

Giusto salario e contrattazione

La legge decide cos'è il TEC, ma resta il nodo rappresentatività

di Marco Biagiotti [*]



Sulla Gazzetta Ufficiale n. 147 del 27 giugno 2026 è stata pubblicata la Legge n. 112 del 25 giugno 2026, di conversione del decreto-legge n. 62 del 30 aprile 2026 (“Disposizioni urgenti in materia di salario giusto, di incentivi all’occupazione e di contrasto del caporalato digitale”), finito al centro del dibattito pubblico soprattutto per aver introdotto il principio del “giusto salario” in attuazione dell’art. 36 della Costituzione, agganciandolo al trattamento economico complessivo (TEC) dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. Del decreto ancora in fase di discussione parlamentare ci eravamo occupati nel precedente numero di Lavoro@confronto, in particolare per quanto riguarda i contenuti dell’articolo 7 concernente “Salario giusto e incentivi”^[1]. In questo numero, torniamo brevemente sul tema del rapporto tra “salario giusto” e livelli retributivi definiti dalla contrattazione collettiva, come delineato nella versione finale del provvedimento, per evidenziare alcune importanti modifiche introdotte durante l’esame parlamentare^[2] e per soffermarci sui potenziali problemi che potrebbero derivarne.

Il testo pubblicato in Gazzetta mantiene sostanzialmente inalterato l’impianto dei primi quattro commi dell’art. 7, dove la responsabilità di determinare il livello retributivo minimo in grado di soddisfare i principi enunciati nell’art. 36 della Costituzione è affidata ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Al riguardo, nel precedente numero avevamo avuto modo di sottolineare come una delle principali criticità emergenti dalla prima stesura del provvedimento consistesse nella difficoltà di definire in modo chiaro ed univoco l’esatta composizione del “trattamento economico complessivo” (TEC) definito dai contratti collettivi nazionali applicati nei vari settori produttivi, ossia del parametro economico che, d’ora in avanti, dovrà essere assunto anche in sede giudiziale come riferimento per la determinazione del “giusto salario” ex art. 36 Cost. Per risolvere il problema, il legislatore – sollecitato anche dalla richiesta in tal senso di diverse associazioni datoriali – è intervenuto in sede di conversione introducendo un inedito comma 4-bis nel testo dell’art. 7, che fissa il perimetro delle voci retributive di origine contrattuale che concorrono a formare il TEC^[3].

Superando ogni diversa interpretazione, la nuova norma stabilisce in modo inequivocabile che il trattamento economico complessivo da prendere a riferimento per la definizione del “giusto salario” comprende tutte le voci retributive “fisse e continuative, dirette, indirette e

differite” definite dai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, “comprese le mensilità aggiuntive e le indennità fisse e continuative”, nonché dalle “prestazioni di welfare contrattuale” spettanti alla generalità dei dipendenti e dagli eventuali “altri istituti o indennità aventi valore economico” definiti negli stessi CCNL. Sono in ogni caso escluse le voci retributive “discrezionali e variabili attribuite ai singoli lavoratori”. Si tratta di una modifica importante, perché introduce una definizione legale del TEC e delle sue componenti che, di fatto, orienta il contenzioso giudiziario in materia retributiva entro un perimetro di voci contrattuali definito per legge in funzione di contrasto ai possibili fenomeni di dumping derivanti dall’applicazione di contratti collettivi nazionali diversi da quelli stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative^[4]. Si rafforza così la posizione governativa che punta a rendere superflua ogni ulteriore discussione sull’opportunità di introdurre una soglia salariale minima obbligatoria per tutti come forma di contrasto al lavoro povero, adottando *ope legis* (e, in qualche modo, consegnandola ‘chiavi in mano’ alle parti sociali, ai giudici del lavoro e agli organi di vigilanza) “una griglia di lettura per la comparazione tra trattamenti economici dei diversi contratti collettivi”^[5] che servirà a far emergere i livelli retributivi non idonei a garantire il rispetto dei principi fissati dall’art. 36 della Costituzione.

