

ISSN 1121-8762

Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

*Il buio oltre la siepe.
Infrastrutture informative e
studio giuridico della contrattazione collettiva*

Michele Tiraboschi

anticipazione

Pubblicazione Trimestrale - Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (convertito in L. 27/02/2004 n° 46) articolo 1, comma 1, DCB (VARESE)

Adapt
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

N. 4/XXXVI – 2026

 **Lefebvre Giuffrè**

Il buio oltre la siepe. Infrastrutture informative e studio giuridico della contrattazione collettiva

Michele Tiraboschi

Sommario: **1.** Posizione del problema e delimitazione del campo di indagine. – **2.** Archivio nazionale dei contratti collettivi e legge 30 dicembre 1986, n. 936. – **3.** La conoscibilità della contrattazione collettiva dopo il decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62: da patrimonio informativo a funzione pubblica. – **4.** Come lo studio della contrattazione collettiva nella sua dimensione giuridica effettuale cambia la lettura dei problemi del mercato del lavoro e la ricerca delle possibili soluzioni. – **4.1.** Salario minimo e salario giusto. – **4.2.** Contrattazione minore e dumping salariale. – **4.3.** Rappresentanza di interessi o mercato della rappresentanza? – **4.4.** Maggiore rappresentatività comparata e Codice dei contratti pubblici. – **4.5.** Contrattazione di produttività, welfare negoziale, norme incentivo. – **5.** Lo sguardo oltre la siepe: *empirical legal studies* e rinnovamento delle metodologie nello studio della contrattazione collettiva.

1. Posizione del problema e delimitazione del campo di indagine

La metafora del buio oltre la siepe è stata magistralmente utilizzata da Franco Carinci ⁽¹⁾ per inquadrare le conseguenze della trasformazione del vecchio modello statutario di rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro; una vicenda che, pur essendo sotto gli occhi di tutti, è stata a lungo sottovalutata dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale, inclini a ricondurre entro una continuità giuridica e istituzionale ciò che, invece, era manifestazione di una frattura a tal punto profonda che il sistema non ha ancora oggi saputo ricomporre ⁽²⁾. Non è dunque la prima volta che chi si occupa delle controverse questioni del nostro diritto sindacale fa ricorso al titolo del romanzo di Harper Lee ⁽³⁾ per segnalare ciò che si fatica a vedere non perché lontano o invisibile, ma perché nascosto dietro categorie consolidate e rappresentazioni rassicuranti di un determinato problema o del metodo attraverso cui inquadrarlo. Sono le

** Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.*

⁽¹⁾ F. CARINCI, *Il buio oltre la siepe*: Corte cost. 23 luglio 2013, n. 231, in *q. Rivista*, 2013, pp. 899-949.

⁽²⁾ Vedi infatti Corte cost. 30 ottobre 2025, n. 156 e i commenti che hanno fatto seguito.

⁽³⁾ H. LEE, *Il buio oltre la siepe*, Feltrinelli, 1962.

previsioni oggi meno considerate del capo II del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62 ⁽⁴⁾ a suggerirci di riproporre, a seguito di una loro lettura sistematica, la stessa metafora con riferimento a questioni che condizionano – e limitano – lo studio giuridico della contrattazione collettiva.

La contrattazione collettiva è indubbiamente riconosciuta come uno snodo centrale del diritto del lavoro italiano. Al tempo stesso, tuttavia, continua ad assumere una posizione ambigua nella riflessione giuslavoristica; come se si trattasse di un mero costrutto concettuale che può essere afferrato e compreso anche in assenza di una preliminare ricostruzione tipologica di quella che Tullio Ascarelli chiamava la «realità giuridica effettuale» ⁽⁵⁾. Il contratto collettivo viene costantemente evocato come elemento costitutivo del rapporto di lavoro ovvero, secondo altra e oggi prevalente ricostruzione ⁽⁶⁾, come fonte eteronoma che incide dall'esterno sulla sua disciplina. Raramente, tuttavia, diventa oggetto di una indagine sistematica ⁽⁷⁾ che ne esplori contenuti, funzioni e, più in generale, modalità concrete di sviluppo e adattamento nelle numerose – e ancora ampiamente inesplorate – sotto-articolazioni del nostro sistema di relazioni industriali ⁽⁸⁾. Con la conseguenza di oscurare, se non il vero diritto del lavoro ⁽⁹⁾, una «ricchezza istituzionale straordinaria» ⁽¹⁰⁾ che ben potrebbe consentire una migliore comprensione del dato giuridico

⁽⁴⁾ Ci si riferisce agli articoli 7-bis, 8, 9 e 11 del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2026, n. 112.

⁽⁵⁾ T. ASCARELLI, *Per uno studio della realtà giuridica effettuale*, in *Problemi giuridici*, Giuffrè, 1959 (ma 1956), II, pp. 797-830.

⁽⁶⁾ «Le disposizioni dei contratti collettivi non si incorporano nel contenuto dei contratti individuali, ma operano dall'esterno come fonte eteronoma di regolamento, concorrente con la fonte individuale». Così: Cassazione, ordinanza n. 23479 del 18 luglio 2026.

⁽⁷⁾ Sempre attuali le considerazioni di G.P. CELLA in G.P. CELLA, G. AMATO, C. DELL'ARINGA, *Lo stato delle informazioni e della ricerca nelle relazioni industriali*, in *DLRI*, 1982, p. 279 secondo la contrattazione collettiva è sì «oggetto di studi, di documentazione, di sforzi di commento, ma non ancora di una ricerca sistematica e istituzionalizzata che vada avanti negli anni».

⁽⁸⁾ Ci si riferisce alle realtà settoriali, territoriali e produttive in cui si sviluppano i diversi sistemi di relazioni industriali e alla pluralità degli attori che li promuovono.

⁽⁹⁾ Vedi M. MAGNANI, *Il diritto del lavoro e le sue categorie. Valori e tecniche nel diritto del lavoro*, Cedam, 2006, spec. p. 5 dove parla del diritto sindacale come «il *proprium* del diritto del lavoro» richiamando l'esperienza storica del Regno Unito e quella attuale degli Stati Uniti d'America.

⁽¹⁰⁾ Così: GINO GIUGNI, intervista a cura di PIETRO ICHINO, pubblicata nel 1992 dalla *Rivista italiana di diritto del lavoro* (qui p. 431).

come prodotto della storia ⁽¹¹⁾, piuttosto che come insieme neutro e chiuso di categorie concettuali e di interpretazioni normative che si sviluppano (unicamente) nel dialogo tra dottrina e giurisprudenza.

Chi, tra i giuristi, ha affrontato il tema della conoscenza della contrattazione collettiva si è confrontato, sinora, con due ordini di questioni. Il primo riguarda la difficoltà di reperire il materiale contrattuale, soprattutto i testi del livello decentrato ⁽¹²⁾, ma anche i testi consolidati dei contratti nazionali più importanti che tardano (anche di anni dalla firma delle ipotesi di accordo) ad essere formalmente sottoscritti e depositati presso l'archivio nazionale dei contratti ⁽¹³⁾. Il secondo riguarda le metodologie attraverso cui trasformare quel materiale in una realtà rilevante per la ricerca giuslavoristica: compito del giurista non è infatti limitarsi alla rilevazione empirica di singole clausole negoziali o dei contenuti di un numero limitato testi contrattuali, ma interpretare e rielaborare criticamente, in termini ordinamentali e di sistema, le relative dinamiche contrattuali ⁽¹⁴⁾.

La tesi da cui prende le mosse il presente contributo è che tale situazione di buio sui contenuti del diritto che nasce dai sistemi di relazioni industriali – tipica del caso italiano, ma non di altre esperienze straniere, Francia e Spagna su tutte ⁽¹⁵⁾ – non dipenda principalmente dalla difficoltà di accesso alle fonti documentali e tanto meno da un pregiudizio dei giuslavoristi verso l'interdisciplinarietà e le tecniche argomentative di tipo induttivo. Il problema è, in realtà, più profondo e investe le condizioni stesse della conoscenza del fenomeno. La teoria giuridica della contrattazione collettiva risulta epistemologicamente lacunosa nella misura in cui – sin dai primi studi in materia e fatte salve le immancabili

⁽¹¹⁾ B. HEPPLER (ed.), *The Making of Labour Law in Europe*, London/New York, 1986.

⁽¹²⁾ Tra i primi a sollevare la questione vedi S. SCIARRA, *Contratto collettivo e contrattazione in azienda*, Milano, 1985, spec. pp. 170-172.

⁽¹³⁾ CNEL, *XXVII rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 2026, p. 87.

⁽¹⁴⁾ Così: G. GIUGNI, *Il diritto sindacale e i suoi interlocutori*, in G. GIUGNI, *Lavoro legge contratti*, il Mulino, 1989 (ma 1972), qui p. 195.

⁽¹⁵⁾ Vedi già lo studio comparato promosso dalla Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, *Collective Bargaining in Europe*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 2005, che muoveva dalla constatazione della scarsità e incompletezza delle informazioni disponibili e dalla esigenza di una conoscenza diretta dei contratti collettivi. Quanto alla accessibilità dei testi contrattuali cfr., per la Francia, J. ROJOT, *Collective Agreements in France*, ivi, pp. 123-124 e, per la Spagna, J. GARCIA BLASCO, A.L. DE VAL TENA, *Collective Bargaining in Spain*, ivi, pp. 290-291.

eccezioni ⁽¹⁶⁾ – ancora oggi si prefigge quasi programmaticamente di separare la costruzione dogmatica delle categorie interpretative dalla ricomposizione tipologica della realtà effettuale e cioè l’efficacia giuridica dalla effettività istituzionale ⁽¹⁷⁾. Eppure, la contrattazione collettiva – che è cosa ben distinta dal singolo e isolato testo contrattuale ⁽¹⁸⁾ – opera come il metabolismo di un organismo vivente: trasforma continuamente le esigenze della economia e della tecnologia in regole giuridiche e processi istituzionali che si prefiggono di rendere socialmente sostenibile l’impiego del fattore lavoro evitando che la persona degradi a merce. È qui che il “buio oltre la siepe” assume un significato diverso da quello attribuitogli nel discorso di diritto sindacale da Franco Carinci. Non indica più, semplicemente, una trasformazione normativa che rischia di rimanere incompresa (quella del già richiamato capo II del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62 che è molto di più del semplice parametro normativo di determinazione del «salario giusto») ma evidenzia, più in profondità, una vasta e mutevole realtà giuridico-istituzionale che continua a rimanere in larga misura sconosciuta, pur essendo oggi sempre più osservabile, oscurata come è da una fitta siepe di categorie interpretative e di ricostruzioni parziali incentrate su una assorbente funzione normativa del singolo contratto collettivo ⁽¹⁹⁾.

L’emersione di nuove basi informative e il potenziamento degli archivi contrattuali ⁽²⁰⁾, nonché le recenti innovazioni legislative in materia di trasparenza – che, necessariamente ⁽²¹⁾, è una trasparenza anche dei contenuti contrattuali – rendono oggi possibile una conoscenza del diritto delle relazioni industriali assai più ampia e profonda di quanto non sia

⁽¹⁶⁾ Rinvio a M. TIRABOSCHI, *Appunti per una ricerca sulla contrattazione collettiva in Italia: il contributo del giurista del lavoro*, in *q. Rivista*, 2021, pp. 599-639.

⁽¹⁷⁾ Cfr. L. GAETA, «La terza dimensione del diritto»: legge e contratto collettivo nel Novecento italiano, in *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario*, Giuffrè, 2017, qui p. 14.

⁽¹⁸⁾ Cfr. S. LIEBMAN, *Contributo allo studio della contrattazione collettiva nell’ordinamento giuridico italiano*, Giuffrè, 1986, spec. pp. 2-18.

⁽¹⁹⁾ Per i necessari approfondimenti rinvio a M. TIRABOSCHI, *Sulla funzione (e sull’avvenire) del contratto collettivo di lavoro in Italia*, in *q. Rivista*, 2022, pp. 789-840.

⁽²⁰⁾ Vedi il § 2.3.4 (*Improving data collection, monitoring and transparency on collective bargaining*) del documento istruttorio predisposto dalla Commissione Europea in materia di salari minimi e piani d’azione per promuovere la contrattazione collettiva ai sensi della direttiva (UE) 2022/2041, Bruxelles, 23 luglio 2026, 237final.

⁽²¹⁾ Rinvio a M. TIRABOSCHI, *Trasparenza nei rapporti di lavoro e contrattazione collettiva*, in *Giur. It.*, 2024, pp. 1770-1776.

mai stato possibile fare in passato. Ciò non significa, naturalmente, che archivi e dati amministrativi restituiscano una immagine neutra e definitiva del fenomeno (*infra*, § 3). Ogni infrastruttura informativa seleziona inevitabilmente unità di osservazione, costruisce tassonomie e indicatori, rende visibili alcuni aspetti della realtà lasciandone altri sullo sfondo. Proprio per questo la disponibilità di maggiori e più completi dati non esonera il giurista dal lavoro critico di ricostruzione ed elaborazione concettuale e ne accresce, anzi, la responsabilità a partire da precise opzioni metodologiche (pensiamo agli stessi concetti di «salario minimo» e «salario giusto» su cui *infra* § 4.1) che non possono più darsi per scontate o implicite (*infra* § 5).

Non è questa la sede per dare conto di quanto emerge da un percorso di studio continuativo delle dinamiche contrattuali ⁽²²⁾. Con il presente studio ci si propone, piuttosto, di verificare se, e in quale misura, le previsioni del capo II del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, nel rilanciare su basi moderne una infrastruttura pubblica della conoscenza della contrattazione collettiva, possano contribuire a ripensare il metodo con cui il giurista del lavoro la studia e ne segue le linee di sviluppo. Non si intende sostenere che la teoria giuridica debba cedere il passo all'empirismo, ma confermare che le categorie e le proposizioni con cui essa qualifica funzione, oggetto ed efficacia del contratto collettivo non possano ritenersi scientificamente compiute là dove prescindano dalla conoscenza dei sistemi di relazioni industriali a cui quel contratto appartiene e delle relative dinamiche di applicazione nella realtà dei rapporti di produzione ⁽²³⁾. È attraverso una integrazione di prospettive di analisi che ci si propone, dunque, di verificare tenuta e operatività delle metodologie e ipotesi interpretative proprie del giussindacalismo italiano, nella convinzione che da una migliore e più completa conoscenza del dato giuridico-istituzionale dipenda anche il possibile contributo del giuslavorismo alla *governance* del sistema contrattuale ⁽²⁴⁾.

⁽²²⁾ Si rinvia ai rapporti annuali di ADAPT che offrono, sulla base di scelte metodologiche in lenta ma costante evoluzione, una osservazione del fenomeno dal 2012 a oggi.

⁽²³⁾ «Una teoria del contratto collettivo non è esaustiva se si muove unicamente all'interno dell'ordinamento giuridico statuale; deve contenere (e spiegare) la dialettica tra fatto socialmente tipico e sua rappresentazione in tale ordinamento». Così: M.G. GAROFALO, *Per una teoria giuridica del contratto collettivo. Qualche osservazione di metodo*, in *DLRI*, 2011, qui p. 5.

⁽²⁴⁾ Vedi F. CARINCI, *Alice non abita più qui (a proposito e a sproposito del "nostro" diritto sindacale)*, in F. CARINCI (a cura di), *Legge o contrattazione? Una risposta sulla*

2. Archivio nazionale dei contratti collettivi e legge 30 dicembre 1986, n. 936

Risale a quarant'anni fa, nell'ambito della riforma della composizione e delle attribuzioni del CNEL, il tentativo di mettere a punto una infrastruttura pubblica per la conoscenza della contrattazione collettiva attraverso l'istituzione di un «archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro» ⁽²⁵⁾. L'intuizione del legislatore dell'epoca era, per molti aspetti, sorprendentemente moderna. Non ci si riproponeva, infatti, la semplice raccolta e conservazione dei testi contrattuali, ma si intendeva affidare la conoscenza del fenomeno a una sede istituzionale partecipata dalle parti sociali ⁽²⁶⁾ in linea con un quadro evolutivo dei rapporti tra Stato e corpi intermedi già segnato dalla presenza organica della rappresentanza di interessi in funzioni pubbliche di governo dell'economia ⁽²⁷⁾. Più che la lineare attuazione dell'originario disegno dei Costituenti ⁽²⁸⁾, la riforma del 1986 sembra riflettere, sotto questo profilo, la costituzione materiale progressivamente delineatasi nel secondo dopoguerra, in un contesto dove, alla mancata attuazione dell'articolo 39 della Costituzione, aveva fatto seguito una crescente rilevanza del sistema sindacale di fatto nella regolazione dei rapporti economici e sociali e nel confronto con i pubblici poteri. Significativa, in questa prospettiva, era la contestuale previsione ⁽²⁹⁾ di un «archivio degli organismi pubblici nei quali la legge prevede la rappresentanza delle categorie produttive».

rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013, ADAPT University Press, 2014, spec. p. XII dove giustamente imputa al «deficit di *governance* manifestatosi ed aggravatosi a livello istituzionale nel corso dell'ultimo venticinquennio» il progressivo «sfarinamento del nostro diritto sindacale "classico"».

⁽²⁵⁾ Articolo 17, commi 1-3, legge 30 dicembre 1986, n. 936.

⁽²⁶⁾ Questo diversamente da quanto avvenuto negli altri ordinamenti che sono privi di un archivio pubblico dei testi contrattuali (i paesi nordici) o che hanno comunque affidato la raccolta dei contratti collettivi a sedi ministeriali o a entità amministrative e non a organismi istituzionali direttamente partecipati dagli attori del sistema di relazioni industriali. Vedi G. IMPELLIZZIERI, *L'archiviazione dei contratti collettivi di lavoro: una rassegna comparata*, in CNEL, *Casi e materiali di discussione sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva*, n. 27/2025.

⁽²⁷⁾ D'obbligo il rinvio a B.G. MATTARELLA, *Il ruolo di interesse pubblico del sindacato italiano*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 2009, pp. 173-187.

⁽²⁸⁾ Vedi M. CORTI, *Gli organi ausiliari. Art. 99*, in R. DEL PUNTA, F. SCARPELLI. (ed.), *Codice commentato del lavoro*, Wolters Kluwer Italia, 2020, pp. 256-263.

