

**La tutela del lavoro nei contratti pubblici tra legge e  
contratto collettivo: le novità del d. lgs. n. 209/2024 e  
le insidie della l. delega n. 144/2025\***

Francesco Di Noia

1. La tutela del lavoro nei contratti pubblici: clausole sociali e delimitazione della riflessione.	110
2. L'equo trattamento dopo il c.d. correttivo al Codice dei contratti pubblici.	116
3. Il 'nuovo' criterio dei "contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati" nella l. n. 144/2025 sulla retribuzione e...	123
4. ...il suo problematico coordinamento con la disciplina degli appalti pubblici.	130
5. I bisogni di tutela di chi lavora (non solo per lo Stato "consumatore"), le disfunzioni del sistema negoziale e le cure del legislatore.	133

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT – 502/2025

## 1. La tutela del lavoro nei contratti pubblici: clausole sociali e delimitazione della riflessione.

Tra gli strumenti con cui l'ordinamento tutela il lavoro prestato nell'ambito dell'attività negoziale pubblica, quello delle clausole sociali è sicuramente uno dei più interessanti<sup>257</sup>. Esso, infatti, col prescrivere il rispetto di determinati *standard* di protezione (e promozione) sociale ai privati che a vario titolo entrino in contatto con le pubbliche amministrazioni, si confronta – e in alcuni casi si ‘scontra’ – con altri principi che, al pari del lavoro, rivestono primaria importanza nell'ordinamento multilivello<sup>258</sup>.

Si tratta di una tecnica che nel nostro Paese ha radici molto antiche e che nel corso del tempo ha subito evoluzioni volte a garantirne l'effettività: introdotta in alcuni settori alla fine dell'800<sup>259</sup> (molto prima del suo riconoscimento a livello internazionale nel 1949)<sup>260</sup> e generalizzata quasi un secolo più tardi con l'art. 36 St. lav.<sup>261</sup>, negli ultimi anni è stata oggetto di profonde modifiche e trasformazioni, dettate sia dalle ‘nuove’ istanze di protezione e promozione del lavoro e sia dalle ‘note’ criticità del nostro sistema di relazioni industriali, che si riverberano sui livelli di protezione dei lavoratori.

---

<sup>257</sup> In tema v. GHERA, *Le c.d. clausole sociali: evoluzione di un modello di politica legislativa*, in *Dir. rel. ind.*, 2001, 2, p. 133 ss. e i lavori monografici di Izzi, *Lavoro negli appalti e dumping salariale*, Torino, Giappichelli, 2018; RATTI, *Autonomia collettiva e tutela dell'occupazione*, Padova, Wolters Kluwer-Cedam, 2018 e PANTANO, *Le clausole sociali nell'ordinamento giuridico italiano*, Pisa, Pacini Giuridica, 2020 e, da ultimo, COSTA, *Contratti pubblici e diritti dei lavoratori*, Palermo, DEMS, 2025.

<sup>258</sup> Sul bilanciamento (e la ridefinizione) dei principi sottesi alla disciplina, anche europea, del *public procurement* v., per tutti, CARUSO E., *La funzione sociale dei contratti pubblici. Oltre il primato della concorrenza?*, Napoli, Jovene editore, 2021. Nella dottrina giuslavoristica, inoltre, cfr. almeno SCARPELLI, *La dimensione sociale nella regolazione degli appalti pubblici*, in CARINCI M.T., CESTER, MATTAROLO, SCARPELLI (a cura di), *Tutela e sicurezza del lavoro negli appalti privati e pubblici. Inquadramento giuridico ed effettività*, Torino, Giappichelli, 2011, spec. p. 307 ss.; FORLIVESI, *Le clausole sociali negli appalti pubblici: il bilanciamento possibile tra tutela del lavoro e ragioni del mercato*, in *Biblioteca 20 maggio*, 2015, 2, p. 478 ss.; TULLINI, *Concorrenza ed equità nel mercato europeo: una scommessa difficile (ma necessaria) per il diritto del lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2018, 2, I, in part. p. 213 e, più di recente, BOSCATI, *Appalti pubblici e clausole sociali tra ordinamento interno e diritto dell'Unione europea*, in PROIA (a cura di), *Appalti e lavoro: problemi attuali*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 23 ss. Per una riflessione sulla dimensione sovranazionale, v. anche PERULLI, voce *Clausola sociale*, in *Enc. dir.*, Annali, VII, Milano, Giuffrè, 2014, p. 187 ss.

<sup>259</sup> Sul punto v. MARINELLI, *Decentramento produttivo e tutela dei lavoratori*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 188 ss.

<sup>260</sup> A tale tecnica si fa riferimento nella Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) sulle clausole di lavoro nei contratti pubblici dell'8 giugno 1949 (ratificata dall'Italia con l. 2 agosto 1952, n. 1305). Sul punto, anche per una critica all'interpretazione della limitata cogenza nel nostro ordinamento delle disposizioni della Convenzione sostenuta in Corte cost. 19 giugno 1998, n. 226, cfr. MARINELLI, op. cit., p. 191 ss.

<sup>261</sup> Cfr. almeno MANCINI, *Art. 36*, in GHEZZI, MANCINI, MONTUSCHI, ROMAGNOLI (a cura di), *Statuto dei diritti dei lavoratori*, in SCIALOJA, BRANCA (a cura di), *Commentario del Codice Civile*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1972, p. 531 ss.; CENTOFANTI, *Art. 36*, in PROSPERETTI (diretto da), *Commentario dello Statuto dei lavoratori*, Milano, Giuffrè, 1975, tomo II, p. 1198 ss.; BORTONE, *Art. 36*, in GIUGNI (a cura di), *Lo Statuto dei lavoratori*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 646 ss. Più di recente, v. ALVINO, *Clausole sociali, appalti e disgregazione della contrattazione collettiva nel 50° anniversario dello Statuto dei lavoratori*, in *Lav. dir. eur.*, 2020, 2.

Sul primo versante, lo spettro protettivo delle clausole sociali si è notevolmente esteso. La disciplina normativa, infatti, oggi racchiusa nel d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (c.d. nuovo Codice dei contratti pubblici; d'ora in poi anche solo 'Codice')<sup>262</sup>, contempla non solo la tutela dei prestatori in forza all'operatore economico (c.d. clausole di prima generazione) o comunque già coinvolti nell'ambito delle opere e servizi 'esterernalizzati' dall'attore pubblico (c.d. clausole di seconda generazione) ma, rendendo strutturali alcune innovazioni sperimentate nella disciplina dei progetti finanziati nell'ambito del PNRR e del PNC<sup>263</sup>, anche la promozione di alcuni soggetti che riscontrano maggiori difficoltà nell'ingresso e/o nella permanenza nel mercato del lavoro (c.d. clausole di terza generazione)<sup>264</sup>.

Tale assetto è oggi cristallizzato nell'art. 57 del Codice, il quale, nel definire l'ambito di operatività delle clausole sociali, prescrive che per gli affidamenti dei contratti di appalto di lavoro e servizi (con l'esclusione di quelli aventi natura intellettuale) e per i contratti di concessione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti debbano inserire nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, "specifiche clausole sociali con le quali sono richieste, come requisiti necessari dell'offerta, misure orientate tra l'altro a:

- a) garantire le *pari opportunità generazionali e di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate, la stabilità occupazionale del personale impiegato*, tenuto conto della tipologia di intervento, con particolare riferimento al settore dei beni culturali e del paesaggio;
- b) garantire l'*applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore [...] (corsivo mio)*.

---

<sup>262</sup> Il d. lgs. n. 36/2023, varato nei primi mesi di vita del Governo Meloni, è stato emanato sulla scorta dell'art. 1, l. 21 giugno 2022, n. 78 (recante "Delega al Governo in materia di contratti pubblici"), approvata dalla maggioranza parlamentare che, nella precedente legislatura (XVIII), sosteneva il Governo Draghi.

<sup>263</sup> Il riferimento è all'art. 47, d. lgs. n. 77/2021, conv. in l. n. 108/2021, su cui cfr. PANTANO, *Clausole sociali, concorrenza, investimento pubblico e tutela del lavoro: dal Codice dei contratti pubblici al PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 25/2022, spec. p. 180 ss. e LAMBERTI, *La riforma degli appalti pubblici tra PNRR e legge delega: verso il rafforzamento delle clausole sociali?*, in *Dir. merc. lav.*, 2022, 3, in part. p. 589 ss.

<sup>264</sup> A proposito della comparsa delle c.d. clausole sociali di terza generazione sia consentito il rinvio alle riflessioni svolte in Di Noia, *Le clausole sociali nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici: conferme ed evoluzioni nel modello di tutela*, in *Lav. prev. Oggi*, 2023, 9-10, 2023, p. 629, in cui, in sede di primo commento alle disposizioni del nuovo Codice, ci si chiedeva se rispetto alla sistematizzazione concettuale consolidata sulla tecnica in questione, potesse parlarsi "di una nuova *species del genus clausole sociali* (di terza generazione?) o almeno di un'evoluzione – nelle forme dell'accrescimento delle materie – di quelle di seconda". Quesito al quale pare essere stata data risposta affermativa, come emerge dall'uso di tale denominazione da parte della dottrina successiva: v., ad esempio, GAROFALO C., *La clausola di condizionalità per favorire l'occupazione di giovani e donne nel nuovo Codice degli appalti pubblici*, in *Equal*, 2024, 6, p. 527 ss. e TORELLA, *Flessibilità e pari opportunità (di genere e generazionali) negli appalti pubblici: le clausole sociali di "terza" generazione*, ivi, 2025, 5, p. 1 ss.

Sul secondo versante, non meno importanti sono gli accorgimenti adottati dal legislatore per rimediare ai *vulnera* per le tutele dei lavoratori derivanti dalle problematiche del nostro sistema di rappresentanza sindacale e di contrattazione collettiva<sup>265</sup>. È noto, infatti, che l'efficacia delle clausole sociali (con specifico riferimento a quelle di prima generazione o di equo trattamento) sia condizionata dagli equilibri di quel sistema negoziale edificato dalle parti sociali al di fuori del tracciato costituzionale (art. 39, co. 2-4)<sup>266</sup> e che, sviluppatosi all'ombra del principio di libertà sindacale sancito dall'art. 39, co. 1 (e di cui la libertà negoziale è uno dei corollari più importanti)<sup>267</sup>, vive ormai da anni una situazione di sofferenza, se non proprio di crisi<sup>268</sup>.

È in questo quadro che si colloca (e deve essere compresa) la parabola evolutiva dell'equo trattamento, la cui disciplina è stata profondamente innovata nel 2023 e poi sottoposta a importanti modifiche solo un anno dopo con il c.d. correttivo al Codice dei contratti pubblici (d'ora in poi anche solo "decreto correttivo")<sup>269</sup> per affrontare distonie e lacune emerse in fase di prima applicazione<sup>270</sup>.

Le disposizioni del nuovo Codice si pongono in linea di continuità con il percorso intrapreso negli anni 2000 (e proseguito senza sostanziali 'cambi di rotta'), con cui il legislatore, implementando le disposizioni (tutt'ora vigenti) dell'art. 36 St. lav., ha perseguito la tutela dei lavoratori coinvolti nei contratti pubblici non con un intervento

---

<sup>265</sup> Sulle problematiche del sistema di rappresentanza, con specifico riferimento alle organizzazioni datoriali, cfr. BELARDI, *L'associazionismo dei datori di lavoro: un elemento di fragilità delle relazioni industriali?*, in *Giornale dir. lav. rel. ind.*, 2016, p. 403 ss.

<sup>266</sup> Sul punto cfr. GAETA, *Nascita, infanzia e prima adolescenza dell'art. 39 della Costituzione*, in *Labor*, 2017, 2, p. 142, che sottolinea come quella dell'art. 39 si rivelerà "forse la più costituzionale delle inattuazioni della Costituzione".

<sup>267</sup> Per tutti, v. MANCINI, *Libertà sindacale e contratto collettivo erga omnes*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1963, p. 570 ss.

<sup>268</sup> In tema cfr. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *Lav. dir.*, 2020, 2, p. 185 ss.

<sup>269</sup> D. lgs. 31 dicembre 2024, n. 209, "Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36".

<sup>270</sup> Questa possibilità, del resto, era stata già prevista nel 2022 dal legislatore delegante, il quale ha abilitato il Governo a intervenire entro due anni dall'entrata in vigore del nuovo Codice per "apportarvi le correzioni e integrazioni" rese necessarie o opportune in seguito all'applicazione pratica delle nuove regole (art. 1, co. 4, l. 21 giugno 2022, n. 78).

diretto ma, in chiave 'riflessiva'<sup>271</sup>, attraverso l'ancoraggio delle loro condizioni a quelle previste dai contratti collettivi di lavoro<sup>272</sup>.

A voler descrivere con una formula i cambiamenti intervenuti nel corso degli anni si potrebbe parlare di 'innovazione nella tradizione', laddove l'elemento di continuità nelle modifiche apportate può rinvenirsi nella tecnica del rinvio ai contratti stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative (c.d. contratti *leader*) e l'*aliquid novi*, invece, negli sforzi compiuti dal legislatore per garantire maggiore certezza nell'individuazione dei prodotti dell'autonomia collettiva in presenza di un sistema negoziale, come quello italiano<sup>273</sup>, sempre più 'affollato'<sup>274</sup>.