Una simile scelta può sollevare il dubbio che il legislatore abbia voluto operare una sorta di assoggettamento della contrattazione alla legge e, per conseguenza, una sostanziale riduzione dello spazio a disposizione dell'autonomia contrattuale. A nostro avviso, i problemi più grossi correlati all'applicazione della nuova norma sono, in realtà, di altro genere. Un primo problema è rappresentato dalla disomogeneità dei trattamenti retributivi riconducibili al TEC esistente fra i diversi CCNL applicati nei vari settori produttivi, che rischia di determinare, fra un settore e l'altro, un diverso grado di tutela del principio costituzionale da cui, pure, il provvedimento prende le mosse. Se è vero che il contratto collettivo nazionale di lavoro è la sede nella quale viene determinato il "salario giusto" ex art. 36 Cost., è altrettanto vero che oggi non tutti i CCNL definiscono con chiarezza il TEC, o prendono in considerazione le stesse voci retributive, o assegnano lo stesso peso alle singole voci, ai fini della determinazione del trattamento economico complessivo, seppur nell'ambito della griglia fissata dalla legge. Ogni settore produttivo ha un proprio "trattamento economico complessivo", definito nell'ambito del CCNL maggiormente rappresentativo nel settore, che costituisce l'esito di una lunga e complessa storia contrattuale, fatta di scelte di politica sindacale intrecciate con (e sovente condizionate da) molteplici variabili esterne ed interne all'ambito produttivo di riferimento. A ciò si deve poi aggiungere la persistente necessità di pervenire a una definizione condivisa (fra tutte le parti sociali) e meno aleatoria possibile dei confini che delimitano il campo di applicazione del CCNL nei diversi settori, senza la quale ogni raffronto tra i vari CCNL vigenti in ciascun settore risulterebbe molto difficile. L'elenco delle voci retributive che compongono il TEC, introdotto dal nuovo comma 4-bis, può rappresentare un valido strumento di contrasto legale al fenomeno dei contratti pirata all'interno di ciascun settore contrattuale, ma, in sede di raffronto tra CCNL, occorrerà tenere conto del diverso bilanciamento fra le voci salariali che formano il TEC e del diverso peso specifico che può assumere il TEC fra un ambito contrattuale e l'altro rispetto all'insieme della retribuzione. In altre parole, il giusto salario non sarà "giusto" nello stesso modo in tutti i settori e, forse inevitabilmente, tale evidenza risulterà all'esito della prevista (art. 9, comma 3-ter della legge di conversione) estrazione del TEC dai contratti collettivi di lavoro depositati al CNEL^[6]: operazione oltremodo utile – per non

dire necessaria – in termini di trasparenza e migliore conoscibilità dei contenuti salariali ai fini della tutela costituzionale.

Un secondo problema, forse ancor più rilevante, è rappresentato dalla mancata attuazione degli accordi interconfederali sulla misurazione e sulla certificazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali firmatarie dei CCNL, aggravato dall'assenza di analoghi accordi per misurare e certificare la rappresentatività delle organizzazioni datoriali. Se il criterio essenziale fissato dall'articolo 7 per parametrare il salario "giusto" ai sensi della Costituzione è quello di fare riferimento ai CCNL maggiormente rappresentativi, occorre che la effettiva rappresentatività delle associazioni dei lavoratori e delle imprese venga realmente misurata e 'pesata' per stabilire quali siano, in ciascun settore produttivo (e al netto di tutte le considerazioni rispetto alla definizione dei cosiddetti 'perimetri' contrattuali), i CCNL comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale. Sotto questo aspetto, l'entrata in vigore della L. 112/2026 coglie le associazioni dei sindacati e delle imprese in ritardo rispetto a una tabella di marcia ideale in cui i dati sulla effettiva rappresentatività dei firmatari dei vari CCNL nel mondo del lavoro privato fossero già disponibili e in grado di dispiegare i loro preziosi effetti ai fini della tutela del diritto sancito dall'art. 36 Cost. Tralasciando in questa sede l'analisi delle motivazioni che non hanno sin qui consentito di mettere in atto le procedure previste dal Testo Unico della rappresentanza del 2014 e dal "Patto della Fabbrica" del 2018^[7], corre l'obbligo di registrare alcuni recenti tentativi di accelerazione in tal senso ad opera sia delle parti sindacali che di quelle datoriali.