⁽²⁹⁾ Articolo 16, comma 2, lett. f), legge 30 dicembre 1986, n. 936. L'archivio delle nomine si proponeva di tracciare le dinamiche di quella che Gino Giugni chiamava la

Come si legge nella relazione di accompagnamento del provvedimento, a firma di Sergio Mattarella ⁽³⁰⁾, l'istituzione di un archivio dei contratti in seno al CNEL era strumentale alla funzione di contribuire a stabilizzare il confronto tra decisore politico e parti sociali. Ciò nella convinzione che il pluralismo sociale e sindacale non potesse essere garantito soltanto attraverso la rappresentanza degli interessi, la mediazione politica e la contrattazione collettiva, rendendosi necessaria anche una base conoscitiva comune e condivisa finalizzata a distinguere il dissenso sugli interessi dalla diversa lettura dei fatti relativi alle dinamiche contrattuali e del mercato del lavoro ⁽³¹⁾. A questo fine veniva istituita in seno al CNEL una commissione speciale, denominata «Commissione dell'informazione», incaricata di procedere a un periodico esame critico degli assetti normativi e retributivi espressi dalla contrattazione collettiva «al fine di agevolare l'elaborazione di risultati univoci sui singoli fenomeni» ⁽³²⁾. Tutto questo anche attraverso l'approvazione di rapporti periodici e documenti di osservazioni e proposte «messi a disposizione delle Camere, del Governo, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro e degli enti ed istituzioni interessati, quale base comune di riferimento a fini di studio, decisionali ed operativi» ⁽³³⁾. Compito della commissione non era quello di produrre nuove e autonome rilevazioni sul mercato del lavoro e le dinamiche contrattuali, bensì sottoporre le diverse fonti istituzionali a un esame critico, individuarne incongruenze e limiti, costruire criteri condivisi di lettura e trasformare informazioni disperse in una base conoscitiva comune tale da agevolare i decisori politici e sindacali nella elaborazione di «salde e utili piattaforme di azione» ⁽³⁴⁾.

Di particolare interesse, in questa prospettiva, è la documentazione progettuale elaborata dallo stesso CNEL all'indomani della approvazione della legge 30 dicembre 1986, n. 936. L'archivio dei contratti era destinato a diventare una componente essenziale dello stesso sistema di

«rappresentanza istituzionale». Vedi CNEL, *Archivio dei contratti, archivio delle nomine, banca dati*, 1992, qui p. 276.

⁽³⁰⁾ Camera dei Deputati, atto 3566-A, IX Legislatura, *Relazione della I Commissione permanente*, qui p. 7.

⁽³¹⁾ Cfr. CNEL, *Archivio dei contratti, archivio delle nomine, banca dati*, cit.

⁽³²⁾ Articolo 10, comma 1, lett. c), legge 30 dicembre 1986, n. 936.

⁽³³⁾ Articolo 17, comma 6, lett. c), legge 30 dicembre 1986, n. 936.

⁽³⁴⁾ Così: M. RUINI, *Discorso di insediamento del Consiglio Nazionale dell'Economia e del lavoro*, 20 febbraio 1958, qui p. 12.

relazioni industriali attraverso un rapporto circolare tra produzione contrattuale, analisi e sistematizzazione del fenomeno, evoluzione del sistema: «la contrattazione collettiva crea banche-dati e osservatori; le analisi e le elaborazioni di questi centri influiscono sui comportamenti degli agenti contrattuali e sulla definizione dei contenuti degli accordi» ⁽³⁵⁾. Ne derivava un progetto di conoscenza, accessibile e riutilizzabile da istituzioni, forze politiche e sociali, università e centri di ricerca, alimentato dalla cooperazione tra CNEL, Ministero del lavoro, CED della Casazione e osservatori delle parti sociali anticipando così, di fatto, quella idea di interoperabilità che è oggi al centro del capo II del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62 (*infra*, § 3).

Non è questa la sede per ripercorrere le ragioni del profondo solco che si è creato – anche a causa delle alterne vicende reputazionali del CNEL e del diffuso scetticismo delle forze politiche e sociali rispetto al ruolo ad esso assegnato dai padri costituenti ⁽³⁶⁾ – tra la modernità del disegno normativo e la sua carente attuazione ⁽³⁷⁾. Questo al punto di relegare, nel corso del tempo, la commissione dell'informazione del CNEL a quel «ruolo meramente notarile di archiviazione dei contratti spontaneamente depositati» (fondamentalmente solo quelli di livello nazionale) che pure, almeno nella fase progettuale iniziale ⁽³⁸⁾, si era fortemente contrastato. Decisamente più utile, ai fini del nostro percorso, è segnalare alcuni sviluppi normativi, tecnologici e istituzionali generalmente considerati in modo isolato – e rimasti, per questa ragione, ai margini della riflessione dottrinale ⁽³⁹⁾ – che hanno invece consentito al legislatore di rilanciare, in tempi più recenti, l'originaria idea di una infrastruttura pubblica per la conoscenza del fenomeno contrattuale.

⁽³⁵⁾ CNEL, *Archivio dei contratti ecc.*, cit., p. 8.

⁽³⁶⁾ Vedi S. MURA, *Storia del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, il Mulino, 2023.

⁽³⁷⁾ Per un bilancio rinvio a M. TIRABOSCHI, *Il contributo del CNEL alla conoscenza delle dinamiche del mercato del lavoro e degli assetti normativi e retributivi espressi dalla contrattazione collettiva*, in *q. Rivista*, 2023, 977-997.

⁽³⁸⁾ CNEL, *Archivio dei contratti ecc.*, cit., qui p. 22.

⁽³⁹⁾ Fa eccezione il contributo di S. CIUCCIOVINO, *Le potenzialità informative della connessione delle banche dati CNEL con altre banche dati*, in CNEL, *XXI Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 2019, pp. 311-316.

Una prima e decisiva evoluzione, rispetto alla fase originaria, si è realizzata attraverso la digitalizzazione dell'archivio ⁽⁴⁰⁾, che ha trasformato un vasto e disordinato giacimento cartaceo in un sistema informatizzato di acquisizione, classificazione e consultazione dei testi, consentendo anche di ricostruire – con il concorso degli stessi attori del sistema di relazioni industriali ⁽⁴¹⁾ – cessazioni, rinnovi, confluenze e successioni contrattuali. Su questa base tecnologica si è innestato, a partire dal 2018, il progressivo collegamento tra il sistema classificatorio del CNEL e i flussi amministrativi dell'INPS ⁽⁴²⁾. Una specifica collaborazione interistituzionale, accompagnata dalla uniformazione delle procedure di deposito, ha predisposto le condizioni necessarie per identificare in modo univoco ciascun contratto collettivo nazionale e rendere interoperabili archivi originariamente costruiti secondo classificazioni differenti. Questo percorso ha poi trovato consacrazione normativa nell'articolo 16-quater del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 che ha introdotto – non senza controindicazioni di un certo rilievo per il funzionamento del sistema di relazioni industriali circa la rilevanza pubblica del testo depositato ⁽⁴³⁾ – il codice alfanumerico unico attribuito meccanicamente dal CNEL ⁽⁴⁴⁾ al momento della acquisizione del contratto ⁽⁴⁵⁾.

Con la piena integrazione del codice CNEL nei flussi Uniemens, divenuta operativa dal febbraio 2022, il contratto collettivo ha cessato di essere soltanto un testo conservato e classificato nell'archivio. Il codice è

⁽⁴⁰⁾ M. TIRABOSCHI, L. VENTURI, *L'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro del CNEL*, in CNEL, *Casi e materiali di discussione sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva*, n. 1/2024.

⁽⁴¹⁾ Vedi S. CIUCCIOVINO, *Le potenzialità informative ecc.*, cit., p. 312.

⁽⁴²⁾ Vedi M. BIAGIOTTI, S. TOMARO, L. VENTURI, *L'archivio dei contratti collettivi presso il CNEL. Metodologia, dati, sistema*, in CNEL, *XXI Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 2019, spec. pp. 319-320.

⁽⁴³⁾ Il rilascio del codice contratto ha in effetti concorso ad alimentare tra imprese e operatori, nel corso del tempo, l'idea di un riconoscimento pubblico del testo contrattuale se non proprio una sorta di "bollino di qualità".

⁽⁴⁴⁾ L'assenza nell'articolo 16-quater del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 di un filtro selettivo, rispetto alla rappresentatività dei soggetti firmatari, ha reso l'assegnazione del codice contratto da parte degli uffici del CNEL un atto dovuto. Si veda *infra*, nota 54.

⁽⁴⁵⁾ Vedi ora l'articolo 35 del Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del CNEL, da ultimo aggiornato alle modifiche approvate dalla Assemblea nella seduta del 18 dicembre 2025, che si è fatto carico di prevedere un minimo di attività istruttoria prima della assegnazione del codice contratto.

diventato la chiave di collegamento tra il documento contrattuale e le dichiarazioni mensili dei datori di lavoro, consentendo di associare a ciascun contratto nazionale di lavoro il numero delle imprese e dei lavoratori per i quali ne viene indicata l'applicazione e misurarne così l'effettivo grado di diffusione (anche per provincia) nei diversi mercati settoriali del lavoro. In questa fase il codice alfanumerico unico è stato inoltre affiancato, seppure in termini del tutto informali e senza un avallo politico degli organi del CNEL ⁽⁴⁶⁾, da ulteriori strumenti di classificazione e perimetrazione. Di particolare importanza è stata l'associazione, avviata in via sperimentale dagli uffici del CNEL in risposta alle esigenze delle stazioni appaltanti rispetto alla attuazione della riforma del Codice dei contratti pubblici, tra i relativi campi di applicazione e i codici ATECO così da collocare ciascun contratto dentro uno specifico segmento economico e produttivo. Operazione questa decisiva per una migliore e necessaria comunicazione tra dato economico e dato giuridico: pensiamo, per fare un solo esempio, al giudizio di equivalenza tra sistemi contrattuali che insistono sul medesimo settore economico e i relativi trattamenti retributivi e normativi (vedi *infra*, § 4.3).

Molto è stato detto nel dibattito giuslavoristico, invero per impressioni e senza particolari argomenti scientifici, circa l'attendibilità dei flussi Uniemens ⁽⁴⁷⁾. È certamente vero che i dati Uniemens non attestano l'integrale applicazione del contratto collettivo dichiarato né la concreta osservanza di tutte le previsioni in esso contenute. Si tratta tuttavia di dati comunicati a INPS in tempo reale, in fase di elaborazione della busta paga, ragione per cui la non applicazione del contratto collettivo e dei relativi trattamenti retributivi dichiarati dovrebbe presupporre, da parte del consulente che elabora il cedolino e al netto di errori di codifica o di

⁽⁴⁶⁾ Vedi S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *LD*, 2020, p. 200 che conferma l'assenza, in questa fase storica, «di una determinazione politica assembleare del CNEL».

⁽⁴⁷⁾ Sulla utilizzabilità dei flussi Uniemens per ricostruire la diffusione della contrattazione collettiva sono state formulate forti riserve da G. CALVELLINI, A. LOFFREDO, *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, in *RGL*, 2023, I, spec. pp. 591-592, fondate, tra l'altro, sulla possibile non coincidenza tra il contratto indicato ai fini della determinazione dell'imponibile contributivo e quello concretamente applicato al rapporto di lavoro. Gli stessi Autori riconoscono, tuttavia, che la possibilità normativa di tale scissione non dimostra che essa costituisca una prassi effettivamente diffusa (p. 592) e, per altro verso, sottolineano che l'impiego del codice alfanumerico CNEL nei flussi Uniemens «favorisce la reciproca integrazione degli archivi informativi e il monitoraggio della contrattazione collettiva» (p. 587).

compilazione della dichiarazione, un regime di doppia contabilità in violazione di ogni regola deontologica ma anche ordinamentale ⁽⁴⁸⁾. Vero è che, dove è stato realizzato un incrocio istituzionale tra i flussi Uniemens e i dati Unilav del Ministero del lavoro, si è potuto verificare il sostanziale allineamento dei dati provenienti dai due diversi flussi informativi ⁽⁴⁹⁾; questo anche nelle ipotesi di una presenza patologica o abnorme, rispetto alla media nazionale ⁽⁵⁰⁾, di contratti c.d. «pirata». A conferma di come i dati Uniemens, per quanto perfettibili, rappresentino una base amministrativa di straordinaria qualità e importanza, la cui attendibilità può oggi essere ulteriormente verificata e migliorata mediante l'interoperabilità delle banche dati disposta ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62 (*infra*, § 3).

Un successivo passaggio di rilievo si è registrato all'esito del dibattito sul salario minimo avviato presso il CNEL nel corso del 2023 che ha posto al centro del confronto tra le forze politiche e sociali proprio i limiti e le lacune informative dell'archivio dei contratti e delle altre fonti informative pubbliche in materia ⁽⁵¹⁾. Le direttive della Commissione dell'informazione dell'11 settembre 2025, successivamente precisate nell'aprile 2026 ⁽⁵²⁾, hanno così dato avvio a una complessiva e radicale riorganizzazione dell'archivio partendo dall'allineamento dei testi contrattuali alla classificazione delle attività economiche ATECO, nella prospettiva di una migliore comunicazione tra dato economico (settore merceologico) e dato giuridico (campo di applicazione del contratto

⁽⁴⁸⁾ Vedi ora l'articolo 11, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62 che, novellando la legge 5 gennaio 1953, n. 4, impone al datore di lavoro di indicare nel prospetto paga anche «il contratto collettivo nazionale di lavoro applicato, identificato mediante il codice alfanumerico unico di cui all'articolo 16-quater del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120».

⁽⁴⁹⁾ Si vedano, in considerazione del cospicuo campione analizzato, i dati contenuti in Veneto Lavoro – Osservatorio regionale Mercato del Lavoro, *Il CCNL applicato alle assunzioni: una prima esplorazione delle informazioni presenti nel Silv*, 2025.

⁽⁵⁰⁾ Si vedano, in particolare, i casi delle province di Lecce e Ragusa ripresi in CNEL, *XXVII Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, cit., pp. 162-166.

⁽⁵¹⁾ Vedi il documento di *Osservazioni e proposte sul salario minimo in Italia*, approvato dalla Assemblea del CNEL del 12 ottobre 2023, in particolare il punto 4, parte I: *Adeguatezza della base informativa: ripensare l'archivio nazionale dei contratti di lavoro del CNEL*.

⁽⁵²⁾ Le direttive sono pubblicate sul sito istituzionale del CNEL nella sezione che contiene l'archivio dei contratti.

collettivo), con il conseguente superamento della originaria – e del tutto opinabile – classificazione CNEL dei contratti collettivi del settore privato all'interno di tredici macrosettori ⁽⁵³⁾.

La principale innovazione – che supera l'ostacolo formalistico, sul quale la commissione dell'informazione del CNEL è “disarmata”, di dover preliminarmente «sgombrare il campo da ciò che contratto collettivo non è» per poter fare ordine ⁽⁵⁴⁾ – consiste nella distinzione tra esistenza documentale del contratto e suo effettivo radicamento nel settore contrattuale di riferimento ⁽⁵⁵⁾ come parametro più attendibile per misurare l'effettivo pluralismo regolativo. Tutti i contratti collettivi depositati continuano infatti a essere acquisiti nell'archivio. Non tutti vengono però ora automaticamente imputati a un determinato settore o sottosettore ATECO. La collocazione, ai soli fini della classificazione nell'archivio, in una sezione o divisione ATECO viene infatti subordinata alla presenza di un grado minimo di applicazione del contratto nella realtà del nostro sistema di relazioni industriali, misurato mediante i dati Uniemens: almeno il 5 per cento dei dipendenti della divisione ATECO a cui corrisponde il relativo campo di applicazione dichiarato dalle parti firmatarie ovvero, nel caso dei contratti multisettoriali, almeno il 3 per cento dei dipendenti in almeno una delle divisioni ATECO interessate dal relativo campo di applicazione ⁽⁵⁶⁾. In tal modo viene superata la precedente sovrapposizione tra mera esistenza formale del testo, attribuzione d'ufficio del codice pubblico e imputazione automatica del contratto a un determinato settore merceologico.

La nuova organizzazione introduce un criterio verificabile di razionalizzazione e corretta informazione rispetto al patrimonio documentale presente in archivio fondato – in linea con un risalente auspicio dottrinale

⁽⁵³⁾ «Per l'esatta collocazione dei testi contrattuali nell'archivio la Direzione generale competente adotterà una tassonomia dei contratti articolata per macro-settori e sotto-settori (...) definiti utilizzando la vigente classificazione ATECO non oltre la seconda cifra di classificazione e cioè per “Sezione” e relativa “Divisione”». Così l'articolo 3, comma 1, delle direttive dell'11 settembre 2025.

⁽⁵⁴⁾ È la proposta di S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale ecc.*, cit., p. 189. Vedi sul punto quanto rilevato *supra*, nota 44, circa l'assenza nella legislazione vigente di un filtro selettivo dei testi a cui assegnare il codice contratto.

⁽⁵⁵⁾ Vedi l'articolo 34, comma 3, del Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del CNEL.

⁽⁵⁶⁾ Si veda l'articolo 1, comma 3, delle direttive di attuazione e specificazione della organizzazione dell'archivio approvate dalla commissione dell'informazione del CNEL 20 aprile 2026.

(⁵⁷) – sulla integrazione tra campo di applicazione contrattuale (la categoria contrattuale), classificazione ATECO (la categoria merceologica di appartenenza del contratto) e dati INPS relativi alla diffusione del contratto tra imprese e lavoratori del settore, con l'obiettivo di restituire a decisori politici e sindacali una cartografia istituzionale della contrattazione collettiva e dei soggetti che l'alimentano. Circostanza questa che consente un deciso salto qualitativo rispetto alla funzione pubblica di conoscenza delle dinamiche contrattuali solo se si considera che, a legislazione vigente, il numero di imprese e lavoratori a cui si applica un determinato contratto può essere considerato uno dei pochi indicatori verificabili circa la rappresentatività dei soggetti stipulanti (⁵⁸). Altra questione, che non rileva in questa sede (⁵⁹), è ovviamente la coerenza dei codici ATECO rispetto alla nuova geografia del lavoro che, per certi, versi supera una rappresentazione dei processi economici e produttivi rigidamente incentrata sul concetto di settore merceologico.

Il rinnovato archivio non elimina la contrattazione cosiddetta minore e non interferisce, in assenza di precise previsioni normative in tal senso, sul riconoscimento del codice contratto (⁶⁰), ma ne rende trasparente il

(⁵⁷) Vedi S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *LD*, 2020, spec. p. 193 e p. 207 e, più recentemente, L. NOGLER, *La giungla delle agevolazioni fiscali e l'inefficienza delle relazioni industriali*, in *DLRI*, 2024, spec. p. 25 dove si suggerisce una cartografia dei perimetri contrattuali che è ora resa possibile dall'opera di riorganizzazione dell'archivio.

(⁵⁸) «L'unico criterio universale quantitativo oggettivo che consente di misurare – in maniera certa e omogenea – la rappresentatività dei soggetti dal lato datoriale che sottoscrivono un determinato contratto collettivo è quello preso in considerazione dal CNEL e, quindi, quello della diffusione del contratto tra i lavoratori del settore, distinguendo per tipologia e natura giuridica dell'impresa». Così l'accordo del 10 luglio 2026 tra le principali associazioni datoriali recante *Principi sulla misurazione della rappresentanza datoriale*. In dottrina vedi già G. PROIA, *Il contratto collettivo tra libertà di scelta e standard minimi di trattamento*, in R. PESSI, G. PROIA, A. VALLEBONA (a cura di), *Approfondimenti di diritto del lavoro*, Giappichelli, 2021, qui p. 40.

(⁵⁹) Ne ho parlato in M. TIRABOSCHI, *L'emergenza sanitaria da Covid-19 tra codici ATECO e sistemi di relazioni industriali: una questione di metodo*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, vol. V, qui spec. pp. 15-24.

