



XI COMMISSIONE (LAVORO PUBBLICO E PRIVATO) CAMERA DEI DEPUTATI

DISEGNO DI LEGGE

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

(A.C. 2911)

Audizione del
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

Roma, 14 maggio 2026

Osservazioni sul Capo II in materia di "Salario giusto "

Articolo 7

La disposizione si inserisce nel dibattito italiano sul salario minimo legale, offrendo una soluzione alternativa al minimo per legge per il tramite di un “rinvio rafforzato alla contrattazione collettiva” come strumento per determinare il "salario giusto" ex art. 36 Cost. È una scelta di campo precisa, apprezzabile nella misura in cui valorizza il ruolo della contrattazione collettiva maggioritaria anche in una chiave di contrasto alle pratiche, sempre più diffuse, di dumping contrattuale.

Il provvedimento, però, presenta criticità e lascia molti nodi irrisolti, riguardo ai profili di compatibilità con l’art.36 Cost, alla mancanza di criteri di misurazione delle rappresentatività dei soggetti collettivi, alla incerta definizione del trattamento economico complessivo e alla debolezza del sistema di condizionalità.

Il comma 1 del Decreto afferma che la contrattazione collettiva è *lo* strumento (non *uno* strumento) per la determinazione del “salario giusto”, al contempo, omettendo il riferimento al principio cardine del precetto costituzionale ovvero quello della “sufficienza” della retribuzione. La norma costituzionale, difatti, attribuisce a ciascun lavoratore il diritto a una retribuzione proporzionata e, comunque, sufficiente, e la giurisprudenza della Cassazione (da tempo consolidata) riconosce al giudice il potere di ricorrere ai minimi contrattuali come parametro, ma non come soglia assoluta e automatica.

Questo considerato, qualora l’intento del legislatore sia quello di trasformare la contrattazione collettiva, seppure maggioritaria, nell’unico strumento di attuazione dell’art. 36, non soltanto si rischierebbe di comprimere le prerogative della giurisprudenza in materia ma, soprattutto, si genererebbe una “tensione” tra il testo di legge e l’art. 36 Cost., prossima alla illegittimità costituzionale.

Diversamente, il rinvio rafforzato alla contrattazione collettiva sembrerebbe una soluzione utile e conforme, qualora si palesi limitata alla determinazione dei soli parametri di proporzionalità rispetto alla quantità e qualità del lavoro che sono tradizionalmente specificati dalla contrattazione collettiva per il tramite della regolamentazione in materia di tempi di lavoro e della definizione di scale di inquadramento professionale.

Per quanto concerne, invece, la questione della selezione dei soggetti firmatari legittimati, è di tutta evidenza che il problema della misurazione della rappresentatività non venga quasi per nulla affrontato nel testo di legge. La scelta di affidare alla contrattazione "comparativamente più rappresentativa" il ruolo di parametro legale senza definire in modo certo e verificabile la rappresentatività rischia, così, di rappresentare una soluzione "fragile".

I pochi riferimenti ai criteri di misurazione della rappresentatività, infatti, si rintracciano nella formulazione del Comma 2 del decreto che ai fini dell'individuazione del salario giusto, fa riferimento al trattamento economico complessivo definito dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo al settore e alla categoria produttiva di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro.

La scelta di una simile formulazione nulla dice rispetto ai profili di rappresentatività delle organizzazioni sindacali e, semmai, si limita a rispondere all'esigenza di salvaguardare gli ambiti di contrattazione delle associazioni datoriali di rappresentanza maggioritarie, evitando sovrapposizioni. Sul punto, però, il comma 2, introduce il criterio dell'"attività principale o prevalente", inserendo un elemento di discrezionalità interpretativa non trascurabile nell'ipotesi in cui si debba valutare l'applicazione di un contratto collettivo a un'impresa multisetoriale o che svolge attività economiche plurime.

L'effettività del "salario giusto", poi, dovrebbe essere garantita dall'imposizione alla contrattazione collettiva minoritaria di un "pavimento" economico retributivo. Nello specifico, ai sensi del comma 3, i contratti collettivi diversi da quelli maggioritari (del comma 2) non possono prevedere un trattamento economico complessivo inferiore a quello del contratto "comparativamente più rappresentativo".

