

C'era una volta la libertà (contrattuale) sindacale. Per il Consiglio di Stato prevale il principio costituzionale della retribuzione proporzionata, sufficiente e adeguata, determinata dall'I.T.L.

di V. A. Poso – 27 agosto 2026

I fatti oggetto della controversia

L'Ispettorato Territoriale del Lavoro del Veneto, con un provvedimento di disposizione ai sensi dell'art. 14, comma 1, D. Lgs. n. 124 del 23 aprile 2004 (nel testo vigente introdotto dall'art. 12-bis, comma 3, lettera b), D.L. n. 76 del 16 luglio 2020, conv., con mod., dalla L. n. 120 dell'11 settembre 2020), adottato nei confronti di una Società che applicava il C.C.N.L. per il settore Commercio – coerente con l'attività svolta – aveva intimato l'introduzione dell'indennità di esposizione al freddo, ai fini retributivi, previdenziali e contributivi – specificamente prevista dal C.C.N.L. per il settore Alimentari – a favore degli otto lavoratori addetti al reparto delle celle frigorifere, mediante la stipula di un contratto aziendale, quale adeguamento del trattamento economico dei medesimi rispetto a quello dei colleghi che svolgevano attività in settori diversi.

Sulla scorta delle considerazioni svolte nel verbale di accertamento ispettivo, che di seguito avremo modo di esporre, l'Ispettore del Lavoro nello specifico aveva disposto che la Società intimata introducesse nel termine massimo di 3 mesi dalla notifica del provvedimento, nel contratto aziendale, l'indennità di esposizione al freddo nella misura indicata dall'8% al 12% in ragione del tempo di esposizione e della temperatura massima di esposizione, al fine di adeguare il trattamento dei lavoratori dipendenti a quello di coloro che svolgevano l'attività lavorativa esposti a temperature che dai – 5° ai – 35°, operanti in settori diversi e che erano soggetti ai relativi contratti collettivi di categoria, prendendo come riferimento il C.C.N.L. per il settore Alimentari.

Dalla lettura della sentenza di primo grado (di cui diremo dopo) si apprendono i fatti oggetto della controversia, per come sono stati accertati dall'Ispettore, così dettagliati:

A) otto dipendenti della società, addetti al reparto – OMISSIS –, «lavorano per circa 8 ore giornaliere esposti a temperature che variano dai – 20° ai – 24°, come confermato anche dai giudizi di idoneità alla mansione che prevedono, tra i fattori di rischio specifico, con il richiamo al d.lgs. n. 81/08, titolo VIII, capo I, il microclima e – OMISSIS –»;

B) «nel DVR, tra gli agenti fisici, il “microclima di ambienti severi infrasuoni, ultrasuoni, atmosfere iperbariche”, è classificato tra i fattori “ad rischio alto”. Purtroppo, nonostante il DVR contempli i rischi cui sono sottoposti coloro che svolgono l'attività lavorativa a contatto con – OMISSIS –, i rispettivi lavoratori non ricevono un trattamento economico adeguato all'attività svolta, stanti i potenziali rischi per la salute cui sono esposti a causa della stessa».

L'Ispettore aveva rilevato che:

A) *«il lavoro a contatto con il freddo, con temperature inferiori a -5° è nell'elenco delle attività particolarmente usuranti, ai sensi della tabella A del d.lgs. 374/1993 e come tale, i lavoratori di questo settore hanno diritto ad accedere al trattamento pensionistico anticipato»;*

B) *«il C.C.N.L. Alimentari/TUIR, tra le attività disagiate, all'art. 57, prevede l'erogazione dell'indennità di disagio come elemento aggiuntivo alla normale retribuzione, in favore di tutti quei lavoratori che operano in attività considerate poco agevoli, come quelli del settore alimentare, dell'edilizia, logistico, manifatturiero. Ai lavoratori all'interno di celle frigorifere, attività svolta prevalentemente, in considerazione delle temperature particolarmente basse e delle condizioni di lavoro, è riconosciuta una indennità fino al 12% sulla busta paga, per le ore lavorate in condizione di disagio»;*

C) *«il C.C.N.L. del commercio, adottato dalla – OMISSIS – & C. snc, fa soggiacere i lavoratori che svolgono attività a contatto con il freddo ad un trattamento deteriore rispetto ai medesimi lavoratori che operano nel campo alimentare, della logistica e dell'edilizia e manifatturiero, non è pensabile che alle medesime condizioni lavorative, i lavoratori della società ispezionata non debbano ricevere un compenso che li indennizzi per il disagio subito».*

