

Prime riflessioni sul “salario giusto”^{*}

(Giampiero Proia)

I. Salario giusto e principi costituzionali

1. Le disposizioni in materia di “salario giusto” introdotte dal d. l. n. 62/2026 (convertito, con modificazioni, dalla legge 112/2026), nonostante qualche lettura più cauta (L. Zoppoli) o minimalista (Mezzocapo), sono davvero importanti (Alvino, Maresca, Romei).

Se si eccettua il contingente intervento della Legge Vigorelli, è la prima volta che, nella storia repubblicana, il legislatore si propone di affrontare, con un intervento di portata generale, il fondamentale tema della retribuzione nel rapporto di lavoro, a sua volta istituto centrale del diritto del lavoro.

Come fu per il primo intervento, è inevitabile che la nuova disciplina susciti questioni molto complesse, di natura sia sistematica che applicativa, le quali si intrecciano tra loro condizionando reciprocamente la soluzione di ciascuna.

In ordine logico, le prime questioni ad essere state giustamente “*attenzionate*” sono quelle che riguardano il rapporto in cui le disposizioni in esame si pongono rispetto ai principi costituzionali (Romei), non solo dell’art. 36, ma anche degli artt. 39 e 41¹.

2. Per quanto riguarda la relazione con l’art. 36 Cost., le indicazioni testuali offerte dalla nuova disciplina di legge non rendono agevole la loro collocazione sistematica. L’espressione “salario giusto”, pur utilizzata in dottrina e giurisprudenza, è del tutto nuova nel linguaggio tecnico del legislatore. La finalità del salario giusto, poi, non coincide, testualmente, con quella della norma costituzionale, perché nel primo comma dell’art. 7 si indica che lo scopo è quello di assicurare “*un trattamento economico complessivo adeguato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato*”, e non viene menzionato il principio della sufficienza.

A sua volta, l’utilizzo dell’aggettivo “*adeguato*”, così come la previsione che la contrattazione collettiva costituisce lo “strumento” per la determinazione del salario giusto, sembrano alludere, volutamente, alla direttiva europea 2022/2041. Ipotesi, questa, avvalorata dalle premesse del decreto 62/2026 nelle quali il legislatore, dopo aver ricordato “*che l’ordinamento italiano risulta conforme ai principi espressi nella citata direttiva*”, richiama l’art. 16, par. 2, ai sensi del quale resta impregiudicata la prerogativa di uno Stato membro di applicare o introdurre

^{*} Lo scritto riproduce l’intervento svolto nel corso del Convegno tenutosi il 10 luglio 2026 presso La Sapienza romana su “Retribuzione giusta e trasparente tra legge e contrattazione collettiva dopo il d.l. n. 62/2026 e il d.lgs. n. 96/2026”. Preciso che nel testo ho inserito il riferimento ad osservazioni svolte da altri interventori, sperando di non averle mal comprese.

¹ Prescindo, in questa sede, dalle questioni relative all’art. 77, comma 2, Cost..

“disposizioni legislative, regolamentari o amministrative più favorevoli ai lavoratori o di promuovere o consentire l’applicazione di contratti collettivi che siano più favorevoli ai lavoratori”.

La novità e la diversità dei riferimenti testuali contenenti nel primo comma dell’art. 7 impone di considerarli non in modo atomistico, ma, come sempre si deve, nel loro complesso, tenendo conto della *ratio legis*.

Ed allora, l’insieme di quegli elementi consente di ritenere:

- a) che la disciplina del salario giusto è attuativa dell’art. 36 Cost (essendo stata dettata *“ai sensi e per gli effetti”* di tale disposizione);
- b) che, ai fini dell’attuazione del precetto costituzionale, il legislatore italiano ha confermato il modello nazionale di determinazione dei salari basato sul rinvio alla contrattazione collettiva, in quanto giudicato idoneo dalla direttiva ad assicurare salari minimi adeguati;
- c) che la tutela che il legislatore ordinario intende assicurare è più ampia di quella oggi derivante dall’interpretazione giurisprudenziale del *“minimo”* costituzionale, in quanto ha ad oggetto l’intero *“trattamento economico complessivo”* definito dai contratti *“qualificati”* dalla legge stessa (i cd. contratti *leader*), e non le sole voci relative a retribuzione tabellare, scatti di anzianità e tredicesima mensilità

Il presupposto implicito di tale disciplina è che la maggior ampiezza delle voci economiche che compongono il *“salario giusto”*, e la loro determinazione ad opera delle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, garantiscano anche il rispetto del principio costituzionale della sufficienza.