In assenza di meccanismi sanzionatori espliciti rafforzati, però, la norma potrebbe avere effetti pratici limitati, finendo con dipendere interamente dalla capacità ispettiva dell'INL e dalla possibilità per i lavoratori di far valere i propri diritti in giudizio.

Per giunta, la scelta di adottare il "trattamento economico complessivo" quale base di comparazione si mostra complessa, considerato che nella legge non vi è una definizione di TEC e tale nozione, come categoria unitaria e definita, non è una costante della contrattazione collettiva italiana (nella prassi questo potrebbe comprendere minimi tabellari, tredicesima,

quattordicesima, welfare contrattuale e molti altri elementi contrattuali). Così comparare il trattamento tra contratti collettivi diversi è un'operazione tecnica, tutt'altro che semplice, foriera di interpretazioni difformi. Di fatto, emerge una contraddizione interna alla disposizione poiché l'impianto normativo usa il TEC come pietra angolare dell'intero sistema (comma 2, 3, 4 e 5 vi fanno tutti riferimento), ma non lo definisce contenutisticamente, non rinvia a una definizione contenuta in altra norma, non impone alla contrattazione collettiva di adottare tale nozione. È una delle lacune tecniche più serie dell'articolo, perché senza una definizione legale o contrattuale univoca del TEC, i commi 3 e 4, che stabiliscono i limiti economici retributivi, rischiano di essere inapplicabili in modo uniforme. La questione è ancor più delicata se si considera che i CCNL c.d. "pirata" hanno spesso una struttura retributiva apparentemente simile a quella dei CCNL maggioritaria mentre l'effetto al ribasso è nascosto nelle voci accessorie del trattamento economico o, soprattutto, nella parte normativa della regolamentazione collettiva.

Una norma tecnicamente più solida avrebbe dovuto definire per legge le voci che compongono il TEC, prevedere un obbligo per i CCNL di esplicitare il proprio TEC in modo standardizzato, istituire un registro al CNEL con il TEC certificato per ciascun contratto, aggiornato periodicamente, mentre la norma affida genericamente al CNEL il compito di provvedere ad estrarre dai contratti collettivi depositati il trattamento economico complessivo ivi contenuto, senza precisazioni, spostando la questione tecnica e interpretativa sul piano amministrativo.

In assenza di tutto ciò, il TEC dell'art. 7 rischia di essere una nozione giuridicamente vuota, la cui concreta determinazione sarà di fatto demandata alla giurisprudenza.

Al Comma 4, la norma si occupa dei settori scoperti da contrattazione collettiva, prescrivendo l'adozione del CCNL il cui ambito di applicazione sia "maggiormente connesso" all'attività del datore. Il criterio di connessione è formulato in modo vago e si presta ad incertezza a causa delle interpretazioni elastiche vista l'assenza di parametri oggettivi.

Il vero problema dei settori scoperti è che la contrattazione collettiva non li copre proprio perché le parti sociali non hanno raggiunto un accordo o non hanno interesse a farlo. Il rinvio per analogia al CCNL "più connesso" è un rimedio di ripiego che non risolve il problema alla radice.

Un salario minimo legale fisso (anche solo come limite di ultima istanza) avrebbe qui una

funzione più chiara e certa, apprestando una tutela minima uniforme e immediatamente applicabile in tutti i settori scoperti.

Per quanto concerne il sistema incentivante, il Comma 5 condiziona l'accesso ai benefici economici e contributivi introdotti dal Decreto al rispetto del TEC, ovvero alla corresponsione di un trattamento economico individuale non inferiore al TEC del comma 2.

