

LA LEGGE DELEGA N. 144 DEL 2025: IL NUOVO CRITERIO DI INDIVIDUAZIONE DELLA GIUSTA RETRIBUZIONE TRA DUBBI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE E PRIME PROSPETTIVE INTERPRETATIVE

Delegated Law No. 144 of 2025: the new criterion for determining fair remuneration between doubts of constitutional legitimacy and initial interpretative perspectives

Stefano Cairolì

Associato di diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Perugia

Abstract (italiano): Il saggio analizza criticamente la legge delega n. 144 del 2025, che introduce un nuovo criterio per la determinazione della “giusta retribuzione”, rinviando alla contrattazione collettiva maggiormente applicata per l’individuazione del contratto collettivo-parametro legale di riferimento. Sono evidenziati i vantaggi e le problematiche giuridiche suscitate dalla legge, soprattutto nella possibile legittimazione di fenomeni di dumping salariale derivanti dal criterio selettivo adottato. È sottolineata l’inefficacia del rinvio nei casi in cui il contratto collettivo maggioritario risulti inadeguato rispetto ai principi dell’art. 36 Cost., ponendo una presunzione solo relativa di conformità del contratto alla norma costituzionale. Particolare attenzione è dedicata alle conseguenze del rinvio sugli inquadramenti professionali, alla mancanza di una chiara definizione del trattamento minimo complessivo, nonché all’effetto di sostituzione automatica delle clausole retributive individuali inferiori, con implicita e parziale abrogazione dell’art. 2099, comma 2, c.c. Infine, viene approfondito un possibile e più utile ruolo della legge ordinaria in materia retributiva, per l’individuazione del (compenso) “minimo biologico”.

Parole chiave: Retribuzione - Contrattazione collettiva - Art. 36 Cost. - Art. 2099 c.c. - Etero integrazione normativa

Abstract (inglese): The essay critically examines Delegated Law No. 144 of 2025, which introduces a new criterion for determining “fair remuneration,” by referring to the most widely applied collective bargaining agreement as the legal benchmark for identifying the relevant reference contract. The analysis highlights both the advantages and the legal issues arising from the statute, particularly the potential legitimization of wage-dumping phenomena resulting from the selective criterion adopted. The study emphasizes the ineffectiveness of such reference where the majority collective agreement proves inadequate in light of the principles enshrined in Article 36 of the Constitution, thus establishing only a rebuttable presumption of the contract’s compliance with the constitutional norm. Particular attention is devoted to the consequences of such reference on professional classifications, to the lack of a clear definition of the overall minimum treatment, and to the automatic substitution effect concerning individual wage clauses providing for lower remuneration - an effect that entails an implicit and partial repeal of Article 2099, paragraph 2, of the Civil Code. Finally, the essay explores a possible more useful role of ordinary legislation in the field of remuneration, aimed at identifying the “biological minimum” (wage).

Key-words: Remuneration - Collective Bargaining - Article 36 of the Constitution - Article 2099 of the Civil Code - Normative Hetero-Integration

SOMMARIO: 1. Tecnica e *ratio* della legge delega. - 2. I vantaggi del rinvio “legale” e il rischio di legittimazione del *dumping* in forza del criterio selettivo adottato. - 3. L’inefficacia del rinvio in ipotesi di inadeguatezza del contratto collettivo maggiormente applicato: una presunzione di conformità all’art. 36 Cost. soltanto relativa. - 3.1. I riflessi problematici sugli inquadramenti e l’imprescindibile funzione giurisprudenziale di riconduzione del trattamento al corretto livello. - 4. La mancanza di definizione del trattamento minimo complessivo. - 5. L’effetto di sostituzione automatica della clausola retributiva individuale inferiore al trattamento previsto nel Ccnl maggioritario.. - 5.1. (Segue) ..e di abrogazione parziale dell’art. 2099, comma 2, c.c. - 6. Il ruolo della legge ordinaria in materia retributiva e l’impossibilità di attuare la norma costituzionale mediante un compenso minimo orario o mensile. - 7. (Segue) La possibilità (inesplorata) di individuare per legge il c.d. minimo biologico. - 8. Salario minimo costituzionale e compenso minimo biologico: una relazione non biunivoca con funzioni ben distinte. - 9. Vantaggi di un compenso minimo legale che non si esaurisca né si esprima in obiettivi di attuazione dell’art. 36 Cost.

1. Tecnica e *ratio* della legge delega.

All’esito di un pluriennale dibattito sulla giusta retribuzione¹, nonché in virtù dell’emanazione di una direttiva euro-unitaria², la legge delega n. 144 del 2025 interviene con una norma generale³ (art. 1), ancorché per il solo settore privato (art. 4), «al fine di garantire l’attuazione del diritto dei lavoratori ad una retribuzione proporzionata e sufficiente, ai sensi dell’articolo 36 della Costituzione». L’obiettivo della norma è perseguito «rafforzando la contrattazione collettiva e stabilendo criteri che riconoscano l’applicazione dei trattamenti

¹ Rispetto cui, entro la sterminata produzione, si possono menzionare solo i meno risalenti volumi di P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?*, Angeli, Milano, 2018; M. MARTONE (a cura di), *A che prezzo. L’emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, Luiss, Roma, 2019; P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, Torino, 2023; U. CARABELLI (a cura di), *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, in *Quad. Riv. giur. lav.*, 10, 2024; B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro povero «sans phrase». Oltre la fattispecie*, Il Mulino, Bologna, 2024; M. BROLLO-C. ZOLI-P. LAMBERTUCCI-M. BIASI (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, ADAPT, Bergamo, 2024; S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione. Legge, contratto collettivo, ruolo del giudice*, Giappichelli, Torino, 2024; M. TUFO, *Tecniche di rinvio e giusta retribuzione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2024; V. PAPA, *Lavoro povero e questione salariale. L’ineffettività del diritto alla sufficienza retributiva*, Giappichelli, Torino, 2024.

² Su cui *ex multis*, già con riferimento alla proposta, v. G. PROIA, *La proposta di direttiva sull’adeguatezza dei salari minimi*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, 1, p. 26 ss.; T. TREU, *Proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nell’UE*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, 1, p. 1 ss.; M. BARBIERI, *La proposta di direttiva sul salario minimo legale: opportunità e limiti*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, 2, p. 387 ss.; V. BAVARO-S. BORELLI-G. ORLANDINI, *La proposta di direttiva Ue sul salario minimo adeguato*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, 1, p. 111 ss.

³ Già in passato sono stati adottati provvedimenti legislativi di individuazione della retribuzione minima mediante la selezione della fonte di disciplina collettiva, ma solo in via settoriale, come nel caso del settore cooperativo (art. 3, comma 1, l. n. 142/2001), del terzo settore (art. 16, comma 1, d.lgs. n. 117/2017) del settore aereo (art. 203, comma 1, d.l. n. 34/2020, conv. in l. n. 77/2020) o di quello degli appalti e subappalti (art. 29, comma 2, d.l. n. 19/2024, conv. mod. l. n. 56/2024).

economici complessivi minimi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati».

Gli obiettivi che dovranno guidare l'esecutivo nella stesura del decreto sono quelli di: a) assicurare ai lavoratori trattamenti retributivi giusti ed equi; b) contrastare il lavoro sottopagato, anche in relazione a specifici modelli organizzativi del lavoro e a specifiche categorie di lavoratori; c) stimolare il rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro nel rispetto dei tempi stabiliti dalle parti sociali, nell'interesse dei lavoratori; d) contrastare i fenomeni di concorrenza sleale attuati mediante la proliferazione di sistemi contrattuali finalizzati alla riduzione del costo del lavoro e delle tutele dei lavoratori (cosiddetto «*dumping contrattuale*⁴ »).

La tecnica tracciata dalla legge delega consiste nel porre un criterio legale prioritario per l'individuazione del salario minimo costituzionale su base collettiva. Si tratta di un'impostazione, tra le due tracciate dalla direttiva⁵, di tipo più conservativo e corrispondente alla tradizione giuslavoristica e gius-sindacale italiana, che ha da sempre attribuito alla contrattazione collettiva di settore prerogative di individuazione del salario minimo costituzionale, almeno in prima istanza e ferma la possibilità di un controllo giudiziale⁶.

Questo criterio prevede che in ciascuna *categoria di lavoratori*, i contratti collettivi nazionali di lavoro di riferimento per il salario minimo costituzionale siano (o meglio diventino) quelli «maggiormente applicati in riferimento al numero delle imprese e dei dipendenti» (art. 1, lett. a). Il riferimento alla *categoria dei lavoratori* sembra dover essere inteso nel senso di categoria di appartenenza professionale, di regola sulla base dell'attività esercitata dall'imprenditore (per il c.d. ramo d'industria).

Se ne ottiene conferma laddove la norma estende l'applicazione anche a gruppi di lavoratori non coperti da contrattazione collettiva, mediante il riferimento (già testato da consolidata giurisprudenza⁷) all'applicazione del contratto della categoria più affine (lett. c).

La tecnica suscita alcune considerazioni: la prima risiede nella possibilità che i livelli retributivi di categoria non siano regolati a livello nazionale⁸. In questo caso l'unico rimedio interpretativo sembrerebbe quello di ritenere che la funzione regolamentare delegata dalla legge al Ccnl più applicato possa estendersi *per relationem* ai livelli inferiori ivi previsti.

⁴ Sul tema *ex multis* G. PERA, *Note sui contratti collettivi «pirata»*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1997, 1, p. 384 ss.; A. LASSANDARI, *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, in *Lav. dir.*, 1997, 2, p. 261 ss.; E. MENEGATTI, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 77; O. RAZZOLINI, *Salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: brevi riflessioni a margine della proposta di direttiva europea*, in *Lav. dir. eur.*, 2020, 2, p. 2 ss.; S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *Lav. dir.*, 2020, 2, p. 185 ss.; C. ALESSI, A. BELLAVISTA (a cura di), *Contrattazione collettiva, contenuti, problemi*, in *Riv. giur. lav.*, 2022, 2, 151 ss.

⁵ Sulla cui distinzione v. da ultimo v. P. PASCUCI, *La retribuzione*, in G. Santoro-Passarelli (fondato da), D. Mezzacapo-A. Preteroti-L. Valente (diretto da), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Utet, Torino, 2025, p. 973.

⁶ P. PASCUCI, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, in *Atti del XIX Congresso Nazionale di Diritto del lavoro. Palermo, 17-19 maggio 2018*, Giuffrè, Milano, 2018, dattiloscritto, p. 52.

⁷ Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711, punti da 51 a 53; Cass. 31 maggio 2022, n. 17698; Cass. 6 dicembre 2021, n. 38666; Cass. 10 giugno 2021, n. 16376; Cass. 23 dicembre 2016, n. 26953; Cass. 28 marzo 2010, n. 7528; Cass. 12 maggio 1986, n. 3155.

⁸ Come, ad esempio, nel Ccnl 2022-2025 per operai agricoli e florovivaisti del 23.05.2022, art. 2.