Sul piano della politica del diritto, quindi, si può affermare che la disciplina sull'equo trattamento nei contratti pubblici sia stata risparmiata dallo scontro politico che, invece, in Italia negli ultimi decenni ha interessato altre questioni di interesse lavoristico (flessibilità, licenziamenti, pensioni, contrasto alla povertà, ecc...)<sup>275</sup>. È come se l'esigenza di impedire che il lavoro alimentato dalle pubbliche amministrazioni fosse 'macchiato' da pericolose dinamiche concorrenziali abbia garantito una sorta di immunità alla sua disciplina, rispetto alla quale il legislatore, nei vari interventi dell'ultimo

<sup>271</sup> Il riferimento è alla prospettiva di TEUBNER, *Il diritto come sistema autopoietico*, Milano, Giuffrè, 1996, spec. p. 39 ss., secondo cui il diritto non cerca di regolare la società con interventi diretti o attraverso una legislazione esasperata, ma lo fa aprendosi all'autoregolazione dei fenomeni sociali, che così si 'riflettono' nell'ordinamento giuridico.

<sup>272</sup> Sulla disciplina contenuta nell'art. 30, d. lgs. n. 50 /2016, cfr. CAFFIO, *Appalto, costo del lavoro e contratto collettivo di riferimento*, in GAROFALO D. (a cura di), *Appalti e lavoro*, Vol. I - Disciplina pubblicistica, Torino, Giappichelli, 2017, p. 849 ss. e NOVELLA, *Costo del lavoro e retribuzione negli appalti pubblici di servizi. Il quadro normativo e qualche numero*, in *Lav. dir.*, 2020, 2, p. 265, secondo cui "al netto di ambiguità, sbavature e ridondanze nella redazione delle singole disposizioni, al legislatore nazionale non può essere imputata la 'responsabilità' di assecondare o innescare alcuna *race to the bottom* nel trattamento economico dei lavoratori".

<sup>273</sup> Nel XXVI Rapporto su "Mercato del lavoro e contrattazione collettiva", il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (d'ora in poi: Cnel) scatta una fotografia del sistema negoziale italiano che conferma il dato ormai strutturale della crescita del numero dei contratti collettivi: per i dipendenti del settore privato, alla data del 31 dicembre 2024, risultano depositati 1.017 ccnl.

<sup>274</sup> Cfr., tra gli altri, TAMPIERI, *Contratti collettivi e tutele salariali nell'art. 11 del codice appalti pubblici*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2024, 2, p. 218 e, da ultimo, PASSALACQUA, *I contratti collettivi negli appalti pubblici dopo il decreto correttivo al Codice*, in *Arg. dir. lav.*, 2025, 2, p. 184.

<sup>275</sup> Tale tendenza si è manifestata fondamentalmente con l'avvento della c.d. 'Seconda Repubblica' e l'alternarsi delle maggioranze parlamentari di centro-destra (Governi guidati da Silvio Berlusconi) e centro-sinistra (Esecutivi presieduti da Romano Prodi, Massimo D'Alema e Giuliano Amato). Ed è poi proseguita con l'avvento degli Esecutivi tecnici (si pensi ai gabinetti presieduti da Mario Monti e Mario Draghi), di larghe intese (i Governi di Enrico Letta, Matteo Renzi e Paolo Gentiloni), sino ad esperienze più omogenee dal punto di vista politico (come quella del Governo in carica presieduto da Giorgia Meloni), passando per quelle politicamente 'trasversali' di Giuseppe Conte (Governi Conte I e Conte II).

ventennio ha rivolto i suoi sforzi per implementare le tutele dei prestatori di lavori coinvolti in questo importante segmento economico<sup>276</sup>.

La situazione, però, è mutata allorché il tema delle tutele dei lavoratori nei contratti pubblici ha incontrato quello dei bassi salari<sup>277</sup> ed è stato attratto nella riflessione sulla opportunità di introdurre in Italia una legge sul salario minimo<sup>278</sup>, rispetto alla quale sin dall'inizio di questa legislatura si è aperto un confronto molto duro tra maggioranza e opposizione, culminato, almeno per il momento, con l'approvazione della l. delega 26 settembre 2025, n. 144<sup>279</sup>.

---

<sup>276</sup> Cfr., in proposito, la Risoluzione CES per una politica di concorrenza più sostenibile ed inclusiva del 22-23 marzo 2021 (consultabile al seguente *link* [https://www.etuc.org/sites/default/files/document/file/2021-06/Adopted%20-%20EN%20Resolution%20inclusive%20and%20sustainable%20competition\\_0.pdf](https://www.etuc.org/sites/default/files/document/file/2021-06/Adopted%20-%20EN%20Resolution%20inclusive%20and%20sustainable%20competition_0.pdf)), in cui al § VIII si evidenzia che il 14% del PIL europeo sia speso ogni anno in appalti pubblici.

<sup>277</sup> Sul punto v. PROIA, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Appalti e lavoro*, cit., XIII, il quale, prima che la polemica politica s'infiammasse, rilevava che il fenomeno degli appalti e, soprattutto, dei subappalti fosse "al centro della più scottante questione sociale degli ultimi anni, che riguarda l'impoverimento dei salari, e che trova una delle sue più gravi manifestazioni proprio nei casi in cui la esternalizzazione del servizio appaltato a imprese sub-fornitrici è utilizzata come uno strumento diretto alla mera riduzione del costo del lavoro".

<sup>278</sup> In tema v. almeno i contributi raccolti in ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, 2023.

<sup>279</sup> Di seguito una breve ricostruzione della vicenda: dopo l'approvazione della direttiva europea sui minimi salariali (dir. UE n. 2022/2041), a luglio 2023 le forze politiche di opposizione (Movimento 5 Stelle, Partito Democratico, Alleanza Verdi e Sinistra, +Europa e Azione), con la sola eccezione di Italia Viva, hanno presentato una proposta di legge che, con l'obiettivo di dare attuazione all'art. 36 Cost., prevedeva che la "retribuzione complessiva sufficiente e proporzionale alla quantità e alla qualità del lavoro prestato" dovesse essere non inferiore al "trattamento economico complessivo" previsto dal cd. contratto *leader* nel settore di riferimento e, per superare le criticità emerse con riferimento ad alcuni contratti sottoscritti dalle organizzazioni sindacali 'storiche', specificava che il trattamento economico minimo orario stabilito dal ccnl non potesse comunque essere inferiore a 9 euro lordi (art. 2, co. 1, pdl n. 1275 presentata alla Camera dei deputati il 4 luglio 2023). Rispetto a tale proposta (su cui, per tutti, v. BELLAVISTA, *Perché introdurre un salario minimo legale. Alcune osservazioni sulla proposta di legge n. 1275, in Lav. dir. eur.*, 2023, 3, spec. p. 4 ss.), la maggioranza si è subito mostrata molto fredda e, dopo alcuni tentativi dilatori, nell'agosto 2023, dopo aver incontrato le forze di opposizione, la Premier Meloni ha deciso di richiedere al Cnel un parere sul da farsi. Così il 12 ottobre la Commissione dell'Informazione del Consiglio ha presentato uno studio in cui, dopo aver inquadrato il tema, sconsigliava di ricorrere a una legge sul salario minimo per contrastare il fenomeno del lavoro povero e suggeriva piuttosto di rafforzare la contrattazione collettiva come strumento di garanzia, anche sul piano salariale, dei lavoratori (*Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, 12 ottobre 2023). In base a tale parere, le forze di maggioranza hanno deciso di rallentare l'analisi della proposta delle opposizioni, che *medio tempore* era arrivata nell'aula della Camera, e di riportarla in Commissione Lavoro, dove nel novembre dello stesso anno il suo presidente presentava un emendamento sostitutivo che ne modificava completamente l'impianto, trasformandola in una proposta di legge delega, approvata definitivamente alla Camera nel dicembre 2023 e trasferita al Senato per la discussione. Senonché, la proposta è rimasta nei cassetti di Palazzo Madama dove l'*iter* di discussione in Commissione Lavoro è ripartito nell'ottobre del 2024 sino a quando, il 23 settembre 2025, il Senato non si è espresso approvando il testo con 78 voti favorevoli e 52 contrari.

A valle della battaglia politica sul salario minimo – che ha coinvolto anche altri livelli territoriali/istituzionali<sup>280</sup> – il Parlamento ha chiesto all'Esecutivo di adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni in materia di retribuzione e contrattazione collettiva al fine di assicurare ai lavoratori trattamenti retributivi giusti ed equi, combattere il lavoro sottopagato, stimolare il rinnovo dei contratti nazionali di lavoro e contrastare il c.d. *dumping contrattuale*<sup>281</sup>.

E, tra i principi e i criteri direttivi dettati nel testo di legge per l'esercizio della delega, un certo interesse destano quello della definizione dei "contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati" per l'individuazione, ai sensi dell'art. 36 Cost., della "condizione economica minima da riconoscere ai lavoratori appartenenti alla medesima categoria"<sup>282</sup>, nonché quello che estende tale criterio a garanzia dei "trattamenti economici complessivi minimi" da riconoscere ai prestatori delle società appaltatrici e subappaltatrici "negli appalti di servizi di qualunque tipo e settore"<sup>283</sup>.

Orbene, non si può non vedere come il combinato disposto dei due criteri si ripercuota sulla vigente disciplina delle clausole sociali di equo trattamento, ridisegnando la strada battuta dal legislatore per garantire effettività allo strumento di tutela.

Per questo, analizzata la nuova disciplina delle clausole sociali di prima generazione o equo trattamento all'esito delle modifiche del decreto correttivo (§ 2), la riflessione si sposterà sulle disposizioni contenute nella l. n. 144/2025 in materia di retribuzione (§ 3). Tale approfondimento consentirà di verificare se e in che misura l'attuazione delle deleghe sulla retribuzione si coordini con l'attuale assetto regolativo dell'equo trattamento nei contratti pubblici (§ 4), anche al fine di trarre qualche considerazione sull'itinerario che il Governo intende percorrere e avanzare proposte che possano contribuire ad alimentare il dibattito sull'iniziativa legislativa e sui suoi rilevanti risvolti sistematici (§ 5).

---

<sup>280</sup> Ci si riferisce alle iniziative adottate a livello comunale e regionale per assicurare un salario minimo ai lavoratori impiegati negli appalti e nelle concessioni pubbliche, su cui v. Lo FARO, *Please in my back yard: esperienze locali di salario minimo e uso strategico dei contratti pubblici*, in *Lavoro e dir.*, 2025, 2, p. 229 ss. e, in maniera critica, PIGLIARMI, *Retribuzione e appalti pubblici: alcune considerazioni sulla recente "rivolta" dei Comuni*, in *Boll. Adapt*, 25 marzo 2024, n. 12 e Id., *Appalti pubblici e salario: le delibere degli enti locali alla "prova del 9"*, in *Boll. Adapt*, 14 aprile 2025, n. 15.

<sup>281</sup> Art. 1, co. 1, l. n. 144/2025.

<sup>282</sup> Art. 1, co. 2, lett. a, l. n. 144/2025.

<sup>283</sup> Art. 1, co. 2, lett. b, l. n. 144/2025.

## 2. L'equo trattamento dopo il c.d. correttivo al Codice dei contratti pubblici.

La disciplina dell'equo trattamento – riscritta nel 2023<sup>284</sup> e ulteriormente modificata nel 2024<sup>285</sup> – è contenuta in alcune previsioni del nuovo Codice, che, da un lato, definiscono le condizioni che gli operatori economici sono tenuti a garantire ai propri dipendenti e, da un altro, prescrivono una serie di attività che le pubbliche amministrazioni (ma anche i soggetti privati), sia nella fase di selezione e sia in quella di esecuzione, sono chiamati a svolgere per garantirne l'effettività.

È questa la trama che emerge, innanzitutto, dalle disposizioni dell'art. 11, d.lgs. n. 36/2023, con cui il legislatore ha delineato i contenuti del principio di applicazione della contrattazione collettiva per il personale impiegato nell'ambito di commesse e concessioni pubbliche<sup>286</sup> e, in maniera innovativa rispetto al passato, ha ristretto i potenziali margini di discrezionalità nell'individuazione dei prodotti dell'autonomia collettiva.