Sul fronte sindacale, il 17 giugno scorso CGIL-CISL-UIL hanno condiviso un documento – significativamente inquadrato come “Proposte per un accordo quadro”^[8], con palese riferimento ad una successiva intesa con le associazioni delle imprese – avente per oggetto il modello contrattuale, la crescita dei salari, la rappresentanza sindacale e datoriale e la relativa certificazione. L’obiettivo, apertamente dichiarato in premessa, è quello di *“rendere certe le procedure negoziali della contrattazione collettiva e per il riconoscimento delle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale, tramite la misurazione certificata degli iscritti e dei voti espressi dalle lavoratrici e dai lavoratori, anche ai fini del contrasto e del superamento dei fenomeni di dumping presenti nell’attuale sistema contrattuale sotto forma di contratti pirata”* (le evidenziazioni sono nostre). A parte il richiamo alla determinazione per via contrattuale del TEC^[9], la parte più significativa del documento è, a nostro avviso, proprio quella che riguarda la misurazione e certificazione della rappresentanza quale *“elemento essenziale per la certezza dei soggetti negoziali, del contrasto al dumping contrattuale, ai fini degli appalti pubblici e privati e del riconoscimento di tutti gli incentivi pubblici”* (con implicito riferimento al principio di selettività degli incentivi statali che forma uno degli assi portanti del decreto 62 ora convertito in legge). La procedura indicata dalle OO.SS. riflette quella definita negli accordi interconfederali già esistenti, ossia *“combinazione tra dato associativo e consenso elettorale, cioè iscritti e dati elettorali (voti espressi) nelle elezioni per le rappresentanze sindacali”*, che

andranno portati a compimento attraverso il loro *“aggiornamento normativo”* e *“l’implementazione procedurale”* rispetto alle pubbliche amministrazioni coinvolte (cfr. nota n. 7). Due passaggi, questi ultimi, nei quali sembra di leggere un rimando – se non proprio un appello – alla necessità che il legislatore intervenga per dare attuazione con forza di legge agli accordi sulla rappresentatività stipulati dalle parti sociali.

Sul fronte imprenditoriale, come noto, la situazione è più complessa per via delle storiche difficoltà – sino ad oggi insuperabili – delle associazioni datoriali di raggiungere un accordo sui criteri di misurazione. Ma qualcosa inizia a muoversi, poiché il 7 luglio scorso, per la prima volta, un folto gruppo di associazioni delle imprese ha sottoscritto un’*“intesa in materia di misurazione della rappresentanza sia ai fini istituzionali sia nell’ambito della contrattazione collettiva”*^[10] che punta ad affermare nel sistema industriale e produttivo nazionale il primato della *“contrattazione collettiva di qualità”* in funzione degli obiettivi definiti nel decreto Primo Maggio (tra i quali, è bene ricordarlo, rientra la maggiore selettività dei criteri di distribuzione attraverso gli accordi collettivi di risorse pubbliche destinate all’incentivazione della contrattazione di secondo livello e dell’occupazione). Sebbene tale intesa non produca, per il momento, alcun effetto concreto in ordine al principio della maggiore rappresentatività comparata, non si può fare a meno di sottolineare la valenza politica che deriva, innanzitutto, dall’elevato numero e dall’importanza (anche in termini di presenza consolidata nel sistema di relazioni industriali dei rispettivi settori) delle associazioni che l’hanno sottoscritto. Al netto delle possibili criti-

icità insite in alcuni passaggi chiave del documento^[11], è indubbio che esso rappresenti il primo passo verso la definizione di un sistema di misurazione condiviso della rappresentatività nella galassia dell’associazionismo imprenditoriale, della cui vasta produzione contrattuale, peraltro, oggi conosciamo la reale consistenza rappresentativa in termini di diffusione (numero di imprese che applicano ciascun CCNL e numero di lavoratori interessati) soprattutto grazie al perfezionamento degli stru-



menti amministrativi da tempo esistenti a presidio del fenomeno^[12].