Per queste ragioni l'Ispettore ha ritenuto che *«debbono prevalere le norme di carattere costituzionale rispetto a quelle ordinarie»* e che si rende necessario *«un adeguamento retributivo, contributivo e previdenziale dei lavoratori che lavorano nel [reparto in questione]»*, invocando al riguardo l'applicazione degli articoli 3, 36 e 37, Cost e dell'art. 2087, cod. civ., in combinato disposto con il D. Lgs. n. 81 del 9 aprile 2008, e conseguentemente ha imposto alla Società intimata *«l'adeguamento della retribuzione dei medesimi, anche ai fini previdenziali e contributivi, applicando l'indennità da esposizione al freddo, mediante la stipula di un contratto aziendale che preveda una contribuzione specifica per i lavoratori che operano esposti alle temperature anzidette».*

Merita segnalare in questa sede, anche ai fini delle osservazioni critiche che svolgeremo, le precise prescrizioni di contenuto impartite dall'Ispettore (tratte sempre dalla motivazione in fatto della sentenza di primo grado):

A) l'indennità, *«in base agli accordi che si andranno a stipulare, dovrà variare dall'8% al 12% in aumento al compenso ricevuto sulla busta paga, per le ore lavorate in ambienti freddi»;*

B) tale percentuale *«dovrà essere calibrata in base alle ore di esposizione e alla temperatura massima di esposizione, motivando in proposito la scelta adottata sulla base dei due indicati parametri. A titolo esemplificativo, si ricordi che il C.C.N.L. dell'11 giugno 1958 lavoratori addetti all'industria del freddo Parte V – art. 1, prevedeva l'indennità disagio, come segue: “a quei lavoratori che svolgono normalmente la loro attività in celle frigorifere con temperatura da 0 a meno 5° , per il tempo di lavoro effettivo da essi trascorso in detti ambienti, sarà concessa una indennità speciale denominata “indennità disagio freddo” pari all'8% del salario contrattuale base e della contingenza del manovale comune»;*

C) agli effetti del computo giornaliero della permanenza negli ambienti freddi *«verranno sommati i singoli periodi: dal computo totale la frazione inferiore ai 30 minuti verrà esclusa, mentre verrà arrotondata ad ora la frazione superiore ai 30 minuti»;*

D) per i lavoratori che svolgono normalmente la loro attività in celle frigorifere con temperatura inferiore a -5° , *«per il tempo di lavoro effettivo da essi trascorso in detti ambienti; sarà concessa una indennità speciale denominata “indennità disagio freddo” pari al 10% del salario contrattuale base e della contingenza del manovale comune»;*

E) agli effetti del computo giornaliero della permanenza negli ambienti freddi di cui sopra *«verranno sommati i singoli periodi: dal computo totale la frazione inferiore ai 30 minuti verrà esclusa, mentre verrà arrotondata ad ora la frazione superiore ai 30 minuti»;*

F) l'indennità *«sarà corrisposta per tutte le ore effettivamente lavorate e non sarà considerata nel computo della maggiorazione per eventuale lavoro straordinario, né sarà considerata retribuzione ad alcun effetto contrattuale».*

L'Ispettore ha tenuto a precisare che non era entrato nel merito del C.C.N.L. applicato, essendosi limitato a prescrivere quanto sopra specificato proprio per evitare l'applicazione discriminatoria di un trattamento economico differenziato e per garantire trattamenti equi e parificati ai lavoratori esposti ai medesimi disagi e che svolgevano lavori altrettanto usuranti.

Per questi motivi, aggiunge l'Ispettore, *«non c'è ragione perché questa gratifica economica non debba essere imposta attraverso la disposizione di un'integrazione contrattuale relativa alla singola azienda e ai suoi lavoratori».*

Il ricorso della Società e la sentenza di primo grado

La Società ricorrente ha chiesto l'annullamento di tutti gli atti e i provvedimenti impugnati (verbale di accertamento ispettivo, provvedimento di disposizione e silenzio-rigetto a seguito di ricorso gerarchico al Direttore dell'I.T.L.), lamentando: la violazione degli articoli 14, comma 1, D. Lgs. n. 124/2004, 3, 36, 37, 39, comma 1, e 97, Cost., 2070 e 2084, cod. civ., nonché del C.C.N.L. per il settore Commercio e del C.C.N.L. per il settore Alimentari, singolarmente ed in combinato disposto tra loro; l'eccesso di potere per travisamento ed erronea valutazione dei fatti, illogicità, insufficienza e contraddittorietà della motivazione, con ulteriore violazione dell'art. 3, L. n. 241 del 7 agosto 1990, nonché per errore sul fatto, violazione del principio di proporzionalità, disparità di trattamento e ingiustizia manifesta.