Confermato che il parametro di riferimento per la definizione dell'equo trattamento sia quello previsto dagli accordi collettivi nazionali e territoriali stipulati dalle associazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano

<sup>284</sup> Su cui, tra gli altri, cfr. CARUSO E., *Equo trattamento dei lavoratori nel nuovo Codice dei contratti pubblici tra sostenibilità e risultato amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2023, 4, p. 863 ss.; DE SIANO, *Tutela del lavoratore e buon andamento della P.A. secondo il nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Federalismi.it*, n. 14/2023, p. 98 ss.; SANTORO, 'A cavallo' tra due codici: l'equo trattamento dei lavoratori nella nuova normativa sui contratti pubblici, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, n. 467/2023, p. 10 ss.; DI NOIA, *Le clausole sociali nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici*, cit., p. 611 ss.; RICCI G., *Il sistema dei contratti pubblici e le tutele (non solo) salariali dei lavoratori*, in *Riv. giur. lav.*, 2023, 4, I, p. 602 ss.; COSTA, *Le clausole di equo trattamento nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Lav. giur.*, 2023, 10, p. 901 ss.; TAMPieri, *Contratti collettivi e tutele salariali*, cit., p. 212 ss.; GAROFALO D., *Appalti pubblici e tutele dei lavoratori*, in NUZZO, RAIMONDI (a cura di), *Liber Amicorum per Valerio Speziale*, tomo I, Bari, Cacucci, p. 495 ss.; GIACONI, *Il nuovo Codice e le tutele sociali dal punto di vista del giuslavorista. Verso un appalto pubblico socialmente sostenibile?*, in *Riv. giur. lav.*, 2024, 1, I, p. 52 ss.; PIGLIARMI, POIANI LANDI, *La contrattazione collettiva nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici: problemi e prospettive*, in *Dir. rel. ind.*, 2024, 4, p. 1057 ss.; NARDELLI, *Giusto salario e appalti pubblici: un binomio da ripensare*, in *Lav. giur.*, 2025, 2, p. 120 ss.

<sup>285</sup> Su cui, v. GUERINI, *Contratti pubblici ed equo trattamento dei lavoratori: riflessioni a margine di un esercizio sull'individuazione del CCNL applicabile*, in *Riv. giur. lav.*, 2025, 2, I, p. 313 ss.; PISTORE, *I contratti collettivi applicabili negli appalti pubblici: alcune considerazioni anche alla luce del nuovo Codice (D.lgs. n. 36/2023)*, in *Lav. giur.*, 2025, 6, p. 595 ss.; FAIOLI, *Contrattazione collettiva "equivalente". Codice degli appalti, precomprendere ermeneutica e scelta di un metodo per comparare le tutele*, in *Federalismi.it*, n. 14/2025; PASSALACQUA, *I contratti collettivi negli appalti pubblici*, cit., p. 179 ss.; COSTA, *Contratti pubblici e clausole sociali dopo il d. lgs. n. 209 del 2024*, in *Dir. merc. lav.*, 2025, 1, p. 143 ss.; CARUSO E., *Profili amministrativistici dell'equo trattamento dei lavoratori nei contratti pubblici*, in corso di pubblicazione su *Giornale dir. lav. re. ind.*; RICCI G., SANTORO, *Le tutele equivalenti dei lavoratori dopo il «correttivo appalti»: analisi teoriche e applicazioni pratiche*, in *Riv. giur. lav.*, 2025, 2, I, p. 435 ss.

<sup>286</sup> Sulla collocazione della disciplina dell'equo trattamento tra i 'principi' del nuovo Codice, v. MARTINI, *Il principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore negli appalti pubblici. Prospettive, criticità e contraddizioni*, in *Dir. amm.*, 2024, 4, p. 1077 ss.

nazionale<sup>287</sup>, il legislatore ha posto in capo alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti la responsabilità di individuare 'il' contratto collettivo di riferimento<sup>288</sup>, vale a dire quello "applicabile al personale dipendente impiegato nell'attività oggetto dell'appalto o della concessione"<sup>289</sup>. E, a tal fine, ha previsto un'articolata (ma non priva di zone d'ombra)<sup>290</sup> procedura per selezionare il contratto collettivo "in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale [...] il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente".

Tra le disposizioni dell'Allegato I.01 al Codice, introdotto dal decreto correttivo del 2024 proprio per ridurre i margini di incertezza della delicata operazione (mutuando, con alcune importanti modifiche, le indicazioni fornite dall'Anac dopo l'approvazione del nuovo Codice del 2023)<sup>291</sup>, si possono scorgere le regole che le pubbliche amministrazioni sono tenute a seguire per la selezione del contratto-parametro: innanzitutto la "connessione dell'ambito di applicazione del contratto collettivo rispetto alle prestazioni oggetto dell'appalto" e poi il "criterio della maggiore rappresentatività comparativa sul piano nazionale" dei soggetti stipulanti<sup>292</sup>.

---

<sup>287</sup> Art. 11, co. 1, d. lgs. n. 36/2023, secondo cui "Al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente".

<sup>288</sup> Sul punto v. GUERINI, *Contratti pubblici ed equo trattamento dei lavoratori*, cit., p. 319, il quale, con riferimento a un centinaio di procedure bandite dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice, segnala che "il 14% delle procedure analizzate non fa[ccia] alcuna menzione, nemmeno generica, alla contrattazione da applicarsi, ponendosi quindi certamente al di fuori del tracciato segnato dall'art. 11, comma 2."

<sup>289</sup> Art. 11, co. 2, d. lgs. n. 36/2023, in virtù del quale "Nei documenti iniziali di gara e nella decisione di contrarre di cui all'articolo 17, comma 2 le stazioni appaltanti e gli enti concedenti indicano il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente, in conformità al comma 1 e all'allegato I.01".

<sup>290</sup> In questo senso PASSALACQUA, *I contratti collettivi negli appalti pubblici*, cit., p. 197, il quale sottolinea il "rischio che normative sin troppo specifiche (come in particolare quella ora introdotta dal decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici) possano produrre, al contrario delle aspettative in esse riposte, un aumento dell'incertezza del diritto e, quindi, anche del contenzioso".

<sup>291</sup> Il riferimento è alla relazione illustrativa del Bando tipo n. 1/2023 approvato dall'Anac con delibera 27 giugno 2023, n. 309, su cui si rinvia all'analisi svolta in Di Noia, *Le clausole sociali nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici*, cit., spec. p. 622 ss.

<sup>292</sup> Art. 2, Allegato I.01, d. lgs. n. 36/2023.

In merito alla verifica 'oggettiva' del contratto, stazioni appaltanti ed enti concedenti sono chiamati a identificare l'attività da eseguire mediante l'indicazione "del rispettivo codice ATECO, secondo la classificazione delle attività economiche adottata dall'ISTAT, eventualmente anche in raffronto con il codice per gli appalti pubblici (CPV)" e l'individuazione dell'"ambito di applicazione del contratto collettivo di lavoro in relazione ai sottosettori con cui sono classificati i contratti collettivi nazionali depositati nell'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro istituito presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro"<sup>293</sup>.

Sul punto, inoltre, per tacere delle criticità della suddetta operazione<sup>294</sup>, va segnalata un'importante novità del decreto correttivo. Il legislatore del 2024, infatti, pur confermando la scelta di ancorare la selezione del contratto di riferimento con l'attività dell'appalto<sup>295</sup>, ha altresì riconosciuto la possibilità che, nell'ambito del medesimo affidamento, possano coesistere attività diverse che, quando assumano una certa consistenza rispetto all'attività prevalente, impongono alle stazioni appaltanti/enti concedenti di indicare anche il contratto collettivo di riferimento applicabile al personale impiegato in tali prestazioni<sup>296</sup>.

Rispetto alla verifica 'soggettiva', invece, è previsto che le pubbliche amministrazioni individuino quei contratti presi a riferimento dal Ministero del lavoro nella redazione delle tabelle per la determinazione del costo medio del lavoro di cui all'art. 41, co. 13, del Codice, vale a dire quelli stipulati dalle associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale. In assenza di tali tabelle, inoltre, stazioni appaltanti ed enti concedenti sono abilitati, per mezzo di una "sorta di 'interpello'"<sup>297</sup>, a chiedere al Ministro del lavoro "di indicare, sulla

---

<sup>293</sup> Art. 2, co. 2, Allegato I.01, d. lgs. n. 36/2023.

<sup>294</sup> Su cui v. le perplessità di FAIOLI, *Contrattazione collettiva "equivalente"*, cit., p. 220, basate sul progressivo ampliamento dell'ambito di applicazione dei ccnl e sulla loro relativa "patologica sovrapposizione".

<sup>295</sup> Cfr. GAROFALO D., *Appalti pubblici, minimo costituzionale e libertà di iniziativa economica privata nella giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in *Lav. dir. eur.*, 2022, 2, p. 3, il quale, a proposito della disciplina prevista nel Codice 2016 e sulla giurisprudenza amministrativa formatasi su di essa, rileva come "il limite logico e giuridico della coerenza della scelta con l'oggetto dell'appalto operi quale ideale *trait d'union* tra la [...] libertà imprenditoriale e il minimo costituzionale in tema di retribuzione in favore dei lavoratori impiegati nell'appalto".

<sup>296</sup> L'art. 11, co. 2-bis, d. lgs. n. 36/2023 dispone che "In presenza di prestazioni scorporabili, secondarie, accessorie o sussidiarie, qualora le relative attività siano differenti da quelle prevalenti oggetto dell'appalto o della concessione e si riferiscano, per una soglia pari o superiore al 30 per cento, alla medesima categoria omogenea di attività, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti indicano altresì nei documenti di cui al comma 2 il contratto collettivo nazionale e territoriale di lavoro in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicabile al personale impiegato in tali prestazioni".

<sup>297</sup> Così CARUSO E., *Profilo amministrativistico dell'equo trattamento*, cit.

base delle informazioni disponibili, il contratto collettivo di lavoro stipulato tra le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale applicabile alle prestazioni oggetto dell'appalto o della concessione”<sup>298</sup>.

In realtà, in occasione dell'intervento di manutenzione del Codice scaturito nel correttivo del 2024, il Governo aveva provato a intervenire anche sui criteri di misurazione della rappresentatività: nello schema di decreto, infatti, si prevedeva che qualsiasi fossero stati sottoscritti più contratti collettivi per la medesima categoria, ai fini della individuazione del contratto collettivo nazionale richiesto dall'articolo 11, co. 1, si potesse stabilire la rappresentatività comparata delle organizzazioni sindacali e datoriali avendo riguardo a una pluralità di parametri (numero complessivo dei lavoratori associati; numero complessivo delle imprese associate; diffusione territoriale, con riferimento al numero di sedi presenti sul territorio a livello nazionale e agli ambiti settoriali; numero dei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti; presenza di rappresentanti delle organizzazioni sindacali firmatarie i contratti collettivi nel CNEL)<sup>299</sup>. Senonché, le forti perplessità delle organizzazioni di rappresentanza<sup>300</sup> hanno portato l'Esecutivo ad arrestare la marcia e ad attestarsi sulla individuazione dei contratti *per relationem*, vale a dire attraverso il riferimento agli accordi individuati per la redazione delle suddette tabelle ministeriali.

Beninteso, il legislatore non si è spinto a richiedere l'applicazione di un determinato contratto collettivo<sup>301</sup>. L'onere dell'individuazione del c.d. contratto *leader* è funzionale solo alla determinazione del *benchmark* da garantire ai dipendenti degli operatori economici, i quali, però, anche in virtù degli ampi spazi di agibilità loro assicurati dal nostro ordinamento costituzionale, restano liberi di “indicare nella propria offerta

---

<sup>298</sup> Art. 2, co. 3, Allegato I.01, d. lgs. n. 36/2023.

<sup>299</sup> Su tale proposta, contenuta nell'art. 2, co. 4 e 5, dell'Allegato I.01 del testo approvato nel Consiglio dei ministri del 21 ottobre 2024, in maniera critica, cfr. GENOVESI, *Riforma del Codice: un attacco senza precedenti ai CCNL e ai lavoratori*, in *Il diario del lavoro*, 2 dicembre 2024 e PIGLIARMI, TIRABOSCHI, *Riforma codice appalti pubblici: una spallata alla tenuta del sistema di relazioni industriali*, in *Boll. Speciale Adapt*, 11 dicembre 2024, n. 7.

<sup>300</sup> V. la “Nota sui criteri di verifica del requisito della maggiore rappresentatività comparata individuati nel d. lgs correttivo del “codice degli appalti” (d. lgs. n. 36/2023)” del 28 novembre 2024 a firma congiunta di ABI, ANIA, Confcommercio, Confcooperative, Confindustria, Legacoop. Sulle posizioni critiche delle parti sociali, come emerse dalle audizioni informali presso l’VIII Commissione della Camera dei deputati (“Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici”), v. anche CHIRICO, *Correttivo codice appalti pubblici: la posizione dei sindacati* e SANNIPOLI, *Correttivo codice appalti pubblici: la posizione delle associazioni datoriali*, entrambi in *Boll. Speciale Adapt*, 11 dicembre 2024, n. 7.

<sup>301</sup> Tale conclusione, già pacifica in virtù delle disposizioni dell'art. 11, è corroborata dall'espressa previsione contenuta nell'art. 2, co. 4, Allegato II.01, d.lgs n. 36/2023, secondo cui “le stazioni appaltanti e gli enti concedenti non possono imporre, a pena di esclusione, nel bando di gara o nell'invito l'applicazione di un determinato contratto collettivo quale requisito di partecipazione”.

il differente contratto collettivo da essi applicato, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente”<sup>302</sup>. Infatti, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, prima di procedere all'affidamento o all'aggiudicazione, devono acquisire alternativamente “la dichiarazione con la quale l'operatore economico individuato si impegna ad applicare il contratto collettivo nazionale e territoriale indicato nell'esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto per tutta la sua durata, ovvero la dichiarazione di equivalenza delle tutele”<sup>303</sup>.

