gender pay gap, in *Federalismi.it*, 2024, 251 ss.

Di ciò il legislatore unionale sembra aver oggi preso coscienza pure con riferimento ai rapporti di lavoro, ancorché non senza un certo ritardo rispetto agli sviluppi della normativa protettiva di altri contraenti tipicamente considerati deboli. Questa consapevolezza della necessità di maggiore informazione nel rapporto di lavoro risulta particolarmente evidente se si osserva la traiettoria dell'evoluzione della regolamentazione europea sulla trasparenza delle condizioni di lavoro. Non può sfuggire, infatti, come dalla *Cinderella Directive* (13) del 1991 alla Direttiva n. 2019/1152/Ue di strada ne sia stata fatta molta (14). Un cammino che si può certamente spiegare con il ruolo che – come si è detto – il principio di trasparenza sembra aver acquisito più di recente nel diritto del lavoro dell'Unione europea in virtù della necessità di «tenere conto dell'evoluzione del mercato del lavoro e in particolare della diffusione di forme di lavoro non standard» (Considerando 15).

Questa espansione della trasparenza lavoristica in Europa si è poi inevitabilmente riflessa nell'ordinamento italiano, il cui sviluppo in materia è per l'appunto tributario dei progressi della normativa unionale. Sebbene specifiche previsioni sul diritto della parte debole del rapporto di lavoro a essere informata su certe condizioni contrattuali siano presenti nella nostra legge da molto prima dell'istituzione della Comunità europea e sicuramente con grande anticipo rispetto a quanto avvenuto per altri rapporti diseguali (15), e nonostante vari tipi di doveri datoriali di informazione si siano sempre ricavati dalle clausole generali (16), è significativo che l'introduzione con il d.lgs. n. 152/1997 di una prima disciplina organica sulla trasparenza lavori-

(13) È il fortunato nomignolo dato da J. Clark, M. Hall, *op. cit.*, 106 ss. alla Direttiva n. 91/533/Cee.

(14) Lo constatano, tra gli altri, anche B. Bednarowicz, *Delivering on the European Pillar of Social Rights: The New Directive on Transparent and Predictable Working Conditions in the European Union*, in *Industrial Law Journal*, 2019, 622, D. Georgiou, *The new EU Directive on Transparent and Predictable Working Conditions in the context of new forms of employment*, in *European Journal of Industrial Relations*, 2022, 205 e V. Ferrante, *L'orario di lavoro fra presente e futuro*, in *LLI*, 2022, 128.

(15) Cfr. G. Proia, *Origine, evoluzione e funzioni della trasparenza nei rapporti di lavoro*, in *MGL*, 2023, 723 ss., che individua il primo riconoscimento dell'esigenza di trasparenza per il lavoratore nella previsione dell'obbligo datoriale *ex* art. 12, r.d. n. 1955/1923 di esporre l'orario di lavoro. Sulle origini e lo sviluppo in Italia dei diritti di informazione del lavoratore si vd. anche A. Perulli, *I diritti di informazione*, Giappichelli, Torino, 1991, 17 ss. e C. Faleri, *Asimmetrie informative e tutela del prestatore di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2007, 47 ss.

(16) A. Perulli, *op. cit.*, 39 ss.; F. Scarpelli, *Diritti di informazione individuali e collettivi: l'incidenza sulla configurazione del contratto di lavoro*, in *RGL*, 2000, I, 281; C. Faleri, *op. cit.*, 114 ss.

stica sia avvenuta per effetto degli impulsi provenienti dall'ordinamento comunitario/unionale, ai quali si deve anche la successiva e più recente revisione della materia con il d.lgs. n. 104/2022.

È difficile, in altre parole, considerare originario, e non derivato, il rilievo assunto in Italia dalla trasparenza nei rapporti di lavoro. Se non altro perché, al di là dei contenuti dell'obbligo informativo, l'organicità della normativa ha un'importanza nient'affatto secondaria, non soltanto sotto il profilo della certezza del diritto all'informazione e della predisposizione di un efficace sistema di tutela del medesimo, ma pure e soprattutto per le evidenti interconnessioni tra i vari diritti sostanziali che compongono lo statuto protettivo della persona che lavora.

3. — *La trasparenza retributiva: perimetro dell'indagine* — Rispetto a quanto da ultimo osservato risulta particolarmente paradigmatico il caso del diritto alla retribuzione, in relazione al quale specifici e limitati diritti di informazione esistono nel nostro ordinamento da molto tempo: si pensi all'obbligo di comunicare al lavoratore pagato a cottimo gli elementi costitutivi della tariffa e le altre informazioni indicate dall'art. 2101 c.c.; o a quello di consegna del prospetto paga stabilito dalla l. n. 4/1953. Ora, anche sorvolando sull'inadeguatezza di oggetto e modalità di queste comunicazioni, è chiaro come persino una preventiva e completa informazione sulla retribuzione astrattamente dovuta non sia da sola sufficiente a consentire un'esauriente verifica del corretto adempimento dell'obbligazione retributiva datoriale e, dunque, non basti ad assicurare un'effettiva tutela del diritto del lavoratore al salario equo. In questa prospettiva, d'altronde, le informazioni sugli elementi della retribuzione devono essere necessariamente lette insieme alle molte altre concernenti istituti che sulla quantificazione del dovuto economico hanno un impatto tutt'altro che marginale: dalle mansioni al livello d'inquadramento; dall'orario di lavoro alle ferie; dalla tipologia contrattuale ai congedi e permessi, alla sede di lavoro, al preavviso, ecc. Per non parlare della rilevanza cruciale che ha la puntuale indicazione del contratto collettivo in base al quale il salario viene a essere calcolato, specie tenendo conto della difficile congiuntura che sta attraversando il nostro sistema di contrattazione collettiva e delle conseguenze di questa circostanza sul piano dell'applicazione dell'art. 36 Cost.

Nelle pagine che seguono, dapprima, si cercherà di identificare ciò che in concreto rende opaco il nostro sistema di determinazione della retribuzione e, dopo, si analizzerà la disciplina positiva della trasparenza salariale col proposito di comprendere se essa costituisca una risposta sufficientemente efficace ai problemi emersi nella prospettiva della funzione "di protezione"

sub specie di tutela dei diritti retributivi. Il punto di osservazione sarà pertanto quello della garanzia del corretto adempimento dell'obbligazione retributiva e non quello diverso – ma ad esso chiaramente connesso – dell'attuazione del principio di parità salariale tra donne e uomini, oggetto del contributo di F. Palmirotta in questo volume (17). Per ragioni di economia e omogeneità dello scritto, inoltre, non potranno essere presi in esame tutti i piani nei quali si snoda nell'ordinamento multilivello il binomio trasparenza - retribuzione; in particolare, si tralascerà l'analisi del piano collettivo, formato dai diritti di informazione sindacale, e di quello istituzionale, che si compone degli obblighi di trasparenza relativi al sistema salariale nazionale in chiave di politica del diritto e di adempimento degli obblighi di comunicazione previsti a livello unionale. L'ambito dell'indagine sarà pertanto delimitato al solo piano individuale, "micro", della trasparenza retributiva, popolato dall'insieme degli obblighi del datore di lavoro di informare il lavoratore sulle condizioni economiche che si applicano al rapporto di lavoro (18).

Sulla base di queste premesse, la normativa cui fare riferimento è per lo più ricavabile dal d.lgs. n. 152/1997 e dal d.lgs. n. 104/2022, che raccolgono la disciplina complessiva sulla trasparenza delle condizioni di lavoro. Ebbene, prima di passare all'esame dei profili indicati, è importante evidenziare che tale organicità, quando si parla di salario, rappresenta – per le ragioni dette – una virtù della legislazione in materia di trasparenza. Non c'è dubbio, insomma, che la disciplina domestica vada apprezzata sotto questo primo aspetto, riconoscendo però al contempo che, in proposito, il nostro ordinamento è chiaramente debitore nei confronti del diritto unionale e del valore in esso attribuito al principio di trasparenza.

4. — *L'opacità della retribuzione nel sistema contrattual-collettivo italiano* — Il sistema italiano di determinazione della retribuzione ha almeno tre caratteristiche che possono rendere poco trasparente la quantificazione del dovuto e conseguentemente minare l'effettività del diritto stesso (19). Inutile dire

(17) Per delle analisi esplicitamente dedicate al rapporto fra trasparenza ed effettività della parità retributiva tra lavoratrici e lavoratori si vd. per tutti D. Mezzacapo, *L'effettività della normativa antidiscriminatoria e la Direttiva 2023/970/UE in materia di trasparenza retributiva uomo/donna*, in *LPO*, 2023, 332 ss., S. Spattini, *La trasparenza retributiva a garanzia dell'effettività del principio della parità di retribuzione: una lettura d'insieme della direttiva (UE) 2023/970*, in *DRI*, 2024, 296 ss., D. Izzi, *Alla ricerca dell'effettiva parità di retribuzione tra uomini e donne: la direttiva UE 2023/970 come punto di svolta?*, in *RGL*, 2024, I, 301 ss. e *Ead.*, *Contrasto al* gender gap *nel lavoro e regole di trasparenza*, in *LD*, 2024, 645 ss.

(18) Si permetta un rinvio a G. Calvellini, *Salario minimo, salario trasparente*, in *LDE*, 2024.

(19) Per una lettura giusfilosofica della relazione tra trasparenza ed effettività dei

che tutte e tre riguardano la contrattazione collettiva, l'autorità salariale nel nostro Paese, e che tutte quante – ma una di esse, quella di cui si parlerà per ultima, in modo più marcato – hanno assunto negli ultimi anni dimensioni più preoccupanti per via della crisi che sta vivendo il nostro sistema di relazioni industriali (20).

Il lavoratore che voglia tentare di quantificare la retribuzione spettantegli deve anzitutto confrontarsi con la stratificazione dei rinnovi contrattuali, cioè con la prassi abbastanza diffusa di apportare modifiche a un Ccnl non adottando un nuovo testo integralmente sostitutivo del precedente, ma stipulando un accordo nel quale sono riportate solo le previsioni emendate, magari paragrafi parti di disposizioni più articolate. Rinnovi di tal fatta si ripetono più e più volte nel tempo e spetta quindi al lavoratore (e, più in generale, all'interprete) il compito tutt'altro che agevole di "assemblare" la versione consolidata vigente *ratione temporis*. Per dare un'idea delle difficoltà che si possono incontrare è sufficiente fare qualche esempio riferibile a contratti firmati da federazioni di Cgil, Cisl e Uil. Anche sorvolando sugli eccessi del Ccnl autoferrotramvieri (21) o del Ccnl per l'industria chimica (22), in relazione ai quali ad aprile 2026 troviamo presenti nell'archivio corrente del Cnel rispettivamente 29 e 23 prodotti negoziali (stipulati a partire dal 1976 nel primo caso, dal 2006 nel secondo), possiamo comunque rilevare come risultino depositati 5 accordi riferibili al Ccnl per il settore orafo-argentiero (23), 7 al Ccnl per l'industria delle piastrelle di ceramica (24), 8 al Ccnl per i

diritti si vd. A. Zambon, *Trasparenza di testi ed effettività del diritto alla retribuzione: un inquadramento filosofico*, in G. Calvellini (a cura di), *op. cit.*, 17 ss.

(20) La letteratura in argomento è vastissima. Senza alcuna pretesa di completezza si possono richiamare G. Olini, *I contratti nazionali: quanti sono e perché crescono*, in *DLRI*, 2016, 417 ss., S. Ciucciovino, *Mettere ordine nella giungla dei ccnl: un'esigenza indifferibile*, in *DLRI*, 2018, 227 ss., *Ead.*, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *LD*, 2020, 185 ss., L. Corazza, *Crisi della contrattazione e retribuzione sufficiente*, in *DRI*, 2021, 1087 ss., L. Lazzeroni, *Il parossistico "mercato" dei contratti collettivi*, in *Labor*, 2021, 135 ss., S. Leonardi, *Il «*dumping *contrattuale» nel terziario. Spunti di analisi da un'indagine comparativa fra ccnl*, in *RGL*, 2022, I, 649 ss., G. Piglialarmi, *Il* dumping *contrattuale nel settore dei pubblici esercizi*, in *DRI*, 2022, 916 ss., G. Calvellini, A. Loffredo, *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, in *RGL*, 2023, I, 577 ss. e G. Calvellini, *La clausola di equo trattamento dei lavoratori nei contratti pubblici: prove di reazione al* dumping, in *Studi senesi*, 2025, 23 ss.

(21) Codice Cnel: I022.

(22) B011.

(23) C021.

(24) B122.

pubblici esercizi (25). Tra queste intese – che, per l'appunto, in molti casi (26) integrano e modificano accordi precedenti secondo le descritte modalità – occorre dunque muoversi per ricostruire la disciplina contrattuale dei singoli istituti, anche retributivi (27). Un'operazione chiaramente non alla portata di tutti e che rende bene l'idea di come pubblicità e (autentica) trasparenza siano due concetti differenti. In queste condizioni, infatti, la pubblicazione degli accordi mediante deposito nell'archivio del Cnel rischia di essere poco utile rispetto alla funzione "di protezione" della trasparenza (28).

Un secondo elemento che nella pratica può complicare abbastanza la tutela dei diritti retributivi del lavoratore è dato dalla grande complessità della struttura della retribuzione stessa. Non c'è bisogno di indugiare sul punto (29): è noto come i contratti collettivi prevedano una miriade di voci, variamente denominate, necessarie o eventuali, a misura fissa o variabile, attraverso le quali il salario viene in un certo senso "personalizzato", cioè cucito addosso al singolo lavoratore in base al contenuto professionale delle sue mansioni, alla sua anzianità di servizio, alla sua produttività, ai risultati raggiunti, alle sue responsabilità, ai rischi connessi alla prestazione, ai disagi che lo svolgimento di quest'ultima implica, al tempo di lavoro, ecc.

La logica di fondo di questa tecnica di calcolo della retribuzione è pertanto almeno in parte comprensibile e condivisibile. Ciò non toglie che ci sia comunque molto spazio per una razionalizzazione della struttura salariale da parte della contrattazione collettiva che risponda a uno scopo di semplificazione, di maggiore trasparenza e, quindi, in ultima analisi, di effettività del diritto sostanziale (30). Un esempio macroscopico di quanto la contratta-

(25) H05Y.

(26) Negli altri casi si tratta di accordi di adesione o di contratti firmati in tavoli separati da organizzazioni sindacali diverse.

(27) Si legge in Cnel (a cura di), *XXVII Rapporto su mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 2026, 126: «non di rado, chi volesse consultare il contenuto di un contratto vigente è chiamato ad avventurarsi in rischiose – e non sempre attendibili – operazioni di assemblaggio e confronto tra vari testi contrattuali, verbali e rinnovi, depositati in ordine puramente cronologico nell'Archivio dei contratti e privi di una armonizzazione "ufficiale"».

(28) È più fiduciosa A. Zilli, *La trasparenza nel lavoro subordinato. Principi e tecniche di tutela*, Pacini, Pisa, 2022, 118 ss.

(29) Il tema è affrontato anche da G.A. Recchia, *Regole e illusioni della trasparenza retributiva*, in G. Calvellini (a cura di), *op. cit.*, 95 ss., e O. Bonardi, *La trasparenza retributiva: problemi e soluzioni nel diritto positivo*, in G. Calvellini (a cura di), *op. cit.*, 111 ss.

(30) L'effetto di "annebbiamento" che l'esistenza di una moltitudine caotica di voci retributive causa al lavoratore, peraltro, si verifica in entrambi i momenti in cui si articola la verifica del corretto adempimento dell'obbligazione datoriale: quando si tratta di rico-

zione collettiva trascuri il profilo in esame ci è dato dalla circostanza che esistono ancora Ccnl (31) che continuano a riproporre la distinzione tra minimo tabellare, indennità di contingenza ed elemento distinto della retribuzione (e.d.r.), che cioè non hanno realizzato il conglobamento di queste ultime due voci nella prima.

Un invito a un profondo riordino della disciplina negoziale in materia retributiva è arrivato anche dal Patto per la fabbrica con la definizione dei concetti di "trattamento economico minimo" (Tem) e "trattamento economico complessivo" (Tec). Ad oggi, però, si continua a registrare una certa difficoltà nel (*rectius*, resistenza a) recepire e valorizzare nella contrattazione di categoria – destinataria dell'invito formulato con il citato accordo interconfederale del 2018 – questo nuovo sistema di catalogazione del trattamento economico che «semplificherebbe la lettura della giungla retributiva contrattuale, a quel punto racchiusa in due contenitori […], anche in omaggio a una maggior trasparenza» (32).

La terza caratteristica del nostro sistema che può essere fonte di ulteriore opacità retributiva è il pluralismo sindacale incontrollato e sregolato, il quale, come si sa (33), ha prodotto delle distorsioni che, oltre a spiegare in buona parte l'esistenza di una questione salariale in Italia (34), possono per l'appunto anche determinare dei *deficit* di trasparenza retributiva.

Dal «*Far West* contrattuale» (35) nostrano, risultato dell'inattuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost. e del generale astensionismo legislativo in materia sindacale, deriva innanzitutto un problema pratico tutt'altro che secondario nella prospettiva della trasparenza. Si allude alle difficoltà che il lavoratore può incontrare nell'individuare il contratto collettivo applicato al suo rapporto in un contesto in cui esiste una moltitudine di Ccnl con ambiti

struire il dovuto leggendo il contratto collettivo e quando si deve cercare di comprendere ciò che è stato corrisposto interpretando il cedolino paga.

(31) Cfr. ad esempio l'art. 52 del Ccnl per l'industria alimentare (codice Cnel: E012) e l'art. 24 del Ccnl per l'industria edile (F012).

(32) Così N. Campese, *Art. 5 - Minimi tabellari e determinazione della quota di retribuzione oraria. Commento*, in V. Bavaro, G. Focareta, A. Lassandari, F. Scarpelli (a cura di), *Commentario al contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici*, Futura Editrice, Roma, 2023, 519.

(33) Si vd. *ex multis* le Autrici e gli Autori citati *supra* alla nota 20.

(34) Cfr. Aa.Vv., *La questione salariale*, in *Quaderni di RGL*, 2020, V. Bavaro, G. Orlandini, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, in *RIDL*, 2021, I, 285 ss. e V. Papa, *Lavoro povero e questione salariale*, Giappichelli, Torino, 2024.

(35) E. Menegatti, *Oltre il* Far West *contrattuale, verso salari minimi adeguati: spunti dal quadro comparato*, in *LDE*, 2022; A. Bellavista, *Le catene di appalti e la tutela dei lavoratori*, in *DML*, 2024, 88.

di applicazione in tutto o parzialmente coincidenti (36). Al 31 marzo 2026, ad esempio, nel sottosettore Cnel "pulizia, *facility management*, servizi integrati" (37) troviamo raccolti 41 diversi prodotti negoziali, 52 nel sottosettore "metalmeccanici" (38), addirittura 94 nel sottosettore "terziario, distribuzione e servizi" (39); contratti sottoscritti da soggetti collettivi diversi, non di rado completamente sconosciuti (40).

Si capirà allora perché l'indicazione "Ccnl metalmeccanici", magari contenuta nel contratto individuale o nel cedolino paga, nella migliore delle ipotesi lascia il lavoratore nell'incertezza di quale sia la disciplina collettiva che gli si applica; nella peggiore, invece, cioè quando questi è ignaro dell'esistenza di tale contrattazione minore, può fuorviarlo del tutto, lasciandogli pensare che il suo rapporto sia regolato da un contratto firmato da Fiom, Fim e Uilm, quando in realtà non è così (41). E proprio su questo equivoco potrebbero far leva datori di lavoro che vogliano applicare un Ccnl "pirata" avvantaggiandosi comunque di quella legittimazione che solitamente discende dalla firma della Triplice.

(36) In tema cfr. per tutti A. Lassandari, *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, in *LD*, 1997, 261 ss., M. Ferraresi, *La categoria contrattuale nel diritto sindacale italiano*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2020, e G. Centamore, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bononia University Press, Milano, 2020.

(37) Sottosettore: K05. Il Cnel distribuisce i Ccnl raccolti nel suo archivio in 14 settori, ciascuno dei quali è poi ulteriormente suddiviso in sottosettori, per un totale di 95. La collocazione in un sottosettore piuttosto che in un altro avviene in ragione dell'ambito di applicazione di ciascun prodotto negoziale.

(38) C01.

(39) H01.

(40) Nei tre sottosettori citati sono rispettivamente solo 4, 6 e 5 i Ccnl sottoscritti da federazioni di Cgil, Cisl e Uil. I dati riportati qui e nel testo sono ricavati dai file Excel disponibili alla pagina mediante l'analisi congiunta delle sezioni "Contratti nazionali di settore vigenti o ultrattivi", "Contratti di nuovo deposito" e "Contratti nazionali di minore applicazione". In particolare, essi sono il risultato della somma del numero dei contratti elencati nelle tre sezioni per ciascuno dei tre sottosettori.

(41) I rischi di disorientamento del lavoratore sono poi ulteriormente acuiti dalla frammentazione delle fonti informative. Nel caso risolto da C. App. Catania 5.3.2026, il cedolino paga individuava un ccnl applicato differente da quello riportato nella comunicazione Unilav. La Corte ha finito per considerare decisiva l'adesione del datore di lavoro a una delle associazioni firmatarie del contratto sulla cui base era stata calcolata la retribuzione nel cedolino e ha viceversa ritenuto irrilevante (in quanto comunicazione rivolta a un terzo a fini meramente amministrativi) l'indicazione fatta nella comunicazione obbligatoria sulla quale si fondavano le rivendicazioni del lavoratore. Al di là dell'esito e delle motivazioni del giudizio, questo caso ci dimostra come un certo caos informativo per il lavoratore può realizzarsi a vari livelli.

Oltre che di questo problema pratico, che si somma a quello della non facile reperibilità dei prodotti della contrattazione decentrata (42), il pluralismo sindacale "all'italiana" è all'origine anche di una questione giuridica piuttosto seria. Posto che il criterio più idoneo a cui rifarsi per quantificare la retribuzione adeguata *ex* art. 36, c. 1, Cost. è individuato dalla giurisprudenza nei minimi retributivi stabiliti dalla contrattazione collettiva (43) e considerato che il contratto collettivo rilevante a questo fine è solo quello della categoria di appartenenza (44), la circostanza che oggi esistano molti Ccnl con perimetri applicativi sovrapponibili può far saltare lo schema. In altre parole, qual è il parametro negoziale da utilizzare per ricostruire il dovuto costituzionale se l'attività dell'impresa datrice di lavoro rientra nel campo di applicazione di più Ccnl che prevedono trattamenti minimi di importo sensibilmente diverso? Sul punto regna l'incertezza. Escluso che – fuori dai casi in cui esiste un rinvio legale (45) – il contratto da utilizzare come riferimento debba essere necessariamente quello sottoscritto dai soggetti comparativamente più rappresentativi (46), la questione è rimessa alla discrezionalità del giudice, che dovrà motivare adeguatamente le ragioni della selezione a fini parametrici di un Ccnl piuttosto che di un altro. Con buona pace delle esigenze di trasparenza del minimo costituzionale e quindi dell'effettività del diritto a un salario equo. D'altronde, di fronte a un limite così nebuloso – reso ancor più indefinito dalle sei sentenze di legittimità dell'ottobre 2023 (47) sul Ccnl per la

(42) In tema si vd. E. Balletti, *Trasparenza nei rapporti di lavoro e contrattazione collettiva*, in *MGL*, 2023, 657 ss. Cfr. anche Cnel (a cura di), *op. cit.*, 30 ss.

(43) Per prime Cass. 12.5.1951, n. 1184 e soprattutto Cass. 21.2.1952, n. 461.

(44) Cass. 26.3.1997, n. 2665, S.U. Analogamente, sul punto, già Cass. 21.1.1985, n. 237 e Cass. 26.1.1993, n. 928.

(45) M. Tufo, *Tecniche di rinvio e giusta retribuzione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2024.

(46) Come ha chiarito Cass. 29.7.2002, n. 11199, S.U., il riferimento a tale contratto collettivo assume valore generale solo sotto il profilo contributivo, in virtù del dettato dell'art. 1, d.l. n. 338/1989, conv. l. n. 389/1989. Va comunque detto che, oggi, una certa dose di sovrapposizione si registra anche tra gli ambiti di applicazione dei contratti *leader*. In proposito, sia consentito rinviare a G. Calvellini, *La clausola di equo trattamento*, *op. cit.*

(47) Cass. 2.10.2023, nn. 27711, 27713 e 27769 e Cass. 10.10.2023, nn. 28320, 28321 e 28323 sulle quali si vd., tra gli altri, i commenti di V. Bavaro, *"Adeguato", "sufficiente", "povero", "basso", "dignitoso": il salario in Italia fra principi giuridici e numeri economici*, in *RGL*, 2023, I, 510 ss.; A. Lassandari, *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, in *RGL*, 2023, I, 531 ss.; U. Carabelli, *Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 36, c. 1, Cost.*, in *RGL*, 2023, I, 647 ss.; R. De Luca Tamajo, *Le retribuzioni insufficienti: l'intervento legislativo, la via giudiziale, la sede contrattual-collettiva*, in *RIDL*, 2023, III, 71 ss., P. Saracini, *Giudice, contrattazione e retribuzione: l'ennesima "istantanea" della debolezza del sistema sindacale di fatto*, in

vigilanza privata e i servizi fiduciari (48) – come può il lavoratore decidere di attivarsi per lamentare la materiale corresponsione di una retribuzione (forse) non rispettosa del dettato dell'art. 36, c. 1, Cost.?

5. — *La disciplina di legge per la trasparenza retributiva: ricerca di effettività, rischi di formalismo, fragilità sistemiche* — Si può affermare sin d'ora che la risposta che la nostra legge dà ai citati problemi di trasparenza retributiva non è soddisfacente.

Il d.lgs. n. 104/2022 ("decreto trasparenza") ha arricchito sensibilmente, anche oltre quanto previsto dalla fonte europea che ha attuato, il novero delle informazioni che il datore di lavoro è tenuto a fornire al lavoratore. Tra queste, in materia salariale, si segnalano l'importo iniziale della retribuzione e i relativi elementi costitutivi (49) (invero già contemplati dalla versione originaria del d.lgs. n. 152/1997), le condizioni relative al lavoro straordinario e alla sua retribuzione, nonché, quando il rapporto si caratterizza per un'organizzazione del lavoro imprevedibile, l'ammontare minimo delle ore retribuite garantite e la retribuzione per il lavoro prestato in aggiunta ad esse.

Per tutte le ragioni dette è poi assolutamente rilevante dal punto di vista della tutela dei diritti retributivi l'introduzione dell'obbligo di comunicare al lavoratore i contratti collettivi applicati al rapporto con l'indicazione dei soggetti stipulanti; accordi che, dopo le modifiche introdotte dal d.l. n. 48/2023, conv. l. n. 85/2023 (50), «il datore di lavoro è tenuto a consegnare o a met-

RIDL, 2023, II, 688 ss., M. Delfino, *La recente giurisprudenza della Cassazione in materia di salario minimo, ovvero alla ricerca della soglia perduta*, in *DLM*, 2023, 548 ss., S. Bellomo, *Giusta retribuzione e contratto collettivo tra costituzione e diritto europeo*, in *AmbienteDiritto.it*, 2024, P. Albi, *Fra adeguatezza retributiva e salario minimo: è il lungo addio al contratto collettivo?*, in *ADL*, 2024, 356 ss. e G. Orlandini, *La via giurisdizionale al salario minimo*, in *LD*, 2025, 113 ss. Sulla giurisprudenza di merito successiva si vd. G. Calvellini, *Il giudizio di adeguatezza della retribuzione nella recente giurisprudenza di merito*, in *RGL*, 2025, II, 377 ss.

(48) Codice Cnel: HV17.

(49) Secondo la Circolare del ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 19/2022 «con tale formula ci si riferisce a tutte quelle componenti della retribuzione di cui sia oggettivamente possibile la determinazione al momento dell'assunzione, secondo la disciplina di legge e di contratto collettivo. Risulta chiaro, ad esempio, che il datore di lavoro non potrà indicare l'importo degli elementi variabili della retribuzione (ad esempio, il premio di risultato), pur essendo tenuto ad indicare al lavoratore […] in base a quali criteri tali elementi variabili saranno riconosciuti e corrisposti».

(50) Cfr. D. Garofalo, M. Tiraboschi, *Prime riflessioni sul decreto "trasparenza" (d.lgs. n. 104/2022) modificato dal decreto "lavoro" (d.l. 48/2023)*, in *ADL*, 2023, 651 ss. e E. Dagnino, C. Garofalo, G. Picco, P. Rausei (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85*, Adapt University Press, Bergamo, 2023.

tere a disposizione del personale, anche mediante pubblicazione sul sito *web*» (art. 1, c. 6-*bis*, d.lgs. n. 152/1997) (51).

Ecco, anche senza prendere in considerazione le caratteristiche delle informazioni dovute su altri profili – come orario di lavoro e inquadramento – che sul calcolo della retribuzione hanno un'incidenza determinante, può osservarsi come la disciplina della trasparenza retributiva sia poco efficace rispetto alla funzione "di protezione" a cui risponde.

Innanzitutto, essa trascura le prime due problematiche segnalate: quella della stratificazione dei rinnovi contrattuali e quella della complessità della struttura della retribuzione. E ciò è tanto più vero dopo le modifiche introdotte nel 2023, quando è stata riesumata la possibilità – contemplata dalla Direttiva n. 2019/1152/Ue, ma soppressa in origine dal d.lgs. n. 104/2022 – di assolvere a una parte dell'onere informativo tramite l'indicazione del riferimento normativo o del contratto collettivo che disciplina le materie oggetto dell'onere stesso (art. 1, c. 5-*bis*, d.lgs. n. 152/1997). È evidente, infatti, che fare rinvio nell'informativa consegnata al lavoratore alle previsioni negoziali (magari più volte modificate e integrate) che regolano la retribuzione è cosa ben diversa dall'indicare *davvero* «l'importo iniziale della retribuzione […] e i relativi elementi costitutivi» (art. 1, c. 1, lett. *n*).

A proposito della versione originaria del d.lgs. n. 104/2022, che per l'appunto aveva escluso l'informativa *per relationem*, si è parlato di «impostazione paternalistica […] orientata a pretendere dal datore di lavoro uno sforzo di completezza dell'informazione addirittura nel testo del contratto individuale» (52). Secondo chi scrive, invece, la previsione poteva leggersi come espressione della consapevolezza della circostanza che un'ampissima fetta della forza-lavoro può avere difficoltà – anche per tutte le ragioni descritte nel paragrafo precedente – a comprendere appieno il significato di complesse previsioni di legge e contratto collettivo. Non è paternalismo quando all'investitore *retail* si indica con un numero da 1 a 7 il rischio di un prodotto finanziario; così come non sembra esserlo chiedere al datore di lavoro di dettagliare e rendere facilmente intellegibili gli elementi della retribuzione che sarà corrisposta durante il rapporto. Quello che la riforma del 2023 ha

(51) Cfr. G. Piglialarmi, *Semplificazioni in materia di informazioni in merito al rapporto di lavoro e di obblighi di pubblicazione del contratto collettivo (art. 26, comma 1, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, in E. Dagnino, C. Garofalo, G. Picco, P. Rausei (a cura di), *op. cit.*, 55 ss.

(52) Cfr. L. Calcaterra, *Il rinvio alla contrattazione collettiva per informare il lavoratore nel "decreto trasparenza": dalla preclusione alla legittimazione*, in *ADL*, 2023, 688, molto critico, anche da altri punti vista, verso l'originaria esclusione dell'informativa per rinvio. Perplessi al riguardo anche G. Proia, *Le novità, sistemiche e di dettaglio, del decreto trasparenza*, in *MGL*, 2022, 573 ss. e G. Piglialarmi, *Semplificazioni*, *op. cit.*, 57 ss.

fatto è stato semplicemente sgravare di questo onere il datore di lavoro trasferendolo in capo al lavoratore (53). In altre parole, il rischio è che il richiamo delle norme contrattuali che disciplinano la retribuzione costituisca un adempimento puramente formale dell'obbligo di trasparenza, privo di capacità realmente informativa.

Più positivo può essere il giudizio sulla disciplina vigente rispetto a una delle due problematiche che per la materia oggetto di esame discendono dalla nostra «giungla dei ccnl» (54). In particolare, degno di considerazione è l'obbligo di comunicare al lavoratore i contratti collettivi applicati al rapporto (con l'indicazione dei soggetti collettivi stipulanti), mettendone anche a disposizione il testo. Questo implica, innanzitutto, rimediare all'inaccessibilità della contrattazione decentrata. Inoltre, di fronte alla proliferazione dei Ccnl con perimetri in tutto o in parte coincidenti, la previsione di un obbligo di fare chiarezza sulla disciplina collettiva applicata non può che essere salutata con favore. Peraltro, oltre all'effetto più immediato di rendere il lavoratore consapevole della fonte di regolazione della propria retribuzione, questa misura può anche sortire un effetto indiretto di disincentivo all'impiego di Ccnl sottoscritti da organizzazioni poco rappresentative, in astratto – come si è detto nel paragrafo precedente – favorito dalla possibilità di fare leva sui «fraintendimenti» (55) generati dalla presenza di più contratti per la medesima categoria (56).

La norma in esame non risolve però due problemi. Il primo può verificarsi quando al rapporto è applicato un Ccnl minore. Ebbene, in questo caso, per determinati istituti (57) e, in certi settori, anche per la retribuzione (58), il trattamento spettante al lavoratore deve essere comunque definito sulla base del Ccnl *leader*. Così avremo, da un lato, la comunicazione ai sensi dell'art. 1, c. 1, lett. *q*, d.lgs. n. 152/1997 del contratto collettivo minore applicato e, dall'altro, nell'informativa riguardante i singoli istituti normativi e/o retributivi interessati, il riferimento a un diverso Ccnl selezionato se-

(53) Sulla tecnica del rinvio sembrano pensarla allo stesso modo A. Allamprese, S. Borelli, *L'obbligo di trasparenza senza la prevedibilità del lavoro. Osservazioni sul decreto legislativo n. 104/2022*, in *RGL*, 2022, I, 676, A. Zilli, *op. cit.*, 130 e C. Timellini, *Quale reale trasparenza nel rapporto di lavoro con gli ultimi adempimenti?*, in *VTDL*, 2023, 602 ss.

(54) S. Ciucciovino, *Mettere ordine*, *op. cit.*, 227 ss.

(55) A. Zilli, *op. cit.*, 141. Analogamente G. Proia, *Le novità*, *op. cit.*, 582 ss.

(56) Al riguardo G. Piglialarmi, *Semplificazioni*, *op. cit.*, 56 parla di «insana pratica».

(57) Ad esempio, per l'orario di lavoro. Cfr. art. 1, c. 2, lett. *m*, d.lgs. n. 66/2003.

(58) Cfr. art. 7, c. 4, d.l. n. 248/2007, conv. l. n. 31/2008; art. 13, c. 1, d.lgs. n. 112/2017; art. 16, d.lgs. n. 117/2017; art. 203, c. 1, d.l. n. 34/2020, conv. l. n. 77/2020; art. 29, c. 1-*bis*, d.lgs. n. 276/2003.

condo il criterio della maggiore rappresentatività comparata; con la conseguenza, però, di imbrogliare ancora di più la matassa negoziale che il lavoratore è chiamato a sciogliere.

