

Roma, 14 maggio 2026

Alla XI Commissione della Camera dei Deputati
Lavoro pubblico e privato
com_lavoro@camera.it

Oggetto: Disegno di legge C. 2911

conversione in legge del decreto-legge n. 62 del 30 aprile 2026, recante disposizioni urgenti in materia di salario giusto, di incentivi all'occupazione e di contrasto del caporalato digitale

Osservazioni e proposte della CISAL

In relazione al disegno di legge in oggetto, la CISAL vuole concentrare il proprio intervento sul disposto dell'art. 7 del decreto legge 62/26, trattandosi di una norma di impatto notevole sulla contrattazione sindacale, con profili di evidente criticità che devono essere assolutamente posti all'attenzione del legislatore.

La proposta di definizione di un salario "giusto", ivi contenuta, che si muove anche sulla scia della direttiva europea 2022/2041, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, si propone di dare attuazione alle previsioni dell'art.36 della costituzione, comma 1, primo periodo secondo il quale *"Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a se' e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa...omissis.."*.

A tal fine l'art.7 del decreto legge, da un lato stabilisce che: *"La contrattazione collettiva costituisce, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 36 della Costituzione, lo strumento per la determinazione del salario giusto, assicurando ai lavoratori un trattamento economico complessivo adeguato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato."* (Comma 1), dall'altro statuisce come, ai fini dell'individuazione del salario giusto, debba farsi riferimento al: *trattamento economico complessivo definito dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro."* (Comma 2).

Ed infine, al comma 3, il decreto stabilisce che: *"Il trattamento economico complessivo previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro diversi da quelli di cui al comma 2 non può essere inferiore al trattamento economico complessivo individuato dal contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro."*

Come meglio verrà successivamente precisato, il combinato disposto dei primi tre commi dell'art.7, attribuisce sostanzialmente ai CCNL stipulati ai sensi del comma 2, **un'efficacia erga omnes**, aggirando tuttavia le previsioni di cui all'art. 39 della Costituzione, che detta al riguardo specifiche condizioni, non soddisfatte dalla disciplina introdotta dal DL in esame.

§§§

Prima di procedere all'analisi di tale problematica, è opportuno tuttavia svolgere alcune considerazioni rispetto alla congruità della disciplina introdotta in relazione anche alle finalità previste dall'art.36 della costituzione.

Ed infatti, le disposizioni in esame sembrano introdurre una presunzione *iuris et de iure*, di conformità dei trattamenti economici previsti dai CCNL, sottoscritti dai soggetti (datoriali e sindacali) di cui al comma 2, alle previsioni dell'art.36. Ciò che in sostanza escluderebbe la possibilità di qualunque censura anche a livello giudiziario; semplificando: la disciplina sembra significare che il mero rispetto delle condizioni indicate dal comma 2 dell'art 7 conferisce una sorta di "visto di conformità" ai trattamenti economici stabiliti dai contratti, non altrimenti sindacabili in qualsivoglia sede.

Una tale impostazione tuttavia appare assolutamente non conforme **all'orientamento ormai consolidato assunto dalla Corte di Cassazione**, secondo cui **sussiste in capo al Giudice il potere di disapplicare i trattamenti economici previsti da un CCNL, qualora non ritenuti adeguati ai sensi dell'art.36.**

Il fatto paradossale è che tale potere è stato riaffermato ultimamente dalla Cassazione in un gruppo di sentenze emesse nell'ottobre del 2023 (numeri: 27711, 27713, 27769, 28320, 28321 e 28323), afferenti alla inadeguatezza, ai sensi dell'art.36, delle retribuzioni previste da un CCNL (istituiti e imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari) sottoscritto proprio da soggetti comparativamente più rappresentativi!

