



Numero 2 / 2026

**Francesco ROTONDI**

**Armando TURSI**

**Il salario giusto e il contratto collettivo: l'anima corporativa  
del decreto di maggio (artt. 7 e 8)**

# Il salario giusto e il contratto collettivo: l'anima corporativa del decreto di maggio (artt. 7 e 8)

Francesco ROTONDI

*Giuslavorista. Consigliere Esperto CNEL. Avvocato*

Armando TURSI

*Professore Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Milano*

L'ennesimo "Decreto del Lavoro", alias "decreto di Maggio", del Governo Meloni (decreto legge n. 62/2026 - Fascicolo Iter DDL C. 2911), esibisce finalità distinte che spaziano dall'incentivazione economica dell'occupazione delle fasce deboli del mercato del lavoro, alla promozione della contrattazione collettiva anche in chiave di contrasto ai redditi bassi, se non alla povertà.

Si rinviene nel decreto un tratto distintivo rispetto ai provvedimenti precedenti, mostrandosi qui il legislatore decisamente più propenso a riformare pezzi importanti del diritto del lavoro e sindacale, pur senza attingere, e forse nemmeno aspirare, al riformismo organico. Confrontandosi dialetticamente con il dibattito che da tempo investe la necessità e la modalità con cui rendere costituzionalmente adeguati i bassi salari prodotti dalla contrattazione collettiva, il Governo ha messo in campo plurime misure, tanto eterogenee quanto obiettivamente concorrenti al perseguimento di quell'obiettivo.

In sostanza, il d.l. 62/2026 assume una postura riformatrice, che si dispiega nella gestione di due tra i dossier sociali più caldi quali il salario minimo e l'efficacia dei contratti collettivi. Ciò si spiega anche col ruolo assunto dal CNEL, massimo organo consultivo del Governo, il quale proprio nelle predette materie aveva prodotto nel recente passato importanti studi, pareri e proposte.

In primo luogo, con l'art. 7 il decreto introduce il "neo-istituto" del "salario giusto", ancorato al trattamento economico complessivo (TEC) stabilito dal contratto collettivo qualificato, di cui allo stesso art. 7 (cd. "contratto *leader*"). E già qui si manifesta un condensato delle principali novità, tra le quali però solo apparente e mediatica è quella del "giusto salario", di cui va invero ricordato che ha un'ascendenza che trascende la dimensione sindacale, risalendo alla esortazione apostolica *Evangelii Gaudium* di Papa Francesco del 2013.

Così come novità relativa, perché risalente al "Patto della Fabbrica", è la distinzione tra TEC (Trattamento Economico Complessivo) e TEM (Trattamento Economico Minimo): il primo che rappresenta l'insieme di tutti gli emolumenti, retributivi aggiuntivi rispetto al TEM; quest'ultimo che coincide sostanzialmente con il minimo tabellare, e, ove previsto dal contratto collettivo, dal welfare aziendale, nonostante la sua natura non retributiva ma previdenziale (Tursi, 2019.).

Partendo, poi, dall'assunto che il problema dei bassi salari sia di natura economico-negoziale, e non istituzionale, il Governo, allo scopo di imprimere un maggior dinamismo alla contrattazione collettiva, ha condizionato la fruizione dei benefici fiscali contemplati dal decreto, al rispetto del giusto salario.

Al fine di favorire il rispetto della tempistica fisiologica nella stipula dei contratti collettivi nazionali di lavoro, si stabiliscono automatismi incrementali provvisori in caso di ritardo nel rinnovo. Inoltre, con un apposito emendamento (Durigon, Lega) si introduce nuovamente, dopo una prima soppressione, la norma che prevede la retroattività degli aumenti automatici legati ai rinnovi dei contratti scaduti, stabilendo che “i trattamenti economici previsti dai rinnovi dei CCNL decorrono dalla data di scadenza del precedente contratto collettivo salvo che le parti abbiano previsto una disciplina diversa”. Questo è interessante perché modifica la normativa oggi vigente sulla base dei principi di autonomia privata e collettiva: infatti attualmente la retroattività dipende dall'accordo tra le parti stipulanti, in mancanza del quale non vi è retroattività ma, *iure communi*, inizio dell'efficacia dal momento della stipula del nuovo contratto, tutt'al più prevedendosi l'erogazione di un importo *una tantum*.