Proprio per fugare i dubbi connessi alla nozione di ‘equivalenza delle tutele’ introdotta nel 2023, il decreto correttivo è intervenuto con importanti novità<sup>304</sup>: ha disposto, innanzitutto, una ‘presunzione di equivalenza’ dei contratti connessi ad alcuni segmenti del nostro sistema di rappresentanza su cui incidono dimensioni e natura giuridica degli operatori economici/datori di lavoro e, in alcuni casi (come quello delle cooperative), anche di chi presta la propria attività lavorativa<sup>305</sup>, su cui però, nonostante l'interpretazione restrittiva offerta in via amministrativa<sup>306</sup>, si condividono le

---

<sup>302</sup> Art. 11, co. 3, d. lgs. n. 36/2023.

<sup>303</sup> Art. 11, co. 4, d. lgs. n. 36/2023.

<sup>304</sup> Su cui cfr. FAIOLI, *Contrattazione collettiva “equivalente”*, cit., p. 213, secondo cui la scelta del legislatore di insistere sul criterio di equivalenza non sarebbe “priva di criticità”, in quanto essa celerebbe “il rischio concreto, seppur indiretto, di innescare una dinamica di riduzione progressiva delle tutele per i lavoratori”.

<sup>305</sup> L'art. 3, Allegato I.01, d. lgs. n. 36/2023, prevede che “1. Ai fini della dichiarazione di cui all'articolo 11, comma 4, e della conseguente verifica, si considerano equivalenti le tutele garantite da contratti collettivi nazionali e territoriali di lavoro, sottoscritti congiuntamente dalle medesime organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative con organizzazioni datoriali diverse da quelle firmatarie del contratto collettivo di lavoro indicato dalla stazione appaltante, attinenti al medesimo sottosettore a condizione che ai lavoratori dell'operatore economico sia applicato il contratto collettivo di lavoro corrispondente alla dimensione o alla natura giuridica dell'impresa.

2. Per gli appalti relativi al settore dell'edilizia, si considerano equivalenti, nei limiti di quanto previsto dal comma 1, i contratti collettivi nazionali di lavoro classificati mediante codice unico alfanumerico CNEL/INPES F012, F015, F018.”

<sup>306</sup> Cfr. Parere di precontenzioso Anac 5 febbraio 2025, n. 32, in cui si è chiarito come non possa avere applicazione la presunzione allorquando l'operatore economico non possieda (o abbia perso) lo *status* (nel caso di specie la qualificazione di impresa artigiana) che legittimi l'applicazione di un determinato contratto collettivo (nel caso di specie si verteva dell'equivalenza tra il ccnl meccanici industria e il ccnl meccanici artigiani).

perplessità del Consiglio di Stato rese nel parere rilasciato sulla bozza di decreto correttivo<sup>307</sup> e le criticità sollevate in dottrina<sup>308</sup>.

Al di fuori di tali ultime ipotesi, invece, il decreto ha individuato una pluralità di parametri retributivi<sup>309</sup> e normativi<sup>310</sup> rispetto ai quali deve essere svolta la valutazione di equivalenza, ritenendo la sua sussistenza allorché “il valore economico complessivo delle componenti fisse della retribuzione globale annua” risulti “almeno pari a quello del contratto collettivo di lavoro indicato nel bando di gara o nell’invito” e gli scostamenti rispetto ai parametri normativi siano “marginali”<sup>311</sup>.

Orbene, forse consapevole della complessità (e degli spazi di discrezionalità)<sup>312</sup> della procedura sinteticamente descritta<sup>313</sup>, il legislatore ha prescritto che il Ministero del lavoro, di concerto con quello delle Infrastrutture e dei trasporti, emanasse “nei novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente allegato” (termine

<sup>307</sup> Cfr. Consiglio di Stato, comm. spec., 2 dicembre 2024, n. 1463, in cui al punto 63.7, tra le altre cose, si osserva come la “formulazione, per l’indeterminatezza dei criteri della “dimensione” e della “natura giuridica dell’impresa”, non accompagnati da parametri specificamente individuati, eventualmente di carattere dimensionale, non concorre a circoscrivere in modo adeguato la discrezionalità delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti nelle valutazioni di equivalenza delle tutele (come già sostanzialmente rilevato con riferimento alla novella dell’articolo 41, comma 13, del Codice, con riguardo al corrispondente criterio per la determinazione del costo medio del lavoro)”.

<sup>308</sup> Cfr. COSTA, *Contratti pubblici e clausole sociali dopo il d. lgs. n. 209 del 2024*, cit., p. 157, secondo cui tale presunzione rischia “di legittimare delle valutazioni di equivalenza (presunta) che non sembrano avere nulla a che vedere né con le «stesse tutele» richieste dall’art. 11, comma 3, del Codice, né con la più rigida valutazione richiesta dall’art. 4 dell’All. I.01.”

<sup>309</sup> L’art. 4, co. 2, Allegato I.01, d. lgs. n. 35/2023, prevede che l’equivalenza retributiva debba essere accertata sulla scorta delle seguenti voci: “a) retribuzione tabellare annuale; b) indennità di contingenza; c) elemento distinto della retribuzione (EDR); d) eventuali mensilità aggiuntive; e) eventuali ulteriori indennità previste.”

<sup>310</sup> L’art. 4, co. 3, Allegato I.01, d. lgs. n. 35/2023, dispone che la valutazione di equivalenza delle tutele normative debba essere effettuata sulla base dei seguenti parametri: “a) disciplina concernente il lavoro supplementare; b) clausole relative al lavoro a tempo parziale; c) disciplina del lavoro straordinario, con particolare riferimento ai limiti massimi; d) disciplina compensativa relativa alle festività sopprese; e) durata del periodo di prova; f) durata del periodo di preavviso; g) durata del periodo di comporto in caso di malattia e infortunio; h) disciplina dei casi di malattia e infortunio, con particolare riferimento al riconoscimento di eventuali integrazioni delle relative indennità; i) disciplina relativa alla maternità e alle indennità previste per l’astensione obbligatoria e facoltativa dei genitori; l) monte ore di permessi retribuiti; m) disciplina relativa alla bilateralità; n) obblighi di denuncia agli enti previdenziali, inclusa la Cassa edile, assicurativi e antinfortunistici, inclusa la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, anche con riferimento alla formazione di primo ingresso e all’aggiornamento periodico; o) previdenza integrativa; p) sanità integrativa.”

<sup>311</sup> Art. 4, co. 4, Allegato I.01, d. lgs. n. 36/2023.

<sup>312</sup> Cfr. Parere precontenzioso Anac 14 gennaio 2025, n. 14, secondo cui il giudizio finale di equivalenza del ccnl applicato dall’operatore rispetto a quello indicato negli atti di gara, è rimesso alla discrezionalità della stazione appaltante ed è sindacabile dall’Autorità solo per vizi di macroscopica irragionevolezza o illogicità.

<sup>313</sup> Sulle criticità del sistema prefigurato sul giudizio di equivalenza, anche dopo le modifiche del decreto correttivo, cfr. FAIOLI, *Contrattazione collettiva “equivalente”*, cit., in part. p. 222 ss.

‘ordinatorio’ abbondantemente spirato)<sup>314</sup> un decreto contenente “linee guida per la determinazione delle modalità di attestazione dell’equivalenza” delle tutele retributive, nonché per la valutazione degli scostamenti normativi<sup>315</sup> “che, in ragione anche del numero di parametri interessati, possono essere considerati marginali dalle stazioni appaltanti ed enti concedenti ai sensi del medesimo comma 4”<sup>316</sup>.

Per chiudere il cerchio delle procedure poste a presidio dell’equo trattamento, il nuovo Codice ha previsto che la dichiarazione di equivalenza debba essere verificata “con le modalità di cui all’art. 110”<sup>317</sup>, vale a dire quelle approntate per le “offerte anormalmente basse”. E anche su tale aspetto, il correttivo è intervenuto a scandire i passaggi diretti a consentire alle pubbliche amministrazioni di avere tutti gli elementi per la valutazione, prevedendo che gli operatori economici debbano trasmettere la dichiarazione di equivalenza “in sede di presentazione dell’offerta”<sup>318</sup> e che la stessa vada verificata dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti “prima di procedere all’affidamento o all’aggiudicazione”<sup>319</sup>.

Come emerge dalla disciplina sinteticamente descritta, quindi, al netto delle criticità solo in parte qui accennate, la garanzia dell’equo trattamento oggi si fonda sul contenuto della contrattazione collettiva connessa ‘alle’ attività oggetto dell’appalto o della concessione, che il legislatore seleziona con riferimento alla rappresentatività (comparativamente maggiore) dei soggetti stipulanti. Ma proprio quest’ultimo criterio – una vera e propria costante nella tecnica di rinvio legislativo all’autonomia collettiva nel nostro ordinamento<sup>320</sup> – sembra messo in discussione dalla l. n. 144/2025 (d’ora in poi anche solo ‘legge delega’) che, come anticipato (§ 1), presenta non poche difficoltà di coordinamento con la disciplina dell’equo trattamento del Codice (come si vedrà al § 4).

---

<sup>314</sup> L’Allegato I.01, infatti, secondo quanto previsto dall’art. 97 del decreto correttivo, è entrato in vigore il 31 dicembre 2024 (giorno della sua approvazione e contestuale pubblicazione in Gazzetta Ufficiale) e il termine di 90 giorni è spirato il 31 marzo 2025.

<sup>315</sup> Sul punto, peraltro, come sottolineano RICCI G., SANTORO, *Le tutele equivalenti dei lavoratori dopo il «correttivo appalti»*, cit., p. 456, è molto forte “il rischio che talune parti sociali avviino – in occasione dei prossimi rinnovi contrattuali – un percorso di graduale allineamento sulle tutele prese in considerazione dall’Allegato, dirottando la correnza al ribasso, in fase di «contrattacco», sulle tante voci escluse”.

<sup>316</sup> Art. 4, co. 5, Allegato I.01, d. lgs. n. 36/2023.

<sup>317</sup> Art. 11, co. 4, d. lgs. n. 36/2023.

<sup>318</sup> Art. 5, co. 1, Allegato I.01, d. lgs. n. 36/2023.

<sup>319</sup> Art. 4, co. 2, Allegato I.01, d. lgs. n. 36/2023.

<sup>320</sup> Su cui, anche per ulteriori approfondimenti bibliografici, sia consentito il rinvio a Di Noia, *Rappresentatività e contratto collettivo. Libertà, pluralismo ed esigenze regolative*, Torino, Giappichelli, 2022, in part. p. 7 ss.

### 3. Il 'nuovo' criterio dei "contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati" nella l. n. 144/2025 sulla retribuzione e...

Il mandato che il Parlamento ha affidato all'Esecutivo per affrontare la questione salariale contiene 'novità' di grande interesse, tra cui spicca quella di "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 della Costituzione, la condizione economica minima da riconoscere ai lavoratori appartenenti alla medesima categoria" (*corsivo mio*)<sup>321</sup>.

Ora, su tale criterio direttivo non è possibile svolgere una disamina approfondita. Ai fini della nostra riflessione, però, non può sottacersi come esso rappresenti una profonda innovazione per individuare i trattamenti negoziali da prendere a riferimento ai fini del soddisfacimento del dettato costituzionale in materia di giusta retribuzione (e, più in generale, per la tutela economico-normativa dei prestatori di lavoro). Sino ad oggi, infatti, sia i giudici e sia il legislatore (per la fissazione dei trattamenti salariali del personale impiegato in alcuni settori)<sup>322</sup>, hanno individuato i contratti collettivi-parametro con riferimento alla rappresentatività dei soggetti stipulanti<sup>323</sup>.

Ma proprio il filtro selettivo 'soggettivo' (ovvero quello che misura la consistenza e l'affidabilità delle organizzazioni di rappresentanza dei prestatori e dei datori di lavoro)<sup>324</sup> è, *prima facie*, il 'grande assente' nella l. n. 144/2025, dove, invece, la scelta del prodotto negoziale sembra essere rimessa al solo dato 'oggettivo' connesso alla

---

<sup>321</sup> Art. 1, co. 2, lett. a, l. n. 144/2025.

<sup>322</sup> È il caso del trattamento economico del personale dei vettori aerei e delle imprese operanti nel settore aereo (art. 203, d.l. n. 34/2020, conv. in l. n. 77/2020), di quello garantito ai lavoratori del terzo settore (art. 16, co. 1, d. lgs. n. 117/2017), nonché ai soci lavoratori di cooperative (art. 7, co. 4, d.l. 31 dicembre 2007, n. 248). La disciplina del trattamento economico nell'ambito delle cooperative, com'è noto, ha ricevuto il *placet* della Consulta che ne ha fuggato i dubbi di costituzionalità con esplicito riferimento all'art. 39 Cost. (cfr. Corte cost. 26 marzo 2015, n. 51); sul punto, tra gli altri, cfr. ORLANDINI, *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 178/2015 della Corte costituzionale*, in *Lav. dir.*, 2018, 1, p. 7 ss.

<sup>323</sup> In tema, per tutti, v. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?*, Milano, Angeli, 2018; MARTONE, *A che prezzo. L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, Roma, Luiss University Press, 2019 e, da ultimo, TUFO, *Tecniche di rinvio e giusta retribuzione*, Napoli, ESI, 2024.