(⁶⁰) La commissione dell'informazione non ha infatti ritenuto perseguibile, in ragione del prevedibile e incerto contenzioso amministrativo preannunciato dalle sigle di minore radicamento, la strada del possibile diniego della assegnazione del codice contratto che avrebbe rallentato – o anche paralizzato – la riorganizzazione stessa dell'archivio rispetto a CCNL di dubbia consistenza o radicamento. Le direttive dell'11 settembre

diverso peso rispetto ai sistemi contrattuali effettivamente operanti nei mercati (settoriali) del lavoro. A questa riorganizzazione – che non interferisce con la libertà sindacale e con il pluralismo contrattuale ⁽⁶¹⁾ e che trova per contro pieno riscontro nelle indicazioni provenienti dall'ordinamento intersindacale ⁽⁶²⁾ – si collega l'introduzione di schede-contratto standardizzate, costruite a beneficio di imprese, lavoratori, operatori e altre istituzioni, sulla base delle principali voci economiche e normative rilevanti ai fini del Codice dei contratti pubblici ⁽⁶³⁾ e delle discipline in materia di salario giusto (estrazione del trattamento economico complessivo del singolo contratto) e di trasparenza contrattuale (accesso diretto dei lavoratori ai contenuti retributivi dei testi contrattuali come richiesto dalla normativa comunitaria di riferimento) ⁽⁶⁴⁾.

Infine, chiudendo così la ricostruzione del percorso giuridico-istituzionale avviato con la legge 30 dicembre 1986, n. 936, non si può non segnalare come la magistratura, tradizionalmente restia rispetto all'utilizzo dell'archivio del CNEL ⁽⁶⁵⁾, abbia subito mostrato un forte interesse verso questo nuovo assetto istituzionale richiamando più volte i dati

2025 lasciano comunque aperta la strada per un possibile mutamento di prassi, là dove prevedono (art. 4, comma 2) che «per attribuire la qualifica di “nazionale” a un determinato contratto collettivo di lavoro si valuteranno non solo le espresse manifestazioni di volontà delle parti contrattuali, in relazione alla categoria contrattuale o al campo di applicazione del contratto, ma anche la sua effettiva diffusione sull'intero territorio nazionale e i soggetti firmatari. A questi fini la Direzione generale competente farà riferimento alle indicazioni sul numero di province congruamente interessate rispetto alle specificità del settore o della tipologia di imprese come risultanti dalle rilevazioni offerte dai flussi Uniemens rispetto ai lavoratori a cui il contratto si applica».

⁽⁶¹⁾ Le direttive della commissione dell'informazione risultano conformi alla previsione di cui all'articolo 39, comma 1, della Costituzione posto che la categoria contrattuale è autonomamente decisa dalle parti firmatarie del contratto collettivo, con la delimitazione formale del campo di applicazione del contratto (art. 2, comma 2, delle direttive), a cui poi fa seguito l'opera informativa del CNEL relativa alla mera collocazione del testo contrattuale in archivio in funzione non della semplice dichiarazione formale contenuta nel testo contrattuale ma di quanto emerge, in termini di effettività istituzionale, attraverso il dato del reale radicamento nel settore di riferimento (art. 1, comma 3, delle direttive della commissione dell'informazione del 20 aprile 2026).

⁽⁶²⁾ Per una puntuale indicazione metodologica vedi, sul punto, I. ALVINO, L. IMBERTI, *Contratto collettivo leader e rappresentanza datoriale*, in *LLI*, 2018, p. 9.

⁽⁶³⁾ Articolo 2, comma 1, delle direttive del 20 aprile 2026.

⁽⁶⁴⁾ Articolo 1, comma 3, delle direttive dell'11 settembre 2025.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. M. DALLA SEGA, G. PIGLIALARMI, *La funzione dell'archivio dei contratti collettivi nel processo del lavoro. Problemi e prospettive*, in *Casi e materiali di discussione sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva*, n. 41/2026.

relativi alla effettività istituzionale di un determinato contratto collettivo presso lavoratori e imprese alla stregua di un affidabile indice, assieme ad altri, della maggiore rappresentatività comparata degli attori di un determinato sistema contrattuale ⁽⁶⁶⁾.

3. La conoscibilità della contrattazione collettiva dopo il decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62: da patrimonio informativo a funzione pubblica

È possibile a questo punto comprendere più in profondità il significato delle innovazioni introdotte dal capo II del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62 che vanno oltre le questioni interpretative e di politica del diritto su cui si è finora concentrata, in modo quasi esclusivo, l'attenzione di una riflessione scientifica comprensibilmente calamitata dalle previsioni di cui all'articolo 7 in materia di «salario giusto». Considerate isolatamente, le disposizioni degli articoli 7-bis, 8, 9 e 11 in materia di monitoraggio e raccolta dei dati in materia retributiva, deposito e monitoraggio della contrattazione decentrata e di prossimità, obblighi informativi e di trasparenza relativi al contratto collettivo applicato potrebbero, in effetti, apparire come una pluralità di interventi distinti, accomunati soltanto dall'obiettivo di accrescere la circolazione delle informazioni sul mercato del lavoro e i salari. Collocate nel solco tracciato dalla legge 30 dicembre 1986, n. 936 esse rivelano, invece, una precisa unità di intenti – per taluno una deriva di «stampo corporativo» diretta a comprimere le tensioni sociali ⁽⁶⁷⁾ – rispetto all'obiettivo di contribuire a sostenere la *governance* del sistema contrattuale rispetto a fratture e tensioni che in non pochi casi, come dimostra la stessa vicenda del salario minimo ⁽⁶⁸⁾, sono alimentate o persino aggravate dalla lacunosità delle basi informative.

⁽⁶⁶⁾ Vedi, a titolo puramente esemplificativo: Trib. Campobasso, sentenza 10 aprile 2024, n.109; Trib. Trani, sentenza 10 marzo 2026, n. 622; Trib. Milano, decreto 4 dicembre 2025; Trib. Genova, sentenza 19 marzo 2026, n. 421; TAR Trento 29 giugno 2026, sentenze nn. 106 e 107; TAR Toscana (sentenza del 23 febbraio 2026).

⁽⁶⁷⁾ Cfr. le considerazioni particolarmente critiche di G. FERRARO, *Il salario minimo tra prelievo previdenziale e relazioni sindacali*, in *RDSS*, 2023, pp. 737-738 che parla di un «ingombrante protagonismo» del CNEL «che, a conti fatti, si candida, *inter alia*, a governare l'intero sistema di relazioni industriali».

⁽⁶⁸⁾ Cfr. CNEL, *Osservazioni e proposte sul salario minimo in Italia*, cit., qui p. 10.

Per il giurista del lavoro la questione non è soltanto chiarire quali nuovi obblighi informativi o adempimenti amministrativi siano stati introdotti dal decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62 e dalla legge di conversione ⁽⁶⁹⁾. Occorre piuttosto chiedersi, in termini più radicali, quale valore assuma oggi, nell'ordinamento giuridico italiano e per gli stessi protagonisti delle relazioni industriali, l'effettività istituzionale dei diversi sistemi contrattuali tracciati grazie all'archivio dei contratti. Sotto questo profilo, il nuovo assetto normativo non si limita ad ampliare il patrimonio conoscibile, ma modifica il modo in cui la conoscenza dei testi, della loro diffusione e delle relative dinamiche applicative viene stabilmente incorporata nell'ordinamento alla stregua di una funzione pubblica. Il decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62 collega entro un medesimo circuito istituzionale strumenti, attribuzioni e flussi informativi sviluppatisi nel tempo, come visto, lungo percorsi distinti (*supra*, § 2). È in questa integrazione, e non nella semplice comunicazione tra le diverse banche dati, che si coglie la finalità ultima delle disposizioni del capo II del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62: rendere la conoscenza della contrattazione collettiva funzionale alla effettività delle tutele, alla piena trasparenza dei trattamenti retributivi riconosciuti ai lavoratori e alla verificabilità delle condizioni di accesso alle risorse pubbliche da parte delle imprese.

Da questo punto di vista, al di là degli aspetti di dettaglio e dei singoli adempimenti amministrativi, la novità normativa può essere letta lungo tre direttrici tra loro strettamente connesse.

La prima direttrice segna il definitivo passaggio dal censimento dei contratti alla *governance* delle dinamiche contrattuali e retributive. Con gli articoli 8 e 9 del decreto l'osservazione degli assetti normativi e retributivi espressi dalla contrattazione collettiva diviene una attività istituzionale chiamata a orientare l'elaborazione delle policy dei decisori politici e sindacali e a condizionare l'impiego delle risorse pubbliche. In questa chiave devono essere letti il monitoraggio permanente dei dati retributivi e della contrattazione di produttività, l'estrazione periodica da parte del CNEL dei trattamenti economici complessivi contenuti nei contratti leader e la pubblicazione di un articolato rapporto nazionale sulle retribuzioni con dati disaggregati per genere, età, disabilità, settore economico,

⁽⁶⁹⁾ Sul punto si rinvia a M. TIRABOSCHI, *L'infrastruttura pubblica per la conoscenza della contrattazione e la raccolta dei dati in materia retributiva*, in D. GAROFALO, A. OLIVIERI, C. GAROFALO, S. CAFFIO (a cura di), *Commentario alla legge n. 199/2025 e al decreto-legge n. 62/2026*, ADAPT University Press, 2026, in corso di pubblicazione.

dimensione d'impresa e raffrontati agli indicatori del costo della vita, del mercato delle locazioni immobiliari e dei prezzi al consumo dei beni e dei servizi anche a livello locale. Non si tratta soltanto di nuovi prodotti documentali, destinati ad aggiungersi alla già ampia reportistica pubblica sul mercato del lavoro. La loro funzione è quella di ricondurre il variegato arcipelago di fonti statistiche, dati amministrativi e informazioni tratte dai contratti collettivi entro una lettura unitaria e criticamente elaborata messa a disposizione dei decisori politici e sindacali. Torna così in primo piano il compito, già delineato dalla legge 30 dicembre 1986, n. 936 di trasformare informazioni disperse in una base comune di riferimento per finalità non solo di studio e conoscenza ma anche di decisione e azione.

La seconda direttrice riguarda la cooperazione tra le istituzioni pubbliche che, a diverso titolo, raccolgono e utilizzano informazioni sulla contrattazione collettiva. L'interoperabilità rappresenta il presupposto tecnico di questo processo mentre la cooperazione amministrativa ne costituisce il significato giuridico-istituzionale. Le amministrazioni interessate non sono chiamate soltanto a trasferire informazioni da un archivio all'altro, ma a concorrere, nell'ambito delle rispettive competenze, alla costruzione e all'aggiornamento di una base conoscitiva funzionale a orientare le attività ispettive e di vigilanza. In questa prospettiva assume particolare rilievo anche l'integrazione della contrattazione aziendale e territoriale nell'Archivio nazionale. Non si tratta soltanto di colmare una evidente lacuna informativa ⁽⁷⁰⁾: rendere conoscibili i diversi livelli negoziali significa restituire la contrattazione come «sistema giuridico» ⁽⁷¹⁾, nel quale accordi nazionali, territoriali e aziendali si integrano e, non di rado ⁽⁷²⁾, si sovrappongono entrando in tensione tra di loro ⁽⁷³⁾.

⁽⁷⁰⁾ Vedi lo studio di S. BILANCIA, R. STEFANO, G. CEDRONE, *La contrattazione decentrata del settore privato: una esplorazione dell'Archivio CNEL*, in CNEL, *Casi e materiali di discussione sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva*, n. 41/2026.

⁽⁷¹⁾ Per una rappresentazione dei principali sistemi contrattuali, ricostruiti in ragione dei soggetti che li alimentano, vedi E. MASSAGLI, F. NESPOLI, G. IMPELLIZZIERI, G. PIGLIALARMI, I. ARMAROLI, M. DALLA SEGA, M. TIRABOSCHI, *Atlante della contrattazione collettiva. La geografia dei mercati del lavoro nel prisma della rappresentanza e dei sistemi di relazioni industriali*, ADAPT University Press, 2023.

⁽⁷²⁾ Si veda M. TIRABOSCHI, *Tra due crisi: tendenze di un decennio di contrattazione*, in *q. Rivista*, 2021, pp. 143-173.

⁽⁷³⁾ È questa la scelta metodologica su cui poggiano i rapporti annuali di ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia che si distinguono dai rapporti di Cgil, Cisl e Uil per

Decodificare questa articolazione – soprattutto con riferimento al controverso ma crescente fenomeno della contrattazione di prossimità ⁽⁷⁴⁾ – significa avvicinare la rappresentazione pubblica del fenomeno al modo in cui la regolazione collettiva prende effettivamente forma e concorrere a correggerne, per quanto possibile, le eventuali patologie o distorsioni anche rispetto ai criteri di selezione degli attori sindacali ⁽⁷⁵⁾ e di promozione dei prodotti dell'autonomia collettiva.

La terza direttrice concerne il passaggio dalla disponibilità delle informazioni alla verificabilità della regolazione collettiva nella sua fase applicativa in termini di effettività istituzionale ed efficacia operativa. Il codice alfanumerico unico assume, sotto questo profilo, una funzione che va oltre la identificazione amministrativa del contratto depositato. Esso diviene il punto di connessione, grazie alle innovazioni contenute nell'articolo 11 del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62 ⁽⁷⁶⁾, tra il testo contrattuale, i principali flussi che accompagnano il rapporto di lavoro e la piena agibilità delle tutele da parte del singolo lavoratore: comunicazioni obbligatorie, denunce contributive, prospetto paga, piattaforme pubbliche per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, attività ispettive e di vigilanza, trasparenza nei rapporti di lavoro. Il codice non identifica infatti soltanto un contratto, ma rende possibile la circolazione istituzionale delle informazioni relative a quel contratto lungo l'intero ciclo amministrativo del singolo rapporto di lavoro contribuendo a superare anche talune preesistenti criticità segnalate in sede giurisprudenziale ⁽⁷⁷⁾. La verificabilità che ne deriva non può certamente essere intesa come una automatica attestazione della integrale osservanza del contratto dichiarato. I dati amministrativi consentono, tuttavia, di porre in relazione il documento negoziale con le dichiarazioni rese dai datori di lavoro e con le informazioni utilizzate dalle amministrazioni nell'esercizio delle

il tentativo di leggere le dinamiche della contrattazione decentrata dentro i sistemi contrattuali nazionali di riferimento.

⁽⁷⁴⁾ Alla data del 15 luglio 2026 risultano depositati presso il Ministero del lavoro ben 4.131 contratti ex articolo 8, decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138.

⁽⁷⁵⁾ Da segnalare, al riguardo, G. PROIA, *Il contratto collettivo ecc.*, cit., p. 40 dove si segnala giustamente l'importanza delle dinamiche della contrattazione decentrata ai fini della verifica della maggiore rappresentatività comparata degli attori negoziali.

⁽⁷⁶⁾ Sollecitate dalla Assemblea del CNEL con l'approvazione nel 2025 di un disegno di legge in materia di *Trasparenza contrattuale, prospetto paga, codice contratto*.

⁽⁷⁷⁾ Vedi S. BILANCIA, *Contratto collettivo applicato e comunicazioni obbligatorie: il valore probatorio dell'Unilav tra adesione associativa e trasparenza informativa*, in *q. Rivista*, 2026, n. 3, pp. 723-731.

rispettive funzioni. In tal modo la regolazione collettiva entra più stabilmente nel circuito ordinario della azione amministrativa e della trasparenza dei rapporti di lavoro e può essere osservata non soltanto nel momento della sua produzione, ma anche nelle forme attraverso cui viene dichiarata e controllata dai servizi ispettivi, dalla magistratura e persino dallo stesso lavoratore ⁽⁷⁸⁾.

Le tre direttrici sopra delineate modificano la funzione della conoscenza della contrattazione collettiva, intesa quale fenomeno di produzione giuridica extrastatuale ⁽⁷⁹⁾, nell'ordinamento giuridico statale. Essa non coincide più con la mera esistenza di un patrimonio documentale, per quanto ampio e ordinato, ma diviene il risultato di una attività istituzionale funzionalmente collegata alla amministrazione del mercato del lavoro e che, grazie al rapporto circolare tra norma scritta e prassi applicativa, concorre alla evoluzione dello stesso sistema contrattuale ⁽⁸⁰⁾.

È in questo senso che il percorso avviato dalla legge 30 dicembre 1986, n. 936 trova nel decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62 un suo punto di maturazione, non necessariamente definitivo e non privo di criticità e di limiti operativi che potranno essere sciolti, o comunque meglio valutati, soltanto all'esito di una prima fase applicativa. Restano aperti i problemi della completezza dei dati, della qualità delle classificazioni, dei possibili errori di codifica e della pulizia dei dati, della effettiva interoperabilità delle banche dati e degli archivi, della continuità degli aggiornamenti, della corrispondenza tra contratto dichiarato e contratto concretamente applicato e anche della effettiva comparabilità con le dinamiche presenti in altri ordinamenti. Permangono inoltre aree di minore visibilità, come quelle legate a forme di lavoro o settori nei quali i flussi amministrativi non restituiscono integralmente la struttura reale dei rapporti di lavoro (lavoro domestico e lavoro agricolo in primis). Infine, occorre essere consapevoli che la stessa misura della qualità di una infrastruttura

⁽⁷⁸⁾ Vedi, in dettaglio, M. TIRABOSCHI, *Trasparenza nei rapporti di lavoro ecc.*, cit.

⁽⁷⁹⁾ Vedi già G. DE TOMMASO, *Usi, prassi e regolamenti aziendali: mezzi di conoscenza e di raccolta*, in CNEL, *Archivio dei contratti ecc.*, cit., pp. 114-125 con riferimento alla costruzione extralegislativa del diritto del lavoro (p. 124) e alla necessità di ampliare e diffondere l'informazione, «pure con ricorso a metodi di elaborazione automatica», rispetto al «rapporto, di separatezza o compenetrazione», che può intercorrere tra norme di legge, contratti collettivi e prassi aziendali che, «appropriandosi dei primi, ne operino la “formalizzazione” e ne dissolvano la propria originaria identità» (p. 114).

⁽⁸⁰⁾ Spunti in questa direzione già in G. DE TOMMASO, *op. loc. ult. cit.*

pubblica della conoscenza non è data dalla quantità e completezza dei dati raccolti, ma dalla qualità delle decisioni che essa rende possibili. Le disposizioni in esame non trasformano automaticamente i dati in conoscenza scientifica, né eliminano la necessità di un controllo critico sulle categorie – e le stesse metodologie – mediante le quali le informazioni vengono raccolte, ordinate e rielaborate. Modificano, tuttavia, le premesse giuridiche e le dinamiche istituzionali entro cui i problemi del mercato del lavoro possono essere inquadrati e risolti – a partire dalla questione salariale – in termini di migliore *governance* del sistema ⁽⁸¹⁾. Se, come suggerito da giuristi del calibro di Tullio Ascarelli e Gino Giugni, lo studio giuridico del fenomeno contrattuale deve prendere avvio dalla realtà giuridica effettuale, il risultato più significativo del percorso istituzionale avviato nel 1986 – e rilanciato ora dal decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62 – consiste allora, per il giurista del lavoro, nell’aver reso quella realtà, per la prima volta, meglio conoscibile non solo nella sua dimensione statica (il testo del singolo contratto collettivo che, di regola, è funzionale alla soluzione di una specifica controversia di lavoro), ma anche nella sua dinamica normativa ed istituzionale rendendola così più facilmente rappresentabile in termini ordinamentali e di sistema.