La seconda è quella di una possibile, delicata sovrapposizione tra contrattazione per ramo d'industria e di mestiere, che può creare un concorso tra criteri di appartenenza a categorie professionali, e quindi dubbi sull'individuazione del contratto di maggiore applicazione.

La terza è che si prospetta una possibile rivitalizzazione giuridica dell'art. 2070 c.c.⁹, di recente invocata per porre fine a equivoci ormai insostenibili¹⁰. Infatti, tale disposizione corporativa, già largamente salvaguardata dalla giurisprudenza¹¹, in difetto di una disciplina specifica, diverrebbe l'unico riferimento normativo sulla categoria professionale. Se ne potrebbe desumere l'applicabilità ai contratti collettivi di diritto comune, in modo simile a come se ne è storicamente osservato il recupero dell'inderogabilità *ex art.* 2077 c.c. dopo la novella dell'art. 2113, comma 1, c.c. nel 1973.

Un meccanismo selettivo parzialmente diverso opera nelle catene di appalti, individuandosi la categoria sulla base dell'oggetto del (solo) appalto¹² (lett. b), ciò che prelude a questioni applicative di non scarso rilievo. Infatti, la soluzione normativa sembra presupporre (e fronteggiare) il rischio di subappalti che si risolvano elusivamente in un mero risparmio sul costo del lavoro, ma è pur vero che, nelle catene di appalti, il settore oggetto dell'appalto generale può differire anche notevolmente da quello oggetto delle lavorazioni affidate in sub-appalto¹³.

A tali innovazioni si affiancano alcune previsioni di carattere corollario che potrebbero assumere rilievo decisivo per l'applicazione della norma, quali l'introduzione:

dell'obbligo di indicazione del codice Uniemens del Ccnl applicato nelle trasmissioni all'Inps, anche al fine del riconoscimento di agevolazioni economiche e contributive connesse ai rapporti di lavoro (lett. e): dell'utilità commisurativa di tale criterio appare almeno attualmente lecito dubitare, potendo il datore di lavoro dichiarare a fini contributivi un Ccnl, e applicarne sul piano contrattuale un altro¹⁴;

di strumenti a sostegno del rinnovo dei contratti nazionali entro i termini previsti dalle parti sociali o di quelli già scaduti, «anche attraverso l'eventuale riconoscimento ai lavoratori di incentivi volti a bilanciare e, ove possibile, a compensare la riduzione del potere di acquisto degli stessi» (lett. f): in sostanza, si profila una sorta di indennità di vacanza contrattuale su base legale, preordinata a scongiurare il rischio di un'inerzia o stasi nei rinnovi contrattuali, posta l'assenza di un principio legale di ultrattività¹⁵;

di un inedito intervento diretto amministrativo, nella specie del Ministero del lavoro, per «l'adozione delle misure necessarie concernenti esclusivamente i trattamenti economici minimi complessivi» a fronte della scadenza e mancato rinnovo del Ccnl entro i termini

⁹ R. ROMEI, *I nodi irrisolti dell'art. 36 della Costituzione*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, 2025, 181-182, p. 162.

¹⁰ S. BELLOMO, *Giusta retribuzione e contratto collettivo tra costituzione e diritto europeo*, in *Amb. dir.*, 2024, 1, p. 12, ricordando G.F. MANCINI, *Libertà sindacale e contratto collettivo erga omnes*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1963, p. 577. Cfr. anche i rilievi di M. TUFO, *Tecniche di rinvio*, cit., p. 105 e più di recenti i rilievi alla legge 144/2025 mossi dall'associazione Confprofessioni circa l'inesistenza di perimetri contrattuali chiari nella Seduta della X Commissione permanente, n. 268 del 29 gennaio 2025.

¹¹ Cfr. da ultimo Cass. 20 agosto 2025, n. 23607, sia pure ad altri fini di carattere pubblicistico e previdenziale.

¹² Diversamente dal criterio posto dall'art. 29, comma 2, d.l. n. 19/2024, conv. mod. l. n. 56/2024, che seleziona il Ccnl «[...] nel settore e per la zona strettamente connessi con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto».

¹³ Sul punto già R. ROMEI, *ult. loc. cit.* Critiche espresse anche dalla Cgil, da Confartigianato e CNA nella Seduta n. 268 del 29 gennaio 2025, cit., anche per il raccordo con la disciplina già esistente.

¹⁴ Come rileva Confcommercio nella Seduta n. 268 del 29 gennaio 2025.

¹⁵ Su cui v. da ultimo F. FERRARO, *L'ultrattività del contratto collettivo*, Giappichelli, Torino, 2025.

previsti dalle parti sociali o comunque entro “congrui termini”, o di settori non coperti da contrattazione collettiva (lett. g);

di modifiche di perfezionamento della disciplina dei controlli e di sviluppo di procedure di informazione pubbliche e trasparenti concernenti la retribuzione dei lavoratori e la contrattazione collettiva (art. 2).

Se ognuna di tali misure è suscettibile di approfondite riflessioni, l’obiettivo del presente saggio è quello di soffermarsi sulla complessiva *ratio* alla quale esse si conformano, ossia quella di saldare la tutela legislativa della retribuzione minima costituzionalmente garantita a quella collettiva di categoria¹⁶, e in specie a quella più applicata nella categoria.

Si tratta di un criterio inedito, sia per il suo carattere generale, sia per il criterio selettivo adottato, che si espone ad alcune riflessioni critiche rispetto al fenomeno del *dumping* contrattuale, sul ruolo del giudice e sull’indeterminatezza del (non meglio definito) trattamento minimo complessivo.

2. I vantaggi del rinvio “legale” e il rischio di legittimazione del *dumping* in forza del criterio selettivo adottato.

Un primo, ontologico vantaggio offerto dalla legge dello Stato, per la sua portata generale e astratta¹⁷, è quello di superare i possibili difetti del rimedio giudiziale (carattere eventuale e rimesso all’azione del lavoratore, effetto singolare della sentenza “costitutiva”, rischi di soggettivismo applicativo¹⁸), quantomeno sotto un profilo: quello di individuare una soglia minima al di sotto della quale il giudice non può considerare giusta la retribuzione.

Il secondo vantaggio della tecnica del rinvio risiede nell’individuazione legale del contratto collettivo-parametro che funge da soglia minima, che dovrebbe corrispondere all’obiettivo di individuare con certezza la fonte di disciplina, senza i rischi di delegittimazione connessi al riconoscimento legale diretto del compenso minimo e, al contempo, svolgere una funzione disincentivante verso pratiche di *dumping*.

Un terzo vantaggio consiste nel riflesso applicativo di determinare, mediante la presunzione relativa di conformità all’art. 36 Cost. del trattamento minimo del Ccnl maggioritario, la sostituzione automatica della clausola retributiva individuale ad esso inferiore (*infra*, parr. 5 e 5.1).

Si potrebbe anche aggiungere che, almeno a prima vista, il criterio della maggiore applicazione, essendo matematico, può risultare meno complesso da appurare.

Tuttavia, anche supponendo la conformità all’art. 39, parte seconda, Cost. di un simile meccanismo di selezione a fini retributivi, riflessione che esula dalla presente trattazione, incentrata sull’art. 36 Cost., permane il rischio che esso possa legittimare pratiche di *dumping*, più che contrastarle.

La ricognizione basata sul mero dato applicativo, infatti, può incentivare la tendenza a preferire contratti stipulati da sigle sindacali e imprenditoriali meno rappresentative ma

¹⁶ Pur senza escludere un’interessante e per certi versi inedita funzione “adattativa” della contrattazione aziendale (art. 1, lett. d), che sembra evocare possibilità di rialzo e non di ribasso, sulla base del riferimento all’incremento del costo della vita su base territoriale.

¹⁷ Per dubbi di legittimità costituzionale sulla portata applicativa e sull’efficacia soggettiva che la legge in questione potrebbe avere v. L. ZOPPOLI, *La retribuzione degli italiani tra Scilla (sistema giuslavoristico sempre più sbilanciato) e Cariddi (sistema di sicurezza sociale sempre più affamato). Riflessioni intorno a salari adeguati e minimale contributivo*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2025, 1, p. 40.

¹⁸ Da ultimo R. ROMEI, *I nodi irrisolti*, cit., 157.

(forse proprio per questo) meno propense a rivendicazioni serrate sul piano retributivo, determinando meccanismi neo-pauperistici¹⁹.

Il non meglio precisato ambito della categoria, inoltre, si presta al rischio della creazione di ambiti maggiormente “affini” alla categoria delle imprese e dei lavoratori, ed ivi maggiormente applicati, che integrerebbe una nuova forma di contrattazione pirata²⁰.

Anche prescindendo da possibili elusioni, il mero dato applicativo potrebbe portare al risultato paradossale di selezionare un contratto per poche unità in più di lavoratori rispetto ad un altro, magari ben più favorevole sul piano retributivo.

Non solo: il riferimento, sia pure in termini strettamente circoscritti alla sola dimensione della retribuzione minima (costituzionale) rischia di incidere sulla nozione stessa di rappresentatività²¹.

Ciò perché la tecnica, se non l’obiettivo, del legislatore sembra quella di consentire di assumere a parametro anche la contrattazione di sindacati comparativamente non rappresentativi, e in questo ricorda da vicino la versione originaria dell’art. 29, comma 2, d.l. n. 19/2024, nel testo antecedente alla conversione con modifiche per opera della legge n. 56/2024²².

In questo modo, si intravede il rischio che il criterio della maggiore applicazione nella categoria venga ad assorbire i requisiti elaborati per l’individuazione del sindacato rappresentativo o comparativamente più rappresentativo, o a prevalere largamente tra essi, e ciò in ragione della sua inerenza alla funzione normativa retributiva, che è la funzione storica e fondamentale del contratto collettivo di categoria.

Certamente, questi rischi potrebbero essere ridotti almeno in parte se i contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati fossero individuati attraverso misurazioni estese nel tempo, all’interno della categoria. Se ad esempio, il criterio di identificazione fosse basato su una media delle rilevazioni degli ultimi tre anni (partendo dall’anno precedente, così da evitare fluttuazioni dell’ultimo momento), il dato sarebbe meno esposto a misurazioni contingenti, potendo così esprimere, sia pure in modo criticabile e parziale, un’indicazione più realistica delle capacità di aggregazione dell’associazione. Si tratta comunque di misurazioni che, già in via prognostica, presentano rischi di scarsa aderenza al dato reale e di aggiornamento, posto che le applicazioni dei Ccnl sono anche influenzate dai rinnovi e questi non corrispondono a tempistiche coincidenti.

Senonché, fermo il grave silenzio della legge delega sull’estensione temporale della misurazione e in attesa del recepimento da parte del Governo in carica, si deve anche riconoscere che simili temperamenti non potrebbero o potrebbero comunque operare con molta difficoltà nella fase di iniziale applicazione della norma, posto che mancherebbero i dati di rilevazione.

Pertanto, dinanzi all’opzione di un rinvio ai risultati della contrattazione collettiva e nell’attesa del decreto attuativo della delega, si prospetta meno problematico affiancare al

¹⁹ In questo senso anche i rilievi di Cgil, Uil, Confesercenti, Confartigianato, CNA, Confprofessioni, Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro nella Seduta n. 268 del 29 gennaio 2025.