Siamo in presenza, dunque, di una norma che svincola la valutazione di congruità di un contratto (rispetto al concetto di retribuzione giusta di cui all'art. 36 della Costituzione), da una disamina delle caratteristiche intrinseche del contratto stesso, e, quindi, da una valutazione concreta del compenso stesso, ancorandola ad un dato formale e sostanzialmente scollegato dalla stessa, rappresentato dai soggetti stipulanti il CCNL o, se si preferisce, dal livello di applicazione dello stesso.

Un contratto non può essere conforme all'art. 36 della Costituzione semplicemente perché è il più applicato ed il caso del settore della vigilanza privata lo dimostra chiaramente. La norma proposta, in tal senso, sembra più finalizzata ad una sorta di "resa dei conti" nell'ambito della dinamica delle relazioni sindacali, viste le contrapposizioni esistenti tra vari Sindacati e Associazioni datoriali, che ad una risoluzione effettiva del problema dei bassi salari.

Vi sono poi ulteriori lacune nella normativa introdotta dall'art 7 del nuovo decreto.

La prima è data dalla stessa definizione di organizzazioni dei datori e dei lavoratori comparativamente più rappresentative: ad oggi essa non trova ancora una definizione univoca e confligge, ad esempio, con la maggiore rappresentatività indicata dal Ministero del Lavoro anche ai fini della individuazione delle organizzazioni legittimate ad avere rappresentanza nell'ambito del CNEL.

La seconda attiene al riferimento ai CCNL sottoscritti dalle organizzazioni che non rientrano nell'alveo del "comparativamente maggiormente rappresentativo"; qual è il destino di questi CCNL, alcuni dei quali godono comunque di una ragguardevole applicazione?

Ricordiamo che su questa partita sono in gioco interessi vitali di Aziende e lavoratori che vedono il loro rapporto ad oggi legittimamente disciplinato da quei contratti, ai quali spesso si riconducono anche prestazioni accessorie, (si pensi alle varie forme di welfare aziendale).

La normativa avrebbe dovuto, in ogni caso, prevedere tempi e modalità per una armonizzazione degli stessi.

Ma vi è una terza e rilevante questione su cui la nuova normativa sembra voler manifestare una sorta di rifiuto di assunzione di responsabilità: chi e come si stabilisce, per un contratto diverso da quello "leader", la eventuale valutazione di congruità o di equivalenza? Non è certo possibile lasciare tutta la materia in pasto al contenzioso giudiziale; servirebbe al riguardo una regolamentazione idonea a garantire tempi rapidi, procedure certe, valutazioni obiettive e svolte con la partecipazione attiva delle organizzazioni sindacali e datoriali direttamente coinvolte.

La normativa, in questa prospettiva, colpevolmente tace, a meno che, si ripete, portando alle estreme conseguenze l'errore di evitare di legare il giusto salario ad una misurazione oggettiva dell'entità della retribuzione, insistendo nel rapportarlo al mero dato formale del livello di applicazione di un contratto, non si arrivi – sic e simpliciter - a pretendere di estromettere dal circuito lavoristico qualsivoglia contratto diverso da quello leader, anche nel caso in cui esso preveda retribuzioni equivalenti o - addirittura - più alte.

Rispetto a questa ultima considerazione si rende necessario sviluppare un approfondimento concernente la stessa definizione di TEC – trattamento economico complessivo -, anche al fine di riconsiderare l'impatto delle nuove norme sulla materia di competenza dell'art. 39 della Costituzione.

La definizione normativa del concetto di Trattamento Economico complessivo (TEC) non è attualmente precisata dal Decreto Legge. La formulazione dell'art.7 rischia infatti di generare incertezza interpretativa in merito agli elementi economici da considerare ai fini della verifica del rispetto del "salario giusto"

Il Trattamento Economico Complessivo dovrebbe essere individuato valorizzando l'autonomia collettiva e l'evoluzione dei moderni sistemi retributivi.

