

Il Corriere delle Pagine Approfondimento

Retribuzione proporzionata e sufficiente, l'obiettivo della legge delega

di Luca Failla, Paola Salazar

N. 39 - 16 Ottobre 2025

Guida al Lavoro

Salario minimo, l'Italia anticipa ogni decisione sulla Direttiva e conferisce ampia delega al Governo

Nell'ambito del dibattito e del contenzioso, ancora in divenire, sulle sorti della Direttiva (UE) 2022/2041 del 19 ottobre 2022 sul salario minimo, il cui termine di recepimento è scaduto il 15 novembre 2024 e sulla quale pende innanzi alla Corte di Giustizia UE una richiesta di annullamento decisamente fondata avanzata dalla Danimarca^[1], l'Italia ha ritenuto di andare avanti approvando nel volgere dell'estate un disegno di legge divenuto la L. n. 144/2025 pubblicata nella G.U. n. 231 del 3 ottobre 2025.

La Legge individua immediatamente il proprio obiettivo: un'ampia delega al Governo diretta a garantire l'attuazione del diritto dei lavoratori ad una retribuzione proporzionata e sufficiente, ai sensi dell'art. 36 Cost., rafforzando la contrattazione collettiva e stabilendo criteri che riconoscano l'applicazione dei trattamenti economici complessivi minimi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro "maggiormente applicati" (art. 1 L. n. 144/2025). Scelta lessicale quest'ultima, che ricorda la prima modifica dell'art. 29 D.Lgs. n. 276/2003 in materia di appalto (poi modificata) che in questo contesto potrebbe dare luogo a problemi interpretativi a danno del criterio della maggiore rappresentatività che guida invece – anche sulla scorta delle previsioni dell'art. 51 D.Lgs. n. 81/2015 – l'applicazione dei parametri economici della contrattazione collettiva. Soprattutto laddove l'obiettivo sia – come dichiarato nella nuova legge – il contrasto ai fenomeni di dumping.

Il ruolo della contrattazione collettiva

Ma al di là dell'obiettivo dichiarato – che si innesta prepotentemente sulla delicata questione interpretativa dell'art. 36 Cost. che negli ultimi anni ha avuto come centro principale di attenzione il ruolo della contrattazione collettiva ed il potere ed i limiti che l'ordinamento giuridico attribuisce al Giudice in merito al rispetto anche da parte del CCNL dei principi costituzionali di "giusta retribuzione" (cfr. Cass. n. 28230/2023; Cass. n. 27711/2023) – quello che emerge chiaramente dall'analisi del provvedimento sembra proprio essere la volontà di rafforzare e consolidare il ruolo che la contrattazione collettiva ha all'interno dell'ordinamento giuridico italiano.

Quel ruolo così a lungo dibattuto in questi anni dal CNEL, anche in vista del recepimento della Direttiva^[2]. Un ruolo che la giurisprudenza di merito e di Cassazione ha di volta in volta identificato (o scalfito) partendo anche da una più ampia valutazione di che cosa debba intendersi oggi per "lavoro povero" (non solo appannaggio della Gig Economy)^[3] e quindi dei parametri che attribuiscono al corrispettivo del lavoro, la reale qualificazione giuridica di "giusta retribuzione". Una retribuzione che assicuri al lavoratore e alla sua famiglia "un'esistenza libera e dignitosa". Obiettivo non scontato di equità e di giustizia che travalica i confini del mero rapporto tra potere di acquisto e costo della vita (principio di proporzionalità e di sufficienza), interessando in modo più ampio il divario salariale esistente tra mestieri e settori che da anni porta i settori ad alta tecnologia (nei quali è più facile garantire la misurazione della produttività) ai più alti livelli salariali.

Il ruolo del Giudice del lavoro

Si ricorderà come proprio in forza degli ultimi approdi giurisprudenziali relativi ad alcuni specifici settori – come quello della vigilanza –, si sia (ri)affermato il ruolo del giudice del lavoro in questa delicata materia, rendendo in alcuni casi "necessaria" la verifica giudiziale "nonostante" la presenza della contrattazione collettiva cui l'ordinamento costituzionale affida da sempre il compito di determinare la "giusta" retribuzione in applicazione dei principi dell'art. 36 Cost. Con la conseguenza che in alcuni casi anche i salari dettati dalla contrattazione collettiva

"ufficiale" possono essere disapplicati dal Giudice annullando il parametro guida per la determinazione del trattamento retributivo del lavoratore (cfr. Cass. n. 17698/2022; Cass. n. 20216/2021; Cass. n. 4622/2020; Cass. n. 4621/2020).