La seconda questione che il d.lgs. n. 152/1997 novellato non riesce a dipanare è quella della conoscibilità del minimo costituzionale con cui confrontare la retribuzione corrisposta al lavoratore. Ma bisogna anche dire che, sul punto, la soluzione non può arrivare dalla sola normativa sulla trasparenza lavoristica; il problema è altrove e dipende dai vieppiù incerti criteri su cui si basa la giurisprudenza sull'art. 36, c. 1, Cost. (59).

Insomma, qualche luce e molte ombre. Nel quadro di un sistema di determinazione della retribuzione su cui si addensa una fitta nebbia, la disciplina sulla trasparenza non fa molto per diradarla. La legittima preoccupazione di non sovraccaricare il datore di lavoro di adempimenti ha finito troppo spesso per rendere la tutela informativa solo formale, inefficace rispetto al fine "di protezione" a cui dovrebbe rispondere e, dunque, poco utile nella prospettiva dell'effettività dei diritti retributivi.

Dei progressi anche da quest'ultimo punto di vista si attendevano dall'attuazione della Direttiva n. 2023/970/Ue su trasparenza e parità retributiva di genere. La convinzione che la trasparenza possa avere pure un effetto incentivante di comportamenti più virtuosi da parte del datore di lavoro ha indotto il legislatore unionale a prevedere con questa Direttiva un ampio diritto di informazione del lavoratore (60), accompagnato da un sistema di rimedi contro il mancato o l'inesatto adempimento più efficace di quello stabilito dalla Direttiva n. 2019/1152/Ue e dal decreto trasparenza (61).

---

(59) Cfr. per tutti V. Bavaro, *"Adeguato", "sufficiente"*, *op. cit.*, 510 ss. e G. Orlandini, *La via giurisdizionale*, *op. cit.*, 113 ss.

(60) Sui contenuti della direttiva in parola si rinvia, senza pretesa di esaustività, a F. Lamberti, *op. cit.*, 248 ss., D. Mezzacapo, *op. cit.*, 332 ss., M.L. Vallauri, *Direttiva (UE) 2023/970: una nuova strategia per la parità retributiva*, in *LDE*, 2023, L. Valente, *Il lavoro delle donne, ieri ed oggi. Dall'accesso al mercato del lavoro alla direttiva Ue sulla trasparenza salariale*, in *Equal*, 2024, 61 ss., F. Guarriello, *Mercato e valori nel contrasto al* gender pay gap*: trasparenza, informazione, certificazione*, in *RGL*, 2024, I, 397 ss., S. Spattini, *op. cit.*, 296 ss., D. Izzi, *Alla ricerca*, *op. cit.*, 301 ss., *Ead.*, *Contrasto*, *op. cit.*, 645 ss., V. Ferrante, *Divario retributivo di genere: novità e conferme dalla direttiva (UE) 2023/970*, in *DRI*, 2024, 313 ss., L. Corazza, *Il lavoro delle donne? Una questione redistributiva*, Franco Angeli, Milano, 2025 e M. Lamannis, *Trasparenza e parità retributiva nella dir. n. 2023/970/Ue: l'atteso epilogo di un annoso percorso?*, in G. Calvellini (a cura di), *op. cit.*, 133 ss.

(61) Sulla tutela giudiziale rafforzata della Direttiva n. 2023/970/Ue si vd. D. Izzi, *Alla ricerca*, *op. cit.*, 311 ss. È inoltre di grande rilievo, ad avviso di scrive, la maggiore – ma ancora insoddisfacente (cfr. F. Guarriello, *op. cit.*, 403 ss.) – considerazione in essa del ruolo dei rappresentanti dei lavoratori.

Il d.lgs. n. 96/2026 ha certamente tradito le aspettative di chi invocava, in occasione della trasposizione della Direttiva, «un bilancio sull'effettività di strumenti e di soggetti da tempo regolati a livello nazionale, operanti a questo livello» (62). Non è però il caso di soffermarsi sui rilevantissimi profili critici di questo provvedimento, affrontati da F. Palmirotta nel suo contributo. Qui si vuole solo evidenziare un dato oggettivo, scevro da qualsiasi tipo di valutazione circa la compatibilità con quanto prescritto dalla Direttiva, e cioè che il decreto contiene previsioni che possono irrobustire la posizione giuridica attiva del lavoratore in relazione alla trasparenza salariale, non solo nell'ottica della stessa fonte unionale – ovvero quella del rafforzamento del principio della parità di trattamento –, bensì, più in generale, con riferimento alla garanzia dei diritti retributivi di tutti i lavoratori. L'estensione alla fase preassuntiva del diritto del candidato a una posizione a essere informato sulla retribuzione iniziale e sul contratto collettivo che si ha in animo di applicare al rapporto che sarà instaurato (art. 5); il consolidamento dell'obbligo datoriale – da adempiersi mediante l'informativa *ex* d.lgs. n. 152/1997 (63) – di rendere accessibili ai lavoratori i criteri utilizzati per determinare la retribuzione e i livelli retributivi, nonché quelli stabiliti per le progressioni economiche (art. 6); il riconoscimento ai lavoratori di un diritto di richiedere e ricevere per iscritto le informazioni sui livelli retributivi medi, ripartiti per sesso, delle categorie di lavoratori che svolgono lo stesso lavoro o un lavoro di pari valore (art. 7); sono tutte previsioni del d.lgs. n. 96/2026 che, sebbene siano pensate per l'esercizio del diritto alla parità retributiva, favoriscono una trasparenza salariale *tout court* della quale – come si diceva – ogni lavoratore può avvantaggiarsi anche ai fini della tutela del suo credito retributivo.

È chiaro, però, che è ancora troppo poco per poter considerare risolte tutte le questioni emerse *supra*. Il quadro si è arricchito di nuovi strumenti, ma le radici di molti dei problemi segnalati affondano nel sistema e a quel livello, pertanto, andrebbe ricercata la soluzione.

(62) L. Calafà, M. Peruzzi, *L'autonomia collettiva nella direttiva sul* gender pay gap, in *LD*, 2025, 38.

(63) Per i datori di lavoro che applicano un contratto collettivo sottoscritto da soggetti comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale o un contratto che assicura un livello equivalente di tutela, l'obbligo si intende assolto mediante il rinvio nell'informativa ai criteri, ai livelli di inquadramento e ai trattamenti economici previsti dallo stesso contratto applicato (art. 6, c. 2). In proposito, quindi, vale *mutatis mutandis* quanto si è osservato in merito all'informativa *per relationem* resa possibile dall'art. 1, c. 5-*bis*, d.lgs. n. 152/1997.

6. — *L'impatto del "decreto Primo Maggio": prime (instabili) considerazioni* — All'indomani (o quasi) della scadenza dei sei mesi per l'attuazione della delega contenuta nella l. n. 144/2025 (64), il Governo ha approvato il d.l. n. 62/2026, cd. "decreto Primo Maggio". Il suo impatto sui temi trattati in queste pagine è evidente. Pertanto, nonostante nel momento in cui si scrive il provvedimento sia ancora in attesa di conversione, è inevitabile analizzarne i contenuti rilevanti ai fini del presente discorso. L'instabilità della misura rende comunque opportuno mantenere separate le considerazioni su di essa dal resto del ragionamento.

Ora, se si parla di retribuzione, la novità probabilmente più significativa del decreto è quella contenuta nell'art. 7, che generalizza per il settore privato il rinvio mobile alla contrattazione collettiva *leader* per l'individuazione del "salario giusto" *ex* art. 36, c. 1, Cost. Su questi aspetti, non a caso, si sta concentrando il dibattito dottrinale (65). Tuttavia, come si è anticipato, la riforma include anche alcune previsioni in materia di trasparenza retributiva. In particolare, le novità di maggior peso nella prospettiva qui adottata – cioè quella della trasparenza individuale con funzione di protezione del diritto del lavoratore alla retribuzione (66) – si trovano nelle due disposizioni che prevedono l'obbligatoria indicazione del codice Cnel del Ccnl applicato all'interno dell'informativa *ex* d.lgs. n. 152/1997 e del cedolino paga (art. 11, c. 1 e 2) (67) e nella norma che impegna lo stesso Cnel in un'attività di estrazione

(64) G. Orlandini, *Approvata la legge delega che seppellisce il salario minimo e attacca la contrattazione di qualità*, in *D&L Flash*, 2025, 4 ss.; V. Bavaro, *Note sulla legge delega n. 144/2025*, in *RGL Giurisprudenza online*, 2025, n. 10; A. Martino, *La legge delega sulle retribuzioni: un requiem per il salario minimo?*, in *RGL Giurisprudenza online*, 2025, n. 10; L. Zoppoli, *Una delega «rubata» e lacunosa (oltre che pericolosa)*, in *RGL Giurisprudenza online*, 2025, n. 10; P. Pascucci, *Chi ha paura della maggiore rappresentatività sindacale? A proposito della legge delega sul salario minimo*, in *DLM*, 2025, 385 ss.; A. Cairoli, *La legge delega n. 144 del 2025: il nuovo criterio di individuazione della giusta retribuzione tra dubbi di legittimità costituzionale e prime prospettive interpretative*, in *AmbienteDiritto.it*, 2025; M. Tufo, *La legge delega sui salari tra limiti costituzionali e vincoli eurounitari*, in *LG*, 2026, 118 ss.

(65) M. Tiraboschi, *Prima lettura del decreto lavoro del 1° maggio*, in *Boll. Adapt*, 2026, n. 17; *Id.*, *Prime note sul trattamento economico complessivo ai sensi del decreto lavoro del 1° maggio*, in *Boll. Adapt*, 2026, n. 17; P. Albi, V. Bavaro, A. Bellavista, M. D'Onghia, G. Orlandini, *Brevi considerazioni sul decreto lavoro n. 62/2026*, in *Il diario del lavoro*, 4.5.2026; G. Orlandini, *Vizi e virtù del salario giusto*, in *D&L Flash*, 2026, 7 ss.; U. Carabelli, *Il decreto lavoro 1° maggio (2026): salario giusto e salario sufficiente*, in *RGL Giurisprudenza online*, 2026, n. 5.

(66) Cfr. *supra* il par. 3. Il decreto è comunque molto interessante anche nella logica della trasparenza istituzionale, contenendo diverse disposizioni intese a favorire il monitoraggio e la raccolta dei dati in materia retributiva principalmente in un'ottica di contrasto al *dumping* negoziale. Cfr. artt. 8, 9 e 11, c. 3 e 4.

(67) Si tratta di modifiche ispirate da una proposta di legge approvata dal Cnel nella seduta del 24.7.2025.

e pubblicazione del trattamento economico complessivo stabilito dai prodotti negoziali depositati (art. 9, c. 4). La prima coppia di previsioni tenta di puntellare il diritto del lavoratore a conoscere con esattezza il Ccnl applicato al rapporto, provando a scongiurare il rischio degli equivoci – a cui si è già fatto cenno – dovuti alla sovrapponibilità dei perimetri contrattuali. Non supera, però, una delle problematiche individuate *supra* (68), e cioè quella che dipende dal possibile utilizzo parallelo nel medesimo rapporto di due Ccnl diversi: quello firmato dai soggetti comparativamente più rappresentativi per la quantificazione del salario dovuto (oggi, con l'art. 7, è necessariamente il contratto *leader* il parametro di riferimento) e quello "minore" per la disciplina degli istituti normativi per i quali non esiste un rinvio di legge alla contrattazione qualificata.

Particolarmente apprezzabile è poi la disposta pubblicazione del Tec stabilito dai Ccnl depositati, che, di fatto, sgrava almeno in parte il lavoratore del peso di determinare il dovuto attenuando le difficoltà legate alla stratificazione dei rinnovi e alla complessità della struttura della retribuzione. Non solo; questa misura si rivela molto importante anche in un'ottica di effettività del diritto al salario giusto *ex* art. 7, agevolando la ricostruzione dell'importo di riferimento con il quale, indipendentemente dal contratto collettivo applicato al rapporto, il lavoratore potrà confrontare quanto gli è stato effettivamente corrisposto. Insomma, al prestatore non è più richiesto di quantificare la retribuzione minima spettantegli ai sensi dell'art. 36 Cost. secondo gli incerti criteri individuati dalla giurisprudenza nel corso del tempo. L'operazione che deve compiere è molto più semplice e consiste in un mero raffronto tra il trattamento economico percepito e il Tec indicato dal Cnel per il contratto *leader* della categoria (avuto riguardo, come vuole l'art. 7, anche alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro).

Certo, se si considera il discutibile orientamento inaugurato con il sestetto di sentenze di legittimità dell'ottobre 2023, la retribuzione del Ccnl oggetto di rinvio potrebbe comunque essere giudicata non rispettosa dell'art. 36 Cost. e, dunque, il valore individuato dal Cnel continua a essere astrattamente passibile di sindacato giudiziale (69), riemergendo, nel caso, le problematiche segnalate in punto di quantificazione del minimo costituzionale secondo il metodo giurisprudenziale tradizionale; inoltre, non si possono

(68) Cfr. par. 5.

(69) U. Carabelli, *Il decreto lavoro*, *op. cit.*, 9. Si concorda però con G. Orlandini, *Vizi e virtù*, *op. cit.*, 10, quando dice che quello del Ccnl per la vigilanza privata e i servizi fiduciari è stato «un caso limite, figlio di una affatto peculiare vicenda contrattuale che non trova equivalenti in altri settori presidiati dai ccnl *leader*».

nascondere le difficoltà applicative delle norme di rinvio come l'art. 7, sulle quali continua a gravare il disordine del nostro sistema di contrattazione collettiva, anche *leader*. Tuttavia, è innegabile che le misure commentate possano produrre degli effetti positivi, che peraltro sono capaci di propagarsi al di là della dimensione individuale fino al piano del contrasto al *dumping* nel nostro sregolato sistema sindacale. Scopriremo a breve, con il passaggio parlamentare del decreto, se questa attenzione alla materia si consoliderà o se, al contrario, si è trattato solo di un fuoco di paglia.

LA TRASPARENZA RETRIBUTIVA PER L'EFFETTIVITÀ DELLA PARITÀ SALARIALE DI GENERE: TRA INNOVAZIONE REGOLATIVA E PERSISTENTI LIMITI STRUTTURALI

di *Federica Palmirotta*

SOMMARIO: 1. La funzione sociale della trasparenza retributiva: parità salariale e valorizzazione del lavoro delle donne. — 2. La Direttiva sulla trasparenza retributiva: obiettivi, struttura e ambito di applicazione. — 3. Le coordinate della trasparenza retributiva europea: comparazione, conoscibilità e correzione delle disuguaglianze. – 3.1. La comparazione del lavoro. — 3.2. I flussi informativi. — 3.3. Gli strumenti correttivi e rimediali. — 4. Le (s)coordinate nel recepimento della Direttiva. — 5. Il difficile cammino dell'effettività.

1. — *La funzione sociale della trasparenza retributiva: parità salariale e valorizzazione del lavoro delle donne* — Tra le molteplici trasformazioni che hanno interessato il diritto del lavoro europeo negli ultimi anni, una delle più significative riguarda il ruolo progressivamente attribuito alla trasparenza. Quest'ultima ha acquisito una collocazione sempre più centrale nelle politiche sociali dell'Unione europea e nazionali, sino a configurarsi come una norma-principio al centro delle più recenti strategie regolative in materia di lavoro (1), costituendo uno strumento attraverso il quale l'ordinamento tenta di riequilibrare posizioni di potere diseguali e si sforza di rendere effettivi diritti che, pur formalmente riconosciuti, incontrano persistenti ostacoli nella loro concreta attuazione (2).

È soprattutto quando la trasparenza si proietta sul terreno della retribuzione che tale evoluzione manifesta le sue implicazioni più rilevanti. In questo ambito, la disponibilità delle informazioni non soddisfa soltanto esigenze di conoscibilità o di controllo, ma diviene il presupposto per l'emersione di

(1) Così G. Calvellini, *La trasparenza retributiva e la sua funzione*, in *QDLM*, 2023, 79.

(2) Sulla funzione centrale progressivamente affidata alla trasparenza nel diritto del lavoro, si vd., fra gli altri, A. Bellavista, *La questione del potere 'trasparente' nei rapporti di lavoro*, in *DLM*, 2023; G. Calvellini, *op. cit.*; C. Faleri, *Diritti di informazione e principio di trasparenza per una governance societaria sostenibile*, in *LD*, 2023, 537 ss.; G.A. Recchia, *Condizioni di lavoro trasparenti, prevedibili e giustiziabili: quando il diritto di informazione sui sistemi automatizzati diventa uno strumento di tutela collettiva*, in *LLI*, 2023; A. Zilli, *La trasparenza nel lavoro subordinato. Principi e tecniche di tutela*, Pacini, Pisa, 2022; si vd. anche il contributo di G. Calvellini in questo volume.

situazioni di diseguaglianza che l'opacità dei sistemi retributivi contribuisce a occultare (3). La trasparenza assume così una funzione che travalica la sua dimensione meramente procedurale per acquisire una valenza propriamente sociale, nella misura in cui consente di incidere su fenomeni distributivi che trovano alimento proprio nell'asimmetria informativa esistente tra datore di lavoro e lavoratori.

Il campo nel quale tale funzione emerge con maggiore evidenza è quello della parità retributiva tra uomini e donne. Sebbene il principio della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore rappresenti uno dei capisaldi più risalenti e consolidati del diritto internazionale (4), europeo (5) e costituzionale (6), la sua concreta attuazione continua a rivelarsi problematica. Persiste, infatti, uno scarto significativo tra la piena affermazione del diritto sul piano normativo e la sua effettiva realizzazione nelle dinamiche del mercato del lavoro, ove i differenziali retributivi di genere costituiscono ancora un fenomeno ampiamente diffuso (7).

Come è noto, l'origine di tale principio nel diritto europeo precede la stessa costruzione del moderno diritto antidiscriminatorio. Esso nasce infatti all'interno del processo di integrazione economica quale strumento volto ad evitare distorsioni concorrenziali tra gli Stati membri fondate sul minor costo del lavoro femminile. Solo successivamente la sua funzione si è

(3) Così G.A. Recchia, *Regole e illusioni della trasparenza retributiva*, in *QDLM*, 2023, 97.

(4) Tale principio è stabilito dalla Convenzione dell'Oil n. 100/1951 sull'uguaglianza di retribuzione e dalla Dichiarazione dell'Oil sui principi e i diritti fondamentali del lavoro nonché nei ai Rapporti globali del 2003 e 2007 sull'uguaglianza sul lavoro. Si vd. in dottrina per una ricostruzione M. Barbera, *L'evoluzione storica e normativa del problema della parità retributiva tra uomo e donna*, in *LD*, 1989, 593 ss.; O. Bonardi, *Dal principio di "eguale salario per lavoro di eguale valore" alla "discriminazione come* 'moving target'*". Il contributo dell'OIL alla lotta contro le discriminazioni*, in *VTDL*, 2019, 799 ss.; T. Treu*, Equal Pay and Comparable Worth: A View from Europe*, in *Comparative Labor Law Journal*, 2019.

(5) Art. 157 TfUe.

(6) Art. 37 Cost.

(7) Tra i principali strumenti di misurazione del divario di genere si segnalano, sul piano internazionale, il *Global Gender Gap Index* del *World Economic Forum*, secondo cui, ai ritmi attuali, saranno necessari circa 123 anni per conseguire la piena parità di genere a livello globale (Wef, *Global Gender Gap Report 2025*, 5). Sul piano europeo, l'*European Institute for Gender Equality* (Eige), misura il *Gender Equality Index*, nel quale la dimensione "Lavoro" registra un punteggio medio dell'Unione europea pari a 69,3. Con riferimento al contesto nazionale, si vd. invece, ad esempio, la rilevazione in Inps, *Rendiconto di genere 2025*, 2025, 42 ss., ove si evidenzia come, in dieci dei diciotto settori economici esaminati, le donne percepiscano retribuzioni mediamente inferiori di oltre il 20% rispetto agli uomini; il divario raggiunge il 32,1% nelle attività finanziarie e assicurative, il 35,1% nelle attività professionali, scientifiche e tecniche e il 39,9% nelle attività immobiliari.

progressivamente ampliata sino a ricomprendere una più generale finalità di promozione dell'eguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel mercato del lavoro (8).

La progressiva "costituzionalizzazione" del principio e il suo consolidamento nella giurisprudenza della Corte di Giustizia (9) non sono tuttavia bastati a rimuovere i fattori che continuano a ostacolarne l'attuazione.

Le ragioni di tale persistente ineffettività sono molteplici, ma tra esse assumono particolare rilievo le asimmetrie informative che caratterizzano la determinazione delle retribuzioni e le conseguenti difficoltà probatorie che gravano sui soggetti discriminati (10). A ciò si aggiunge la limitata attenzione tradizionalmente riservata dall'autonomia collettiva alle questioni di genere, circostanza che emerge già sul piano del linguaggio utilizzato nelle fonti negoziali e che risulta, almeno in parte, riconducibile alla composizione degli stessi organismi di rappresentanza sindacale (11).

La Direttiva n. 2023/970/Ue (d'ora in avanti, "la Direttiva sulla trasparenza retributiva" o "la Direttiva") si colloca precisamente all'interno di questa consapevolezza (12). L'intervento del legislatore unionale, anziché intro-

(8) Fra gli altri, si vd. M. Barbera, S. Borelli, *Principio di eguaglianza e divieti di discriminazione*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 2020, 87 ss.

(9) Un ruolo fondamentale nel processo di "costituzionalizzazione" del principio di uguaglianza è attribuibile specialmente alle storiche sentenze C. Giust. 8.4.1986, C-43/75, *Defrenne II*, e C. Giust. 15.6.1978, *Defrenne III*. Fra le altre, si vd. anche C. Giust. 17.10.1989, C-109/88, *Danfoss*; C. Giust. 27.10.1983, C-127/92, *Enderby*.

(10) Sulla importanza della trasparenza nel determinare la sussistenza delle discriminazioni, la cui assenza inverte l'onere probatorio, si vd. C. Giust. *Danfoss*, cit., in cui la Corte ha stabilito che, se un sistema di retribuzione individuale è opaco e provoca una disparità sistematica, l'onere della prova si inverte e spetta al datore di lavoro dimostrare che le differenze salariali sono giustificate da criteri oggettivi e non dal genere.

(11) A. Mattei, *Parità retributiva di genere tra istituzioni, giurisprudenza e contrattazione*, in D. Gottardi, M. Peruzzi (a cura di), *Differenziali retributivi di genere e contrattazione collettiva. Risultati del progetto europeo* "Close the Deal, Fill the Gap", Giappichelli, Torino, 2017, 19; si vd. anche L. Corazza, *Il lavoro delle donne? Una questione redistributiva*, Franco Angeli, Milano, 2025, 146.

(12) Direttiva n. 2023/970/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione. Tra i primi commenti sul testo normativo si vd., fra gli altri, G. Berretta, *L'eguaglianza di genere e la parità salariale. Recenti evoluzioni regolative in Europa e in Itali*a, in *DML*, 2024, 215; L. Calafà, M. Peruzzi*, L'autonomia collettiva nella direttiva sul* "gender pay gap"*,* in *LD*, 2025, 48 ss.; F. Guarriello, *Rendere trasparenti le politiche del personale aiuta a risolvere il* gender pay gap*?*, in *LD*, 2023, 29; F. Lamberti, *Il paradigma della trasparenza retributiva come antidoto al gender pay gap*, in

durre un nuovo diritto alla parità retributiva o modificare il contenuto sostanziale di un principio già saldamente radicato nell'ordinamento europeo, si concentra piuttosto sulle condizioni che rendono possibile l'effettivo esercizio di tale diritto, nella convinzione che l'eliminazione delle asimmetrie informative costituisca il presupposto indispensabile per contrastare le discriminazioni salariali. La trasparenza retributiva assume pertanto una funzione eminentemente strumentale, ponendosi al servizio dell'effettività della tutela antidiscriminatoria.

In questa prospettiva, la trasparenza retributiva appare destinata a produrre effetti che travalicano il piano dell'*enforcement*, incidendo più profondamente sui processi attraverso i quali il salario viene determinato e distribuito all'interno delle organizzazioni produttive.

L'obbligo di rendere conoscibili i criteri che presiedono alla classificazione delle professionalità, alle progressioni economiche, all'attribuzione delle componenti accessorie della retribuzione e, più in generale, alla valutazione del valore del lavoro, impone infatti a imprese e parti sociali un esercizio di giustificazione e razionalizzazione di assetti retributivi consolidatisi nel tempo, ma raramente oggetto di un effettivo scrutinio circa la loro neutralità rispetto al genere.

La trasparenza, pertanto, così funzionalmente orientata, non si limita a rendere visibili eventuali differenziali salariali, ma contribuisce a interrogare criticamente le logiche e i presupposti che ne governano la formazione.

È in questa prospettiva che emerge il collegamento con il tema del salario minimo. I due strumenti, pur collocandosi su piani regolativi differenti, si inscrivono in una più ampia logica di riequilibrio delle diseguaglianze del mercato del lavoro, mirando a contrastare, seppure da angolazioni diverse, processi di svalutazione del lavoro (13).

Il nesso tra parità retributiva e adeguatezza salariale è, del resto, esplicitamente riconosciuto dal legislatore europeo all'interno della Direttiva n. 2022/2041/Ue che individua nel miglioramento dei salari minimi uno strumento di riduzione dei divari retributivi di genere, in ragione della maggiore

Federalismi.it, 2024, 248; D. Izzi, *Alla ricerca dell'effettiva parità di retribuzione tra uomini e donne: la Direttiva Ue n. 2023/970 come punto di svolta*, in *RGL*, 2024, I, 302 ss.; D. Mezzacapo*, L'effettività della normativa antidiscriminatoria e la Direttiva 2023/970/UE in materia di trasparenza retributiva uomo/donna*, in *LPO*, 2023, 342 ss.; A. Zilli, *op. cit.*

(13) Sulla connessione tra salario minimo e discriminazione, si vd. ad esempio A. D'Andrea, *Salario minimo, lavoro e società. Una prospettiva comparata*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020, 62 ss.; M. Lamannis, *Trasparenza e parità retributiva nella dir. n. 2023/970/Ue: l'atteso epilogo di un annoso percorso?*, in *QDLM,* 2025, 145.

concentrazione femminile nelle occupazioni meno remunerate (14). La Direttiva sulla trasparenza retributiva si muove lungo una traiettoria complementare: anziché intervenire direttamente sull'adeguatezza dei trattamenti economici, agisce sulle condizioni che alimentano le disparità salariali tra uomini e donne, con l'effetto di incidere indirettamente anche sul livello e sulla qualità delle retribuzioni femminili (15).

La rilevanza di tale connessione emerge con particolare evidenza ove si consideri la dimensione di genere del rischio di povertà. Da tempo la letteratura evidenzia come il lavoro povero presenti una marcata connotazione femminile (16). Le donne risultano sovrarappresentate nei settori e nelle occupazioni a più bassa remunerazione e continuano a incontrare maggiori ostacoli nei percorsi di carriera, una più elevata diffusione del lavoro a tempo parziale e una più frequente frammentazione delle traiettorie occupazionali. Si tratta di fenomeni che non trovano adeguata spiegazione nelle differenze di capitale umano. Al contrario, i dati istituzionali più recenti mostrano come le lavoratrici italiane presentino livelli medi di istruzione superiori a quelli maschili, senza che ciò si traduca in una corrispondente valorizzazione economica del lavoro svolto, permanendo significative disparità retributive (17).

Da questa prospettiva, la questione della parità retributiva si intreccia inevitabilmente con quella della giustizia del salario. Se una retribuzione può dirsi conforme al dettato costituzionale soltanto quando risulta proporzionata alla qualità e alla quantità del lavoro prestato, la sistematica sottovaluta-

(14) Sono diversi i riferimenti alla discriminazione salariale di genere o che mostrano una attenzione alla situazione delle donne nella Direttiva n. 2022/2041/Ue, si vd. in particolare il Considerando 8: «[…] I salari minimi che garantiscono un tenore di vita dignitoso, e rispettano quindi una soglia di dignità, possono contribuire […] a ridurre le disuguaglianze salariali, il divario retributivo di genere»; il Considerando 10: «Data la sovrarappresentazione delle donne nei lavori a bassa retribuzione, il miglioramento dell'adeguatezza dei salari minimi contribuisce alla parità di genere, a colmare il divario retributivo e pensionistico di genere, a far uscire le donne e le loro famiglie dalla povertà, così come alla crescita economica sostenibile nell'Unione»; art. 5 «Tale determinazione e aggiornamento [dei salari minimi legali] sono basati su criteri stabiliti per contribuire alla loro adeguatezza, al fine di […] ridurre il divario retributivo di genere» e, infine, art. 10 che nel monitoraggio e nella raccolta dei dati impone di disaggregare i dati anche in base al genere.

(15) Così anche M. Lamannis, *op. cit.*, 145.

(16) Si vd. ad esempio Mef, *Bilancio di genere*, 2024; la maggiore esposizione al rischio di povertà per le donne mostra un andamento simile anche nella media Ue come rileva il *Gender Equality Index* 2025.

(17) AlmaLaurea & Istat, *Capitale umano, produttività e sostenibilità in Italia. Il ruolo dei laureati*, 2025; Inps, *op. cit*, 24 ss.

zione delle professionalità femminili, ogniqualvolta il lavoro delle donne continui a essere remunerato in misura inferiore rispetto a quello degli uomini pur a fronte di attività di pari valore, non realizza esclusivamente una discriminazione, ma compromette altresì il requisito della proporzionalità, che costituisce, insieme alla sufficienza, uno degli elementi qualificanti della nozione costituzionale di giusta retribuzione (18).

Da queste considerazioni emerge come la trasparenza retributiva appalesi la sua funzione dichiaratamente sociale, travalicando anche la dimensione propriamente antidiscriminatoria, in quanto, sebbene non interferisca direttamente con la determinazione del salario, affidata alle competenze degli Stati membri e all'autonomia collettiva, essa si propone di incidere sulla qualità degli assetti retributivi e sui criteri attraverso i quali il valore del lavoro viene riconosciuto, remunerato e legittimato, come si vedrà *infra*.

Muovendo da tali premesse, le pagine che seguono intendono analizzare la Direttiva n. 2023/970/Ue e il decreto legislativo n. 96/2026 che ne ha dato attuazione nell'ordinamento italiano, al fine di verificare se gli strumenti approntati dal legislatore europeo e nazionale siano effettivamente idonei a realizzare l'ambizioso obiettivo che li ispira: trasformare la trasparenza da mera tecnica informativa a leva di correzione delle diseguaglianze salariali di genere e, attraverso di essa, contribuire a una più compiuta realizzazione del principio della giusta retribuzione.

2. — *La Direttiva sulla trasparenza retributiva: obiettivi, struttura e ambito di applicazione* — Con l'adozione della Direttiva sulla trasparenza retributiva, il legislatore europeo ha inteso rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso un insieme organico di misure volte a promuovere la trasparenza salariale e a migliorare i meccanismi di tutela giurisdizionale. Come si legge nel Considerando 16, l'esperienza applicativa maturata nei decenni successivi all'introduzione del principio di cui all'art. 157 TfUe ha evidenziato come «la mancanza di trasparenza nei sistemi retributivi perpetui una situazione in cui le discriminazioni retributive o i pregiudizi di genere restano non individuati o, qualora si sospetti la loro esistenza, difficilmente

(18) Fra gli altri, si vd., V. Bavaro, *"Adeguato", "sufficiente", "povero", "basso", "dignitoso": il salario in Italia fra principi giuridici e numeri economici*, in *RGL*, 2023, I, 510 ss.; V. Bavaro, *Il giusto salario e la giurisprudenza italiana. Note critiche*, in P. Albi (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, Torino, 2023, 61 ss.; G. Orlandini, *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 178/2015 della Corte costituzionale*, in *LD*, 2018, 7 ss; S. Pugliatti, *La retribuzione sufficiente e le norme della Costituzione*, in *RGL*, 1950, I, 189 ss.

dimostrabili». Sulla base di tali premesse, la Direttiva non interviene sul contenuto sostanziale del diritto alla parità retributiva, già saldamente radicato nel quadro normativo europeo dall'art. 157 TfUe, dall'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla Direttiva n. 2006/54/Ce, bensì agisce sulle condizioni che ne rendono possibile l'accertamento e l'attuazione.

L'impianto della Direttiva si articola in quattro capi, corrispondenti alle principali direttrici attraverso cui il legislatore europeo intende rafforzare l'effettività del principio della parità retributiva. Il capo I (artt. 1-4) delimita l'ambito di applicazione della disciplina, definendone il perimetro soggettivo e oggettivo e introducendo le nozioni fondamentali su cui si fonda l'intervento normativo, tra cui quella di "stesso lavoro o lavoro di pari valore". Il capo II (artt. 5- 3) costituisce il fulcro dello strumento, in quanto raccoglie le disposizioni in materia di trasparenza retributiva, disciplinando gli obblighi informativi posti a carico dei datori di lavoro, i conseguenti titolari dei diritti informativi tra cui i candidati all'occupazione, i lavoratori, e i rappresentati sindacali, nonché le modalità e i tempi attraverso cui tali informazioni devono essere rese accessibili. Il capo III (artt. 14-26) è dedicato agli strumenti di tutela predisposti a garanzia dell'effettività dei diritti riconosciuti dalla Direttiva e comprende, tra l'altro, il diritto al risarcimento, l'inversione dell'onere della prova, le azioni collettive e il sistema sanzionatorio. Il capo IV (artt. 27-37), infine, recante le disposizioni orizzontali, completa il quadro normativo disciplinando gli aspetti relativi al recepimento e all'attuazione della Direttiva e imponendo agli Stati membri di designare un organismo di monitoraggio incaricato di sostenere, coordinare e verificare l'applicazione delle misure introdotte.

Prima di esaminare tali disposizioni nel quadro delle strategie adottate dal legislatore europeo per il perseguimento della parità retributiva, appare opportuno soffermarsi su alcuni elementi definitori che delimitano l'area di operatività della disciplina, la cui analisi risulterà particolarmente utile anche ai fini del successivo confronto con le scelte operate dal legislatore nazionale in sede di recepimento.

Sotto il profilo soggettivo, la Direttiva delinea un ambito applicativo particolarmente ampio, trovando applicazione tanto nel settore privato quanto in quello pubblico e riferendosi non soltanto ai lavoratori titolari di un rapporto di lavoro in essere, ma anche ai candidati all'occupazione, con specifico riguardo alla fase preassuntiva. Tale scelta si accompagna all'adozione della nozione eurounitaria di lavoratore, elaborata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e richiamata espressamente dal Considerando 18, secondo cui la qualificazione del rapporto non dipende dalle categorie formali accolte

dai singoli ordinamenti nazionali, bensì dall'effettivo svolgimento di un'attività lavorativa a favore di un altro soggetto, sotto la sua direzione e in cambio di una remunerazione (19). Ne consegue che il perimetro di applicazione della disciplina non coincide necessariamente con quello delineato dalle legislazioni interne, risultando potenzialmente idoneo a ricomprendere una pluralità di rapporti caratterizzati da forme di impiego flessibile o discontinue, quali il lavoro a tempo determinato, il lavoro a tempo parziale, il lavoro intermittente, i lavoratori su piattaforma e, più in generale, tutte quelle modalità di svolgimento della prestazione che, pur collocandosi ai margini del modello *standard* di occupazione, soddisfino i criteri pertinenti della nozione di lavoratore accolta dal diritto dell'Unione (20).