<sup>324</sup> Cfr. VENEZIANI, *Stato e autonomia collettiva. Diritto sindacale comparato*, Bari, Cacucci, 1992, p. 103, con riferimento alle organizzazioni dei lavoratori (ma con argomentazioni riferibili anche a quelle datoriali), secondo cui "la rappresentatività del potere del gruppo è indicativa della effettiva possibilità di questo di tradurlo in esercizio, e cioè in più compiti, il cui svolgimento è legato strettamente ad un elevato livello di affidabilità sociale del sindacato, alla sua qualità di interlocutore credibile nei suoi rapporti con gli altri attori del sistema (imprese, pubblici poteri)".

diffusione dell'accordo, ovvero quello del 'contratto collettivo maggiormente applicato', avuto riguardo – senza ulteriori specificazioni rispetto al fatto che si tratti di parametri assoluti o soggetti a ponderazione – al numero delle imprese e dei dipendenti da esso regolati<sup>325</sup>.

Ciò detto, nel caso in cui il Governo decidesse di connettere la scelta del contratto con esclusivo riferimento al nuovo criterio, questo potrebbe avere degli effetti 'razionalizzanti' rispetto alla situazione odierna ma 'destabilizzanti' per il futuro.

In altre parole, se oggi (con le importanti precisazioni su cui *infra*) è possibile affermare che i "contratti collettivi maggiormente applicati" siano quelli stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale<sup>326</sup>, non si può escludere che domani tale criterio, in un sistema fondato sulla libertà di organizzazione sindacale<sup>327</sup> (*ergo*: di libertà negoziale, in virtù della quale la scelta del contratto collettivo è rimessa in ultima istanza al datore di lavoro)<sup>328</sup>, possa incoraggiare la diffusione di contratti collettivi stipulati da organizzazioni sindacali e datoriali di dubbia o scarsa rappresentatività contenenti trattamenti superiori rispetto a quelli previsti dai contratti collettivi stipulati da parti sociali di sicura rappresentatività (almeno secondo gli indici elaborati dalla giurisprudenza o quelli derivanti dalle previsioni del TU 2014).

Del resto, la regolazione di un fenomeno non può limitarsi alla situazione contingente ma deve guardare (e, in maniera accorta, prevedere) anche gli sviluppi futuri. A maggior ragione quando proprio la fissazione di determinate regole può influire sulle dinamiche interne ad un sistema, come quello di relazioni industriali, che proprio dalla

---

<sup>325</sup> Con riferimento a tale criterio, pur con sensibili gradazioni, v. i dubbi espressi in sede di primo commento sul testo di legge da ICHINO, *Retribuzioni: quanto c'è di buono nella legge delega*, in *lavoce.info*, 30 settembre 2025 e TREU, *Legge delega su contrattazione collettiva e salari*, in *Dir. prat.*, 9 ottobre 2025, n. 40. Per una posizione diversa, invece, anche alla luce del lavoro di sistematizzazione della banca dati dei contratti collettivi svolto dal Cnel, cfr. TIRABOSCHI, *Le deleghe su salari e contrattazione collettiva tra analisi tecnica e valutazione politica*, in *Boll. Adapt.*, 6 ottobre 2025, n. 34.

<sup>326</sup> V., a tal proposito, i dati riportati in un recente studio effettuato sull'archivio dei contratti collettivi nazionali del Cnel (FERI, TIRABOSCHI, VENTURI, *La contrattazione collettiva di minore applicazione: una prima esplorazione dell'archivio dei contratti del Cnel*, in *Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 2025, n. 34), in cui emerge che per ogni settore merceologico i contratti maggiormente applicati (e con le migliori tutele per i lavoratori) sono quelli sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

<sup>327</sup> In proposito v. PERSIANI, *Ancora a favore del (solo) comma 1*, in ZOPPOLI L., ZOPPOLI A., DELFINO (a cura di), *Una nuova costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, Napoli, Editoriale Scientifica, p. 495 ss.

<sup>328</sup> Sul tema v. GRAGNOLI, *Il contratto nazionale nel lavoro privato italiano*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 161.

presenza o meno di una determinata disciplina eteronoma può essere condizionato<sup>329</sup>.

Assumendo la postura degli 'indovini di Dante' e volgendo, quindi, lo sguardo al passato, potrebbe ricordarsi il caso emblematico dell'art. 19 St. lav.

Il *referendum* del 1995, com'è noto, ha cancellato dalla disposizione del 1970 il criterio c.d. storico-presuntivo (quello del 'collegamento' dei lavoratori con le "associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale") a tutto vantaggio di quello, originariamente 'residuale', della sottoscrizione di un contratto collettivo (per effetto dello stesso quesito referendario, anche solo di livello aziendale) applicato nell'unità produttiva<sup>330</sup>. La modifica referendaria era diretta a scardinare comode rendite di posizione (quelle delle organizzazioni aderenti alle grandi centrali confederali) e ad allargare il novero della rappresentanza anche a quei lavoratori che si riconoscessero in organizzazioni sindacali che, pur non affiliate alle confederazioni 'storiche', fossero comunque presenti in azienda e in essa riconosciute come interlocutrici negoziali<sup>331</sup>. Allora, in realtà, in pochi avrebbero immaginato che ai lavoratori collegati alle federazioni sindacali di Cgil, Cisl e Uil, in virtù del criterio della firma di uno dei contratti collettivi applicati in azienda, sarebbe mai potuto

<sup>329</sup> Sul punto, cfr. CELLA, TREU, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 19-20, per i quali "tutti i modelli di relazioni industriali risultano [...] plasmati più o meno direttamente dall'intervento dello stato, sia nei loro momenti di fondazione, sia in quelli di espansione o di declino", che poi continuano affermando che "l'intervento degli stati, nel suo insieme, ha svolto compiti di *ammissione* o di *promozione*, di *esclusione*, di *correzione*, di *definizione* nei confronti della regolazione attuata dalle relazioni industriali". A tal proposito v. anche VENEZIANI, *op. loc. cit.*, p. 45.

<sup>330</sup> Sulla vicenda referendaria, nonché per l'analisi della giurisprudenza costituzionale sull'art. 19 St. lav. prima e dopo la consultazione popolare dell'11 giugno 1995 promossa da uno schieramento che includeva sia soggetti sindacali extraconfederali sia una parte della Cgil, oltre a soggetti politici di sinistra (Movimento dei consigli unitari, SLAI Cobas, Essere Sindacato (ala sinistra della Cgil), Rifondazione Comunista, Verdi, La Rete), per tutti, cfr. RICCI M., *Autonomia collettiva e giustizia costituzionale*, Bari, Cucci, 1999, spec. p. 137 ss.

<sup>331</sup> Su punto cfr. GAROFALO M.G., *Rappresentanze aziendali e referendum. Le opinioni di*, in *Giornale dir. lav. rel. ind.*, 1995, 4, pp. 661-662, secondo cui l'obiettivo politico del *referendum* era il superamento della nozione di sindacato maggiormente rappresentativo per il significato giuridico e politico che la stessa era venuta assumendo "nel corso degli anni '80: un sindacato istituzionalizzato, le cui posizioni di potere non derivano dal consenso alle sue politiche che venga dai soggetti rappresentati, bensì direttamente dalla legge e/o dalla controparte". Su tale aspetto v., altresì, il giudizio critico di FERRARO G., *Forme di rappresentanza e relazioni industriali in azienda*, in *Dir. rel. ind.*, 1996, 1, p. 33, secondo cui i quesiti referendari sarebbero stati "alimentati dall'autolesionismo di una frangia del movimento sindacale" rea di confondere i problemi del declino della rappresentanza e la sua regolamentazione legislativa "solo in minima parte responsabile di quegli effetti negativi". Come spiega, però, sempre GAROFALO M.G., *op. cit.*, p. 662, "che i promotori del *referendum* fossero consapevoli dello scarto tra iniziativa referendaria e obiettivo politico da realizzare è dimostrato dal fatto che la raccolta delle firme su un'iniziativa legislativa di iniziativa popolare la cui approvazione avrebbe superato il *referendum* e che era di ispirazione strettamente analoga a quella messa in campo, poco dopo, dall'intera Cgil".

accadere di rimanere fuori dal sistema di rappresentanza aziendale<sup>332</sup>. La storia, però, ci ha detto che proprio quella modifica pensata per favorire il pluralismo rappresentativo si è rivelata esiziale per un’organizzazione sindacale di indubbia consistenza e seguito sia nel settore di appartenenza e sia nella realtà aziendale dalla quale è stata estromessa<sup>333</sup>. Tant’è che la Corte costituzionale, dinnanzi a quest’esito paradossale verificatosi negli stabilimenti italiani della Fiat a cavallo tra il primo e il secondo decennio del 2000, ha dovuto prendere atto del nuovo contesto e decretare l’incostituzionalità dell’art. 19 St. lav., nella parte in cui non prevedeva che la rappresentanza sindacale aziendale potesse essere costituita anche nell’ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell’unità produttiva, avessero “comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell’azienda”<sup>334</sup>. Non solo, da ultimo, la Corte, in una vicenda riguardante il caso di un’associazione che non aveva nemmeno preso parte alle trattive per la stipula del ccnl, ha assestato un ulteriore colpo all’art. 19 *post referendum* dichiarandone l’incostituzionalità nella parte in cui non riconosce ai lavoratori di costituire rsa “anche nell’ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”<sup>335</sup>.

---

<sup>332</sup> In realtà, tale esito è stato prefigurato subito dopo il *referendum* dal Pretore di Milano che, riconoscendo la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità del ‘nuovo’ art. 19 St. lav., ha sollecitato nuovamente la Corte costituzionale a esprimersi sul possibile contrasto con gli artt. 3 e 39 Cost.: con riferimento all’art. 3, infatti, il giudice remittente prospettava l’illogicità della norma di risulta che avrebbe introdotto la possibilità di costituire una rappresentanza a favore di oo.ss. prive di qualsiasi effettiva rappresentatività, sia all’esterno che all’interno dell’azienda, sol che fossero firmatarie di contratti collettivi e di negarla ad organizzazioni che, pur rappresentative, sia esternamente che nell’ambito aziendale, non avessero sottoscritto alcun accordo (così Pret. Milano, ord., 28 novembre 1995, in *Foro it.*, 1996, I, p. 322).

<sup>333</sup> Ci si riferisce al c.d. caso Fiat, su cui v. almeno ALES, *Dal “caso FIAT” al “caso Italia”. Il diritto del lavoro “di prossimità”, le sue scaturigini e i suoi limiti costituzionali*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT, n. 134/2011; BAVARO, *Rassegna giuridico-sindacale sulla vertenza Fiat e le relazioni industriali in Italia*, in *Giornale dir. lav. rel. ind.*, 2011, p. 303 ss.; DE LUCA TAMAO, QUARANTA, *Il caso Fiat e le nuove relazioni industriali*, in FIORILLO, PERULLI (a cura di), *Le relazioni industriali*, Torino, Giappichelli, 2014, 185 ss., nonché i contributi pubblicati in CARINCI F. (a cura di), *Da Pomigliano a Mirafiori: la cronaca si fa storia*, Milano, Ipsoa, 2011.

<sup>334</sup> Corte cost. 23 luglio 2013, n. 231, su cui, nella sterminata bibliografia, v. almeno i contributi pubblicati in CARINCI F. (a cura di), *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013*, ADAPT University Press, Ebook series, 2014, n. 40 e SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Le rappresentanze sindacali in azienda: contrattazione collettiva e giustizia costituzionale*, Atti del convegno Aidlass, Roma 16 settembre 2013, Napoli, Jovene, 2014.

<sup>335</sup> Corte cost. 30 ottobre 2025, n. 156, su cui v. MARAZZA, *Rappresentanza sindacale in azienda dopo Corte cost. n. 156/2025 (più rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro, nuovi strumenti per governare il dumping contrattuale)*, in *giustiziacivile.com*, 3 novembre 2025.

Tornando alla delega contenuta nella l. n. 144/2025, il Governo dovrebbe considerare il pericolo che l'obliterazione del filtro 'soggettivo' in favore di quello meramente 'oggettivo' possa favorire derive pericolose.

Non solo, riprendendo proprio le parole di Corte cost. n. 231/2013 sull'art. 19 St. lav., l'Esecutivo dovrebbe avere chiaro che in un "mutato contesto delle relazioni sindacali", il criterio del contratto maggiormente applicato possa finire per premiare accordi stipulati da organizzazioni poco o nulla rappresentative e contenenti trattamenti retributivi penalizzanti per i lavoratori rispetto a quelli stipulati da organizzazioni genuinamente rappresentative.

In realtà, una possibilità di stabilire un nesso tra le due dimensioni (soggettiva e oggettiva) sembra emergere dal criterio contenuto nella l. n. 144, laddove il Governo è chiamato ad attuare la delega prevedendo strumenti di misurazione basati sull'indicazione del codice del contratto collettivo applicato al singolo rapporto di lavoro nelle trasmissioni all'Inps, nelle comunicazioni obbligatorie e nelle buste paga, anche per beneficiare delle agevolazioni economiche e contributive connesse ai rapporti di lavoro<sup>336</sup>.