Si tratta di un presupposto che, di fatto, sarà normalmente assicurato proprio dalla serietà e dalla affidabilità dei soggetti attori della contrattazione *leader* (Bellavista). In base all’attuale orientamento della giurisprudenza, avviato dalla Cassazione nell’ottobre del 2023, resterebbe però che anche nel caso della retribuzione fissata dai contratti leader il giudice ha il potere di verificare il rispetto del principio della sufficienza.

Tuttavia, in presenza di un provvedimento di legge che, come quello in esame, è volto a definire in modo vincolante la nozione di salario giusto (nei termini di cui si dirà nel par. II), andranno a maggior ragione valutate attentamente le osservazioni svolte dalla dottrina che, proprio criticando il *“sestetto”* dell’ottobre 2023, riteneva, invece, doveroso che il giudice rimettesse alla Corte Costituzionale la decisione relativa alla legittimità della disciplina relativa al trattamento dei lavoratori delle cooperative.

Quanto meno, l’eventuale sindacato diretto dal parte del giudice del lavoro dovrebbe essere esercitato effettivamente in modo prudente e, in ogni caso, non dovrebbe più invadere la valutazione di proporzionalità, che è di competenza dell’autonomia collettiva (riconosciuta anche dalle fonti internazionali ed europee) e che, nella legge in esame, è espressamente e specificamente attribuita alle

organizzazioni sindacali selezionate in base alla loro maggiore rappresentatività comparativa.

3. Problematico è anche il rapporto con l'art. 39, prima e seconda parte, e con l'art. 41.

Quest'ultimo, in particolare, viene in rilievo perché, come è stato osservato, l'intervento del legislatore costituisce un *“ulteriore fondamentale tassello ... volto a porre limiti, sempre più stringenti, alla libertà del datore di lavoro di scegliere il contratto collettivo da applicare”* (Bellavista).

Ma indubbia è anche l'incidenza sull'esercizio della libertà sindacale. Il primo comma dell'art. 7, infatti, prevede che, *“ai sensi e per gli effetti dell'art. 36 Cost.”*, *“la contrattazione collettiva ... costituisce lo strumento per la determinazione del salario giusto”*. In realtà, come si è visto, lo strumento utilizzato dal legislatore non è la contrattazione collettiva *tout court*, ma solo quella di cui sono parti le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative, con la conseguente incidenza, di fatto, sulla libertà di contrattazione delle altre organizzazioni.

Considerando, poi, la giurisprudenza costituzionale sulla legge n. 1027 del 1960, il punto più critico riguarda la compatibilità con la seconda parte dell'art. 39.

Tuttavia, i successivi interventi della Corte Costituzionale, con i quali ha invece più volte ritenuto legittime le disposizioni di legge volte in modo indiretto ad estendere l'applicazione dei trattamenti della contrattazione collettiva, inducono a ritenere probabile che anche la nuova normativa sfuggirà a censure di illegittimità.

Anche la disciplina in esame, infatti, non comporta, *stricto iure*, l'efficacia generale del contratto collettivo, che è assunto solo come parametro di riferimento. Inoltre, rispetto ai decreti delegati della legge Vigorelli e della sua proroga, l'intervento odierno non ha ad oggetto anche l'estensione del trattamento normativo della contrattazione collettiva, il quale, come si dirà, rileva solo nella misura in cui incida sulla determinazione del trattamento economico complessivo spettante al lavoratore (cfr. n. 12 che segue).

II. Una nuova definizione, inderogabile e speciale.

4. Il rinvio della legge al trattamento economico complessivo previsto dai contratti leader non è una novità, essendo stato già adottato in diversi interventi settoriali (come quelli delle cooperative e del terzo settore).