Sul profilo oggettivo, particolarmente significativa è, invece, la nozione di retribuzione accolta dalla Direttiva. Riprendendo un orientamento consolidato della giurisprudenza della Corte di Giustizia, il legislatore europeo adotta una definizione particolarmente ampia, comprendente non soltanto il salario o lo stipendio base, ma tutti i vantaggi corrisposti dal datore di lavoro direttamente o indirettamente in ragione del rapporto di lavoro, in denaro o in natura. Rientrano pertanto nel concetto di retribuzione non solo le componenti fisse del trattamento economico, ma anche quelle complementari e variabili, quali bonus, premi, indennità, trattamenti pensionistici aziendali e ogni ulteriore beneficio economicamente valutabile riconosciuto in connessione con l'attività lavorativa (21).

La scelta definitoria non riveste un valore meramente terminologico. Al contrario, essa riflette una precisa opzione regolativa, coerente con l'obiettivo perseguito dalla Direttiva. Le più recenti analisi sul *gender pay gap* evidenziano, infatti, come le disparità retributive non si manifestino esclusivamente nelle componenti tabellari del salario, ma tendano a concentrarsi soprattutto nelle voci caratterizzate da maggiore discrezionalità datoriale, quali premi individuali, incentivi economici, sistemi di welfare aziendale e trattamenti accessori (22). Limitare la trasparenza alle sole componenti fisse della retribuzione avrebbe pertanto significato lasciare nell'ombra proprio una delle principali aree di formazione delle diseguaglianze salariali di genere.

La nozione di retribuzione costituisce, poi, il parametro di riferimento

(19) Si vd., ad esempio, S. Giubboni, *I nuovi confini della subordinazione. Studi sul campo di applicazione del diritto del lavoro*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2024.

(20) C. Giust. 3.7.1986, C- 66/85, *Lawrie-Blum*.

(21) Considerando 13 e art. 3, par. 1, lett. *b)*.

(22) Inapp, *Il rapporto sulla situazione del personale maschile e femminile. Biennio 2023-2023*, novembre 2025, 57.

per l'individuazione sia del "livello retributivo" (23), vale a dire la retribuzione lorda annua e la corrispondente retribuzione oraria lorda, sia, conseguentemente, del "divario retributivo di genere" (24). Quest'ultimo, infatti, corrisponde alla differenza tra i livelli retributivi medi corrisposti da un datore di lavoro ai lavoratori di sesso femminile e a quelli di sesso maschile, espressa in percentuale del livello retributivo medio dei lavoratori di sesso maschile.

Peraltro, è bene precisare che il divieto di discriminazioni retributive, come emerge dalla Direttiva, non si traduce in un automatico principio di parità di trattamento, che oltretutto sarebbe anche inesistente nel nostro ordinamento, come confermato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 103 del 1989 (25). Rimane, infatti, possibile il ricorso a trattamenti diversificati o a leve premiali, purché non siano basate direttamente o indirettamente sul genere e rispondano a criteri oggettivi.

Merita infine di essere segnalato il riconoscimento espresso della dimensione intersezionale delle discriminazioni. La Direttiva, al Considerando 25, prende atto che le disparità retributive possano derivare dall'interazione tra il genere e altri fattori di discriminazione tutelati dal diritto dell'Unione, quali l'età, la disabilità, l'origine etnica, la religione o l'orientamento sessuale. Pur senza disciplinare autonomamente la discriminazione intersezionale, la Direttiva ne offre così un significativo riconoscimento normativo, imponendo di considerare la particolare vulnerabilità delle lavoratrici collocate all'intersezione di molteplici fattori di svantaggio.

3. — *Le coordinate della trasparenza retributiva europea: comparazione, conoscibilità e correzione delle disuguaglianze* — Benché gran parte dell'attenzione dottrinale si sia concentrata sugli obblighi informativi introdotti dal legislatore europeo (26), una lettura complessiva del testo normativo mostra come la trasparenza costituisca soltanto uno degli elementi di una strategia regolativa più articolata, nella quale la conoscibilità delle informazioni salariali rappresenta il punto di convergenza di una pluralità di strumenti destinati ad operare in momenti differenti del processo di emersione e contrasto delle discrimina-

(23) Art. 3, par. 1, lett. *c*.

(24) Art. 3, par. 1, lett. *d*.

(25) C. cost. 9.3.1989, n. 103; si vd., in commento, C. Zoli, *Parità di trattamento e retribuzione*, in B. Caruso, C. Zoli, L. Zoppoli (a cura di), *Retribuzione. Struttura e regime giuridico*, Jovene, Napoli, 1994; M. Barbera, *L'eguaglianza come scudo e l'eguaglianza come spada*, in *RGL*, 2002, I, 805 ss.

(26) Ad esempio, A. Zilli, *op. cit.*; D. Gottardi, *op. cit.*; D. Izzi, *Contrasto al* gender gap *nel lavoro e regole di trasparenza*, in *LD*, 2024, 645 ss.

zioni retributive. Più precisamente, l'impianto della Direttiva si sviluppa attorno a tre coordinate strettamente interdipendenti.

La prima attiene alla costruzione dei presupposti necessari per l'accertamento della disparità retributiva e si traduce nella definizione di criteri idonei a consentire la comparazione tra lavori uguali o lavori differenti ma di pari valore, nonché nella necessità di predisporre sistemi di classificazione professionale fondati su parametri oggettivi e neutrali rispetto al genere.

La seconda, che più immediatamente richiama il paradigma della trasparenza e che accomuna la Direttiva ad altri recenti interventi del legislatore europeo (27), riguarda la conoscibilità delle informazioni retributive e dei criteri che ne governano la determinazione, attraverso un complesso sistema di obblighi informativi che accompagna l'intero svolgimento del rapporto di lavoro, dalla fase di accesso all'occupazione sino ai meccanismi di *reporting* destinati a far emergere eventuali differenziali salariali.

La terza direttrice attiene ai meccanismi correttivi e rimediali predisposti per reagire alle disparità emerse grazie agli strumenti di comparazione e trasparenza. Sotto questo profilo, la Direttiva si distingue per una concezione della trasparenza che non si esaurisce nella mera conoscibilità delle informazioni, ma attribuisce a queste ultime una funzione eminentemente operativa. Le informazioni raccolte devono infatti tradursi in interventi correttivi, nella revisione delle pratiche retributive discriminatorie e, ove necessario, nell'attivazione di strumenti di tutela individuale e collettiva.

Considerate nel loro insieme, tali coordinate consentono di cogliere l'originalità dell'intervento europeo, con il quale si intende costruire un percorso unitario nel quale la definizione del valore del lavoro, la conoscibilità delle retribuzioni e la correzione delle disuguaglianze costituiscono momenti funzionalmente collegati di una medesima strategia di attuazione del principio di parità salariale. Alla luce di tale schema nei paragrafi che seguono saranno esaminate autonomamente le tre direttrici individuabili nell'intervento del legislatore europeo.

3.1. — *La comparazione del lavoro* — Tra le coordinate che sorreggono l'impianto della Direttiva, la comparazione del lavoro occupa una posizione prioritaria, costituendo il presupposto logico e giuridico dell'intero sistema deli-

(27) Emblematici sono i diritti di informazione, riconosciuti dalla Direttiva n. 2019/1152/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea e dalla Direttiva n. 2024/2831/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali.

neato dalla Direttiva (28). Ogni verifica circa l'esistenza di una disparità retributiva implica, infatti, l'individuazione di un termine di raffronto equivalente sotto il profilo del valore attribuito alle attività svolte, rispetto al quale misurare la conformità del trattamento economico al principio di parità.

Si tratta di una questione che accompagna da lungo tempo l'evoluzione del diritto antidiscriminatorio. Già la Convenzione Oil n. 100 del 1951 aveva individuato nel lavoro di eguale valore uno dei parametri di riferimento per l'attuazione della parità retributiva. Tale impostazione, recepita nella Direttiva n. 75/117/Cee, è stata successivamente consacrata nel diritto primario dell'Unione attraverso la riformulazione dell'allora art. 119 del Trattato Ce ad opera del Trattato di Amsterdam, che ha introdotto l'attuale riferimento alla parità di retribuzione per uno stesso lavoro e per un lavoro di pari valore, oggi contenuto nell'art. 157 TfUe. L'inserimento di tale locuzione segna un passaggio di particolare rilievo nell'evoluzione del principio di parità retributiva, poiché ha progressivamente spostato l'attenzione dalla comparazione tra prestazioni identiche alla valutazione del valore del lavoro, consentendo di intercettare forme di discriminazione che si manifestano non all'interno della medesima mansione, bensì attraverso la sistematica sottovalutazione economica di attività professionali differenti ma equivalenti.

Non sorprende, pertanto, che la giurisprudenza della Corte di Giustizia abbia progressivamente attribuito alla comparazione una portata sempre più ampia. Se nelle controversie concernenti il lavoro uguale il giudice europeo ha chiarito, già con la sentenza *Brunnhofer* (29), che il raffronto deve essere condotto con riguardo alle mansioni effettivamente svolte e non alle classificazioni formali adottate dal datore di lavoro, le decisioni più recenti hanno ulteriormente valorizzato la dimensione sostanziale della comparabilità.

Particolarmente significativa, in tal senso, è la pronuncia sul caso *Tesco Stores*, nella quale la Corte ha ribadito che il principio sancito dall'art. 157 TfUe ha efficacia diretta anche in presenza di attività differenti, purché il valore del lavoro sia comparabile e le condizioni retributive siano riconducibili a una medesima fonte regolativa (30). Analogamente, nella causa *Air Nostrum*, è stato affermato che la mera esistenza di distinti sistemi di contrattazione collettiva non è di per sé sufficiente a sottrarre le differenze retributive al vaglio del principio di parità, ove le attività poste a confronto risultino

(28) Sull'importanza sistemica del concetto si vd. anche M. Peruzzi, Gender pay gap *e decentralizzazione contrattuale. Una prospettiva di analisi comparata*, in D. Gottardi, M. Peruzzi (a cura di), *op. cit.*, 32 ss.

(29) C. Giust. 26.6.2001, C-381/1999, *Brunnhofer*.

(30) C. Giust. 3.6.2021, C-624/19, *Tesco Stores Ltd v. Brierley*.

comparabili sulla base di criteri oggettivi (31). In entrambe le decisioni emerge con chiarezza l'esigenza di superare una concezione meramente formale della comparazione, valorizzando invece l'effettivo contenuto delle prestazioni e le modalità attraverso cui il loro valore viene determinato.

È proprio nella prospettiva delineata da tale evoluzione giurisprudenziale che si colloca la Direttiva. Consapevole delle difficoltà che hanno storicamente accompagnato l'applicazione della nozione di lavoro di pari valore (32), il legislatore europeo dedica per la prima volta una specifica attenzione alle modalità attraverso cui il valore del lavoro deve essere determinato. Nello specifico, l'art. 4 impone infatti che i sistemi retributivi consentano di valutare la comparabilità delle posizioni lavorative mediante criteri oggettivi e neutrali rispetto al genere, fondati sulle competenze richieste, con particolare attenzione anche a quelle trasversali (33), sull'impegno necessario allo svolgimento della prestazione, sul livello di responsabilità assunto, sulle condizioni di lavoro, nonché, se del caso, qualsiasi altro fattore pertinente al lavoro o alla posizione specifici.

In questa prospettiva, la Direttiva non persegue alcuna armonizzazione dei sistemi nazionali di classificazione professionale né intende comprimere l'autonomia delle parti collettive nella definizione degli assetti retributivi; essa richiede, piuttosto, che i criteri utilizzati per classificare il lavoro e determinarne il valore siano costruiti secondo metodologie verificabili e immuni da stereotipi di genere.

La disposizione interviene così a monte del processo di attribuzione del valore economico alle prestazioni lavorative.

Peraltro, la Direttiva ammette espressamente sia la comparazione diacronica (34) nonché quella tra lavoratori non dipendenti dello stesso datore di lavoro, purché la fonte di determinazione degli elementi della retribuzione sia unica (35).

(31) C. Giust. 4.10.2024, C-314/23, *Air Nostrum*, benché, nel caso di specie non siano stati qualificati come comparabili di due lavori dedotti.

(32) Emblematico di questa difficoltà applicativa è proprio il caso Tesco, infatti nonostante la Corte di Giustizia abbia sancito l'efficacia diretta della nozione di lavoro di pari valore, il contenzioso biblico promosso da oltre 50.000 lavoratrici e lavoratori, risulta tuttora pendente e la fase di accertamento del valore comparato delle mansioni non è ancora conclusa, tra le numerose decisioni nazionali intervenute nell'ambito del medesimo contenzioso, si vd. *Tesco Stores Ltd v. Ms K Element & Ors* [2024] EAT 83 e *Tesco Stores Ltd v. Ms K Element & Ors* [2025] EAT 26.

(33) Le competenze trasversali sono espressamente richiamate dall'art. 4, par. 4.

(34) Art. 19, par. 2.

(35) Art. 19, par. 1. Bisogna riconoscere, tuttavia, che il concetto della fonte unica

Assume dunque particolare rilievo il ricorso a strumenti di *job evaluation*, espressamente richiamati nei documenti di accompagnamento e negli strumenti operativi predisposti a livello europeo (36). Si tratta di metodologie di valutazione analitica delle mansioni che, attraverso la scomposizione di ciascuna posizione lavorativa nei fattori che la caratterizzano, quali competenze, responsabilità, impegno richiesto e condizioni di lavoro, consentono di determinarne il valore relativo all'interno dell'organizzazione aziendale. Tale risultato viene generalmente raggiunto mediante l'attribuzione di un punteggio ai singoli fattori considerati e la successiva elaborazione di una valutazione complessiva della posizione sulla base della combinazione dei punteggi ottenuti (37). Sul punto, il cd. *toolkit* elaborato dall'European Institute for Gender Equality individua nella *job evaluation* delle posizioni lavorative uno degli strumenti più efficaci per individuare forme di discriminazione indiretta derivanti dalla sottovalutazione del lavoro femminile, raccomandando l'utilizzo di indicatori capaci di misurare conoscenze, responsabilità, capacità relazionali, complessità delle attività svolte e condizioni di lavoro secondo criteri standardizzati e neutrali (38). La comparazione assume grazie a queste tecniche di valutazione sistematica una funzione che non è soltanto ricognitiva, ma anche correttiva, poiché consente di mettere in discussione gerarchie professionali e assetti retributivi sedimentatisi nel tempo sulla base di valutazioni non sempre coerenti con l'effettivo valore delle attività considerate.

Sotto questo profilo, la prima coordinata della trasparenza fin qui analizzata rappresenta il punto di emersione di una delle principali criticità che continuano a caratterizzare il mercato del lavoro europeo: la persistente tendenza a riconoscere un valore economico inferiore a professioni e mansioni

---

era già acquisito da C. Giust. 22.8.2000 C-320/00, *Lawrance* e C. Giust. 13.1.2004, C-256/01, *Allonby*.

(36) I sistemi di *job evaluation* hanno conosciuto una significativa diffusione nei paesi anglosassoni perché in essi i sistemi di classificazione sono attribuiti a pratiche contrattuali di livello aziendale. Essi, invece, hanno incontrato maggiori resistenze nel sistema italiano di classificazione professionale che è tradizionalmente materia di competenza dei contratti nazionali di categoria. In ogni caso, il tema non è nuovo nel dibattito giuslavoristico: già negli anni Sessanta autorevole dottrina aveva segnalato i limiti delle classificazioni fondate su criteri prevalentemente descrittivi e l'opportunità di ricorrere a metodologie analitiche di valutazione delle mansioni; cfr. G. Giugni, *Mansioni e qualifica nel rapporto di lavoro*, Jovene, Napoli, 1963.

(37) M. Peruzzi, *op. cit.*, 37.

(38) Per una analisi sul *toolkit*, si consulti la pagina dedicata nel sito dell'Eige, disponibile al seguente link: https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-neutral-job-evaluation.

ad elevata concentrazione femminile. È proprio rispetto a tali fenomeni che la Direttiva tenta di rafforzare l'effettività del principio di parità retributiva, predisponendo criteri e strumenti destinati a rendere scrutinabili i processi attraverso cui il lavoro viene valutato e, conseguentemente, remunerato. Da tale operazione discende, poi, la possibilità di attivare le ulteriori coordinate della trasparenza retributiva europea, rappresentate dalla conoscibilità delle informazioni salariali e dai meccanismi di correzione delle disuguaglianze.

3.2. — *I flussi informativi* — La Direttiva muove dalla consapevolezza che uno dei principali ostacoli all'effettività del principio di parità retributiva risiede nell'asimmetria informativa che caratterizza il rapporto di lavoro e che impedisce ai lavoratori di verificare se il trattamento economico loro riconosciuto sia coerente con quello attribuito a soggetti che svolgono un lavoro uguale o di pari valore. In questa prospettiva, come è stato efficacemente osservato (39), la novità più significativa della Direttiva consiste nell'aver costruito un sistema informativo integrato nel quale i dati concernenti la posizione retributiva del singolo lavoratore si combinano con quelle relative all'assetto salariale complessivo dell'organizzazione produttiva, permettendo così alla trasparenza di assumere una funzione che trascende la mera divulgazione di dati salariali individuali. In tal modo, la conoscenza della propria situazione retributiva viene collocata all'interno di un quadro più ampio che consente non soltanto di controllare il rispetto del principio di parità rispetto alla singola posizione lavorativa, ma anche di cogliere eventuali distorsioni sistemiche presenti nelle politiche retributive aziendali.

L'architettura predisposta dalla Direttiva si articola lungo l'intero ciclo del rapporto di lavoro e coinvolge una pluralità di destinatari, secondo una logica che vede progressivamente ampliare la platea dei soggetti legittimati ad accedere alle informazioni.

Il primo livello del flusso informativo riguarda la fase preassuntiva ed è finalizzato ad evitare che le disparità retributive si consolidino già al momento dell'accesso all'occupazione, la Direttiva riconosce ai candidati il diritto di ricevere informazioni sul livello retributivo iniziale o sulla relativa fascia salariale associata alla posizione per la quale si candidano (40). Parallelamente, viene vietata la richiesta di informazioni concernenti la storia

(39) Così T. Treu, *La direttiva 2023/970 e il d.lgs. n. 96/2026 di recepimento: problemi di effettività*, in *Open*, 2026, https://open.labourlawcommunity.org/la-direttiva-2023-970-e-il-d-lgs-n-96-2026-di-recepimento-problemi-di-effettivita/

(40) Art. 5.

retributiva del candidato presso precedenti datori di lavoro (41). Le due misure rispondono a una medesima *ratio*: impedire che pregresse discriminazioni salariali possano perpetuarsi attraverso la negoziazione individuale della retribuzione e assicurare che la determinazione del trattamento economico avvenga sulla base del valore attribuito alla posizione lavorativa e non della forza contrattuale individuale o delle condizioni salariali maturate in precedenti rapporti di lavoro.

Un secondo livello concerne il rapporto di lavoro già instaurato e si traduce nel riconoscimento di specifici diritti di trasparenza individuali.

In tale contesto, l'art. 6, innanzitutto, impone ai datori di lavoro di rendere accessibili ai propri lavoratori e alle proprie lavoratrici i criteri utilizzati per determinare la retribuzione, i livelli retributivi e la progressione economica dei lavoratori, pur ammettendo la possibilità di esonerare le imprese con meno di 50 dipendenti.

Inoltre, la Direttiva identifica diritti informativi di cui sono direttamente titolari i lavoratori e le lavoratrici, ma che possono essere esercitati anche delegando i propri rappresentanti sindacali. Tutti questi soggetti possono ottenere, su loro impulso e per iscritto, informazioni sul proprio livello retributivo e sui livelli medi retributivi, distinti per sesso, relativi alle categorie di lavoratori che svolgono lo stesso lavoro o un lavoro di pari valore (42). La portata della disposizione, come si è detto, va colta non tanto nella disponibilità del dato salariale in sé considerato, quanto nella possibilità di collocare tale informazione all'interno di uno schema comparativo.

Accanto a questa dimensione individuale, la Direttiva attribuisce un ruolo centrale ai rappresentanti dei lavoratori e agli organismi competenti in materia di parità. Le informazioni retributive non sono destinate esclusivamente ai singoli interessati, ma possono essere richieste e analizzate anche dai rappresentanti dei lavoratori, dagli organismi per la parità e dalle autorità competenti, nella consapevolezza che la rilevazione delle discriminazioni salariali richiede frequentemente competenze tecniche e una visione d'insieme che il singolo lavoratore difficilmente può possedere. La trasparenza assume, sotto questo profilo, una dimensione autenticamente collettiva, poiché rende possibile un controllo diffuso sull'organizzazione dei sistemi retributivi e favorisce l'attivazione di iniziative correttive anche al di fuori del contenzioso individuale.

La medesima logica ispira gli obblighi di *reporting* introdotti dall'art. 9 della Direttiva, i quali rappresentano probabilmente la manifestazione più avanzata della funzione sistemica della trasparenza. Le imprese che superano le

(41) Art. 5, par. 2.
(42) Art. 7.

soglie dimensionale di 100 lavoratori sono infatti tenute a trasmettere all'Organismo di Monitoraggio appositamente designato (43), con cadenze differenziate in ragione della consistenza dell'organico, un articolato patrimonio informativo volto a rappresentare la struttura dei divari salariali presenti all'interno dell'organizzazione, tra cui dati concernenti il divario retributivo di genere esistente al proprio interno, con riferimento non soltanto alle retribuzioni medie, ma anche alle componenti variabili e complementari della remunerazione, ai differenziali retributivi tra categorie di lavoratori e alla distribuzione di uomini e donne nei diversi livelli salariali.

Merita, inoltre, una specifica considerazione, l'obbligo di rendere accessibili talune di tali informazioni ai lavoratori e ai loro rappresentanti. In particolare, devono essere condivisi con le rappresentanze dei lavoratori e messi a disposizione dell'Ispettorato nazionale del lavoro e dell'Organismo per la parità, ove richiesti, i dati concernenti il divario retributivo di genere tra categorie di lavoratori, distinti tra salario o stipendio base e componenti complementari o variabili della retribuzione (44).

Particolarmente significativa appare, in questa prospettiva, la previsione secondo cui le informazioni devono comprendere anche la percentuale di lavoratori di sesso maschile e femminile collocati in ciascun quartile retributivo. La scelta riflette le acquisizioni più recenti degli studi sul *gender pay gap*, dai quali emerge come le disuguaglianze salariali non si distribuiscano uniformemente lungo la scala retributiva, ma tendano a manifestarsi con intensità differenti nei livelli più elevati o, al contrario, nei segmenti meno remunerati del mercato del lavoro. L'analisi per quartili consente pertanto di individuare fenomeni che il semplice confronto delle retribuzioni medie rischierebbe di occultare, restituendo una rappresentazione più accurata delle modalità attraverso cui le disparità di genere si articolano all'interno dell'organizzazione aziendale (45).

Si tratta, per larga parte, di informazioni già nella disponibilità delle imprese di maggiori dimensioni e frequentemente elaborate attraverso strumenti avanzati di analisi dei dati. L'elemento di maggiore innovazione risiede, piuttosto, nell'obbligo di sottoporre tali informazioni a un monitoraggio sistematico e finalizzato, orientato all'individuazione dei differenziali

(43) Art. 29.

(44) Art. 9, par. 1, lett. *g*.

(45) Sul punto si vd. art. 9, par. 1, lett. *f*. Si vd. in dottrina T. Treu, *op. cit.*, il quale evidenzia come la distribuzione per quartili retributivi consenta di cogliere fenomeni di segregazione salariale non rilevabili attraverso il solo dato medio; in termini più generali, sulla diversa incidenza del *gender pay gap* lungo la distribuzione salariale, si vd. anche Oecd, *The Pursuit of Gender Equality. An Uphill Battle*, Oecd Publishing, Paris, 2017.

retributivi di genere, all'accertamento delle relative cause e alla verifica della loro eventuale riconducibilità a criteri organizzativi, classificatori o retributivi adottati dall'impresa.

L'intensificazione dei flussi informativi impone, tuttavia, di confrontarsi con il delicato rapporto tra trasparenza retributiva e tutela della riservatezza. La Direttiva prende espressamente atto di tale tensione e chiarisce che l'accesso alle informazioni salariali deve avvenire nel rispetto della disciplina europea in materia di protezione dei dati personali, senza tuttavia consentire che esigenze di riservatezza si traducano in un ostacolo all'accertamento delle discriminazioni. In questa ottica, il legislatore europeo opera un bilanciamento tra interessi contrapposti: da un lato, riconosce che l'opacità dei sistemi retributivi costituisce una delle principali cause della persistenza del divario salariale di genere; dall'altro, evita di configurare un generale obbligo di divulgazione delle retribuzioni individuali, privilegiando la comunicazione di dati aggregati e comparativi e assicurando un "diritto all'anonimato" (46).

L'insieme di tali obblighi conferma come la trasparenza delineata dalla Direttiva non coincida con una generica pubblicità delle informazioni salariali. Essa si configura, piuttosto, come un sistema strutturato di produzione, circolazione e analisi dei dati retributivi, costruito per rendere intelligibili i meccanismi di formazione delle retribuzioni e per consentire l'emersione di discriminazioni che difficilmente potrebbero essere individuate attraverso i soli strumenti tradizionali di tutela. Proprio perché funzionalizzati all'accertamento delle disparità e all'attivazione dei rimedi conseguenti, i flussi informativi rappresentano il punto di raccordo tra la dimensione comparativa esaminata nel paragrafo precedente e gli strumenti correttivi che saranno oggetto di analisi nel prosieguo.

3.3. — *Gli strumenti correttivi e rimediali* — La terza coordinata attorno alla quale si sviluppa la disciplina europea riguarda l'insieme degli strumenti destinati a tradurre in conseguenze giuridiche le informazioni acquisite attraverso i meccanismi di comparazione e trasparenza: l'effettività del principio di parità salariale dipende, infatti, dalla capacità dell'ordinamento di predisporre strumenti idonei non soltanto a sanzionare le disparità individuate, ma anche a rimuoverne le cause.

Osservata attraverso questa lente, la Direttiva si caratterizza per una concezione della trasparenza che supera la dimensione meramente conoscitiva. I dati raccolti attraverso gli obblighi informativi non costituiscono infatti un

(46) M. Biasi, *La* pay transparency *dalla Dir. Ue 2023/970 al d.lgs. n. 96/2026: una prima lettura*, in *LDE*, 2026, 8.

risultato autonomamente apprezzabile, ma assumono rilievo nella misura in cui consentono di attivare meccanismi di verifica, correzione e tutela. La trasparenza diviene così il presupposto di un sistema di *enforcement* che si sviluppa sia sul piano organizzativo, mediante interventi correttivi interni all'impresa, sia sul piano giudiziale, attraverso il rafforzamento delle garanzie processuali riconosciute ai lavoratori.

In tale prospettiva assume particolare rilievo l'istituto della valutazione congiunta delle retribuzioni, disciplinato dall'art. 10 della Direttiva (47). La misura trova applicazione nelle ipotesi in cui dagli obblighi di *reporting* emerga un divario retributivo medio di genere pari almeno al 5% all'interno di una categoria di lavoratori che svolgono lo stesso lavoro o un lavoro di pari valore, il datore di lavoro non sia in grado di giustificare tale differenza mediante criteri oggettivi e neutrali rispetto al genere e la disparità non venga corretta entro sei mesi dalla comunicazione dei dati. In presenza di tali presupposti, il datore di lavoro è tenuto a procedere, con il coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori, a una valutazione approfondita delle strutture retributive e delle relative modalità di funzionamento.

L'importanza dell'istituto risiede nel fatto che esso interviene prima e indipendentemente dall'instaurazione di un contenzioso individuale, introducendo un meccanismo di verifica interna destinato a individuare le cause delle disparità emerse e a promuoverne la rimozione. La valutazione congiunta rappresenta, sotto questo profilo, uno degli aspetti più innovativi della disciplina europea, poiché trasferisce una parte dell'attività di accertamento dal processo all'organizzazione produttiva, valorizzando il ruolo della partecipazione collettiva e della cooperazione tra le parti sociali. La trasparenza attraverso il coinvolgimento sindacale assume così una funzione propriamente correttiva, che si affianca a quella tradizionalmente attribuita agli strumenti giudiziali.

Ciò non esclude, naturalmente, la centralità delle tutele processuali. Al contrario, la Direttiva interviene in maniera significativa anche su tali aspetti, muovendo dalla constatazione che le discriminazioni retributive presentano caratteristiche tali da rendere particolarmente difficile l'assolvimento dell'onere probatorio da parte del lavoratore.

In tale contesto si colloca la disciplina dell'onere della prova contenuta nell'art. 18 della Direttiva. Accanto alla conferma del meccanismo già proprio del diritto antidiscriminatorio europeo, secondo cui il lavoratore è

(47) La collocazione dell'istituto tra le misure rimediali è giustificata dal fatto che essa sussume l'esistenza di una disparità non giustificata. Costituiscono di fatto un Adr, per L. Corazza, *op. cit.*, 157.

tenuto a fornire elementi idonei a far presumere l'esistenza di una discriminazione mentre incombe sul datore di lavoro l'onere di dimostrarne l'insussistenza, il legislatore europeo introduce una previsione di particolare rilievo. Al fine di rafforzare l'effettività degli obblighi di trasparenza, l'art. 18, par. 2, stabilisce infatti che, qualora il datore di lavoro non abbia adempiuto agli obblighi informativi previsti dagli artt. 5, 6, 7, 9 e 10 della Direttiva, spetta a quest'ultimo dimostrare, nei procedimenti amministrativi o giudiziari aventi ad oggetto una presunta discriminazione retributiva, l'assenza della discriminazione stessa. L'inadempimento degli obblighi di trasparenza viene così a produrre conseguenze dirette sul piano processuale, rafforzando il nesso funzionale tra circolazione delle informazioni ed effettività delle tutele.

Alla stessa idea di fondo risponde anche la disciplina sul risarcimento del danno, che assicura alla lavoratrice un ristoro integrale e una riparazione effettiva del pregiudizio subito, comprensiva non soltanto delle differenze retributive maturate, ma anche delle componenti variabili della retribuzione, dei benefici in natura, degli interessi e degli eventuali danni, anche immateriali, ulteriormente riconducibili alla discriminazione, tra cui anche l'eventuale presenza di elementi di intersezionalità nella discriminazione (48).

Particolarmente significativa appare, infine, la valorizzazione della dimensione collettiva della tutela. La Direttiva riconosce infatti un ruolo attivo agli organismi per la parità, ai rappresentanti dei lavoratori e alle associazioni legittimate alla difesa dei diritti antidiscriminatori, consentendo loro di agire in nome o a sostegno dei lavoratori interessati (49). Tale opzione riflette la consapevolezza che le discriminazioni retributive non costituiscono soltanto lesioni di interessi individuali, ma frequentemente rappresentano manifestazioni di squilibri strutturali che interessano intere categorie professionali o gruppi di lavoratori. In questa prospettiva, il rafforzamento delle azioni collettive e della rappresentanza processuale si pone in continuità con la funzione sistemica attribuita alla trasparenza lungo l'intero impianto della direttiva.

Considerati nel loro insieme, gli strumenti correttivi delineano un modello di tutela che non si limita a reagire alle discriminazioni una volta manifestatesi, ma mira ad anticiparne l'emersione e a favorirne la rimozione già all'interno dei contesti organizzativi nei quali esse si producono. È proprio in questa integrazione tra trasparenza, partecipazione e tutela rimediale che si coglie uno degli elementi di maggiore innovatività della direttiva e, al contempo, uno dei principali parametri attraverso cui valutare la qualità delle scelte nazionali di recepimento.

(48) Art. 16.
(49) Art. 15.

4. — *Le (s)coordinate nel recepimento della Direttiva* — Con il d.lgs. 7 maggio 2026, n. 96, adottato dal Governo italiano, in attuazione della delega contenuta nella l. n. 15/2024, il legislatore nazionale ha provveduto al recepimento della direttiva trasponendone le disposizioni all'interno di un testo normativo che ne riproduce, almeno in parte, l'impianto sistematico e strutturale.

Il decreto, infatti, si compone di cinque capi: il Capo I (artt.1-4) delinea gli ambiti oggettivi e soggettivi di applicazione e, specialmente, tenta di riempire di significato la definizione di lavoro uguale o di pari valore mediante il ricorso ai sistemi di classificazione applicati dai contratti collettivi; il Capo II (artt. 5-11) raccoglie gli strumenti funzionali alla trasparenza retributiva, disciplinando gli obblighi informativi, il *reporting* e la valutazione congiunta; il Capo III (artt. 12-13) disciplina i mezzi di tutela; mentre il Capo IV (artt. 14-15) è dedicato agli strumenti di monitoraggio; il quadro normativo è, infine, completato dalle disposizioni finali contenute nel Capo V (artt. 16-17).

Occorre premettere che l'adozione è stata preceduta da un confronto particolarmente articolato, nel quale le questioni strettamente attinenti all'attuazione della direttiva si sono progressivamente intrecciate con nodi strutturali del sistema italiano delle relazioni industriali. Le audizioni svoltesi nel corso dell'esame parlamentare hanno infatti mostrato come il recepimento della disciplina europea sia stato interpretato, da una parte significativa degli attori istituzionali e sociali, non soltanto quale occasione per rafforzare gli strumenti di contrasto alle discriminazioni retributive di genere, ma anche quale possibile veicolo per affrontare temi quali la selezione del contratto cd. *leader* mediante la misurazione della rappresentatività sindacale e il ruolo dei contratti collettivi nazionali.

In tale contesto, il testo definitivamente approvato presenta un'impostazione che, pur recependo formalmente le principali direttrici della direttiva, tende frequentemente a ricondurne l'attuazione entro categorie e istituti tradizionali dell'ordinamento nazionale, con il rischio di riproporre problematiche irrisolte del nostro sistema di relazioni industriali.

Già sul piano dell'ambito di applicazione emergono alcune scelte suscettibili di rilievi critici. In particolare, mentre la versione originaria dello schema di decreto escludeva dall'ambito di operatività della disciplina i rapporti di apprendistato, il lavoro domestico e il lavoro intermittente, il testo definitivo ha ridotto tale esclusione, sulla scorta dell'acceso dibattito in sede di Commissioni parlamentari (50), ai soli lavoratori domestici e intermittenti.

(50) Tra le audizioni che hanno evidenziato la mancata coincidenza tra l'ambito di applicazione della Direttiva e quello del Decreto di recepimento, si segnalano ad esem-

Tale scelta tuttavia appare difficilmente conciliabile non soltanto con la nozione europea di *worker* (51), che impone una verifica sostanziale delle modalità di svolgimento della prestazione, ma anche con la stessa impostazione della direttiva, la quale non contempla esclusioni generalizzate per tali categorie, limitandosi a richiedere una valutazione caso per caso delle concrete caratteristiche del rapporto (52). La soluzione adottata dal legislatore nazionale rischia pertanto di sottrarre alla disciplina proprio segmenti del mercato del lavoro nei quali la frammentazione delle carriere e la debolezza contrattuale possono favorire l'insorgenza di disparità retributive particolarmente difficili da intercettare.