Rispondono a finalità di promozione ed efficienza della contrattazione collettiva, infine, le norme che prescrivono, in collaborazione tra INPS, ISTAT, INAPP e CNEL, il monitoraggio e la raccolta dei dati in materia retributiva (artt. 8 e 9), ed in particolare l'istituzione di un archivio amministrativo della contrattazione del lavoro e di un rapporto nazionale sulle retribuzioni. Tutto ciò al fine precipuo di rendere possibile la valutazione dell'efficacia del sistema retributivo nazionale e delle politiche di sostegno all'occupazione, e quindi orientare la contrattazione collettiva in direzione del giusto salario.

Fatto sta che il pilastro del provvedimento in esame è il Capo II, recante la novità più importante, ossia l'introduzione della nozione/principio del “salario giusto”: non solo come principio efficace sul piano contrattuale, ma anche come condizione necessaria per accedere a tutti gli incentivi occupazionali previsti dal decreto. Come lo stesso Ministro del lavoro, e il presidente del CNEL hanno avuto più volte modo di chiarire, il salario giusto non è da intendersi come un salario minimo legale, ma come un meccanismo che, senza eccessivamente allontanarsi dal ben noto metodo giurisprudenziale basato sulla applicazione diretta dell'art. 36 Cost. mediata dall'art. 39, impone direttamente al giudice di applicare il trattamento economico complessivo previsto dai contratti collettivi nazionali stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale (i cosiddetti “contratti *leader*”). Chi applica contratti collettivi di comodo (ossia, nella terminologia mediatica, “contratti pirata”), stipulati da sindacati di comodo e recanti condizioni a volte largamente deteriori di quelle dei contratti *leader*, è escluso dagli incentivi pubblici di cui si è sopra accennato.

Il decreto, pertanto, non introduce una soglia unica di salario minimo legale, ma conferma il ruolo centrale della contrattazione collettiva nazionale.

Infatti, l'articolo 7 stabilisce, che la contrattazione collettiva costituisce lo strumento per determinare il salario giusto ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione. Per individuare il trattamento economico corretto occorre fare riferimento al trattamento economico complessivo (TEC) previsto dal CCNL applicabile al settore e alla categoria produttiva di riferimento; e non invece al trattamento economico minimo (TEM). Finora invece, e da mezzo secolo, i giudici applicavano solo il trattamento minimo.

Guardando alla questione in termini retrospettivi, va ricordato che, a cavallo tra le due ultime legislature, si è sviluppato un vivace dibattito in merito all'utilità e ai contenuti di una legge che, in attuazione dell'art. 36 della Costituzione, fissasse il minimo salariale per i lavoratori subordinati;

questo dibattito ha suscitato una progettualità legislativa emblematica di due diversi approcci metodologici al tema. Mentre la pdl presentata dalle opposizioni quasi unanimi, era incentrata sulla fissazione di una soglia minima oraria non derogabile (in peius) dalla stessa contrattazione collettiva, la posizione del Governo, all'esito del passaggio consultivo davanti al CNEL, si è concretizzata in un emendamento soppressivo del minimo legale orario universale, ed è esitata in una delega legislativa finalizzata a ricondurre la retribuzione "giusta ed equa" - intesa come la "condizione economica minima da riconoscersi ai lavoratori" - al "trattamento economico complessivo minimo" previsto, "per ciascuna categoria", dai "contratti collettivi più applicati in riferimento al numero delle imprese e dei dipendenti". Questo progetto si prestava a diverse critiche, tra le quali una tanto destrutturante quanto divisiva, e cioè che sarebbe infondata la tesi secondo cui esisterebbero vaste aree di inapplicabilità (non di disapplicazione, che è problema diverso, riconducibile all'effettività e non all'efficacia) dei minimi tabellari dei contratti collettivi; al contrario, dovendosi invece riconoscere la loro copertura totale, dovuta allo stesso art. 36 Cost., Infatti, proprio in virtù di tale precetto costituzionale, non esistono rapporti di lavoro che non siano coperti dal minimo tabellare di un qualche contratto collettivo individuabile, secondo un noto schema esegetico, a stregua di quel galleggiante relitto corporativo che è l'art. 2070 cod. civ..