Il meccanismo di incentivazione non è nuovo, non impone per via diretta il rispetto del TEC ma subordina i benefici pubblici alla sua osservanza. Tuttavia, la disposizione sembra mostrare un'efficacia limitata, non soltanto perché si rivolge ai datori di lavoro che accedono a tali benefici (chi non ne fruisce rimane del tutto fuori dall'ambito applicativo) ma, soprattutto, perché è pensata per le nuove assunzioni legate ai benefici del decreto, lasciando sullo sfondo i rapporti in essere che non rispettino i parametri retributivi del TEC. Anzi, la disposizione potrebbe addirittura essere controproducente, in considerazione del mancato coordinamento con la norma cardine e di portata generale della condizionalità ovvero l'art. 1, comma 1175, L. n. 296/2006, ai sensi del quale “i benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale sono subordinati al possesso, da parte dei datori di lavoro, del documento unico di regolarità contributiva, fermi restando gli altri obblighi di legge ed il rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”. Ad una prima lettura, infatti, sembrerebbe che, ai soli fini della fruizione dei tre bonus (giovani, donne e ZES) il riferimento al trattamento economico individuale di cui all' art. 7, comma 5, legittimi le integrazioni economiche pattuite “individualmente”, derogando alla regola generale stabilita proprio dall'art. 1, comma 1175, della Legge 296/2006 che subordina la fruizione dei benefici contributivi e normativi al rispetto integrale dei contratti collettivi (nazionali, territoriali o aziendali) sottoscritti dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Con il Decreto il legislatore interviene anche nel perseguimento di finalità di trasparenza retributiva. Il Comma 6 prescrive che le offerte di lavoro sulla piattaforma SIISL debbano indicare il CCNL applicato, con codice alfanumerico, e la retribuzione associata alla mansione. La trasparenza informativa è un obiettivo condivisibile, tuttavia, quelli connessi al SIISL aggravano ulteriormente gli adempimenti relativi all'amministrazione del personale, nel solco

di un processo di complessificazione che si muove in direzione opposta agli obiettivi di semplificazione dichiarati da anni. Inoltre, non si rintraccia nella norma una sanzione espressa per il datore di lavoro che pubblichi un'offerta senza le indicazioni richieste, o con indicazioni inesatte, cosicché la prescrizione normativa finisce con il sembrare meramente ordinatoria.

Sul piano pratico e operativo, poi, gli intermediari abilitati e gli altri operatori del diritto del lavoro dovranno fronteggiare concrete difficoltà di applicazione. La norma chiede che sia riportata "la retribuzione ricollegata alla qualifica e al livello contrattuale" ma come emerso nell'analisi del TEC, non specifica se si tratta del solo minimo tabellare o del TEC complessivo e dunque, se vi sia la necessità di includere tredicesima, scatti, EDR o come trattare le voci variabili (premi di risultato, indennità condizionate) e quelle di welfare contrattuale non monetizzabile.

Alla luce delle osservazioni fin qui esposte, l'art. 7 rappresenta una scelta politica chiara, quella di preferire il rafforzamento della contrattazione collettiva al salario minimo legale, ma soffre di debolezze strutturali.

la mancata attuazione dell'art. 39 Cost. rende il sistema della rappresentatività sindacale privo di una base legislativa solida, su cui tuttavia la norma scarica un peso enorme.

L'incertezza del rapporto tra la norma e l'art. 36 Cost. rispetto al criterio della sufficienza lascia aperti profili di illegittimità costituzionale.

L'eccesso di rinvio a criteri "elastici" ("più rappresentativo", "maggiormente connesso", "attività prevalente") genera incertezza applicativa e potenziale contenzioso.

L'assenza di meccanismi sanzionatori e di enforcement espliciti rischia di rendere le tutele previste più proclamatorie che reali, soprattutto per i lavoratori più vulnerabili nei settori a bassa sindacalizzazione.

Articolo 10

Le disposizioni del Decreto in materia di salario giusto cercano anche di affrontare uno dei problemi cronici del sistema di contrattazione collettiva, consistente nel ritardo nei rinnovi dei CCNL. Nella prassi delle relazioni industriali emerge in modo strutturale che i contratti collettivi vengano rinnovati con anni di ritardo rispetto alla scadenza naturale, lasciando i lavoratori in una zona grigia di incertezza retributiva. Durante il periodo di vacanza contrattuale, i lavoratori

subiscono una erosione reale del potere d'acquisto, non compensata da alcun automatismo legale (salvo clausole contrattuali specifiche).

La norma tenta di introdurre meccanismi di pressione e automatismi compensativi.