Analoghe considerazioni possono essere svolte con riferimento all'ambito oggettivo della disciplina. Il decreto, infatti, riproduce fedelmente la nozione ampia di retribuzione accolta dalla direttiva nell'art. 3, lett. *a*, tuttavia, si discosta da essa con riguardo alla distinta nozione di livello retributivo, definito come la retribuzione annua lorda e la corrispondente retribuzione oraria lorda comprensiva degli elementi retributivi continuativi e fissi, dalla quale però devono essere esclusi i trattamenti economici individuali non strutturali, ossia le componenti riconosciute su base personale, discrezionale o temporanea, non generalizzate all'interno della medesima categoria di lavoratori e fondate su criteri oggettivi individuali.

La scelta definitoria non appare esente da criticità, specie ove si consideri che la stessa direttiva individua nel livello retributivo il principale parametro di riferimento dei flussi informativi imposti ai datori di lavoro, ai fini dell'accertamento e della misurazione del divario retributivo di genere (53).

Come si è visto, il sistema di trasparenza della direttiva si costruisce a partire da una nozione di retribuzione e di livello retributivo particolarmente ampie, nella quale confluiscono tutte le utilità economicamente valutabili

---

pio O. Bonardi; G. Bronzini; T. Treu; così come i rappresentanti delle OO.SS. Per una consultazione delle memorie, si vd. le pagine dedicate ai lavori rispettivamente nella Camera dei Deputati e in Senato: https://www.camera.it/leg19/682?atto=379&tipoAtto=atto&idLegislatura=19&tab=; https://www.senato.it/leggi-e-documenti/attivita-non-legislative/documenti-non-legislativi?documentoId=53132.

(51) La giurisprudenza dell'Ue ha riconosciuto l'applicazione del diritto antidiscriminatorio anche per queste ipotesi di lavoro atipico: per gli apprendisti si vd. C. Giust. 10.2.2022, C-485/20, *HR Rail*, relativa a un caso di discriminazione per disabilità, per i lavoratori a chiamata C. Giust. 28.8.2017, C- 143/16, *Abercrombie*, relativa a un caso di discriminazione per età della disciplina italiana del lavoro intermittente e C. Giust. 12.10.2004, C-313/02, *Wippel*; per i lavoratori domestici, C. Giust. 19.12.2024, C-531/23, *HJ*.

(52) Così anche M. Biasi, *op. cit.*, 5.

(53) Cfr. *supra,* par. 3.2.

corrisposte in ragione del rapporto di lavoro, comprese le componenti variabili e accessorie, al fine di estendere il controllo anche alle modalità attraverso cui vengono attribuite le voci economiche più discrezionali e meno standardizzate. Tale opzione riflette la consapevolezza che le disparità salariali di genere non si manifestano più, se non in misura residuale, nei minimi tabellari della contrattazione collettiva (54), ma tendono frequentemente a concentrarsi proprio nelle componenti della retribuzione caratterizzate da maggiore discrezionalità, quali bonus, premi individuali, incentivi economici, trattamenti *ad personam* e altri istituti sottratti a criteri automatici di attribuzione (55).

Sotto questo profilo, l'esclusione dal "livello retributivo" delle componenti individuali non strutturali rischia di produrre una significativa riduzione della capacità diagnostica dello strumento. Proprio quelle voci retributive che la letteratura e le più recenti rilevazioni empiriche (56) individuano come uno dei principali luoghi di formazione delle disuguaglianze salariali vengono infatti collocate, almeno in parte, ai margini del sistema di comparazione e trasparenza delineato dal decreto (57).

Superando le questioni definitorie, delle quali si auspica una interpretazione conforme in linea con l'effetto utile della direttiva, la tensione tra l'impostazione europea e quella nazionale emerge con particolare evidenza pro-

(54) Risale al 1960 la firma dell'accordo interconfederale sulla parità di trattamento salariale tra donne e uomini in cui sono state superate le tabelle salariali con distinzione formale per genere. Cfr. M.V. Ballestrero, *Dalla tutela alla parità. La legislazione italiana sul lavoro delle donne*, il Mulino, Bologna, 1979 e B. Beccalli, *Le politiche del lavoro femminile in Italia: donne, sindacati e stato tra il 1974 e il 1984*, in *Stato e mercato*, 1985, 423.

(55) Cfr. D. Favaro, *Il* gender pay gap *dentro l'impresa*, in D. Gottardi, M. Peruzzi, *op. cit.*, 2017, 88. Per una analisi empirica sulle voci del Tec, si vd. anche il contributo di G.A. Recchia e M. Barberio in questo volume.

(56) Cfr. Inapp, *op. cit.*, in cui si evidenzia che l'incidenza della componente accessoria sul monte retributivo totale è significativamente più alta per gli uomini (18,5%) rispetto alle donne (14,4%), un differenziale che riflette la diversa capacità di accesso alla retribuzione variabile, che spesso premia ruoli a più alta responsabilità o con maggiore discrezionalità, storicamente occupati in misura prevalente da uomini. Inoltre, nello stesso rapporto, si nota che gli uomini beneficiano maggiormente dei superminimi (30,3% contro il 23,2% delle donne), mentre le donne ottengono una quota leggermente superiore da premi di produttività (27,5% contro 23,9%).

(57) Così anche M. Biasi, *op. cit.*, 9 ss. Altri commentatori sono favorevoli all'esclusione, si vd. ad esempio E.M. D'Onofrio, C. Nannetti, *La trasparenza retributiva nello schema di decreto di recepimento della Direttiva 2023/970/UE. La nuova architettura della parità retributiva di genere*, in *Ius lavoro*, 2026, https://ius.lefebvregiuffre.it/dettaglio/15508119/la-trasparenza-retributiva-nello-schema-di-decreto-di-recepimento-della-direttiva-2023970ue-la-nuova-architettura-della-parita-retributiva-di-genere.

prio con riferimento alla prima delle coordinate esaminate nel paragrafo precedente, ossia la comparazione del lavoro. Mentre la direttiva attribuisce rilievo centrale ai criteri di valutazione oggettivi e neutri rispetto al genere e incoraggia l'adozione di sistemi di *job evaluation* idonei a misurare il valore del lavoro indipendentemente dalle tradizionali gerarchie professionali, quasi a manifestare una certa indignazione nei confronti dei sistemi contrattuali di classificazione, il decreto sembra attribuire un ruolo privilegiato alle classificazioni contenute nei contratti collettivi, attribuendo un ruolo peculiare specialmente ai contratti cd. *leader*.

Difatti, ai fini della comparazione del lavoro, il decreto stabilisce che costituisce "stesso lavoro" la prestazione resa nell'esercizio di mansioni identiche ovvero riconducibili alla medesima qualifica esemplificativa, nell'ambito dello stesso livello retributivo e della medesima categoria legale di inquadramento previsti dal contratto collettivo applicato dal datore di lavoro o, in mancanza, dal contratto collettivo sottoscritto dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale nel settore di riferimento (58). Per converso, sono considerate prestazioni di "pari valore" quelle che, pur riferendosi a mansioni differenti, risultano comparabili sulla base dei livelli di inquadramento individuati dalla medesima fonte collettiva (59).

Tale impostazione non appare del tutto estranea alla tradizione del diritto del lavoro italiano, nella quale i sistemi di classificazione professionale hanno storicamente svolto una funzione centrale nell'individuazione del valore delle prestazioni lavorative. Essa presenta, infatti, evidenti punti di contatto con la disciplina delle mansioni di cui all'art. 2103 c.c., che, già nella formulazione antecedente alla riforma del 2015, faceva riferimento al criterio delle mansioni equivalenti e che ancora oggi continua ad attribuire rilievo decisivo all'inquadramento contrattuale quale parametro per delimitare l'area professionale del lavoratore, valutarne la fungibilità rispetto ad altre attività e, al tempo stesso, circoscrivere l'ambito di legittimo esercizio dello *jus variandi* datoriale (60).

Inoltre, nell'impostazione del decreto, i sistemi di classificazione dei Ccnl "rappresentativi", oltre a costituire il parametro in assenza di altri riferimenti

(58) Art. 4, comma 2, lett. *a,* d.lgs. n. 96/2026.

(59) Art. 4, comma 2, lett. *b*, d.lgs. n. 96/2026.

(60) Si vd., fra gli altri, M. Brollo, *Disciplina delle mansioni (art. 3),* in F. Carinci, *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, Adapt, Modena, 2015, 29 ss.; U. Gargiulo, *Lo "ius variandi" nel "nuovo" art. 2103 cod. civ.*, in *RGL*, 2015, I, 619; E. Gramano, «Jus variandi»*: fondamento, disciplina e tutela collettiva della professionalità*, Franco Angeli, Milano, 2024.

disponibili, beneficiano di una presunzione relativa di conformità ai principi sulla parità retributiva, sulla base dell'assunto che l'applicazione dei contratti collettivi nazionali, in quanto già conformi al dettato di cui all'articolo 37 Cost., garantiscano di per sé la parità di retribuzione, rimanendo salva la possibilità di dimostrare la sussistenza di una discriminazione sul piano individuale al fine di superare la presunzione (61).

Tale sistema presuntivo, accolto con favore da una parte della dottrina che ne ha evidenziato la possibile funzione di contrasto alla proliferazione contrattuale e di selezione del contratto collettivo *leader* in chiave *antidumping* (62), presenta tuttavia profili problematici se osservato dalla diversa prospettiva della parità retributiva. Esso, infatti, trascura che le stesse classificazioni professionali possono incorporare – anzi incorporano – talvolta in maniera implicita, processi di sottovalutazione delle competenze tipicamente associate alle professioni femminilizzate (63). Del resto, la stessa elaborazione dottrinale ha da tempo evidenziato le persistenti criticità che caratterizzano le declaratorie contrattuali, spesso formulate in termini generici o scarsamente analitici e, proprio per questo, poco idonee a consentire una reale comparazione del valore delle prestazioni lavorative (64).

Una simile impostazione trasforma la rappresentatività in una sorta di criterio generale di validazione delle scelte classificatorie, attribuendo ai contratti collettivi maggiormente rappresentativi una funzione non solo non contemplata dalla direttiva, ma, per certi versi, anche incostituzionale (65).

(61) Art. 4, c. 1, d.lgs. n. 96/2026.

(62) Così G. Benincacasa, M. Menegotto, M. Tiraboschi, *Salari trasparenti: prima valutazione dello schema di decreto approvato dal Consiglio dei Ministri*, in *Boll. Adapt*, 2026, n. 5. Cfr. anche S. Ciucciovino, *Trasparenza salariale, poteri datoriali e* gender pay gap *alla prova della Direttiva UE 970/2023*, in *Open*, 2025, 107. Va tuttavia rilevato che la giurisprudenza ha portato alla luce ipotesi di contratti collettivi stipulati da organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative che prevedono trattamenti retributivi inferiori alla soglia del minimo costituzionale: Cass. 2.10.2023, nn. 27711, 27713 e 27769 e Cass. 10.10.2023, nn. 28320, 28321 e 28323, sulle quali si vd., tra gli altri, i commenti di Bavaro, *op. cit.*, 2023 e A. Lassandari, *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, in *RGL*, 2023, I, 531 ss.

(63) Così ad esempio M. Peruzzi, *op. cit.*, 32 ss.; A. Mattei, *op. cit.*, 15.

(64) V. Bavaro, *Metodologia casistica sugli inquadramenti professionali nei contratti collettivi: innovazione e conservazione*, in *DRI*, 2025, 895 ss.

(65) Sui profili di incostituzionalità dello scudo sindacale rispetto all'art. 39, Cost., si vd. l'intervento di Maria Dolores Ferrara nel Seminario in occasione della Giornata internazionale della Donna, "La parità retributiva tra donne e uomini. Dialogo tra giurisprudenza e dottrina", svoltosi il 10 marzo 2026, presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Verona (la cui registrazione è disponibile al link: https://www.youtube.com/watch?v=wGhLXi5v3dwo), in cui l'A. si esprime sulla ca-

In definitiva, la soluzione adoperata dal legislatore nazionale non convince pienamente: se, infatti, l'autonomia collettiva, tradizionalmente considerata l'autorità salariale per eccellenza, non è stata finora in grado di correggere le distorsioni del mercato del lavoro, non vi è ragione di presumere che tale obiettivo sia automaticamente conseguito per il solo fatto che il contratto sia stato concluso da soggetti maggiormente rappresentativi. Tale impostazione, al contrario, sembra confliggere direttamente con la *ratio* della direttiva, poiché rende più difficile una rimeditazione collettiva degli esiti negoziali raggiunti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, finendo così per attenuare quella dinamica di controllo e correzione che la direttiva intendeva, al contrario, incentivare. Inoltre, la presunzione di conformità così configurata sembra discostarsi dalla logica che permea l'intero diritto antidiscriminatorio europeo, in quanto, anziché agevolare la posizione del soggetto che lamenta la disparità di trattamento, essa rischia infatti di aggravarne il carico probatorio, imponendogli di dimostrare la non oggettività o la non neutralità dei criteri classificatori adottati (66). Non può pertanto escludersi che una simile soluzione, unitamente alle difformità definitorie tra direttiva e decreto di recepimento, esponga l'ordinamento nazionale a rilievi sotto il profilo della corretta attuazione della Direttiva, alimentando il rischio dell'avvio di una procedura di infrazione.

A ciò si aggiunge una seconda criticità, parimenti rilevante. Nel sistema italiano, infatti, la classificazione delle professionalità e la determinazione dei minimi salariali continuano a essere prevalentemente affidate alla contrattazione collettiva nazionale, mentre una parte crescente della retribuzione complessiva viene definita a livello aziendale o individuale attraverso premi di risultato, incentivi economici, superminimi e altre componenti variabili (67). Ne deriva una evidente sfasatura tra il livello nel quale viene individuato

---

pacità della presunzione di assurgere a strumento di efficacia indiretta e diffusa dei contratti selezionati in base alla rappresentatività delle parti sociali stipulanti. Si vd. anche L. Calafà, M. Peruzzi, S*trategie sindacali per la parità retributiva tra donne e uomini*, in *Open*, 2026, 25-55.

(66) Conformemente O. Bonardi nella memoria depositata per l'audizione parlamentare per l'associazione *Rete per l'Uguaglianza*, disponibile al link: https://www.senato.it/cls-download?path=documenti_acquisiti/2026/03/memoria_RETE_PER_L_UGUAGLIANZA.pdf

(67) Si vd. il contributo di G.A. Recchia e M. Barberio in questo volume per l'individuazione delle voci del trattamento economico complessivo demandate alla contrattazione decentrata; si vd. anche Cnel*, La contrattazione decentrata del settore privato: una esplorazione dell'archivio Cnel*, Casi e Materiali di discussione, Mercato del lavoro e contrattazione collettiva, 2026, 41, 14 che nell'analisi delle materie oggetto di trattazione dalla contrattazione decentrata riscontra una percentuale particolarmente elevata per deter-

il lavoro comparabile e quello nel quale si formano molte delle differenze retributive che la direttiva intende rendere visibili.

Il rischio è che la comparazione venga ancorata a parametri definiti a livello nazionale, mentre le discriminazioni continuino a manifestarsi nelle componenti salariali determinate nei contesti aziendali, ossia proprio in quelle aree caratterizzate da maggiore discrezionalità datoriale e che la letteratura individua da tempo come uno dei principali fattori di alimentazione del *gender pay gap* (68).

Anche con riguardo ai flussi informativi il recepimento mostra talune ambiguità. Pur riproducendo formalmente gli obblighi previsti dalla direttiva, il decreto sembra affidare un ruolo particolarmente significativo alle informazioni ricavabili dalle fonti collettive, prescrivendo che se il datore di lavoro applica un contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato da organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o equivalenti, l'obbligo di trasparenza sui criteri per determinare la retribuzione e i livelli retributivi si intende assolto mediante il rinvio ai criteri previsti dal contratto applicato. Come è stato opportunamente osservato, tuttavia, il semplice rinvio alle disposizioni contrattuali difficilmente soddisfa gli obiettivi di trasparenza perseguiti dal legislatore europeo (69). Le strutture retributive delineate dai contratti collettivi, soprattutto se considerate nella loro articolazione multilivello, risultano spesso di difficile lettura persino per gli operatori specializzati e, soprattutto, non consentono di ricostruire i criteri attraverso i quali le classificazioni professionali e i differenziali retributivi sono stati costruiti. In tal modo, la trasparenza rischia di arrestarsi alla conoscibilità dell'esito finale della regolazione salariale, senza estendersi alle logiche valutative che ne costituiscono il presupposto e specialmente senza consentirne una effettiva e completa comprensione.

Un ulteriore profilo problematico concerne la disciplina dei requisiti dimensionali che delimitano l'ambito di applicazione degli obblighi di *reporting*. Sul punto, il legislatore delegato si è limitato a recepire le soglie previste dalla direttiva, senza valorizzare lo spazio di intervento che la legge di delegazione europea sembrava invece riconoscere. L'art. 9, comma 1, lett. *c)*, della l. n. 15/2024, infatti, nell'indicare i criteri per il recepimento della direttiva, invitava espressamente il Governo a rafforzare i meccanismi di trasparenza retributiva mediante l'estensione degli obblighi di accessibilità e comunica-

---

minazione di premi (54,5%), welfare e *fringe benefit* (33,7%); al contrario, rileva una percentuale più bassa per sistemi di classificazione (solo il 7,7%).

(68) Così A. D'Andrea, *op. cit.*, 84.

(69) Dello stesso avviso, G.A. Recchia, *op. cit.* e G. Calvellini, *op. cit.*

zione delle informazioni concernenti il divario retributivo a una platea più ampia di destinatari. La scelta finale appare dunque difficilmente conciliabile con tale criterio direttivo, soprattutto se si considera che l'ordinamento nazionale già conosce, attraverso l'istituto del rapporto sulla situazione del personale disciplinato dall'art. 46 del d.lgs. n. 198/2006, soglie dimensionali differenti e tendenzialmente più inclusive.

Quanto alla disciplina processuale, il decreto di recepimento ha ritenuto superflua l'introduzione di specifiche disposizioni attuative, limitandosi a rinviare al sistema già delineato dal Codice delle Pari Opportunità, ritenuto sostanzialmente conforme alla disciplina europea. L'art. 40 Cpo, tuttavia, continua a richiedere, ai fini dell'alleggerimento dell'onere probatorio, la deduzione di fatti "precisi e concordanti" idonei a fondare la presunzione di discriminazione, in termini non perfettamente coincidenti con quanto previsto dalla direttiva. Né appare agevole comprendere come tale disciplina possa coordinarsi con la presunzione di conformità sopra richiamata, la quale, come già detto, sembra introdurre una dinamica potenzialmente divergente rispetto al meccanismo di inversione dell'onere della prova tradizionalmente accolto dal diritto antidiscriminatorio europeo. Suddetta impostazione disvela non poche perplessità, soprattutto se si considera che il contenzioso in materia di parità retributiva ha finora conosciuto una diffusione estremamente limitata nel nostro ordinamento. In questo contesto, il semplice rinvio agli strumenti processuali già esistenti rischia di tradursi in una sostanziale rinuncia a quel rafforzamento delle garanzie di effettività che costituisce una delle principali finalità perseguite dal legislatore europeo.

Diversamente da quanto osservato con riferimento ad altri profili della disciplina, il recepimento nazionale appare sostanzialmente fedele all'impostazione europea sia con riguardo alla valutazione congiunta delle retribuzioni che agli obblighi di *reporting*.

Per gli ultimi, il d.lgs. n. 96/2026 riproduce in larga misura la disciplina delineata dalla direttiva, rinviando tuttavia a successivi decreti ministeriali la definizione delle modalità operative di raccolta, elaborazione e trasmissione dei dati, dalle quali dipenderà in misura significativa l'effettiva funzionalità del sistema.

Quanto alla prima, invece, l'art. 10 del d.lgs. n. 96/2026 si conforma infatti al meccanismo delineato dalla direttiva, prevedendo che, qualora emerga un differenziale retributivo medio di genere pari almeno al 5% nell'ambito di categorie di lavoratori che svolgono lo stesso lavoro o un lavoro di pari valore e tale differenziale non possa essere giustificato mediante criteri oggettivi e neutrali rispetto al genere né corretto entro il termine previsto di sei mesi dalla data di comunicazione delle informazioni sulle retribuzioni,

il datore di lavoro sia tenuto ad avviare una valutazione congiunta con i rappresentanti dei lavoratori.

Si è già avuto modo di illustrare *supra* l'assoluta rilevanza dell'istituto per la funzione che è chiamato a svolgere all'interno dell'intero sistema della trasparenza retributiva, in quanto determina l'attivazione di un percorso obbligatorio di verifica partecipata delle strutture salariali aziendali, finalizzato a individuare le cause della disparità e a promuoverne la rimozione. Sotto questo profilo, il dovere di consultazione imposto dall'art. 10, trasposto nel nostro ordinamento, assume una portata che si avvicina a modelli di partecipazione "forte". Pur senza configurare veri e propri diritti di codeterminazione, la procedura introduce una forma di confronto sindacale orientata da una finalità predeterminata e non disponibile, poiché l'attività negoziale risulta vincolata all'obiettivo di rimuovere un differenziale retributivo di genere non giustificato.

Come è stato osservato, si tratta di una consultazione funzionalizzata al superamento di un divario salariale non giustificato, nella quale l'autonomia collettiva opera entro un perimetro definito dalla stessa esigenza di dare attuazione al principio di parità retributiva (70). In tale prospettiva, la valutazione congiunta potrebbe produrre innanzitutto effetti che trascendono il singolo procedimento correttivo, contribuendo ad accrescere il grado di attenzione delle organizzazioni sindacali verso la dimensione di genere delle politiche salariali anche oltre il livello aziendale.

Nello stesso senso, attraverso la valutazione congiunta, la direttiva, dapprima, e il decreto di recepimento, successivamente, paiono restituire – o nel caso italiano consegnare – alla autonomia contrattuale di livello aziendale un ruolo centrale nel controllo e nella correzione degli strumenti di determinazione delle retribuzioni e dei sistemi di classificazione del personale, così rafforzando il ruolo dei rappresentanti sindacali più prossimi ai lavoratori e ponendo le premesse per una valorizzazione della contrattazione decentrata quale sede privilegiata di verifica e adeguamento delle pratiche retributive. Il decreto, difatti, tra i soggetti sindacali abilitati a prendere parte alla valutazione, annovera i componenti delle Rsu, delle Rsa, ossia soggetti che non prendono parte alla contrattazione collettiva nazionale assunta come parametro di riferimento per la determinazione della retribuzione, ai quali il legislatore, con questa disposizione, affida il compito di verificarne criticamente gli esiti applicativi sul piano aziendale. Solo in assenza di queste, saranno coinvolti i rappresentanti territoriali delle organizzazioni sindacali firmatarie del Ccnl applicato in azienda e i soggetti a cui i lavoratori abbiano conferito mandato.

(70) T. Treu, *op. cit.*

A quanto sinora esposto si aggiunge un ulteriore *caveat*: l'art. 16 subordina l'attuazione della riforma alla clausola di invarianza finanziaria, in forza della quale essa non deve comportare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Pur comprensibile sotto il profilo della sostenibilità della spesa, tale scelta rischia di incidere sull'effettività della disciplina, affidando funzioni nuove e complesse a strutture amministrative, anche di nuova istituzione, senza prevedere un corrispondente rafforzamento delle risorse necessarie al loro esercizio (71).

Nel complesso, il recepimento sembra dunque oscillare tra due logiche differenti. Da un lato, quella europea, che concepisce la trasparenza come strumento di emersione e correzione delle disuguaglianze retributive attraverso criteri oggettivi di valutazione del lavoro; dall'altro, quella nazionale, che tende a ricondurre tale obiettivo entro categorie tradizionali del sistema di contrattazione collettiva, attribuendo alla rappresentatività e al contratto collettivo una funzione di garanzia quasi onnicomprensiva. È proprio in questa tensione tra la misurazione del valore del lavoro e la ricerca di una fonte collettiva "legittimata" a determinarlo che si collocano le principali criticità del decreto e, al contempo, le questioni che meritano qualche riflessione conclusiva.

5. — *Il difficile cammino dell'effettività* — La direttiva sulla trasparenza retributiva rappresenta, senza dubbio, uno dei più significativi tentativi compiuti negli ultimi anni dal legislatore europeo per trasformare il principio della parità retributiva da enunciazione programmatica a diritto effettivo. Il suo principale merito consiste nell'avere individuato nell'opacità dei sistemi salariali uno dei fattori che più contribuiscono alla persistenza delle discriminazioni retributive di genere e nell'avere costruito, attorno alla trasparenza, un complesso apparato di strumenti conoscitivi, correttivi e rimediali destinati a favorirne l'emersione e il superamento.

Sarebbe tuttavia illusorio ritenere che la sola trasparenza sia in grado di risolvere una questione che affonda le proprie radici in dinamiche economiche, sociali e organizzative ben più profonde. Il divario retributivo di genere costituisce infatti soltanto una delle manifestazioni di un più ampio squilibrio nelle opportunità di partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Le lavoratrici continuano a essere sovrarappresentate nei settori a minore remunerazione, nei rapporti di lavoro a tempo parziale e a termine, nonché

(71) Così anche P. Cerullo, *La Direttiva UE 2023/970 sulla trasparenza retributiva e il d.lgs. n. 96/26 di attuazione in Italia – profili critici,* in *LDE*, 2026, 5, che definisce il decreto una legge «senza portafoglio».

nelle attività caratterizzate da minore capacità di rappresentanza collettiva e da una più debole dinamica salariale. A ciò si aggiungono i persistenti fenomeni di segregazione prima formativa (72) e poi occupazionale, tanto orizzontale quanto verticale, che contribuiscono a concentrare la componente femminile dell'occupazione nelle professioni meno valorizzate economicamente e nei livelli inferiori delle gerarchie organizzative (73).

Da questa prospettiva, la trasparenza retributiva deve essere considerata non come un punto di arrivo, ma come una precondizione dell'effettività (74). Essa consente di rendere visibili le disuguaglianze, ma non elimina automaticamente le cause che le producono e che rappresentano la cd. componente non spiegata della discriminazione salariale (75). La sua capacità trasformativa dipenderà pertanto dalla possibilità di integrarsi con ulteriori politiche pubbliche e strumenti regolativi orientati a incidere sulle determinanti strutturali del divario di genere.

Sotto questo profilo emergono alcune delle principali criticità del recepimento italiano. L'impressione complessiva è che il legislatore abbia proceduto mediante l'introduzione di una disciplina sostanzialmente autonoma, senza interrogarsi adeguatamente sul coordinamento con istituti già presenti nell'ordinamento e parzialmente sovrapposti alle finalità perseguite dalla Direttiva. Emblematica appare, in tal senso, la mancata armonizzazione con il sistema della certificazione della parità di genere. Se la valutazione congiunta prevista dal d.lgs. n. 96/2026 si attiva al superamento di un differenziale retributivo del 5% non giustificato da fattori oggettivi, la disciplina della certificazione continua a tollerare scostamenti significativamente più elevati, sino al 10%, generando una evidente frizione tra strumenti che dovrebbero concorrere al medesimo obiettivo di riduzione delle disuguaglianze salariali (76). Tale disallineamento ha effetti anche paradossali se si considera che da un lato la certificazione di parità determina l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo alle imprese nelle aggiudicazioni degli appalti pubblici (77), dall'altro l'applicazione della sanzione di cui all'art. 41 Cpo, in caso di violazione delle norme in tema di parità di genere, determina l'esclusione dalle gare di appalto.

Analoghe incoerenze si riscontrano nei limiti dimensionali previsti dalle

(72) I. Biemmi, S. Leonelli, *Gabbie di genere. Retaggi sessisti e scelte formative*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2017.

(73) Si vd. il rapporto Inps, *op. cit.*

(74) D. Izzi, *Alla ricerca dell'effettiva parità*, *op. cit.*, 302 ss.

(75) D. Favaro, *op. cit.*, 86.

(76) D. Izzi, *Contrasto al* gender gap, *op. cit.*, 657.

(77) Art. 108, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

diverse discipline, che finiscono per frammentare il quadro regolatorio e per rendere meno agevole la costruzione di un sistema integrato di promozione della parità.

In questa cornice assume particolare rilievo il rapporto sulla situazione del personale, che può essere considerato antesignano della più recente disciplina europea della trasparenza retributiva (78), tanto più alla luce delle innovazioni introdotte dalla l. n. 162/2021, che ne hanno ampliato significativamente il contenuto informativo mediante la disaggregazione dei dati e l'emersione di componenti retributive tradizionalmente meno visibili. Proprio per tale ragione, il recepimento della Direttiva avrebbe potuto rappresentare l'occasione per valorizzare e rafforzare uno strumento già esistente, intervenendo sulle criticità che ne hanno finora limitato l'effettività. Il legislatore ha invece preferito costruire un sistema parallelo, destinato ad operare solo nelle imprese di maggiori dimensioni, rinunciando così all'opportunità di razionalizzare il quadro normativo e di correggere le debolezze strutturali che da tempo compromettono l'effettività del rapporto sulla situazione del personale, tra le quali spiccano la modestia del regime sanzionatorio, il limitato coinvolgimento delle parti sociali e il suo ancora scarso utilizzo nella prassi applicativa.

Più in generale, il recepimento sembra aver privilegiato l'introduzione di nuovi obblighi informativi e procedurali senza affrontare fino in fondo il nodo forse più delicato posto dalla Direttiva: quello della revisione dei sistemi di classificazione e valutazione del lavoro. Come si è osservato, la disciplina europea non mira tanto a uniformare i sistemi retributivi nazionali quanto a garantire che i criteri utilizzati per attribuire valore al lavoro siano effettivamente oggettivi e neutrali rispetto al genere. Su questo terreno continuano a manifestarsi le più rilevanti forme di sottovalutazione del lavoro femminile, spesso incorporate nelle classificazioni professionali e sedimentatesi nel tempo attraverso pratiche organizzative e negoziali difficilmente scrutinabili.

Come si è detto in apertura, le potenzialità della Direttiva, tuttavia, non si esauriscono nel contrasto alle discriminazioni retributive di genere. La sistematizzazione dei flussi informativi e la progressiva disponibilità di dati analitici sulle diverse componenti della retribuzione consentiranno – finalmente – di scomporre il trattamento economico complessivo nelle sue molteplici voci, di confrontarne la composizione tra categorie di lavoratori e, ove necessario, tra diversi sistemi contrattuali, mettendo così a nudo uno degli ambiti tradizionalmente caratterizzati da elevata opacità. Sotto questo

(78) Così anche A. Mattei, *op. cit.,* 20 ss. e D. Izzi, *op. cit.*, 2024.

profilo, la trasparenza retributiva potrebbe contribuire non soltanto all'emersione dei differenziali salariali di genere, ma anche a una più accurata valutazione dell'adeguatezza e della struttura delle retribuzioni, rendendo anche maggiormente visibili fenomeni di *dumping* contrattuale e consentendo una verifica più penetrante delle modalità attraverso cui il valore economico del lavoro viene determinato e distribuito.

Alla luce di tali considerazioni, la scelta di attribuire un ruolo centrale alla contrattazione collettiva potrebbe rivelarsi, al tempo stesso, il principale limite e la principale opportunità del decreto di recepimento. Se, da un lato, il frequente richiamo ai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative rischia di trasformare il criterio della rappresentatività in una sorta di soluzione universale a problemi che richiederebbero invece valutazioni sostanziali sul valore del lavoro, dall'altro lato proprio le parti sociali sembrano essere i soggetti maggiormente in grado di promuovere quel ripensamento delle classificazioni professionali e dei sistemi di inquadramento che la Direttiva, pur senza imporlo espressamente, rende ormai difficilmente procrastinabile.

La vera sfida che attende il sistema italiano non sembra dunque essere solo quella di incrementare ulteriormente il numero degli obblighi informativi, bensì quella di utilizzare la trasparenza anche come leva per una revisione più profonda dei meccanismi attraverso i quali il valore del lavoro viene definito, classificato e remunerato. Solo in questa prospettiva la trasparenza potrà trasformarsi da tecnica di emersione delle disuguaglianze a strumento effettivo di giustizia salariale.

SEZIONE QUARTA

SULLA COPERTURA CONTRATTUALE

ANCORA SULLA COPERTURA DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA IN MATERIA SALARIALE (*)

di *Giovanni Calvellini*, *Antonio Loffredo*

SOMMARIO: 1. La Direttiva (dopo i chiarimenti della Corte di Giustizia) e il calcolo della copertura. — 2. Salari e contrattazione collettiva: le peculiarità italiane. — 3. L'inutilizzabilità della giurisprudenza sull'art. 36 ai fini del calcolo della copertura. — 4. La posizione ufficiale sui dati ricavabili dai flussi Uniemens… — 5. … e quello che non quadra. — 6. Domande (ancora) in attesa di risposte.

1. — *La Direttiva (dopo i chiarimenti della Corte di Giustizia) e il calcolo della copertura* — Il tema della copertura della contrattazione collettiva in materia salariale è stato imposto al dibattito, anche dottrinale, a seguito dell'approvazione della Direttiva n. 2022/2041/Ue, che aveva determinato fin dall'inizio posizioni polarizzate sia rispetto ai suoi contenuti sia riguardo alla legittimità della base giuridica.

In effetti, quest'ultima risultava piuttosto fragile soprattutto in base a un'interpretazione letterale dell'esclusione di competenza legislativa dell'Ue in materia salariale (1). Con la sentenza dell'11 novembre 2025 (C19-23), invece, è stata nuovamente chiarita la portata di tale esclusione, portando a conclusione la lunga attesa riguardante le sorti della Direttiva, dopo che la Corte di Giustizia aveva più volte rinviato la decisione durante il 2025. La *suspence* che aveva attanagliato non solo gli operatori del diritto in attesa della pronuncia risulte-

(*) Il presente contributo è frutto della comune riflessione dei due autori, ma la materiale stesura dello stesso è da imputare a Giovanni Calvellini, quanto ai paragrafi 2, 4 e 5 e ad Antonio Loffredo, quanto ai paragrafi 1, 3 e 6.