4. Come lo studio della contrattazione collettiva nella sua dimensione giuridica effettuale cambia la lettura dei problemi del mercato del lavoro e la ricerca delle possibili soluzioni

I paragrafi che seguono intendono documentare in termini esemplificativi come l’assunzione della contrattazione collettiva nella sua dimensione giuridica effettuale possa modificare – o, comunque, rendere più completa rispetto al quadro che emerge dalla lente inevitabilmente deformante del contenzioso ⁽⁸²⁾ – la lettura di alcuni dei principali problemi

⁽⁸¹⁾ Non a caso la stessa direttiva UE 2022/2041, da cui prende le mosse il decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, insiste particolarmente sulla strumentalità di «un monitoraggio affidabile e una raccolta affidabile di dati» ai fini della «effettività» della tutela garantita dai salari minimi» (vedi il considerando 33).

⁽⁸²⁾ «Non è (...) un semplice esame della giurisprudenza che può dare un quadro della realtà della nostra vita giuridica, che anzi questo esame può dare un quadro deformato». Così: T. ASCARELLI, *Per uno studio della realtà giuridica effettuale*, in *Problemi*

del mercato del lavoro affrontati di recente dalla dottrina giuslavoristica. Ciascun filone d'indagine verrà sviluppato secondo un medesimo itinerario analitico che prende le mosse dalla rappresentazione comune di un determinato problema all'interno del dibattito accademico, per poi interrogare la prassi contrattuale e le relative basi informative con lo scopo di far emergere ciò che resta invisibile a uno sguardo affidato alle sole categorie astratte o all'esame delle pronunce della magistratura.

4.1. Salario minimo e salario giusto

Un primo terreno di verifica riguarda la questione salariale che, come giustamente osservato, è «la “madre” di tutte le questioni sul lavoro»⁽⁸³⁾ e anche il terreno da cui scaturisce il capo II del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62. Pochi temi hanno infatti impegnato, negli ultimi anni, la dottrina giuslavoristica con la stessa intensità del salario minimo, dando luogo a una contrapposizione ormai largamente cristallizzata tra quanti ritengono necessario introdurre anche in Italia una soglia retributiva minima fissata per legge e quanti continuano, invece, ad affidare alla contrattazione collettiva il compito primario di determinare i trattamenti economici in attuazione delle previsioni di cui all'articolo 36 della Costituzione. È questa una discussione solo apparentemente superata dalle recenti determinazioni del legislatore italiano e che, in ogni caso, rimane ancora oggi centrale in ragione delle sempre più numerose voci che denunciano, anche fuori dai confini del dibattito accademico, una crisi irreversibile della funzione di «autorità salariale» propria del contratto collettivo nazionale di lavoro⁽⁸⁴⁾. Il confronto, per quanto ricco di contributi di pregio e di suggestioni, ha tuttavia finito per concentrare l'attenzione sulla individuazione della fonte – legge o contratto collettivo – chiamata

giuridici, Milano, 1959 (ma 1956), II, p. 806 e anche p. 821. Esattamente negli stessi termini: O. KAHN-FREUND, *Labour and the Law*, Stevens, London, 1977, qui p. 225.

⁽⁸³⁾ «Nel senso che l'intera evoluzione del diritto del lavoro può essere letta come strumentale alla finalità di regolazione della dinamica salariale». Così: V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, in *Studi in memoria di Massimo Roccella*, ESI, 2021, p. 96.

⁽⁸⁴⁾ Tra le voci più autorevoli vedi T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *q. Rivista*, 2019, spec. p. 774, secondo cui le difficoltà della contrattazione nel regolare efficacemente le condizioni retributive sarebbero tali da mettere «in discussione la fiducia nella capacità dei sindacati di continuare a essere autorità salariale».

a fissare il trattamento retributivo minimo, lasciando così sullo sfondo la questione logicamente preliminare per chi fa ricerca: che cosa cioè debba essere concretamente osservato e misurato quando si intenda valutare – rispetto a una ipotetica tariffa fissata per legge e fermo restando il potere di intervento dei magistrati come decisori finali del caso concreto ⁽⁸⁵⁾ – l’adeguatezza della retribuzione garantita dalla contrattazione collettiva ⁽⁸⁶⁾.

Una tariffa legale individua necessariamente una soglia monetaria minima, là dove un contratto collettivo costruisce, invece, i trattamenti retributivi minimi all’interno di un più ampio sistema di classificazione economica e professionale del lavoro. Nella realtà delle relazioni industriali la retribuzione c.d. tabellare non remunera infatti il “lavoro” in quanto tale, ma una determinata professionalità, collocata entro una scala classificatoria operante in uno specifico mercato del lavoro. I sistemi di inquadramento costruiti dalla contrattazione ordinano mestieri, competenze, autonomia e responsabilità in livelli professionali ai quali sono associate corrispondenti scale retributive. Il minimo tabellare è dunque, prima ancora che una tariffa, la traduzione economica del valore professionale attribuito dalla contrattazione a una determinata attività lavorativa entro uno specifico mercato del lavoro ⁽⁸⁷⁾. Lo studio sistematico dei trattamenti salariali contenuti nei contratti collettivi, innescato dalla proposta di fissazione per legge del salario minimo, ha per contro consentito di documentare come le retribuzioni tabellari, prese a riferimento per la comparazione con la tariffa legale via via ipotizzata, non esauriscano il trattamento economico minimo complessivo garantito dal contratto

⁽⁸⁵⁾ D’obbligo il rinvio a Cassazione 2 ottobre 2023, n. 27711. Sulle implicazioni di questo orientamento rispetto al rapporto tra autonomia collettiva e sindacato giudiziale della retribuzione vedi A. LASSANDARI, *La Suprema Corte ed il contratto collettivo: alla ricerca dell’equa retribuzione*, in *RGL*, 2023, I, pp. 531-553, spec. per la proposta di distinguere funzionalmente il requisito della proporzionalità, affidato alla autonomia collettiva, da quello della sufficienza, oggetto della garanzia statuale e giudiziale.

⁽⁸⁶⁾ Tra i pochi a evidenziare il punto vedi C. PISANI, *Salario minimo legale: una soluzione semplicistica ad un problema complesso*, in *LDE*, 2023, qui pp. 6-7. Vedi anche V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali ecc.*, cit., p. 508 dove sottolineano la necessità di tenere insieme l’analisi «fattuale» dei dati e della reale configurazione del sistema di contrattazione e quella «giuridica» delle nozioni e categorie attraverso cui vengono definite l’adeguatezza salariale e la copertura contrattuale.

⁽⁸⁷⁾ Per un approfondimento rinvio a M. TIRABOSCHI, *I sistemi di classificazione e inquadramento del lavoro oggi: una prospettiva di diritto delle relazioni industriali*, in *q. Rivista*, 2024, pp. 1093-1144.

collettivo. Accanto alla paga-base operano ulteriori elementi fissi e certi che vengono riconosciuti alla generalità dei lavoratori: scatti di anzianità, mensilità aggiuntive, trattamenti indiretti e differiti, elementi di garanzia, istituti di welfare e prestazioni della bilateralità espressamente indicate in molti contratti come componenti della retribuzione minima. Quanto basta per mostrare l'impossibilità di un confronto su basi oggettive e verificabili tra tariffa legale e fonte negoziale senza prima aver ricostruito la struttura effettiva e complessiva della retribuzione contrattuale settore per settore ⁽⁸⁸⁾.

Non è casuale che gli stessi sistemi di relazioni industriali abbiano da tempo elaborato nozioni più articolate di retribuzione, come la distinzione, introdotta dal Patto della Fabbrica del 2018 nel sistema Confindustria, tra trattamento economico minimo (TEM) e trattamento economico complessivo (TEC). Lo studio dei testi consente allora di distinguere grandezze che non solo nel dibattito pubblico, ma anche in quello accademico ⁽⁸⁹⁾, vengono spesso impropriamente sovrapposte. Il minimo tabellare associa una tariffa al singolo livello di inquadramento; il minimo contrattuale – come verificabile nelle tabelle ministeriali sul costo medio orario del lavoro e come confermato ora dall'articolo 7, comma 4-bis, del decreto-legge n. 62/2026 – comprende non solo il minimo tabellare ma anche tutte le ulteriori voci fisse e continuative riconosciute alla generalità dei lavoratori dalla contrattazione comprese componenti differite, elementi di garanzia, scatti di anzianità e determinate prestazioni di welfare. Non tutte queste voci hanno ovviamente lo stesso rilievo ai fini dell'articolo 36 Cost.; ed è precisamente questo uno dei problemi che il giurista è chiamato a risolvere anche alla luce di un tralaticio orientamento giurisprudenziale – frutto di una precisa «scelta interpretativa»

⁽⁸⁸⁾ Cfr. M. TIRABOSCHI, *Salari minimi contrattuali: note metodologiche per una verifica empirica*, in *Professionalità Studi*, 2023, n. 2, pp. 5-12 cui *adde* F. ALIFANO, M. DALLA SEGA, F. LOMBARDO, G. PIGLIALARMÌ, S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Salari minimi contrattuali: contributo per una verifica empirica*, in *Professionalità Studi*, 2023, n. 2, pp. 13-40 e ivi una verifica empirica, condotta su diciassette contratti collettivi nazionali selezionati tra quelli maggiormente applicati ovvero operanti in settori nei quali è particolarmente controversa l'adeguatezza dei trattamenti salariali.

⁽⁸⁹⁾ La rilevanza della grandezza retributiva assunta a parametro emerge anche da ricostruzioni che muovono da una diversa valutazione di politica del diritto rispetto alla questione salariale e le possibili risposte dell'ordinamento. Cfr. S. ROCCISANO, *Studio sull'adeguatezza della retribuzione come strumento di regolazione del mercato*, Giapichelli, 2025, spec. pp. 104-105.

(⁹⁰) che si è via via mostrata sempre più disallineata rispetto alla evoluzione della contrattazione collettiva (⁹¹) – volta a identificare la retribuzione sufficiente ex articolo 36 Cost. con riferimento ai soli minimi tabellari, alla ex indennità di contingenza e alla tredicesima mensilità.

È sulla base di questi elementi fattuali, indicativi di uno sviluppo disordinato e non uniforme dei trattamenti contrattuali nei diversi settori dell'economia – che ha radici profonde (⁹²) e che ha indotto, in passato, a parlare di «giungla retributiva» (⁹³) – che il documento di osservazioni e proposte del CNEL sul salario minimo del 12 ottobre 2023 proponeva di spostare il fuoco del ragionamento dal solo «salario minimo» alla individuazione del «salario giusto», assumendo come oggetto della valutazione non una singola voce tabellare, ma il trattamento economico ordinario e normale espresso dai contratti collettivi maggiormente applicati. Suggerimento che è stato infine accolto dal legislatore con l'ampia definizione di trattamento economico complessivo fatta propria dall'articolo 7, comma 4-bis, del decreto-legge 30 aprile 2026 inserito dalla legge di conversione.

L'osservazione diretta della contrattazione non offre naturalmente una risposta precostituita alla questione del salario minimo, ma modifica sensibilmente la domanda alla quale il giurista e il decisore politico sono chiamati a rispondere. Circostanza questa che ha indotto il CNEL, nel documento di osservazioni e proposte sul salario minimo, a indicare il vero nodo di politica legislativa che solleva la questione del minimo salariale e cioè quale sia il soggetto maggiormente idoneo – e anche legittimato, sul piano dei principi e dei processi costituzionali – a fissare una tariffa retributiva ritenuta socialmente adeguata e ad assumersene la relativa responsabilità politica e istituzionale (⁹⁴) a conferma del fatto che una soglia legale e una tariffa contrattuale non sono, semplicemente, due

(⁹⁰) Così: M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, *Riallacciando il filo del discorso. Dalla riflessione di Massimo Roccella al dibattito attuale sul salario minimo*, in *Studi in memoria di Massimo Roccella*, cit., p. 28. In termini critici anche V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali ecc.*, cit., pp. 106-107, p. 111 e p. 114.

(⁹¹) Si veda già, puntualmente, G. FERRARO, *Retribuzione e assetto della contrattazione collettiva*, in *RIDL*, 2010, I, p. 696.

(⁹²) Vedi già M. ROCCELLA, *I salari*, il Mulino, 1986.

(⁹³) Cfr. la relazione finale (novembre 1977) della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle strutture, sulle condizioni e sui livelli dei trattamenti retributivi e normativi in Italia istituita con la legge 11 dicembre 1975, n. 625.

(⁹⁴) CNEL, *Osservazioni e proposte sul salario minimo in Italia*, cit., pp. 29-30.

tecniche concorrenti per produrre uno stesso valore retributivo ma sono, piuttosto, due meccanismi regolativi profondamente differenti che, in determinati contesti di relazioni industriali ⁽⁹⁵⁾, possono anche entrare in concorrenza tra di loro.

Analogo discorso, rispetto ai limiti di una discussione giuridica sulla adeguatezza salariale priva di basi informative adeguate, può essere sviluppato con riferimento ad alcuni dei più importanti argomenti introdotti nel dibattito accademico per documentare, “dati alla mano”, la crisi della contrattazione collettiva come autorità salariale: la crescita del fenomeno del c.d. «lavoro povero» ⁽⁹⁶⁾, da un lato, che risulta infatti fortemente condizionata da fattori quali la discontinuità e la ridotta intensità lavorativa in termini di ore e giornate lavorate nell’arco dell’anno più che dai minimi contrattuali ⁽⁹⁷⁾; i cronici ritardi nei rinnovi contrattuali, dall’altro lato, che invero poco o nulla dicono sulla presunta crisi del contratto nazionale di categoria come autorità salariale per il settore privato in assenza di informazioni analitiche sul numero dei lavoratori interessati da leggersi cioè non in termini assoluti ma in ragione dei settori e dei sistemi contrattuali di appartenenza ⁽⁹⁸⁾ e, naturalmente, previa verifica, caso per caso, delle clausole di salvaguardia del potere di acquisto dei lavoratori in esse eventualmente contenute. È una prospettiva di analisi di più lungo periodo che suggerisce, del resto, di non identificare la questione salariale italiana con la sola tempestività dei rinnovi contrattuali. Il

⁽⁹⁵⁾ Cfr. G. FERRARO, *Il salario minimo ecc.*, cit., p. 722.

⁽⁹⁶⁾ La stessa nozione di povertà lavorativa richiede particolare cautela in ragione della rilevanza di una pluralità di indicatori (durata della occupazione, unità familiare di riferimento, reddito disponibile) che vanno oltre la dimensione della tariffa contrattuale. Cfr. S. ROCCISANO, *Studio sull'adeguatezza della retribuzione ecc.*, cit., pp. 13-16.

⁽⁹⁷⁾ Cfr. G. FERRARO, *Il salario minimo ecc.*, cit., pp. 734-745 e B. ANASTASIA, *Cosa sta succedendo ai nostri salari*, in *Eco*, 2025, spec. pp. 19-20. Si vedano altresì, per il periodo 2014 – 2024, i dati contenuti in *Analisi della dinamica retributiva dei lavoratori dipendenti pubblici e privati, con particolare riferimento alle eterogeneità territoriali settoriali e generazionali*, a cura del Coordinamento Generale Statistico Attuariale e della Direzione Centrale Studi e Ricerche dell’INPS, Roma, 2026, spec. pp. 6-13.

⁽⁹⁸⁾ Fuorviante è, in effetti, il dato assoluto dei lavoratori in attesa di rinnovo offerto dalle periodiche rilevazioni di ISTAT sulle retribuzioni contrattuali vuoi per alcuni ritardi tecnici di ISTAT nel prendere atto del rinnovo formale di un contratto all’indomani della firma della ipotesi di rinnovo, vuoi soprattutto per l’incidenza statistica dei gravi e patologici ritardi nei rinnovi dei contratti del settore pubblico (con tutti i dipendenti pubblici con contratti scaduti e in attesa di rinnovo) che non trovano eguali nel settore privato. Cfr. M. TIRABOSCHI, *Questione salariale e prassi sindacali: ancora sui ritardi nei rinnovi contrattuali*, in *Contratti & contrattazione collettiva*, 2026.

progressivo divario dei trattamenti retributivi rispetto alle principali economie europee rinvia, infatti, a fattori strutturali del sistema economico e produttivo italiano: dalla debole dinamica della produttività alla capacità delle imprese di innovare, crescere dimensionalmente e valorizzare le competenze ⁽⁹⁹⁾.

4.2. Contrattazione minore e dumping salariale

Un secondo terreno di verifica, strettamente intrecciato alla questione salariale, riguarda il c.d. «dumping contrattuale». La disponibilità di una base informativa più ampia e, soprattutto, la possibilità di mettere in relazione testi contrattuali, sistemi classificatori e dati amministrativi offre in effetti una rappresentazione decisamente diversa, e per certi versi anche più insidiosa, di un fenomeno usualmente descritto nei crudi termini di una «competizione selvaggia» tra i diversi sistemi contrattuali ⁽¹⁰⁰⁾.

Il punto di partenza è noto: l'accumulazione nell'archivio nazionale del CNEL, prima della riforma del 2025 (*supra*, § 2), di oltre mille contratti collettivi nazionali del settore privato. Un dato sistematicamente assunto quale indice di una patologica frammentazione del sistema di contrattazione collettiva in ragione della proliferazione fuori controllo dei c.d. «contratti pirata»: contratti sottoscritti da organizzazioni scarsamente rappresentative o di comodo allo scopo di consentire alle imprese l'applicazione di trattamenti economici e normativi inferiori rispetto a quelli stabiliti dai contratti collettivi delle organizzazioni comparativamente più rappresentative ⁽¹⁰¹⁾.

Che il fenomeno esista è fuori discussione. Assai meno scontato è stabilirne la reale consistenza e, prima ancora, che cosa debba essere osservato per identificarlo e valutarne l'incidenza sulla questione salariale ⁽¹⁰²⁾. Il numero dei contratti presenti nell'archivio del CNEL descrive infatti la frammentazione documentale della contrattazione italiana, ma

⁽⁹⁹⁾ Cfr. CNEL, *Rapporto annuale sulla produttività*, Roma, 2025.

⁽¹⁰⁰⁾ Così: L. CORAZZA, *Crisi della contrattazione collettiva e retribuzione sufficiente*, in *Studi in memoria di Massimo Roccella*, cit., p. 130.

⁽¹⁰¹⁾ L. CORAZZA, *Crisi della contrattazione collettiva ecc.*, cit. e, sempre negli *Studi in memoria di Massimo Roccella*, anche O. RAZZOLINI, *Brevi note su salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: in ricordo di Massimo Roccella*, p. 275.

