



Disegno di Legge n. 957 recante “*Deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione*”.

Nota di Aggiornamento

29 settembre 2025

Disegno di Legge n. 957 recante “*Deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione*”.

1. Premessa.

Il 23 settembre l'Assemblea del Senato ha approvato in via definitiva il DDL n. 957 recante “*Deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione*”.

Il disegno di legge approvato rimette al Governo la delega per l’emanazione di uno o più decreti legislativi, su iniziativa del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il MEF, recanti disposizioni in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva.

L’intento della legge delega è quello di assicurare ai lavoratori del settore privato trattamenti retributivi giusti ed equi, stimolare il rinnovo dei CCNL e contrastare i fenomeni di c.d. *dumping* contrattuale.

Il testo della legge delega approvata, tuttavia, presenta numerose criticità sia da un punto di vista tecnico che dal punto di vista della “politica sindacale”.

Confindustria non aveva mancato di avviare, tempestivamente, un’opera emendativa, ma sono emerse indicazioni a livello parlamentare secondo cui il Governo non sarebbe realmente intenzionato a dare concreta attuazione alla delega conferita. Pertanto, il tentativo di emendare il testo è stato sospeso.

2. Individuazione del contratto collettivo di lavoro “di riferimento”.

Anzitutto, alquanto critiche sono le diverse disposizioni che chiedono al Governo 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 individuare i contratti collettivi da prendere a riferimento per stabilire i trattamenti minimi complessivi da riconoscere ai lavoratori di “categorie” omogenee.

E, infatti, nel nostro ordinamento, per “categorie di lavoratori” si intendono quelle indicate dall’art. 2095 c.c. (operai, impiegati, quadri e dirigenti) e, dunque, se si applicasse alla lettera la norma, il contratto di riferimento dovrebbe riguardare distintamente ciascuna delle quattro diverse categorie di lavoratori, senza distinzione alcuna tra i diversi settori produttivi.

Tuttavia, il nostro sistema di contrattazione collettiva non ha mai definito il proprio ambito di applicazione facendo riferimento alle categorie di lavoratori, bensì ai settori, categorie produttive e forme di impresa.

Ne deriva che, per l'individuazione del contratto, sarebbe stato necessario fare esclusivo riferimento non alle categorie di lavoratori, bensì, più opportunamente, a ciascun settore, categoria produttiva e forma di impresa a cui i lavoratori sono addetti.

Dal punto di vista della "politica sindacale", poi, risulta senz'altro critico il riferimento al criterio del contratto "maggiormente applicato".

Sono almeno decenni che il criterio utilizzato per individuare il contratto collettivo "di riferimento" è quello della sottoscrizione da parte delle associazioni, sia datoriali che sindacali, comparativamente più rappresentative.

Tale formula è stata adottata proprio al fine di selezionare gli agenti contrattuali effettivamente rappresentativi.

È pur vero che tale formula, a tutt'oggi, non trova riscontro in criteri di misurazione specifici e pienamente verificabili, ma il suo reiterato utilizzo nel tempo ha generato delle prassi applicative largamente condivise e che, pertanto, costituiscono un punto di riferimento utile per il sistema delle relazioni sindacali.

Il richiamo della maggiore rappresentatività comparata, dunque, sarebbe risultato opportuno al fine di garantire coerenza ed uniformità sistematica rispetto a tutti gli altri casi in cui la legge fa riferimento alla contrattazione collettiva, tanto più quando si operano dei rinvii alla contrattazione su materie di fondamentale importanza, come nel caso in esame.

Inoltre, anche il riferimento al "numero delle imprese" che applicano il contratto risulta del tutto fuorviante considerata la dimensione media delle imprese italiane: l'esito sarebbe che una piccola impresa con pochi dipendenti "varrebbe" quanto una grande con migliaia di dipendenti, con un'evidente stortura della "misurazione" del livello di applicazione del contratto.

Altrettanto opinabile è il criterio di delega in base al quale, per quei settori non "coperti" da contrattazione collettiva nazionale si "applica" il contratto collettivo di riferimento della "categoria di lavoratori" più affine (art. 1, comma 2, lett. c).

Oltre a non essere tecnicamente condivisibile il riferimento, ancora una volta, alla "categoria di lavoratori", appare altresì non pienamente corretto parlare di "applicazione" estensiva del contratto collettivo "di riferimento" del settore affine, in quanto nel nostro ordinamento non è

configurabile un'applicazione "coattiva" di un contratto collettivo di lavoro che non sia stato volontariamente adottato dal datore di lavoro.

Sarebbe risultato quindi più coerente con il dettato costituzionale della libertà sindacale una formulazione in base alla quale, al fine di individuare il trattamento economico minimo da riconoscere ai lavoratori dei settori privi di un contratto collettivo nazionale di lavoro "di riferimento", si fosse impiegato, come parametro, il trattamento complessivo minimo previsto dal contratto collettivo nazionale "di riferimento" del settore affine.

3. Rinnovo dei CCNL scaduti.

L'art. 1, comma 2, lett. f) e g) stabilisce, come principi di delega, l'introduzione di strumenti a sostegno del rinnovo dei CCNL entro i termini previsti dalle parti sociali (anche attraverso l'eventuale riconoscimento ai lavoratori di incentivi) e l'intervento diretto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, esclusivamente sui trattamenti economici minimi, per ciascun contratto scaduto e non rinnovato entro i termini previsti dalle parti sociali o, comunque, entro congrui termini e per i settori non "coperti" da contrattazione collettiva.