Le rilevazioni effettuate sui flussi Uniemens, su cui si basano i dati di copertura contrattuale di Cnel e Inps, in effetti indicano la preponderante applicazione dei contratti stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente rappresentative. Tali dati, però, in assenza di una disposizione che vincoli i datori di lavoro a indicare il contratto effettivamente applicato, potrebbero restituire un'immagine falsata della realtà. Non si può escludere che nelle dichiarazioni i datori di lavoro si limitino ad indicare il contratto *leader* che funge da parametro per l'individuazione del minimale contributivo<sup>337</sup>, anziché il ccnl effettivamente applicato<sup>338</sup>.

---

<sup>336</sup> Art. 1, co. 2, lett. e, l. n. 144/2025.

<sup>337</sup> Cfr. art. 2, co. 25, l. 28 dicembre 1995, n. 549, secondo cui, ai fini di quanto previsto dall'art. 1, d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, conv. in l. 7 dicembre 1989, n. 389, "in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria". In tema, da ultimo, TORSELLO, *Retribuzione e sicurezza sociale. Asistematicità del sistema e crisi della corrispettività*, Torino, Giappichelli, 2024.

<sup>338</sup> Su tale aspetto v. CALVELLINI, LOFFREDO, *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, in *Riv. giur. lav.*, 2023, 4, l. p. 577 ss. e LASSANDARI, *Rilievi sulla copertura contrattuale e su alcuni altri profili*, in CARABELLI (a cura di), *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, *Riv. giur. lav. Quaderno 10/2024*, Roma, Ediesse, 2024, spec. p. 78.

Il risultato, *de jure condito*, potrebbe essere quello di individuare il ‘contratto maggiormente applicato nel settore’ utilizzando dati dai quali, però, non emerge in maniera certa l’effettivo livello di diffusione di un prodotto negoziale.

Si tratta, peraltro, di un pericolo che non sembra sfuggire al legislatore delegante che, nella parte dedicata ai controlli e alla trasparenza sulle informazioni in materia retributiva, ha chiesto al Governo di effettuare un’opera di razionalizzazione rispetto alle modalità di comunicazione tra imprese ed enti pubblici, “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”<sup>339</sup>.

Esaminati i riferimenti offerti dal legislatore per verificare la diffusione dei contratti collettivi, resta da chiedersi se nelle maglie della l. n. 144/2025 possa essere scorto anche un piccolo ‘indizio’ da cui possa desumersi a livello ermeneutico un recupero della dimensione ‘soggettiva’ nella selezione dei contratti-parametro.

La risposta potrebbe essere positiva, valorizzando un elemento contenuto nella richiesta all’Esecutivo di perfezionare, anche attraverso strumenti tecnologici e banche dati condivise, le disposizioni in materia di ispezioni e controlli per contrastare una pluralità di fenomeni, tra i quali l’applicazione “di contratti collettivi di lavoro *non rappresentativi* con finalità elusive in danno dei lavoratori e degli enti previdenziali” (*corsivo mio*)<sup>340</sup>. Qui, infatti, non va sottovalutata la connessione con la ‘rappresentatività’ che il Parlamento, forse inconsciamente, ha stabilito con tale previsione: anche se essa sembra collegata all’oggetto (“contratti collettivi non rappresentativi”), è a tutti noto che la definizione dei contratti pirata (a cui sicuramente il legislatore ha pensato facendo riferimento agli accordi “con finalità elusive in danno dei lavoratori e degli enti previdenziali”) rimandi, come si legge in una recente pronuncia di merito, ad accordi “non sufficientemente tutelanti per i lavoratori, a causa di carenze normative o economiche, *soltamente stipulati da associazioni sindacali minoritarie* al fine di costituire un’alternativa a contratti collettivi c.d. tradizionali” (*corsivo mio*)<sup>341</sup>.

Si tratta, ad ogni modo, di un piccolo, forse troppo debole, ancoraggio alla rappresentatività dei soggetti negoziali in un testo normativo che segna un’evidente inversione

---

<sup>339</sup> Art. 2, co. 1, lett. *a*, l. n. 144/2025.

<sup>340</sup> Art. 2, co. 1, lett. *b*, l. n. 144/2025.

<sup>341</sup> Trib. Roma, ord., 14 marzo 2025, su cui v. PIGLIALARMI, TIRABOSCHI, *I contratti c.d. “pirata”*: dal Tribunale di Roma un importante chiarimento, in *Boll. Adapt.*, 9 giugno 2025, n. 22.

di tendenza rispetto all'impostazione ultradecennale incentrata proprio su tale criterio<sup>342</sup>.

Pertanto, pur comprendendo le ragioni ‘enunciate’ che hanno spinto l’attuale maggioranza a legiferare in materia (risolvere il problema dei bassi salari) e condividendo l’idea di farlo investendo sull’attività negoziale delle parti sociali<sup>343</sup>, non si può non sottolineare che la strada prefigurata nella legge delega sia piena di insidie. Anche alla luce del noto orientamento inaugurato nel 2023 dalla Corte di cassazione in tema di retribuzione<sup>344</sup>, il rischio è che un intervento normativo così concepito non aiuti a puntellare l’essenziale ruolo di autorità salariale della contrattazione collettiva ma, al contrario, consegni definitivamente l’individuazione della ‘giusta retribuzione’ nelle mani della magistratura. E questo, se l’obiettivo secondario dell’intervento è quello di dare nuovo vigore alla capacità regolativa dei corpi intermedi, non è lo scenario auspicabile.

Del resto, a voler grattare dietro la crosta, ci si dovrebbe interrogare sul perché la magistratura, con riferimento ad alcuni settori, sia arrivata a mettere in discussione finanche i trattamenti salariali contenuti nei contratti stipulati da organizzazioni sindacali di indubbia rappresentatività, ritenuti inadeguati a soddisfare il precezzo costituzionale<sup>345</sup>.

---

<sup>342</sup> Sul punto, per tutti, CAMPANELLA, *Rappresentatività sindacale: fatti e effetti*, Milano, Giuffrè, 2000, spec. p. 119 ss.

<sup>343</sup> È questa, del resto, l’idea prevalsa nella Costituente, laddove, nella formulazione dell’art. 36 Cost., pure si provò a sancire che la giusta retribuzione dovesse essere garantita mediante la legge. Sul punto v. MARINELLI M., *Il diritto alla retribuzione proporzionale e sufficiente: problemi e prospettive*, in *Arg. dir. lav.*, 2010, 1, p. 88.

<sup>344</sup> Cfr. Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711; 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, secondo cui il giudice è tenuto a verificare la conformità del trattamento retributivo ai principi costituzionali anche se il contratto collettivo applicato al rapporto sia sottoscritto da sindacati comparativamente più rappresentativi, utilizzando altresì indici alternativi per valutare la sufficienza e la proporzionalità del salario ai sensi dell’art. 36 Cost. Sul punto, tra gli altri, cfr. BELLOMO, *Giusta retribuzione e contratto collettivo tra Costituzione e diritto europeo*, in *Ambientediritto.it*, 2024, n. 1; GRAGNOLI, *La recente giurisprudenza di legittimità e la dissociazione fra sufficienza e proporzionalità della retribuzione*, in *Lav. dir. eur.*, 2024, 2; ROMEI, *I nodi irrisolti dell’art. 36 della Costituzione* e PALLINI, *Alla ricerca dell’autorità salariale nell’ordinamento italiano*, entrambi in *Giornale dir. lav. rel. ind.*, 2024, n. 1-2, rispettivamente p. 151 ss. e p. 165 ss.; DELFINO, *La recente giurisprudenza della Cassazione in materia di salario minimo, ovvero alla ricerca della soglia perduta*, in *Dir. lav. merc.*, 2023, 3, p. 548 ss.; LASSANDARI, *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell’equa retribuzione*, in *Riv. giur. lav.*, 2023, 4, I, p. 531 ss.

<sup>345</sup> Tale operazione, peraltro, non è nuova in giurisprudenza, come ricorda PONTERIO, *Il ruolo della giurisprudenza nell’attuazione dell’art. 36 Cost.*, in ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., p. 45, dando conto di alcune pronunce con cui la Cassazione ha dichiarato la nullità delle clausole del contratto individuale che prevedevano una retribuzione conforme ad un contratto collettivo ritenuto non conforme all’integrazione del precezzo di cui all’art. 36 Cost. Sul punto v. già la ricostruzione di MARINELLI M., *Il diritto alla retribuzione proporzionale e sufficiente*, cit., p. 94-95.

Una delle cause di trattamenti negoziali così bassi è sicuramente connessa alla crescita incontrollata dei contratti collettivi potenzialmente applicabili per uno stesso settore e alla concorrenza esercitata dalla diffusione di accordi contenenti condizioni economiche e normative decisamente deteriori rispetto a quelle previste da quelli delle associazioni di categoria aderenti alle principali confederazioni sindacali e datoriali (c.d. contratti collettivi pirata)<sup>346</sup>. In molti settori, quindi, tale fenomeno ha innescato una corsa al ribasso, inducendo anche le organizzazioni 'storiche' ad adeguarsi ai nuovi e più bassi *standard* di tutela, per evitare la fuga delle imprese dai tradizionali circuiti della rappresentanza datoriale e, conseguentemente, dall'applicazione dei principali contratti collettivi di categoria<sup>347</sup>.

Per questo, se l'obiettivo è garantire salari giusti ai prestatori di lavoro, promuovendo l'autonomia collettiva e i suoi (migliori) prodotti, il legislatore dovrebbe intervenire sulle cause che stanno erodendo la funzione salariale e, più in generale, anticoncorrenziale dei contratti collettivi e non, al contrario, incoraggiare meccanismi che possano ulteriormente depotenziarla.

#### 4. ...il suo problematico coordinamento con la disciplina degli appalti pubblici.

Le importanti novità della l. n. 144/2025 sono potenzialmente destinate ad avere effetti anche sulla disciplina degli appalti pubblici. È quanto sembra 'promettere' la disposizione con cui il Parlamento ha chiesto al Governo di estendere la disciplina del trattamento minimo già descritta nel § precedente anche ai lavoratori coinvolti nelle commesse pubbliche, prescrivendo che sia stabilito "per le società appaltatrici e subappaltatrici negli appalti di servizi di qualunque tipo e settore, l'obbligo di riconoscere

<sup>346</sup> Sul punto v. almeno MARAZZA, *Perimetri e rappresentanze sindacali (dei datori di lavoro e dei lavoratori)*, in *Labour & Law Issues*, 2018, 2, p. III ss.; CIUCCHIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale*, cit., pp. 185 ss.; DE LUCA TAMAO, *Le criticità della rappresentatività sindacale «misurata»: quale perimetro?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2020, 3, I, p. 377 ss.; FAIOLI, *Il potere del sindacato senza potere. Terzario, contrattazione, rappresentatività*, in *Dir. lav. merc.*, 2020, 2, pp. 291 ss.; TREU, *Regole e procedure nelle relazioni industriali: retaggi storici e criticità da affrontare*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, 2, p. 453 ss.; RAZZOLINI, *Salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: brevi riflessioni a margine della proposta di direttiva europea*, in *Lav. dir. eur.*, 2021, 2, spec. p. 6 ss.; RICCI M., *Aspettando Godot: la legge sulla rappresentatività sindacale e sulla contrattazione collettiva*, ivi, 2022, 3. Sul punto, inoltre, cfr. NOGLER, *La giungla delle agevolazioni fiscali e l'inefficienza delle relazioni industriali*, in *Giornale dir. lav. rel. ind.*, 2024, 1-2, p. 24, che pone l'accento su un "unicum" del nostro sistema contrattuale, vale a dire la pericolosa sovrapposizione e concorrenza di contratti collettivi sottoscritti da associazioni di categoria aderenti alla medesima confederazione.

<sup>347</sup> Su questo v. ALBI, *Introduzione. Salario minimo e salario giusto: le ragioni di un confronto*, in *Id. (a cura di), Salario minimo e salario giusto*, cit., p. XXII, secondo cui "occorre prendere atto che i sindacati comparativamente più rappresentativi sono costretti a sporcarsi le mani in settori economici altrimenti lasciati totalmente in mano alle scorribande piratesche di sigle sindacali di incerta provenienza e nei quali emergono scenari dickensiani che mai avremmo immaginato si potessero riproporre ai nostri occhi".

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 alla lettera a)" (*corsivo mio*)<sup>348</sup>.

È molto probabile che questa parte della delega resti lettera morta o, meglio, sia morta prima della sua nascita. La l. n. 144, infatti, è stata approvata in Senato a quasi due anni dalla prima lettura della Camera dei deputati (dicembre 2023). E due anni, si sa, per i tempi (concitati e convulsi) della politica possono segnare anche il cambio di un'era, dove le decisioni assunte poco prima devono cedere il passo a quelle dettate da nuove congiunture. Ed è quello che sembra essere accaduto in questo caso<sup>349</sup>: nel dicembre 2024, come si è già detto, il legislatore è tornato a legiferare in materia di contratti pubblici, scegliendo una traiettoria più in linea con gli interventi degli ultimi anni e comunque molto diversa da quella prefigurata nella l. n. 144/2025.