⁽¹⁰²⁾ Vedi tuttavia G. PROSPERETTI, *Il ruolo del CNEL in una possibile riforma della contrattazione collettiva*, in *DML*, 2026, p. 2 che non esita a collegare le «basse retribuzioni» ai contratti c.d. pirata rappresentati nei termini di una «emergenza nazionale».

non dice ancora nulla sulla loro effettiva diffusione nei mercati del lavoro e, dunque, sulla loro capacità di entrare realmente in concorrenza tra loro. Una esplorazione sistematica della contrattazione collettiva di minore applicazione, condotta attraverso il collegamento tra Archivio CNEL e dati Uniemens, restituisce, sotto questo profilo, un quadro radicalmente diverso da quello suggerito dalla semplice conta dei testi contrattuali ⁽¹⁰³⁾. I soli 99 contratti nazionali di categoria (settore) sottoscritti dalle federazioni di categoria aderenti a CGIL, CISL e UIL interessavano, a dicembre 2024, il 97 per cento dei 14.628.361 lavoratori tracciati attraverso i flussi Uniemens. Per contro, i 632 contratti sottoscritti da quasi 500 organizzazioni di rappresentanza datoriale e sindacale minori, pur costituendo il 62 per cento dei contratti presenti nell'archivio, risultavano applicati complessivamente a 367.581 lavoratori. Di questi, soltanto 6 contratti di minore applicazione raggiungevano la soglia di copertura pari almeno all'1 per cento dei lavoratori del rispettivo settore e appena 28 superavano i mille dipendenti.

Non pare allora corretto, come invece spesso capita nel dibattito giuslavoristico ⁽¹⁰⁴⁾, sovrapporre tre fenomeni che l'osservazione empirica consente oggi di distinguere nettamente: l'oggettiva proliferazione dei testi contrattuali, il pluralismo dei sistemi contrattuali, che è un dato fisiologico in un regime di libertà sindacale anche là dove insistano sullo stesso perimetro ⁽¹⁰⁵⁾, e, infine, il dumping contrattuale o retributivo vero e proprio che, nei fatti, risulta circoscritto a pochi contratti di sigle minori che emergono prevalentemente nel terziario di mercato, come documentato anche in sede di commissione dell'informazione del CNEL ⁽¹⁰⁶⁾.

⁽¹⁰³⁾ Si vedano i dati contenuti in A. FERI, M. TIRABOSCHI, L. VENTURI, *La contrattazione collettiva di minore applicazione: una prima esplorazione dell'archivio dei contratti del CNEL*, in CNEL, *Casi e materiali di discussione sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva*, n. 31/2025. Per dati più aggiornati vedi CNEL, *XXVII Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, cit.

⁽¹⁰⁴⁾ Ciò anche nella prospettiva di rafforzare le ragioni e l'urgenza di una legge sindacale. Evidenzia il punto E. GRAGNOLI, *Il numero crescente dei contratti collettivi nazionali, la libertà sindacale e l'art. 36, primo comma, Cost.*, in *LDE*, 2021, qui p. 3.

⁽¹⁰⁵⁾ Ancora E. GRAGNOLI, *Il numero crescente dei contratti ecc.*, cit., pp. 4-5 secondo cui «il sussistere di più accordi per la medesima categoria non è un disvalore, né è una novità». *Contra*: M. FERRARESI, *La necessaria perimetrazione oggettiva delle categorie contrattuali collettive*, in *LDE*, 2022, pp. 1-15.

⁽¹⁰⁶⁾ Cfr. M. TIRABOSCHI, L. VENTURI, *Prove di equivalenza contrattuale e dumping salariale: il caso del terziario di mercato*, CNEL, *Casi e materiali di discussione sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva*, n. 37/2026.

Il dato desumibile dalla realtà giuridica effettuale ridimensiona quantitativamente la dimensione patologica del fenomeno, e talune sue letture in termini di «anarchia sindacale»⁽¹⁰⁷⁾, senza affatto ridimensionarne la rilevanza giuridica e sociale. Proprio la possibilità di eliminare il “rumore” prodotto dal numero formale dei contratti vigenti e depositati presso l’archivio del CNEL consente infatti non solo di individuare con maggiore precisione i casi nei quali sistemi contrattuali differenti competono effettivamente entro il medesimo mercato del lavoro⁽¹⁰⁸⁾, ma anche di interrogarsi sulle reali ragioni del fenomeno. È qui che la conoscenza della diffusione applicativa non chiude l’indagine, ma ne apre una nuova.

La contrattazione collettiva è, nella fisiologia del sistema⁽¹⁰⁹⁾, uno strumento della rappresentanza: presuppone organizzazioni che aggregano interessi reali, costruiscono piattaforme, negoziano e assumono, su un preciso mandato di imprese e lavoratori, la responsabilità della regolazione di un determinato mercato del lavoro. La presenza di centinaia di contratti pressoché privi di applicazione induce allora a interrogarsi sulla possibilità che, in alcuni casi, il rapporto si rovesci e che non sia più la rappresentanza a produrre il contratto, ma il contratto a essere utilizzato per produrre una pretesa di rappresentatività e accedere alle prerogative che l’ordinamento riconosce al fenomeno sindacale. La stipulazione di un contratto collettivo può infatti consentire l’accesso a benefici o risorse pubbliche, condizioni di vantaggio nella partecipazione a bandi di gara pubblici o appalti del settore privato, la costruzione di sistemi bilaterali e l’offerta di servizi alle imprese e ai lavoratori, alimentando circuiti economici e organizzativi che non sono necessariamente proporzionati al radicamento effettivo delle organizzazioni firmatarie (*infra*, § 4.3).

L’attenzione alla realtà giuridica effettuale segnala, in modo solo apparentemente sorprendente, che il dumping contrattuale non riguarda

⁽¹⁰⁷⁾ In questi termini S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo ecc.*, cit., p. 188. *Contra* L. NOGLER, *La giungla delle agevolazioni ecc.*, cit., p. 7 che parla di sovra-enfatizzazione del fenomeno.

⁽¹⁰⁸⁾ Significativa, sul punto, l’osservazione di G. FERRARO, *Il salario minimo ecc.*, spec. pp. 724-725, il quale, ricordate le obiezioni formulate al criterio della maggiore rappresentatività comparata, per la «mancanza di verifiche empiriche» circa l’effettiva consistenza dei soggetti sindacali, rileva come i dati oggi disponibili per effetto del lavoro del CNEL consentano di sottoporre quelle rappresentazioni a riscontro quantitativo, concludendo che «se i dati sono questi ogni ulteriore riflessione non può che essere orientata da tali acquisizioni».

⁽¹⁰⁹⁾ S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo ecc.*, cit.

sempre la concorrenza tra sistemi qualificati di rappresentanza e attori minori o privi di effettivo radicamento. Nel settore metalmeccanico, la diversa natura giuridica – industriale, artigiana o cooperativa – e la diversa dimensione delle imprese possono contribuire a spiegare differenziali retributivi anche significativi tra contratti sottoscritti dalle medesime federazioni sindacali dei lavoratori con diverse organizzazioni datoriali ⁽¹¹⁰⁾. Più anomalo, e particolarmente significativo ai fini qui considerati, è il caso della logistica, nel quale lo studio delle dinamiche contrattuali apre scenari ancora largamente inesplorati nel dibattito accademico.

Nel perimetro contrattuale della logistica il dato empirico appare in effetti, a prima vista, rassicurante: il CCNL Logistica, trasporto merci e spedizione (codice CNEL I100) copre oltre il 98 per cento dei lavoratori del settore merceologico in senso stretto ed è dunque, sotto il profilo applicativo, un contratto leader pressoché incontrastato. E tuttavia il numero dei lavoratori ad esso associati – poco meno di 580 mila secondo il dato medio annuale dell'archivio CNEL per il 2025 ⁽¹¹¹⁾ – resta molto inferiore rispetto alla dimensione della logistica intesa non più come filiera contrattuale ma come filiera economica, che coinvolge circa un milione di lavoratori ⁽¹¹²⁾. È precisamente questo scarto tra le dinamiche del settore contrattuale e quelle della filiera economica a rendere il caso particolarmente interessante per comprendere le problematiche del settore che da tempo interessano magistratura e opinione pubblica. Una quota rilevante delle attività di magazzinaggio, movimentazione, handling, deposito, smistamento e distribuzione viene infatti svolta nell'ambito di appalti affidati da imprese committenti che appartengono ad altri settori merceologici e che applicano contratti collettivi differenti. Il problema non riguarda allora soltanto la presenza di contratti minoritari all'interno del settore logistico, quanto l'utilizzo, per attività sostanzialmente omogenee o contigue, di altri contratti appartenenti, in prevalenza,

⁽¹¹⁰⁾ Si veda G. PIGLIALARMÌ, E. POIANI LANDI, *Appalti pubblici e contrattazione collettiva*, in CNEL, *Casi e materiali di discussione sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva*, n. 21/2024, qui spec. 13-15.

⁽¹¹¹⁾ Che diventano circa 700mila lavoratori, secondo le rilevazioni dell'INPS, se si considerano anche le prestazioni saltuarie ed occasionali e cioè un rapporto retribuito con almeno 10 euro e almeno una giornata retribuita nell'anno.

⁽¹¹²⁾ Si vedano i dati contenuti in CNEL, *Osservazioni e proposte in materia di modelli di business, dinamiche contrattuali e tutela del lavoro nelle attività di magazzinaggio (logistica e distribuzione)*, 23 luglio 2026, qui p. 16, p. 18 e p. 77.

allo stesso sistema confederale. È in questo spazio che assumono rilievo, tra gli altri, il CCNL Multiservizi (codice CNEL K511) e il CCNL delle Cooperative sociali (codice CNEL T151) sottoscritti dalle organizzazioni appartenenti ai tradizionali sistemi di rappresentanza e tuttavia suscettibili, per determinate figure professionali impiegate nelle attività di magazzino e movimentazione, di produrre trattamenti economici sensibilmente inferiori a quelli del contratto leader del settore ⁽¹¹³⁾. Una prima e sommaria comparazione tra questi sistemi contrattuali mostra, infatti, per profili professionali omogenei, differenziali della retribuzione globale annua fissa che possono superare il 20 per cento e, in alcuni casi, avvicinarsi al 30 per cento.

Ne deriva una conclusione che complica non poco la rappresentazione ordinaria del fenomeno. Il dumping contrattuale può svilupparsi anche all'interno dei sistemi storici della rappresentanza qualificata, non perché vengano necessariamente utilizzati contratti "pirata", ma perché la frammentazione delle filiere economiche e l'esternalizzazione consentono che la medesima attività di lavoro venga ricondotta a contratti nazionali sottoscritti da differenti federazioni di categoria affiliate ad organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente rappresentative. La questione non è dunque soltanto stabilire quale sia il contratto più rappresentativo in un dato settore, ma ricostruire correttamente le dinamiche contrattuali del settore stesso e verificare quale contratto regoli, nella filiera economica reale, la concreta prestazione di lavoro.

Il caso della logistica mostra così, forse meglio di altri, perché la semplice mappa dei contratti non sia sufficiente. Ancora una volta è lo sforzo di mettere in relazione attività economica, contratto applicato, posizione nella filiera e trattamento economico e normativo effettivamente riconosciuto ai lavoratori a rendere visibile un fenomeno di vero e proprio dumping che resterebbe altrimenti occultato dietro una classificazione formale apparentemente ordinata e tranquillizzante.

4.3. Rappresentanza di interessi o mercato della rappresentanza?

I dati sulla contrattazione di minore applicazione, come evidenziato nel paragrafo che precede, lasciano aperta una domanda che la sola misurazione della diffusione dei contratti nei diversi settori economici non è in

⁽¹¹³⁾ In tema vedi anche O. RAZZOLINI, *Brevi note su salario minimo, dumping contrattuale ecc.*, cit., p. 278 e p. 293.

grado di risolvere. Se una parte largamente maggioritaria dei contratti nazionali di categoria depositati presso l'archivio del CNEL trova applicazione a poche centinaia di lavoratori e imprese e non esercita, dunque, una apprezzabile funzione regolativa nei rispettivi mercati del lavoro, per quali ragioni quei contratti vengono comunque sottoscritti, rinnovati e depositati? La domanda assume un rilievo propriamente giuridico perché il contratto collettivo, nel nostro ordinamento, non produce soltanto regole per la disciplina dei rapporti individuali di lavoro, ma può concorrere anche alla costruzione di sistemi bilaterali di varia natura che risultano strumentali a consentire l'accesso a prerogative e funzioni che l'ordinamento giuridico riconosce alla contrattazione collettiva in termini di normativa promozionale e di sostegno. Per quanto "fittizio" un contratto collettivo può così assumere, per le parti firmatarie ⁽¹¹⁴⁾, una utilità istituzionale ed economica almeno in parte autonoma rispetto alla sua effettiva diffusione applicativa.

Un caso di particolare interesse, anche per l'ingente massa di risorse pubbliche movimentata ⁽¹¹⁵⁾, è rappresentato dai fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, nati nel solco della stagione concertativa degli anni Novanta e, successivamente, disciplinati dall'articolo 118 della legge n. 388 del 2000. La possibilità di collegare i dati dell'archivio del CNEL e dei flussi Uniemens con i dati amministrativi sui fondi consente infatti di osservare una dinamica che concorre a spiegare le ragioni della proliferazione dei contratti. Accanto a fondi espressione di sistemi contrattuali maggiormente consolidati e di larga applicazione,

⁽¹¹⁴⁾ Significativa, sotto questo profilo, è la reazione di alcune organizzazioni di minore radicamento alla riorganizzazione dell'Archivio CNEL. Nel contestarne i possibili effetti selettivi, esse hanno espressamente collegato il riconoscimento del proprio sistema contrattuale all'accesso ad appalti pubblici, bilateralità, organismi paritetici, fondi interprofessionali, procedure di misurazione della rappresentatività e alla loro presenza in sedi istituzionali. Vedi: Coordinamento Intersindacale Nazionale – C.I.N., *Richiesta di audizione parlamentare e di intervento normativo immediato a tutela della pluralità della rappresentanza sindacale e datoriale in Italia*, Roma, 23 aprile 2026, spec. pp. 2-4. Il documento è qui richiamato non per le valutazioni espresse sulla legittimità della riorganizzazione dell'archivio, ma quale testimonianza della pluralità di utilità istituzionali ed economiche che gli stessi attori collegano al deposito dei testi contrattuali.

⁽¹¹⁵⁾ Per una ricostruzione longitudinale delle risorse dei fondi e della loro natura giuridica vedi M. COLOMBO, G. IMPELLIZZIERI, M. MENEGOTTO, S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *I Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua venticinque anni dopo: bilancio e rilancio di una esperienza*, in *Professionalità Studi*, 2026, n. 2, spec. pp. 18-23, p. 49.

operano oggi numerosi fondi (grosso modo la metà di quelli autorizzati dal Ministero del lavoro) costituiti da organizzazioni datoriali e sindacali il cui radicamento contrattuale è minimo ⁽¹¹⁶⁾, ma che riescono nondimeno a intercettare una platea di imprese e lavoratori (e conseguentemente di risorse pubbliche) enormemente superiore a quella regolata dai contratti sottoscritti dalle rispettive parti costituenti. Il divario diventa particolarmente evidente, con valori fuori scala rispetto alla consistenza della rappresentanza, quando si confronta il radicamento contrattuale delle organizzazioni che costituiscono il fondo con la platea delle imprese e dei lavoratori che al fondo effettivamente aderiscono. Nel 2023, per esempio ⁽¹¹⁷⁾, il sistema contrattuale riconducibile a FonARCom comprendeva undici contratti nazionali applicati da 2.592 imprese a 13.772 lavoratori; quello di Fondo Conoscenza tre contratti nazionali applicati da 508 imprese a 1.628 lavoratori; quello di Fondolavoro un solo contratto nazionale applicato da 33 imprese a 179 lavoratori. E tuttavia i relativi fondi operano su platee incomparabilmente più ampie: nel caso di FonARCom, che oggi è addirittura il primo fondo per numero di imprese nonostante lo scarso radicamento del relativo sistema contrattuale, i lavoratori delle imprese aderenti risultano quasi cento volte superiori a quelli coperti dai contratti del sistema di riferimento; per Fondo Conoscenza il rapporto era dello stesso ordine di grandezza; nel caso limite di Fondolavoro, a fronte di appena 179 lavoratori coperti dal contratto sottoscritto dalle parti costituenti, le imprese aderenti al fondo occupavano 143.858 dipendenti, vale a dire oltre ottocento volte quella platea.

Il dato non consente, naturalmente, di qualificare per ciò solo tali esperienze come illegittime. La legislazione consente alle imprese libertà nella scelta del fondo e la progressiva trasversalità settoriale di questi organismi ha favorito nel tempo una autonoma capacità di espansione. Mostra però una trasformazione istituzionale difficilmente ignorabile: il finanziamento della formazione continua dei lavoratori, nato come strumento della rappresentanza negli accordi di concertazione di fine Novecento, può infatti acquisire una autonomia tale da diventare esso stesso fattore di espansione organizzativa della rappresentanza minore e di

⁽¹¹⁶⁾ Questo anche grazie alla scelta del legislatore del tempo di non adottare il criterio selettivo della maggiore rappresentatività comparata che avrebbe impedito l'accesso ai finanziamenti per la formazione continua ad almeno la metà dei fondi oggi autorizzati dal Ministero del lavoro.

⁽¹¹⁷⁾ Per una analisi di dettaglio vedi M. COLOMBO, G. IMPELLIZZIERI, M. MENEGOTTO, S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *I Fondi paritetici interprofessionali ecc.*, cit., pp. 54-64.

attrazione di imprese e risorse, soprattutto là dove è lo stesso indirizzo politico del Ministero del lavoro a promuovere oggi uno slittamento dei fondi dalla originaria logica intersindacale verso una dinamica più propriamente concorrenziale e mercatista dell'offerta di servizi formativi ⁽¹¹⁸⁾.

Una dinamica diversa, ma complementare, emerge con riferimento agli organismi paritetici in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Nel caso dei fondi interprofessionali, l'infrastruttura informativa rende visibile la marcata divaricazione tra radicamento dei sistemi contrattuali e diffusione dei servizi che gli attori che alimentano quei sistemi sono in grado di proporre a imprese e lavoratori. Nel caso degli organismi paritetici, essa consente invece di osservare come gli stessi indicatori amministrativi utilizzati per misurare la rappresentatività possano influenzare i comportamenti dei soggetti sottoposti a misurazione. In questo caso il collegamento tra rappresentatività e accesso a funzioni istituzionali è posto direttamente dalla legge. Gli organismi paritetici non sono infatti meri erogatori di servizi, ma espressione congiunta delle associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, cui il decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 attribuisce funzioni di rilievo nel sistema di prevenzione, dalla formazione alla assistenza alle imprese, sino ad attività di supporto e asseverazione ⁽¹¹⁹⁾.

A seguito della implementazione della previsione legislativa la dottrina aveva subito segnalato come la proliferazione di organismi di incerta qualificazione rendesse problematico distinguere la bilateralità effettivamente riconducibile a sistemi di rappresentanza radicati da quella organizzata prevalentemente attorno alla offerta di servizi, auspicando proprio per questo la costruzione di un repertorio pubblico capace di subordinare il riconoscimento delle prerogative previste dalla legge al possesso dei requisiti di rappresentatività ⁽¹²⁰⁾. È in questa prospettiva che va letto il decreto ministeriale 11 ottobre 2022, n. 171, con il quale è stato istituito il repertorio nazionale degli organismi paritetici. L'intervento

⁽¹¹⁸⁾ Cfr. M. TIRABOSCHI, *I fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua in Italia: bilancio di una esperienza*, in *Professionalità Studi*, 2022, n. 4, pp. 141-168.