Si tratta di un'operazione che rende rilevante il ruolo del Giudice del lavoro purché si mantenga entro precisi limiti di indipendenza dovendo attenersi ad una valutazione "prudente e motivata" del parametro individuato dalla contrattazione collettiva sottoposto alla sua analisi, in quanto il precetto costituzionale è formulato in modo da garantire due diritti distinti:

1. quello ad una retribuzione proporzionata (alla quantità e qualità dell'attività di lavoro prestata) e
2. quello ad una retribuzione sufficiente (ossia non inferiore agli standard minimi necessari per vivere una vita dignitosa) che non solo si integrano a vicenda ma si rendono cogenti per l'operazione di valutazione e di determinazione della "giusta" retribuzione effettuate dal giudice, proprio in stretta relazione con il ruolo che in questo ambito l'ordinamento giuridico riconosce alla contrattazione collettiva (cfr. Cass. n. 28320/2023 e Cass. n. 28321/2023 cit.).^[4].

Ed è proprio su questi parametri (e non solo) che si innesta oggi la nuova legge.

Il Governo entro 12 mesi dal 18 ottobre 2025 – data di entrata in vigore della legge n. 144/2025 – deve adottare uno o più decreti su retribuzione dei lavoratori e contrattazione collettiva

Le novità della legge n. 144/2025

L'art. 1, comma 1 della legge prevede infatti una delega al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e in materia di contrattazione collettiva finalizzata a:

- 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»).

Non solo, la legge si spinge anche oltre e prevede interventi che avranno sicuramente una influenza determinante nel ridefinire il ruolo della contrattazione collettiva come strumento negoziale cui l'ordinamento costituzionale ha affidato fino ad oggi il compito di determinare la "giusta retribuzione", ai sensi dell'art. 36 Cost. monitorandone anche il rinnovo e le conseguenze del mancato rinnovo (art. 1, comma 2 lett. e-f).

E ancora, l'art. 1 comma 2 identifica i principi cui dovrà conformarsi il Governo nell'esercizio della delega, tra i quali emergono:

1. definire, per ciascuna categoria di lavoratori, i contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati in riferimento al numero delle imprese e dei dipendenti, al fine di prevedere che il trattamento economico complessivo minimo dei contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati costituisca, ai sensi dell'art. 36 Cost. la condizione economica minima da riconoscere ai lavoratori appartenenti alla medesima categoria;
2. stabilire per le società appaltatrici e subappaltatrici, negli appalti di servizi di qualunque tipo e settore, l'obbligo di riconoscere ai lavoratori coinvolti nell'esecuzione dell'appalto trattamenti economici complessivi minimi non inferiori a quelli previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati nel settore al quale si riferisce l'oggetto dell'appalto, individuati secondo il criterio di cui alla lettera a);
3. estendere i trattamenti economici complessivi minimi dei contratti collettivi nazionali di lavoro, individuati in base al criterio di cui alla lettera a), ai gruppi di lavoratori non coperti da contrattazione collettiva, applicando agli stessi il contratto collettivo nazionale di lavoro della categoria di lavoratori più affine;
4. prevedere strumenti volti a favorire il progressivo sviluppo della contrattazione di secondo livello con finalità adattive, anche per fare fronte alle esigenze diversificate derivanti dall'incremento del costo della vita e correlate alla differenza di tale costo su base territoriale.

Ma anche, procedere a una riforma della vigilanza del sistema cooperativo (art. 1, c. 2 lett. h) e disciplinare modelli di partecipazione dei lavoratori alla gestione e agli utili dell'impresa, fondati sulla valorizzazione dell'interesse comune dei lavoratori e dell'imprenditore alla prosperità dell'impresa stessa (art. 1, c. 2 lett. i). Previsione che dovrà essere sicuramente coordinata con quanto previsto dalla Legge 76/2025 sulla partecipazione dei lavoratori, la quale affida anch'essa un ruolo particolarmente rilevante alla contrattazione collettiva.

Trasparenza in materia di dinamiche salariali e contrattuali

Ma le novità riguardano anche l'adozione di meccanismi di promozione e di incremento della trasparenza in materia di dinamiche salariali e contrattuali a livello nazionale, territoriale e per ciascuna categoria di lavoratori e ciascun settore di attività. Qui l'obiettivo – che si lega pur con altre finalità ai più ampi obiettivi di trasparenza salariale di cui alla Direttiva UE 2023/970 di prossima attuazione – è quello di contrastare proprio il dumping contrattuale, quelle differenze tra settori che determinano poi forme di concorrenza sleale proprio in ragione delle implicazioni che tali dinamiche hanno sul costo del lavoro, come la giurisprudenza ha posto più volte in evidenza negli ultimi anni.