Al netto di altre questioni meno rilevanti, due sono i punti essenziali oggetto del ricorso:

- ai sensi dell'art. 2070, cod.civ. *«l'appartenenza alla categoria professionale, ai fini dell'applicazione del contratto collettivo, si determina secondo l'attività effettivamente esercitata dall'imprenditore»;* non essendo consentito ad alcun soggetto terzo, ivi compreso l'I.T.L., superare l'accordo, anche a livello aziendale, intervenuto tra le parti, in violazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 39, comma 1, 3 e 36, imponendo la stipula di un diverso contratto collettivo;
- nel verbale di accertamento ispettivo non sono individuate le norme violate del C.C.N.L. del settore Commercio, applicato, così risultando del tutto illegittimo il potere dispositivo esercitato dall'I.T.L.

Il Tribunale Amministrativo Regionale Veneto, Sezione Terza, con la sentenza n.1661 del 28 giugno 2024, all'esito e in accoglimento del ricorso presentato dalla Società, ha annullato tutti gli atti e i provvedimenti impugnati, dato atto della mancata costituzione dell'I.T.L.

Prima di esaminare la sentenza di primo grado, dobbiamo richiamare il contenuto dell'art. 14, comma 1, D. Lgs. n. 124/2004, testo vigente, secondo il quale «*Il personale ispettivo dell'Ispettorato nazionale del lavoro può adottare nei confronti del datore di lavoro un provvedimento di disposizione, immediatamente esecutivo, in tutti i casi in cui le irregolarità rilevate in materia di lavoro e legislazione sociale non siano già soggette a sanzioni penali o amministrative*».

Il primo punto preso in considerazione dal T.A.R. Veneto riguarda il significato delle “*irregolarità*” in materia di lavoro e legislazione sociale che sono oggetto del potere dispositivo esercitato in sede ispettiva.

È di tutta evidenza che si deve trattare di norme prive di sanzione giuridica (in proposito viene richiamata la sentenza del T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I, 18 maggio 2021, n. 155, che, come vedremo è stata confermata, ma con diversa motivazione, dal Consiglio di Stato), comunque di natura residuale, in assenza di rimedi tipici, ove vengano in considerazione “*irregolarità*” di natura civilistica o contrattuale.

Quanto alla fonte degli obblighi, premesso che non sussistono dubbi su quella primaria legislativa, secondo la circolare dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro 30 settembre 2020, n. 5, un'ulteriore fonte di obblighi, in relazione ai quali è previsto l'esercizio del potere di disposizione, è il contratto collettivo applicato, anche di fatto, dal datore di lavoro (cfr. T.A.R. Marche, Sez. I, 26 agosto 2022, n. 464).

Sulla base di ciò il Collegio amministrativo veneto ha ritenuto che il potere di cui trattasi non possa essere esercitato qualora la legge o il C.C.N.L. applicato non prevedano un obbligo puntuale in capo al datore di lavoro che dallo stesso sia stato disatteso.

Secondo il T.A.R. Veneto, la tesi dell'Ispettore del Lavoro contrasta, innanzitutto, con la corretta interpretazione dell'art. 14, comma 1, del D. Lgs. n. 124/2004, secondo il quale il potere dispositivo non può essere esercitato qualora la legge o il C.C.N.L. applicato non prevedano alcun obbligo in capo al datore di lavoro e si traduce in un'inammissibile integrazione analogica del contenuto del C.C.N.L. applicato dalla Società ricorrente, seppure motivata dall'esigenza di «*garantire trattamenti equi e parificati a coloro che vengono esposti ai medesimi disagi e che svolgono lavori altrettanto usuranti*».

E richiamando la precedente giurisprudenza amministrativa (cfr. T.A.R. Lombardia Milano, Sez. IV, 4 settembre 2023, n. 2046, che si può leggere in *Dir. Prat. Lav.*, n. 38/2023, pp. 2235 e ss. con commento di V. Lippolis, *Potere di disposizione e Ccnl: limite della scelta negoziale*), ribadisce che rientra nella discrezionalità del datore di lavoro la scelta del C.C.N.L. da applicare ai propri dipendenti e che tale scelta – salvo il caso di contratti collettivi contenenti previsioni contrarie alla legge, oppure riferibili a categorie del tutto disomogenee con quelle in cui opera l'impresa – non è sindacabile nel merito in sede giurisdizionale.

L'appello dell'I.T.L. e la sentenza del Consiglio di Stato

Rinviamo a quanto analiticamente esposto nella sentenza in commento, con riferimento al ricorso proposto dall'I.T.L., due sono i motivi di impugnazione.