La novità assoluta, e di grande rilievo, è quella introdotta, in sede di conversione, dal comma 4-bis, la quale, individuando gli elementi costitutivi del *“trattamento economico complessivo”* (d'ora in avanti, anche, *“TEC”*), introduce una

definizione legale di “*salario giusto*” che ha due caratteristiche: è inderogabile *in pejus* ed è speciale.

5. E’ inderogabile non solo (ovviamente) da parte dell’autonomia individuale, ma anche da parte dei contratti leader ai quali la legge fa rinvio. E’ evidente, infatti, che al contratto leader non è consentito escludere dal salario giusto una voce retributiva o indennitaria che abbia le caratteristiche individuate dal comma 4-*bis*².

Non è del tutto esatto, quindi, dire che il salario giusto è definito dalla contrattazione collettiva. L’autonomia collettiva resta libera di stabilire (e competente a stabilire) quali condizioni economiche applicare ai rapporti di lavoro, e quantificare gli importi. Ma il salario giusto risulta dalla applicazione della definizione legale al trattamento economico così come articolato e quantificato dal contratto leader.

6. La nozione è speciale, perché, individuando quali sono gli elementi costitutivi del TEC, il comma 4-*bis* ha dato, ai propri fini, un preciso significato giuridico alle parole “*salario giusto*”, distinguendolo da altre espressioni utilizzate dalla legge e dalla contrattazione collettiva, quali “*retribuzione normale*”, “*globale*”, “*di fatto*”.

Nel fare ciò, ha introdotto una nozione di retribuzione che non coincide con alcuna delle nozioni di retribuzione previste da altre norme di legge³.

Non coincide, ad esempio, con quella prevista ai fini fiscali e previdenziali, o ai fini del TFR. E non coincide nemmeno con quella dell’art. 36, così come era stata elaborata dalla attuale giurisprudenza, sui cui orientamenti futuri potrà incidere.

7. Le voci che inderogabilmente costituiscono il TEC (e, di conseguenza, il salario giusto) sono individuate, *in positivo*, in tre gruppi:

- a) “*tutte le voci retributive fisse e continuative, dirette, indirette e differite*”, comprese “*le mensilità aggiuntive e le indennità fisse e continuative*”;
- b) “*nonché*” le “*prestazioni di welfare contrattualmente spettanti alla generalità dei dipendenti*”;
- c) nonché, ancora, gli “*eventuali altri istituti o indennità aventi valore economico*”.

La nozione di salario giusto è poi completata, *in negativo*, dalla previsione che esclude dal salario giusto (“*in ogni caso*”) le “*voci retributive discrezionali e variabili attribuite ai singoli lavoratori*”.

² Di regola, stante l’insussistenza di un principio generale di omnicomprensività della retribuzione, le parti sindacali, quando introducono una voce retributiva, sono libere di stabilire che essa non venga considerata ai fini del calcolo della retribuzione dovuta ad altro titolo. Nel caso del salario giusto, i contratti collettivi, compreso quello leader, non hanno tale facoltà: tutte le voci del trattamento economico che abbiano le caratteristiche previste dal comma 4-*bis* fanno inderogabilmente parte del salario giusto spettante al lavoratore.

³ In sostanza, il legislatore ha dato applicazione al principio in base al quale non esiste nell’ordinamento una nozione unica di retribuzione, potendo invece darsi una molteplicità di nozioni ai diversi fini ed effetti previsti dall’ordinamento.

8. Si può notare che:

- a) quest'ultima previsione è riferita solo alle “*voci retributive*” e non agli “*altri istituti o indennità aventi valore economico*”;
- b) gli aggettivi qualificativi “*discrezionali e variabili*” sono speculari e giustapposti agli aggettivi “*fisse e continuative*” con i quali il primo periodo del comma 4-*bis* individua le “*voci retributive*” e le “*indennità*” che fanno parte del primo gruppo degli elementi costitutivi del salario giusto.

Ne deriva che sono inclusi nella nozione legale di salario giusto anche gli istituti e le indennità che, pur non essendo “*fisse e continuative*”, abbiano un “*valore economico*”.