Pertanto la misurazione di un Trattamento Economico Complessivo (TEC) dovrebbe individuare specifici elementi quali:

- a) *La retribuzione minima tabellare;*
- b) *Scatti di anzianità;*
- c) *Le mensilità aggiuntive;*
- d) *Elementi economici continuativi della retribuzione;*
- e) *Welfare contrattuale;*
- f) *La contribuzione alla previdenza complementare;*
- g) *Ente bilaterale;*
- h) *Assistenza sanitaria integrativa;*
- i) *I premi di risultato, produttività, partecipazione o incentivazione disciplinati dalla contrattazione collettiva a qualunque livello, come parte stabile della retribuzione.*

Una definizione univoca e certa del TEC diventa, in una normativa come quella che si pretende di introdurre con l'art. 7 del DL 62/2026, assolutamente opportuna, se non necessaria, anche in considerazione delle ulteriori osservazioni che ci si accinge a sviluppare in relazione ai profili di costituzionalità di tale norma.

§§§

Affrontiamo ora la questione afferente alla coerenza fra la disciplina in esame e le previsioni contenute nell'art. 39 della costituzione.

Il secondo comma dell'art.7, come detto, affida sostanzialmente ai CCNL stipulati dalle *associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale* la definizione del Trattamento Economico Complessivo, che costituirebbe il salario giusto, da applicare ai lavoratori del settore interessato (sulla questione dei settori torneremo più avanti). Il comma 3 dispone conseguentemente, come i TEC previsti nei CCNL stipulati da organizzazioni diverse da quelle indicate al comma 2, non possano essere inferiori a quelli individuati nei CCNL "leader". Il combinato disposto delle due disposizioni sostanzialmente determina l'efficacia erga omnes della previsione (economica) contenuta dal CCNL leader e il declassamento degli altri CCNL, sotto il profilo dei trattamenti economici, a contratti di secondo livello. Va detto tuttavia, come l'efficacia erga omnes dei contratti leader, non risulterebbe circoscritta alle previsioni afferenti al trattamento economico complessivo, ma si estenderebbe al sistema di classificazione del personale, che necessariamente dovrebbe essere, ai fini della verifica comparativa di adeguatezza, identico a quello del contratto leader.

L'attribuzione di efficacia erga omnes alle previsioni in merito al trattamento economico complessivo (e dell'eventuale sistema classificatorio) stabilito dai CCNL "leader", come si verrebbe introdotto con il decreto legge in esame, non appare conforme con la disciplina in materia dettata dall'art.39 della Costituzione, che si riporta:

"Costituzione Repubblica italiana - Art. 39.

L'organizzazione sindacale è libera. Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge. È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica. I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce."

Il legislatore costituente ha inteso porre delle specifiche condizioni per la stipula di contratti con efficacia obbligatoria (c.d. efficacia erga omnes), che attengono sia ai soggetti abilitati (**sindacati registrati e dunque in possesso di personalità giuridica**) che alle modalità di stipula (**rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti**).

Il DL in esame, di converso, non richiede, per la stipula dei CCNL previsti al comma 2, il rispetto delle condizioni indicate dalla norma costituzionale.

Che la disciplina prevista nella proposta di legge in esame costituisca una impropria attuazione dell'art.39 e non dell'art.36 Cost. si deduce peraltro dal fatto che, in presenza di più contratti che insistono sul medesimo settore, non si applica il trattamento economico più favorevole al lavoratore. Ed infatti nel caso in cui il CCNL sottoscritto dai comparativamente più rappresentativi prevedesse un TEC inferiore rispetto al CCNL non

leader, il datore di lavoro sarebbe comunque autorizzato ad applicare la previsione del primo, anche se meno favorevole al dipendente!

Prima di proseguire è opportuno svolgere qualche ulteriore considerazione sul TEC. Abbiamo già evidenziato la opportunità, nel caso si arrivasse ad una conversione in legge dell'attuale testo, di approdare ad una definizione normativa di tale *indicatore*. Allo stato il TEC è, infatti, un parametro, introdotto pattizamente nell'accordo interconfederale del 2018 stipulato da Confindustria e CGIL, CISL e UIL (art.5 lettera F) e che peraltro, proprio perché pattizio, potrebbe essere modificato dai soggetti stipulanti tale accordo.