(1) In proposito si vd. A. Lo Faro, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, in *LD*, 2020, 543 ss., M. Barbieri, *La proposta di direttiva sul salario minimo legale: opportunità e limiti*, in *DRI*, 2021, 389 ss.; T. Treu, *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, in *DRI*, 2021, 8 ss.; M. Delfino, *Proposta di direttiva, tutela giuridica dei salari e nodi della contrattazione collettiva in Italia*, in *DRI*, 2021, 434 ss.; V. Bavaro, S. Borelli, G. Orlandini, *La proposta di direttiva Ue sul salario minimo adeguato*, in *RGL*, 2021, I, 115 ss., e P. Pascucci, V. Speziale, *Spunti sul salario minimo dopo la Proposta di direttiva Ue*, in *DLRI*, 2021, 755 ss. Prima della proposta di Direttiva sui salari minimi adeguati cfr. per tutti E. Menegatti, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2017, 22 ss. e M. Delfino, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 147 ss.

rebbe difficilmente spiegabile se si guardasse esclusivamente ai pochi obblighi che la Direttiva impone agli Stati; essa si comprende meglio, invece, se viene inquadrata in un panorama, come quello dell'Europa attuale, che si è fatto sempre più fosco per chi ha a cuore se non il rafforzamento della dimensione sociale europea almeno che essa non venga ulteriormente indebolita. Infatti, in questo contesto asfittico, la Direttiva sfiora uno dei nodi essenziali del conflitto nel lavoro, ovvero la questione salariale, che costituisce una delle tematiche più politiche, nel senso alto del termine, all'interno del diritto del lavoro. La sostanziale conferma da parte della Corte di Giustizia dell'impianto giuridico della Direttiva reitera, pertanto, la volontà dell'Ue di far sentire la propria (per quanto debole) voce nell'individuazione di salari minimi, anche in un momento storico in cui la dimensione sociale viene sovrastata, come sempre, da quella mercantile e, recentemente, anche da quella bellica; per questa ragione, la sentenza rappresenta un opportuno, per quanto minimo, contraltare di natura sociale alle molteplici invasioni di competenze a cui abbiamo assistito negli anni in materia di mercati integrati (2).

La Corte di Giustizia ha effettuato lo scrutinio facendo ricorso al proprio consolidato orientamento secondo il quale la base giuridica di un atto normativo deve fondarsi su elementi oggettivi, quali l'obiettivo e il contenuto (punto 132); nel caso in oggetto l'obiettivo dichiarato della Direttiva (art. 1, par. 1) è il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro *anche* attraverso salari minimi adeguati ed equi. Tuttavia, pure in quei paesi in cui esiste un salario minimo fissato dal legislatore, le retribuzioni vengono di solito individuate dalla contrattazione collettiva, la cui promozione, da un lato, costituisce un mezzo per raggiungere l'obiettivo della Direttiva ma, dall'altro, rappresenta il cuore pulsante della norma. La base giuridica della Direttiva è, poi, individuata nel combinato disposto dell'art. 153, par. 1, lett. *b* e par. 2, lett. *b*, del TfUe, ovvero nella regolazione delle condizioni di lavoro, per cui anche se la Direttiva persegue una duplice finalità, ma una di esse è preponderante (3), l'atto deve fondarsi su quella principale (4).

(2) A. Lo Faro, *Salari adeguati e competenze dell'Unione tra continuità giurisprudenziale e sensibilità politica*, in *LD*, 2026 e S. Borelli, *La direttiva sui salari minimi adeguati è salva … ma le contraddizioni restano*, in *Labor*, 2026, 189.

(3) M. Delfino, *La Corte di giustizia "salva" la Direttiva salari precisando le competenze dell'Unione Europea*, in *Open*, 2026, 229.

(4) S. Garben, *Choosing a tightrope instead of a rope bridge-The choice of legal basis for the AMW Directive,* in L. Ratti, E. Brameshuber, V. Pietrogiovanni (a cura di), *Towards Adequate Minimum Wages in the EU. Context, Commentary and Trajectories*, Hart Publishing, Oxford, 2024.

La Corte ha confermato la propria giurisprudenza consolidata (5) sull'art. 153, par. 5, che ne limita l'applicazione solo alle ipotesi in cui il legislatore eserciti un'ingerenza *diretta* sugli ordinamenti nazionali in uno dei tre ambiti in cui l'Ue è priva di competenza normativa. In questo caso la Corte non ritiene che sussista un'ingerenza diretta dell'Ue nei confronti degli ordinamenti nazionali, non essendoci, in particolare, una compressione dell'autonomia delle parti sociali nella determinazione della retribuzione (6). La limitazione di competenza, pertanto, «non può essere estesa a ogni questione avente un qualsiasi nesso con la retribuzione, costituendo parte integrante delle condizioni di lavoro (punto 72), a pena di svuotare taluni settori contemplati dall'art. 153, par. 1, TfUe di gran parte dei loro contenuti» (punto 68). Dove, invece, i giudici europei hanno ravvisato l'interferenza illegittima nella determinazione delle retribuzioni è in due disposizioni che avrebbero potenziale e diretta ingerenza sulla concreta quantificazione del salario minimo da considerare adeguato; tuttavia, esse non cambiano la sostanza della Direttiva e il suo significato politico e giuridico, nonostante la diffusa convinzione della sua scarsa efficacia concreta (7). Infatti, secondo molti, essa costituirebbe una sorta di norma di *soft law* travestita da *hard law*, approvata con l'ambizioso obiettivo di puntare «alla convergenza sociale verso l'alto e alla riduzione delle diseguaglianze retributive» (art. 1) riservando una particolare attenzione ai gruppi a reddito medio-basso (cons. 6).

In realtà, a ben vedere, il contenuto precettivo della Direttiva non può essere sminuito del tutto. Vanno presi sul serio, anzitutto, gli obblighi di trasparenza che essa prevede all'art. 10 e che per il nostro ordinamento significano, tra le altre cose, doversi confrontare con l'opacità del funzionamento del sistema di contrattazione collettiva e con le caratteristiche del meccanismo di definizione negoziale delle retribuzioni (8). A tale obbligo

(5) C. Giust. 15.4.2008, C-268/06, Gr. Sez., punto 124. Anche in altre pronunce (sulle quali G. Zampieri, *La Corte di giustizia si pronuncia sulla Direttiva (UE) 2022/2041: è (quasi) salva, la disciplina europea in materia di salari minimi adeguati,* in *LPO*, 2025) la Corte ha chiarito che la retribuzione, ai sensi dell'art. 3, Direttiva n. 2000/78/Ce, riguarda le condizioni di lavoro e non il salario di cui all'art. 153, par. 5, TfUe (C. Giust. 19.6.2014, cause riunite da C-501/12 a C-506/12, C-540/12 e C-541/12, punto 34).

(6) A. Lo Faro, *Salari adeguati e competenze dell'Unione*, *op. cit.*, 9.

(7) Per G. Proia, *La proposta di direttiva sull'adeguatezza dei salari minimi*, in *DRI*, 2021, 29 e G. Sigillò Massara, *Prime osservazioni sulla direttiva europea sul salario minimo*, in *MGL*, 2022, 619 ss. la montagna potrebbe aver partorito un topolino. Per T. Treu, *Ancora sul salario minimo*, in *LDE*, 2023, 8, sembra «si tratti di una raccomandazione piuttosto che di una vera direttiva».

(8) G. Orlandini, *Gli obblighi di promozione della contrattazione collettiva nella direttiva sui salari minimi adeguati, tra interpretazione teleologica e uso delle fonti internazionali*, in P. Albi (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, Torino, 2023, 162 ss.

vuole dare risposta l'art. 8 del d.l. 62/2026, nel quale vengono individuati i principi in base ai quali dovrà essere costruito il sistema informativo in materia salariale e non si può che attendere l'esito dell'attuazione di tali principi per poterne dare un giudizio anche sul piano dell'effettività.

Pure questa riforma normativa, in ogni caso, sembra confermare il fatto che la Direttiva ha contribuito a portare il tema al centro del dibattito del nostro Paese, nel quale esiste una grave questione salariale (9) e un'estrema fragilità delle regole dell'ordinamento intersindacale, in special modo in materia di contrattazione collettiva (10). Essa obbliga ad affrontare una riflessione sul cuore del diritto sindacale e, più in generale, sul sistema di relazioni industriali italiane, che dovrà necessariamente travalicare la certificazione di un mero «tagliando di controllo» (11) per dar vita a un profondo ripensamento, anche alla luce degli obblighi che da essa derivano. Da questo punto di vista, in particolare, il rapporto tra la fonte europea e la copertura contrattuale ci impone un approfondimento su come si giungerà ai dati (sulla copertura, appunto), che – *ex* art. 10 – dovranno essere inviati alla Commissione e su cui – *ex* art. 4, par. 2 – verrà valutato il rispetto della soglia dell'80% che esonera lo Stato dagli obblighi di adottare misure aggiuntive di promozione della contrattazione collettiva.

Purtroppo, mancano indicazioni precise da parte dell'Ue riguardo alle modalità e ai criteri che dovranno utilizzare gli Stati per individuare la percentuale di copertura contrattuale che caratterizza i propri sistemi di relazioni industriali. Addirittura, ancora non è chiaro quale sia il livello di contrattazione collettiva da valorizzare ai detti fini. Nel nostro sistema di relazioni industriali questo problema non è ancora molto sentito, stante la perdurante preponderanza del livello nazionale di categoria. Tuttavia, non si può fare a meno di chiedersi se i lavoratori cui si applica soltanto un contratto aziendale debbano o no essere considerati coperti da un contratto collettivo ai sensi della Direttiva. Su questo punto va detto che si registra una certa convergenza di opinioni (12): sebbene la copertura della contrattazione collettiva sia definita come «la percentuale di lavoratori a livello nazionale cui si applica un contratto collettivo» (art. 3, n. 5), senza ulteriori specificazioni circa il livello dello stesso al

(9) La «"madre" di tutte le questioni» secondo V. Bavaro, G. Orlandini, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, in *RIDL*, 2021, 286.

(10) Cfr. *ex multis* O. Razzolini, *Il salario minimo adeguato verso l'approdo europeo: quale impatto per l'Italia?*, in *LDE*, 2022, 3 ss.

(11) A. Lo Faro, *La proposta europea per "salari minimi adeguati":* work in progress, in *W.P. CSDLE «Massimo D'Antona».INT*, 2022, 4.

(12) S. Borelli, *La Direttiva sui salari minimi adeguati nell'ambito della* governance *economica europea*, in P. Albi (a cura di), *op. cit.*, 145 ss.

quale si riferisce il richiamo, la predilezione del legislatore europeo per le intese settoriali e intersettoriali è palpabile in tutto il testo della Direttiva, non fosse altro perché nei Paesi in cui prevale il livello aziendale la copertura contrattuale è solitamente bassa. In proposito è sufficiente segnalare come nel cons. 22 sia l'elevata copertura della contrattazione collettiva settoriale e intersettoriale a essere considerata funzionale al rafforzamento dell'adeguatezza e della copertura dei salari minimi. La constatazione del rilievo di questi soli livelli, calata nel nostro sistema di relazioni industriali a bassissima vocazione territoriale, pare comportare quindi che nella misurazione della copertura ai fini della Direttiva si dovrà tenere conto solamente dei lavoratori cui è applicato un contratto nazionale di categoria.

Da chiarire nell'interpretazione della fonte europea è pure se il dato sulla copertura debba riguardare i singoli settori merceologici (e in quel caso se individuati dall'Ue oppure dagli Stati membri) oppure l'intera forza lavoro, scelta quest'ultima che renderebbe il dato finale molto meno significativo e le eventuali correzioni in caso di copertura inadeguata molto più complicate. In altri termini, occorre stabilire se la presenza di un tasso di copertura medio tra tutti i settori più alto dell'80% consente allo Stato membro di evitare l'adozione di un piano d'azione di promozione della contrattazione collettiva per un settore in cui si registri una copertura più bassa di quella soglia. Ebbene, la soluzione negativa sembra essere quella più coerente con l'obiettivo generale della Direttiva di «contribuire alla convergenza sociale verso l'alto e alla riduzione delle diseguaglianze retributive» anche attraverso la promozione della contrattazione collettiva (art. 1). Insomma, se quest'ultima è lo strumento al quale ci si affida per favorire la diffusione di condizioni di lavoro dignitose non si può sorvolare sul fatto che in un Paese membro quell'obiettivo sia pregiudicato anche per un solo settore a causa di un basso tasso di copertura (ancorché compensato da tassi più elevati negli altri settori). La valutazione di esso pare dunque dover avvenire settore per settore (13), senza ulteriormente distinguere per aree geografiche (a chiarire tale ultimo aspetto serve la specificazione relativa al "livello nazionale" nell'art. 3, n. 5), pur nella consapevolezza che in

(13) T. Treu, *La proposta*, *op. cit.*, 20 ss., *Id.*, *Salario minimo: tra debolezze di sistema e frammentazione della rappresentanza*, in *LDE*, 2022, 10 ss., P. Pascucci, V. Speziale, *op. cit.*, 761 ss.; G. Bonanomi, *La direttiva europea 2022/2041 sui salari minimi adeguati e il suo impatto nell'ordinamento italiano*, in Cnel (a cura di), *XXIV Rapporto. Mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 2022, 177 ss., e P. Pascucci, *La Direttiva sui salari minimi…e l'Italia*, in P. Albi (a cura di), *op. cit.*, 266. *Contra* il Cnel (a cura di), *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, 2023, secondo cui «questione centrale, rispetto agli obblighi imposti dalla direttiva europea, è misurare in modo attendibile il tasso *complessivo* di copertura della contrattazione collettiva» (corsivo di chi scrive).

alcuni casi il dato possa risultare alterato dalla presenza di contratti collettivi con ambiti di applicazione trasversali o da modelli di organizzazione del lavoro che richiedono di applicare Ccnl diversi da quelli della categoria di appartenenza (14). Questa conclusione, peraltro, vale a maggior ragione per garantire l'effetto utile della Direttiva in relazione a un sistema come il nostro, in cui il livello negoziale di riferimento per il calcolo del tasso di copertura è – come si è detto – quello nazionale di categoria. Se cioè si deve guardare ai lavoratori cui vengono applicati i Ccnl, ignorare il fatto che potrebbero esservi settori in cui la contrattazione collettiva non si è sviluppata a sufficienza – diluendo i relativi bassi tassi di copertura in un eventuale rassicurante dato trans-settoriale – rischia di compromettere il perseguimento degli obiettivi della fonte derivata europea.

Ulteriore questione da considerare per impostare la misurazione della copertura è come debbano essere trattate le ipotesi di sovrapposizioni di perimetri, di particolare rilevanza in Italia a causa dell'esistenza di moltissimi Ccnl che insistono sui medesimi settori e soprattutto della presenza tra di essi di un gran numero di cd. contratti pirata, firmati da soggetti non rappresentativi che puntano a fare concorrenza agli altri Ccnl prevedendo trattamenti economici e normativi assai più convenienti per le imprese (15). In merito ci si sente di concordare con quanto affermato nel *Rapporto* del Cnel su *Mercato del lavoro e contrattazione collettiva* del dicembre 2022 e cioè che, se obiettivo della Direttiva è pure quello di rafforzare la contrattazione collettiva per la garanzia di salari minimi adeguati, non è possibile considerare ai fini della stessa contratti che fanno del *dumping* la loro ragione d'essere (16); e ciò anche qualora – come talvolta avviene – questa concorrenza al ribasso non si realizzi tanto sui minimi quanto sulle altre voci retributive.

All'esito di queste prime considerazioni può quindi dirsi che il calcolo del tasso di copertura sul quale andrà valutata la necessità delle misure aggiuntive

(14) Cfr. Cnel (a cura di), *Elementi di riflessione*, *op. cit.*, che cita il «caso degli appalti di servizi e dei contratti di concessione e […] del *franchising*».

(15) Una definizione analoga del fenomeno è presente in Cnel (a cura di), *Elementi di riflessione*, *op. cit.*, in cui si evidenzia però anche come, allo stato, non si disponga ancora di criteri condivisi dalle forze sociali presenti al Cnel per classificare un contratto collettivo, regolarmente depositato, come "pirata" o "non pirata".

(16) G. Bonanomi, *op. cit.*, 178. Lo stesso sembra si possa ricavare anche da Cnel (a cura di), *Elementi di riflessione*, *op. cit.* In dottrina, A. Bellavista, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati. L'Europa sociale ad una svolta*, in *DRI*, 2021, 423 ss.; P. Pascucci, V. Speziale, *op. cit.*, 761; M. Barbieri, *Europa/Italia: a che serve il salario minimo legale*, in *LDE*, 2022; P. Pascucci, *La Direttiva*, *op. cit.*, 266. In modo non troppo dissimile anche T. Treu, *La proposta*, *op. cit.*, 18.

di sostegno alla contrattazione collettiva di cui all'art. 4, par. 2, della Direttiva richiederà di definire per ciascun settore la quota dei lavoratori a cui è applicato un Ccnl firmato da soggetti rappresentativi. Questa prima conclusione, che certamente attiene al contenuto degli obblighi cui sarà soggetto il nostro ordinamento, serve anche a definire il metodo dell'indagine empirica sulla copertura contrattuale che ci si propone di realizzare – non prima di aver fatto qualche breve osservazione sull'urgenza della questione salariale e sulle tendenze generali del sistema di contrattazione collettiva nazionale – con l'intento di accertare se si abbiano già a disposizione dati realistici al riguardo e, nel caso, quali risultati si ricavino da essi.

2. — *Salari e contrattazione collettiva: le peculiarità italiane* — Un elemento giuridico chiaramente desumibile dalla Direttiva, al netto delle sue ambiguità e punti oscuri, è quindi la decisa promozione della contrattazione collettiva (settoriale e intersettoriale) come autorità salariale; prova di questa fiducia è data dal fatto che tra i capisaldi della stessa fonte vi è la convinzione che nei paesi con salario fissato esclusivamente per via contrattuale l'adeguamento all'inflazione avviene naturalmente e regolarmente. Purtroppo, invece, l'Italia sembra costituire un'eccezione a questa regola a causa dei cronici ritardi nei rinnovi contrattuali (17) che, anche in periodi a inflazione galoppante, si sono attestati su medie drammatiche (18). La situazione, da questo punto di vista, parrebbe in via di miglioramento: a fine marzo 2026, i contratti in attesa di rinnovo riguardavano 4,1 milioni di dipendenti contro i 6,5 milioni del dicembre 2023; anche il tempo medio di attesa di rinnovo per i lavoratori con contratto scaduto è diminuito nello stesso periodo da 32,2 a 14,9 mesi (19). Ma si tratta comunque di risultanze che non possono lasciare indifferenti, al punto che anche il legislatore ha deciso da ultimo di intervenire con

(17) M. Vitaletti, *Il salario minimo adeguato e l'impatto della Direttiva sull'ordinamento italiano*, in P. Albi (a cura di), *op. cit.*, 132.

(18) N. Marongiu, *Salari e contrattazione nazionale nell'ultima tornata di rinnovi. Quali implicazioni e prospettive*, in *QRS*, 2023, 83, nel numero di *QRS* dedicato al tema "salari e inflazione", segnala come per i contratti ancora da rinnovare al marzo 2023 – cioè in piena crisi energetica causata dalle sanzioni alla Russia per l'invasione dell'Ucraina – si avesse una media di ritardi di 3 anni e 4 mesi.

(19) Questi dati sono ricavati da Istat, *Contratti collettivi e retribuzioni contrattuali. IV trimestre 2023*, reperibile alla pagina: https://www.istat.it/comunicato-stampa/contratti-collettivi-e-retribuzioni-contrattuali-iv-trimestre-2023/ e Istat, *Contratti collettivi e retribuzioni contrattuali. I trimestre 2026*, reperibile alla pagina: https://www.istat.it/comunicato-stampa/retribuzioni-contrattuali-gennaio-marzo-2026/.

una disposizione del d.l. n. 62/2026 (20) dedicata proprio a questa casistica, stabilendo un minimo di adeguamento delle retribuzioni alla variazione dell'Ipca qualora il mancato rinnovo del contratto collettivo si protragga oltre i primi dodici mesi successivi alla naturale scadenza (art. 10).

Nel nostro Paese poi sembrerebbe non trovare pieno riscontro neppure la regola (21) secondo cui salari fissati contrattualmente e con applicazione sufficientemente estesa darebbero vita a sistemi di relazioni industriali caratterizzati da retribuzioni minime elevate rispetto ai salari medi (cons. 25). Infatti, da un lato, come si vedrà, la *communis opinio* ci attribuisce stime del tasso di copertura contrattuale estremamente tranquillizzanti, dall'altro, tutte le ricerche in materia di retribuzioni raffigurano una sostanziale stagnazione dei salari reali in Italia da circa 30 anni, con una tendenza alla crescita degli ultimi tempi quasi impercettibile e comunque instabile (22). Viene, pertanto, naturale domandarsi come possano essere conciliabili questi due dati – quello sull'alta copertura e quello sui bassi salari – che sembrano contraddittori, soprattutto se si dà per buono l'assunto della Direttiva (23). Per dare una risposta a questa incongruenza si può provare ad analizzare quali siano i punti di riferimento che portano ad affermare che nel nostro Paese esiste un grado di copertura così elevato.

Prima però è utile dare conto di una caratteristica tipica del nostro sistema di contrattazione collettiva che ha un'importanza cruciale nella valutazione, attuale e in prospettiva, della copertura contrattuale, soprattutto se – come si è detto – la misurazione di essa deve avvenire escludendo i cd. contratti pirata. Si allude alla crescita inarrestabile del numero dei Ccnl cui si sta assistendo da non poco tempo (24).

Al 31 marzo 2026 i contratti collettivi nazionali depositati al Cnel ai sensi

(20) Non ancora convertito nel momento in cui si scrive.

(21) Cfr. G. Orlandini, *Gli obblighi di promozione*, *op. cit.*, 159.

(22) Oil, *L'impatto dell'inflazione e del Covid-19 sui salari in Italia. Messaggi principali del Rapporto mondiale sui salari 2022/23*, 2022, reperibile alla pagina: https://www.ilo.org/rome/pubblicazioni/WCMS_863067/lang--it/index.htm; Oxfam Italia, *La disuguaglianza non conosce crisi*, 2023, reperibile alla pagina: https://www.oxfamitalia.org/la-disuguaglianza-non-conosce-crisi/; Eurofound, *Minimum wages in 2025: Annual review, Minimum wages in the EU series*, Publications Office of the European Union, 2025; Oecd, *Oecd Employment Outlook 2025: Can We Get Through the Demographic Crunch?*, Oecd Publishing, 2025; Istat, *Contratti collettivi e retribuzioni contrattuali. I trimestre 2026*, *op. cit.*

(23) Cfr. L. Ratti, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nella prospettiva di contrasto all'*in-work poverty, in *DRI*, 2021, 68 ss.

(24) In G. Olini, *I contratti nazionali: quanti sono e perché crescono*, in *DLRI*, 2016, 419 ss. si evidenzia come i Ccnl depositati nell'archivio del Cnel siano quasi raddoppiati già tra il 2008 e il 2016.

dell'art. 17, l. n. 936/1986 ammontano a un totale di 1.012 (25). Un numero evidentemente abnorme, peraltro – come anticipato – costantemente in crescita negli ultimi anni. Si pensi che dal 1° dicembre 2024 al 31 marzo 2026 sono stati depositati per la prima volta ben 51 nuovi Ccnl, solo uno dei quali è da attribuirsi a federazioni aderenti a Cgil, Cisl e Uil (26). A queste ultime organizzazioni sindacali è poi riferibile solamente il 17% circa (174) del totale dei contratti collettivi depositati (come detto, 1.012).

È inoltre interessante osservare come i Ccnl firmati dalle più rappresentative organizzazioni datoriali presenti al Cnel quasi sempre vedano Cgil, Cisl e Uil sedute dall'altra parte del tavolo. Ad esempio, dei 62 Ccnl di Confindustria solo 6 sono stati negoziati con differenti controparti sindacali; 29 a 5 è il rapporto con riferimento ai Ccnl di Confcommercio, 10 a 1 per quelli di Confapi e 4 a 1 per quelli di Confagricoltura, Cia e Coldiretti (27). Addirittura, poi, tutti e 22 i contratti firmati da Legacoop, Confcooperative e Agci sono sottoscritti anche dalle federazioni di Cgil, Cisl e Uil; e lo stesso può dirsi per i 4 contratti di Confesercenti e i 17 di Confartigianato, Cna e Casartigiani. Segno che le regole non scritte del reciproco riconoscimento e dei rapporti di forza continuano a reggere e spingono le storiche organizzazioni datoriali a resistere alla tentazione di sottoscrivere accordi con sindacati minori, verosimilmente più concessivi dei confederali nelle trattative.

Risultano invece depositati 53 Ccnl riconducibili a Cgil, Cisl e Uil (su un totale di 174) firmati con soggetti non appartenenti a nessuna delle dette organizzazioni datoriali e, in molti casi, non rappresentati al Cnel. Una circostanza, questa, che può almeno in parte spiegarsi con la grande frammentazione della rappresentanza dei datori di lavoro (28), che non è rispecchiata dalla composizione del "Parlamentino".

Queste rilevazioni danno atto dell'esistenza di un sistema negoziale carat-

(25) Questo dato e gli altri indicati nel presente paragrafo sono il risultato della lettura congiunta dei fogli denominati "Ccnl per settore" di quattro delle cartelle in formato excel relative al settore privato ("Contratti nazionali di settore vigenti o ultrattivi", "Contratti nazionali per i dirigenti", "Altri contratti nazionali", "Contratti di nuovo deposito") reperibili alla pagina: https://www.cnel.it/Archivio-Contratti-Collettivi/Entra-nellarchivio/Contratti-collettivi-del-settore-privato. Si tratta quindi dei dati relativi ai contratti nazionali depositati al Cnel al netto di quelli che riguardano il settore pubblico, degli accordi per i parasubordinati, degli accordi economici collettivi per lavoratori autonomi, degli accordi interconfederali e dei contratti aziendali di livello nazionale.

(26) Codice Cnel: T24F.

(27) Naturalmente, nei contratti estranei al circuito di Cgil, Cisl e Uil le controparti sindacali non sono necessariamente organizzazioni poco rappresentative. Ad esempio, l'unico Ccnl di Confapi con soggetti diversi è quello per i dirigenti firmato con Federmanager (codice Cnel: V022).

(28) Sulla quale cfr. L. Bellardi, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva: criticità e prospettive*, in *LD*, 2016, 940 ss.

terizzato da una massiccia presenza di una «contrattazione parallela» realizzata da attori di dubbia rappresentatività (29), alla quale va imputata grossa parte della responsabilità dell'aumento del numero dei contratti stipulati negli ultimi anni. Emerge poi, accanto a questa «neoplasia sindacale» (30), il tentativo di alcuni sindacati rappresentati al Cnel (31) di fare concorrenza a Cgil, Cisl e Uil aumentando considerevolmente la propria offerta contrattuale anche diversificando gli ambiti di applicazione e negoziando con organizzazioni datoriali nuove e/o minori. Quest'ultimo fenomeno fa parte di una «fisiologica proliferazione dei contratti nazionali» (32) e non può comunque essere ignorato, in virtù del rischio che si trasformi a sua volta in patologia traducendosi in una concorrenza (al ribasso) sul piano delle tutele economiche e normative; anche perché la presenza del sindacato al Cnel non è garanzia di effettiva rappresentatività, nel senso che l'individuazione delle organizzazioni sindacali rappresentate avviene da parte del governo senza un conteggio del numero degli iscritti e comunque con un certo margine di discrezionalità (33).

Ad ogni modo, quel che è sicuro è che la tendenza alla crescita dei contratti non può spiegarsi, se non in parte, con la necessità di frammentazione

(29) V. Leccese, *Contratti collettivi e dignità e libertà di chi lavora*, in *LDE*, 2022, 10.

(30) P. Albi, *Introduzione. Salario minimo e salario giusto: le ragioni di un confronto*, in P. Albi (a cura di), *op. cit.*, XXI.

(31) Su tutti Ciu e Confsal, al 31 marzo 2026 firmatarie rispettivamente di 204 e 120 Ccnl (4 dei quali insieme) senza Cgil, Cisl e Uil. Come si vedrà, però, la percentuale di applicazione del complesso di questi contratti è apparentemente insignificante. È interessante l'analisi di G. Piglialarmi, *Anatomia della contrattazione collettiva pirata. Spunti di riflessione da una ricerca sui contratti Cisal e Confsal*, in *DRI*, 2021, 687 ss., che si interroga sulla genuinità della natura sindacale dell'attività di Confsal, Cisal e Ciu.

(32) Si vd. M.V. Ballestrero, G. De Simone, *Riallacciando il filo del discorso. Dalla riflessione di Massimo Roccella al dibattito attuale sul salario minimo*, in *W.P. Csdle «Massimo D'Antona».IT*, 2021, 12, secondo le quali «l'attuale giungla contrattuale non è fatta solo di contratti 'pirata': questa, se si vuole, è la patologia, ma vi è anche una fisiologica proliferazione dei contratti nazionali, che deriva dalla frammentazione delle categorie tradizionali, dalla moltiplicazione degli ambiti di applicazione dei contratti e dalla nascita di nuove organizzazioni di rappresentanza dalla parte sia dei lavoratori, sia dei datori di lavoro». Nello stesso senso già S. Ciucciovino, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *LD*, 2020, 186 ss.

(33) Questa circostanza è proprio all'origine dei ricorsi presentati dalla Cgil e dalla Uil – e poi rigettati da Tar Lazio 7.11.2024, nn. 19636 e 1966 – contro le ultime nomine dei rappresentanti dei sindacati in seno al Cnel (d.P.R. 8 settembre 2023), nelle quali Cgil, Cisl e Uil hanno perso un seggio a testa in favore di Confsal, Confintesa e Usb, evidentemente ritenute dal governo 'maggiormente rappresentative' ai sensi dell'art. 4, c. 3, l. n. 936/1986.

dei perimetri contrattuali o con le divisioni nel mondo dell'associazionismo datoriale; il fatto che nel periodo preso a riferimento (1° dicembre 2024 - 31 marzo 2026) sia stato depositato per la prima volta da Cgil, Cisl e Uil solo un nuovo Ccnl (contro i 50 'partoriti' da altre organizzazioni sindacali) dimostra che quelle problematiche, se esistono, non sono tali da giustificare un aumento quantitativo della contrattazione collettiva dello spessore descritto.

3. — *L'inutilizzabilità della giurisprudenza sull'art. 36 ai fini del calcolo della copertura* — Venendo adesso all'analisi dei dati disponibili sulla copertura contrattuale, bisogna osservare che le stime ottimistiche a cui si è fatto cenno si basano fondamentalmente su due elementi: 1) la giurisprudenza sull'art. 36 Cost. e 2) le comunicazioni Uniemens. Il primo riguarda quello che le imprese sarebbero obbligate a garantire sul piano retributivo e il secondo quello che effettivamente fanno dal punto di vista contributivo.

In ragione del primo elemento, in particolare, potrebbe sostenersi che in Italia vi sia una copertura totale dei rapporti potenzialmente regolabili con contratto collettivo perché, proprio in virtù della nota consolidata lettura della previsione costituzionale, non vi è lavoratore la cui retribuzione possa essere inferiore a quella stabilita dalla fonte negoziale. Così l'Ocse e l'Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, ad esempio, hanno stimato una copertura del 100% per il 2019 nel nostro Paese (34) e lo stesso Cnel ha sottolineato che «un salario minimo già esiste ed è quello dei contratti collettivi che, diversamente da una legge sul salario minimo, tutela tutti i lavoratori di tutti i livelli e non solo i profili professionali più bassi» (35).

In realtà, però, diversi aspetti fanno propendere per l'impercorribilità di questa strada. In primo luogo, la Direttiva, quando all'art. 4, par. 2, e all'art. 10, par. 2, lett. *A*, parla di tasso di copertura, fa genericamente riferimento alla «contrattazione collettiva» e non, come invece avviene in altre disposizioni, alla «contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari». Inoltre, nel definire il concetto di «copertura della contrattazione collettiva» (art. 3, n. 5), la platea di soggetti da prendere in considerazione è individuata nei

(34) Oecd, Aials, *Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts*, Oecd Publishing, 2021. Questo studio è stato poi ripreso anche dalla Commissione europea nella sua Comunicazione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Rafforzare il dialogo sociale nell'Unione europea: sfruttarne appieno il potenziale per gestire transizioni eque*, Bruxelles 25.1.2023, Com(2023) 40 def, spec. par. 2.

(35) Si vd. il punto 7 del *Quadro riepilogativo* di Cnel (a cura di), *Elementi di riflessione*, *op. cit.*

lavoratori le cui «condizioni di lavoro» (quindi non solo la retribuzione) possono essere regolate da contratti collettivi.

Infine, volgendo lo sguardo al nostro ordinamento, non si può sorvolare sul fatto che – com'è noto – la giurisprudenza domestica sull'art. 36, c. 1, Cost. non implica l'applicazione generalizzata del salario minimo previsto dai contratti collettivi, ma semplicemente utilizza quel riferimento come parametro per la determinazione da parte del giudice della retribuzione costituzionalmente dovuta; il che, peraltro, vuol dire che non si tratta di un'applicazione automatica – ma giudiziale e cioè subordinata all'attivazione del lavoratore – del contratto collettivo. Tale tipicità del nostro sistema, legata a un dato di carattere meramente giuridico, non può quindi far dare per scontata una copertura completa della contrattazione collettiva in Italia e non esime, pertanto, da una verifica empirica della quota di lavoratori cui è applicato un contratto collettivo nella sua interezza.

Peraltro, che i giudici non siano obbligati a usare il Ccnl come parametro e che abbiano in tal senso una discrezionalità, da usare con la «massima prudenza» (36), ce lo ha ricordato la Cassazione con il 'sestetto' di sentenze dell'ottobre 2023 (37) ribadendo che è possibile fare uso anche di riferimenti diversi con l'unico obbligo di darne «adeguata e puntuale motivazione» e precisando che dai salari previsti dalla fonte collettiva è possibile discostarsi verso il basso ma anche verso l'alto qualora essi non dovessero risultare conformi ai criteri normativi di proporzionalità e sufficienza della retribuzione. E questo tanto quando al rapporto di lavoro non sia applicato alcun contratto collettivo,

(36) Per tutte, si vd. Cass. 1.2.2006, n. 2245 e Cass. 14.1.2021, n. 546.

(37) Cass. 2.10.2023, nn. 27711, 27713 e 27769, nonché, in termini analoghi, Cass. 10.10.2023, nn. 28320, 28321 e 28323, sulle quali si vd., tra gli altri, i commenti di V. Bavaro, *"Adeguato", "sufficiente", "povero", "basso", "dignitoso": il salario in Italia fra principi giuridici e numeri economici*, in *RGL*, 2023, I, 510 ss.; A. Lassandari, *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, in *RGL*, 2023, I, 531 ss.; U. Carabelli, *Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 36, c. 1, Cost.*, in *RGL*, 2023, I, 647 ss.; R. De Luca Tamajo, *Le retribuzioni insufficienti: l'intervento legislativo, la via giudiziale, la sede contrattual-collettiva*, in *RIDL*, 2023, 71 ss.; P. Saracini, *Giudice, contrattazione e retribuzione: l'ennesima "istantanea" della debolezza del sistema sindacale di fatto*, in *RIDL*, 2023, 688 ss., M. Delfino, *La recente giurisprudenza della Cassazione in materia di salario minimo, ovvero alla ricerca della soglia perduta*, in *DLM*, 2023, 548 ss.; S. Bellomo, *Giusta retribuzione e contratto collettivo tra costituzione e diritto europeo*, in *AmbienteDiritto.it*, 2024; P. Albi, *Fra adeguatezza retributiva e salario minimo: è il lungo addio al contratto collettivo?*, in *ADL*, 2024, 356 ss. e G. Orlandini, *La via giurisdizionale al salario minimo*, in *LD*, 2025, 113 ss. Sulla giurisprudenza di merito successiva si vd. G. Calvellini, *Il giudizio di adeguatezza della retribuzione nella recente giurisprudenza di merito*, in *RGL*, 2025, II, 377 ss.

quanto – e qui sta l'aspetto inedito del sestetto (38) – nell'ipotesi in cui al lavoratore sia stata corrisposta una retribuzione in applicazione di un Ccnl. Secondo la Corte di legittimità, infatti, possono esistere contratti, anche qualcuno tra quelli firmati dai sindacati maggiormente rappresentativi, che non sono in grado di garantire un salario minimo in linea con il dettato costituzionale. Il che non può che condurre alla disapplicazione delle relative clausole retributive, proprio come è avvenuto per il Ccnl per la vigilanza privata e i servizi fiduciari (39) oggetto di quella giurisprudenza.