Il primo riguarda il perimetro applicativo della norma, più volte citata, che disciplina il potere dispositivo dell'Ispettore del Lavoro, che deve necessariamente considerare che tra le irregolarità che legittimano il suo intervento rientrano anche le violazioni dei contratti e accordi collettivi di lavoro, indipendentemente dalle reazioni e iniziative civilistiche dei singoli lavoratori interessati, al di là del limite della violazione degli obblighi normativi o dei doveri derivanti dal C.C.N.L. applicato.

Ciò anche in base agli ampi poteri accertativi e ispettivi riconosciuti dall'art. 7, D. Lgs. n. 124/2004.

Non manca di considerare, l'appellante, la palese discriminazione dei lavoratori destinati a svolgere la propria attività nelle celle frigorifere, in applicazione del C.C.N.L. per il settore Commercio, risultando gli stessi privi di una adeguata tutela economica e normativa a differenza degli altri lavoratori che svolgono le medesime prestazioni in applicazione del C.C.N.L. per il settore Alimentari.

Nel ricorso vengono poi censurate le palesi contraddizioni della sentenza di primo grado che, sulla scorta delle motivazioni del verbale, da una parte afferma l'integrità e l'autonomia del C.C.N.L. applicato, mentre dall'altra riconosce il potere di intervento dell'Ispettore per integrarlo e implementarlo, per renderlo adeguato a situazioni lavorative simili, attraverso il ricorso alla contrattazione aziendale (di fatto imposta con la disposizione impartita).

Nella sentenza di appello (punto n.5 della motivazione) vengono espone le controdeduzioni e difese della Società convenuta, essenzialmente con riferimento: alla violazione del principio costituzionale della libertà sindacale *ex art. 39, comma 1°*; all'inammissibile intervento dell'Ispettore sulla contrattazione collettiva; all'illegittimità dell'applicazione di norme contrattuali diverse ai prestatori di lavoro (cellisti ed altri) dipendenti della stessa azienda.

Con la sentenza n. 4969 del 22 giugno 2026, il Consiglio di Stato, Sezione Terza, in accoglimento dell'impugnazione proposta dall'I.T.L., ha riformato la pronuncia di primo grado, rigettando il ricorso proposto in primo grado dalla Società.

Nelle argomentazioni a sostegno della decisione annotata, centrale è il punto n. 9, ultimo cpv. della motivazione: *«È evidente, dunque, che la riscontrata omessa previsione e applicazione dell'indennità da esposizione al freddo si profila suscettibile di integrare un profilo di inadeguatezza sostanziale della retribuzione ex art 36 Cost., sospettabile di discriminatorietà rispetto al trattamento retributivo stabilito per analoghe condizioni lavorative da altre piattaforme contrattuali, le quali – come appena visto – prevedono specifiche indennità di disagio»*.

Per il resto il Consiglio di Stato valorizza tutti gli argomenti utilizzati dall'I.T.L. appellante: dall'ampiezza dei poteri dispositivi riconosciuti all'Ispettore in considerazione di una nozione estesa delle irregolarità perseguite in sede di accertamento ispettivo, alla necessità di adeguare il trattamento retributivo dei lavoratori (richiamando, in proposito, l'ampia giurisprudenza della Sezione Lavoro della Corte di Cassazione che si è pronunciata, sebbene in fattispecie diverse, sulla violazione dell'art. 36, Cost., e le sue conseguenze, ma anche la recente giurisprudenza amministrativa).

Brevi note di commento

Va premesso, innanzitutto, che nel caso di specie, come sostenuto dalla sentenza di primo grado, non è in contestazione, per la materia oggetto di controversia, la giurisdizione amministrativa.

Come in più occasioni rilevato dalla giurisprudenza amministrativa (vedi, ad esempio, T.A.R. Lombardia, Sez. IV, n. 2046/2023; T.A.R. Marche, Sez. I, n. 464/2022; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I, n. 155/2021; tutte citate sopra; T.A.R. Sardegna, Sez. II, 21 giugno 2022, n. 427; e più di recente: T.A.R. Piemonte, Sez. III, 26 marzo 2026, n. 684), «*diversamente dalla diffida accertativa (art. 12 del d.lgs. 124 del 2004), suscettibile di acquisire essa stessa efficacia di titolo esecutivo a favore del privato, il provvedimento di cui all'art. 14 del medesimo decreto legislativo non è idoneo a riconoscere al lavoratore un'utilità diretta e immediata. L'atto di disposizione è definito dalla norma "immediatamente esecutivo", quindi fin da subito efficace e vincolante per il destinatario, ma il dovere giuridico di conformarsi alle sue statuizioni è presidiato solo dal meccanismo di coazione indiretta costituito dalla sanzione pecuniaria per il caso di eventuale inottemperanza. Ogni beneficio a carico del lavoratore dipenderà quindi solo dall'adeguamento del datore alle disposizioni impartite, non essendo consentito all'Amministrazione un intervento diretto sul rapporto giuridico*».