Ora va detto che, almeno secondo quanto previsto dall'accordo interconfederale, il TEC, è costituito dal TEM (trattamento economico minimo) e dall'insieme dei trattamenti economici che il contratto collettivo nazionale di categoria qualifica come comuni a tutti i lavoratori del settore, indipendentemente dal livello di contrattazione a cui sono affidati. Ciò sostanzialmente significa che tale parametro non corrisponde alla retribuzione complessiva effettivamente fruita dal lavoratore, escludendo dal computo, ad esempio, tutti quegli istituti economici eventualmente previsti da accordi di secondo livello, non comuni a tutti i lavoratori del settore (si pensi ai premi di produttività definiti da specifici accordi aziendali).

In sostanza, l'attuazione della nuova normativa accentuerebbe la centralizzazione della contrattazione, obbligando tutte le organizzazioni sindacali e datoriali ad adeguarsi ad una impostazione che marginalizza la contrattazione di prossimità.

Ciò che peraltro determinerebbe il paradosso per cui un'azienda che erogasse una retribuzione complessiva **effettiva** più elevata di quella che avrebbe erogato applicando il modello contrattuale leader, sarebbe comunque censurabile, se il TEC quantificabile a livello del CCNL applicato, non risultasse comunque in linea con quello ricavabile dal contratto leader.

Come sarebbero censurabili scelte tese a una redistribuzione, magari maggiormente equitativa, eventualmente operata da un contratto non leader. Se ad esempio, sempre ammettendo una struttura classificatoria analoga, il CCNL non prevalente prevedesse, in un'ottica redistributiva dei TEC superiori a quelli previsti dal CCNL leader per le qualifiche più basse e di converso dei TEC più bassi per alcune qualifiche più elevate, il datore di lavoro sarebbe costretto comunque ad applicare, per queste ultime, le previsioni del CCNL leader.

Sostanzialmente la disciplina che si intende introdurre in definitiva elimina anche solo la possibilità di una contrattazione alternativa a quella delle OO.SS. prese a riferimento dal decreto legge 62/26.

Corre l'obbligo di segnalare, nell'ambito delle previsioni contenute nell'art.7, il "particolare" tenore del comma 5, che sembra porsi in contraddizione con quanto previsto ai commi precedenti. Tale comma prevede, infatti, che: *"L'accesso ai benefici previsti dal presente decreto è consentito in caso di trattamento economico individuale corrisposto non inferiore al trattamento economico complessivo determinato ai sensi del presente articolo."*

La disposizione in esame, infatti, prende in considerazione un'ipotesi "impossibile", ovvero che il trattamento economico individuale possa essere "legittimamente" inferiore al TEC previsto nel contratto leader. Il combinato disposto dei primi tre commi, tuttavia, rende una tale eventualità non realizzabile. Il riferimento all'accesso ai benefici previsti dal decreto, suggerisce che tale norma sia stata erroneamente "trasposta" (una sorta di refuso quindi) da una precedente versione del testo, nel quale si prevedeva appunto come l'erogazione da parte delle aziende di un TEC non inferiore a quello previsto dal CCNL leader, fosse condizione necessaria per l'accesso alle agevolazioni previste.

Tuttavia, questa non rappresenta l'unica incongruenza del testo in esame.

In primis infatti, il DL non individua i soggetti deputati a valutare l'adeguatezza dei TEC previsti dai CCNL non leader (l'art.8 prevede che il CNEL si limiti ad estrarre il TEC dai vari CCNL), rispetto a quelli individuati dal

contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro, né tantomeno tempi, procedure e criteri da rispettare nella valutazione.