Costituiscono, quindi, salario giusto anche le voci che sono corrisposte soltanto in presenza di specifiche condizioni di modo, di tempo o di luogo della prestazione di lavoro, sia se hanno natura retributiva (come le maggiorazioni per lavoro straordinario, festivo o notturno), sia se hanno natura indennitaria o, addirittura, parzialmente restitutoria (come l'indennità di trasferta o di trasferimento), trattandosi in tutti i casi di erogazioni che hanno indubbiamente “*valore economico*”.

Non fanno, invece, parte del salario giusto quelle voci previste dal CCNL leader che sia facoltà del datore di lavoro riconoscere nell'*an* e nel *quantum*, come nel caso dei premi legati alla valutazione discrezionale del datore stesso.

III. Il raffronto tra il TEC del contratto leader e quello dei contratti “*diversi*”.

9. Definendo quale sia il salario giusto, la legge limita, come accennato, la libertà negoziale sia delle organizzazioni sindacali diverse da quelle stipulanti i contratti *leader*, sia del datore di lavoro.

La limita, ma non la sopprime. I contratti collettivi “*diversi*” e i contratti individuali di lavoro possono stabilire un trattamento diverso, a condizione che esso non sia “*inferiore*” a quello del contratto *leader*.

Attenzione, comunque, a non incorrere in equivoci lessicali. Il fatto che la comparazione debba essere operata tra due trattamenti economici “*complessivi*” non significa che si possa confrontare il *quantum* complessivo derivante dalla “*somma*” delle voci retributive che compongono ciascuno di essi.

Il confronto va operato voce per voce tra voci omogenee. Quindi, ad esempio, una minore retribuzione tabellare non può essere “*bilanciata*” da una più elevata maggiorazione per il lavoro straordinario (come già la giurisprudenza afferma in relazione alla verifica di conformità all'art. 36 Cost.). Né possono essere raffrontate tra loro indennità legate a diverse caratteristiche o modalità della prestazione.

10. La omogeneità delle voci, peraltro, non può essere stabilita semplicemente in base a criteri formali o tenendo conto solo della tassonomia utilizzata dai contratti posti a confronto.

Una tale interpretazione della legge porterebbe ad accentuare la compressione di diritti costituzionali concorrenti (i già richiamati artt. 39 e 41), né sarebbe giustificata dalla necessità di soddisfare la finalità del salario giusto, che, come detto, è quella di assicurare un trattamento economico “*proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato*”.

Di conseguenza, per individuare quali voci siano tra loro comparabili, si deve avere riguardo alla funzione che esse assolvono, al di là del *nomen* utilizzato. Sono, quindi, comparabili tra loro, ad esempio, due indennità denominate in modo diverso, ma aventi analoga funzione (ad esempio indennità di cassa e indennità maneggio denaro). Così pure è ammissibile la comparazione tra le clausole dei contratti collettivi che adottano diverse tecniche di remunerazione di particolari modalità della prestazione. Si può pensare, come esempio, all’ipotesi del lavoro in turni avvicendati, che il contratto *leader* remunerer con una indennità integrativa della retribuzione base, mentre il contratto “*diverso*” prevede specificamente per il lavoratore turnista una retribuzione base più elevata senza integrazione dell’indennità.

In ogni caso, è possibile, se non probabile, che, per evitare il rischio di incorrere in una valutazione negativa, i comportamenti dei sindacati meno rappresentativi e, soprattutto, quello dei datori di lavoro si orienteranno (in modo “*spintaneo*”) ad uniformarsi non solo al “*quantum*” delle voci previste dal contratto *leader*, ma anche ad adottare la stessa nomenclatura e articolazione delle voci utilizzate da quest’ultimo.

11. Infine, un problema interpretativo di notevoli riflessi pratici si pone per quanto riguarda i superminimi e gli assegni *ad personam* riconosciuti dal contratto individuale di lavoro.

Una recente pronunzia del Consiglio di Stato ha escluso che tali voci possano rilevare ai fini della verifica della “*equivalenza*” delle tutele previste dall’art. 11 del d.lgs. n. 36 del 2023 (cfr. Cons. Stato 14 giugno 2026, n. 4935).