²⁰ Icasticamente R. ROMEI, *ult. op. cit.*, p. 162.

²¹ Sulla nozione si v. l’opera di F. DI NOIA, *Rappresentatività e contratto collettivo. Libertà, pluralismo ed esigenze regolative*, Giappichelli, Torino, 2022.

²² Su cui si v. già la dura critica di R. ROMEI, *I nodi irrisolti*, cit., p. 161 ss.

criterio della maggiore applicazione altri strumenti di selezione, in parte già previsti e collaudati nell'ordinamento, che potrebbero temperarne il funzionamento.

Infatti, ben diversa valenza selettiva avrebbe la legge delega, se il Ccnl più applicato fosse anche quello stipulato da organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, in raccordo all'art. 51 d. lgs. n. 81/2015²³, ancor meglio se con formule permeabili rispetto agli assetti delineati dalle parti sociali.

Oppure, in una prospettiva di ben più marcato temperamento, si potrebbe fare riferimento alla retribuzione media ricavabile dai contratti collettivi di categoria o di settore²⁴, con il vantaggio di una maggiore inclusività rispetto alla contingente contrattazione di categoria.

3. L'inefficacia del rinvio in ipotesi di inadeguatezza del contratto collettivo maggiormente applicato: una presunzione di conformità all'art. 36 Cost. soltanto relativa.

Al di là dell'adeguatezza del criterio selettivo adottato (§ 2), l'impostazione della legge delega presenta un ulteriore e consistente limite. Si è infatti premesso che il criterio del rinvio potrebbe svolgere la sua funzione ordinante se e finché il contratto collettivo selezionato persegua fisiologicamente la propria funzione normativa in materia retributiva, dando materiale attuazione al comma 1 dell'art. 36 Cost.

Non mancano però casi nei quali la stessa contrattazione delle organizzazioni sindacali storicamente o comparativamente più rappresentative sia stata ritenuta inadeguata, come da tempo si è trovata a constatare la dottrina²⁵. Ciò trova conferma anche nelle note sentenze di ottobre 2023²⁶, nelle quali si osserva complessivamente un sostanziale *revirement* della giurisprudenza rispetto al tema del controllo di adeguatezza della retribuzione, che ne prefigura un maggiore e crescente protagonismo²⁷.

Quid iuris, dunque, qualora il contratto collettivo non svolga la sua funzione fisiologica?

L'interrogativo consente di sottolineare come nel testo della legge delega la funzione giudiziale e il margine di intervento del giudice del lavoro non siano mai nominati. Infatti, la norma di legge non prevede il caso in cui il contratto collettivo maggiormente applicato non corrisponda alla funzione attuativa della norma costituzionale, né indica con certezza *quando* il magistrato del lavoro potrebbe essere chiamato a intervenire a correzione del trattamento minimo collettivo, né *come*. Al riguardo, le summenzionate sentenze della Suprema Corte offrivano consolidati e ragionevoli criteri per impostare una delimitazione, ma non sembrano essere state considerate.

²³ A. BELLAVISTA, *Perché introdurre un salario minimo legale. Alcune osservazioni sulla proposta di legge n. 1275*, in *Lav. dir. eur.*, 2023, 3, p. 5; M. TIRABOSCHI, *Le retribuzioni degli italiani: cosa davvero sappiamo?*, in *Boll. ADAPT*, 2023, 22; già G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bononia University Press, Bologna, 2020, p. 157.

²⁴ Come propone L. ZOPPOLI, *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia: i nodi insoluti da sciogliere senza ennesime approssimazioni*, in U. CARABELLI (a cura di), *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, cit., p. 49, sulla scia di Corte cost. 20 luglio 1992, n. 342.

²⁵ T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, 3, p. 767 ss.; L. CORAZZA, *Crisi della contrattazione e retribuzione sufficiente*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, 4, p. 1087 ss.; S. BELLOMO, *Giusta retribuzione e contratto collettivo tra costituzione e diritto europeo*, cit., pp. 4-5.

²⁶ Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711, d'ora in poi presa a modello esemplificativo del coevo gruppo di sentenze: qui v. spec. i punti 20-23 e 31; Cass. 2 ottobre 2023, n. 27713; Cass. 2 ottobre 2023, n. 27769, nonché Cass. 10 ottobre 2023, n. 28320; Cass. 10 ottobre 2023, n. 28321; Cass. 10 ottobre 2023, n. 28323.

²⁷ Sul punto v. L. ZOPPOLI, *La retribuzione degli italiani*, cit., p. 35 ss., spec. p. 41.

Si tratta di lacune vistose e rilevanti, specialmente laddove l'art. 1 lett. a) afferma che la retribuzione prevista dal contratto collettivo maggiormente applicato, comunque intesa, «costituisce, ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione, la condizione economica minima da riconoscere ai lavoratori appartenenti alla medesima categoria». Una dizione che può apparire almeno a prima lettura diversa da quelle che individuano la giusta retribuzione in termini, comunque, non inferiori ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva²⁸.

Secondo una prima interpretazione, la formulazione letterale della norma potrebbe esprimere l'effetto di cristallizzare il valore minimo dei CCNL maggiormente applicati come limite inderogabile e definitivo, ponendo una presunzione assoluta di conformità all'art. 36 Cost. di tale trattamento²⁹.

Di conseguenza, il salario minimo costituzionale sarebbe *sempre e solo* il trattamento minimo complessivo previsto dal contratto collettivo maggiormente applicato, e in caso di violazioni dell'art. 36 Cost., sarebbe necessario una questione di legittimità costituzionale del provvedimento legislativo per mezzo di ordinanza di rimessione alla Consulta. Il giudice, in altri termini, potrebbe solo verificare se il parametro collettivo applicato dal datore di lavoro corrisponda al Ccnl maggiormente applicato nella categoria.

Un possibile argomento a sostegno di questa lettura potrebbe rinvenirsi nella finalità espressa dall'art. 1 di "rafforzare" la contrattazione collettiva e di stabilire «criteri che riconoscano l'applicazione dei trattamenti economici complessivi minimi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati».

Un secondo argomento potrebbe rinvenirsi nella lettera c) dell'art. 1 della legge delega, nella parte in cui, in mancanza di contratto collettivo applicabile nella categoria, estende i trattamenti economici complessivi minimi della categoria di lavoratori più affine a lavoratori non coperti da contrattazione collettiva.

Se, dunque, tali trattamenti si estendessero in forza della nuova norma anche ai lavoratori non coperti dalla contrattazione collettiva, potrebbe ritenersi incongruente attribuire al giudice il potere di discostarsi da tale previsione.

Sennonché, questa lettura non convince: se il criterio della maggiore applicazione fosse inteso quale condizione necessaria e sufficiente per ritenere i trattamenti collettivi ivi previsti conformi alla norma costituzionale, la norma sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 36 Cost. Infatti, non sarebbero concretamente accertate né la sufficienza, né la proporzionalità della retribuzione, e tali requisiti del contratto di lavoro³⁰, non potrebbero razionalmente desumersi (né esclusivamente, né in parte) dalla maggiore applicazione del contratto collettivo³¹.

²⁸ Come per il settore cooperativo (art. 3, comma 1, l. n. 142/2001), per il terzo settore (art. 16, comma 1, d.lgs. n. 117/2017) e per il settore aereo (art. 203, comma 1, d.l. n. 34/2020, conv. in l. n. 77/2020).

²⁹ Sembra suggerire tale impostazione giuridica R. ROMEI, *op. cit.*, p. 163, sebbene in generale e non con specifico riferimento alla legge delega in commento.

³⁰ Di cui la legge costituzionale, eccezionalmente, predetermina i tratti, con riferimento alla controprestazione: O. MAZZOTTA, *La dignità umana come diritto fondamentale e il sistema delle fonti*, in *Quest. lav.*, 2011, 5, p. 8; conf. G. RICCI, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, in *Lav. dir.*, 2011, 4, p. 636.

³¹ Risultano ancora condivisibili, ancorché riferite alla sentenza Corte Cost. n. 51/2015, le osservazioni di V. LECESE, *È tutto già scritto? Quasi...* (titolo provvisorio), relazione al Convegno "La retribuzione adeguata e il salario minimo legale", Università di Bologna, 3 maggio 2024, dattiloscritto, p. 8: «se è il rinvio 'parametrico'»

Del resto, quando la legge devolve una funzione parametrica alla contrattazione collettiva, come per le prestazioni indispensabili nei servizi pubblici essenziali, per (ipotizzare di) escludere un controllo giurisprudenziale demanda una funzione di validazione alla Commissione di garanzia mediante la valutazione di idoneità *ex art. 2, comma 2, legge n. 146/1990*.

È oltretutto dubbio, a monte, che una norma di legge ordinaria possa porre una presunzione di conformità assoluta all'art. 36 Cost., che finirebbe per sottrarre a verifica giudiziale una norma costituzionale precettiva.

Infatti, il precetto costituzionale non contiene una riserva di legge e reca al proprio interno parametri di riferimento applicabili senza bisogno di attuazione legislativa di rango primario o secondario. Del resto, se fino ad oggi non si è dubitato dell'efficacia vincolante dell'art. 36 in forma diretta per i soggetti privati individuali e collettivi (*unmittelbare Drittwirkung*), almeno in funzione ablativa - per nullità assoluta - dei trattamenti economici non proporzionati e sufficienti, sembra difficile ipotizzare che tale regola cessi di dispiegare anche un'efficacia indiretta (*mittelbare Drittwirkung*)³², ossia che essa non possa neppure operare come criterio interpretativo ordinante di una norma di diritto privato, quale sarebbe nel caso di specie l'art. 1 lett. a) della legge delega.

Pertanto, fin dove possibile, si impone un'interpretazione costituzionalmente conforme della norma. In tal senso, se si inquadra più correttamente la funzione del contratto collettivo applicato in via maggioritaria quale funzione regolamentare delegata dalla legge, ne discende che oggetto dell'eventuale sindacato giudiziale di conformità all'art. 36 Cost. non sarebbe la legge delega (con il suo futuro decreto attuativo), quanto il solo contratto collettivo oggetto di rinvio legale.

La legge delega si limita ad attribuire al contratto collettivo maggiormente applicato la funzione di individuare il trattamento economico complessivo minimo, assumendolo come parametro di attuazione dell'art. 36 Cost. Il Ccnl, però, non può essere "conforme" alla norma costituzionale in virtù della sua diffusione, ma funge semplicemente da strumento per l'individuazione del trattamento. Così configurato, il Ccnl non definisce la giusta retribuzione, ma deve, al contrario, misurarsi rispetto ad essa. Il parametro costituzionale

che fa salva la scelta, esso non può certo impedire la richiesta di un lavoratore di vedersi riconoscere la retribuzione *realmente* sufficiente ai sensi del 36, perché in questo caso, sì, incorreremmo in quella incostituzionalità per contrasto con il 39, che la Corte, con quell'argomento invece esclude. Insomma, se si vuol ragionare di quella disciplina supportando il ragionamento con gli argomenti di Corte cost. bisogna [...] riconoscere che quelle previsioni, in tanto sono costituzionali, poiché possono essere tuttora lette quale supporto a un rinvio parametrico minimo, come tale non vincolante per il giudice se si tratta di dare attuazione al 36».

