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

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

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 *D&L 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.».

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