Proprio partendo da quest'ultima osservazione possiamo forse trarre lo spunto per una considerazione conclusiva. La pubblica amministrazione (e, quindi, le risorse che in essa agiscono) diventa oggi lo snodo essenziale per garantire l'attuazione delle norme sul giusto salario e delle regole sulla rappresentatività. La costante e sistematica rilevazione di dati riguardanti la contrattazione collettiva, la struttura delle retribuzioni, la distribuzione degli incentivi pubblici alle imprese e l'analisi degli effetti reali che essi producono sull'occupazione e sui livelli salariali, richiedono l'azione congiunta e integrata di una pluralità di soggetti pubblici sia a livello nazionale che territoriale, perché solo la pubblica amministrazione possiede livelli di professionalità, competenza e (soprattutto) terzietà in misura adeguata ad affrontare temi di così vasta portata sociale ed economica. Ci piacerebbe pensare che, in un futuro non troppo lontano, anche il lavoro pubblico possa finalmente riscuotere un giusto dividendo salariale dal guadagno di funzione che assicura al sistema produttivo del Paese, anche in termini di contrasto alle distorsioni che la mitica autoregolazione del "libero mercato" invariabilmente produce.

Ma su questo, forse, sarà il caso di aprire uno spazio di riflessione a parte. ■

Note

[1] Vedi: Lavoro@confronto n. 75, maggio-giugno 2026, pp. 20-28.

[2] Ricordiamo che, rispetto al testo originario entrato in Parlamento alla fine di aprile, la legge di conversione si è arricchita di ulteriori e rilevanti novità anche in relazione ad altre materie, tra cui: i tirocini extra-curricolari (articolo 4 bis); il "tutor" per la sostenibilità economica (articolo 6 bis); il collocamento lavorativo delle persone con disabilità (articolo 6 ter); la disciplina della contrattazione collettiva di prossimità (articolo 7 bis); il distacco per finalità di salvaguardia occupazionale e continuità produttiva (articolo 16 quater); la continuità

occupazionale dei lavoratori somministrati (articolo 16 quinquies).

[3] Per buona memoria, si ricorda che Il Patto della Fabbrica sottoscritto da Confindustria, CGIL, CISL, UIL nel marzo 2018, al paragrafo 5 ("Principi per regolare assetti e contenuti della contrattazione collettiva"), lettera E), affidava ai contratti collettivi nazionali di categoria il compito di individuare il trattamento economico complessivo (TEC) e il trattamento economico minimo (TEM), precisando poi, alla successiva lettera F), che il TEC è costituito dall'insieme del TEM e di *"tutti quei trattamenti economici – nei quali (...) sono da ricomprendere tra gli altri anche le eventuali forme di welfare – che il contratto nazionale di categoria qualificherà come comuni a tutti i lavoratori del settore"*, a prescindere dal livello di contrattazione che li disciplina.

[4] Per avere un quadro (oggi assai più chiaro e preciso che in passato) dell'incidenza nei vari settori produttivi dei CCNL sottoscritti dalle diverse organizzazioni datoriali e sindacali, si rimanda alla consultazione delle preziose informazioni contenute nei report periodici dell'Archivio nazionale dei contratti di lavoro del CNEL. Vedi: <https://www.cnel.it/archivio-contratti/prospetti-e-report-dei-ccnl-depositati>

[5] S. Spattini, *"La misura del salario giusto: le componenti del trattamento economico complessivo"*, Bollettino ADAPT 29 giugno 2026, n. 25.

[6] Cfr. al riguardo anche la successiva nota n. 12. Da notare che il comma 3-ter citato non fa distinzione fra CCNL sottoscritti da organizzazioni maggiormente rappresentative e non, dal che si desume che l'estrazione del TEC riguarderà tutti gli accordi depositati nell'Archivio nazionale. Con la conseguenza che, per ciascun settore, dovrebbe risultare evidente già a valle di una operazione amministrativa quali CCNL si conformano ai criteri del "giusto salario" e quali,



invece, presentano livelli retributivi inadeguati a garantire il rispetto dell'art. 36 Cost.