Il fatto che ci si trovasse al cospetto di una fattispecie – quella del lavoro dei soci di cooperativa (40) – per la quale esiste un rinvio legale al trattamento economico previsto dal Ccnl *leader* nel settore in nulla ha spostato il ragionamento della Cassazione, che, di fatto, ha riconosciuto in capo al giudice un potere di sindacare i livelli retributivi stabiliti dalla contrattazione collettiva con il solo limite della adeguata e puntuale motivazione.

Era difficile quindi non leggere in quest'orientamento anche un avvertimento al legislatore a intervenire in maniera coerente per evitare una via giudiziale al salario giusto, determinatasi negli anni proprio a causa della sua indifferenza rispetto al tema (41). Ed è perciò arduo oggi pensare che questo orientamento possa non essere ribadito di fronte all'art. 7, d.l. n. 62/2026 (42), che generalizza nel settore privato il rinvio mobile alla contrattazione

(38) G. Calvellini, *op. cit.*, 378 ss.

(39) Codice Cnel: HV17.

(40) Cfr. F. Di Noia, *La via negoziale per il (giusto) salario: ieri, oggi… e domani?*, in P. Albi (a cura di), *op. cit.*, 16 ss., G. Orlandini, *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 178/2015 della Corte costituzionale*, in *LD*, 2018, 7 ss. e M. Tufo, *Tecniche di rinvio e giusta retribuzione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2024, 55 ss.

(41) E. Tarquini, *La giurisprudenza di fronte alla crisi del contratto collettivo come parametro della retribuzione proporzionata e sufficiente: nuovi percorsi di applicazione diretta dell'art. 36 Cost.*, in P. Albi (a cura di), *op. cit.*, 59, G. Bronzini, *op. cit.*, 4 ss., T. Treu, *Ancora*, *op. cit.*, 12 ss. e M. Barbieri, *Il salario minimo tra discussione politica e giurisprudenza*, in *LDE*, 2023, 7. Sui limiti della via giudiziale al salario minimo si vd. *ex multis* E. Menegatti, *Il salario minimo legale*, *op. cit.*, 77 ss., P. Pascucci, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?*, Franco Angeli, Milano, 2018, 45 ss., G. Centamore, *La giusta retribuzione nell'art. 36 Cost. o i dilemmi del giudice*, in *RGL*, 2019, I, 274 ss., R. Fabozzi, *Il salario minimo legale. Tra la dimensione europea e le compatibilità ordinamentali*, Cacucci, Bari, 2020, 107 ss., M.V. Ballestrero, G. De Simone, *op. cit.*, 10 ss., V. Bavaro, G. Orlandini, *op. cit.*, 297 ss. e M. Tufo, *Tecniche di rinvio*, *op. cit.*, 15 ss.

(42) In questo senso, U. Carabelli, *Il decreto lavoro 1° maggio (2026): salario giusto e salario sufficiente*, in *RGL Giurisprudenza online*, 2026, n. 5, 9. Anche se si auspica, con G. Orlandini, *Vizi e virtù del salario giusto*, in *D&L Flash*, 2026, 10, che quello del Ccnl per la vigilanza privata e i servizi fiduciari sia stato «un caso limite, figlio di una affatto peculiare vicenda contrattuale che non trova equivalenti in altri settori presidiati dai ccnl *leader*».

collettiva *leader* per l'individuazione del "salario giusto" *ex* art. 36, c. 1, Cost. (43). Insomma, che si condivida o no l'impostazione del sestetto, un dato sembra difficilmente contestabile: l'art. 7 non sarà capace di mettere le parti sociali – neppure quelle più rappresentative – al riparo da possibili incursioni dei giudici nella valutazione dell'adeguatezza rispetto al precetto costituzionale della retribuzione fissata dai loro Ccnl. Circostanza che, per quanto interessa in questa sede, offre un'ulteriore conferma dell'inutilizzabilità della giurisprudenza sull'art. 36 Cost. come perno del metodo di calcolo del tasso di copertura della contrattazione collettiva.

4. — *La posizione ufficiale sui dati ricavabili dai flussi Uniemens …* — Passando al secondo elemento citato, non c'è dubbio che, ad oggi, l'unica possibile fonte di informazioni sul tasso di copertura in (quasi) tutti i settori del lavoro privato del nostro Paese sia il sistema dei flussi Uniemens. Nella denuncia mensile all'Inps, infatti, ciascun datore di lavoro è tenuto a comunicare per tutti i dipendenti – tra l'altro – il contratto collettivo applicato per calcolare la retribuzione imponibile a fini contributivi. Proprio perché si tratta di uno strumento di rilevazione ad ampissimo spettro, idoneo cioè a fornire un'indicazione sui Ccnl applicati a buona parte dei lavoratori privati, l'elaborazione di questi dati da parte del Cnel è posta alla base di praticamente tutte quante le indagini – anche istituzionali – relative al tasso di copertura in Italia. Ad essa si affidano, ad esempio, lo stesso Cnel, l'Inps e, di riflesso, la Commissione europea nei loro rapporti (44).

Dai flussi informativi Uniemens viene ricavato il numero medio annuo di lavoratori per i quali è stata indicata l'applicazione dei vari Ccnl depositati presso il Cnel, esclusi solo gli addetti del settore agricolo e del lavoro domestico. Non è secondario notare che l'elaborazione dei dati raccolti è resa possibile anche dall'adozione da parte dell'Inps del metodo di identificazione dei contratti collettivi tramite il codice alfanumerico attribuito dal Cnel in sede di

(43) Per dei primi commenti all'art. 7, d.l. n. 62/2026, non ancora convertito nel momento in cui si scrive, cfr. M. Tiraboschi, *Prima lettura del decreto lavoro del 1° maggio*, in *Boll. Adapt*, 2026, n. 17; *Id.*, *Prime note sul trattamento economico complessivo ai sensi del decreto lavoro del 1° maggio*, in *Boll. Adapt*, 2026, n. 17; P. Albi, V. Bavaro, A. Bellavista, M. D'Onghia, G. Orlandini, *Brevi considerazioni sul decreto lavoro n. 62/2026*, in *Il diario del lavoro*, 4.5.2026; G. Orlandini, *Vizi e virtù*, *op. cit.*, 7 ss.; U. Carabelli, *Il decreto lavoro*, *op. cit.*

(44) Si vd., rispettivamente, Cnel (a cura di), *XXVII Rapporto. Mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 2026, spec. 141 ss., Inps, *XXIV Rapporto annuale*, 2025, 102 ss., e il report della Commissione che accompagna la *Recommendation for a Council Recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Italy*, Bruxelles 3.6.2026, Com(2026)212 def., 113 ss.

acquisizione del Ccnl nel proprio archivio (art. 16-*quater*, d.l. n. 76/2020 e circ. Inps 12.11.2021, n. 170). Si tratta infatti di un elemento che va apprezzato non solo perché si muove nella direzione della semplificazione, ma anche in quanto favorisce la reciproca integrazione degli archivi informativi e, quindi, la trasparenza del sistema e il monitoraggio sull'andamento della contrattazione collettiva nel nostro Paese. L'esigenza di un rafforzamento della collaborazione istituzionale in questo senso è stata poi da ultimo rilanciata anche dal d.l. n. 62/2026, che, con il suo art. 8, richiede a Cnel, Istat, Inps, Inapp, Inl e agli altri soggetti individuati dal Ministero del Lavoro di cooperare per elaborare, tra l'altro, «indicatori statistici e analisi periodiche, su base settoriale omogenea, volti a evidenziare la copertura retributiva garantita dalla contrattazione collettiva». Sotto questo profilo, pertanto, è lecito attendersi nei prossimi tempi una maggiore integrazione tra fonti e, da qui, quell'allargamento del ventaglio di informazioni disponibili che è il primo passo per provare a rimediare alle eventuali disfunzioni sistemiche.

Fatta questa premessa, e venendo ai dati oggi utilizzati per calcolare la copertura della contrattazione collettiva, va detto che l'ultimo rapporto *Mercato del lavoro e contrattazione collettiva* del Cnel (45) contiene un'articolata e aggiornata analisi di ciò che emerge dai flussi Uniemens. Conviene quindi richiamare i principali passaggi sul punto di questo documento, in modo da poter avere un quadro essenziale e il più possibile fedele della posizione ufficiale sulla materia oggetto di analisi in queste pagine.

Il rapporto sembra anzitutto consegnarci la percentuale di lavoratori coperti da un Ccnl in Italia tenendo conto complessivamente di tutti i settori (del lavoro privato) per i quali avviene l'elaborazione dei flussi all'Inps da parte del Cnel. A tal fine, viene valorizzato *a contrario* il numero dei lavoratori per i quali in un dato anno è stato indicato il codice "Cdiv", da utilizzarsi «Per tutte le situazioni in cui non venga applicato nessuno dei Ccnl censiti negli archivi Cnel ovvero non venga applicato alcun contratto» (46). Ecco, quel numero nel 2024 rappresentava circa l'1% del totale dei dipendenti privati; corrispondentemente, dunque, da questi dati sembrerebbe emergere un tasso di copertura della contrattazione collettiva nel nostro Paese prossimo al 100%. Inoltre, nello stesso anno, i Ccnl riconducibili ai tre principali sindacati confederali risultano applicati al 96,8% dei lavoratori per i quali nella comunicazione

(45) Cnel (a cura di), *XXVII Rapporto*, *op. cit.*, spec. 141 ss.

(46) Così la nota esplicativa del codice riportata nel file *excel* "Codici Contratto della sezione <PosContributiva> - vers. 57.0 del 25 maggio 2026", reperibile alla pagina: https://www.inps.it/it/it/dettaglio-scheda.schede-servizio-strumento.schede-servizi.50252.trasmissione-uniemens-per-datori-di-lavoro-di-aziende-private.html.

mensile Uniemens è stato indicato un contratto collettivo. La gran massa dei prodotti negoziali censiti nell'archivio è applicata invece a un numero marginale di lavoratori: 626 dei contratti nazionali per i dipendenti non dirigenti del settore privato di cui abbiamo disponibili i dati da fonte Uniemens (47), quasi tutti non attribuibili a Cgil, Cisl e Uil, trovano applicazione a meno di 500 dipendenti e, in totale, coprono lo 0,4% della forza lavoro. «Nel complesso – chiosa il Cnel nel rapporto – il quadro che emerge conferma che la contrattazione minore e il *dumping* contrattuale non rappresentano tanto una minaccia alla copertura complessiva del sistema, quanto una criticità in termini di qualità e trasparenza delle regole». E proprio in una "operazione trasparenza" Villa Lubin sta meritoriamente concentrando i propri sforzi (48), con una profonda riorganizzazione dell'archivio che si propone di dare maggiore visibilità ai Ccnl che – secondo ciò che risulta dai flussi all'Inps – raggiungono un grado minimo di applicazione (49).

Ad ogni modo, questi rilievi sembrano dipingere uno scenario piuttosto tranquillizzante. Se però, come si è cercato di chiarire sopra, la Direttiva vuole che l'indagine sulla copertura sia realizzata settore per settore, sul piano metodologico occorre prima definire l'ambito di riferimento per l'elaborazione dei dati, in un sistema in cui i campi di applicazione dei Ccnl, le categorie di riferimento, sono liberamente definite dalle parti del contratto stesso. Affrontare il tema della copertura presuppone insomma l'aver preso posizione sulla questione della delimitazione dei perimetri categoriali (50). E premesso che, *de iure condito*, ogni soluzione non può che essere convenzionale, onde evitare di scadere nell'arbitrario qui ci si affiderà ai 14 settori in cui il Cnel distribuisce i Ccnl presenti nel proprio archivio.

Ciascun settore contrattuale è poi suddiviso dal Cnel stesso in sottosettori, per un totale di 95. Il settore meccanico, ad esempio, comprende due sotto-

(47) Sono esclusi, quindi, quelli di nuovo deposito e quelli dei settori 'agricoltura' e 'lavoro domestico'.

(48) Anche la Commissione europea, nel report di accompagnamento a *Recommendation for a Council Recommendation*, *op. cit.*, 114, sottolinea che con riguardo al suo sistema di contrattazione collettiva, *«Italy would benefit from reforms to promote transparency and representativeness as well as second-level collective bargaining»* (corsivo di chi scrive). Come si è visto, anche il d.l. n. 62/2026 interviene su "Monitoraggio e raccolta dei dati in materia retributiva" (art. 8) e "Obblighi di informazione" (art. 11).

(49) Cfr. le delibere della Commissione dell'Informazione dell'11 settembre 2025 e del 20 aprile 2026.

(50) Sul problema della "categoria" si vd. per tutti A. Lassandari, *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, in *LD*, 1997, 261 ss., Ferraresi, *La categoria contrattuale nel diritto sindacale italiano*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2020, e Centamore, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bononia University Press, Bologna, 2020.

settori: quello metalmeccanico e dell'installazione impianti e quello orafo, argentiero e della gioielleria. Ancora più accurato sarebbe quindi basare l'analisi su queste più omogenee categorie (magari ulteriormente distinguendo tra i Ccnl per l'industria, per le pmi, per le aziende artigiane, per le cooperative). Tuttavia, non si può trascurare il fatto che lo stesso contratto collettivo, mentre è certamente classificato in un solo settore, può essere censito dal Cnel in più sottosettori qualora il suo campo di applicazione ecceda il perimetro di uno solo. Quando ciò avviene, non essendosi in grado di imputare con precisione a un sottosettore o all'altro il numero dei lavoratori cui quel Ccnl risulta applicato in base ai flussi Uniemens, si avrebbero dati sulla copertura parzialmente falsati. Per tale ragione, dunque, si ritiene di non potersi avvalere di questa ulteriore specificazione delle categorie di riferimento e di dover giocoforza impostare l'indagine sui settori definiti dal Cnel. Tra questi, in particolare, si prenderanno in considerazione quello meccanico e quello del terziario-servizi (classificati dal Cnel rispettivamente con i codici C e H).

Ora, già ad un primo approccio con i dati riferiti a questi due settori è possibile fare una constatazione di assoluto rilievo visto quanto si è detto: e cioè che i flussi Uniemens non consentono di calcolare il tasso di copertura della contrattazione collettiva settore per settore. Essi ci danno il numero dei lavoratori (e dei datori di lavoro) ai quali si applicano (e dai quali sono applicati) i diversi Ccnl classificati dal Cnel in un determinato settore, ma non permettono di ricavare né il totale degli occupati in quel settore né il numero delle comunicazioni di datori operanti in esso da cui non risulta applicato nessun contratto collettivo (il dato sulle denunce con codice "Cdiv" è riferito a tutti i settori unitariamente considerati e non vi è modo di disaggregarlo). Ciò che è possibile fare con i dati Uniemens riferiti ai diversi settori è calcolare la percentuale di applicazione di ciascun Ccnl sul totale dei lavoratori coperti da un contratto censito dal Cnel per quello stesso settore (51). Rilevazione, questa, non utile ai fini indicati dall'art. 4, par. 2, della Direttiva, ma comunque molto interessante per valutare l'impatto della contrattazione 'minore' e del *dumping* negoziale in Italia.

Ebbene, al 31 marzo 2026 risultano classificati nel settore meccanico 54 contratti collettivi (52), di cui solo 6 sottoscritti da Fiom, Fim e Uilm (53).

(51) Lo si può fare con una lettura congiunta delle due cartelle *excel* relative al settore privato "Contratti nazionali di settore vigenti o ultrattivi" e "Altri contratti nazionali", reperibili alla pagina: https://www.cnel.it/Archivio-Contratti-Collettivi/Entra-nellarchivio/Contratti-collettivi-del-settore-privato.

(52) Per ottenere questo numero, oltre che alle cartelle indicate alla nota precedente, occorre guardare anche a quella "Contratti di nuovo deposito".

(53) Codici Cnel: C011; C016; C018; C021; C030; C01A. Quest'ultimo non è firmato dalla Fiom.

Considerando solo i 53 per i quali ad oggi sono disponibili i dati Uniemens e cioè quelli depositati prima del dicembre 2024, vediamo che proprio quei 6 Ccnl attribuibili a Cgil, Cisl e Uil nel 2025 risultano applicati al 99,19% del totale dei lavoratori per i quali è stata comunicata l'applicazione di un Ccnl di quel settore e che addirittura i 3 più utilizzati (54) detengono da soli una quota del 96,72%. Oltre a questi 6, solo altri 4 contratti del settore sono applicati a più di 1.000 dipendenti.

Nel terziario-servizi, in astratto sicuramente uno dei settori più esposti ai rischi di *dumping* contrattuale (55), la situazione non appare significativamente diversa: su 262 contratti censiti (14 dei quali nati dopo il 1° dicembre 2024), quelli firmati da federazioni di Cgil, Cisl e Uil sono 20 (56) e nel 2025 sono stati segnalati per il 95,42% dei lavoratori per i quali è stata comunicata l'applicazione di un Ccnl del settore. Anche in questo caso, poi, si registra una forte concentrazione delle comunicazioni su un numero ridotto di contratti: se si considerano esclusivamente i 6 che superano la soglia dei 100.000 dipendenti (57), la quota di lavoratori interessati è dell'85,06% (58). Invece, sono 27 i Ccnl indicati per più di 5.000 lavoratori.

Insomma, i dati rassicuranti a livello trans-settoriale appaiono confermati nell'analisi settoriale. Sul totale dei dipendenti per i quali nelle denunce mensili Uniemens è stato indicato un Ccnl classificato nei due settori presi in esame, i lavoratori a cui è applicato un contratto collettivo non firmato da federazioni di Cgil, Cisl e Uil sarebbero una quota ben lontana da qualsiasi soglia di allarme (59).

(54) C011; C018; C030.

(55) Lo dimostra il numero spropositato dei Ccnl classificati in questo settore e la sua crescita negli anni, evidenziata anche da Cnel (a cura di), *XXVII Rapporto*, *op. cit.*, 196 ss.

(56) H008; H011; H012; H016; H04Z; H052; H058; H05B; H05Y; H077; H0B1; H121; H124; H201; H341; H401; H442; H515; HV17; HV19.

(57) H008; H011; H052; H05Y; H442; H515.

(58) Questa percentuale, abbastanza inferiore a quella vista per il meccanico, può in parte spiegarsi anche con il fatto che il terziario-servizi è un settore molto esteso e variegato, che comprende ben tredici sottosettori (contro i due del settore meccanico). In questo caso, perciò, l'aumento dell'offerta contrattuale può spiegarsi – naturalmente, fino a un certo punto – con una segmentazione dei perimetri che risponde a un'esigenza di omogeneità delle 'categorie' di riferimento dei Ccnl. Per questo abbiamo anche molti più testi contrattuali firmati da Cgil, Cisl e Uil.

(59) Va in ogni caso preso atto del fatto che il dato quantitativo relativo alla copertura dei contratti firmati dalle sigle più rappresentative non è in assoluto garanzia di qualità della disciplina contrattual-collettiva e, nello specifico, di riconoscimento di una retribuzione dignitosa. In questo senso già P. Saracini, *Discutendo di sufficienza retributiva tra contratto collettivo e ruolo del giudice*, in P. Albi (a cura di), *op. cit.*, 88, prima degli interventi della Cassazione dell'ottobre 2023.

Si spiega così perché moltissime delle analisi empiriche sullo stato di salute del nostro sistema di contrattazione collettiva convergono più o meno esplicitamente su di un'incoraggiante conclusione: non solo la copertura in Italia raggiunge livelli assolutamente ottimali, ma il problema della pirateria e del *dumping* contrattuale di fatto non esiste, giacché i Ccnl diversi da quelli siglati da federazioni di Cgil, Cisl e Uil trovano applicazione a un numero trascurabile di lavoratori (60). Questa è, come anticipato, anche la posizione del Cnel, che già nel 2023, attribuiva all'Italia «un tasso di estensione della contrattazione collettiva vicino al 100%», precisando che «la quasi totalità dei lavoratori dipendenti è coperta da contratti collettivi sottoscritti da Cgil, Cisl e Uil» (61). L'ultimo rapporto *Mercato del lavoro e contrattazione collettiva* ribadisce nella sostanza queste conclusioni, ricavate – si dice – da «una ricostruzione sistematica e fondata su basi empiriche attendibili e scientificamente corrette della cosiddetta 'contrattazione minore' [che permette] di superare narrazioni strumentali o ideologiche del fenomeno» (62). Eppure, come si sta per vedere, dei dubbi restano.

5. — … *e quello che non quadra* — C'è anzitutto un aspetto giuridico che fa dubitare della completa affidabilità delle informazioni ricavabili dal meccanismo Uniemens o che quantomeno impone un ulteriore approfondimento della questione. Non si può infatti ignorare la circostanza che quei flussi informativi si collocano nel sistema della riscossione dei contributi previdenziali. Come si è già detto, nelle comunicazioni mensili il datore di lavoro deve indicare il contratto collettivo che applica per la determinazione della retribuzione imponibile a fini contributivi; ma non è scontato che quel Ccnl sia lo stesso che viene applicato al rapporto per regolare le condizioni normative ed economiche di lavoro.

(60) Quanto ai report istituzionali si vd. Inps, *op. cit.*, 102 ss. Tra le ricerche di area sindacale si legga N. Giangrande, *La contrattazione collettiva, il ruolo dei sindacati confederali e i lavoratori interessati nel 2022*, 2023, reperibile alla pagina: https://www.fondazionedivittorio.it/contrattazione-collettiva-ruolo-dei-sindacati-confederali-lavoratori-interessati-nel-2022. In dottrina cfr. per tutti S. Spattini, M. Tiraboschi, *Questione salariale: guardare la luna, non il dito. A proposito di dinamiche retributive, salario minimo e dei presunti 1.000 contratti collettivi nazionali di lavoro*, in *Boll. Adapt*, 2022, n. 18, e S. Spattini, M. Tiraboschi, *La crescita patologica del numero dei contratti collettivi nazionali tra narrazione e realtà*, in *DRI*, 2022, 934 ss. Anche S. Leonardi, *Il «*dumping *contrattuale» nel terziario. Spunti di analisi da un'indagine comparativa fra ccnl*, in *RGL*, 2022, I, 649 ss., sostiene l'irrilevanza quantitativa del fenomeno, pur non escludendo che esso produca effetti diretti e indiretti sull'intero sistema.

(61) Così il punto 2 del *Quadro riepilogativo*, *op. cit.*

(62) Cnel (a cura di), *XXVII Rapporto*, *op. cit.*, 25.

Questo è tanto più vero se si tiene conto del fatto che nella scelta del contratto collettivo da usare per la quantificazione dell'imponibile previdenziale – cioè quello da indicare nella denuncia Uniemens – il datore non è libero. A questi effetti, infatti, egli è obbligato per legge al rispetto delle retribuzioni stabilite dal contratto collettivo della categoria di appartenenza stipulato dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative su base nazionale (art. 1, c. 1, d.l. n. 338/1989, conv. l. n. 389/1989, come interpretato dall'art. 2, c. 25, l. n. 549/1995) (63). Ciò implica che, per il calcolo dei contributi previdenziali da versare, il datore, in presenza di più Ccnl per la propria categoria, non può comunque avvalersi di quello siglato dai soggetti meno rappresentativi; ma niente gli impedisce di applicarlo al rapporto di lavoro, scindendo pertanto la disciplina collettiva utilizzata a fini contributivi da quella applicata per determinare la retribuzione e gli altri diritti spettanti al lavoratore. Accenni alla praticabilità della detta scissione si rinvengono anche nella prassi amministrativa: l'Inl ha segnalato come «il contratto collettivo sottoscritto dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale rappresenta il parametro ai fini del calcolo della contribuzione dovuta, *indipendentemente dal Ccnl applicato ai fini retributivi* […]» (64); l'Inps poi chiarisce che «[…] *anche i datori di lavoro, non aderenti, neppure di fatto, alla disciplina collettiva* […] sono obbligati, agli effetti del versamento delle contribuzioni previdenziali e assistenziali, al rispetto dei trattamenti retributivi stabiliti [dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale]» (65) (corsivo di chi scrive). E anche la Cassazione alcuni anni fa ha avuto modo di dire che «il disposto dell'art. 39 Cost. consente che il trattamento economico e normativo dei dipendenti delle imprese sia disciplinato […] sulla base di una contrattazione collettiva di un settore produttivo diverso da quello in base al quale va invece determinata la classificazione ai fini previdenziali ed assistenziali» (66).

(63) In merito alla definizione del cd. minimale contributivo si vd. A. Sgroi, *La tutela del minimale contributivo nel settore delle cooperative*, in *LD*, 2022, 745 ss.

(64) Circ. Inl 25.1.2018, n. 3.

(65) Circ. Inps 1.2.2023, n. 11.

(66) Cass. 5.11.1999, n. 12345. Da ultimo, C. App. Catania 5.3.2026 ha affermato che nessun effetto a fini retributivi può avere l'indicazione di un Ccnl nel modello Unilav se il datore di lavoro è iscritto a un'organizzazione datoriale firmataria di un diverso contratto. Sarà in base a quest'ultimo che andrà calcolato il salario dovuto. Come sottolinea I. Petrone, *Il valore probatorio delle comunicazioni obbligatorie: una sentenza della Corte d'Appello di Catania svela l'inattendibilità dei dati ufficiali sulla copertura della contrattazione collettiva*, in *D&L Flash*, 2026, 15, questa decisione «conferma, dunque, che un datore che

La possibile antieconomicità per il datore di lavoro dell'eventuale tenuta di una doppia contabilità (una a fini retributivi e una a fini contributivi) costituisce poi un opinabile assunto relativo a un elemento di fatto che certo non priva di fondamento giuridico la descritta opzione ricostruttiva. Né a chi scrive sembra sostenibile che lo scopo principale dell'art. 1, c. 1, d.l. n. 338/1989 sia «non solo quello di stabilire una base retributiva imponibile, ma anche di sostenere (o meglio 'incentivare') l'applicazione dei minimi salariali previsti dai contratti collettivi *leader* nel rispetto dell'art. 36 Cost.» (67). La disposizione – come tutto il decreto nel quale si inserisce – risponde chiaramente solo a una logica di finanziamento e funzionamento del sistema previdenziale, senza alcun intento di intervenire sui meccanismi di quantificazione della retribuzione dovuta al lavoratore (68). D'altronde, accedendo alla tesi opposta, si finirebbe di fatto per individuare nel decreto del 1989 un obbligo per il datore di lavoro di riconoscere al lavoratore un trattamento economico almeno pari a quello previsto dal Ccnl *leader*; insomma, un rinvio generale a questo contratto esisterebbe nel nostro ordinamento da quasi quarant'anni prima dell'art. 7, d.l. n. 62/2026. Una conclusione, questa, evidentemente insostenibile, che dimostra perciò un cortocircuito nell'impostazione che nega l'ammissibilità della disciplina collettiva applicata in materia retributiva da quella utilizzata a fini contributivi.

Stando così le cose dal punto di vista normativo, allora, occorre constatare che il Ccnl indicato nelle denunce mensili Uniemens può non essere quello applicato ai fini giuslavoristici. Nel senso che quando nelle informazioni trasmesse all'Inps è riportato un Ccnl *leader* non è detto che lo stesso sia effettivamente utilizzato per regolare le condizioni di lavoro. Il che, com'è già stato fatto presente in dottrina (69), getta un'ombra tutt'altro che

applica un ccnl 'pirata' o comunque firmato da organizzazioni non rappresentative, non trova nell'ordinamento alcun ostacolo a dichiararne uno diverso ai fini previdenziali (cioè, nel caso della comunicazione uniemens quello richiesto dalla legge), giacché tale comportamento non lo vincola in alcun modo nei confronti dei propri lavoratori».

(67) Sono queste le critiche che G. Piglialarmi, *I dati amministrativi sulla copertura della contrattazione collettiva alla prova del giudizio: un focus sul settore del commercio*, in *RGL*, 2025, II, 315 ss., muove alla tesi qui sostenuta.

(68) L. Salvati, P. Tridico, *Perché è necessario un salario minimo legale: la non-compliance rispetto alla contrattazione collettiva, le cause giuridiche e le conseguenze macroeconomiche*, in U. Carabelli (a cura di), *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, Futura editrice, Roma, 2024, 92, chiariscono che «l'Inps non ha obblighi di far applicare il contratto collettivo più vantaggioso per i lavoratori. L'Inps ha un solo obbligo al riguardo (derivante dalla l. n. 338/1989), ovvero quello di verificare il rispetto del minimale contributivo».

(69) G.A. Recchia, *Quando si tornerà a discutere davvero di salario (non solo minimo)*, in *RGL Giurisprudenza online*, 2023, n. 3; R. Galardi, *La direttiva salari come opportunità*, in P. Albi (a

trascurabile sulla piena affidabilità dei dati Uniemens relativi all'applicazione dei contratti collettivi per usi diversi da quelli previdenziali.

Certo, il fatto che la normativa vigente ammetta la scissione non significa che si tratti di una prassi realmente diffusa; tuttavia, non mancano indizi in quest'ultimo senso. Innanzitutto, si può leggere in questo modo lo scarto tra il tasso di copertura che si è visto emergere dai dati Uniemens e quello stimato a partire dalle risposte anonime date all'Inapp da 30.000 imprese alla domanda se applichino o no un Ccnl ai propri dipendenti (70). Da questa seconda ricerca risulta infatti nel 2022 una quota di lavoratori privati coperti da un qualsiasi Ccnl (*leader* o 'minore' che sia) pari al 94% (71), ancora buona ma inferiore in modo non trascurabile a quella del 99% rivelata dalle elaborazioni dei dati dell'Inps. Peraltro, è utile sottolineare che, a rigore, stante il disposto dell'art. 1, c. 1, d.l. n. 338/1989, la copertura contrattuale a fini contributivi dovrebbe essere completa. La mancata indicazione di uno specifico Ccnl nelle denunce Uniemens dovrebbe cioè dipendere esclusivamente dall'impossibilità materiale o tecnica di farlo e non dalla scelta di non applicare alcun contratto collettivo di categoria. Nessun rilievo per la determinazione del tasso di copertura andrebbe insomma riconosciuto a quella quota – di cui si è detto – dell'1% circa di lavoratori dipendenti per la quale è stato indicato il codice Cdiv. Di questo, infatti, come spiega l'Inps stesso (72), il datore di lavoro dovrebbe avvalersi «per far fronte alle situazioni in cui non viene applicato nessuno dei Ccnl valorizzabili (ad esempio, Ccnl non depositato nell'archivio nazionale oppure codificato dal Cnel ma non ancora recepito in Uniemens) ovvero non venga applicato alcun Ccnl (ad esempio, lavoratori autonomi dichiarati in <PosContributiva>)»; dunque, non per dichiarare che i suoi dipendenti non sono coperti da un contratto collettivo.

Vi è poi un caso in cui senza ombra di dubbio il contratto indicato nelle

---

cura di), *op. cit.*, 122; S. Borelli, *La Direttiva sui salari minimi adeguati nell'ambito della* governance, *op. cit.*, 154; G. Orlandini, *Gli obblighi di promozione*, *op. cit.*, 162 ss.; M. Faioli, *Osservazioni sul potere del Cnel di codificare i ccnl per i fini di certezza pubblica. Contro la retorica della tutela del pluralismo contrattuale*, in P. Albi (a cura di), *op. cit.*, 247; P. Pascucci, *La Direttiva*, *op. cit.*, 265 ss.; L. Zoppoli, *Il salario minimo legale: un vecchio nodo che viene al pettine in modo sbagliato*, in *LDE*, 2023; V. Bavaro, *Note sull'autorità degna per un salario giusto*, U. Carabelli (a cura di), *op. cit.*, 96 ss.

(70) Questa è la domanda posta alle imprese con il questionario 2022 della "Rilevazione Imprese e Lavoro (RIL)" dell'Inapp: "L'impresa applica contratti collettivi nazionali di categoria?". Le possibili risposte erano: "Sì, uno solo"; "Sì, più di uno"; "No".

(71) Inapp, *Rapporto 2024. Lavoro e formazione: necessario un cambio di paradigma*, 2024, 54 ss., reperibile alla pagina: https://oa.inapp.gov.it/entities/publication/84055ae3-d75a-444d-8076-3abe52012aab.

(72) Circ. Inps 12.11.2021, n. 170.

comunicazioni Uniemens è diverso da quello utilizzato per regolare i rapporti di lavoro. Sappiamo che il gruppo Stellantis applica ai dipendenti il proprio "contratto collettivo specifico di lavoro" (73), il quale, però, in base ai dati Inps, risulta comunicato per soli 37 lavoratori nel 2025. È probabile, pertanto, che le aziende di quel gruppo, nel predisporre le denunce mensili all'Inps, indichino un Ccnl – verosimilmente quello per l'industria metalmeccanica siglato da Federmeccanica, cioè quello *leader* nella categoria – che poi non applicano nei rapporti con i propri dipendenti. Si tratta insomma di un'anomalia che, fintanto che non troverà una spiegazione diversa da quella che sembra essere la più plausibile, non può non far vacillare le certezze sulla piena affidabilità dei dati Uniemens.

Ulteriori tracce della scissione si possono inoltre trovare provando a valorizzare un dato giuridico: quello dell'obbligo per il datore di lavoro di applicare il Ccnl sottoscritto dall'organizzazione alla quale aderisce (74). In sostanza, conoscendo la consistenza associativa delle diverse associazioni datoriali si otterrebbe il numero dei soggetti tenuti all'applicazione ai propri dipendenti dei contratti firmati dalla stessa organizzazione e si potrebbe quindi verificare la coerenza di quel dato con il numero di datori di lavoro che hanno indicato i medesimi Ccnl nei flussi Uniemens (75). Il problema di fondo con cui ci si scontra nell'impostare una verifica di questo tipo è però l'inesistenza di dati ufficiali sulla rappresentanza delle associazioni datoriali (76).

Per superare l'ostacolo si è provato allora a mettere a confronto le risultanze dalle elaborazioni sui dati dell'Inps con il numero di iscritti che alcune (poche) organizzazioni datoriali dichiarano sul proprio sito internet. Consci dell'elevato grado di approssimazione da cui può essere affetta un'indagine basata su informazioni dichiarate a fini promozionali, il tentativo fatto ci ha consegnato comunque esiti curiosi che vale la pena condividere.

(73) Codice Cnel: C010.

(74) Proprio quest'obbligo è stato di recente valorizzato anche in C. App. Catania 5.3.2026, cit., per individuare il Ccnl che il datore di lavoro è tenuto ad applicare nel confronto con ciò che risulta dalle comunicazioni fatte a fini amministrativi.