A un certo punto il dibattito si spostò su un terreno più scivoloso: ciò è accaduto quando nel "fronte" del minimo legale è confluita la corrente favorevole creata da alcune iniziative giudiziarie che hanno impresso al dibattito un cambio radicale di prospettiva. Per un verso, è stato incisivamente affermato ciò che era *ab initio* pacifico nella giurisprudenza di legittimità, e cioè che restava pur sempre imputabile al giudice il dovere di sindacare la effettiva sufficienza del minimo tabellare stabilito dal ccnl. Quindi, da questo punto di vista, nulla era cambiato con la "eversiva" giurisprudenza di legittimità del 2023.

Per altro verso, sulla scia di vicende non solo giuslavoristiche, che hanno riguardato specifici settori dell'economia e della contrattazione collettiva (quali, ad esempio, i servizi fiduciari, di vigilanza e pulizia, per lo più allocati in società cooperative), e discostandosi da una inveterata prassi di self-restraint rispetto all'autonomia collettiva, è accaduto che molti giudici di merito abbiano negato la congruità con l'art. 36 Cost., dei minimi tabellari stabiliti da ccnl stipulati da sindacati della cui rappresentatività "maggiore" o "comparativamente maggiore" (quali che siano il significato e la dimostrabilità probatoria di tali qualità soggettive) non si può dubitare. Dimodoché viene meno il diffuso argomento che riconduce prevalentemente se non esclusivamente al fenomeno dei cdd. "contratti pirata" la previsione di salari significativamente inferiori a quelli stabiliti dai ccnl "ortodossi", quando non addirittura collocati sotto la soglia di povertà (cd. working poors); con l'ulteriore conseguenza che anche l'invocazione di una riforma legale della rappresentanza e/o della rappresentatività sindacale e della contrattazione collettiva appare rimedio inidoneo, oltre che suscettibile di complicare oltremodo la vicenda del salario minimo, aggiungendovi anche i problemi progettuali e di impostazione concettuale, che gravitano sulla ipotizzata riforma (legale) delle relazioni industriali. Non sembra né necessario né opportuno, immettere la tematica del salario minimo nella complessa e annosa problematica della riforma della rappresentanza.

Molteplici sono i punti di vista e le sfaccettature con cui i due segnalati approcci sono stati e si possono ulteriormente declinare, ma anziché ripercorrere sentieri già tracciati (anche in questa rivista) riteniamo utile evidenziare un ulteriore profilo analitico rimasto finora in ombra, e solo sfiorato da qualche autore (per esempio e soprattutto, da Michele Tiraboschi nel focus Adapt del 13 giugno 2023): si tratta di interrogarsi sulla legittimità costituzionale di una norma legale che

imponga, quale retribuzione “equa” (o e/o “giusta”, o comunque costituzionalmente dovuta), quella coincidente, non già - come accaduto fino a ieri - con quel “minimo tabellare” che l'accordo tra Confindustria, CGIL, CISL e UIL del 28 febbraio 2018 recante “contenuti e indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva” ha ribattezzato “trattamento economico minimo” (TEM: v. art. 5.H); bensì dal “trattamento economico complessivo” (TEC), costituito, sempre secondo la citata intesa interconfederale, dalla sommatoria tra il predetto trattamento economico minimo e “tutti quei trattamenti economici ... che il contratto collettivo nazionale di categoria qualificherà come ‘comuni a tutti i lavoratori del settore, a prescindere dal livello di contrattazione a cui il contratto collettivo nazionale di categoria ne affiderà la disciplina’. Si consideri che nel TEM sono “da ricomprendere, fra gli altri, anche le eventuali forme di welfare”.

