

03 / 2026

# DIRITTI & LAVORO

## FLASH

idee e strumenti per il sindacato

# ASTUTA MOSSA PADRONALE

*Il Governo spiazza tutti e vara il salario giusto.  
Ma ora la partita si gioca in Parlamento*

La Corte costituzionale  
sulla legge della Regione  
Toscana sul salario minimo  
negli appalti

La Corte d'Appello  
di Catania sul valore  
probatorio delle  
comunicazioni  
obbligatorie

Il Decreto  
Primo Maggio  
sul lavoro tramite  
piattaforma

Libertà sindacali  
e conversione in legge  
del decreto sicurezza

La questione  
abitativa  
nel diritto dell'UE

03

Aprile - Maggio 2026

04

**La Consulta boccia la legge  
della Regione Toscana sul salario minimo  
legale negli appalti pubblici**

di Genny Silvani

07

**Vizi e virtù del salario giusto**

di Giovanni Orlandini

11

**Qualificazione del rapporto, condizioni  
di lavoro e trasparenza: i problemi  
del lavoro tramite piattaforma che  
il decreto primo maggio non risolve**

di Francesca Bassetti

14

**Il valore probatorio delle comunicazioni  
obbligatorie: una sentenza della Corte  
d'Appello di Catania svela l'inattendibilità  
dei dati ufficiali sulla copertura  
della contrattazione collettiva**

di Ivan Petrone

17

**Verso l'amministrativizzazione del  
conflitto: il decreto sicurezza n. 23/2026  
e l'attacco alle libertà sindacali**

di Giorgio De Girolamo

20

**L'ingresso della questione abitativa  
nel diritto europeo: (poche) luci e  
(molte) ombre di un progetto  
politicamente ambiguo**

di Andrea Francesco Greco

# DIRITTI & LAVORO

idee e strumenti per il sindacato

## FLASH

A cura di

**Centro Studi**  
***"Diritti & Lavoro"***

Direttore Scientifico

**Prof. Giovanni Orlandini**

Comitato di Redazione

**Andrea Danilo Conte** (PRESIDENTE)  
**Francesca Bassetti**  
**Giovanni Calvellini**  
**Giulia Frosecchi**  
**Mariagrazia Lombardi**  
**Ivan Petrone**  
**Andrea Ranfagni**  
**Marco Tufo**

Progetto grafico

**Dario D'Ovidio**

Questo periodico è iscritto al  
Reg. Trib. n° 5725 del 07/05/2009

#### **Crediti fotografici**

Per le immagini senza crediti  
l'editore ha ricercato con ogni  
mezzo i titolari dei diritti fotografici  
senza riuscire a reperirli.  
È ovviamente a completa  
disposizione per l'assolvimento di  
quanto occorre nei loro confronti.

Contatti

**Centro Studi**  
**Diritti & Lavoro**

Piazza dei Rossi, 1  
50125 - Firenze

web: [dirittilavoro.it](http://dirittilavoro.it)

email: [dirittilavoro@gmail.com](mailto:dirittilavoro@gmail.com)

# Vizi e virtù del salario giusto

di  
Giovanni  
Orlandini

**N**on è dato conoscere quali siano le dinamiche politiche interne alla maggioranza di Governo che hanno portato all'adozione del c.d. Decreto Primo Maggio (d. l. n. 62/26), né se le sue disposizioni rispondano o meno ad una lucida e consapevole strategia politica. E' probabile che quest'ultima riforma operata per via di decretazione sia in parte spiegabile con la volontà del Governo Meloni di uscire dalla situazione di difficoltà causata dalla sconfitta referendaria. Ma non è questa la sede per addentrarsi in opinabili analisi di natura politica. Qui è necessario attenersi alle ragioni del diritto e queste impediscono di liquidare alcune disposizioni del decreto con lo scetticismo che hanno meritato i precedenti "decreti primo maggio", tradizionale occasione del Governo per dimostrare la sua improbabile anima "sociale". Ciò è vero in particolare per l'art. 7 rubricato "*criteri per l'individuazione del salario giusto*", articolo che apre il capo II ("*Disposizioni in materia di salario giusto*") e che non si può non accogliere con favore.

## Salario minimo e salario giusto prima del Decreto Primo Maggio

Il concetto di "salario giusto" non è un neologismo inventato dal Decreto Primo Maggio e sta ad indicare un salario di importo superiore al "salario minimo", sia di origine contrattuale che legale. In questo senso il concetto è stato declinato sia nel dibattito dottrinale, sia, talvolta, nella stessa giurisprudenza.