³² Si fa riferimento alle distinzioni elaborate entro dottrina cardine del processo di "costituzionalizzazione" del diritto privato tedesco del dopoguerra: Cfr. E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Grundrechte als Grundsatznormen - Zur gegenwärtigen Lage der Grundrechtsdogmatik*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1974, 99, p. 1 ss., ora anche in *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1991, p. 159 ss.; C.-W. CANARIS, *Grundrechte und Privatrecht*, in *Archiv für die civilistische Praxis* (AcP), 184, 1984, 201 ss., poi in *Gesammelte Schriften*, vol. I, De Gruyter, Berlin, 2012, p. 727 ss.; R. ALEXY, *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1985; K. HESSE, *Verfassungsrecht und Privatrecht*, Heidelberg, C. F. Müller, 1988; A. BLECKMANN, *Neue Aspekte der Drittwirkung der Grundrechte*, in *Deutsches Verwaltungsblatt* (DVBl), 1988, p. 938 ss.; U. K. PREUSS, *The German "Drittwirkung" Doctrine and Its Socio-Political Background*, in A. Sajó & R. Uitz (Eds.), *The Constitution in Private Relations: Expanding Constitutionalism* 2005, Eleven International Publishing, pp. 23-32.

resta anteriore, superiore e vincolante e, del resto, non potrebbe attribuire ai contratti collettivi alcuna copertura o presunzione di legittimità, poiché essi non sono fonti primarie.

Ne consegue che l'unico modo per ritenere costituzionalmente legittimo il rinvio al Ccnl maggiormente applicato, almeno con riferimento all'art. 36 Cost., sembra quello di ritenere implicito che il giudice del lavoro possa di volta in volta verificare se tale contratto garantisca in via effettiva la giusta retribuzione, trattandosi di una presunzione *relativa* di proporzionalità e sufficienza del trattamento ivi previsto.

In altri termini, nel silenzio della norma e nell'assenza di criteri legislativi per il Governo chiamato a emanare il decreto, si ritiene che la disposizione implicitamente salvaguardi o comunque non vieti la possibilità di impugnazione e correzione giudiziale della clausola retributiva per violazione dell'art. 36 Cost., laddove il Ccnl maggiormente applicato preveda una retribuzione *non* proporzionata e sufficiente.

Del resto, il fatto che l'art. 2099, comma 2, c.c. non sia stato espressamente ed integralmente abrogato (§ 5.1) depone a sostegno della tesi per cui la presunzione di conformità resta relativa.

Non a caso, questa interpretazione è stata già accolta dalla giurisprudenza per il settore delle cooperative³³. Inoltre, anche qualora si riconosca che la presunzione di adeguatezza sia solo relativa, la finalità della legge di rafforzare la contrattazione collettiva potrebbe ritenersi comunque e ampiamente soddisfatta grazie all'applicazione prioritaria del trattamento economico minimo del contratto collettivo maggiormente applicato, e alla sua trasposizione nel contratto mediante meccanismi di etero-integrazione normativa e nullità parziale di eventuali clausole difformi (§ 5).

In conclusione, laddove il contratto collettivo non svolga correttamente la propria funzione delegata dalla legge, sarà pur sempre il magistrato a garantire in ultima istanza l'attuazione del disposto costituzionale, come del resto sempre è stato.

3.1. I riflessi problematici sugli inquadramenti e l'imprescindibile funzione giurisprudenziale di riconduzione del trattamento al corretto livello.

Se anche fosse agevole (solo all'apparenza) individuare il contratto collettivo maggiormente applicato nella categoria e il relativo trattamento economico complessivo minimo da applicare quale «condizione economica minima» entro la stessa, non lo è invece definire il rapporto tra tale trattamento e i sistemi di inquadramento professionale dei lavoratori.

Sul punto, l'art. 1, comma 2, lett. a), della legge delega si limita a stabilire che il trattamento economico complessivo minimo dei contratti maggiormente applicati costituisca "la condizione economica minima" per ciascuna "categoria". Non viene invece riportata alcuna indicazione circa l'articolazione delle mansioni su più livelli. Sennonché, i sistemi di inquadramento sono stati elaborati in ciascun contratto collettivo per la funzione di individuare, in ragione delle caratteristiche dell'attività prestata, la controprestazione economica corrispondente alle mansioni svolte dal lavoratore, o meglio al livello di inquadramento, tra i vari possibili, entro il quale le stesse siano sussumibili³⁴.

³³ Cass. 31 maggio 2022, n. 17698; Cass. 21 febbraio 2020, n. 4622; Cass. 21 febbraio 2020, n. 4621; Cass. 9 aprile 2019, n. 9862; Cass. 1° aprile 2019, n. 9005; Cass. 12 marzo 2019, n. 7047; Cass. 21 febbraio 2019, n. 5189; Cass. 15 luglio 2021, n. 20216.

Ne consegue che il contratto collettivo parametro non può essere inteso quale strumento mediante cui fissare solo il livello più basso per ciascuna categoria *rectius* settore merceologico, in quanto, in tal modo, il rischio del *dumping* potrebbe continuare a verificarsi ai livelli superiori al minimo. Il rinvio, quindi, deve necessariamente intendersi a *tutti i livelli* di inquadramento del contratto maggiormente applicato per ogni categoria. Questa lettura trova pieno sostegno nel concetto di proporzionalità espresso dall'art. 36 Cost.³⁵, rispetto cui i livelli di inquadramento corrispondono all'individuazione del valore qualitativo della prestazione in base alle specifiche mansioni svolte³⁶.

E tuttavia, anche assumendo la totale correttezza dell'inquadramento assegnato a ciascun lavoratore rispetto alle mansioni svolte, potrebbe verificarsi ad esempio che il Ccnl scelto dalle parti preveda più o meno livelli di inquadramento retributivo rispetto a quelli del Ccnl maggiormente applicato, oppure che le mansioni del lavoratore siano riconducibili entro un dato livello del Ccnl scelto dalle parti, ma nel Ccnl maggiormente applicato si trovino in un superiore livello retributivo³⁷, o che addirittura tali mansioni non siano contemplate tra le qualifiche e profili professionali di quest'ultimo. L'ultima evenienza potrebbe risultare frequente soprattutto nell'ipotesi in cui il gruppo di lavoratori sia o si trovi ad essere senza regolamentazione collettiva e si debba fare riferimento al Ccnl di un settore merceologico affine.

In altri termini, l'applicazione *ope legis* dei trattamenti minimi complessivi previsti dal Ccnl maggioritario comporta inevitabilmente dei riflessi nella comparazione tra i sistemi di inquadramento di questo e del Ccnl originariamente scelto dalle parti, generando criticità di classificazione e differenze retributive.

Il procedimento, pertanto, dovrebbe consistere nel reinquadrare il lavoratore che ne faccia richiesta entro la classificazione del contratto-parametro maggiormente applicato: tale valutazione dovrà essere svolta alla luce delle mansioni svolte e in conformità alla giurisprudenza pronunciata sull'art. 2103 c.c.³⁸.

³⁴ G. GIUGNI, *Ascesa e crisi del riformismo in fabbrica: dalla job evaluation all'inquadramento unico*, Cacucci, Bari, 1976; R. NUNIN, *La classificazione dei lavori subordinati in categorie e l'inquadramento unico*, in M. MARTONE, *Contratto di lavoro e organizzazione*, Cedam, Padova, 2011, I; R. FONTANA, *Professionalità e salario: Dall'inquadramento unico all'appiattimento retributivo*, Editrice sindacale Italiana, Roma, 1980; M. ZOCCATELLI, *Evoluzione e prospettive dell'inquadramento unico nei contratti di categoria*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, 1987, I, p. 137 ss.; F. CHIARAMONTE, *Inquadramento unico e contratti*, in *Quad. rass. sind.*, 1978, p. 63.

³⁵ Sia consentito rinviare a S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 54 ss., p. 168 ss., p. 237.

³⁶ In tal senso la dottrina è risalente: F. GUIDOTTI, *Sulla determinazione qualitativa della prestazione di lavoro nel contratto di lavoro subordinato*, in *Dir. lav.*, 1952, I, p. 31; F. SANTORO-PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro*, V ed., Jovene, Napoli, 1951, p. 83; L. BARASSI, *Il Diritto del lavoro*, vol. I, Milano, 1949, p. 359 ss.; P. GRECO, *Il contratto di lavoro*, in F. Vassalli (diretto da), *Trattato di diritto civile*, Utet, Torino, 1939, p. 120; L. RIVA SANSEVERINO, *Diritto del lavoro*, IV ed., Cedam, Padova, 1947, p. 128; G. ARDAU, *Corso di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1947, p. 173; A. VENTURI, *Qualifica e mansioni nel contratto di lavoro*, in *Dir. lav.*, 1949, I, p. 263.

³⁷ Se invece il livello e soprattutto la relativa retribuzione fossero inferiori, il trattamento previsto dal Ccnl maggiormente applicato non sarebbe applicabile, trattandosi di una misura minima e come tale derogabile *in melius*.

³⁸ Si fa riferimento in particolare al c.d. "giudizio trifasico" che secondo la Cassazione (si cita ad es. Cass. 5 giugno 2024, n. 15677) dovrebbe guidare la valutazione, qui mutuabile in funzione di riconduzione ai livelli economici del Ccnl maggiormente applicato, esigendo che il lavoratore descriva in modo dettagliato e provi i compiti svolti, indichi puntualmente quali sono le declaratorie e i profili professionali previsti dal Ccnl maggiormente applicato, effettui un confronto analitico tra le mansioni che ha provato di svolgere e le

La fase successiva è quella di confrontare i trattamenti economici minimi tra il Ccnl applicato dalle parti e quello maggiormente applicato, che dovrà prevalere se superiore.

L'operazione deve comunque per quanto non strettamente necessario salvaguardare la scelta del Ccnl operata dalle parti, in ossequio all'art. 39 Cost.: da ciò discende che l'estensione del trattamento del Ccnl maggioritario non potrebbe mai valere a fini normativi³⁹, posto che la legge delega, lungi dall'attribuire efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi, comporta esclusivamente l'applicazione del solo trattamento economico e non di ulteriori effetti connessi all'inquadramento previsto dal Ccnl maggiormente applicato⁴⁰.

Si può aggiungere, sotto il profilo della quantità di lavoro, la possibilità che i contratti collettivi prevedano a parità di retribuzione un diverso orario normale di lavoro o un differente numero di ore mensili (normalmente 168 o 173): in questi casi il riferimento oggettivo alla retribuzione per unità oraria potrebbe rivelarsi dirimente.