Innanzitutto, il comma 1 "sostiene" il principio della retroattività contrattata, prevedendo che le parti firmatarie, in sede di rinnovo, disciplinino le decorrenze degli incrementi retributivi, gli eventuali importi a tantum e gli strumenti di copertura economica del periodo di vacanza, assumendo come riferimento la data di scadenza naturale del contratto previgente.

E' bene precisare, però, che questo è già ciò che avviene nella prassi contrattuale italiana ovvero i rinnovi prevedono quasi sempre una decorrenza retroattiva degli aumenti e/o una tantum a copertura del periodo di vacanza. Inoltre, non si ritiene che il comma 1 introduca un obbligo giuridicamente azionabile, ma si limita a fotografare e incoraggiare una prassi esistente. D'altronde, la disposizione non prevede conseguenze per il caso in cui le parti non disciplinino questi aspetti, né criteri minimi di copertura.

Sotto questo profilo, la formula è rivelatrice, infatti, si legge nel testo che i soggetti collettivi operano "nell'esercizio della propria autonomia contrattuale". La norma, dunque, non può e non vuole imporre alle parti sociali un obbligo di contenuto, coerentemente con la natura privatistica della contrattazione collettiva, ma tale assunto svuota il comma di qualsiasi portata precettiva autonoma rispetto al comma 2.

La norma, inoltre, non introduce alcun incentivo ad aprire il tavolo negoziale entro un termine dalla scadenza, seppure la lentezza dei rinnovi dipenda spesso proprio dal ritardo nell'avvio stesso delle trattative. Su questo punto la norma tace.

Il profilo che desta maggiori perplessità, invece, è quello interessato dal Comma 2, dell'art. 10, relativamente all'adeguamento automatico della retribuzione al 30% dell'IPCA.

Questa è la disposizione più innovativa e anche più controversa poiché se il rinnovo non avviene entro 12 mesi dalla scadenza naturale, le retribuzioni vengono adeguate automaticamente nella misura del 30% della variazione IPCA (Indice dei Prezzi al Consumo Armonizzato, depurato dalla componente energetica importata).

Senza dubbio, la disposizione genera effetti positivi sugli standard di trattamento dei lavoratori ma è evidente che il meccanismo introdotto non compensi l'erosione reale del potere d'acquisto ed è configurata come anticipazione forfettaria, cioè come acconto su ciò che il

rinnovo definirà, e non come una tutela autonoma. Il legislatore, sembra non abbia voluto disincentivare il rinnovo rendendo l'adeguamento automatico troppo conveniente per le parti (se l'automatismo coprisse il 100% dell'IPCA, i datori avrebbero meno urgenza di rinnovare) ma così facendo, consente che il costo dell'inerzia ricada prevalentemente sui lavoratori.

Nella disposizione, inoltre, si rintraccia una clausola di salvaguardia ("Fatte salve eventuali diverse pattuizioni contrattuali") di assoluta importanza ai sensi della quale se il CCNL prevede già meccanismi di adeguamento automatico (clausole di indicizzazione, IPCA contrattuale, ecc.), questi prevalgono sulla disposizione di legge che, dunque opera come norma di chiusura residuale, applicandosi solo in assenza di previsioni contrattuali specifiche. Questo, è corretto nella logica sistematica ma riduce ulteriormente l'ambito applicativo della disposizione.

Aspetti controversi della regolazione riguardano anche l'aspetto applicativo. Infatti, la disposizione non specifica se l'adeguamento operi automaticamente sulla busta paga o richieda un atto formale del datore, se sia cumulabile o assorbibile con superminimi individuali già esistenti e se entri nella base di calcolo del TFR o delle mensilità aggiuntive.

Queste lacune tecniche rendono la norma difficilmente applicabile in modo uniforme senza ulteriori chiarimenti ministeriali o di prassi, problematica che si aggiunge alla constatazione che, seppure, la norma sembri attribuire un diritto soggettivo del lavoratore all'adeguamento della propria retribuzione, in assenza di un meccanismo di calcolo certo, il contenzioso sarebbe inevitabile e i lavoratori più vulnerabili (quelli nei settori a bassa sindacalizzazione) avrebbero difficoltà pratiche a far valere il diritto individualmente.