Come noto, il salario minimo legale non trova cittadinanza nel nostro ordinamento ed è presente solo nei disegni di legge che, in questi ultimi anni, sono stati presentati dall'area del centro-sinistra (i famosi 9 euro lordi). Il salario minimo dunque, nel diritto vigente, identifica i

minimi salariali previsti dalla contrattazione collettiva, cioè i minimi tabellari, o meglio, oggi quella componente della retribuzione che, in base alla classificazione introdotta dal Testo Unico sulla Rappresentanza del 2014, è identificabile con il TEM (Trattamento economico minimo). Proprio il TU del 2014 contrappone al TEM il TEC (trattamento economico complessivo), che comprende tutte le voci che compongono la retribuzione cui il lavoratore ha diritto in virtù dell'applicazione del CCNL, ovvero l'intera sua parte economica (EDR, indennità, premi e maggiorazioni di varia natura, eventuale quattordicesima...).

La giurisprudenza che, supplendo alla latitanza del legislatore, ha fino ad oggi garantito il diritto ad un'equa retribuzione sulla base dell'art. 36 Cost., non lo quantifica considerando l'intera parte economica del CCNL (oggi, appunto, il TEC), ma si limita a considerare i soli elementi "basici" che, da sempre, sono presenti negli stessi CCNL (minimi tabellari, scatti di anzianità, talvolta tredicesima). Insomma, in mancanza di diversa previsione di legge, i giudici escludono il TEC dal nucleo "inderogabile" del diritto costituzionale all'equa retribuzione. Il che non significa che il legislatore non possa orientarsi diversamente (come ha riconosciuto la Corte costituzionale nella sentenza n. 51/15).

D'altra parte, i giudici del lavoro non dispongono di strumenti efficaci per contrastare i CCNL "pirata", cioè firmati da organizzazioni non rappresentative, non trovando nella legge un fondamento per disapplicare contratti da considerare comunque pienamente legittimi per l'ordinamento e altrettanto legittimamente applicati dalle imprese. Unico argine ad un simile far west contrattuale, ad oggi, è stato fornito dalla legislazione "speciale" che impone il rispetto dei CCNL firmati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (c.d. contratti leader) in ambiti del mercato del lavoro considerati più esposti al dumping

salariale (cooperative, trasporto aereo, terzo settore...), nonché negli appalti, sia pubblici (regolati dal d.lgs. 36/23, riformato nel 2024) che privati (regolati dall'art. 29, d.lgs. 276/03, riformato sempre nel 2024). Proprio le riforme che hanno interessato la materia degli appalti hanno dimostrato gli effetti positivi del rinvio "mobile" ai CCNL leader, rivelandosi funzionali, se non a risolvere del tutto, certo a ridurre significativamente il dumping contrattuale e salariale (vd, Bollettino n. 1/26), consentendo allo stesso sindacato di agire in giudizio ex art. 28 St. lav. per contrastarlo (vd Bollettino n. 8/25).

### Gli effetti pratici del salario giusto introdotto dal Decreto Primo Maggio

Questa lunga premessa banalmente ricostruttiva, si è resa necessaria per cogliere la portata della novità prevista dall'art. 7 del Decreto Primo Maggio. Grazie ad esso, infatti, il rinvio mobile alla contrattazione leader viene generalizzato alla totalità delle imprese, essendo venuto meno nella sua versione finale il riferimento che lo configurava come mera condizione imposta alle imprese per beneficiare dei bonus previsti dal capo I. Il riferimento all'accesso ai bonus resta nel comma 5 dell'art. 7, ma certo non basta a modificare l'inequivoco significato delle altre disposizioni che compongono l'articolo, ed in specie del suo comma 2.

La normativa in materia di appalti pubblici costituisce il modello di riferimento di questa disposizione che prevede l'obbligo per tutti i datori di lavoro di garantire ai propri dipendenti il *"trattamento economico complessivo definito dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro"*. L'assonanza con l'omologa disciplina degli appalti pubblici si coglie nelle precisazioni (contenute nell'art. 11 del d.lgs. 36/23 e nell'art. 4 del suo Allegato I.01) per le quali il CCNL leader da assumere come parametro per quantificare il giusto salario va selezionato tenendo conto dell' *"attività prevalente"* svolta dall'azienda (nel caso in cui questa svolga anche attività in parte riconducibili a diversi CCNL), nonché della sua natura giuridica (si pensi proprio al caso delle cooperative) e dimensione (si pensi alle imprese artigiane).