⁽¹¹⁹⁾ Cfr. C. LAZZARI, *Gli organismi paritetici nel decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*, working paper Olympus, n. 21/2013.

⁽¹²⁰⁾ Cfr. P. PASCUCCI, *Definizione, ruolo e funzioni dei "genuini" organismi paritetici in materia di salute e sicurezza sul lavoro*, in P. LOI, R. NUNIN (a cura di), *La bilateralità nel tempo a garanzia dell'artigianato*, EUT, 2018, qui p. 96.

può essere considerato come un tentativo di ricondurre entro criteri verificabili una realtà che il solo richiamo legislativo alla maggiore rappresentatività comparata non era riuscito, sino a quel momento, a selezionare adeguatamente.

L'iscrizione nel repertorio presuppone anzitutto che l'organismo sia costituito da associazioni firmatarie, e non per mera adesione, di almeno un contratto collettivo nazionale applicato dalle imprese del sistema di riferimento. La rappresentatività delle organizzazioni costituenti viene poi valutata attraverso una pluralità di indicatori concorrenti: la diffusione territoriale, la consistenza numerica degli iscritti, il numero complessivo dei contratti collettivi nazionali sottoscritti e, ove disponibili, «i maggiori indici pubblici percentuali del numero dei lavoratori cui viene applicato il CCNL dalle aziende del sistema di riferimento dell'organismo paritetico, ove disponibili». Il meccanismo selettivo presenta, tuttavia, una evidente tensione interna. Accanto a indicatori che tendono a misurare il radicamento effettivo delle organizzazioni – presenza territoriale, consistenza associativa, numero dei lavoratori coperti – il decreto utilizza anche il numero complessivo dei contratti collettivi sottoscritti. È precisamente quest'ultimo parametro a mostrare quanto un indicatore apparentemente neutro possa modificare il comportamento dei soggetti che intende misurare. La Commissione dell'informazione del CNEL, nel rispondere nel luglio 2026 a un quesito del Ministero del lavoro concernente la classificazione dei contratti collettivi presenti nell'archivio ai fini della elaborazione degli indici di cui all'articolo 2, comma 2, lett. b), punto IV), del decreto ministeriale n. 171 del 2022, ha rilevato come il riferimento al numero dei contratti sottoscritti ai fini della verifica della rappresentatività abbia incentivato nel tempo il deposito nell'archivio di contratti privi di effettiva applicazione, utilizzati per documentare alle amministrazioni competenti un indice di forza contrattuale non corrispondente al reale radicamento delle organizzazioni stipulanti.

Il caso è particolarmente significativo per il ragionamento qui sviluppato. La stipulazione e il deposito del contratto non rappresentano più necessariamente l'esito di una capacità di rappresentanza già acquisita sul campo, ma possono acquistare una utilità autonoma nella costruzione degli indicatori attraverso cui la stessa rappresentatività viene successivamente valutata in sede istituzionale. Si determina così il rischio di una inversione della sequenza fisiologica: non più la rappresentanza che produce il contratto e, attraverso il contratto, legittima l'accesso a determinate funzioni; ma il contratto che, almeno in parte, concorre a produrre

la rappresentatività necessaria per accedere a quelle funzioni. La vicenda assume un rilievo ancora maggiore alla luce della riorganizzazione dell'Archivio nazionale operata dal CNEL tra il 2025 e il 2026. La nuova classificazione, come visto (*supra*, § 2), ha infatti distinto la mera esistenza documentale del contratto dal suo effettivo radicamento nel sistema produttivo, evitando che contratti applicati a poche centinaia di lavoratori concorressero indistintamente alla rappresentazione dei diversi sistemi contrattuali. È precisamente questa distinzione ad avere posto un problema applicativo al Ministero del lavoro. Nel quesito rivolto al CNEL nel 2026, l'amministrazione ha segnalato come la nuova organizzazione dell'archivio renda non più praticabile la metodologia sino ad allora utilizzata per costruire gli indici percentuali richiesti dal decreto ministeriale n. 171/2022 e ha prospettato, tra le possibili soluzioni, il mantenimento della precedente classificazione settoriale o un supporto dello stesso CNEL nella elaborazione dei singoli indici. È qui che una questione apparentemente tecnica mostra la sua natura propriamente istituzionale. Finché tutti i contratti depositati venivano ricondotti sullo stesso piano all'interno dei vecchi settori CNEL, la costruzione dell'indice poteva prescindere, almeno in parte, dalla diversa consistenza effettiva dei sistemi contrattuali. Una volta che l'infrastruttura informativa consente di distinguere un contratto (solo) formalmente esistente da un contratto con reale capacità regolatoria nel mercato del lavoro di riferimento, la misurazione della effettività istituzionale del contratto acquista inevitabilmente una capacità selettiva. E questa selezione non è priva di conseguenze: può incidere sulla iscrizione al repertorio e, dunque, sull'accesso a funzioni, prerogative e mercati di servizi consolidatisi nel tempo. Il quesito ministeriale è allora significativo non tanto per la soluzione tecnica richiesta, quanto perché rende visibile una questione più profonda per la *governance* di un sistema di relazioni industriali: disporre di informazioni capaci di misurare il radicamento effettivo non equivale ancora ad avere la disponibilità istituzionale e politica ad assumere sino in fondo le conseguenze selettive di quella misurazione. È una conclusione che va naturalmente formulata con cautela, poiché il quesito del Ministero del lavoro non esprime esplicitamente una volontà politica di preservare determinati assetti. Mostra però oggettivamente la difficoltà dell'amministrazione nel passaggio da un sistema fondato su classificazioni e indicatori prevalentemente formali a uno nel quale la diversa consistenza effettiva dei sistemi contrattuali diventa conoscibile e, per ciò stesso, difficilmente ignorabile.

4.4. Maggiore rappresentatività comparata e Codice dei contratti pubblici

Le osservazioni che precedono conducono al nodo della selezione degli attori sindacali da parte della legislazione promozionale e di sostegno del sistema sindacale di fatto che è oggi centrato sul concetto di organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. È un terreno sul quale la dottrina ha prodotto, nel corso degli anni, una elaborazione particolarmente ricca ⁽¹²¹⁾, chiamata oggi a misurarsi con il crescente numero di rinvii legislativi a contratti collettivi qualificati e, soprattutto, con la necessità di tradurre categorie inevitabilmente aperte e relazionali in criteri concretamente utilizzabili dalle amministrazioni, dalle imprese e dagli operatori del diritto ⁽¹²²⁾.

Il Codice dei contratti pubblici offre, da questo punto di vista, un campo di osservazione particolarmente significativo per verificare, sul piano della prassi applicativa, la concreta operatività di queste categorie volte a orientare l'azione economica a fini sociali e condizionare, ancora una volta, l'accesso a una ingente massa di risorse pubbliche ⁽¹²³⁾. L'articolo 11 del decreto legislativo n. 36 del 2023 impone, come noto ⁽¹²⁴⁾, alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti di individuare nei documenti iniziali di gara il contratto collettivo applicabile al personale impiegato nell'esecuzione dell'appalto o della concessione, richiedendo che esso sia stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e presenti un ambito di applicazione strettamente connesso con l'attività oggetto dell'affidamento. La scelta, funzionale anche al contrasto del dumping contrattuale

⁽¹²¹⁾ Vedi per tutti, anche per il particolare rilievo ai fini del nostro percorso di ricerca sulle infrastrutture informative della contrattazione collettiva, le considerazioni di G. FERRARO, *Il salario minimo ecc.*, cit., spec. p. 722 sul rapporto tra maggiore rappresentatività comparata e contratto leader che, a partire dalla legislazione sui minimi contributivi, «induce naturalmente ad assumere quel modello contrattuale nelle varie comunicazioni obbligatorie al Ministero e agli enti previdenziali, indipendentemente dalla reale adesione sindacale».

⁽¹²²⁾ Vedi, in proposito, l'utile esercizio condotto da M. MARAZZA, *Ordinare il sistema dei rinvii di legge a sindacati e/o contratti collettivi qualificati: appunti per una ricostruzione sistematica dei criteri selettivi*, in *LDE*, 2026 n. 2.

⁽¹²³⁾ Vedi ANAC, *Relazione annuale 2025*, Roma, 2026, qui p. 156.

⁽¹²⁴⁾ Da ultimo e per tutti: P. PASSALACQUA, *I contratti collettivi negli appalti pubblici dopo il decreto correttivo al Codice*, in *ADL*, 2025, pp. 179-199.

(¹²⁵), non è priva di conseguenze: dalla corretta individuazione del contratto dipendono il trattamento economico e normativo dei lavoratori, la determinazione del costo della manodopera e, conseguentemente, le condizioni della concorrenza tra gli operatori economici. La sequenza indicata dal legislatore è, tuttavia, soltanto in apparenza lineare come mostra la lettura dei bandi di gara (¹²⁶). La stazione appaltante deve identificare l'attività mediante il relativo codice ATECO, verificare il campo di applicazione dei contratti collettivi insistenti su quel segmento economico, individuare quelli sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative e, a questo fine, tenere conto dei CCNL assunti dal Ministero del lavoro a riferimento nella elaborazione delle tabelle sul costo medio della manodopera. La norma stabilisce dunque i criteri della selezione, ma non delinea una procedura uniforme o un percorso istituzionale per compiere concretamente queste operazioni: quali contratti insistano su una determinata attività economica, quali siano i rispettivi campi di applicazione, quale sia la prassi amministrativa relativa alla loro utilizzazione.

È precisamente questo scarto tra formulazione della regola e costruzione del suo oggetto applicativo a rendere interessante il caso ai fini del presente studio. La «maggiore rappresentatività comparata» non designa infatti una qualità assoluta e stabilmente incorporata in una determinata organizzazione sindacale, ma il risultato di una valutazione relazionale condotta entro uno specifico ambito e in funzione delle finalità perseguite caso per caso dalla previsione normativa che ne fa utilizzo (¹²⁷). Analogamente, la «stretta connessione» tra campo di applicazione del contratto e attività oggetto dell'appalto richiede di ricostruire preliminarmente il perimetro economico-produttivo nel quale la comparazione deve svolgersi. E ancora diverso è il successivo giudizio di equivalenza, che riguarda non più il perimetro oggettivo o la qualità soggettiva degli stipulanti, ma gli assetti normativi e retributivi prodotti da contratti differenti. Sono categorie giuridiche distinte, accomunate tuttavia dalla circostanza di non poter operare attraverso la sola lettura del testo legislativo. Proprio sotto questo profilo che il caso assume un rilievo

(¹²⁵) Vedi A. BELLAVISTA, *Il contrasto del dumping contrattuale negli appalti pubblici e privati*, in *RGL*, 2026, pp. 23-46.

(¹²⁶) Per una sintetica rassegna vedi G. PIGLIALARMÌ, M. TIRABOSCHI, *Codice dei contratti pubblici: ripartire dalle fondamenta e cioè dalla corretta indicazione del CCNL nel bando di gara*, in *Bollettino ADAPT* del 17 novembre 2025.

(¹²⁷) Vedi Consiglio di Stato, sez. IV, 22 gennaio 2019, n. 537.

metodologico più generale: quando la disposizione normativa rinvia a categorie aperte e relazionali, la costruzione dell'oggetto della interpretazione diventa essa stessa parte del metodo giuridico. La maggiore rappresentatività comparata, infatti, non incorpora nella propria formulazione i soggetti e il perimetro entro cui la comparazione deve essere condotta; allo stesso modo, la stretta connessione tra contratto e attività oggetto dell'affidamento presuppone la preliminare ricostruzione del segmento economico-produttivo rilevante. Prima ancora di applicare il criterio normativo occorre dunque rendere conoscibile l'oggetto sul quale esso è destinato a operare

Una recente ricerca, approvata dalla Commissione dell'informazione del CNEL nella seduta del 16 luglio 2026, consente di verificare empiricamente questa affermazione ⁽¹²⁸⁾. Lo studio ha ricomposto in un quadro unitario la decretazione ministeriale e direttoriale relativa alle tabelle del costo medio del lavoro – formatasi dal 2001 in avanti in tempi, contesti normativi e secondo classificazioni differenti – organizzandola secondo l'attuale classificazione ATECO e collegandola ai codici contratto CNEL, alle organizzazioni stipulanti e ai dati Uniemens relativi a imprese e lavoratori associati ai singoli CCNL. L'operazione ha così consentito di distinguere tre dimensioni normalmente disperse tra fonti differenti: quella oggettiva, relativa alla correlazione tra attività economica e campo di applicazione del contratto; quella soggettiva, riferita alle organizzazioni stipulanti; quella applicativa, ricostruita attraverso i dati sulla diffusione dichiarata del contratto.

La ricomposizione di queste tre dimensioni non costituisce una operazione esterna alla interpretazione giuridica, né un semplice supporto documentale alla decisione amministrativa. Essa serve a costruire il corpus sul quale le categorie normative possono essere concretamente applicate, trasformando una pluralità di informazioni disperse in un oggetto di interpretazione circoscritto e verificabile. Il risultato è una prima cartografia istituzionale della contrattazione collettiva di riferimento negli appalti

⁽¹²⁸⁾ Si vedano i dati contenuti in A. GENOVESI, A. SAIONI, M. TIRABOSCHI, *Contrattazione collettiva, classificazione delle attività economiche e prassi amministrative nella attuazione del codice dei contratti pubblici. Prima mappatura per codici ATECO dei CCNL di riferimento nella decretazione ministeriale sugli appalti pubblici*, in CNEL, *Casi e materiali di discussione sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva*, n. 42/2025.

pubblici ⁽¹²⁹⁾. La decretazione ministeriale individua attualmente 19 contratti collettivi nazionali, distribuiti su 57 delle 87 divisioni ATECO e su 17 delle 22 sezioni; nelle 26 divisioni nelle quali la pluralità contrattuale richiede una analisi più dettagliata, la mappatura scende fino alla sesta cifra ATECO e interessa 342 sottocategorie. Il dato quantitativo interessa, tuttavia, meno della rappresentazione che ne deriva. La mappatura rende infatti visibile una prassi amministrativa che, fino a quel momento, esisteva in forma frammentaria e sedimentata in una pluralità di decreti, tabelle e classificazioni non coordinate. Il passaggio non è irrilevante sul piano giuridico. Ricondurre questa prassi a una classificazione comune significa infatti trasformare un patrimonio amministrativo disperso in un possibile parametro di orientamento della azione delle stazioni appaltanti, senza attribuirgli una impropria funzione certificatoria.

I decreti ministeriali sul costo medio del lavoro non attestano, in termini generali e definitivi, la maggiore rappresentatività comparata delle organizzazioni stipulanti. Il dato empirico offre nondimeno indicazioni significative. Tutti i contratti assunti a riferimento dalla decretazione ministeriale risultano sottoscritti, sul versante dei lavoratori, dalle federazioni aderenti a CGIL, CISL e UIL, salva la presenza, in alcuni casi, di ulteriori organizzazioni attraverso sottoscrizioni separate o adesioni dei contratti della triplice. Anche questo elemento non prova giuridicamente la maggiore rappresentatività, ma rende osservabile una prassi amministrativa relativamente stabile e consente di verificare, su una base documentale definita, come una categoria normativa aperta abbia trovato concreta applicazione nel tempo. La stessa mappatura evidenzia, al contempo, vuoti, sovrapposizioni e una marcata stratificazione temporale della decretazione, confermando quanto sarebbe improprio attribuirle una funzione che essa storicamente non ha avuto rispetto alla identificazione, in termini universali e assoluti, delle organizzazioni comparativamente più rappresentative.

Il punto, ai fini del ragionamento qui sviluppato, è allora un altro. La corretta individuazione del contratto collettivo negli appalti pubblici non può essere affidata alla sola interpretazione della previsione di legge da parte della stazione appaltante o del concessionario perché la disposizione, pur indicando i criteri del giudizio, non contiene l'oggetto sul

⁽¹²⁹⁾ Vedi A. SAIONI, M. TIRABOSCHI, *La maggiore rappresentatività comparata nel Codice dei contratti pubblici tra prassi amministrative e infrastrutture conoscitive*, in *q. Rivista*, 2026, n. 3, pp. 589-603.

quale essi devono operare. Da questo punto di vista, la messa a punto di una infrastruttura pubblica di mappatura dei contratti di riferimento ⁽¹³⁰⁾ non sostituirebbe il giudizio della stazione appaltante e non risolverebbe autoritativamente il problema della rappresentatività. Renderebbe però uniformi e facilmente verificabili i presupposti sui quali quel giudizio deve fondarsi ⁽¹³¹⁾.

4.5. Contrattazione di produttività, welfare negoziale, norme incentivo

Le problematiche sin qui analizzate hanno riguardato la contrattazione di livello nazionale e hanno mostrato come la conoscenza della sua effettiva configurazione istituzionale condizioni la stessa impostazione di questioni giuridiche che sono centrali per la determinazione del salario giusto, per il contrasto del dumping contrattuale e per la selezione degli attori rappresentativi. Un problema in parte diverso, ma non meno rilevante ai fini del ragionamento qui sviluppato e della strumentalità della infrastruttura informativa rispetto alla *governance* del sistema, si pone quando l'intervento pubblico non si limita a rinviare alla contrattazione collettiva o a selezionarne gli agenti e i prodotti del sistema di relazioni industriali, ma ne promuove direttamente lo sviluppo attraverso l'impiego della tecnica della norma incentivo ⁽¹³²⁾. Di particolare interesse, da questo punto di vista e in linea di sviluppo coi casi sin qui analizzati, è il rapporto tra contrattazione decentrata e misure di incentivazione economica e, in particolare, i criteri attraverso cui ingenti risorse pubbliche vengono destinate al sostegno della produttività, dei trattamenti retributivi e delle misure di welfare negoziale. La razionalità giuridica di una misura promozionale non dipende infatti unicamente dalla legittimità dell'obiettivo perseguito dal legislatore o dalla conformità formale dei comportamenti ammessi al beneficio. Dipende anche dalla possibilità di

⁽¹³⁰⁾ Analogamente a quanto fatto dalla Provincia autonoma di Trento con la deliberazione della Giunta n. 251 del 24 febbraio 2026, che, in attuazione della legge provinciale n. 2/2016 e nel solco dell'articolo 11 del Codice dei contratti pubblici, indica i contratti collettivi nazionali e provinciali applicabili per i singoli appalti di servizi e lavori, correlandoli mediante i codici CPV e ATECO e specificando i firmatari datoriali e sindacali.

⁽¹³¹⁾ Ancora A. GENOVESI, A. SAIONI, M. TIRABOSCHI, *Contrattazione collettiva, classificazione delle attività economiche e prassi amministrative ecc.*, cit.

⁽¹³²⁾ Cfr. T. TREU, *La questione salariale ecc.*, cit., spec. pp. 805-807.

verificare quali condotte o prassi la norma produca, quali soggetti raggiunga e se i risultati concretamente realizzati corrispondano alla funzione economico-sociale che giustifica ⁽¹³³⁾ l'impiego di risorse pubbliche ⁽¹³⁴⁾.