Ora, è ben nota la ragione per cui la retribuzione costituzionalmente dovuta ai lavoratori cui non si applichi un contratto collettivo fu ab origine individuata dai giudici in quello che oggi si denomina trattamento economico minimo, e non nel(l'odierno) trattamento economico complessivo: la ragione sta in ciò, che l'applicazione pressoché integrale della parte economica del contratto collettivo si sarebbe potuta giustificare solo nell'ambito di una sostanziale estensione erga omnes dei suoi effetti, in violazione dell'art. 39 della Costituzione. Né si dica che il precetto costituzionale non limita la retribuzione equa al solo minimo tabellare previsto dai ccnl, e dunque non impedisce di adottare come riferimento parametrico un ambito retributivo più ampio, fino a comprendere il trattamento economico complessivo. Si consideri, infatti, che l'operazione giurisprudenziale sopra ricordata ha trovato e trova nell'autonomia collettiva - e non nella legge - la sponda indispensabile per attuare l'art. 36 Cost. in maniera non sindacalmente invasiva: a ben vedere, la ragione dell'esistenza generalizzata, nei contratti collettivi di categoria, di una voce retributiva denominata “minimo tabellare”, o “paga base”, o “trattamento economico minimo”, sta proprio a testimoniare la volontà dell'autonomia collettiva di “dialogare” direttamente col precetto costituzionale, senza confondere il problema della retribuzione equa con quello dell'efficacia erga omnes del contratto collettivo; come pure di determinare liberamente (ai sensi del 1° comma della Costituzione) la struttura e l'articolazione, anche temporale della contrattazione collettiva. Sicché l'imposizione ex lege dell'applicazione ai rapporti di lavoro dell'ampio coacervo di voci retributive ricompreso nel “trattamento economico complessivo” (che, in sostanza, esclude solo i compensi variabili) implicherebbe anche una limitazione dell'autonomia collettiva, censurabile sotto il profilo della compressione della libertà sindacale. Ciò si rivela esemplificativamente e con particolare evidenza ove si consideri che nel “trattamento economico complessivo” (e non nel “trattamento economico minimo”) l'autonomia collettiva ricomprende una materia, quale il welfare aziendale, che è per sua natura estranea alla retribuzione, consistendo in una forma di welfare contrattuale. Del resto, la problematicità del punto qui in discussione trapela dalla stessa incertezza semantica dell'espressione, che emerge con chiarezza quando si consideri che, a ben vedere, la Costituzione non conosce una retribuzione minima, ma una retribuzione equa, che diventa minima solo per il suo porsi come inderogabile in peggio dalla contrattazione collettiva. Approfondendo la questione, si potrebbe osservare che la limitazione, fino ad oggi indiscussa, dell'equa retribuzione, alla paga base contrattuale, si spiega alla luce del fatto che la contrattazione collettiva, dialogando - s'è detto - con la giurisprudenza costituzionale, costantemente contempla una specifica, ma fondamentale, voce retributiva che si qualifica inequivocabilmente come spettanza basica a fronte di una prestazione che sia espressione di una certa professionalità e resa indipendentemente da particolari circostanze di luogo, tempo o modalità.

Tale approccio si qualificherebbe in termini di pieno rispetto dell'autonomia collettiva, perché, pure in presenza del minimo inderogabile legale, la retribuzione equa resterebbe fissata dalla contrattazione collettiva - salva la sua correzione in caso di insufficienza.

Rileva poi un secondo aspetto della normativa in esame, che riguarda i settori coperti da contratti collettivi diversi dai contratti *leader*: in questo caso, “il trattamento economico complessivo non può essere inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato 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”.

Analogamente, “Per i settori non coperti da contrattazione collettiva, il trattamento economico complessivo non può essere inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale, stipulato dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, il cui ambito di applicazione sia maggiormente connesso all'attività effettivamente esercitata dal datore di lavoro, tenuto conto del settore e della categoria produttivi di riferimento nonché dell'attività principale o prevalente esercitata, e della dimensione e della natura giuridica del datore di lavoro”.