Si tratta di aspetti che potranno certamente essere risolti o comunque approcciati in sede di attuazione della delega legislativa, così come non è da escludere nel medio lungo periodo un effetto di uniformazione tra i sistemi di inquadramento per ovviare a tali problematiche. Sarebbe ad esempio opportuno prevedere a monte, una volta accertato il Ccnl maggiormente applicato, idonei sistemi di comparazione tra i livelli di inquadramento (e di misurazione oraria) di questo e degli altri Ccnl di categoria, onde evitare un aumento del contenzioso giudiziale.

Al netto di tale considerazione, non v'è dubbio che in assenza di indicazioni legislative questa delicata opera di riconduzione spetti in prima battuta alle parti e in particolare al datore di lavoro, ma anche che l'intervento del giudice in funzione correttiva sia assolutamente imprescindibile, anche in presenza di scenari di presunzione assoluta di conformità del trattamento economico del Ccnl maggioritario alla norma costituzionale.

4. La mancanza di definizione del trattamento minimo complessivo.

Un terzo aspetto di incertezza della legge delega è dato dalla genericità della nozione di "trattamento complessivo minimo" del Ccnl selezionato, che dovrebbe fungere da riferimento parametrico *ex art. 36 Cost.* per la categoria.

La disposizione, infatti, dà per presupposta l'applicazione di tali trattamenti, senza definire cosa si intenda per essi⁴¹.

All'omissione si accompagna un certo margine di ambiguità della stessa nozione di trattamento minimo complessivo, che stando al lessico di un lontano e rilevante Accordo sindacale (il Patto di Fabbrica 2018 tra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil), si colloca esattamente a

declaratorie del livello del Ccnl maggiormente applicato e dimostri che i suoi compiti rientrano in modo prevalente e continuo in quest'ultimo livello.

³⁹ Diversamente da quanto è dato desumere dall'art. 105, comma 9, d.lgs. n. 50/2016 in materia di appalti e dal art. 16, comma 1, d.lgs. n. 117/2017 per i lavoratori del terzo settore, che fanno espresso riferimento al «trattamento economico e normativo».

⁴⁰ Potrebbe così accadere che il lavoratore si veda riconoscere un inquadramento e un trattamento diversi, corrispondenti a quelli previsti dal contratto parametro, ossia il Ccnl maggiormente applicato, ma mantenga il proprio inquadramento a fini normativi, come ad esempio sul piano degli orari o degli obblighi disciplinari connessi a un determinato livello di inquadramento, secondo il Ccnl applicato dal datore di lavoro.

⁴¹ Aspetto sollevato anche da UIL e Confartigianato e CNA nella seduta n. 268 del 29 gennaio 2025, X Commissione. Per UIL v. anche la nota del 23 settembre 2025, *Buonomo: "Legge delega su salario minimo inadeguata contro contratti pirata"*, consultabile sul sito del sindacato.

metà⁴² tra le nozioni di Trattamento Economico Minimo (TEM), corrispondente ai minimi tabellari, e di Trattamento Economico Complessivo (TEC), corrispondenti all'insieme di tutti i trattamenti economici "comuni a tutti i dipendenti del settore", comprese le erogazioni per *welfare*.

Anche in ragione di questo vuoto definitorio e delle suddette e conseguenti ambiguità, un primo nodo da sciogliere per l'interprete consiste nello stabilire se la nozione e la composizione del trattamento complessivo minimo della retribuzione siano inderogabili per le parti sociali o se, al contrario, siano rimesse alle stesse. Sembra subito da escludere, sul punto, che la risposta possa essere affidata al legislatore delegato, che operando in tal senso, in assenza di chiari criteri legislativi, incorrerebbe quasi certamente in un eccesso di delega.

La prima opzione interpretativa, in sostanza, identifica la nozione di trattamento minimo complessivo con quella elaborata dal diritto vivente di salario minimo costituzionale e più precisamente di retribuzione minima *ex art. 36 Cost.*

Al riguardo, com'è noto, la retribuzione minima ai sensi dell'art. 36 Cost. consiste esclusivamente nei minimi tabellari e nelle altre voci che, come questi, si applichino a tutti i lavoratori in forma stabile e/o non trovino (esclusivo) fondamento in una specifica previsione contrattuale⁴³.

In questa accezione, il trattamento minimo complessivo consiste nell'insieme di voci del contratto collettivo maggiormente applicato che concorrono a formare il salario minimo costituzionale nell'interpretazione giurisprudenziale⁴⁴ (paga base, indennità di contingenza, gratifica natalizia e, secondo alcune pronunce⁴⁵, scatti di anzianità), cumulate in una somma complessiva che verrebbe ad operare per ciascun livello economico del suddetto Ccnl, nel quale siano sussumibili le mansioni del lavoratore.

Questa opzione avrebbe il pregio di giustificare il vuoto definitorio della legge ordinaria, qualificandolo in termini di implicito rinvio all'elaborazione giurisprudenziale ormai consolidata.

Va anche detto che questa consolidata interpretazione giurisprudenziale è stata di recente oggetto di crescenti critiche da parte di alcuni interpreti, in virtù dell'effetto di esclusione, non ritenuto pienamente razionale né coerente con l'art. 36 Cost., di alcuni emolumenti contrattuali dalla giusta retribuzione⁴⁶.

⁴² Su tale ambiguità, già con riferimento ai lavori preparatori della legge delega, L. ZOPPOLI, *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, cit., p. 89.

⁴³ Per una teorizzazione della *ratio* delimitativa cfr. A. MARESCA, in *Nuove forme di retribuzione e attualità dei principi costituzionali*, in *Quad. Arg. dir. lav.*, 1998, 17, p. 81.

⁴⁴ Cass. 8 giugno 2008, n. 15148, Cass. 30 gennaio 2009, n. 2532 e Cass. 15 ottobre 2010, n. 21274. Più di recente Cass. 20 gennaio 2021, n. 944.

⁴⁵ V. ad es. Cass. 27 febbraio 2004, n. 4076; Cass. 1 settembre 2003, n. 12756; Cass. 29 dicembre 1998, n. 12865. Cfr. Cass. 25 settembre 2014, n. 20228.

⁴⁶ Già L. ZOPPOLI, *La corresponsività nel contratto di lavoro*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1991, p. 272 ss. e C. ZOLI, *Retribuzione (impiego privato)*, in *Dig.*, IV, Utet, Torino, 1996, pp. 431-2; più di recente A. TURSI, *Salario minimo legale, salario minimo contrattuale o "efficacia erga omnes" del contratto collettivo?*, in *Lav. dir. eur.*, 2022, 2, p. 2; V. BAVARO, *Sul salario adeguato*, in *Lav. dir. eur.*, 2022, 1, p. 9 e Id., *Il giusto salario e la giurisprudenza italiana. Note critiche*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., pp. 78-80; e se vuoi S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., 2024, p. 89. Cfr. anche G. FERRARO, *Retribuzione e assetto della contrattazione collettiva*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, 4, p. 703; P. PASCUCCHI, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, cit., p. 108.

La seconda e opposta opzione interpretativa identifica la nozione di trattamento minimo complessivo con quella fatta propria dal contratto collettivo maggiormente applicato in ciascuna categoria, attribuendo dunque ad esso la funzione di individuare il salario minimo costituzionale.

In questa accezione, il trattamento minimo complessivo consiste nell'insieme di voci del contratto collettivo maggiormente applicato che le parti sociali definiscono come parti dello stesso, sempre cumulate in forma valevole per ciascun livello di inquadramento del suddetto Ccnl, entro il quale siano riconducibili le mansioni del lavoratore.

È indubbio che questa opzione, alla luce delle considerazioni già esposte (§ 3), non potrebbe mai permettere alle parti di venire meno all'elaborazione giurisprudenziale ormai consolidata sulla giusta retribuzione, ad esempio escludendo dal trattamento economico minimo complessivo voci quali la tredicesima mensilità o l'indennità di contingenza. In questa, invero improbabile, evenienza, varrebbe quanto già osservato sulla necessità di un'interpretazione della norma conforme alla norma costituzionale.

Semmai, appare molto più interessante l'interrogativo speculare, e cioè se le parti sociali, nella loro pattuizione fatta oggetto di rinvio dal legislatore ordinario perché maggiormente applicata nella categoria, possano specificare e in particolare integrare - si intende ora *in melius* - questa stessa nozione di giusta retribuzione costituzionale. Ciò avverrebbe attraverso l'aggiunta di nuove componenti al trattamento economico minimo complessivo che ai sensi dell'art. 1, lett. a) della legge delega costituisce «ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione, la condizione economica minima da riconoscere ai lavoratori appartenenti alla medesima categoria».

Questa lettura acquisisce ancor più rilevanza giuridica ove si accolga l'idea di un rinvio esclusivo e per presunzione assoluta al contratto collettivo maggiormente applicato per l'individuazione della giusta retribuzione. In questa prospettiva, la disposizione acquisirebbe un'interessante funzione adattativo-evolutiva alla contrattazione collettiva oggetto del rinvio legale, con possibilità di veicolare nuove modalità di erogazione della retribuzione minima e di riconoscere nuove composizioni del trattamento economico fondamentale, peraltro in forme articolate e potenzialmente diverse tra categoria e categoria. Del resto, già oggi la soglia minima di remunerazione *ex art. 36 Cost.* risulta profondamente diversa da settore a settore⁴⁷.

Lo stesso riferimento al trattamento minimo "complessivo" potrebbe in questo senso evocare una funzione e vocazione potenzialmente inclusiva della retribuzione minima determinata dal contratto collettivo.

Devono tuttavia essere i riflessi sui termini di operatività della disciplina della prescrizione dei crediti retributivi⁴⁸, attualmente quasi imponderabili, ma consistenti ove si pensi che la nozione di giusta retribuzione potrebbe variare in base al Ccnl maggiormente applicato e alla sua configurazione dei trattamenti economici minimi.

⁴⁷ Fino a parlare dell'art. 36 come norma posta a fondamento della differenziazione: E. GRAGNOLI, *Il contratto nazionale nel lavoro privato italiano*, Giappichelli, Torino, 2021, 167-168.

⁴⁸ Su cui v. A. MARESCA, *Reintegrazione "recessiva" e decorso della prescrizione dei crediti retributivi (si ritorna al 10 giugno 1966)*, in E. BALLETTI-R. SANTUCCI (a cura di), *Prescrizione dei crediti e stabilità del rapporto di lavoro. Opinioni a confronto*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 71-2 ed *ivi* anche S. BELLOMO, *La prescrizione dei crediti di lavoro dopo la "legge Fornero" ed il Jobs Act. Una sentenza, quattro domande*, p. 86 e A. BOLLANI, *La decorrenza della prescrizione dei crediti di lavoro: ombre ed effetti dell'intervento della Cassazione*, p. 96-7.

In conclusione, la possibilità di incidere sulla determinazione, e vieppiù sulla composizione della retribuzione minima può garantire un accreditamento di incalcolabile valore alla sigla sindacale firmataria del contratto e, per effetto della norma imperativa, può incidere in modo consistente sulle pattuizioni retributive di imprese e lavoratori, associazioni datoriali e sindacali minoritarie, chiamando in gioco potenzialmente la libertà di organizzazione e pluralismo sindacale.