[7] Tra le quali riteniamo debba essere ascritta anche la necessità di organizzare adeguatamente i servizi delle pubbliche amministrazioni coinvolte nel gravoso processo amministrativo di rilevazione, misurazione e certificazione dei dati sulla rappresentatività, in particolare Ispettorato del Lavoro, Ministero del Lavoro, INPS e CNEL.

[8] <https://www.dottrinalavoro.it/notizie-c/cgil-cisl-uil-intesa-per-accordo-quadro-su-rappresentanza-e-modello-contrattuale>.

Un'analisi articolata dei contenuti del documento è offerta da: T. Treu, "Commento alle "Proposte per un accordo quadro" di CGIL, CISL e UIL del 17 giugno 2026", in "Il Diario del Lavoro – Analisi", 23 giugno 2026 (<https://www.ildiariodellavoro.it/commento-alle-proposte-per-un-accordo-quadro-di-cgil-cisl-e-uil-del-17-giugno-2026/>).

[9] Sotto tale aspetto, le Organizzazioni sindacali firmatarie delle "Proposte" evidenziano il rischio che il raffronto fra i trattamenti economici complessivi dei diversi CCNL, previsto dal decreto 62, obliteri l'importanza e lo specifico valore di determinate voci retributive, appiattendole su una mera equivalenza dei valori totali del TEC. Nel documento si afferma infatti, tra le altre cose, che *"Le differenze tra contratti devono essere accertate attraverso il confronto delle singole componenti retributive che concorrono alla determinazione del trattamento economico complessivo, tenendo conto della natura, delle funzioni, dei profili e del valore economico di ciascun istituto, secondo un criterio di comparazione analitica e non meramente compensativa o per saldo finale."*

[10] Si tratta del "Documento base sulla misurazione della rappresentanza datoriale", firmato da AGCI, ANIA, Casartigiani, CLAAI, CNA,

Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confcooperative, Confesercenti, Confetra, Confindustria, Confservizi e Legacoop.

Vedi: <https://www.confindustria.it/comunicati stampa/rappresentanza-datoriale-e-contrattazione-collettiva-siglato-laccordo-tra-le-principali-associazioni/>

[11] Come, ad esempio, i criteri di selezione per l'accesso ai tavoli della contrattazione nazionale, che dovrebbero basarsi su: a) presenza storica e continuativa nel sistema delle relazioni industriali; b) partecipazione a organismi di rappresentanza europea riconosciuti come parti nel dialogo sociale europeo; c) presenza, nel sistema di contrattazione delle varie associazioni, di forme di welfare contrattuale spettanti alla generalità dei dipendenti ed aventi valore economico; d) numero di dipendenti a cui si applicano i CCNL sottoscritti da ciascuna associazione. Per maggiori approfondimenti su questo e altri aspetti del documento, si rimanda alle analisi di N. Penelope, *"Contratti e rappresentanza, il 'campo largo' delle imprese trova l'accordo"*, in Diario del Lavoro, 10 luglio 2026; nonché di M. Carrieri, *"Un accordo che tira altri accordi"*, in Diario del Lavoro, 22 luglio 2026.

[12] A titolo esemplificativo si segnala il recente ampliamento delle funzionalità per il deposito telematico dei contratti collettivi presso l'Archivio nazionale del CNEL, attraverso cui le parti sociali potranno fornire (tra le altre informazioni) anche l'indicazione dei codici ATECO associati all'ambito di applicazione di ciascun contratto depositato. La nuova procedura di deposito prevede inoltre che i soggetti depositanti indichino le voci retributive che compongono il TEC (<https://www.cnel.it/comunicazione-e-stampa/notizie/news/detail/2026/07/28/cnel-attivata-una-nuova-funzionalita-C3%A0-telematica-di-deposito-dei-contratti-nell-archivio-dei-ccnl>).



[*] Dipendente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. Ha collaborato alla realizzazione della collana di volumi "Lavoro e contratti nel pubblico impiego" per la UIL Pubblica Amministrazione. Dal 1996 al 2009 è stato responsabile del periodico di informazione e cultura sindacale "Il Corriere del Lavoro". Dal 2011 al 2023 ha collaborato alla redazione del notiziario "Mercato del lavoro e Archivio nazionale dei contratti collettivi" del CNEL.