Tale conclusione, però, non è “*esportabile*” ai fini in esame, perché è legata strettamente alla disciplina degli appalti pubblici che fa riferimento esplicitamente all’esigenza di rispettare l’equivalenza delle tutele *tra contratti collettivi* (quello stabilito dalla stazione appaltante e quello, diverso, indicato nell’offerta del partecipante alla gara).

Diversamente, la finalità dell'art. 7 in esame è quella di assicurare, ai sensi e per gli effetti dell'art. 36 Cost., un salario giusto⁴. E, a questi fini, non v'è ragione per ritenere che superminimi e *ad personam* non siano rilevanti quando essi vengano attribuiti in modo fisso, continuativo e non assorbibile.

Né l'art. 7 fornisce argomenti testuali contrari, visto che la disposizione del secondo periodo del comma 4-*bis* riguarda esclusivamente l'individuazione del TEC previsto dal contratto leader, e che i superminimi e gli *ad personam*, a livello individuale, hanno la medesima funzione di corrispettivo della prestazione di lavoro assolta dalla retribuzione tabellare sindacale, rispetto alla quale ultima mirano soltanto ad aumentare il *quantum*.

12. L'art. 7, come accennato, non contiene alcun riferimento alle condizioni normative della contrattazione collettiva.

Al riguardo, è stato osservato che il riferimento potrebbe considerarsi implicito (stante la stretta connessione tra trattamento economico e normativo), e che, ove così non fosse, sarebbe opportuna una modifica della legge per evitare che il *dumping* contrattuale continui ad operare sul terreno del trattamento normativo del lavoro (Bellavista).

Muovendo da tali osservazioni, sono da fare due precisazioni.

A disciplina vigente, rilevano senz'altro quelle condizioni normative del contratto *leader* che si riflettono sulla valutazione della proporzionalità del trattamento economico alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, prime tra tutte le condizioni relative all'orario di lavoro (quantità) e quelle relative all'inquadramento professionale (qualità).

Abbastanza semplice è la comparazione tra contratti collettivi per quanto riguarda l'incidenza di un diverso orario di lavoro sul *quantum* della retribuzione.

Molto complessa è, invece, la comparazione tra sistemi di inquadramento professionale che adottano criteri diversi, o fanno riferimento a qualifiche e profili professionali non coincidenti (Ciucciovino).

Pur nella evidente complessità, la comparazione è possibile, e in base alla legge dovrà essere fatta, richiedendo una paziente, accurata ed impegnativa opera di interpretazione dei sistemi di classificazione contrattuale. I casi dubbi che sfocino in contenzioso saranno risolti dal giudice, il quale, peraltro, è da sempre impegnato ad affrontare le analoghe problematiche derivanti dalle controversie in materia di inquadramento professionale.

⁴ Anche ai fini della fruizione dei benefici previsti dal decreto, la condizione non è quella dell'“*equivalenza*” delle tutele previste dalla contrattazione collettiva, bensì che il TEC “*corrisposto*” dal datore di lavoro non sia “*inferiore*” al TEC del contratto leader (art. 7, comma 6).

Per quanto riguarda, poi, la proposta *de iure condendo*, non pare opportuno inserire, nel nuovo modello regolativo adottato dalla legge vigente, un obbligo di rispettare l'intera parte delle condizioni normative del contratto *leader*, perché, nella misura in cui un tale obbligo eccedesse la finalità di assicurare il giusto salario, non troverebbe giustificazione nella norma fondamentale dell'art. 36 e verrebbe a compromettere in modo irragionevole gli altri principi costituzionali già richiamati (art. 39 e 41).

12. Infine, una precisazione. E' stato osservato che l'art. 7 "*fornisce ai giudici un valido strumento per disapplicare, in forza dell'art. 36, i CCNL siglati da agenti negoziali poco o nulla rappresentativi*" (Bellavista).

Non credo che tecnicamente il giudice possa "*disapplicare*" il CCNL che preveda un TEC inferiore a quello del contratto *leader*. Ciò che in tale ipotesi il giudice può e deve fare è accertare il diritto del lavoratore di percepire la differenza tra il TEC del contratto peggiorativo e il salario giusto individuato nel TEC del contratto *leader*.