Si potrebbe obiettare come, almeno in parte, nel sistema sindacale italiano, fortemente pluralistico, vi sia sempre stata concorrenza tra sindacati per poter determinare la retribuzione di riferimento in ogni settore, almeno sotto il profilo commisurativo, essendo invece la composizione della retribuzione *ex art. 36 Cost.* di regola valutata in ultima istanza dalla giurisprudenza.

E tuttavia l'intervento legislativo sul punto offre la possibilità di prefigurare nuovi assetti, nel novero dei quali va considerata anche un'inedita concorrenza tra sindacati per aggiudicarsi la *leadership* nella determinazione dei trattamenti ai sensi della legge n. 144/2025, in ogni settore, sulla base delle periodiche rilevazioni di applicazione.

Si tratta di una concorrenza che potrebbe anche ritenersi positiva, se e finché si esprima in un'alternanza tra sigle sindacali orientata a una periodica e fisiologica rinegoziazione dei trattamenti economici minimi (§ 6).

5. L'effetto di sostituzione automatica della clausola retributiva individuale inferiore al trattamento previsto nel Ccnl maggioritario...

Si è detto (*supra*, § 2) che tra gli effetti innovativi della norma vi è quello di rinviare al contratto collettivo maggiormente applicato nella categoria per l'applicazione del trattamento economico complessivo minimo a tutti i lavoratori ad essa appartenenti.

In realtà, laddove la norma (art. 1, lett. a) afferma che il suddetto trattamento «costituisce la condizione economica minima da riconoscere ai lavoratori appartenenti alla medesima categoria», e che lo è «ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione», sembra produrre un effetto ulteriore.

La previsione legale è infatti sufficientemente precisa per produrre l'effetto della cosiddetta etero-integrazione normativa, con sostituzione automatica di ogni trattamento difforme previsto nel contratto di lavoro (artt. 1339 e 1419, comma 2, c.c.).

Infatti, il rinvio integrativo alla fonte di disciplina collettiva trova il proprio fondamento in un atto avente forza di legge in senso sostanziale (il futuro decreto attuativo, oltre alla stessa legge delega), che impone di diritto l'inserimento nel contratto della clausola retributiva, anche rispetto a contratti in essere⁴⁹ e può essere derogato solo *in melius*, ossia al di sopra della misura di tale trattamento.

Né vi può essere dubbio sul fatto che all'inosservanza del precetto normativo di cui il trattamento collettivo, in forza del riconoscimento operato dalla nuova legge, è espressione, ossia l'art. 36, comma 1 Cost., consegue la sanzione dell'invalidità della clausola contrattuale difforme⁵⁰.

Si delinea così un meccanismo automatico valido per tutti i lavoratori della categoria, il cui operare può essere impedito, ove lo si ritenga ammissibile, solo *ex post*, su istanza del

⁴⁹ Cfr. Cass. civ., Sez. III, 26 gennaio 2006, n. 1689.

⁵⁰ Argomentando da Cass. 29 aprile 1981, n. 2630.

lavoratore o del terzo (ad es. Ispettorato) che vi abbia interesse e invochi l'intervento del giudice per assicurare la conformità del trattamento collettivo alla norma costituzionale, ove il contratto parametro si ritenga inadeguato rispetto ad essa (*supra*, § 3).

Giova rilevare come l'effetto dell'etero-integrazione normativa sia stato già largamente richiamato dalla giurisprudenza, quale valvola di sicurezza che impedisce al patto individuale difforme di sopravvivere all'assetto di ordine pubblico disposto dal legislatore in ambito giuslavoristico⁵¹.

5.1. (Segue) ..e di abrogazione parziale dell'art. 2099, comma 2, c.c.

Il secondo comma dell'art. 2099 c.c., norma largamente applicata dalla giurisprudenza, attualmente prevede «In mancanza [...] di accordo tra le parti, la retribuzione è determinata dal giudice, tenuto conto, ove occorra, del parere delle associazioni professionali».

La disposizione dell'art. 1, lett. a) della legge delega n. 144/2025 fa venire meno, almeno in parte, l'esigenza di un parere delle associazioni professionali, posto che queste, quando diano luogo a contratto collettivo maggiormente applicato, sono le stesse cui la legge assegna, sostanzialmente, il compito di individuare la retribuzione minima.

La disposizione integra altresì una disposizione imperativa e chiaramente integrativa del contratto.

Secondo le interpretazioni proposte sul ruolo demandato al giudice rispetto al trattamento collettivo selezionato dalla nuova legge, delle due l'una:

- o si ritiene che l'art. 1, lett. a) pone una presunzione relativa di conformità all'art. 36 del trattamento collettivo del "ccnl maggiormente applicato", e in tal caso l'applicazione della norma codicistica è compressa: non ricorrerebbe più l'ipotesi di una "mancanza di accordo sulla clausola retributiva", sempre automaticamente inserita nel contratto dalla legge⁵², salvo nel caso in cui questi accertasse, su ricorso dell'interessato, che la retribuzione minima applicata e determinata ai sensi dell'art. 1 lett. a) legge n. 144/2025 non è conforme all'art. 36 Cost., comma 1;
- oppure l'art. 1, lett. a) pone una presunzione assoluta di conformità all'art. 36 Cost. del trattamento collettivo del "ccnl maggiormente applicato", e in tal caso l'applicazione della norma codicistica è del tutto sostituita dalla nuova norma: non ricorrerebbe più l'ipotesi di una "mancanza di accordo sulla clausola retributiva", che all'instaurazione del rapporto di lavoro sarebbe automaticamente integrata dalla legge nel contratto e periodicamente aggiornata (salva la derogabilità *in melius*), e non potrebbe più essere determinata dal giudice, limitandosi questi a verificarne la corrispondenza al trattamento *ratione temporis* selezionato dalla legge.

⁵¹ La sostituzione automatica ai sensi degli artt. 1339 e 1419 c.c. è stata ad esempio invocata in tema di rapporto a tempo determinato, in caso di violazione del d.lgs. n. 368 del 2001 (Cass. 23 agosto 2019, n. 21682, ma v. per tutte già Cass. 21 maggio 2008, n. 12985), o per l'ipotesi di sostituzione delle clausole della contrattazione collettiva integrativa che prevedono trattamenti retributivi aggiuntivi qualora un ente locale superi i vincoli di spesa previsti e non rispetti il patto di stabilità (art. 40 d. lgs. n. 165 del 2001) (Cass. 12 dicembre 2024, n. 32149), per l'introduzione delle fattispecie legali di licenziamento per giusta causa e giustificato motivo, introdotte dall'art. 55 *quater*, comma 1, lett. da a) ad f), e comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 (Cass. 15 luglio 2022, n. 22376; Cass. 1° dicembre 2016, n. 24574).

⁵² Anche nel caso in cui la categoria fosse priva di un contratto collettivo (art. 1, lett. c), legge n. 144/2025), eventualmente con intervento diretto amministrativo (art. 1, lett. g).

Inoltre, l'art. 2099 c.c. risulta, *a fortiori*, ulteriormente ridimensionato dalla previsione di cui alla lett. c) della legge delega n. 144 del 2025, la quale stabilisce che, in mancanza di un accordo tra le parti - *rectius*, in assenza di un contratto collettivo diverso da quello "maggiormente applicato" ai sensi della lett. a) - è comunque previsto un parametro legale del trattamento economico complessivo minimo, identificato nel Ccnl della categoria più affine al gruppo di lavoratori.

Quale che sia la graduazione del riconoscimento dell'effetto giuridico di sostituzione automatica della clausola nulla, sembrano comunque scaturire effetti impliciti di compressione o sostituzione della norma civilistica. A parere di chi scrive, per le ragioni sopra indicate (§ 3), un'interpretazione costituzionalmente conforme suggerisce di intendere la presunzione di conformità all'art. 36 Cost. come una presunzione solo relativa. Pertanto, l'effetto che l'art. 1 legge n. 144/2025 produce è solo quello di comprimere, ma non anche sostituire radicalmente, l'art. 2099, comma 2, c.c., ponendo in essere una parziale, e attualmente implicita (salvo novità nel decreto attuativo) abrogazione della norma.

In questa prospettiva, sarebbe dunque salvo il ruolo del giudice del lavoro di verificare se il Ccnl applicato in via maggioritaria effettivamente garantisca la retribuzione costituzionalmente garantita.

Tutto questo, ovviamente, alla condizione di fondo che non si aderisca a quel risalente indirizzo dottrinale che, già nel quadro legale antecedente alla legge delega, rinveniva nell'art. 36 Cost. un effetto diretto di etero integrazione normativa della clausola retributiva⁵³, senza necessità dell'art. 2099 c.c. e dei connessi effetti costitutivi e poteri equitativi⁵⁴.

6. Il ruolo della legge ordinaria in materia retributiva e l'impossibilità di attuare la norma costituzionale mediante un compenso minimo orario o mensile.

⁵³ F. SANTORO-PASSARELLI, *Nuove prospettive della giurisprudenza sulla retribuzione sufficiente*, in *Mass. giur. lav.*, 1960, p. 147 ss.; W. CESARINI-SFORZA, *L'art. 36 della Costituzione e i poteri del giudice*, in *Mass. giur. lav.*, 1961, p. 415 ss.; G. PERA, *La determinazione della retribuzione giusta e sufficiente ad opera del giudice*, in *Mass. giur. lav.*, 1961, p. 416 ss.; L. RIVA SANSEVERINO, *Applicabilità dell'art. 36 alle retribuzioni fissate per contratto collettivo e libertà sindacale*, in *Mass. giur. lav.*, 1964, 1, p. 43 ss.; cfr. in senso simile già R. SCOGNAMIGLIO, *Sull'applicabilità dell'art. 36 in tema di retribuzione del lavoratore*, in *Foro civile*, 1951, p. 354 ss., nonché G. RICCI, *La retribuzione equa e sufficiente nelle aree socio-economicamente depresse: la visione «socialmente avanzata» della Cassazione*, in *Lav. dir.*, 1995, 3, p. 535 ss.; L. ANGIELLO, *La retribuzione*, in P. Schlesinger (fondato da), F.D. Busnelli (diretto da), *Il Codice Civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 21; C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in L. Gaeta (a cura di), *Costantino Mortati e "Il lavoro nella Costituzione": una rilettura. Atti della giornata di studio. Siena, 31 gennaio 2003*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 7 ss.; E. GHERA-A. GARILLI-D. GAROFALO, *Diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 189 ss. Più di recente S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 78 ss. e p. 271; Con riferimento al lavoro autonomo, v. anche F. FERRARO, *Studio sulla collaborazione coordinata*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 225.