L'obbligo così configurato è ribadito nei successivi commi 3 e 4 in maniera ridondante e ambigua, che però non può appannare il significato del quadro regolativo complessivo. Nel comma 3 infatti si precisa che il TEC previsto da CCNL diversi da quelli leader (cioè, firmati da organizzazioni non rappresentative) *"non può essere inferiore"* a quello fissato da questi ultimi; con il che la norma si espone al rischio di incostituzionalità, non

potendo il legislatore determinare il contenuto della libera negoziazione tra legittime organizzazioni, ma solo indicare standard di tutela che, come fonti esterne a tale negoziazione, prevalgono sui suoi prodotti. Ancor più oscura è poi la portata del successivo comma 4, deputato ad estendere l'applicazione dei CCNL leader *"il cui ambito di applicazione sia maggiormente connesso all'attività prestata dal datore"*, nel caso in cui questo operi *"in settori non coperti dalla contrattazione collettiva"*; un'ipotesi, quest'ultima, che non dovrebbe esistere, dal momento che tutte le imprese sono tenute, in linea teorica, ad applicare un CCNL cui appunto l'art. 7, comma 2 rinvia.

La doverosa critica al *drafting* normativo di queste disposizioni non può però far disconoscere gli effetti che l'art. 7 comma 2 è destinato a produrre nel nostro sregolato sistema di determinazione dei salari, giacché come detto questi effetti sono testimoniati dalla prassi applicativa della normativa speciale che tale disposizione ricalca. Grazie ad esse i giudici del lavoro possono adesso orientare il loro giudizio in merito al CCNL da utilizzare come parametro per dare sostanza all'art. 36 Cost., disapplicando i CCNL firmati da organizzazioni prive di rappresentatività (cosa come detto ad oggi non praticabile) e quantificando la retribuzione dovuta al lavoratore sulla base dell'intera parte economica del CCNL (il TEC, appunto) e non già, come avvenuto fino ad oggi, delle sole componenti basiche. Se solo si considera lo scarto "salariale" che, in taluni settori, sussiste tra CCNL leader e gli altri CCNL che insistono sui medesimi settori (talvolta superiore al 30%), diventa indiscutibile l'effetto di un significativo incremento "medio" degli importi delle retribuzioni, specie per i lavoratori collocati nei livelli più bassi di inquadramento.

### Le criticità dell'art. 7 e i rischi (teorici) della sua futura applicazione

Ciò detto, va da sé, non è certo con un "salario giusto" così determinato che si risolve la questione salariale in Italia e neppure può dirsi che la strada scelta con il Decreto Primo Maggio sia la migliore perseguibile per dare forza alla contrattazione collettiva "di qualità", posto che questa passa necessariamente da una legge sulla rappresentanza che dia attuazione all'art. 39 Cost. (legge che ovviamente questo governo non intende adottare, come per la verità tutti quelli che l'hanno preceduto). Non si può infatti ignorare come, in assenza di un meccanismo che garantisca l'*erga omnes*, il dumping perseguito attraverso l'applicazione di CCNL "minori" resti possibile per le condizioni previste dalla loro parte normativa. Proprio la perdurante inattuazione del disposto costituzionale lascia poi aperti tutti i nodi che hanno reso sino ad oggi imperfetto il riferimento *ex lege* ai CCNL leader, primo tra

tutti, ovviamente, quello dell'assenza di criteri certi per pesare il grado di rappresentatività degli attori collettivi; nonché, a monte, la difficoltà di identificare il perimetro entro il quale effettuare la valutazione in merito a tale rappresentatività, dal momento che questo è definito dagli stessi CCNL oggetto di comparazione. Sotto questo secondo profilo, il problema si pone sia con riferimento a CCNL firmati da diverse federazioni delle stesse confederazioni dotate di maggior rappresentatività (che c'è da augurarsi affrontino prima possibile la questione, ridefinendo i perimetri contrattuali che identificano i vari settori); sia con riferimento a CCNL firmati da organizzazioni minori che, grazie a mirate operazioni di ritaglio, possono rivendicare una rappresentatività nell'ambito di settori di loro stesso conio (com'è avvenuto nel caso dei riders con il CCNL Assodelivery-UGL del 2020).

Ma anche se margini di incertezza e rischi di soggettivismo degli interpreti (cioè dei giudici) non sono esclusi dal nuovo quadro normativo, ciò non smentisce il fatto che grazie ad esso si aprano scenari più rassicuranti

per il contrasto al dumping contrattuale e, dunque, per promuovere condizioni salariali più dignitose. Si tratta insomma, di un passo che, per quanto certamente ancora non risolutivo, va nella giusta direzione.