Piuttosto, nel caso in cui gli agenti negoziali del contratto "*diverso*", a ragione della mancanza di qualsiasi rappresentatività, possano essere considerati sindacati di "*comodo*", il c.c.n.l. sarebbe nullo, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 300/1970.

IV. Tutela giuridica ed effettività

13. La tutela riconosciuta dalla nuova disciplina di legge è immediatamente efficace e giustiziabile.

Tutti i lavoratori che percepiscono un trattamento inferiore al salario giusto (come definito dalla legge stessa e dai contratti *leader*) hanno diritto di rivendicare in giudizio l'applicazione di quest'ultimo. A tal fine, infatti, non è necessario attendere gli ulteriori adempimenti complementari previsti dalla legge stessa (di cui si dirà avanti), i quali sono diretti a semplificare l'operazione di quantificazione del salario giusto e il controllo relativo alla sua osservanza, ma non condizionano l'efficacia delle disposizioni che lo regolano (efficacia che decorre dal giorno stesso della loro entrata in vigore).

L'intervento richiesto ai giudici sarà molto impegnativo a causa di due nodi problematici che riguardano, da un lato, l'individuazione del contratto "*leader*" e, dall'altro lato, la comparazione tra il trattamento previsto da quest'ultimo e il trattamento di fatto corrisposto del datore di lavoro in base ad un diverso contratto collettivo o al contratto individuale di lavoro.

Entrambi i nodi problematici, peraltro, non sono nuovi, atteso che la questione dell'individuazione del contratto *leader* è già sollevata dalle altre, numerose, disposizioni di legge che ad esso fanno riferimento (tra le quali, da ultimo, l'art. 19 della legge n. 300 del 1970, come integrato dall'intervento additivo di Corte

Cost. n. 156 del 2025), mentre la questione della comparazione si poneva, anch'essa, nell'ambito delle controversie in cui il giudice era chiamato a verificare la conformità all'art. 36 Cost. della retribuzione di fatto corrisposta dal datore di lavoro. Indubbiamente, però, per quanto riguarda la comparazione, il compito del decidente sarà ben più complesso, essendo ora egli chiamato a comparare non solo le voci di retribuzione tabellare, scatti di anzianità e tredicesima mensilità, bensì ogni altro istituto di valore economico previsto dal contratto leader e dal contratto diverso applicato dal datore di lavoro

Ciò detto, resta da osservare che l'ampliamento della tutela giuridica riconosciuta ai lavoratori, e la sua immediata giustiziabilità, non implicano di per sé che il diritto al salario giusto trovi effettività nella realtà dei rapporti di lavoro⁵.

Come accennato, però, la diffusione dell'applicazione del salario giusto dovrebbe essere favorita dall'attuazione di alcuni ulteriori adempimenti previsti dal decreto 62/2026.

In particolare, è da tenere presente che, con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dovranno essere definiti *“gli ulteriori elementi informativi da dichiarare obbligatoriamente in sede di versamenti e denunce contributivi, necessari ai fini del controllo del rispetto del salario giusto”* (art. 8, comma 2, lett. d). Mentre al CNEL è attribuito il compito di provvedere *“ad estrarre dai contratti collettivi di lavoro depositati il trattamento economico complessivo ivi contenuto, aggiornando l'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro”* (art. 9, comma 2, che ha aggiunto il comma 3-ter all'art. 17 della legge n. 936 del 1986).

Di particolare rilievo è la nuova competenza attribuita al CNEL, che dovrebbe semplificare sia l'attività di vigilanza pubblica, sia l'opera di comparazione da parte del giudice nelle controversie di lavoro. Con la precisazione, però, che l'“*estrazione*” dei dati compiuta dal CNEL è attività meramente ricognitiva e, quindi, le risultanze di tale attività non avranno efficacia vincolante in sede giudiziale.

Infine, sarà importante verificare, alla prova dei fatti, se, una volta calata nel sistema economico e delle relazioni sindacali, la legge riuscirà a favorire una più efficace dinamica di crescita dei salari, contrastando gli effetti della concorrenza sindacale al ribasso.

Giampiero Proia

⁵ Si ha sempre presente che neppure le sanzioni penali evitano il permanere della piaga del lavoro nero, irregolare e “sfruttato”.