⁵⁴ Criticati da F. GUIDOTTI, *La retribuzione nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1956, p. 381-3; G. GHEZZI-U. ROMAGNOLI, *Il rapporto di lavoro*, Zanichelli, Bologna, 1995, p. 207; L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, cit., p. 290; G. RICCI, *La retribuzione equa e sufficiente nelle aree socio-economicamente depresse: la visione «socialmente avanzata» della Cassazione*, in *Lav. dir.*, 1995, 3, p. 526 ss. e Id. *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, cit., p. 643, citando anche M. DELL'OLIO, *La retribuzione*, in *I soggetti e l'oggetto del rapporto di lavoro*, Utet, Torino, 1986, p. 53 ss.; S. BELLOMO, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 85; P. PASCUCCHI, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, cit., p. 12; U. CARABELLI, *Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 36, c. 1, Cost.*, in *Riv. giur. lav.*, 2023, 4, p. 652.

Traendo spunto dai rilievi formulati, sembra ora possibile svolgere alcune considerazioni sul ruolo che il legislatore ordinario può svolgere rispetto al salario minimo costituzionale.

In primo luogo, non è in discussione la tecnica del rinvio in sé per sé, che è anzi più confacente alla tradizione italiana. Ed anzi salvaguarda, nella valutazione di adeguatezza della retribuzione, quel controlimite⁵⁵ troppo spesso negletto - la proporzionalità - che è tuttavia coessenziale alla sufficienza⁵⁶ e non potrebbe mai essere garantito dal solo compenso legale, orario o mensile, pena il rischio di generare derive neopauperistiche o di uniformazione al ribasso⁵⁷.

La legge, dunque, potrebbe solo astrattamente, ma mai in concreto, sostituirsi all'elaborazione dei contratti collettivi in materia di giusta retribuzione⁵⁸, nella consapevolezza che la tutela della dignità del lavoratore, a livello costituzionale, sia qualcosa di diverso e ben più complesso.

Sotto questo profilo, il legislatore ordinario può certamente agevolare in via generale e non più settoriale l'individuazione del contratto parametro per il salario minimo costituzionale e questa funzione può corrispondere ad esigenze di certezza, divenute massime a fronte del proliferare di sigle sindacali e imprenditoriali di dubbia rappresentatività.

Semmai, la legge delega risulta criticabile per aver introdotto un criterio di selezione per il rinvio che si prospetta inefficace rispetto agli obiettivi di contrasto del dumping, che potrebbe concorrere a legittimare (§ 2), ciò che permette di rilevare come, a prescindere dalla tecnica di rinvio prescelta, questa debba rivelarsi efficace e strettamente adeguata rispetto alle finalità prefisse, posta la compressione del pluralismo e della concorrenza intersindacale inevitabilmente connessa al rinvio.

In secondo luogo, il legislatore ordinario, a prescindere dal criterio di rinvio adottato, non può privare la giurisprudenza della funzione di verifica del rispetto della norma

⁵⁵ G. RICCI, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, cit., p. 656. Nello stesso senso V. BAVARO, «Adeguato», «sufficiente», «povero», «basso», «dignitoso»: il salario in Italia fra principi giuridici e numeri economici, in *Riv. giur. lav.*, 2023, 4, p. 528 e S. BELLOMO, *Giusta retribuzione e contratto collettivo tra costituzione e diritto europeo*, cit., p. 5.

⁵⁶ Ricordando la simultaneità che deve contraddistinguere i due elementi: S. BELLOMO, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, cit., p. 79. Cfr. adesivamente P. PASCUCCI, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro*, oggi, cit., p. 17, nonché A. OCCHINO-G. ZILIO GRANDI, *Diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 159. Contro una lettura della proporzionalità guidata dalla sufficienza L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, cit., p. 187; G. ZILIO GRANDI, *La retribuzione. Fonti, struttura, funzioni*, Jovene, Napoli, 1996, p. 345 ss.; G. ROMA, *Le funzioni della retribuzione*, Cacucci, Bari, 1997, p. 91 ss.; M. PERSIANI, *La retribuzione tra legge, autonomia collettiva e determinazione giudiziale*, in *Nuove forme di retribuzione e attualità dei principi costituzionali*, cit., pp. 35-6; F. LISO, *Autonomia collettiva e occupazione*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1998, 2, p. 207 ss., spec. pp. 212-3.

⁵⁷ S. BELLOMO, *Lavoro e dignità economica, giustizia retributiva ed interventi di sostegno al reddito e all'occupabilità*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2023, 2, p. 227.

⁵⁸ M. PERSIANI, *I nuovi problemi della retribuzione*, Cedam, Padova, 1982, p. 3; ID., *La retribuzione tra legge, autonomia collettiva e determinazione giudiziale*, in *Nuove forme di retribuzione e attualità dei principi costituzionali*, cit., p. 31; R. SCOGNAMIGLIO, *Intervento*, in *Parità di trattamento e rapporto di lavoro subordinato*, in *Not. giur. lav., supp.*, 1995, p. 1246; M. DELL'OLIO, *Retribuzione, quantità e qualità di lavoro, qualità di vita*, in *Arg. dir. lav.*, 1995, 1, p. 1 ss.; G. PERONE, *La retribuzione*, in *Enc. dir.*, vol. XL, Milano, 1989, p. 53; G. RICCI, *Il diritto alla retribuzione adeguata. Tutele costituzionali e crisi economica*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 41 ss.; M.C. CATAUDELLA, *La retribuzione nel tempo della crisi tra principi costituzionali ed esigenze del mercato*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 28.

costituzionale da parte della contrattazione selezionata. O, quantomeno, non può farlo in assenza di diversa e specifica indicazione, che sarebbe soggetta a sua volta a un rigoroso controllo di conformità alla norma costituzionale.

Nel silenzio della legge n. 144 del 2025, si è detto che il ruolo di controllo del giudice, ribadito di recente anche dalle sentenze di Cassazione di ottobre 2023⁵⁹, dovrebbe ritenersi presupposto o comunque non impedito. Se, infatti, può essere agevole costringere il magistrato del lavoro a verificare in prima istanza che il trattamento economico minimo corrisponda a quello del Ccnl maggioritario nella categoria, si rivela impossibile o comunque critico impedirgli di verificarne l'adeguatezza *ex art. 36 Cost.* e, ancor prima, di ricondurre le mansioni e l'inquadramento del lavoratore al livello retributivo del contratto selezionato (§ 3 e 3.1).

Si può aggiungere una terza considerazione, viepiù se l'obiettivo del legislatore è quello di ridurre il margine di intervento del giudice, in funzione di certezza: la norma, nell'indicare in funzione di rinvio il contratto collettivo e il relativo trattamento economico di riferimento per la categoria, dovrebbe comunque offrire dei criteri minimi e universali di controllo, a protezione della persona che lavora.

Criteri che non solo permettano in modo semplice di verificare se il contratto collettivo, pur maggioritario nell'applicazione, possa garantire l'attuazione della norma costituzionale, ma che rappresentino un punto di riferimento minimo ed univoco anche per l'organo giudicante per poter avallare in fase di controllo il trattamento collettivo, sia esso quello imposto dalla legge o quello, ad esso superiore, prescelto dalle parti. Ciò rispetto a qualsiasi categoria merceologica.

Sotto quest'ultimo profilo, la legge delega non offre alcuna indicazione, né un criterio dirimente.

In altri termini, per quanto la legge n. 144/2025 si fonda sulla presunzione che i contratti maggiormente applicati siano idonei a determinare la retribuzione minima, difetta una "soglia di sicurezza" che impedisca a tale criterio presuntivo di operare in modo neutro e indifferente rispetto alla effettiva misura dei trattamenti ivi riconosciuti⁶⁰, limitando in funzione di tutela della persona sia l'operare dei sindacati, sia del giudice, ove si ritenga, come si ritiene (*supra*, § 3), ancora legittimato al controllo.

7. (Segue) La possibilità (inesplorata) di individuare per legge il c.d. minimo biologico.

La direttiva sul salario minimo n. 2022/2041 (considerando n. 28), introduce una distinzione tra il diritto del lavoratore ad una vita "non povera", ovverosia orientata a soddisfare i bisogni essenziali dell'esistenza, da un lato, e dall'altro il diritto a una vita più propriamente libera e dignitosa, quindi proiettata a corrispondere anche a bisogni di carattere immateriale, quali la partecipazione ad attività culturali, educative e sociali. Questo secondo profilo sembra attagliarsi perfettamente alla nozione di sufficienza.

⁵⁹ Per il principio dell'assenza di una riserva di legge a favore del contratto collettivo nel sistema costituzionale, Corte Cost. 19 dicembre 1962, n. 106. Nella giurisprudenza del lavoro, v. da ultimo Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711, punto 41.

⁶⁰ La "assenza di una soglia legale di tutela salariale" è stata segnalata anche dal Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro nella Seduta n. 268 del 29 gennaio 2025.

L'indicazione euro-unitaria è recepita in modo forte e rigoroso anche dalla più recente giurisprudenza di legittimità⁶¹, nella parte in cui distingue tra la nozione di retribuzione sufficiente e proporzionata, da un lato, e il cosiddetto minimo biologico dall'altro.

Questa distinzione, in realtà non sconosciuta alla dottrina italiana⁶², dischiude spazi per un intervento legislativo meno problematico e ambizioso rispetto all'obiettivo di dare attuazione all'art. 36 Cost., ma compatibile con il rinvio a contratti collettivi selezionati e di grande utilità.

Al legislatore, infatti, potrebbe competere la diversa funzione di individuare una soglia minima, univoca e universale, operante in via intercategoriale, del cosiddetto minimo biologico per il lavoratore e la sua famiglia.

In questa fase, prima ancora di individuare l'esatto parametro di riferimento per l'individuazione di tale soglia, è decisivo e necessario rimarcare la diversità di tale nozione rispetto a quella di retribuzione *ex art. 36 Cost.*, e anche solo di retribuzione costituzionalmente sufficiente.

Come si vedrà, la nozione di (salario) minimo biologico è per definizione ricompresa in quella, ben più complessa, articolata, e tendenzialmente superiore di giusta retribuzione (*infra*, § 8), dunque la sua definizione e il suo accertamento non concorrono a dare materiale applicazione all'art. 36 Cost.

Eppure, anche come nucleo o sotto-insieme interno alla nozione di giusta retribuzione, non attuativo della norma costituzionale, eppure ancor più pregnante per garantire la dignità⁶³ e l'esistenza del lavoratore, il minimo biologico può dispiegare una molteplicità di utili funzioni a tutela della persona che lavora (§ 9).

Per quanto concerne l'individuazione di tale soglia, posta l'estrema varietà di punti di riferimento, sembra più utile fare riferimento ad altre e più esaurienti ricognizioni già effettuate in dottrina⁶⁴. Di recente, sulla base di una configurazione teorica differente, si è anche riscontrata l'esistenza di un possibile indicatore intercategoriale già nel diritto positivo, sufficientemente distante dai minimi della contrattazione collettiva, che potrebbe essere il minimale contributivo giornaliero fissato in generale dall'art. 7.1, d.l. n. 463/1983 in 7,5 euro all'ora e cioè al 9,5% della pensione minima erogata dal Fondo lavoratori dipendenti⁶⁵.