(75) G. Orlandini, *Gli obblighi di promozione*, *op. cit.*, 164. Peraltro, il dato complessivo sulla consistenza associativa delle organizzazioni datoriali rileverebbe già di per sé, dal momento che, come osserva J. Visser, *Wage Bargaining Institutions – from crisis to crisis*, in *European Economy - Economic Papers*, 2013, il grado di copertura della contrattazione è in generale maggiormente correlato ad esso che al tasso di sindacalizzazione.

(76) Cfr. T. Treu, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *W.P. CSDLE «Massimo D'Antona».IT*, 2019, 20, anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

Associazione	*Numero iscritti da sito internet (consultato il 9.6.2026)*	*Numero datori di lavoro / lavoratori da Uniemens 2025* (77)
Confimprenditori	"circa 370.000 imprese e partite IVA" (78)	10.602 / 120.142
Confimpresaitalia	"Aziende iscritte: 26.398" e "Numero complessivo degli occupati nelle aziende iscritte: 45.480" (79)	340 / 1.425
Unilavoro pmi	"130.000 imprese" (80)	9.554 / 50.980
Sistema Impresa	"oltre 167.000 tra micro, piccole e medie imprese dei comparti del Commercio, del Turismo, dei Servizi, dell'Agricoltura, dell'Artigianato e dell'Industria con un indotto di circa 1.047.000 addetti" (81)	1.652 / 8.680
Unimpresa	"98.873 Micro, medie e piccole imprese" con "736.715 Dipendenti" (82)	962 / 4.790
Conflavoro pmi	"+90.000 Aziende associate" (83)	5.540 / 34.634
Federterziario	"oltre 90.000 imprese" (84)	1.614 / 21.158
Esaarco	"113.254" (al 31.12.2017) (85)	1.446 / 7.643

Il raffronto presentato nella tabella non può non colpire (86). Certamente il numero di adesioni dichiarato nel sito *web* può essere sovrastimato, ma la divaricazione con i dati Uniemens è tale che – tenuto conto del meccanismo della rappresentanza alla base dell'efficacia soggettiva del contratto collettivo di diritto comune – sorgono spontanee delle domande sulla loro affidabilità. Se fosse vero anche solo il 10% delle adesioni che quelle associazioni dichiarano si avrebbero decine di migliaia di datori di lavoro che o non applicano il Ccnl che avrebbero l'obbligo giuridico di applicare o – più verosimilmente – utilizzano a fini contributivi un contratto collettivo diverso da quello che adottano per regolare il rapporto di lavoro.

(77) Dati tratti dalle due cartelle excel relative al settore privato "Contratti nazionali di settore vigenti o ultrattivi" e "Altri contratti nazionali", reperibili alla pagina: https://www.cnel.it/Archivio-Contratti-Collettivi/Entra-nellarchivio/Contratti-collettivi-del-settore-privato.

(78) https://www.confimprenditori.it/lassociazione/.

(79) https://confimpresaitalia.eu/chi-siamo/. A questa pagina si legge anche che quelli indicati sono dati relativi all'anno 2024 «comunicati al Ministero del lavoro».

(80) https://www.unilavoropmi.it/la-confederazione/.

(81) https://www.sistema-impresa.org/sistema-associativo-mission.php.

(82) https://www.unimpresa.it/sistema.

(83) https://www.conflavoro.it/identita/.

(84) https://www.federterziario.it/presentazione/.

(85) https://esaarco.info/iscritti.

(86) E colpisce ancora di più se si considera che i Ccnl cui si riferiscono i numeri della colonna di destra non sono sottoscritti solo dalle associazioni datoriali indicate. Tra coloro che li hanno segnalati nei flussi Uniemens, pertanto, ci sono probabilmente datori di lavoro iscritti a una diversa organizzazione firmataria e altri che non aderiscono a nessuna organizzazione.

6. — *Domande (ancora) in attesa di risposte* — Insomma, ce n'è abbastanza per far sorgere il sospetto che i dati Uniemens più che offrirci una fotografia sfocata ce ne restituiscano una scattata all'oggetto sbagliato. Questo non significa essere sicuri del fatto che il tasso di copertura della contrattazione collettiva in Italia non raggiunga la soglia dell'80% o essere convinti che i Ccnl minori interessino molti più rapporti di lavoro di quanto emerga dai flussi Uniemens; vuol dire solamente che i dubbi sullo strumento che si sta utilizzando sono molti e che, di conseguenza, prima di averli risolti non ci si dovrebbe affidare ad esso con troppa sicurezza.

Il nocciolo delle potenziali criticità dell'impiego di quel sistema per rilevare le informazioni sulla copertura della contrattazione collettiva è peraltro ben presente agli organismi competenti in materia. Nel 2021 l'allora presidente dell'Inps, in audizione al Senato, ammetteva come fosse «da approfondire la ricorrenza dell'applicazione di Ccnl vigenti c/o Cnel, e non codificati da Inps, con denuncia in Uniemens utilizzando, in luogo del cod. [Cdiv], un cod. riferito ad altro Ccnl, in realtà non applicato» (87). Similmente, il Cnel, nelle sue riflessioni del 2023 sul tema del salario minimo sollecitate dal Governo, riconosceva che possono «sussistere casi di datori di lavoro che, pur applicando un contratto depositato al Cnel indicato nel flusso Uniemens, continuano a utilizzare il codice generico Cdiv», salvo poi sostenere che «si tratta di numeri piccoli che si prevede di assorbire» (88).

Il punto è che il quadro normativo di riferimento è cambiato con l'entrata in vigore della Direttiva sui salari minimi adeguati. Inoltre, il nostro legislatore ha tentato – invano – in un paio di occasioni di sostituire il criterio selettivo della maggiore rappresentatività comparata dei firmatari con quello della maggiore applicazione del contratto, evidentemente confidando di potersi appoggiare sui dati elaborati dal Cnel secondo la descritta metodologia (89). Il tema, quindi, è centrale e dovrebbe essere risolto senza lasciare nulla

(87) Relazione per l'audizione informale dell'11.1.2021 del Presidente dell'Inps, Prof. Tridico, presso la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato, reperibile alla pagina: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/256/701/INPS.pdf.

(88) Cnel (a cura di), *Elementi di riflessione*, *op. cit.*

(89) Cfr. art. 28, c. 2, d.l. n. 19/2024 (prima delle modifiche apportate dalla l. n. 56/2024 di conversione) e art. 1, l. delega n. 144/2025 (non attuata dal governo). In dottrina prevale largamente un giudizio critico su questo criterio: A. Bellavista, *Che cosa è il «contratto collettivo maggiormente applicato»?*, in *RGL Giurisprudenza online*, 2024, n. 3; V. Bavaro, *Note sulla legge delega n. 144/2025*, in *RGL Giurisprudenza online*, 2025, n. 10; L. Zoppoli, *Una delega «rubata» e lacunosa (oltre che pericolosa)*, in *RGL Giurisprudenza online*, 2025, n. 10; P. Pascucci, *Chi ha paura della maggiore rappresentatività sindacale? A proposito*

al caso. Il che impone una seria valutazione del tasso di copertura quale, perlomeno allo stato, per le dette ragioni, non può essere considerata quella incentrata sulle risultanze delle comunicazioni mensili all'Inps.

Non si tratta di dare una lettura "strumentale o ideologica del fenomeno", come sostiene il Cnel (90). Le criticità evidenziate sono argomentate e, per questo, non dovrebbero essere sottovalutate. Peraltro, oltre ai dubbi segnalati – già abbastanza significativi – circa l'attendibilità dei dati provenienti dai flussi previdenziali quando si parla di applicazione del Ccnl a fini giuslavoristici, a mettere in discussione l'utilizzabilità di quelle informazioni nella prospettiva della fonte europea sono, tra l'altro, l'impraticabilità con esse di una rilevazione del tasso di copertura settore per settore e il fatto che la platea dei lavoratori che i dati Uniemens ritraggono è molto più ristretta di quella che la Direttiva pretende sia presa in considerazione, restando esclusi dalla prima tanto gli addetti del settore agricolo (91) e del lavoro domestico quanto il lavoro sommerso e il lavoro autonomo economicamente dipendente (92).

Non basta per superare tutti questi profili critici dire che «là dove […] è stato possibile incrociare i dati Inps e i dati delle comunicazioni obbligatorie è stata verificata la sostanziale corrispondenza tra le risultanze che emergono fra i due sistemi di rilevazione» (93). Lo studio a cui si fa riferimento (94), infatti, sconta il problema di qualsiasi tentativo di incrocio tra i dati delle

della legge delega sul salario minimo, in *DLM*, 2025, 385 ss.; S. Cairoli, *La legge delega n. 144 del 2025: il nuovo criterio di individuazione della giusta retribuzione tra dubbi di legittimità costituzionale e prime prospettive interpretative*, in *AmbienteDiritto.it*, 2025, 1 ss.; M. Tufo, *La legge delega sui salari tra limiti costituzionali e vincoli eurounitari*, in *LG*, 2026, 118 ss.

(90) Cnel (a cura di), *XXVII Rapporto*, *op. cit.*, 25.

(91) Sugli attuali problemi della contrattazione collettiva in materia salariale nel settore agroalimentare si vd. P. Campanella, *Filiere fragili, tutela del lavoro e relazioni sindacali nell'agroalimentare*, in M. Brollo, C. Zoli, P. Lambertucci, M. Biasi (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, Adapt, Modena, 2024, 322 ss.

(92) Su questo secondo aspetto si vd. per tutti G. Orlandini, *Gli obblighi di promozione*, *op. cit.*, 163 ss. e M. Marocco, *Lo stato di salute della contrattazione collettiva in Italia alla luce delle evidenze empiriche Inapp*, in U. Carabelli (a cura di), *op. cit.*, 44 ss. Ecco, Inapp, *Rapporto 2024*, *op. cit.*, 55, stima alla quota preoccupante del 78% il tasso di copertura degli 'addetti', cioè della somma di lavoratori dipendenti, collaboratori coordinati e continuativi e collaboratori occasionali.

(93) Cnel (a cura di), *XXVI Rapporto. Mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 2025, 61 ss.

(94) Veneto Lavoro, *Il Ccnl applicato alle assunzioni: una prima esplorazione delle informazioni presenti nel Silv*, 2025, e *Id.*, *Il Ccnl applicato alle assunzioni: tipologie e firmatari*, 2025, entrambi reperibili alla pagina: https://osservatorio.venetolavoro.it/misure?page_number_b69322a6-f549-cc7a-1cfc-d1c713220f49=1.

denunce Uniemens e quelli ricavabili dalle comunicazioni Unilav. Non si allude tanto al diverso criterio su cui sono impostati i due flussi informativi ("per teste", nel primo caso, "per evento", nel secondo), quanto al fatto che l'elenco dei Ccnl presenti nella banca dati ministeriale su cui si fondano le comunicazioni Unilav si presenta veramente povero e poco aggiornato: il numero dei contratti catalogati è di gran lunga inferiore a quello risultante dall'archivio del Cnel e non di rado sono censiti contratti cessati o in versioni precedenti a quella vigente. Qualsiasi tentativo di allineamento tra i codici dei due sistemi non può che essere approssimativo, come viene opportunamente evidenziato nello stesso studio citato, dove infatti si individua fra i punti deboli dell'elaborazione compiuta il permanere di «una certa discrasia tra la lista di Ccnl fornita dal sistema delle comunicazioni obbligatorie e quella vigente del Cnel» (95). È sufficiente al riguardo segnalare che l'elenco ministeriale dei contratti, tra i quali i datori di lavoro sono chiamati a scegliere quello applicato nel momento della comunicazione obbligatoria, ne comprende solo 519 (96); molti meno – la metà – di quelli depositati al Cnel. A ciò si aggiunga che in quella classificazione la descrizione dei Ccnl è fatta in modo alquanto generico (97) e quindi che è verosimile il verificarsi di un certo numero di errori o approssimazioni nella scelta da parte dei datori di lavoro. In definitiva, anche se i risultati di quella ricerca vanno sicuramente accolti come un elemento positivo, non è possibile trarne la conferma della totale affidabilità delle risultanze delle analisi sui dati Uniemens.

Un incrocio di ciò che in merito alla copertura contrattuale può essere ricavato dai due sistemi informativi non potrà essere davvero solido fintanto

(95) Così, Veneto Lavoro, *Il Ccnl applicato alle assunzioni: tipologie e firmatari*, *op. cit.*, 13, dove si ammette anche che l'incompletezza del *data-base* ministeriale costituisce «un limite che rappresenta un potenziale disallineamento tra la situazione reale dei contratti e quella riportata nelle comunicazioni obbligatorie e che complica l'analisi delle informazioni», salvo poi aggiungere – non si capisce sulla base di quali elementi – che «è possibile assumere che queste distorsioni siano di tollerabile entità e non inficino le possibilità di analisi» (4).

(96) L'elenco in vigore dal 29.4.2026 è disponibile nel foglio "St-Ccnl" della cartella *excel* "Rev.093-ST-Classificazioni-Standard", reperibile alla pagina: https://www.urponline.lavoro.gov.it/s/standard-tecnici/classificazioni-standard?language=it (consultato il 9.6.2026).

(97) Si riportano a titolo di esempio le descrizioni dei Ccnl indicati per il settore metalmeccanico: "Metalmeccanica - Industria Pubblica"; "Metalmeccanica - Industria"; "Metalmeccanica - Piccola industria"; "Metalmeccanica - Cooperative"; "Metalmeccanica - Art. (App. Prof. 06/11)"; "Metalmeccanica - Piccola Ind. Confimi"; "Metalmeccanica - Fededat"; "Metalmeccanica - Sistema Impresa"; "Metalmeccanica Fapi"; "Terziario Anpit"; "Metalmeccanica Unimpresa"; "Metalmeccanica Confimrese".

che non verranno messi in comunicazione i due *data-base* con l'adozione da parte del Ministero del lavoro del codice alfanumerico assegnato dal Cnel ai Ccnl presenti nel suo archivio. L'art. 16-*quater*, d.l. n. 76/2020, conv. l. n. 120/2020, che prescrive l'attuazione di questa operazione di allineamento, è rimasto fino ad oggi lettera morta. Ora, dopo ripetute opportune sollecitazioni di Villa Lubin (98), il d.l. n. 62/2026 ha ribadito che il codice-contratto del Cnel deve essere utilizzato dal Ministero del lavoro, dall'Inl, dalle regioni e da tutti gli altri enti competenti «ai fini del monitoraggio dell'effettiva applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro» (art. 11, c. 3). L'auspicio è dunque che questo nuovo impulso normativo dia il via a un'operazione di allineamento dei codici e integrazione delle banche dati attesa da troppo tempo e non più rinviabile se si vuole davvero provare a ricostruire nel modo più veritiero e accurato possibile le dinamiche del sistema di contrattazione collettiva.

Nel quadro critico che si è cercato di descrivere viene anche spontaneo domandarsi quale potrebbe essere la ragione della proliferazione dei Ccnl depositati e dei loro rinnovi se veramente, dopo anni di presenza sul «mercato» (99), essi fossero applicati solo a un pugno di lavoratori. Certamente non si può escludere che dietro questo fenomeno ci sia almeno in parte un genuino, ancorché fallito, tentativo di emersione di nuove entità collettive; o che esso sia imputabile all'intenzione di alcuni soggetti sindacali e datoriali di dubbia rappresentatività di accreditarsi per poter prendere parte a tavoli istituzionali, accedere a finanziamenti pubblici destinati a progetti di formazione professionale, costituire centri di assistenza, istituti di patronato o enti bilaterali (100); oppure che si tratti di «una forma indiretta di "aziendalizzazione" della contrattazione nazionale» (101), cioè di una prassi in base alla quale una o poche imprese, magari di uno stesso territorio, anziché stipulare un contratto decentrato sotto l'ombrello di quello di primo livello, si confezionano il proprio Ccnl alle condizioni che vogliono. In questa prospettiva, a legislazione invariata, potrebbe essere utile almeno rafforzare il prezioso ruolo del Cnel nella raccolta di informazioni ed eventualmente nella richiesta di chiarimenti ai soggetti che inviano contratti collettivi da inserire nell'archivio al fine di verificarne, se non la loro rappresentatività, quanto meno la

(98) Cfr. Cnel (a cura di), *Elementi di riflessione*, *op. cit.*, 17 e Cnel (a cura di), *XXVII Rapporto*, *op. cit.*, 24 ss.

(99) L. Lazzeroni, *Il parossistico "mercato" dei contratti collettivi*, in *Labor*, 2021, 135 ss.

(100) Già G. Olini, *op. cit.*, 421, ma oggi anche Cnel (a cura di), *XXVII Rapporto*, *op. cit.*, 134.

(101) M. Faioli, *op. cit.*, 248.

genuinità e il fatto che si tratti di contrattazione di livello nazionale. Anche perché questa sovrabbondanza di contratti può di per sé rendere meno rilevante e significativo il loro ruolo come autorità salariale (102).

Pertanto, la spiegazione della crescita numerica dei Ccnl può di certo risiedere in uno o più di questi elementi o in altri fattori ancora. Tuttavia, può anche essere che sia almeno in parte errata la premessa: ovvero che alcuni dei Ccnl firmati da organizzazioni sindacali e datoriali poco o per niente conosciute trovano in realtà applicazione a un numero di lavoratori più rilevante di quello che evidenziano i dati Uniemens. E se c'è questa possibilità, oggi, con la Direttiva sui salari minimi adeguati, non è più ammissibile continuare a schivare la questione in nome della salvaguardia del pluralismo contrattuale o dell'asserita e non del tutto dimostrata attendibilità di quel sistema informativo.

(102) L. Corazza, *Crisi della contrattazione e retribuzione sufficiente*, in *DRI*, 2021, 1092.

GLI *ALTRI* DATI SULLA COPERTURA DEI CONTRATTI COLLETTIVI. UN ESERCIZIO A PARTIRE DAI FLUSSI UNILAV DI PUGLIA E CAMPANIA (*)

di *Ivana Santoro, Antonio Alessandro Scelsi*

SOMMARIO: 1. I flussi Unilav: un quadro generale. — 2. Il previo raccordo fra i codici-contratto di Anpal, Inps e Cnel. — 3. Il perimetro d'indagine, le sue incognite e i correttivi adottati. — 4. L'anagrafica della banca dati Anpal: alcuni numeri. — 5. I risultati dell'analisi sui dati della Regione Puglia. — 6. Un riscontro sui flussi Unilav della Regione Campania.

1. — *I flussi Unilav: un quadro generale* — Il presente contributo ambisce a organizzare ed esaminare i dati sulla copertura dei contratti collettivi elaborati dalla Regione Puglia sulla base delle comunicazioni obbligatorie (d'ora in avanti anche "c.o.") pervenute nel biennio 2024-2025, con specifico riguardo ai lavoratori dipendenti del settore privato. L'indagine prende dunque le mosse dai flussi pugliesi; non di meno, nel paragrafo conclusivo, la medesima metodologia oggetto di sperimentazione sarà impiegata con riferimento ai corrispondenti dati della Regione Campania, al fine di offrire un primo termine di raffronto territoriale.

È opportuno premettere alcune brevi osservazioni sulla funzione del modello Unilav.

Si tratta, com'è noto, del modello "Unificato Lav" di cui al Decreto Interministeriale varato in data 30 ottobre 2007 dal ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, di concerto con il ministero per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica amministrazione.

Il decreto definisce "Unificato Lav" il modello di riferimento per le c.o. di cui all'art. 9-*bis*, comma 2, d.l. n. 510/1996, conv. con modif. in l. n. 608/1996. Tale norma dispone che: «in caso di instaurazione del rapporto di lavoro subordinato e di lavoro autonomo in forma coordinata e continuativa, di socio lavoratore di cooperativa e di associato in partecipazione con apporto lavorativo, nonché di lavoro intermediato da piattaforma digitale

(*) Il presente contributo, frutto di una ricerca condivisa, è stato redatto congiuntamente dagli Autori in ogni sua parte. Un particolare ringraziamento è dovuto alla Regione Puglia e alla Regione Campania, per la gentile trasmissione dei documenti a partire dai quali è stata elaborata la presente analisi.

[…] i datori di lavoro privati, ivi compresi quelli agricoli, e gli enti pubblici economici sono tenuti a darne comunicazione al Servizio competente nel cui ambito territoriale è ubicata la sede di lavoro entro il giorno antecedente a quello di instaurazione dei relativi rapporti, mediante documentazione avente data certa di trasmissione». La dichiarazione deve avere ad oggetto «i dati anagrafici del lavoratore, la data di assunzione, la data di cessazione qualora il rapporto non sia a tempo indeterminato, la tipologia contrattuale, la qualifica professionale e il trattamento economico e normativo applicato».

Nel dettaglio, il modello Unificato Lav si compone di otto sezioni, dette "quadri". Nel quadro "Inizio" vengono indicati i dati identificativi del rapporto di lavoro che viene instaurato. Esso presenta numerosi campi, ove il datore di lavoro trasmittente, eventualmente per il tramite di un intermediario legalmente autorizzato e abilitato ai sensi della l. n. 12/1979, è tenuto a immettere le seguenti informazioni: *a)* la data di inizio; *b)* la data di fine rapporto (per tutti i contratti diversi da quelli a tempo indeterminato); *c)* la tipologia contrattuale; *d)* l'orario di lavoro; *e)* il contratto collettivo applicato; *f)* la retribuzione; *g)* l'ente previdenziale al quale vengono versati i contributi previdenziali e a cui deve essere trasferita la comunicazione.

Con particolare riferimento alla lett. *e)* – la più rilevante ai fini della presente analisi – l'art. 16-*quater*, d.l. n. 76/2020 conv. in l. n. 120/2020, aggiunge che «nelle comunicazioni obbligatorie […] il dato relativo al contratto collettivo nazionale di lavoro è indicato mediante un codice alfanumerico, unico per tutte le amministrazioni interessate […] attribuito dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel) in sede di acquisizione del contratto collettivo nell'archivio di cui all'articolo 17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936».

È opportuno precisare che, in questa sede, oggetto di interesse sono esclusivamente le dichiarazioni Unilav trasmesse in occasione dell'instaurazione di rapporti di lavoro; non rilevano, pertanto, le dichiarazioni effettuate in ragione di eventi modificativi o estintivi, parimenti soggetti a comunicazione obbligatoria *ex* art. 4-*bis* del d.lgs. n. 181/2000 (per esempio: proroga del termine iniziale di durata).

Prima di addentrarsi nell'analisi di quanto dichiarato nei flussi Unilav in sede di assunzione, in ordine al contratto collettivo applicato, si rende infine necessaria un'ulteriore precisazione: i dati estrapolati sono idonei a rilevare esclusivamente i rapporti attivati (o riattivati) nel corso dell'anno di riferimento.

Se ne ricava che: *a)* non sono oggetto di rilevazione i rapporti di lavoro instaurati precedentemente che risultano in corso nell'anno di riferimento; *b)* il medesimo lavoratore può essere computato più volte se presta la propria attività in forza di differenti contratti di lavoro, anche con differenti datori di lavoro nel corso dell'anno.

Tali caratteristiche – è bene chiarirlo subito – attualmente ostacolano l'immediata comparabilità fra flussi Unilav e Uniemens. A differenza dei primi, infatti, questi ultimi presentano un profilo "dinamico", intercettando la totalità dei rapporti di lavoro attivi e coperti da un dato contratto collettivo, sia pure solo ai fini del calcolo del minimale contributivo *ex* art. 1, c. 1, d.l. n. 338/1989 conv. in l. n. 389/1989.

2. — *Il previo raccordo fra i codici-contratto di Anpal, Inps e Cnel* — I flussi informativi oggetto di osservazione fotografano, dunque, i rapporti di lavoro instaurati in ciascun anno solare.

I file *excel* consultati, più nel dettaglio, riportano le seguenti informazioni: *a*) un codice numerico di quattro caratteri (cd. "Codice Anpal"); *b)* la denominazione/descrizione del contratto collettivo (con indicazione, in alcuni casi, di una o più parti datoriali sottoscrittrici); *c)* l'indicazione del numero di rapporti attivati negli anni 2024 e 2025.

Nella prima colonna del file *excel* sono presenti i codici-contratto, espressi nel linguaggio Anpal e attinti dalla corrispondente banca dati. Il documento relativo alla Regione Puglia, sul quale ci si soffermerà in questa prima parte del contributo, annovera 458 codici Anpal, ciascuno dei quali pertiene a un contratto collettivo ovvero a una partizione della sua sfera applicativa. Se ne ricava che un singolo contratto collettivo possa talora risultare attributario di più codici Anpal.

Nella seconda colonna è indicata la "denominazione" del contratto collettivo: per esempio, al codice Anpal "1810" corrisponde il Ccnl "Metalmeccanica - Industria", la cui applicazione è stata dichiarata, nelle c.o. raccolte in Puglia, 29.969 volte nel 2024 e 27.921 volte nel 2025.

Solo in pochissimi casi la denominazione contrattuale si accompagna all'indicazione delle parti stipulanti. È il caso, per esempio, del codice Anpal "9860", corrispondente alla voce "AGENZIE VIAGGIO MINORI - Confesercenti", che può con assoluta certezza ricondursi al Ccnl per i dipendenti da aziende del settore turismo sottoscritto da Confesercenti, Assoturismo, Asshotel Fiepet, Assoviaggi, Fiba, Assocamping, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil (H058).

Nella maggioranza dei casi, in assenza di specificazioni riguardo alle parti stipulanti, la denominazione convenzionalmente adottata dall'Anpal risulta da sola insufficiente a consentire l'esatta identificazione del contratto collettivo.

Come premesso, il *nomen* adoperato si riferisce non di rado a una sotto-perimetrazione della sfera di applicazione contrattuale del medesimo Ccnl. Si rinvengono peraltro ulteriori sotto-classificazioni: industria, artigianato,

piccola industria, impiegati, operai, ovvero basate sulla data di assunzione o sul numero di dipendenti (a titolo esemplificativo, "BOSCHI E FORESTE - Piccola industria", "CAMPEGGI MINORI (Ass. dal 14/11/2016)", "ALIMENTARI - P.I. (App. +250 dip)" ecc.).

Un confronto con l'archivio Cnel – che prescinda dal Codice Anpal – non consente il più delle volte di rintracciare il Ccnl presente in anagrafica facendo esclusivo affidamento sulla descrizione sintetica ivi riportata. Per esempio, il codice "9260" corrisponde al Ccnl "CERAMICA - P.I. Fino a 49 dip.", ma inserendo nell'archivio Cnel il termine "ceramica" (e applicando il filtro "Pmi") si giunge a individuare diversi Ccnl (B018, V750, B01D, B01E, B01F, B01H e B126).

Per tali ragioni, l'analisi delle rilevazioni Unilav ha richiesto una preventiva opera di "decodificazione" del linguaggio Anpal, che consentisse di abbinare univocamente i dati sulla copertura contrattuale risultanti dai flussi Unilav e i pertinenti testi contrattuali.

Per conseguire tale risultato, si è reso necessario:

a) tradurre i codici "Anpal" nei differenti codici-contratto adoperati dall'Inps ai fini contributivi. Tale operazione è stata condotta a partire dal file excel "REV.093-ST-Standard" periodicamente aggiornato dal ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, reperibile nella sezione "Standard Tecnici.CLASSIFICAZIONI STANDARD" (ultimo aggiornamento: 29 aprile 2026), e, segnatamente, del foglio "ST-CCNL" il quale riporta: settore, "cod_CCNL" (che corrisponde al Codice Anpal), "desc_CCNL" (denominazione/descrizione Ccnl), cod_INPS;

b) tradurre il codice "Inps" nel codice alfanumerico unico Cnel. È stato possibile sfruttare, allo scopo, la mappatura dei Ccnl curata dall'Inps (https://www.inps.it/content/dam/inps-site/pdf/prestazioni-e-servizi/uniemens-aziende-private/CodContrUniemens_AZConDip.xlsx) che, al foglio "MappaturaContratti_INPS-CNEL", individua il "settore Inps", il "codice contratto Inps" e il "titolo contratto Inps", ponendo i suddetti dati in correlazione con il "macro settore Cnel" e il "codice contratto Cnel".

All'esito di tale operazione di decodifica in due tempi, è stato possibile risalire nella gran parte dei casi – e con ragionevole certezza, stante la pubblica ufficialità delle fonti consultate – all'esatta identificazione dei Ccnl catalogati nella banca dati Anpal.

Per meglio comprendere la sequenza operativa osservata si riporta di seguito un esempio: il Ccnl 2950 "SCUDERIE - Corse al Trotto" corrisponde al Codice Inps 142, che a sua volta rimanda al codice Cnel GI41, attribuito al Ccnl "per i dipendenti dalle scuderie di cavalli da corsa al trotto", sottoscritto da Anagt e Unagt con Slc Cgil, Fisascat Cisl e Uilcom Uil.

Giova rammentare un'ultima volta che il medesimo Ccnl è spesso oggetto di rilevazione sotto diversi codici Anpal (a conferma che questi ultimi rappresentano più che la denominazione del Ccnl una sorta di "frammentazione" artificiosa del perimetro applicativo dello stesso, con finalità esplicativo-descrittiva delle attività di riferimento).

È il caso del Ccnl Logistica, trasporto merci e spedizione (cod. Cnel I100), come identificato all'esito del descritto processo di traduzione, il quale si presenta abbinato ai seguenti codici Anpal:

- "7840" TRASPORTO MERCI - Coop.02 (Ap.As. 1/1); cod. Inps 229, oggi disattivato - come da messaggio Inps n. 3580/2018 - e confluito nel cod. Inps 151;
- "7370" TRASPORTO MERCI - Art. (App.Ass. 1/2011); cod. Inps 151;
- "7780" TRASPORTO MERCI - Cooperative; cod. Inps 229;
- "0360" AUTOTRASPORTO MERCI - Artigianato; cod. Inps 229;
- "6560" AUTOTRASPORTO MERCI - Confartigianato; cod. Inps 229;
- "1730" MAGAZZINI GENERALI; cod. Inps 102, oggi disattivato – come da messaggio Inps n. 2723/2018 – e confluito nel cod. Inps 151;
- "7800" TRASPORTO MERCI - Coop. (App.Ass. 1/2011); cod. Inps 229;
- "7820" TRASPORTO MERCI - Coop. (Ass. 7/2002); cod. Inps 229.

3. — *Il perimetro d'indagine, le sue incognite e i correttivi adottati* — Una volta conclusa la "traduzione" dei dati – fondamentale per una lettura integrata delle informazioni a disposizione – si è riscontrato che:

a) nei flussi Unilav della Regione Puglia sono ricomprese anche rilevazioni attinenti a pubbliche amministrazioni (a titolo esemplificativo: "6830" Ministero Trasporti - Marina, "6850" Ministero Affari Esteri ecc.), da sottrarre al totale, in quanto estranee al perimetro dell'indagine;

b) non sempre la traduzione del codice Anpal nei corrispondenti codici Inps e Cnel, per mezzo dell'*iter* sopra delineato, conduce all'individuazione di un determinato Ccnl. Ciò, in quanto si rintracciano casi in cui il suddetto meccanismo si "inceppa" (1). Tali ipotesi residuali – che corrispondono a

(1) Data l'esiguità numerica dei casi individuati, si ritiene di riportarne qui l'elenco: i. "9978" SPORT - Calciatori professionisti; cod. Inps 274 "CCNL calcio atleti professionisti"; cod. Cnel CDIV; ii. "9979" SPORT - Allenatori professionisti; cod. Inps 275 "CCNL calcio atleti professionisti"; cod. Cnel CDIV; iii. "8680" MANUTENZIONE DEL VERDE; cod. Inps NN; cod. Cnel NN; iv. "6440" SALE BINGO; cod. Inps NN; cod. Cnel NN; v. "8710" ANAS; cod. Inps NN; cod. Cnel NN; vi. "9810" AMMINISTRATORI CONDOMINIO - Unai; cod. Inps NN; cod. Cnel NN; vii. "2580" MEDICI SPECIALISTI AMBULATORI; cod. Inps NN; cod. Cnel NN; viii. "5130"

656 rilevazioni nel 2024 e a 532 nel 2025 – sono sottratte al computo del totale, poiché, per l'appunto, non decifrabili;

c) nell'elenco dei codici Anpal ricorre anche un codice "ND". Il codice "ND" si utilizza per «tutte le situazioni in cui non venga applicato alcun contratto» e, dunque, in tutte le ipotesi di comunicazioni Unilav riferite a rapporti non regolati da contratti collettivi (per esempio, i tirocini). Esso, pertanto, viene espunto dal totale, poiché irrilevante ai fini dell'indagine.

Ricapitolando, si è quindi proceduto a depurare la base di calcolo relativa alle c.o. della Regione Puglia dalle comunicazioni: *a)* che interessano amministrazioni pubbliche; *b)* che non hanno un corrispondente certo nella mappatura Inps e Cnel; *c)* che interessano rapporti di lavoro non intercettati dalla contrattazione collettiva e, dunque, confluiti nella categoria "ND"; *d)* che fanno riferimento agli accordi economici collettivi (si è trattato, nel caso di specie, di quelli contrassegnati dai codici Cnel G061 e H091), in quanto estranei al perimetro dei contratti collettivi. Per quanto concerne le c.o. *sub c)* e *d)*, la voce "ND" comprende 100.870 rilevazioni nel 2024 e 104.271 nel 2025; i due Aec raccolgono, rispettivamente, 97 e 106 attivazioni.

Prima di volgere all'analisi dei dati, occorre dare compiutamente conto di due ulteriori elementi di complicazione nella lettura delle rilevazioni Unilav.

Il primo è rappresentato dall'esistenza della voce "CD", che viene utilizzata per «tutte le situazioni in cui *non venga applicato nessuno dei Ccnl sopra elencati*» costituendo, dunque, una categoria residuale nella quale confluiscono i rapporti di lavoro attivati e regolati da Ccnl non censiti in anagrafica (ai quali, pertanto, non risulta associato alcun codice Anpal selezionabile sul sistema informatico in sede di compilazione del modello Unilav). Tale categoria di indubbio rilievo – è terza per numero di rapporti attivati dopo i Ccnl per gli operai agricoli e florovivaisti (A011) e per i dipendenti del settore Turismo (H058) – pur intercettando potenzialmente un quantitativo considerevole di contratti collettivi, esprime il solo dato aggregato, in difetto di ulteriori specificazioni.