Gli assetti contrattuali definitivi nel Protocollo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993 assegnavano, come noto, alla contrattazione aziendale e territoriale il compito di collegare una quota della dinamica retributiva a risultati concordati in termini di produttività, qualità, redditività e competitività. Su questa impostazione si è successivamente innestata una legislazione promozionale sempre più articolata, oggi stabilmente imperniata sulla agevolazione fiscale dei premi di risultato e progressivamente estesa alla partecipazione agli utili, al welfare negoziale e ad altre forme di coinvolgimento dei lavoratori ⁽¹³⁵⁾. L'idea sottostante è lineare e condivisibile: utilizzare la leva fiscale per favorire lo sviluppo di una contrattazione capace di concorrere alla produzione di maggiore valore e alla sua redistribuzione ai lavoratori nei termini di uno scambio tra maggiore produttività e maggiori salari.

L'articolo 14 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151, subordinando l'accesso alle agevolazioni al deposito telematico dei contratti aziendali e territoriali, ha creato, almeno in potenza, una preziosa infrastruttura informativa della contrattazione incentivata. La reportistica ministeriale consente oggi di conoscere il numero degli accordi vigenti, la loro distribuzione geografica, la platea dei lavoratori interessati, l'importo medio dei premi e gli obiettivi dichiarati dalle parti rispetto ai parametri definiti dal legislatore. Il monitoraggio istituzionale resta tuttavia prevalentemente formale e quantitativo. Le informazioni contenute nei report ministeriali derivano infatti dalla modulistica compilata

⁽¹³³⁾ Si tratta, in questi casi, di una fiscalità di vantaggio che, come giustamente osservato, «genera regressività nel prelievo (si tassa di meno il premio di risultato rispetto a minimi dei contratti collettivi nazionali di lavoro)», entrando così in tensione col principio costituzionale di progressività della tassazione del reddito. Così: C. LUCIFORA, F. ORIGO, *Contrattazione integrativa e welfare aziendale: un'analisi empirica*, relazione discussa a margine della presentazione del *Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2016-2017* curato da CNEL, ANPAL, INAPP, 6 dicembre 2017.

⁽¹³⁴⁾ Vedi già R. LEONI, *Efficienza ed efficacia della contrattazione integrativa aziendale. Una rassegna della letteratura empirica italiana*, in *Economia & Lavoro*, 2018, spec. pp. 163-164, che rileva la carenza di basi informative e analisi sufficientemente robuste per valutare l'efficienza relativa delle diverse tecniche di incentivazione e i nessi causali tra contrattazione incentivata e risultati perseguiti.

⁽¹³⁵⁾ Vedi L. NOGLER, *La giungla delle agevolazioni fiscali ecc.*, cit.

unilateralmente in sede di deposito e non dalla analisi dei testi contrattuali o dalla verifica della loro attuazione. Queste informazioni registrano l'esistenza dell'accordo e i requisiti dichiarati al momento del deposito, ma non consentono così di ricostruirne sistematicamente i contenuti, conoscere i risultati effettivamente realizzati e valutare l'impatto delle misure di incentivazione ⁽¹³⁶⁾ al di là dei possibili (e del tutto eventuali) controlli individuali sulla regolarità formale e sulla spettanza del beneficio.

La lacuna informativa incide direttamente sul giudizio relativo alla razionalità e utilità pratica della misura. La stessa dinamica dei depositi conferma i limiti di una rappresentazione puramente documentale del fenomeno: a fronte della crescita del numero cumulativo dei contratti depositati, passato dai 17.318 del 2016 ai 126.466 del (luglio) 2026, il numero medio dei contratti annualmente attivi è rimasto sostanzialmente stabile, passando dai 12.794 del 2018 a 15.565 del 2026 ⁽¹³⁷⁾. L'incompletezza riguarda lo stesso oggetto del monitoraggio. Sebbene la disciplina colleghi il beneficio a incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza e innovazione, i rapporti ministeriali restituiscono informazioni soltanto sui primi tre obiettivi e non rendono disponibili i dati relativi agli indicatori concretamente prescelti dalle parti per misurarne il conseguimento. Diventa così impossibile verificare non solo se l'incremento dichiarato sia stato effettivamente realizzato, ma anche attraverso quali parametri il risultato produttivo sia stato contrattualmente definito e misurato.

Quando il controllo riguarda prevalentemente la conformità formale del comportamento degli attori negoziali, senza estendersi agli effetti che ne giustificano l'incentivazione, la norma rischia di sostenere ciò che viene dichiarato conforme più che il risultato per il quale il beneficio è stato introdotto. La questione non è nuova. Già il monitoraggio del Protocollo del 1993 aveva segnalato la difficoltà della contrattazione decentrata nel collegare effettivamente le erogazioni economiche a parametri oggettivi

⁽¹³⁶⁾ Per un tentativo di valutazione empirica degli effetti della detassazione dei premi di risultato vedi M. DAMIANI, F. POMPEI, A. RICCI, *Tax breaks for incentive pay, productivity and wages: Evidence from a reform in Italy*, in *British Journal of Industrial Relations*, 2022, pp. 1-26.

⁽¹³⁷⁾ Ministero del lavoro, *Report deposito contratti ex art. 14 d.lgs. 151/2015*, luglio 2026.

di produttività, qualità e redditività (¹³⁸). Le successive stagioni di incentivazione hanno poi conosciuto il fenomeno degli accordi territoriali standardizzati, utilizzati per consentire l'accesso al beneficio fiscale a erogazioni la cui effettiva connessione con incrementi di produttività risultava difficilmente verificabile. Anche le analisi svolte negli anni successivi hanno continuato a segnalare l'assenza di un monitoraggio qualitativo degli effetti della legislazione promozionale. Il problema non consiste, dunque, nella episodica elusione di una determinata disciplina, ma nella difficoltà strutturale di verificare se la forma negoziale incentivata corrisponda alla funzione economico-sociale attribuitale dal legislatore. La norma incentivo, sotto questo profilo, non è esterna alle dinamiche dell'autonomia collettiva. Essa costruisce convenienze, orienta i comportamenti negoziali e contribuisce a selezionare forme e contenuti della contrattazione.

Si ripropone così un problema già incontrato rispetto agli indicatori di rappresentatività. Come il numero dei contratti sottoscritti può incentivare la produzione quando diviene esso stesso indice di rappresentatività, così la previsione formale di un parametro di produttività può incentivare la costruzione di accordi idonei ad accedere al beneficio senza garantire che il risultato produttivo sia stato effettivamente realizzato. Soltanto l'osservazione della contrattazione nella sua fase attuativa consente di verificare se il comportamento prodotto dalla norma corrisponda a quello immaginato dal legislatore. Una prima dimensione di questa verifica riguarda la platea raggiunta e gli effetti distributivi delle risorse impiegate. La lettura incrociata delle poche rilevazioni empiriche conferma che la contrattazione decentrata costituisce una componente strutturale del sistema italiano di relazioni industriali, ma ne segnala anche il carattere fortemente selettivo (¹³⁹). Essa tende a concentrarsi nelle imprese medio-grandi, nei territori economicamente più forti del Centro-Nord e nei settori caratterizzati da una maggiore strutturazione organizzativa e sindacale; salario e premi di risultato, organizzazione del lavoro, orario, welfare e partecipazione ne costituiscono i contenuti più ricorrenti. Le rilevazioni ministeriali mostrano, al tempo stesso, che la contrattazione di produttività interessa una quota minoritaria dei lavoratori

(¹³⁸) Commissione per la verifica del Protocollo del 23 luglio 1993, *Relazione finale*, in *Economia e Lavoro*, n. 3, pp. 99-120.

(¹³⁹) Cfr. P. TOMASSETTI, *Il decentramento contrattuale in Italia: primi profili ricostruttivi di una ricerca empirica*, in *ADL*, 2014, pp. 1321-1340.

dipendenti e riconosce premi di importo relativamente contenuto rispetto alla retribuzione complessiva. Le elaborazioni condotte sulla reportistica ministeriale consentono di stimare una platea che, anno per anno, non ha mai superato approssimativamente un quinto dei lavoratori dipendenti e un premio medio pari a circa il quattro per cento della retribuzione globale, a fronte di un impegno finanziario pubblico significativo ⁽¹⁴⁰⁾. Il problema non è che una misura selettiva debba necessariamente assumere carattere universalistico per risultare giustificata. Occorre piuttosto verificare se l'incentivazione contribuisca ad ampliare la diffusione di una contrattazione di qualità oppure sostenga prevalentemente contesti nei quali le condizioni per il suo sviluppo sono già presenti ⁽¹⁴¹⁾. Se la contrattazione decentrata è maggiormente diffusa nelle imprese strutturate, nei settori a più elevata produttività e nei territori nei quali la rappresentanza sindacale è più organizzata, l'impiego delle risorse pubbliche può concorrere a consolidare, anziché ridurre, la distanza rispetto ai lavoratori esclusi dal secondo livello.

Una seconda dimensione della verifica riguarda gli effetti della legislazione promozionale sui contenuti della contrattazione e sulla composizione della retribuzione. Il welfare negoziale costituisce, sotto questo profilo, un caso particolarmente significativo. Le esperienze contrattuali mostrano come sotto la medesima categoria convivano funzioni differenti: misure redistributive, prestazioni integrative di protezione sociale e interventi collegati alla organizzazione del lavoro, alla conciliazione, alla formazione e al benessere organizzativo. Le rilevazioni sulla contrattazione aziendale nel triennio 2022-2024 confermano inoltre uno stretto collegamento tra premi di risultato e welfare: una parte significativa degli accordi contempla la possibilità di convertire il premio in beni e servizi, non di rado accompagnata da ulteriori maggiorazioni

⁽¹⁴⁰⁾ Vedi G. COMI, M. MENEGOTTO, J. SALA, F. SEGHEZZI, S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Incentivi pubblici e contrattazione di produttività. Cosa emerge dai report del Ministero del lavoro (2016-2024)?*, working paper ADAPT n. 10/2025.

⁽¹⁴¹⁾ Per un tentativo di valutazione empirica degli effetti della detassazione dei premi di risultato introdotta dalla legge n. 208/2015 v. M. DAMIANI, F. POMPEI, A. RICCI, *Tax breaks for incentive pay, productivity and wages ecc.*, cit., spec. pp. 22-23 che, sulla base di una valutazione causale degli effetti della detassazione dei premi di risultato introdotta dalla legge n. 208/2015, rilevano effetti positivi sulla produttività ma fortemente eterogenei tra imprese e territori, prospettando per questo l'opportunità di orientare i benefici fiscali verso specifiche caratteristiche e comportamenti osservabili delle imprese, anziché ricorrere ad agevolazioni generalizzate.

economiche dirette a favorire la conversione ⁽¹⁴²⁾. Anche in questo caso, tuttavia, la reportistica registra la presenza nell'accordo della facoltà di conversione, ma non consente di conoscere quanti lavoratori la esercitino, quale quota del premio venga effettivamente convertita e verso quali prestazioni siano indirizzate le risorse. La semplice rilevazione della presenza di una clausola di conversione del premio di risultato in welfare non è dunque sufficiente a qualificare il fenomeno e a inquadrarlo dentro una precisa prospettiva di sistema. Una cosa è utilizzare la leva fiscale per accompagnare trasformazioni organizzative, nuovi bisogni sociali e sistemi integrativi di protezione; altra cosa è utilizzare il welfare prevalentemente come modalità fiscalmente conveniente di conversione di una componente monetaria della retribuzione. Entrambe le soluzioni possono trovare spazio nell'autonomia collettiva, ma non esprimono la stessa funzione ⁽¹⁴³⁾ e non giustificano necessariamente allo stesso modo l'impiego di risorse pubbliche.

La legislazione promozionale può orientare non soltanto la quantità della contrattazione, ma anche la destinazione delle risorse negoziali e, con essa, la struttura della retribuzione. Una indicazione significativa proviene dallo studio delle dinamiche contrattuali dell'industria alimentare. L'analisi degli ultimi cinque rinnovi nazionali e di un ampio campione di accordi aziendali segnala, nel periodo considerato, un ridimensionamento relativo degli incrementi destinati ai minimi tabellari – e cioè alla componente retributiva direttamente parametrata alle mansioni, alle competenze e alle responsabilità del lavoratore – parallelamente alla crescente allocazione di risorse verso forme di retribuzione indiretta e differita, bilateralità e welfare negoziale ⁽¹⁴⁴⁾. Il dato non consente di

⁽¹⁴²⁾ Cfr. ADAPT, *Ottavo Rapporto sul welfare occupazionale e aziendale in Italia*, ADAPT University Press, 2025.

⁽¹⁴³⁾ Rinvio sul punto a M. TIRABOSCHI, *Trasformazioni del lavoro e welfare aziendale: una prospettiva di relazioni industriali*, in *q. Rivista*, 2000, spec. pp. 94-96 e ivi un tentativo volto a differenziare un generico «welfare occupazionale», relativo all'insieme dei servizi e delle prestazioni sociali che vengono erogati dalle aziende ai propri dipendenti semplicemente in virtù del contratto di lavoro che lega le une agli altri indipendentemente tanto dal tipo di misura quanto dalla sua fonte normativa, rispetto a un più mirato «welfare aziendale» relativo a servizi o prestazioni che siano effettivamente funzionali a un preciso e consapevole (lato azienda/sindacato) modello organizzativo del lavoro e dei processi produttivi ben oltre la semplice agevolazione fiscale o la pur importante riduzione del costo del lavoro.

⁽¹⁴⁴⁾ Cfr. M. DALLA SEGA, *Welfare e dinamiche retributive contrattuali: il caso dell'industria alimentare*, in *q. Rivista*, 2024, pp. 141-168.

imputare causalmente alla legislazione fiscale una trasformazione che dipende anche dalla evoluzione dei bisogni sociali, dalle strategie delle parti e dalle modificazioni dello scambio sotteso al rapporto di lavoro ⁽¹⁴⁵⁾. Mostra, tuttavia, che la norma incentivo non opera su una materia inerte. Essa interviene in un processo nel quale risorse negoziali necessariamente limitate vengono distribuite tra componenti diverse del trattamento economico e modifica, attraverso la differente convenienza fiscale delle possibili soluzioni, il campo entro il quale le parti compiono le proprie scelte ⁽¹⁴⁶⁾. La possibilità di convertire il premio di risultato in welfare, soprattutto quando accompagnata da una maggiorazione economica, non si limita a sostenere un risultato autonomamente definito dalle parti, ma rende più conveniente una determinata composizione della remunerazione.

Questo effetto merita attenzione anche dal punto di vista della retribuzione di professionalità. Lo studio sull'industria alimentare segnala il rischio che la riduzione relativa delle risorse destinate ai minimi tabellari, costruiti per differenziare il valore economico delle professionalità, si accompagni alla crescita di componenti di welfare standardizzate e tendenzialmente uniformi ⁽¹⁴⁷⁾. Non si tratta di negare la valenza retributiva o il valore sociale del welfare, ma di verificare se il progressivo spostamento verso componenti non paramtrate alla posizione professionale possa indebolire la valorizzazione economica delle differenze di competenza, responsabilità e apporto professionale.

Già nelle osservazioni formulate dal CNEL nel 2023 sulla questione salariale emergeva in ogni caso l'esigenza di ricondurre a una valutazione unitaria le misure di incentivazione della contrattazione di prossimità, del welfare aziendale e del salario di produttività ⁽¹⁴⁸⁾, così da orientare più selettivamente le risorse verso forme di regolazione coerenti con gli

⁽¹⁴⁵⁾ In questa prospettiva interpretativa vedi, tra i primi, B. CARUSO, «*The Bright Side of the Moon*»: politiche del lavoro personalizzate e promozione del welfare occupazionale, in RIDL, 2016, pp. 177-207 e M. SQUEGLIA, La «previdenza contrattuale». Un modello di nuova generazione per la tutela dei bisogni previdenziali socialmente rilevanti, Giappichelli, 2014.

⁽¹⁴⁶⁾ Cfr. L. NOGLER, *La giungla delle agevolazioni fiscali ecc.*, cit., pp. 10-11, dove segnala come il crescente ricorso alla fiscalità generale finisca per orientare, direttamente e indirettamente, il contenuto della contrattazione collettiva, sino a consentire alla politica, attraverso il c.d. «welfare fiscale», di entrare nel campo di azione della autonomia collettiva.

⁽¹⁴⁷⁾ Cfr. M. DALLA SEGA, *Welfare e dinamiche retributive contrattuali ecc.*, cit.

⁽¹⁴⁸⁾ CNEL, *Osservazioni e proposte sul salario minimo in Italia*, cit., p. 26 e p. 32.

obiettivi perseguiti. La disponibilità di una infrastruttura informativa adeguata diviene, sotto questo profilo, condizione della razionalità ed effettività della legislazione promozionale: non perché i dati possano sostituire la valutazione politica sulla opportunità dell'incentivo, ma perché consentono di verificare se il comportamento indotto dalla norma corrisponda o meno alla funzione che ne giustifica l'adozione. La questione si colloca, del resto, sul terreno più generale del governo istituzionale dei mercati del lavoro: le politiche pubbliche non intervengono soltanto a valle per correggere gli esiti distributivi del mercato ⁽¹⁴⁹⁾, ma concorrono anche a monte a strutturare le regole, le convenienze e i rapporti di forza attraverso cui quegli esiti vengono prodotti ⁽¹⁵⁰⁾.

5. Lo sguardo oltre la siepe: *empirical legal studies* e rinnovamento delle metodologie nello studio della contrattazione collettiva

Il percorso sin qui svolto consente ora di comprendere il significato forse più profondo, per lo studio giuridico della contrattazione collettiva, delle innovazioni introdotte dagli articoli 7-bis, 8, 9 e 11 del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62. La limitata conoscenza dei contenuti e delle concrete modalità di funzionamento della contrattazione non costituisce, come visto, un semplice deficit documentale e informativo, ma condiziona, quale riflesso di «riflesso di una radicata tradizione giuridica di stampo marcatamente positivista e normativista» ⁽¹⁵¹⁾, la stessa elaborazione delle categorie giuridiche attraverso cui il fenomeno viene giuridicamente interpretato.

Le verifiche sviluppate nel paragrafo che precede mostrano, in particolare, come la ricostruzione della realtà contrattuale e una metodologia di

⁽¹⁴⁹⁾ Come è avvenuto in Italia, per i redditi contrattuali medi e bassi, attraverso gli interventi a carico della fiscalità generale. Vedi, per il periodo 2014 – 2024, lo studio del Coordinamento Generale Statistico Attuariale e della Direzione Centrale Studi e Ricerche dell'INPS (a cura di), *Analisi della dinamica retributiva ecc.*, cit., qui p. 23.

⁽¹⁵⁰⁾ In questi termini vedi S.K. VOGEL, *oward an Interdisciplinary Political Economy of Wages*, in *Politics & Society*, 2025, spec. pp. 14-16.