Un compito non facile, se si guarda ai principi contenuti nella delega (art. 2, c. 2 L. n. 144/2025):

- a) razionalizzare le modalità di comunicazione tra le imprese e gli enti pubblici in materia di retribuzioni e applicazione della contrattazione collettiva, prevedendo strumenti che rendano effettiva, certa ed efficace l'acquisizione dei dati concernenti l'applicazione della contrattazione collettiva a livello nazionale, territoriale e per ciascuna categoria di lavoratori nonché dei dati afferenti ai trattamenti retributivi effettivamente riconosciuti ai lavoratori;
- b) perfezionare, prevedendo anche il ricorso a strumenti tecnologici evoluti e la realizzazione di banche di dati condivise, le disposizioni in materia di ispezioni e controlli, aumentando l'efficacia materiale delle azioni di contrasto del lavoro sommerso o irregolare, dell'evasione contributiva e assicurativa e dell'applicazione di contratti collettivi nazionali di lavoro non rappresentativi con finalità elusive in danno dei lavoratori e degli enti previdenziali;
- c) introdurre forme di rendicontazione pubblica e di monitoraggio su base semestrale aventi ad oggetto l'andamento delle misure di contrasto dei fenomeni distorsivi del mercato del lavoro in materia di retribuzioni, di contrattazione collettiva, di caporalato e lavoro sommerso o irregolare nonché di abuso della forma cooperativa;
- d) prevedere che le forme di rendicontazione di cui alla lettera c) si avvalgano delle risultanze dell'attività ispettiva dell'Ispettorato nazionale del lavoro e dei suoi organi territoriali nonché di tutte le risultanze acquisite da parte dei soggetti deputati alla verifica della regolarità e correttezza delle retribuzioni e della contrattazione collettiva a livello nazionale e territoriale.

Le potenziali criticità della nuova legge

Se l'intento è meritevole, vi sono tuttavia nel testo appena approvato alcune potenziali criticità.

La più evidente pare essere il riferimento al criterio della "maggiore applicazione" del contratto collettivo in luogo di quello della "maggiore rappresentatività". Questo elemento potrebbe contribuire ad accrescere il divario tra i settori – ed il relativo dumping contrattuale – vanificando gli obiettivi dichiarati dalla nuova legge.

Come è noto, l'Italia si caratterizza per un sistema di contrattazione collettiva ampio e consolidato, che rappresenta una vera e propria peculiarità (anche nel panorama europeo). Il tasso di copertura è del 98% dei lavoratori dipendenti del settore privato. Ma in questo scenario vi è anche una miriade di contratti collettivi minori che trovano comunque applicazione.

Il riferimento al criterio della "maggiore applicazione" potrebbe finire per premiare i contratti a più ampia diffusione (si stima un centinaio rispetto ai quasi 1000 contratti registrati) ma tuttavia si spera che contribuisca a scoraggiare il ricorso a "contratti pirata".^[5]

Vi è poi il tema ancora attuale del "lavoro povero" che l'ultima giurisprudenza ha così fortemente voluto contrastare. Questo problema non riguarda esclusivamente la mancata copertura contrattuale, ma spesso è legato a contrattazione minore di settore, mancati rinnovi contrattuali oppure retribuzioni che, pur rispettando formalmente il contratto collettivo, risultano insufficienti rispetto al costo della vita. La conseguenza è una crescente difficoltà per molti lavoratori di accedere a beni e servizi che vadano oltre quelli strettamente necessari, mettendo in discussione i principi di sufficienza, dignità e proporzionalità sanciti dall'articolo 36 della Costituzione, come spesso messo in evidenza dalla giurisprudenza. Si tratta di un elemento sul quale il criterio della "maggiore applicazione" potrebbe non influire significativamente anche se il problema è ben presente al legislatore e rintracciabile negli stessi principi guida della delega.

In definitiva, una legge che presenta notevoli punti di interesse e di valore ma che apre a non poche riflessioni in merito ai rimedi che potrebbe portare sulle dinamiche salariali che da anni affliggono l'Italia, non ultimo il tema della produttività che sembra restare nei principi della delega la grande sconosciuta.

[1] V. L. Failla, P. Salazar, Direttiva europea sui salari minimi: un tema ancora in divenire, Guida al Lavoro n. 4/2025.

[2] Cfr. da ultima, la relazione di settembre 2025 "La contrattazione collettiva di minore applicazione, una prima esplorazione dall'Archivio dei contratti del CNEL".

[3] Cfr. sul punto L. Failla, P. Salazar, La questione del salario minimo non appartiene solo alla Gig Economy, Corriere delle Paghe, n. 6/2023.

[4] Cfr. sul punto L. Failla, P. Salazar, Il valore costituzionale della giusta retribuzione, quale il ruolo del Giudice?, Guida al Lavoro n. 43/2023 e L. Failla e P. Salazar, Giusta retribuzione, ancora nuovi orientamenti giurisprudenziali, Corriere delle Paghe n. 10/2024.

[5] Si vedano, CNEL Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia del 4 ottobre 2023 e la relazione di settembre 2025 La contrattazione collettiva di minore applicazione, una prima esplorazione dall'Archivio dei contratti del CNEL.

Il Sole 24 ORE aderisce a  The Trust Project

P.I. 00777910159 © Copyright Il Sole 24 Ore Tutti i diritti riservati

| Accessibilità | TDM Disclaimer

ISSN 2499-2070 - Norme & Tributi Plus Lavoro [<https://ntpluslavoro.ilssole24ore.com>]

Il Sole
24 ORE