Anche questi principi di delega appaiono non divisibili in base all'assetto delle relazioni sindacali del nostro ordinamento.

Prevedere infatti un intervento ministeriale nel caso di persistente mancato rinnovo di contratti scaduti "*entro i termini previsti dalle parti sociali o comunque entro congrui termini*" costituisce un'evidente **limitazione dell'autonomia negoziale collettiva**.

Nella maggior parte della contrattazione collettiva vigente non vengono definiti dei termini entro i quali il rinnovo deve necessariamente essere concluso.

Si tratta, pertanto, di una disposizione che finirebbe per imporre alla negoziazione collettiva un onere di individuazione di tale termine che, storicamente, non è mai stato ritenuto opportuno prevedere perché comporterebbe una compressione dell'autonomia negoziale delle parti.

A maggior ragione, la disposizione presenta profili di criticità nella parte in cui prevede, in caso di mancata pattuizione in tal senso delle parti sociali, il rispetto di "*un congruo termine*" non meglio specificato.

La genericità di quest'ultimo criterio è tanto più rilevante laddove si tenga conto della conseguenza che la disposizione fa discendere dal mancato rispetto dello stesso, ossia un intervento del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

A nostro avviso, viceversa, dovrebbe essere rimessa all'autonomia negoziale l'individuazione degli strumenti ritenuti più idonei ad incentivare la puntualità dei rinnovi contrattuali.

Infine, prevedere l'intervento ministeriale anche per "*i settori non coperti da contrattazione collettiva*" costituisce, di fatto, una duplicazione normativa, in quanto si tratta di una fattispecie già regolata dal principio di delega di cui alla lettera c) dell'art. 1, comma 2 (delle cui criticità si è detto nel Paragrafo 2).

4. Controlli e informazione sulla retribuzione dei lavoratori e sulla contrattazione collettiva.

In base all'art. 2, il Governo sarebbe delegato ad adottare uno o più decreti legislativi finalizzati al miglioramento della disciplina dei controlli e allo sviluppo di procedure pubbliche e trasparenti in materia di retribuzioni e contrattazione collettiva.

L'obiettivo principale sarebbe quello di incrementare la trasparenza sulle dinamiche retributive e contrattuali, nonché contrastare fenomeni di *dumping* contrattuale, evasione fiscale e contributiva, lavoro sommerso o irregolare e pratiche di concorrenza sleale.

Nell'esercizio della delega, il Governo dovrebbe esercitare la delega al fine di:

- a) razionalizzare le comunicazioni tra imprese ed enti pubblici, sull'applicazione della contrattazione collettiva a vari livelli e sui trattamenti retributivi effettivamente riconosciuti ai lavoratori;
- b) potenziare le attività ispettive e dei controlli, per contrastare il lavoro irregolare e sommerso, anche attraverso l'utilizzo di tecnologie avanzate e la creazione di banche dati condivise;
- c) introdurre forme strutturate di rendicontazione pubblica e monitoraggio semestrale, riguardanti:
 - l'efficacia delle misure adottate contro distorsioni nel mercato del lavoro;
 - la trasparenza salariale, la contrattazione collettiva, il caporalato, il lavoro irregolare e l'abuso della forma cooperativa.

Questi principi di delega non appaiono del tutto coordinati con i contenuti della Direttiva 970/2023, da recepire entro il 7 giugno 2026, nonché con le disposizioni del D. Lgs. n. 152/1997, che già prevedono adempimenti che finirebbero per sovrapporsi ad alcuni di quelli ivi previsti.

5. Principi di delega non più attuali in materia di appalti e subappalti, partecipazione dei lavoratori e vigilanza del sistema cooperativo.

Quanto alle disposizioni sui trattamenti economici minimi dei lavoratori coinvolti negli **appalti e subappalti** (art. 1, comma 2, lett. b) è appena il caso di ricordare che:

a) l'obbligo riconoscere ai lavoratori coinvolti nell'appalto trattamenti economici complessivi minimi non inferiori a quelli previsti dai contratti collettivi nazionali "di riferimento" è già vigente, nell'ambito degli appalti pubblici, ai sensi dell'art. 11 del D. Lgs.36/2023 (c.d. Codice degli Appalti Pubblici) e, per quelli privati, ai sensi dell'art. 29 del D. Lgs. 276/2003, come modificato dal D.L. 19/2024 (c.d. D.L. PNRR-bis);

b) il criterio per individuare il CCNL "di riferimento" non è condivisibile in quanto, ancora una volta si fa riferimento al contratto "maggiormente applicato"¹ (vedi sopra).

Vi sono inoltre altri principi di delega che, di fatto, non risultano più attuali in quanto oggetto di disciplina già vigente, anche di recente approvazione.

Si tratta del principio di delega in materia di vigilanza del sistema cooperativo (art. 1, comma 2, lett. h)² e del principio in materia di partecipazione dei lavoratori (art. 1, comma 2, lett. i)³.

¹ Peraltro, si fa riferimento ai contratti "*maggiormente applicati nel settore al quale si riferisce l'oggetto dell'appalto, individuati secondo il criterio di cui alla lettera a)*", che invece prevede di "misurare" la "maggiore applicazione" rispetto alle "categorie di lavoratori" e non ai settori.

² Il Consiglio dei Ministri del 28 marzo 2025 (seduta n. 121) ha approvato, su proposta del Ministro delle Imprese e del Made in Italy, il disegno di legge delega sulla riforma delle amministrazioni straordinarie e in materia di vigilanza degli enti cooperativi e mutualistici.

³ In materia è recentemente intervenuta la Legge n. 76 del 15 maggio 2025.