Il rischio più serio che la norma può configurare è piuttosto che, attraverso la sua implementazione, si intenda perseguire il fine ultimo di modificare la nozione stessa di rappresentatività nel senso indicato dalla legge delega n. 144/25 (non attuata proprio per dare spazio al Decreto Primo Maggio), cioè valorizzando il dato dell'applicazione dei CCNL in vece degli altri consolidati criteri di rappresentatività (*in primis*, il dato numerico degli iscritti) (vd Bollettino n. 6/25). Un simile rischio potrebbe essere adombrato dalle norme successive all'art. 7 con le quali si rafforzano gli obblighi di comunicazione e informazione in relazione al CCNL effettivamente applicato, uniformandone la classificazione in base ai codici alfanumerici utilizzati dall'archivio dei CCNL del CNEL (vd l'articolo di Petrone in questo numero). Se questa fosse l'intenzione recondita (ma plausibile) del governo (o

## FLASH

### Incentivi alle assunzioni di donne, giovani, precari e lavoratori del Mezzogiorno

Il d.l. n. 62/2026 introduce una serie di "bonus" per i datori di lavoro, sotto forma di esoneri contributivi, volti ad incrementare l'occupazione e per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2026. L'accesso ai bonus è condizionato al rispetto del trattamento economico complessivo corrispondente al "salario giusto" introdotto dallo stesso decreto (art.7, comma 5)

Per quanto riguarda le "donne", il decreto prevede un esonero dal pagamento dei contributi "previdenziali" mensili, ad eccezione di quelli "assicurativi" verso l'INAIL, per un massimo di 24 mesi e per massimo 650 euro mensili a lavoratrice assunta. Questo con riferimento all'assunzione a tempo indeterminato di donne di qualsiasi età, residenti ovunque, che siano prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi o prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 12 mesi se afferenti ad una delle categorie di "lavoratore svantaggiato" di cui alle lettere da b) a g) dell'art. 2, Regolamento UE n. 651/2014. Il beneficio in questione passa ad un limite massimo di esonero contributivo pari ad 800 euro mensili se la lavoratrice è residente nelle regioni della cosiddetta ZES unica per il Mezzogiorno. Il bonus in questione, sia nel massimale di 650 euro mensili, che di 800 euro mensili per le donne residenti nel Mezzogiorno, è di durata massima pari a 12 mesi qualora l'assunzione a tempo indeterminato riguardi lavoratrici che, senza guardare ai requisiti sopra indicati, appartengono ad una delle categorie di "lavoratore svantaggiato" di cui sopra.

Per quanto riguarda, invece, la categoria dei "giovani", l'esonero contributivo è anche qui di massimo 24 mesi e senza includere i contributi INAIL (che quindi devono essere pagati interamente), ma con un massimale più basso di 500 euro mensili. L'esonero riguarda l'assunzione a tempo indeterminato di soggetti che al momento delle medesima non hanno compiuto i 35 anni e sono privi di impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi o 12 mesi se appartenenti ad una delle categorie di "lavoratore svantaggiato". Il massimale dell'esonero contributivo mensile in questione passa a 650 euro se l'assunzione avviene in una sede o unità produttiva ubicata nelle regioni del "Mezzogiorno". Gli esoneri contributivi in questione sono di durata massima pari a 12 mesi se l'assunzione a tempo indeterminato riguarda lavoratori che, previ dei requisiti sopra indicati, appartengono ad una delle categorie di "lavoratore svantaggiato".

Per quanto riguarda la categoria dei "lavoratori del Mezzogiorno" (bonus ZES), il decreto prevede un esonero contributivo, ad esclusione dei premi INAIL, per massimo 24 mesi e per 650 euro mensili, per le assunzioni a tempo indeterminato in sedi o unità produttive ubicate nelle regioni in questione. Deve trattarsi di datori di lavoro che occupano fino a 10 dipendenti nel mese di assunzione e di lavoratori con almeno 35 anni e disoccupati da almeno 24 mesi.