⁽¹⁵¹⁾ Così: G. FERRARO, *Teorie e cronache del diritto sindacale e autorità del punto di vista giuridico*, in *ADL*, 2016, spec. p. 29, dove individua uno dei limiti della riflessione giussindacale italiana nella persistente tendenza a ricondurre un fenomeno sociale «complesso e sfuggente, impregnato di materialità storica» entro categorie convenzionali almeno in parte inadeguate.

indagine di tipo investigativo ⁽¹⁵²⁾ possano modificare la formulazione di questioni apparentemente consolidate. La progressiva costruzione di una infrastruttura pubblica per la conoscenza della contrattazione collettiva modifica, sotto questo profilo, le condizioni materiali della ricerca giuslavoristica. Non perché trasformi automaticamente dati e documenti in conoscenza scientifica, ma perché rende oggi possibili verifiche empirico-giuridiche più sistematiche di categorie, rappresentazioni e ipotesi interpretative che, sino a ieri, potevano essere costruite soltanto su basi documentali frammentarie. Da questo punto di vista, la effettiva messa a regime delle previsioni normative contenute nel capo II del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, nel mettere a disposizione della comunità scientifica testi contrattuali, dati e informazioni sino ad oggi non facilmente reperibili, potrebbe contribuire anche a una significativa e positiva evoluzione degli studi giuridici in materia di contrattazione collettiva nella direzione di quello che, nella letteratura internazionale, rientra pienamente nell'ambito dei c.d. *empirical legal studies* ⁽¹⁵³⁾. È pertanto proprio sul piano degli studi giussindacali che le previsioni in commento meritano particolare attenzione anche solo se ci limitiamo, come visto nel paragrafo che precede, ai temi e problemi giuridici che sfidano oggi la dottrina sul versante dei contenuti e della funzione stessa della contrattazione collettiva: dal dumping contrattuale alla questione salariale, dalla contrattazione di produttività al welfare negoziale, dalle norme incentivo alla condizionalità per l'accesso a risorse pubbliche fino alla selezione dei soggetti collettivi legittimati all'esercizio di funzioni di interesse pubblico.

È merito degli *empirical legal studies* – che sono e restano studi giuridici e che, se condotti correttamente, non conducono a una discutibile fuga sociologica dal diritto ⁽¹⁵⁴⁾ – l'aver dimostrato che nell'inquadrare scientificamente una questione giuridica, soprattutto là dove siano in gioco

⁽¹⁵²⁾ Nel senso segnalato da G. GIUGNI, *Il "ragionevole capitalismo" di John Commons*, in *il Mulino*, 1952, qui pp. 678-679.

⁽¹⁵³⁾ Limitandoci agli studi giuslavoristici in materia vedi i contributi raccolti in A. LUDLOW, A. BLACKHAM (eds.), *New Frontiers in Empirical Labour Law Research*, Bloomsbury Publishing, 2015 cui *adde*, A.M. NOACK, L.F. VOSKO, E. TUCKER, R. CASEY, *Research Methods in Labor Law: Surveys and Administrative Data*, in A. BLACKHAM, S. COONEY (eds.), *Hardback Research Methods in Labour Law*, Edwar Elgar, 2024, pp. 382-397.

⁽¹⁵⁴⁾ Cfr. T. TREU, *Diritto del lavoro e analisi sociale*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2023, n. 474.

valutazioni di politica del diritto o di politica legislativa ⁽¹⁵⁵⁾ se non vere e proprie ideologie ⁽¹⁵⁶⁾, dovrebbe essere la domanda di ricerca a guidare il metodo e non viceversa ⁽¹⁵⁷⁾. Ed in effetti, come già argomentato in altra sede ⁽¹⁵⁸⁾, le norme giuridiche possono essere analizzate anche secondo un metodo induttivo partendo cioè non dalla analisi dei testi legislativi composti da proposizioni generali e astratte, ma dai problemi ad essi sottostanti e «dalla ricerca delle norme che hanno trovato concreta applicazione con riferimento a fattispecie realmente realizzatesi» ⁽¹⁵⁹⁾. Una indicazione questa in linea con quanto da tempo sostenuto, nel nostro Paese, da Sabino Cassese ⁽¹⁶⁰⁾ là dove ha segnalato come la dottrina giuridica sia «stata per troppo tempo prigioniera di un dogma, quello secondo il quale il diritto va studiato con metodo giuridico (...) con esclusione di altri metodi». Quando invece, come appunto sostiene l'indirizzo degli *empirical legal studies*, per una esatta comprensione di una determinata realtà giuridica «non è la metodologia che deve fornire il criterio per scegliere il problema da indagare, ma deve essere esattamente il contrario» ⁽¹⁶¹⁾.

⁽¹⁵⁵⁾ Cfr. S. DEAKING, *The Evidence-Based Case for Labour Regulation*, ILO, Geneva, July 2009, dove si insiste sul fatto che gli effetti delle previsioni normative e il funzionamento delle istituzioni debbano entrare a pieno titolo nella analisi giuslavoristica, a maggior ragione quando essa è diretta a fini regolatori perché le ipotesi di riforma devono essere sottoposte sempre a una verifica empirica e a una valutazione d'impatto.

⁽¹⁵⁶⁾ Cfr. B. HEPPLER, *Foreword: Evidence and Ideology*, in A. LUDLOW, A. BLACKHAM (eds.), *New Frontiers in Empirical Labour Law Research*, cit., pp. 9-15.

⁽¹⁵⁷⁾ Vedi le riflessioni di M. DIMICK, *Book Review: "New Frontiers in Empirical Labour Law Research"*, Edited by Amy Ludlow and Alysia Blackham, in *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 2019, spec. p. 357 dove si argomenta che «the research question should guide the method, not the other way around». In termini convergenti: W.H. van BOOM, P. DESMET, P. MASCINI (eds.), *Empirical Legal Research in Action. Reflections on Methods and their Applications*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018. p. 4.

⁽¹⁵⁸⁾ M. TIRABOSCHI, *Appunti per una ricerca sulla contrattazione collettiva ecc.*, cit.

⁽¹⁵⁹⁾ Così: A. PIZZORUSSO, *Le fonti del diritto del lavoro*, in *RIDL*, 1990, I, p. 18.

⁽¹⁶⁰⁾ S. CASSESE, *Il corpo (malato) dello Stato*, in *Il Sole 24 Ore* del 22 settembre 2019, p. 28 che prosegue: «questa esclusività ha sì portato a livelli molto raffinati la riflessione giuridica, ma ha anche avuto l'effetto di escludere dall'attenzione dei giuristi temi e problemi, contesti e fattori condizionanti, che interagiscono con il diritto. La purezza del metodo è stata pagata con la chiusura nel metodo».

⁽¹⁶¹⁾ S. CASSESE, *L'educazione del giurista*, relazione al convegno su *L'identità del giurista: un confronto con le altre scienze sociali*, Milano, 17 maggio 2011, p. 11 e pp. 17-18 dove si spiega perché la «chiusura disciplinare è obsoleta».

L'analisi empirica non sostituisce il lavoro di qualificazione, sistemazione e costruzione concettuale proprio del giurista che restano operazioni distinte ⁽¹⁶²⁾. Assumere il contratto collettivo come realtà giuridica effettuale non significa, in questa prospettiva, rinunciare alla dogmatica o attenuarne il rigore. Significa, piuttosto, riconoscere che il suo punto di partenza e il materiale rilevante dipendono dalla domanda giuridica che si intende affrontare integrando la prospettiva della validità formale di una regola con la sua effettività istituzionale nel diritto delle relazioni industriali ⁽¹⁶³⁾. La stessa pluralità delle grandezze attraverso cui può essere osservata una questione solo apparentemente unitaria come quella salariale ⁽¹⁶⁴⁾ mostra, del resto, come la scelta della fonte e della unità di osservazione dipenda dalla domanda che si intende formulare e condizioni inevitabilmente il risultato conoscitivo ⁽¹⁶⁵⁾.

Una siffatta precisazione non è meramente metodologica. Essa consente di evitare sia una riduzione quantitativa della ricerca empirico-giuridica, sia una ricostruzione puramente qualitativa o casistica del fenomeno

⁽¹⁶²⁾ Cfr. S. THEIL, *Carefully Tailored: Doctrinal Methods and Empirical Contributions*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2025, spec. pp. 1048-1051.

⁽¹⁶³⁾ Sul punto, in termini particolarmente netti, T. ASCARELLI, *Norma giuridica e realtà sociale*, in ID., *Problemi giuridici*, I, Giuffrè, 1959, pp. 72-73, dove osserva che l'applicazione del diritto a una realtà concreta e mutevole richiede una «ricostruzione tipologica della realtà disciplinata», non integralmente ricavabile dal sistema normativo. Vedi anche in una prospettiva propriamente giuslavoristica v. anche R. DUKES, W. STREECK, *Labour Constitutions and Occupational Communities: Social Norms and Legal Norms at Work*, in *Journal of Law and Society*, 2020, spec. pp. 628-630, i quali, riprendendo la nozione di «co-evolution» di Simon Deakin, sottolineano come concetti giuridici e relazioni sociali non costituiscano realtà separate ma concorrano, reciprocamente, alla loro evoluzione.

⁽¹⁶⁴⁾ Cfr. B. ANASTASIA, *Cosa sta succedendo ai nostri salari*, cit., che distingue, nella ricostruzione della recente dinamica salariale italiana, retribuzioni contrattuali, retribuzioni effettive, retribuzioni nette, redditi annuali e intensità lavorativa mostrando come le diverse grandezze rispondano a domande conoscitive differenti.

⁽¹⁶⁵⁾ Sulla rilevanza della costruzione dell'oggetto della ricerca empirica nel diritto del lavoro cfr., in particolare, L. BARMES, *Individual Rights at Work. Methodological Experimentation and the Nature of Law*, in A. LUDLOW, A. BLACKHAM (eds.), *New Frontiers in Empirical Labour Law Research*, cit., pp. 19-30, che, nella definizione del proprio campo di osservazione, segnala l'esigenza (p. 21) di non assumere acriticamente né categorie giuridiche precostituite né categorie fondate su percezioni soggettive, ove ciò conduca a escludere situazioni materialmente comparabili rispetto alla domanda di ricerca.

contrattuale⁽¹⁶⁶⁾. Nessun metodo è superiore in assoluto: ciascuno rende visibile una parte della realtà giuridica e ne lascia in ombra o ne nasconde più o meno volutamente altre parti⁽¹⁶⁷⁾. Per questo, anche nello studio giuridico della contrattazione collettiva, il concorso e la complementarità di più metodi di studio del fenomeno non può che essere visto positivamente⁽¹⁶⁸⁾; e questo, a maggior ragione, da parte di chi abbia a cuore l'obiettivo di ricomporre la storica frattura tra individuale e collettivo o, meglio, tra diritto individuale del lavoro e diritto sindacale⁽¹⁶⁹⁾.

Da questo punto di vista, l'intenzione del legislatore pare chiara nel senso che il decreto legislativo 30 aprile 2026, n. 62 non si limita a offrire una soluzione alla questione salariale incentrata sugli assetti retributivi espressi dalla contrattazione collettiva piuttosto che attraverso la definizione per via legislativa della tariffa retributiva minima. Contestualmente vengono infatti poste ora le basi per verificare, sul piano istituzionale e anche su quello dello studio scientifico, come davvero opera la contrattazione collettiva di livello nazionale nella regolazione dei diversi mercati (settoriali) del lavoro con particolare riferimento alla determinazione del salario giusto e anche in relazione al contributo che la contrattazione decentrata (quantomeno quella oggetto di obbligo di deposito ex articolo 14 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151) può invece dare, rispetto al funzionamento di un determinato mercato (interno o

⁽¹⁶⁶⁾ Cfr. Z. ADAMS, S. DEAKIN, *Quantitative Labour Law*, in A. LUDLOW, A. BLACKHAM (eds.), *New Frontiers in Empirical Labour Law Research*, cit., spec. pp. 32-34, i quali, pur distinguendo l'analisi giuridica, volta alla interpretazione sistematica dei testi, dalla indagine empirica, sottolineano come tale distinzione non debba essere enfatizzata eccessivamente e ricordano il ruolo storicamente svolto dalla osservazione empirica del lavoro industriale, della contrattazione collettiva e della organizzazione del mercato del lavoro nella stessa formazione del diritto del lavoro moderno.

⁽¹⁶⁷⁾ Di particolare utilità, al riguardo, è la lettura di G. CAZZETTA, *Il diritto del lavoro e l'insostenibile leggerezza delle origini (a proposito di Umberto Romagnoli, il lavoro in Italia. un giurista racconta, Bologna, il Mulino, 1995)*, in *Quaderni Fiorentini*, 1996, spec. p. 563 che segnala, già alle origini della disciplina, una tensione irrisolta nell'inquadrare il fenomeno collettivo: «il vero diritto del lavoro quando incontra i giuristi è costretto, per sopravvivere, a nascondersi, a mimetizzarsi: la naturale vocazione dei giuristi dotti e aristocratici è quella di occultare il suo patrimonio culturale, dando visibilità e fissità dogmatica ai suoi contenuti pratici accumulatisi in maniera alluvionale».

⁽¹⁶⁸⁾ Ricordiamoci che per U. ROMAGNOLI, *Il lavoro in Italia. un giurista racconta*, Bologna, il Mulino, p. 177 il diritto del lavoro italiano «è uscito dall'oscurità quando si sono accesi i fari della contrattazione collettiva».

⁽¹⁶⁹⁾ D'obbligo il rinvio a M. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale e subordinazione. Poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*, Giuffrè, 1985.

esterno) del lavoro, in termini di incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione ovvero di effettività istituzionale dello stesso «sistema» di contrattazione collettiva.

Vero è anche che uno dei “problemi” del diritto del lavoro moderno, inteso sia come sistema normativo sia come autonomo ambito disciplinare di studio, è che è sì attrezzato per (cercare di) contrastare gli effetti più visibili dello sfruttamento – bassi salari, precarietà del lavoro, irregolarità contrattuale, fiscale e contributiva, ecc. – ma non si è ancora pienamente interrogato su quelle strutture economiche e sociali o su quelle fragilità o lacune istituzionali (pensiamo al tema delle attività ispettive e di vigilanza) che producono, condizionano o anche solo consentono quei fenomeni di sfruttamento e lesione della dignità della persona in un sistema di produzione capitalistico. La questione rinvia, più in profondità, alla funzione stessa della contrattazione nel diritto del lavoro. Il contratto collettivo non è soltanto una fonte che aggiunge regole alla disciplina legale del rapporto individuale. È anche uno dei principali dispositivi istituzionali attraverso cui le tutele astrattamente riconosciute dall’ordinamento vengono tradotte nei concreti assetti organizzativi e produttivi. L’effettività della protezione del lavoro non dipende, in questa prospettiva, dalla sola proclamazione di posizioni soggettive, ma anche dalla presenza di istituzioni e sistemi di relazioni industriali capaci di renderle conoscibili, praticabili e verificabili nei luoghi in cui il lavoro viene organizzato. Conoscere la contrattazione significa allora conoscere una parte essenziale dei processi sociali e delle condizioni istituzionali attraverso cui il diritto del lavoro diviene effettivo ⁽¹⁷⁰⁾.

Il capo II del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62 può dunque essere letto, in relazione ai contenuti degli articoli 7-bis, 8, 9 e 11, non solo come un intervento finalizzato al potenziamento e alla interoperabilità delle banche dati e al monitoraggio istituzionale, ma anche come un contributo normativo per un approccio più strutturale e cioè istituzionale al diritto del lavoro ⁽¹⁷¹⁾, oltre la fitta siepe del dato normativo, con l’obiettivo di

⁽¹⁷⁰⁾ Per un approfondimento rinvio a M. TIRABOSCHI, *La contrattazione collettiva come condizione di effettività delle tutele del lavoro. Rileggendo da una prospettiva italiana Ruth Dukes e Wolfgang Streeck*, ADAPT University Press, 2025.

⁽¹⁷¹⁾ Sul punto, da una prospettiva (critica) di teoria generale del lavoro, vedi recentemente Z. ADAMS, *A Structural Approach to Labour Law*, in *Cambridge Journal of Economics*, 2022, pp. 447-463 che si pone l’obiettivo di difendere le (buone) ragioni del diritto del lavoro dalle critiche neoliberali anche attraverso la capacità di formulare proposte di riforma consapevoli dei limiti strutturali del capitalismo e della legge.

mettere in trasparenza – e rendere più facilmente leggibili – i dispositivi regolativi e gli assetti retributivi contenuti nei contratti collettivi di lavoro nel preciso contesto economico e sociale in cui sono destinati a operare. Nel concorrere a completare e perfezionare una infrastruttura giuridico-istituzionale di lettura e valutazione delle dinamiche contrattuali sin qui parziale e non pienamente operativa (*supra*, § 2 e § 3), le previsioni del capo II del decreto-legge 30 aprile 2026 non si limitano insomma a introdurre una politica salariale e una relativa condizionalità per l'accesso alle risorse pubbliche ⁽¹⁷²⁾, ma si fanno altresì carico di rendere visibile il presupposto conoscitivo e strutturale senza il quale nessuna politica salariale giuridicamente incentrata sulla contrattazione collettiva può essere, al tempo stesso, anche istituzionalmente credibile, amministrativamente controllabile e, non da ultimo, scientificamente osservabile.

Abstract

Il buio oltre la siepe. Infrastrutture informative e studio giuridico della contrattazione collettiva

Obiettivi: il contributo analizza la progressiva costruzione di una infrastruttura pubblica per la conoscenza della contrattazione collettiva e verifica in quale misura le innovazioni introdotte dal decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, convertito, con modifiche, dalla 25 giugno 2026, n. 112, possano modificare le condizioni del suo studio giuridico. **Metodologia:** l'indagine combina la ricostruzione storico-istituzionale dell'archivio nazionale dei contratti collettivi con l'analisi giuridico-istituzionale delle disposizioni più recenti e con la verifica empirica di alcuni problemi centrali del dibattito giuslavoristico, attraverso l'integrazione tra testi contrattuali, sistemi classificatori e dati amministrativi. **Risultati:** lo studio mostra il passaggio dell'archivio da patrimonio documentale a infrastruttura informativa funzionale alla governance del sistema contrattuale. La possibilità di osservare il radicamento effettivo dei diversi sistemi di relazioni industriali consente di riformulare questioni consolidate in materia di salario giusto, dumping contrattuale, rappresentatività, appalti pubblici e norme incentivo. **Limiti e implicazioni:** la recente introduzione delle disposizioni esaminate, la non

⁽¹⁷²⁾ Da questo punto di vista – e ferma restando la previsione di cui all'articolo 1, comma 1175, della legge n. 296/2006, sulla cui effettività istituzionale è però poco o nulla dato sapere – la condizionalità di cui all'articolo 7, comma 5, del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, rappresenta un oggettivo punto di debolezza dell'intero provvedimento posto che il rispetto del trattamento economico complessivo del contratto di riferimento da parte del datore di lavoro dovrebbe riguardare l'accesso a tutti i benefici pubblici e non soltanto a quelli introdotti, per il solo 2026, dallo stesso decreto legge.

*completa interoperabilità delle banche dati e i limiti delle classificazioni disponibili non consentono ancora una valutazione definitiva della loro attuazione. La ricerca evidenzia tuttavia la necessità di integrare l'analisi dell'efficacia giuridica del contratto collettivo con quella della sua effettività istituzionale. **Originalità:** il contributo interpreta le infrastrutture informative non come meri supporti tecnici o documentali, ma come componenti giuridico-istituzionali del sistema di relazioni industriali e condizioni epistemologiche per lo sviluppo degli studi giuridici sulla contrattazione collettiva.*

Parole chiave: *contrattazione collettiva, infrastrutture informative, effettività istituzionale, metodo giuridico, empirical legal studies.*