La parte della legge delega dedicata agli appalti, quindi, potrebbe considerarsi solo una 'pietra d'inciampo' a testimonianza di una direzione che l'attuale compagine di Governo ha provato a percorrere già con riferimento agli appalti del settore privato, ma su cui poi ha desistito dinanzi alla energica presa di posizione di (quasi) tutte le parti sociali<sup>350</sup>, realizzando così una sorta di 'miracolo laico' in tempi caratterizzati da forti divisioni nella definizione delle linee strategiche delle diverse organizzazioni.

---

<sup>348</sup> Art. 1, co. 2, lett. b, l. n. 144/2025.

<sup>349</sup> In tema cfr. TIRABOSCHI, *Le deleghe su salari e contrattazione collettiva*, cit.

<sup>350</sup> Il riferimento è alle modifiche recate dal d.l. 2 marzo 2024, n. 19 (c.d. decreto PNRR), con cui il Governo ha inserito nell'art. 29, d. lgs. n. 276/2003 il comma 1-bis, ai sensi del quale "al personale impiegato nell'appalto di opere e servizi e nell'eventuale subappalto è corrisposto un trattamento economico complessivo non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale maggiormente applicato nel settore e per la zona il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto" (*corsivo mio*). In sede di conversione in legge (l. 29 aprile 2024, n. 56), però, il Parlamento, recependo le preoccupazioni delle parti sociali, ha riscritto la disposizione ritornando al criterio dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente rappresentative. Oggi, infatti, il comma 1-bis dell'art. 29, d. lgs. n. 276/2003 così recita: "Al personale impiegato nell'appalto di opere o servizi e nel subappalto spetta un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicato nel settore e per la zona strettamente connessi con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto". Per un commento critico sulle modifiche introdotte nel decreto PNRR e sui rischi derivanti dal criterio del contratto maggiormente applicato v. BELLAVISTA, *Che cosa è il «contratto collettivo maggiormente applicato»?*, in *Riv. giur. lav.-giurisprudenza online*, 2024, n. 3; NOGLER, *La giungla delle agevolazioni fiscali*, cit., p. 1 ss.; RICCOPONO, *Logistica e diritti dei lavoratori nelle catene del valore: prospettiva qualificatoria e recenti novità legislative*, in *Var. Temi Dir. Lav.*, 2024, 2, spec. p. 462 ss. e SANTORO, *Il trattamento economico-normativo dei lavoratori negli appalti privati: «ritorno... alla legge»?*, in *Riv. giur. lav.*, 2024, 2, p. 281 ss.

Al di là della sua genesi (e sopravvivenza), quel criterio è comunque nel testo approvato dal Parlamento e tanto basta per interrogarsi sugli effetti derivanti dalla sua eventuale attuazione sulla disciplina codicistica dell'equo trattamento.

*Ictu oculi*, non si può non notare come le direttive della legge delega sulla retribuzione stridano con la disciplina organica contenuta nel Codice. Tale circostanza rappresenta un serio ostacolo per l'Esecutivo che, qualora decidesse di legiferare in materia di appalti nei termini del mandato ricevuto dal Parlamento, rischierebbe di alimentare il caos normativo.

A tal proposito, di seguito si segnalano alcune delle distonie più evidenti.

In primo luogo, le deleghe contenute nella l. n. 144 interessano solo gli appalti (con le precisazioni di cui si dirà *infra*) e l'individuazione dei trattamenti minimi retributivi. La disciplina contenuta nell'art. 11 del Codice, invece, riguarda sì gli appalti ma anche le concessioni e gli affidamenti; quanto all'oggetto delle tutele, invece, a differenza della legge delega che si occupa solo di quelle salariali, nella disciplina codicistica si rinvia alle tutele contenute nel contratto collettivo *tout court*, comprensive tanto della parte economica quanto di quella normativa, sulle quali, come si è visto al § 3, deve essere svolta la verifica di equivalenza.

Inoltre, vanno segnalati almeno altri due aspetti da cui emerge lo scollamento tra la l. n. 144/2025 e il d. lgs. n. 36/2023.

Nell'art. 1, co. 2, lett. *b*, della legge delega, l'obbligo di riconoscere "trattamenti economici complessivi minimi" avuto riferimento ai "contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati nel settore" opera solo per gli "appalti di servizi". Com'è noto, invece, nel Codice si fa riferimento agli "appalti di lavori, servizi e forniture"<sup>351</sup>.

Inoltre, mentre nella delega il riferimento al contratto collettivo maggiormente applicato è connesso al solo livello nazionale, l'equo trattamento garantito dal d.lgs. n. 36/2023 è quello derivante 'anche' dal contratto collettivo territoriale<sup>352</sup>.

Orbene, se si comprendono le ragioni che hanno indotto il legislatore delegante a circoscrivere la portata della disciplina dei minimi salariali ai soli appalti di servizi, dove

---

<sup>351</sup> Art. 11, co. 1, d. lgs. n. 26/2023.

<sup>352</sup> Tali ultime discrasie sono state segnalate anche nel dossier n. 336 del settembre 2024 messo a punto dal Servizio Studi del Senato. Nel documento (consultabile al seguente link <https://www.senato.it/leggi-e-documenti/disegni-di-legge/scheda-dl?tab=dossier&did=57771>), a tal proposito, dopo aver dato conto della disciplina dell'equo trattamento di cui al Codice dei contratti pubblici, si invitava a valutare "l'opportunità di chiarire il rapporto tra le suddette disposizioni e la norma di delega in esame, considerato anche che quest'ultima fa riferimento ai soli contratti collettivi di livello nazionale e al solo ambito degli appalti (e subappalti) di servizi" (p. 13).

il valore aggiunto prodotto è minimo ed è forte “la pressione al ribasso sui margini di utile determinati dall’agire della concorrenza”<sup>353</sup>, non può negarsi che tale delimitazione oggettiva ‘stoni’ con la disciplina del Codice che sancisce, alla stregua di principio generale della materia, la garanzia dell’equo trattamento nell’ambito di ogni tipologia di appalto<sup>354</sup>.

In queste ‘divergenze’ può essere scorto un ulteriore indizio del fatto che la delega *in parte qua* sia il residuo di una stagione diversa e di un disegno organico in materia di appalti – privati e pubblici – abbandonato in favore di tecniche di tutela di più consolidata tradizione, rispetto alle quali, come si proverà a dire a valle della riflessione, il legislatore potrebbe intervenire per dare loro nuovo slancio.

### 5. I bisogni di tutela di chi lavora (non solo per lo Stato “consumatore”), le disfunzioni del sistema negoziale e le cure del legislatore.

Il *puzzle* normativo qui indagato e il contesto più generale in cui si colloca possono essere ricondotti a tre snodi problematici, che trascendono il pur importante segmento delle attività connesse allo Stato “consumatore”<sup>355</sup>.

Il primo è quello dei bisogni di tutela (anzitutto, salariale) di chi lavora: un’urgenza che coinvolge ogni settore e che mostra uno dei suoi volti più cruenti proprio nell’ambito delle attività esternalizzate dalle pubbliche amministrazioni<sup>356</sup>. Come si è detto, si tratta di un fronte sul quale il legislatore sta dimostrando un certo attivismo, testimoniato dai tentativi, non privi di sbavature, di rinvigorire una tecnica di tutela – quella delle clausole sociali di prima generazione o equo trattamento – in un contesto di relazioni sindacali sensibilmente indebolito e provato da una concorrenza tutta interna al sistema.

Proprio il quadro fortemente compromesso delle relazioni industriali italiane, però, rappresenta l’orizzonte entro il quale vanno osservati, anche criticamente, gli

<sup>353</sup> Così NOVELLA, *Costo del lavoro e retribuzione negli appalti pubblici di servizi*, cit., p. 262, che nelle pagine seguenti fornisce interessanti dati sulle retribuzioni e i livelli di inquadramento derivanti dai contratti collettivi del settore.

<sup>354</sup> Questo *trend*, peraltro, trova conferma nell’art. 57 del Codice del 2023, che, a differenza dell’art. 50, d. lgs. n. 50/2016, non prevede più che le clausole di riassorbimento o di seconda generazione siano introdotte in via preferenziale con riferimento ai contratti *labour intensive* (vale a dire quelli nei quali il costo della manodopera sia pari almeno al 50 per cento dell’importo totale del contratto) ma, come per quelle di prima generazione o equo trattamento, le estende a tutti, con la sola esclusione, già prevista nel precedente Codice, di quelli aventi natura intellettuale.

<sup>355</sup> Su cui v. CAPORTORTO, *Lo Stato “consumatore” e la ricerca dei suoi principi*, in *Dir. amm.*, 2021, 1, p. 161 ss.

<sup>356</sup> Cfr. BELLAVISTA, RAZZOLINI, *Il dossier della Commissione di garanzia sullo sciopero in materia di appalti nei servizi pubblici essenziali*, in *Lav. dir. eur.*, 2021, 3.

interventi normativi (alcuni ancora in potenza) diretti a garantire *standard* protettivi, non solo minimi, ma giusti, per i prestatori di lavoro. Far affidamento sull'autonomia collettiva, senza interrogarsi sui fenomeni degenerativi che ne stanno minando le fondamenta, ed è questo il secondo profilo problematico, può portare, al di là delle buone intenzioni, a compromettere in maniera irreversibile quell'importante patrimonio che le parti sociali, in questo sostenute dalle grandi aperture di credito del legislatore<sup>357</sup>, hanno saputo costruire a partire dal dopoguerra<sup>358</sup>.

L'ultimo versante problematico, infine, è quello dei concreti provvedimenti con cui il legislatore intende curare le 'disfunzioni' del sistema di relazioni collettive e, segnatamente, di quello contrattuale. Dinnanzi alla difficoltà di dettare regole sulla rappresentatività dei soggetti negoziali, su cui, come si è detto *supra* al § 2, sono stati avanzati dei tentativi in occasione del 'tagliando' al nuovo Codice dei contratti pubblici, l'attuale maggioranza di Governo, incoraggiata anche dalle soluzioni tecniche suggerite dal Cnei<sup>359</sup>, ha deciso di intraprendere una strada diversa e, con riferimento alla individuazione dei contratti-parametro per la determinazione della giusta retribuzione (e potenzialmente anche per quella da applicare nell'ambito degli appalti pubblici), ha scelto di ricorrere al criterio della 'maggiore applicazione'.

Le insidie sottese a questo criterio, almeno nella sua versione 'integralista' (slegata, cioè, da una verifica quali-quantitativa sui soggetti stipulanti)<sup>360</sup>, di cui si è dato

---

<sup>357</sup> Così FERRARO, *Ordinamento, ruolo del sindacato, dinamica contrattuale di tutela*, Padova, Cedam, 1981, spec. 40 ss.

<sup>358</sup> Cfr. GAETA, «*La terza dimensione del diritto: legge e contratto collettivo nel Novecento italiano*», in *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario*, Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro, Napoli, 16-17 giugno 2016, Milano, Giuffrè, 2017, in part. p. 42 ss.

<sup>359</sup> *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, cit., p. 36, laddove con riferimento alle proposte per combattere il lavoro povero, con particolare riferimento al settore degli appalti pubblici, si legge: "Per gestire queste criticità si potrebbero inoltre individuare, per la determinazione delle tariffe minime ovvero per l'individuazione dei contratti da applicare nell'ambito degli appalti pubblici, sistemi contrattuali di riferimento (i *contratti di maggiore applicazione*) affidando alle parti sociali presenti al CNEL il compito di rendere meglio intelligibili i trattamenti retributivi complessivi, per ogni livello contrattuale, e ridefinire i sistemi di classificazione delle relative macro-aree dell'archivio dei contratti del CNEL in sintonia con l'opera di aggiornamento dei codici ATECO avviata da ISTAT. Operazione, questa, che consentirebbe di sostenere e rendere più funzionale, rispetto agli obiettivi fissati dal legislatore, il sistema delle tabelle del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di determinazione del costo medio orario del lavoro" (*corsivo mio*).

<sup>360</sup> V., a tal proposito, PIGLIALARDI, *L'ingegnerizzazione della contrattazione pirata*, in *Boll. Adapt.*, 27 ottobre 2025, n. 37, il quale, in una riflessione sulle evoluzioni e il nuovo volto dei contratti pirata, sottolinea come, oltre agli spazi autonomamente conquistati da questi accordi, "se ne aggiungono altri che talvolta è proprio un legislatore distratto a concedere. Basta leggere l'art. 4, comma 1 della bozza della Legge di Bilancio per rendersi conto che il legislatore sta, in buona sostanza, detassando anche gli incrementi retributivi elargiti ai lavoratori ai quali è applicato un contratto

parzialmente conto nelle pagine precedenti (§ 3), dovrebbero condurre il legislatore a fermarsi e a calibrare in maniera ponderata un intervento regolativo più in linea con il nostro ordinamento lavoristico<sup>361</sup> che, come affermato da ultimo dalla Corte costituzionale, fa perno proprio sulle organizzazioni comparativamente più rappresentative “specie nell’ambito della negoziazione collettiva, anche in funzione del contrasto ai fenomeni di *dumping* indotti dalla prassi dei cosiddetti contratti pirata”<sup>362</sup>.