Laddove, poi, un contratto collettivo non sia applicabile *iure communi*, la soluzione sta nella contrattazione individuale, prevedendosi che “L'accesso ai benefici previsti dal presente decreto è consentito in caso di trattamento economico individuale corrisposto non inferiore al trattamento economico complessivo determinato ai sensi del presente articolo”.

Va osservato che la riportata disciplina del salario minimo rinsalda il legame di tale istituto con la contrattazione collettiva, sino ad abbozzarne una sorta di funzionalizzazione in stile corporativo, poco rispettoso della libertà sindacale. Ciò è confermato dalla riformanda disciplina dei rinnovi contrattuali, poi abortita, e che richiama in qualche modo le teorie legali dell'ultrattività.

Lo si vede, appunto, nella imposizione erga omnes del TEC (anziché del TEM).

Lo si vedeva nella retroattività ex lege del rinnovo contrattuale, poi eliminata dalla più liberale previsione secondo cui è demandata alla contrattazione collettiva la libera determinazione sia degli adeguamenti retributivi in sede di rinnovo contrattuale sia dei criteri di adeguamento da applicare nel periodo temporale intercorrente la scadenza di un contratto e la sottoscrizione del nuovo”; tuttavia si prevede pure “che gli acconti relativi all'eventuale frazione del suddetto periodo successiva ai primi dodici mesi siano pari al 50 per cento della variazione dell'IPCA (Indice dei Prezzi al Consumo Armonizzato), fatta salva l'ipotesi di diverse pattuizioni contrattuali”, così prevedendosi comunque una “forma di adeguamento ex lege.

Lo si vedeva infine, nel cd. “scudo d'impresa” contro le vertenze giudiziarie aventi a oggetto la mancata o parziale corresponsione di somme dovute giudizialmente ex art. 36 Cost.; emendamento, anche questo, non approvato in termini.

Si può aggiungere che essa si muove anche in linea con la nuova disciplina delle r.s.a. la quale, per effetto di una recente sentenza della Corte costituzionale, ha anch'essa adottato il criterio della comparazione allo scopo di stabilire quale sia il sindacato più rappresentativo, al fine sia di

costituire la r.s.a.. Adesso il Decreto di Maggio utilizza il sintagma anche al fine di individuare il portatore del TEC.

E' da notare anche che l'intervento del legislatore in materia di salario minimo e contratto collettivo è stato fortemente stimolato dalla necessità di recuperare il potere di acquisto perduto nel periodo immediatamente post covid dai lavoratori.

Parte non secondaria della crisi salariale degli ultimi anni è attribuibile all' anomalo e quasi istituzionale ritardo delle parti sociali nel procedere al rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro alle rispettive scadenze naturali.

Così, il decreto di maggio prevede che, al fine di assicurare continuità alla tutela economica dei lavoratori, le parti stipulanti, nell'esercizio della propria autonomia contrattuale, disciplinino in sede di rinnovo le decorrenze degli incrementi retributivi, gli eventuali importi una tantum e gli strumenti di copertura economica del periodo intercorrente tra la scadenza del contratto collettivo nazionale di lavoro e la sottoscrizione del relativo rinnovo, assumendo a riferimento la data di scadenza naturale del contratto previgente.

Ma la previsione più innovativa è quella che si spinge fino a concepire un incentivo economico in caso di condotta virtuosa delle parti sindacali in sede di rinnovo: infatti, in caso di mancato rinnovo dei contratti collettivi entro i primi dodici mesi successivi alla naturale scadenza, le retribuzioni sono adeguate, a titolo di anticipazione forfettaria dell'incremento retributivo alla variazione dell'IPCA, nella misura pari al 50 per cento della stessa, fatte salve eventuali diverse pattuizioni contrattuali.

Infine, il timido criptocorporativismo del decreto di maggio si annida nell'applicazione *erga omnes* del TEC anziché come è sempre stato, del TEM; innescandosi così un meccanismo che conduce, di fatto, all'applicazione di (quasi) tutto il contratto a tutti i lavoratori.