Infine, per quanto riguarda la categoria dei "precari", il decreto prevede sempre un esonero dei contributi INPS (esclusi quelli INAIL), per massimo di 500 euro mensili e per massimo 24 mesi. I destinatari sono i datori di lavoro che trasformano a tempo indeterminato contratti a termine (non quelli dei "dirigenti") che non hanno avuto una durata "complessiva" superiore a 12 mesi e sempre che il dipendente non abbia compiuto 35 anni e non sia mai stato occupato a tempo indeterminato. A differenza degli altri bonus, però, questo necessita dell'autorizzazione da parte della Commissione UE.

dei suoi tecnici), va ovviamente denunciata e contrastata. Va però detto che si tratterebbe comunque di un obiettivo, allo stato attuale, giuridicamente irraggiungibile: senza una espressa previsione di legge, come quella appunto contenuta nella legge 144/25 (per altro visibilmente incostituzionale), non è pensabile che si possa sovvertire la logica stessa della nozione di rappresentatività sindacale che poggia sulla effettiva capacità del sindacato di rappresentare i lavoratori e non sulla scelta del CCNL da applicare operata dai datori.

### Il possibile sindacato giurisdizionale sul salario giusto ex art. 7

Resta infine il dubbio se dall'art. 7 possa derivare un effetto di neutralizzazione del nuovo corso della Cassazione inaugurato con il celebre sestetto di sentenze dell'ottobre 2023, con le quali è stato disapplicato il famigerato CCNL Servizi Fiduciari in quanto non rispettoso del diritto all'equa retribuzione garantito dall'art. 36 Cost. (v. Bollettino n. 6/23). Obiettivo, questo, come noto ripetutamente perseguito dal Governo con emendamenti inseriti ad hoc in vari decreti-legge, poi stralciati grazie alla decisa e compatta opposizione sindacale.

I dubbi in merito dovrebbero essere fugati dal fatto che, proprio nelle sentenze del "sestetto", la Cassazione ha messo in guardia da eventuali operazioni tese a sottrarre il sindacato ultimo sull'adeguatezza costituzionale della retribuzione, precisando che *"una legge che imponga la determinazione di un salario minimo attraverso la contrattazione deve essere parimenti assoggettata ad una interpretazione conforme all'art. 36 e 39 Cost."* (così Cass. n. 27711/23). A nulla vale dunque il fatto che nel comma 1 dell'art. 7 si riconosca espressamente nella contrattazione collettiva *"lo strumento per la determinazione del salario giusto"* *"ai sensi e per gli effetti dell'art. 36 Cost."*. Non si può però neppure escludere che un giudice, piuttosto che disapplicare il CCNL ritenuto incompatibile con l'art. 36 Cost, decida di sollevare una questione di costituzionalità sull'art. 7; una prospettiva che potrebbe giustificarsi proprio in ragione della rigida formula di rinvio utilizzata, che restringe in margini di praticabilità di un'interpretazione conforme della norma.

Merita comunque rilevare come le possibilità di un'eventuale censura del CCNL basata sull'art. 36 Cost. da parte dei giudici del lavoro si riducono decisamente proprio per effetto dell'art. 7, fino a rendere un simile scenario poco più che un caso di scuola. Il CCNL Servizi Fiduciari, con i suoi indecorosi minimi salariali (oggi per altro incrementati in sede di rinnovo, anche grazie al "sestetto") è infatti un caso limite, figlio di una affatto peculiare vicenda contrattuale che non trova equivalenti in altri settori presidiati dai CCNL "leader". In altre parole, proprio l'obbligo di garantire il TEC previsto dai CCNL firmati dalle organizzazioni comparativamente più

rappresentative, è l'antidoto migliore per scongiurare la presenza di salari di livello inferiore a quello considerato dai giudici di legittimità non *"sufficiente ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa"* al lavoratore e alla sua famiglia. Anche perché (proprio tenendo a mente gli effetti concreti del famoso sestetto) detto livello è decisamente basso e, comunque, ricavato dai giudici del lavoro da altri CCNL leader in astratto applicabili al caso di specie.

### I pericoli del passaggio parlamentare

Il vero problema che pone l'art. 7 non è dunque la sua supposta (e implausibile) inutilità, ma piuttosto la fragilità del suo fondamento normativo. La norma per consolidarsi nell'ordinamento deve infatti passare dal vaglio del Parlamento, cui spetta la conversione in legge del decreto n. 62/26. Ed è su questo piano che gli interrogativi circa le reali intenzioni e strategie del Governo riacquistano rilevanza, perché c'è da aspettarsi che la maggioranza non sia compatta nel sostenere una norma indigesta ad almeno una parte della sua base elettorale. Il rischio esiste dunque che possa essere, se non stralciata, quanto meno indebolita in sede di conversione, magari derubricando l'obbligo di rispettare i CCNL leader a onere per accedere ai bonus previsti per incentivare l'occupazione. Certo è che sminuire l'importanza della norma nella sua versione attuale non è il miglior viatico per preservarla da simili rischi e per difenderla in sede parlamentare. **D&L**