Per questo, il legislatore che volesse ridare smalto al sistema negoziale, provando a debellare i pericolosi *virus* che ne infestano le membra, dovrebbe intervenire innanzitutto sugli strumenti idonei a verificare la serietà e la consistenza degli attori negoziali<sup>363</sup> e, quindi, approvare una legge sulla rappresentatività per fini negoziali, anche solo per regolare la dinamica salariale.

Come già sostenuto in altre occasioni<sup>364</sup>, un provvedimento di questo tipo non sarebbe un tabù e, tanto meno, un attentato alla libertà e al pluralismo sindacale. Al contrario, contribuirebbe a ricondurre le dinamiche della frammentazione rappresentativa nell’alveo di una fisiologica competizione tra soggetti sindacali, ponendo un freno ai deprecabili fenomeni di determinazione collettiva delle regole al ribasso che tradiscono la funzione anticoncorrenziale della negoziazione collettiva<sup>365</sup>.

L’idea, in altre parole, è che un provvedimento di questo tipo possa ‘normalizzare’ la dialettica sindacale in un sistema saldamente fondato sulla libertà e il pluralismo, che sino ad oggi si è manifestato – sul fronte della rappresentanza tanto dei lavoratori

---

pirata. La disposizione, infatti, non riserva – secondo la tecnica classica e ampiamente diffusa nella nostra legislazione – un tale incentivo solo ai sistemi contrattuali sottoscritti dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative (nell’ottica di rafforzarne l’applicazione) ma genericamente ai “rinnovi contrattuali sottoscritti negli anni 2025 e 2026” e cioè a qualsiasi contratto collettivo rinnovato nell’arco temporale indicato dalla norma. Davanti a questa disposizione, verrebbe da pensare che è lo Stato stesso talvolta ad auto-sabotarsi, vuoi volontariamente, vuoi per sbadataggine (del resto *Quandoque bonus dormitat Homerus*).

<sup>361</sup> In proposito v. TREU, *Il sindacato fuori dalla Costituzione: riconoscimento e rappresentatività*, in *Jus*, 1975, p. 199 ss.

<sup>362</sup> Corte cost. n. 156/2025, cit.

<sup>363</sup> A tal proposito v. PIZZOFERRATO, «*Significativa rappresentatività e art. 19 St. lav.: quali scenari futuri*», in *Dir. merc. lav.*, 2025, 1, p. 1 ss., il quale, in occasione della rimessione dell’art. 19 St. lav. al vaglio della Corte costituzionale da parte di Trib. Modena 14 ottobre 2024), ha sostenuto condivisibilmente che, anche in caso di accoglimento, sarebbe residuato il problema di “capire e verificare quando un sindacato possa ritenersi (maggiormente o comparativamente più) rappresentativo”.

<sup>364</sup> Sia consentito rinviare alle più compiute riflessioni svolte in *Rappresentatività e contratto collettivo*, cit., p. 209 ss. e *La via negoziale per il (giusto) salario: ieri, oggi...e domani?*, in ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., p. 30 ss.

<sup>365</sup> In tal senso GIUGNI, *La funzione giuridica del contratto collettivo*, in AA.Vv., *Atti del III congresso di diritto del lavoro sul tema Il contratto collettivo di lavoro*, Pescara-Teramo, 1-4 giugno 1967, Milano, Giuffrè, 1968, p. 11 ss.

quanto dei datori di lavoro – o nelle forme dell’oligopolio (v., *ex latere praestatoris*, i contratti stipulati da Cgil, Cisl e Uil) o in quelle dell’anarchia e dell’abuso delle regole (contratti pirata)<sup>366</sup>.

Libertà e pluralismo, invece, sarebbero meglio garantiti da una legge che facesse emergere in maniera trasparente la reale consistenza delle organizzazioni di rappresentanza: in questo modo, infatti, tutte quelle che lo volessero, in ragione del loro peso, avrebbero libero accesso alla dinamica negoziale ad efficacia generalizzata<sup>367</sup>.

Certo, una legislazione di questo tipo dovrebbe fare i conti con la ‘variabile’ costituzionale e, quindi, sia con il comma 1 dell’art. 39 e sia con i commi 2-4 dello stesso articolo, in una prospettiva di “equiordinazione interferente”<sup>368</sup>, che tenga insieme le due anime della previsione costituzionale.

In questa prospettiva, l’opzione più rispettosa potrebbe essere quella di un intervento promozionale che generalizzi i risultati a cui è approdata l’autonomia collettiva e, allo stesso tempo, tenga aperto con essa un canale permanente di dialogo.

Attribuire alle parti sociali la facoltà di intervenire sulle regole eviterebbe di ‘inges-sare’ il fenomeno sindacale, che, al contrario, è in continua evoluzione<sup>369</sup>. Questa impostazione, infatti, consentirebbe alla legge di assecondare i processi interni alle relazioni industriali<sup>370</sup> e riconoscere alle parti sociali il potere di determinare alcune scelte che si riverberano sulla loro sfera di libertà (ad es., la scelta dei criteri di misurazione della rappresentatività o la delimitazione dei perimetri entro cui effettuare la misurazione).

Una legge che, al contrario, pur attingendo dall’autonomia collettiva, cristallizzasse una volta per tutte le regole in essa definite, si trasformerebbe in una “legislazione di

---

<sup>366</sup> Sul punto, in un’ottica di superamento della prospettiva binaria *leader-pirata*, cfr. PERUZZI, *Viaggio nella “terra di mezzo”, tra contratti leader e pirata*, in *Lav. dir.*, 2020, 2, p. 211 ss.

<sup>367</sup> Come sottolinea OCCHINO, *Osservazioni sulle tecniche di normazione collettiva*, in AA.VV., *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario*, Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro, Napoli 16-17 giugno 2016, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 337-338, è questa la logica (inclusiva) sottesa alla seconda parte dell’art. 39 Cost., secondo cui alle trattative per la stipula dei contratti sono ammessi ‘tutti’ i sindacati registrati.

<sup>368</sup> CARUSO B., *Massimo D’Antona e le nuove prospettive dell’art. 39 Cost.*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”, n. 445/2021, p. 21.

<sup>369</sup> Così GIUGNI, *La funzione giuridica del contratto collettivo*, cit., p. 11 ss.

<sup>370</sup> Sulle controindicazioni di un intervento diretto della legge, ad esempio, sulle ‘categorie’ v. già le perplessità di TREU, *Intervento*, in AA.VV., *Per una disciplina legislativa del contratto collettivo*, Atti della giornata di studio organizzata dall’Unione Industriale di Torino il 16 giugno 1986 in occasione dell’80° anniversario della sua costituzione, Unione Industriale Torino, Torino, 1987, p. 185 e SALOMONE, *Verso un regime collettivo per l’auto?*, in CARINCI F. (a cura di), *Da Pomigliano a Mirafiori*, cit., pp. 111-112.

conformazione”<sup>371</sup>, riconducendo l’esperienza sindacale e, in modo particolare, la dinamica negoziale non a quello che effettivamente è ma a quello che si vuole che debba essere.

Proprio su questo aspetto, sarà interessante vedere come il legislatore delegato, in caso di intervento, risponderà all’indicazione fornita dalla l. n. 144/2025 di “definire, per ciascuna categoria di lavoratori, i contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati”<sup>372</sup>. La misurazione del tasso di applicazione contrattuale, infatti, presuppone la delimitazione dei settori; un’operazione che, proprio in virtù del principio di libertà sindacale, ad oggi è stata sempre considerata prerogativa esclusiva delle stesse parti stipulanti<sup>373</sup>, e che in qualche modo il legislatore delegante sembra mettere in discussione.

Un provvedimento legislativo sui minimi salariali che, sulla scorta dei modelli già introdotti attraverso alcuni interventi settoriali, prendesse a riferimento le scelte operate nell’ambito dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative (su criteri ‘verificati’), anche alla luce di quanto già affermato dalla Corte costituzionale sul trattamento economico dei soci-lavoratori di cooperative<sup>374</sup> e, anche se solo incidentalmente, da ultimo a proposito della illegittimità costituzionale dell’art. 19 St. lav.<sup>375</sup>, avrebbe buone possibilità di superare lo scrutinio di costituzionalità<sup>376</sup> e consentirebbe all’Italia di rispondere alle sollecitazioni dell’Unione Europea<sup>377</sup>.

La concreta attuazione di tale progetto, però, dipende dalle scelte che l’attuale maggioranza di centro-destra intenderà assumere: sarà finalmente finita l’attesa di *Vladimiro* ed *Estragone*? O l’imminente arrivo dell’immaginario personaggio uscito dalla

---

<sup>371</sup> L’espressione è di ORSI BATTAGLINI, *Note critiche sulla selezione eteronoma dei soggetti sindacali*, in *Pol. dir.*, 1985, p. 387.

<sup>372</sup> Art. 1, co. 2, lett. a, l. n. 144/2025.

<sup>373</sup> Questa caratteristica del nostro sistema negoziale post-costituzionale è espressa in maniera icastica da VISCOMI, *Soggettività sindacale e categorie contrattuali*, in ZOPPOLI L., ZOPPOLI A., DELFINO (a cura di), *Una nuova costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, cit., p. 397, laddove afferma che “categoria è termine più performativo che constattivo: ‘dire’ la categoria equivale a ‘fare’ la categoria”.

<sup>374</sup> Corte cost. n. 51/2015, cit.

<sup>375</sup> Corte cost. n. 156/2025, cit.

<sup>376</sup> In tal senso MARTONE, *A che prezzo*, cit., p. 79 ss.; PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, cit., p. 102 ss.; TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2019, 3, spec. p. 787 ss.; BAVARO, ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, ivi, 2021, in part. p. 306 ss.

<sup>377</sup> Proprio il legislatore europeo sembra puntare in prima battuta, anche nel rispetto delle peculiarità degli Stati nazionali, alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari (v. art. 4, dir. n. 2022/2041).

penna di Samuel Beckett si risolverà, come sempre, in un nulla di fatto?<sup>378</sup>.

Eppure, mai come questa volta si avverte il sentore che una ‘legge sindacale’ possa arrivare davvero. Del resto, la compagine politica guidata da Giorgia Meloni, al di là del giudizio di merito sui provvedimenti approvati in questo primo scorso della legislatura, ad oggi ha dato prova di incarnare il prototipo di una maggioranza ‘decidente’<sup>379</sup> (pronta ad assumersi l’onere delle scelte in prima persona)<sup>380</sup>, capace, come dimostra anche l’inaspettata approvazione della legge delega sulla retribuzione, di colpi di mano e accelerazioni improvvise. Le criticità sottese alla l. n. 144/2025, però, sono tali da suscitare un misto di eccitazione (per un evento straordinario) e paura (per i suoi effetti sul nostro sistema di relazioni collettive e, di conseguenza, su decine di migliaia di lavoratori): è chiaro, infatti, che l’approvazione di un intervento non meditato e fuori dal modello avallato (e, dopo Corte cost. n. 156/2025, ‘consacrato’) dalla Consulta potrebbe (forse) risolvere alcuni problemi ma, ad un tempo, provocarne di più grandi.

---

<sup>378</sup> Il richiamo all’opera beckettiana è dettato dalla volontà di mettersi in dialogo con RICCI M., *Aspettando Godot*, cit., p. 40, per il quale, sulla base delle indicazioni rinvenienti dai programmi politici dei partiti della coalizione di centro-destra, “il rischio concreto è che si continuerà ad aspettare inutilmente qualcosa (la legge sindacale), che appare come imminente, ma che imminente non è, come testimonia il passato e come forse proverà il futuro: un’attesa, perciò, senza fine”. Allo stesso modo, più di recente, NOGLER, *La giungla delle agevolazioni fiscali*, cit., p. 5, secondo cui, anche per le resistenze delle stesse parti sociali, “il cantiere progettuale sul salario minimo non sfocerà neppure durante l’attuale legislatura in norme con forza di legge”.

<sup>379</sup> Il riferimento è all’espressione ‘democrazia decidente’, utilizzata nel dibattito politico italiano da Matteo Renzi in occasione della riforma costituzionale del 2016 e mutuata da Giorgia Meloni sin dall’inizio della sua esperienza di governo. Il primo ad impiegarla, però, come ricorda FABRIZI, *Il Parlamento nella «democrazia decidente»*, Bologna, Il Mulino, 2024, è stato Luciano Violante, allora Presidente della Camera, in una *lectio* – intitolata “La democrazia decidente” – tenuta nel novembre 1996 presso l’Università di Camerino.

<sup>380</sup> Proprio l’approvazione del decreto correttivo ha segnato una novità rispetto al recente passato (Codice del 2023), allorché il Governo ha deciso di redigere in prima persona il testo normativo, senza delegare la sua stesura ai ‘tecnicì’ del Consiglio di Stato (sul punto cfr. Consiglio di Stato, comm. spec., 2 dicembre 2024, n. 1463, cit., p. 3, allorché i giudici di Palazzo Spada hanno sottolineato che tale scelta, in considerazione del fatto che il provvedimento intervenisse sul d.lgs. n. 36/2023, non fosse esente da “qualche profilo di criticità logico-giuridica”).