Qualunque sia il criterio scelto, dovrebbe trattarsi di una soglia minima di compenso⁶⁶, valevole su tutto il territorio nazionale, idonea ad impedire uno stato di povertà assoluta e non relativa, annualmente rivalutata al costo di beni e servizi primari. Per cogliere la rilevanza di tale individuazione, basti dire che nel 2024 l'Istat ha registrato, in Italia, oltre 5,7 milioni di persone in povertà assoluta, pari al 9,8% dei residenti⁶⁷.

⁶¹ Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711, punti 11-13-15-24-25.

⁶² Sulla distinzione tra "minimo (costituzionale)" e "minimo biologico" v. G. ROMA, *Le funzioni della retribuzione*, cit., pp. 50-53 e, più di recente, U. CARABELLI, *Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 36, c. 1, Cost.*, cit., p. 665.

⁶³ G. SANTORO-PASSARELLI, *La funzione del diritto del lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2018, I, p. 342.

⁶⁴ Su cui v. comunque già V. BAVARO, «Adeguato», «sufficiente», «povero», «basso», «dignitoso»: il salario in Italia fra principi giuridici e numeri economici, in *Riv. giur. lav.*, 2023, 4, pp. 520-22; P. PASCUCCI, *Relazione al Convegno "Salario, legge e contrattazione collettiva"*, Roma, 14 marzo 2024, dattiloscritto, pp. 9-11 (par. 7).

⁶⁵ In questo senso V. BAVARO, *Note sull'autorità degna per un salario giusto*, in U. CARABELLI (a cura di), *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, cit., p. 99, rimarcandone l'inadeguatezza, e cfr. L. ZOPPOLI, *La retribuzione degli italiani*, cit., p. 49.

⁶⁶ Mensile, ma riducibile a un compenso orario o giornaliero *pro rata temporis*.

⁶⁷ Per i dati e la nozione di riferimento si rinvia al report annuale 2024 di Istat.

8. Salario minimo costituzionale e compenso minimo biologico: una relazione non biunivoca con funzioni ben distinte.

In una prospettiva *de iure condendo*, una retribuzione giusta ai sensi dell'art. 36 Cost. certamente rispetterebbe e supererebbe la soglia del minimo biologico, ma non sarebbe vero l'inverso.

Anzi, in condizioni fisiologiche, come ricordato dalla Cassazione nel 2023, un salario corrispondente al solo minimo biologico non assicurerebbe automaticamente un'esistenza libera e dignitosa.

Ciò perché l'individuazione del salario minimo costituzionale è un'operazione che trascende la sola individuazione dei soli bisogni materiali minimi della persona, ma anzi esprime un bilanciamento complessivo di valori non limitato alla sola dimensione dei bisogni materiali dell'individuo e della sua famiglia (ad esempio: cibo, vestiario e alloggio, per rimanere ancorati alla distinzione contenuta nel considerando n. 28 della summenzionata direttiva).

Infatti, la garanzia di una retribuzione giusta presuppone l'ovvia condizione che il beneficiario della retribuzione, con essa, possa soddisfare tali bisogni primari, ma contempla un sostegno idoneo a garantire al lavoratore anche una dignitosa proiezione nella vita sociale, nonché il simultaneo rispetto del parametro della proporzionalità⁶⁸, e può variare notevolmente da settore a settore merceologico.

Per tutti questi motivi, la giusta retribuzione è pressoché impossibile da tutelare, e prima ancora individuare, senza l'ausilio della contrattazione collettiva e, tanto nelle combinazioni di sintesi offerte liberamente da questa, quanto in quelle, tra esse, selezionate dalla legge n. 144/2025 (art. 1, lett. a), dovrebbe per definizione attestarsi, come retribuzione sufficiente e proporzionata (dignitosa) al di sopra del minimo biologico.

Così definite e distinte, le due soglie minime potrebbero operare in modo autonomo ma sinergico: l'una, di proporzionalità e sufficienza, su base collettiva di categoria ma senza escludere il controllo di adeguatezza in via giudiziale (§ 2), l'altra, per il minimo biologico, su base legale e in via intercategoriale.

Il compenso minimo biologico tenderebbe a non raggiungere quasi mai la giusta retribuzione individuata dalla contrattazione collettiva, neppure ai livelli più bassi, perché applicare la sola tariffa legale non garantirebbe la corrispondenza della retribuzione alla norma costituzionale⁶⁹, neppure in via sussidiaria e con un divario sempre più intenso al progredire dei livelli di professionalità. La considerazione varrebbe tanto per il datore di lavoro che aderisse al minimo orario senza applicare contratti collettivi, quanto per la contrattazione collettiva che dovesse scegliere opportunisticamente di non distanziarsi da tale soglia legale⁷⁰.

Al contrario, se il compenso minimo biologico dovesse risultare pari o superiore alla retribuzione prevista dalla contrattazione collettiva di riferimento (fosse anche quella

⁶⁸ S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 54 ss.

⁶⁹ In ciò risiede la differenza rispetto alla diversa prospettiva, attuativa dell'art. 36 Cost., da M. MAGNANI, *Il salario minimo legale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1, 2010, 792; P. ALLEVA, *Vecchi e nuovi percorsi per i diritti costituzionali del lavoro*, in G. Casadio (a cura di), *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, Roma, 2006, 96; G. RICCI, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, in *Lav. dir.*, 4, 2011, 656.

⁷⁰ Sul rischio v. E. MENEGATTI, *op. cit.*, 100 ss. Ritengono possibile la sovrapposizione a uno o più livelli contrattuali M. BARBIERI, *La proposta di direttiva sul salario minimo legale: opportunità e limiti*, in *Dir. rel. ind.*, 2, 2021, 403, nonché L. CORAZZA, *Crisi della contrattazione e retribuzione sufficiente*, in *Dir. rel. ind.*, 4, 2021, e A. BELLAVISTA, *ult. loc. cit.*

“maggiormente applicata” di cui alla legge n. 144/2025), ciò ne evidenzerebbe la necessità di adeguamento⁷¹. Questa funzione pare particolarmente rilevante dinanzi a sollecitazioni esterne, quali le recenti dinamiche inflattive⁷². In tale evenienza, il giudice non potrebbe ritenere congruo neppure il più basso dei livelli di inquadramento scelti dalla contrattazione collettiva⁷³, accertando l’integrazione *ope legis* della clausola retributiva al minimo biologico⁷⁴.

9. Vantaggi di un compenso minimo legale che non si esaurisca né si esprima in obiettivi di attuazione dell’art. 36 Cost.

Quale potrebbe essere l’utilità di determinare per legge un compenso che non raggiunge neppure la soglia di sufficienza *ex art. 36 Cost.*, non concorre ad attuare la norma ed è per definizione compreso al suo interno? I vantaggi possono essere molteplici.

Il primo è definitorio e consiste nell’individuazione univoca del concetto di minimo biologico, che evita possibili soggettivismi applicativi⁷⁵ e ne favorisce la comprensione tra persone esposte a sfruttamento e/o prive di cognizioni giuslavoristiche.

La definizione di tale nozione può indirettamente favorire anche (la prima fase di) un accertamento in negativo della giusta retribuzione, poiché se la retribuzione non corrisponde neppure al minimo biologico orario, soglia di agevole accertamento, di certo non può neppure accedere alla più delicata valutazione di sufficienza e conformità all’art. 36 Cost.

Il secondo vantaggio è quello di costituire una soglia minima oggettiva e intercategoriale, comunque intesa, al di sotto della quale non potrebbe mai spingersi la contrattazione collettiva, neppure quella selezionata dalla legge n. 144/2025 come maggiormente applicata nella categoria, neppure con l’approvazione del giudice chiamato a valutare l’adeguatezza del trattamento economico (*supra*, § 3 e 8).

Accanto a questi riflessi diretti potrebbero aggiungersi altri vantaggi⁷⁶, quali un effetto conformativo tra i diversi settori merceologici, attualmente molto differenziati, e unformativo nel medio-lungo periodo, in particolare rispetto alle categorie più esposte a dinamiche di sfruttamento salariale (come il lavoro irregolare, il falso lavoro autonomo, il lavoro stagionale o quello domestico), la possibilità di utilizzo quale più agevole e immediato indice di sfruttamento della persona *ex art. 603-bis c.p. o*, ancora, un contributo alla semplificazione degli accertamenti ispettivi.

⁷¹ Del resto, anche in assenza di un simile intervento legislativo, l’inadeguatezza delle dinamiche salariali nel medio lungo periodo risulta già vistosa: v. da ultimo l’analisi di M. LEONARDI, *Italia e salari: trent’anni di stagnazione, cinque anni di declino*, in *Lav. dir. Europa*, 3, 2025, anche per l’evidenziazione delle differenze tra i settori.

⁷² Si veda il recente report di M. GABANELLI, S. RAVIZZA, *Meno tasse sugli stipendi: ma allora perché siamo più poveri?*, in *Corriere della sera*, 27 ottobre 2025.

⁷³ Si vedano in tal senso già le sollecitazioni di M. ROCCELLA, *I salari*, Il Mulino, Bologna, 1986, p. 66 ss., e cfr. già G. PERA, *La giusta retribuzione dell’art. 36 della Cost.*, in *Dir. lav.*, 1953, 1, p. 100; G. PERA, *La determinazione della retribuzione giusta e sufficiente ad opera del giudice*, in *Mass. giur. lav.*, 1961, p. 416 ss.

⁷⁴ In simili casi si potrebbero riadeguare i livelli retributivi proporzionalmente più elevati in termini di qualità della prestazione, sulla base delle scale parametriche del contratto collettivo modificato, così da rispettare anche il parametro della proporzionalità e cioè i diversi livelli di retribuzione proporzionata e sufficiente, nei rapporti tra essi originariamente stabiliti in via negoziale.

⁷⁵ U. CARABELLI, *Considerazioni sull’interpretazione dell’art. 36, c. 1, Cost.*, cit., p. 666.

⁷⁶ Sui quali sia consentito rinviare a S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 287 ss.

Infine, in ossequio all'indicazione dell'art. 35 Cost.⁷⁷ e ad una logica di ragionevole distribuzione delle tutele⁷⁸, un (compenso) minimo biologico così configurato, con i descritti tratti universalistici, potrebbe in futuro estendersi al lavoro autonomo continuativo e coordinato (art. 409 n. 3 c.p.c.), specialmente se prestato in regime di mono-committenza (cfr. art. 8, comma 3, d. lgs. n. 104/2022) o dipendenza economica⁷⁹.

⁷⁷ G. SANTORO-PASSARELLI, *Il lavoro parasubordinato*, Angeli, Milano, 1979, p. 101. Più di recente cfr. F. FERRARO, *Studio sulla collaborazione coordinata*, Torino, 2023, pp. 644-645 e, anche *amplius* nella prospettiva qui indicata, S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p.116 ss., p. 290 ss.

⁷⁸ Del resto, il beneficio è già riconosciuto all'infuori di rapporti di lavoro subordinati, come si osserva ad esempio nella disciplina sul contratto di prestazione occasionale.

⁷⁹ Per l'estensione anche E. MENEGATTI, *Il salario minimo legale*, cit., pp. 135 ss.