Parimenti problematici sono i flussi applicativi del Ccnl Confagricoltura, cui risultano associate ben 467.213 rilevazioni nel 2024 e 461.652 rilevazioni nel 2025. L'assoluta ipertroficità del dato, com'è facile intuire, risente della

ABBIGLIAMENTO FACONISTI; cod. Inps NN; cod. Cnel NN; ix. "5850" GIOCATTOLI - Ind. (App. Assunti 7/2000); cod. Inps A84 non determinato; x. "9980" SPORT - Cestisti professionisti; cod. Inps 276: CCNL calcio atleti professionisti (non censito); cod. Cnel CDIV; xi. "5740" GIOCATTOLI - Ind. (App. Assunti 9/98); cod. Inps C84 non determinato; xii. "9987" ELITOS - Piloti Elicotteri; cod. Inps 232: nessun codice alfanumerico, con la sola indicazione "Tecnici elicotteristi – SOC. ELITOS"; xiii. A16N AGRICOLTURA - Operai; cod. Inps non rilevato.

marcata destrutturazione del regime di assunzione a termine previsto per gli operai agricoli (Otd) dal Ccnl di settore. Malgrado la l. n. 35/2012, di conversione del d.l. n. 5/2012 contempli la possibilità per il datore di lavoro agricolo di comunicare il contestuale ingaggio di due o più operai agricoli a tempo determinato mediante comunicazione unica (si vd. l'art. 9-*bis*, comma 2-*ter*, d.l. n. 510/1996, conv. con mod. l. n. 608/1996), è evidente che il frequente susseguirsi di relazioni lavorative di breve durata generi comunque un impatto significativo sulla mole complessiva delle rilevazioni, condizionandone inesorabilmente la lettura.

Tale anomalia è corroborata dal confronto con i flussi Uniemens, dal quale emerge che gli operai agricoli a tempo indeterminato (Oti) coperti dal Ccnl Confagricoltura nelle sei province pugliesi negli anni 2024 e 2025, ammontano rispettivamente a un totale di 343 e 339 unità. Lo scarto è davvero consistente – a maggior ragione ove si consideri che, come accennato, i dati Uniemens, a differenza degli Unilav, intercettano anche rapporti già in corso nell'anno di riferimento – e non può che essere motivato dalla circostanza che nell'Archivio Cnel non siano ancora riportati i flussi relativi agli Otd.

In ragione di ciò, le stime di seguito sviluppate contempleranno differenti scenari, al fine di stemperare l'incidenza delle incognite sopra menzionate sul bacino d'indagine.

Ciò premesso, l'analisi che segue si propone di calcolare il tasso percentuale di applicazione dei Ccnl sottoscritti – anche separatamente – dalle federazioni aderenti a Cgil, Cisl e Uil (d'ora in avanti anche Ccnl "confederali") e da organizzazioni sindacali "minori" (d'ora in avanti anche Ccnl "altri"), sulla base delle risultanze emergenti dai dati Unilav della Regione Puglia. Nel paragrafo conclusivo, come premesso, il medesimo procedimento sarà replicato sui dati della Regione Campania, adattando i correttivi innanzi adoperati alle specificità della relativa base informativa.

4. — *L'anagrafica della banca dati Anpal: alcuni numeri* — Da una prima consultazione del documento *excel* trasmessoci, è possibile ricavare anzitutto che le attivazioni effettuate ammontano a 1.614.294 per il 2024 e 1.629.711 per il 2025. I codici "Anpal" contati sono in totale 458, dei quali 18 riguardanti il settore pubblico, e corrispondono a circa 266 contratti collettivi, senza computare nel calcolo le combinazioni numeriche sopra menzionate che non è stato possibile associare con certezza a codici alfanumerici Cnel. Di questi, circa 163 contratti collettivi sono di provenienza "confederale", mentre sono 103 i contratti collettivi sottoscritti da agenti negoziali "minori". Possono invece qualificarsi come accordi economici collettivi (Aec), sulla base della classificazione operata dal Cnel in sede di riorganizzazione dell'ar-

chivio dei contratti collettivi, gli accordi contrassegnati dai codici "2550" (G061) e "3110" (H091).

I Ccnl più frequentemente oggetto di rilevazione sono:

a) il Ccnl "0190" AGRICOLTURA - Operai florovivaisti (A011);

b) il Ccnl "7330" TURISMO - Confcommercio (H052);

c) il Ccnl "0780" COMMERCIO - Confcommercio (H011).

Un numero considerevole di rilevazioni confluisce, poi, nelle già richiamate categorie "CD" e "ND". Le rilevazioni associate alla prima categoria sono pari a 158.648 nel 2024 e 162.798 nel 2025. Alla seconda, invece, sono associate comunicazioni pari a 100.870 unità per il 2024 e 104.271 unità nel 2025 (sulle modalità di "decrittazione" della voce "CD" ai fini della presente analisi si dirà *infra*).

Tra i contratti collettivi "altri" oggetto di più frequente rilevazione figura il Ccnl "8740" Turismo Anpit-Cisal (H05K), che registra un marcato incremento (+2.364 attivazioni tra il 2024 e il 2025); segue il Ccnl "7980" Commercio Anpit-Cisal (H024), con 926 attivazioni in più; al terzo posto si colloca il Ccnl "7950" Servizi Anpit-Cisal (V719), che registra un lieve decremento (-331 unità).

Una volta escluse le c.o. relative alla pubblica amministrazione, quelle confluite nelle voci "CD" e "ND", le ipotesi non decifrabili e i due Aec, i Ccnl "confederali" risultano associati a 1.195.602 attivazioni nel 2024 e a 1.197.159 nel 2025; i Ccnl "altri" compaiono invece nelle c.o. 59.744 volte nel 2024 e 64.973 volte nel 2025.

Muovendo da tali risultanze quantitative, si tenterà nel prosieguo di delineare l'incidenza percentuale dei flussi associati, rispettivamente, ai Ccnl "confederali" e ai Ccnl "altri".

Per fare ciò, si rende tuttavia necessario affrontare in via preliminare le due questioni problematiche sopra menzionate in tema di computabilità del dato relativo al Ccnl A011 e relative al peso da attribuire alla voce "CD".

In merito alla prima questione, è il caso di rilevare come il Ccnl A011 – oggetto di 467.213 segnalazioni nel 2024 e di 461.652 nel 2025 – interessi poco meno di un terzo del totale delle dichiarazioni pervenute nel periodo considerato.

Sulla scorta di ciò, è opportuno prospettare pertanto due scenari alternativi:

a) nel primo si prende in considerazione il Ccnl A011 sia per determinare il totale delle rilevazioni, sia per definire il tasso di copertura dei Ccnl "confederali";

b) nel secondo si procede invece a isolare tale componente numerica, di modo che venga sottratta sia dal totale sia dal computo dei Ccnl "confederali".

La seconda questione metodologica da risolvere attiene al peso da attribuire alla voce "CD", anch'essa di enorme rilievo nella lettura dei dati. Non potendo avere diretta contezza dell'identità Ccnl confluiti in tale voce – in quanto "non mappati" dai codici Anpal – si svilupperanno quattro distinte ipotesi:

a) nella prima, si provvede a neutralizzare il dato "CD". Si tratta di una scelta che presenta margini di certezza e affidabilità maggiori ma restituisce risultati complessivi "alterati" escludendo dall'analisi una categoria pure di rilevante consistenza numerica;

b) nella seconda, la totalità delle rilevazioni confluite nella categoria "CD" viene imputata a Ccnl sottoscritti da Cgil, Cisl e Uil. Si tratta di una formula prudenziale, ma meno plausibile, stante l'assoluta prevalenza di Ccnl "altri" fra i testi contrattuali non presenti nell'anagrafica di Anpal, come si chiarirà meglio innanzi;

c) nella terza, di converso, le denunce riconducibili alla categoria "CD" vengono imputate esclusivamente a Ccnl sottoscritti da agenti negoziali minori (ipotesi altrettanto prudenziale, ma tendenzialmente più verosimile della precedente, per le ragioni evidenziate al punto *b*);

d) nella quarta e ultima ipotesi, con un procedimento inferenziale – che non vuole avere dignità statistica – si ripartiscono i flussi relativi alla voce "CD" tra contratti collettivi "confederali" e "altri".

Con riferimento all'ipotesi di cui alla lett. *d)* è necessario specificare quanto segue in merito ai criteri in base ai quali si procede a ripartire la voce "CD".

Per ricostruire tali scenari, occorre innanzitutto verificare, con un controllo incrociato tra archivio Cnel e Anpal, quali siano i Ccnl presenti nel primo ma assenti nel secondo. Si giunge, così, a individuare i Ccnl non mappati dall'Anpal, i cui flussi applicativi sono destinati a confluire, in sede di comunicazione obbligatoria, nella voce "CD".

Ebbene, all'esito di tale operazione, è stato possibile delineare la seguente platea di accordi non censiti dall'anagrafica Anpal: se ne contano 822, di cui 73 Ccnl sottoscritti dai "confederali" e 749 Ccnl "altri".

Tale bacino è stato poi ulteriormente ripartito in ragione della "maggiore" o "minore" applicazione dei Ccnl "assenti", tenendo conto della collocazione riservata a ciascuno di essi nelle corrispondenti sezioni del rinnovato Archivio Cnel dei contratti collettivi (oggi rispettivamente denominate "Contratti nazionali di settore vigenti e ultrattivi" e "Altri contratti nazionali").

Da tale ulteriore suddivisione si evince che, tra i Ccnl "assenti" si rinvengono 56 Ccnl "maggiori", dei quali 51 sottoscritti dai "confederali" e 5 "altri", e 766 Ccnl "minori", dei quali soltanto 22 "confederali" e 744 "altri".

Avendo constatato che l'anagrafica Anpal trasmessa dalla Regione Puglia menziona anche contratti collettivi racchiusi – a differenza di quanto accadeva in passato – nelle specifiche sezioni dell'Archivio Cnel denominate "Contratti nazionali per i dirigenti" e "Contratti aziendali di livello nazionale", si è ritenuto di includere fra gli "assenti" dalla banca dati Anpal anche i testi contrattuali che vi fanno rispettivamente capo (34 contratti collettivi, dei quali 2 per dirigenti e 32 aziendal-nazionali) (2). La circostanza che questi ultimi – tutti "confederali" – non siano classificati dal Cnel in ragione del tasso di applicazione ha suggerito di adottare una ripartizione che, coerentemente con la prescelta diade "maggiore / minore applicazione", riproponesse le medesime proporzioni riscontrate in seno al gruppo dei Ccnl "confederali" già oggetto di misurazione (69,23% maggiore applicazione, 30,77% minore applicazione).

Si è per questa via proceduto ad attribuire un punteggio convenzionale di 10 a ogni Ccnl di maggiore applicazione assente e di 1 a ogni Ccnl di minore applicazione assente.

Sulla scorta di tale criterio di ponderazione, ai Ccnl "confederali" e ai Ccnl "altri" è stato attribuito rispettivamente un valore convenzionale di 532 (22 contratti "minori" + 51 contratti "maggiori") e 794 (744 contratti "minori" + 5 contratti "maggiori"). La voce "CD" ne è risultata, pertanto, così ripartita: Ccnl "confederali" (40,12%); Ccnl "altri" (59,88%) (3).

5. — *I risultati dell'analisi sui dati della Regione Puglia* — È ora possibile provare a leggere i dati raccolti per tentare di ricavare in termini percentuali il dato applicativo dei Ccnl "confederali" e dei Ccnl "altri".

Dal totale sono detratte, come preliminarmente stabilito, le segnalazioni relative al settore pubblico, pari a 98.677 unità nel 2024 e a 99.872 nel 2025; quelle confluite nella voce "ND", rispettivamente pari a 100.870 e 104.271; le ipotesi non decifrabili, pari a 656 e 532; nonché le attivazioni riferibili agli

(2) I Ccnl "assenti" riferibili alla sezione dell'Archivio Cnel denominata "contratti nazionali per i dirigenti" sono quelli contrassegnati dai codici J111; V022. Quelli riferibili alla sezione dell'Archivio Cnel relativa ai "contratti aziendali di livello nazionale" sono, invece, i seguenti: C010; G073; I480; J126; V611; J175; J267; K601; K700; T051; T101; T182; T193; T19C; T19E; T280; T281; T284; T315; T421; T423; T426; T431; T511; T514; T600; T604; T611; T811; T920; T996; T998.

(3) Si precisa che i calcoli eseguiti nel prosieguo (e replicati nell'ultimo paragrafo con riferimento alla Regione Campania), adoperando i descritti valori percentuali, tengono conto anche dei loro decimali. Per tale ragione si possono riscontrare scarti di modesta entità nei risultati, dovuti ad arrotondamenti numerici, i quali tuttavia non incidono sulle stime finali di copertura.

Aec G061 e H091, pari a 97 e 106. La voce "CD" e il Ccnl A011 sono trattati diversamente nei singoli scenari.

Saranno vagliate a tal fine tre differenti ipotesi (l'ultima delle quali articolata in tre ulteriori sub-ipotesi), che tengano conto delle opzioni metodologiche esplicate innanzi:

1. Analisi senza correttivi.

Questo primo scenario è ottenuto attraverso l'esclusione delle rilevazioni riconducibili alla voce "CD". Non si tiene, pertanto, conto dei Ccnl non presenti in anagrafica, né si applicano i criteri inferenziali sopra illustrati. Resta invece incluso il dato "sovrabbondante" relativo al Ccnl Confagricoltura (A011).

Nel 2025, mantenendo nel computo gli operai agricoli e florovivaisti, la base utile ammonta a 1.262.132 attivazioni. Di queste, 1.197.159 sono associate a Ccnl "confederali", pari al 94,85% del totale, e 64.973 a Ccnl "altri", pari al 5,15%.

Nel 2024, secondo il medesimo criterio, la base è pari a 1.255.346 attivazioni: 1.195.602 riguardano Ccnl "confederali", pari al 95,24%, e 59.744 Ccnl "altri", pari al 4,76%.

Numeri assolutamente rassicuranti e tendenzialmente coerenti con quanto affermato dai rapporti Cnel sul tasso di copertura della contrattazione collettiva riconducibile alle federazioni aderenti a Cgil, Cisl e Uil.

Tuttavia, questa prima analisi non soddisfa requisiti di attendibilità particolarmente elevati in quanto il risultato viene, per così dire "falsato", principalmente da due elementi: *a)* il dato "agricoltura" che, come abbiamo visto, è particolarmente consistente perché risente dei plurimi rapporti di lavoro di brevissima durata che caratterizzano il settore; *b)* il dato "CD" che intercetta un quantitativo assolutamente non trascurabile di rilevazioni Unilav (sebbene offrendo, come accennato, dati "oscuri").

2. Analisi con un correttivo.

Si procede ora a verificare come la situazione muti laddove si escludano dal totale i flussi generati dal Ccnl Operai agricoli e florovivaisti (A011). Escludendo dal computo quest'ultimo, la base di calcolo per il 2025 scende a 800.480 attivazioni. I Ccnl "altri" conservano un valore assoluto di 64.973 unità e incidono per l'8,12%; le restanti 735.507 comunicazioni, pari al 91,88%, sono riferibili a Ccnl "confederali".

Nel 2024, la base così depurata ammonta invece a 788.133 attivazioni: 59.744, pari al 7,58%, riguardano Ccnl "altri", mentre 728.389, pari al 92,42%, sono associate a Ccnl "confederali".

3. Analisi con due correttivi.

Ferma l'esclusione del Ccnl Operai agricoli e florovivaisti (A011), si reintroduce nel computo la categoria "CD". A tal fine, si provvede a sviluppare tre distinte ipotesi, intese a ripartire differentemente i flussi "innominati" in parola (appunto, i "CD") fra Ccnl "confederali" e "altri".

i) Prima sub-ipotesi: i flussi relativi alla voce "CD" riguardano solo i Ccnl "confederali".

Per il 2025, la base di computo – priva della componente riferibile al Ccnl Operai agricoli e florovivaisti – è pari a 800.480 unità. Reintroducendo la voce "CD", che ammonta a 162.798, il totale si attesta su 963.278 attivazioni.

Se la voce "CD" viene interamente attribuita ai Ccnl "confederali", questi raggiungono 898.305 attivazioni, pari al 93,26% del totale; i Ccnl "altri" restano fermi a 64.973 unità, pari al 6,74%.

Nel 2024, la base priva del Ccnl A011 ammonta a 788.133 unità e, con la reintroduzione della voce "CD" (158.648), sale a 946.781. L'integrale imputazione di quest'ultima ai Ccnl "confederali" porta tali contratti a 887.037 attivazioni, pari al 93,69%, mentre i Ccnl "altri" si attestano al 6,31%.

ii) Seconda sub-ipotesi: i flussi relativi alla voce "CD" riguardano solo i Ccnl "altri".

Nello scenario opposto, l'integrale imputazione della voce "CD" ai Ccnl "altri" porta questi ultimi, nel 2025, da 64.973 a 227.771 attivazioni. I Ccnl "confederali" restano fermi a 735.507 unità.

Sul totale di 963.278 c.o., i Ccnl "altri" rappresentano pertanto il 23,65%, mentre quelli "confederali" si attestano al 76,35%.

Nel 2024, i Ccnl "altri" salgono a 218.392 attivazioni, date dalla somma delle 59.744 rilevazioni nominate e delle 158.648 confluite nella voce "CD". Sul totale di 946.781 unità, la loro incidenza è pari al 23,07%, contro il 76,93% dei Ccnl "confederali".

iii) Terza sub-ipotesi: ripartizione proporzionale della voce "CD", sulla base di criteri inferenziali.

Come anticipato *supra* (vd. par. 4), la voce "CD" viene in tale caso ripartita sulla base di un criterio inferenziale.

A tal proposito, è opportuno precisare come si tratti di una stima particolarmente prudente. La percentuale di Ccnl "confederali" assenti dall'anagrafica Anpal potrebbe infatti essere considerevolmente inferiore impattando in misura ridotta sul totale dei "CD".

Non può escludersi infatti che alcuni dei Ccnl "confederali" censiti nell'archivio Cnel e che, per converso, non figurano nell'archivio Anpal – così confluendo astrattamente nel gruppo "misto" CD –, non siano davvero "innominati" quanto, piuttosto, "nominati male" in ragione del mancato aggiornamento delle tabelle di "conversione" tra codice Anpal, codice Inps e codice alfanumerico Cnel alle quali si è fatto ricorso in questa sede.

In altre parole, non sembra inverosimile che una pur ridotta quota parte dei Ccnl "confederali" formalmente assenti sia in realtà presente nell'elenco Anpal ma corrisponda a codici Cnel cessati o confluiti. Occorre inoltre ribadire che l'inferenza si basa sull'attribuzione di un punteggio convenzionale "rigido", muovendo dalla secca bipartizione dei contratti collettivi "assenti" fra "maggiori" e "minori". Essa sconta, quindi, inevitabili margini di approssimazione.

Ciò posto, è possibile volgere alla rilettura dei dati ipotizzando, come premesso, che i 749 Ccnl "altri" assenti occupino circa il 59,88% della voce "CD", mentre i 73 Ccnl "confederali" assenti occupino il 40,12% di tale categoria.

Applicando il coefficiente inferenziale ai flussi del 2024, 94.997,37 attivazioni della voce "CD" sono imputate ai Ccnl "altri" e 63.650,63 ai "confederali". Escluso il Ccnl A011, i primi raggiungono così 154.741,37 unità, pari al 16,34% della base complessiva di 946.781; i Ccnl "confederali" si attestano all'83,66%.

Reintroducendo la componente agricola, nel 2024 l'incidenza dei Ccnl "altri" scende al 10,94%, contro l'89,06% dei "confederali".

Nel 2025, la voce "CD" è ripartita per 97.482,36 unità sui Ccnl "altri" e per 65.315,64 sui "confederali": senza gli operai agricoli, le rispettive quote sono pari al 16,86% e all'83,14%; includendoli, all'11,40% e all'88,60%.

Fermo restando che si tratta di mere stime basate su inferenze, tale ultima analisi appare preferibile in quanto distribuisce il peso della categoria "CD" tra i diversi contratti non presenti nella banca dati Anpal, sottoscritti da Cgil, Cisl e Uil o meno.

Isolando il valore "anomalo" delle dichiarazioni agricole – tanto più anomalo se posto astrattamente in comparazione con un dato Uniemens considerevolmente più basso – e spalmando in questo modo le indicazioni "CD" tra i vari contratti, il dato applicativo dei Ccnl "confederali" muta significativamente.

La rilevazione consente, inoltre, pur con le dovute cautele, di ricavare il *trend* dei contratti collettivi applicati alle nuove assunzioni in Puglia, anche rapportando, in una prospettiva dinamica sebbene temporalmente circoscritta, i risultati del 2024 e del 2025.

Dai flussi informativi – e utilizzando il criterio inferenziale sopra illustrato per ripartire la categoria "CD" – emergerebbe infatti che le attivazioni riferibili ai Ccnl "altri" sono aumentate, tra il 2024 e il 2025, di 7.713,99 unità. La loro incidenza sarebbe dunque cresciuta di 0,52 punti percentuali, escludendo gli operai agricoli, e di 0,46 punti includendoli nel computo.

6. — *Un riscontro sui flussi Unilav della Regione Campania* — La medesima operazione di raccordo e classificazione è stata condotta sui flussi Unilav della Regione Campania riferiti alle annualità 2024 e 2025. Le attivazioni complessive in questo caso ammontano, rispettivamente, a 1.326.012 e 1.347.303. L'anagrafica comprende 422 codici Anpal nel 2024 e 427 nel 2025; nel 2024 risultano mappati 257 codici Cnel mentre nel 2025 si rintracciano 256 codici Cnel. Di questi, 157 nel 2024 e 156 nel 2025 sono univocamente associati a Ccnl "confederali", 2 identificano accordi economici collettivi di provenienza parimenti "confederale" (Aec), mentre i restanti 98 sono riferibili a Ccnl "altri".

Anche la base di calcolo relativa ai flussi campani richiede una preventiva depurazione. Le comunicazioni relative alla pubblica amministrazione sono 98.684 nel 2024 e 95.496 nel 2025; quelle confluite nella voce "ND" ammontano a 81.950 e 83.569. Anche in questo caso si provvede ad escludere dalla base di calcolo le rilevazioni che riportano a codici Anpal "indecifrabili" (di cui alla nota 1) e che risultano per la Regione Campania pari a 862 nel 2024 e 936 nel 2025. Gli Aec G061 e H091 sono anch'essi esclusi dalla base di calcolo. La voce "CD", infine, comprende 84.077 rilevazioni nel 2024 e 92.293 nel 2025.

I codici più frequentemente selezionati sono "7330" Turismo – Confcommercio (H052), con 154.136 attivazioni nel 2024 e 154.363 nel 2025; "0780" Commercio – Confcommercio (H011), rispettivamente con 109.929 e 115.236; "1200" Edilizia – Industria (F012), con 69.768 e 75.643; "0190" Agricoltura – Operai florovivaisti (A011), con 63.878 e 67.160. Quest'ultima voce rappresenta poco più del 6% dei flussi computati, al netto della categoria "CD". Il dato campano sugli operai agricoli a tempo determinato, pure di indubbio rilievo, non evidenzia dunque i medesimi tratti di ipertrofia riscontrati in Puglia.

Tra i Ccnl "altri" maggiormente ricorrenti vi sono: il Ccnl "8740" Turismo Anpit-Cisal (H05K), che passa da 17.292 a 18.117 attivazioni; il Ccnl "7980" Commercio Anpit-Cisal (H024), che sale da 10.753 a 11.495; il Ccnl "7950" Servizi Anpit-Cisal ("V719"), che scende da 10.928 a 9.140; il Ccnl "7460" Istituti investigativi Federpol - Fesica Confsal (HV4A), che cresce da 3.822 a 8.717. Nel complesso, le attivazioni associate ai Ccnl classificati

come "altri" aumentano da 64.527 a 68.730 unità: 4.203 comunicazioni in più, pari al 6,51%.

Una prima lettura, priva di correttivi, può essere condotta detraendo dal totale le comunicazioni relative alla pubblica amministrazione, alla voce "ND", ai codici non traducibili, agli Aec e alla categoria "CD", ma mantenendo nel computo il Ccnl A011. La base così ottenuta è pari a 1.060.414 unità nel 2024 e a 1.074.947 nel 2025. I Ccnl "confederali" raccolgono, rispettivamente, 995.887 attivazioni, pari al 93,91%, e 1.006.217, pari al 93,61%; i Ccnl "altri" si attestano al 6,09% e al 6,39%.

Escludendo anche il Ccnl Operai agricoli e florovivaisti, la base di calcolo scende a 996.536 unità nel 2024 e a 1.007.787 nel 2025. In questo secondo scenario, i Ccnl "altri" incidono per il 6,48% nella prima annualità e per il 6,82% nella seconda; la quota dei Ccnl "confederali" è pari, rispettivamente, al 93,52% e al 93,18%. L'eliminazione della componente agricola – decisamente più esile, come si anticipava, rispetto a quella riscontrata nel dato pugliese – modifica dunque il risultato in misura contenuta.

Ferma l'esclusione del Ccnl A011, la reintroduzione della voce "CD" porta la base complessiva a 1.080.613 attivazioni nel 2024 e a 1.100.080 nel 2025. Se la categoria residuale fosse interamente imputata ai Ccnl "confederali", l'incidenza dei contratti "altri" si fermerebbe al 5,97% e al 6,25%. Nell'ipotesi opposta, che assegna tutti i flussi "CD" ai Ccnl "altri", questi ultimi salirebbero a 148.604 unità nel 2024 e a 161.023 nel 2025, pari al 13,75% e al 14,64%. Nei due scenari estremi, il peso dei Ccnl "altri" oscillerebbe, pertanto, tra il 5,97% e il 13,75% nel 2024 e tra il 6,25% e il 14,64% nel 2025.

Per adeguare il criterio inferenziale alla diversa composizione del prospetto campano, occorre considerare quanto segue: dalla platea dei contratti già computati, per la Puglia, fra quelli assenti dall'anagrafica Anpal devono anzitutto essere espunti sei Ccnl "altri", tutti di minore applicazione, che, sebbene non compaiano nel *file* della Puglia, risultano invece presenti in quello della Campania (precisamente: I8A2, E00C, F01B, V25A, T196, B041). Alla platea così rideterminata si aggiungono, per converso, sette Ccnl "altri" presenti in Puglia ma non rilevati nel documento campano, anch'essi collocati dal Cnel fra i contratti di minore applicazione (B01B, E07D, E080, H04B, H05R, H05X, V717), e tre Ccnl "confederali" ricompresi nella sezione "Contratti aziendali di livello nazionale" (G093, G0B3, G411). Poiché questi ultimi non sono classificati in ragione del tasso di applicazione, il loro peso è determinato applicando la medesima proporzione utilizzata per l'analisi relativa alla Puglia. Si ottengono convenzionalmente 2,08 Ccnl di maggiore applicazione e 0,92 di minore applicazione. L'utilizzo dei coefficienti

di ponderazione, rispettivamente pari a 10 e a 1, attribuisce loro un valore complessivo di 21,69 punti (20,77 riferibili alla componente di maggiore applicazione e 0,92 a quella di minore applicazione).

Il valore convenzionale dei Ccnl "confederali" passa così da 532 a 553,69, mentre quello dei Ccnl "altri", muovendo dal valore pugliese di 794, si riduce dapprima a 788 per effetto dell'esclusione dei sei contratti presenti in Campania e risale quindi a 795 a seguito dell'inclusione dei sette contratti assenti dalla relativa anagrafica. Su un valore complessivo pari a 1.348,69, la voce "CD" deve essere imputata dunque per il 41,05% ai Ccnl "confederali" e per il 58,95% ai Ccnl "altri".

Applicando tali percentuali, ai Ccnl "altri" sono attribuite 49.560,10 attivazioni nel 2024 e 54.403,11 nel 2025; la quota imputata ai Ccnl "confederali" è, rispettivamente, pari a 34.516,90 e 37.889,89 unità. Escludendo il Ccnl A011, l'incidenza dei Ccnl "altri" si attesta così al 10,57% nel 2024 e all'11,19% nel 2025, a fronte dell'89,44% e dell'88,81% dei Ccnl "confederali". Reintroducendo il Ccnl A011, le percentuali divengono, rispettivamente, 9,97% e 10,55% per i Ccnl "altri", 90,03% e 89,45% per i restanti contratti.

Il dato campano conferma la chiara prevalenza dei Ccnl "confederali", ma segnala una crescita dei contratti "altri". Al netto della voce "CD" e degli operai agricoli, la loro incidenza aumenta di 0,35 punti percentuali tra il 2024 e il 2025; nello scenario inferenziale aggiornato, l'incremento è di 0,64 punti senza il Ccnl A011 e di 0,58 punti includendolo. Anche i dati pugliesi mostrano, come si è visto sopra, una dinamica crescente: rispettivamente, di 0,54 punti nello scenario privo di "CD" e del Ccnl A011, di 0,52 punti nello scenario inferenziale senza la componente agricola e di 0,46 punti includendola. L'aumento stimato è dunque più marcato in Campania nello scenario ponderato.

Riepilogo dei risultati dell'analisi

Criteri comuni: dalle basi sono escluse le comunicazioni relative alla pubblica amministrazione, la voce "ND", le ipotesi non decifrabili e gli Aec. Le celle riportano il numero di attivazioni e, nella riga sottostante, la relativa incidenza percentuale sulla base dello scenario.

A. Regione Puglia

Ipotesi	*2024*		*2025*	
	Ccnl "confederali" (n.; %)	*Ccnl "altri" (n.; %)*	*Ccnl "confederali" (n.; %)*	*Ccnl "altri" (n.; %)*
1. CD esclusa; A011 incluso	1.195.602 *95,24%*	59.744 *4,76%*	1.197.159 *94,85%*	64.973 *5,15%*
2. CD esclusa; A011 escluso	728.389 *92,42%*	59.744 *7,58%*	735.507 *91,88%*	64.973 *8,12%*
3.i CD interamente imputata ai Ccnl confederali; A011 escluso	887.037 *93,69%*	59.744 *6,31%*	898.305 *93,26%*	64.973 *6,74%*
3.ii. CD interamente imputata ai Ccnl "altri"; A011 escluso	728.389 *76,93%*	218.392 *23,07%*	735.507 *76,35%*	227.771 *23,65%*
3.iii-a CD ripartita proporzionalmente tra Ccnl confederali e Ccnl "altri"; A011 escluso	792.039,63 *83,66%*	154.741,37 *16,34%*	800.822,64 *83,14%*	162.455,36 *16,86%*
3.iii-b CD ripartita proporzionalmente tra Ccnl confederali e Ccnl "altri"; A011 incluso	1.259.252,63 *89,06%*	154.741,37 *10,94%*	1.262.474,64 *88,60%*	162.455,36 *11,40%*

Nello scenario proporzionale, la voce "CD" è imputata per il 40,12% ai Ccnl "confederali" e per il 59,88% ai Ccnl "altri".

B. Regione Campania

Ipotesi	*2024*		*2025*	
	Ccnl "confederali" (n.; %)	*Ccnl "altri" (n.; %)*	*Ccnl "confederali" (n.; %)*	*Ccnl "altri" (n.; %)*
1. CD esclusa; A011 incluso	995.887 *93,91%*	64.527 *6,09%*	1.006.217 *93,61%*	68.730 *6,39%*
2. CD esclusa; A011 escluso	932.009 *93,52%*	64.527 *6,48%*	939.057 *93,18%*	68.730 *6,82%*
3.i CD interamente imputata ai Ccnl confederali; A011 escluso	1.016.086 *94,03%*	64.527 *5,97%*	1.031.350 *93,75%*	68.730 *6,25%*
3.ii CD interamente imputata ai Ccnl "altri"; A011 escluso	932.009 *86,25%*	148.604 *13,75%*	939.057 *85,36%*	161.023 *14,64%*
3.iii-a CD ripartita proporzionalmente tra Ccnl confederali e Ccnl altri; A011 escluso	966.525,90 *89,44%*	114.087,10 *10,56%*	976.946,89 *88,81%*	123.133,11 *11,19%*
3.iii-b CD ripartita proporzionalmente tra Ccnl confederali e Ccnl altri; A011 incluso	1.030.403,90 *90,03%*	114.087,10 *9,97%*	1.044.106,89 *89,45%*	123.133,11 *10,55%*

Nello scenario proporzionale, la voce "CD" è imputata per il 41,05% ai Ccnl "confederali" e per il 58,95% ai Ccnl "altri".

Curatori

Vincenzo Bavaro, professore ordinario nell'Università di Bari «Aldo Moro»
Giovanni Orlandini, professore ordinario nell'Università di Siena

Autori

Andrea Allamprese, professore associato nell'Università di Modena e Reggio Emilia
Maria Barberio, ricercatrice nell'Università di Modena e Reggio Emilia
Antonio Baylos Grau, professore emerito nell'Universidad de Castilla-La Mancha
Giovanni Calvellini, professore associato nell'Università di Siena
Raphaël Dalmasso, professore associato nell'Université de Lorraine
Florence Debord, professoressa ordinaria nell'Université Lumière Lyon 2
Filip Dorssemont, professore ordinario nell'Université Catholique de Louvain
Antonio García-Muñoz, ricercatore nell'Université du Luxembourg
Lorenzo Giasanti, professore associato nell'Università di Milano «Bicocca»
Marco Guerini, dottore di ricerca nell'Università di Brescia
Ornella La Tegola, professoressa associata nell'Università di Bari «Aldo Moro»
Stella Laforgia, professoressa associata nell'Università di Bari «Aldo Moro»
Andrea Lassandari, professore ordinario nell'Università di Bologna
Gabriella Leone, professoressa associata nell'Università di Bari «Aldo Moro»
Antonio Lo Faro, professore ordinario nell'Università di Catania
Antonio Loffredo, professore associato nell'Università di Siena
Donato Marino, ricercatore nell'Università di Bari «Aldo Moro»
Nunzio Nardulli, dottore di ricerca nell'Università di Bari «Aldo Moro»
Federica Palmirotta, dottoressa di ricerca nell'Università di Modena e Reggio Emilia – Fondazione Marco Biagi
Maura Ranieri, professoressa ordinaria nell'Università degli Studi di Catanzaro «Magna Graecia»
Giuseppe Antonio Recchia, professore associato nell'Università di Bari «Aldo Moro»
Giancarlo Ricci, professore ordinario nell'Università di Catania
Ivana Santoro, dottoressa di ricerca nell'Università di Bari «Aldo Moro»
Paola Saracini, professoressa associata nell'Università del Sannio
Antonio Alessandro Scelsi, contrattista di ricerca nell'Università «Mediterranea» di Reggio Calabria
Alberto Tampieri, professore ordinario nell'Università di Modena e Reggio Emilia
Francisco José Trillo Párraga, professore ordinario nell'Universidad de Castilla-La Mancha
Marco Tufo, assegnista di ricerca nell'Università di Urbino «Carlo Bo»

Il volume raccoglie gli esiti di una ricerca condotta da un gruppo di studiosi di Diritto del lavoro di diverse università italiane. Ciascun saggio qui ospitato tratta un distinto profilo della questione salariale nel diritto italiano, la cui persistente centralità trova oggi riconoscimento nelle significative evoluzioni del quadro legislativo e nelle relazioni industriali. Attraverso un approccio che coniuga rigore dell'analisi giuridica e attenzione alle dinamiche della contrattazione collettiva e del mercato del lavoro, i contributi analizzano i problemi che investono oggi i sistemi di determinazione collettiva del salario. Ne emerge una riflessione plurale sull'incidenza dei fenomeni di concorrenza regolativa al ribasso, sull'adeguatezza delle risposte approntate dal legislatore e sulle persistenti aree di anomia offrendo coordinate interpretative per il dibattito scientifico e istituzionale.

Vincenzo Bavaro è professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Bari «Aldo Moro».

Giovanni Orlandini è professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Siena.

ISBN: 978-88-230-2655-1
9 788823 026551

€ 40,00