Il DL, inoltre, come già evidenziato in precedenza, non specifica quali conseguenze giuridiche derivino nel caso in cui sia rilevata la non conformità dei TEC, né tantomeno viene definita una finestra temporale per consentirne l'adeguamento (peraltro alcuni CCNL potrebbero insistere su un arco temporale di vigenza diverso da quello del CCNL leader).

§§§

Vi è un terzo ordine di riflessioni che si rende ora necessario in relazione alle finalità che la norma si propone.

Il XVII rapporto del CNEL su Mercato del Lavoro e Contrattazione collettiva, al netto di alcune critiche ricevute da alcune organizzazioni sindacali per alcuni contenuti, cita una serie di evidenze statistiche che sembrano estremamente rilevanti rispetto alle finalità del D.L. in esame; al riguardo si cita testualmente il Rapporto:

La prima evidenza, alla data del 31 dicembre 2024, è che i soli 29 contratti collettivi nazionali di lavoro più grandi (applicati a più di 100.000 dipendenti) trovavano applicazione all'80% dei lavoratori del settore privato tracciati dai flussi Uniemens e che i 70 contratti collettivi nazionali di lavoro medio-grandi (contratti applicati ad un numero di dipendenti compreso tra 10.000 e 100.000) si applicavano al 17% dei lavoratori. Di conseguenza, i 99 contratti collettivi nazionali di lavoro più applicati riguardavano il 97 per cento dei 14.628.361 lavoratori tracciati con i flussi Uniemens.

La seconda evidenza, alla data del 31 dicembre 2024, è che a 14.055.107 lavoratori si applicava uno dei 214 contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti da federazioni di categoria appartenenti a CGIL, CISL e UIL (eventualmente affiancate da altre sigle che firmano lo stesso contratto collettivo per adesione o in tavolo separato), pari al 96% dei lavoratori tracciati dai flussi Uniemens.

La terza evidenza, sempre alla data del 31 dicembre 2024, è che i 632 contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti da organizzazioni di rappresentanza dei prestatori di lavoro non riconducibili al sistema contrattuale di CGIL, CISL e UIL, e neppure a quello di UGL e CONFASAL, pur rappresentando il 62% del totale dei contratti collettivi nazionali di lavoro presenti in Archivio CNEL per il settore privato, registravano una copertura complessiva modesta pari a soli 367.581 lavoratori

È dunque incontrovertibile che l'incidenza dei contratti stipulati da organizzazioni diverse da quelle "comparativamente maggiormente rappresentative" è tale da non poter essere in alcun modo considerata l'elemento che condiziona, al ribasso, le dinamiche salariali italiane.

I dati forniti dal CNEL, infatti, dimostrano inequivocabilmente che il valore medio dei salari Italiani è statisticamente pressoché per intero determinato proprio dai valori salariali stabiliti dalla contrattazione comparativamente maggiormente rappresentativa; solo intervenendo sulla stessa, pertanto, si può avere la ragionevole aspettativa di migliorare le retribuzioni dei lavoratori italiani.

L'ambito di incidenza della contrattazione "minore" è assolutamente marginale; intervenire sullo stesso pertanto appare fuorviante, certamente non appropriato per cercare di perseguire una risoluzione del vero problema che sta alla base dei salari bassi, che trova invece fondamento proprio nella incapacità dei "contratti leaders" di tutelare in modo adeguato le retribuzioni di lavoratrici e lavoratori italiani.

Solo obbligando tutta la contrattazione, (e soprattutto quella "leader") al rispetto di soglie salariali minime, pertanto, si potrà addivenire ad una reale soluzione del problema. Una normativa sul salario minimo, cioè, dovrebbe stabilire il valore del salario minimo, cosa che il D.L. in esame si guarda bene dal fare.

§§§

Tutto ciò premesso e considerato la CISAL esprime netta contrarietà alla conversione in legge dell'art. 7 del D.L. 62 del 30 aprile 2026.