Merita, in proposito, richiamare la giurisprudenza del Consiglio di Stato che ha consolidato questo orientamento. In particolare, la sentenza della Sezione Terza, 21 marzo 2024, n. 2778 (in particolare punto n. 2 e ss. della motivazione), che si può leggere in www.rivistalabor.it, 3 aprile 2024, con commento di L. Sposato, *Disposizione dell'Ispettorato del lavoro anche in caso di inosservanza dei contratti collettivi: l'ispettore che dispone "provvede" oppure "accerta"?*. Vedi, anche, i commenti di P. Rausei, *Provvedimento di disposizione*, in *Lav. Giur.*, n. 7/2024, pp. 696 e ss., e di E. Erario Boccafurni e M. Manuali, *Potere di disposizione e applicazione del CCNL*, in *Dir. Prat. Lav.*, n. 16/2024, pp. 1001 e ss.

Merita segnalare, in senso conforme, Cons. Stato, Sez. III, 22 marzo 2023, n. 2901, che ha confermato, con diversa motivazione, T.A.R. Campania, Sezione staccata di Salerno, Sez. I, 5 agosto 2022, n. 2200, avente ad oggetto un provvedimento di disposizione del pagamento a titolo risarcitorio - a favore di alcuni lavoratori ritornati alle dipendenze della Società ricorrente a seguito di retrocessione per la risoluzione del contratto di affitto di azienda fatta valere dal Fallimento - degli emolumenti economici sostitutivi della C.I.G.S. nella stessa misura percentuale alla quale avrebbero avuto diritto per i periodi di non lavoro sino alla data di scioglimento e messa in liquidazione della Società, nel rispetto delle condizioni contrattuali prevalenti.

In conclusione, l'atto di disposizione che il personale ispettivo del lavoro può adottare nei confronti del datore di lavoro per violazione del C.C.N.L. ha la natura di provvedimento amministrativo a contenuto ordinatorio, espressione di un potere pubblicistico che la norma definisce "immediatamente esecutivo", ovvero efficace e vincolante per il destinatario, il quale deve necessariamente conformarsi alle statuizioni contenute nello stesso, pena l'applicazione di una sanzione pecuniaria per il caso di eventuale inottemperanza. Corollario obbligato di tale premessa è che il potere esercitato dagli ispettori del lavoro ai sensi dell'art. 14, D. Lgs. n. 124/2004 si manifesta con un provvedimento amministrativo che ha i connota-

ti della definitività e della immediata lesività per la parte alla quale lo stesso è indirizzato e che, in quanto tale, è impugnabile dinanzi al giudice amministrativo.

Fatta questa osservazione preliminare, deve essere precisato che nel caso di specie il punto in contestazione è rappresentato dalla possibilità di applicare, in sede amministrativa, a un gruppo di otto lavoratori (magazzinieri, consegnatari e impiegati) operanti a stretto contatto con le celle frigorifere per diverse ore giornaliere a temperature tra i - 20° e i - 24° una retribuzione adeguata e proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto in diretta applicazione dell'art. art.36, Cost.

In realtà non è stata accertata in corso di causa la durata dell'esposizione al rischio (secondo quanto affermato, ma non provato, dalla Società ricorrente, l'accesso alle celle frigorifere avveniva per pochi minuti al giorno, non ogni giorno e non continuativamente, solo per prelevare e riporre prodotti).

La prova della limitata e non continuativa esposizione al freddo e dello svolgimento del lavoro in grandissima parte fuori dalle celle frigorifere avrebbe, probabilmente, portato ad una diversa valutazione e decisione da parte dei giudici amministrativi (forse anche dello stesso Ispettore), anche se la stessa è stata ritenuta ininfluyente per le ragioni appresso indicate.

Il rischio, infatti, è risultato specificamente indicato nel Documento di Valutazione dei Rischi (DVR) adottato dalla Società, nel quale, tra gli agenti fisici, il “*microclima di ambienti severi infrasuoni, ultrasuoni, atmosfere iperbariche*” viene classificato tra i fattori “*a rischio alto*”; e nei correlati giudizi di idoneità alla mansione redatti dal medico competente, con il richiamo al capo I del titolo VIII del D. Lgs. n. 81/2008, il microclima e le celle frigorifere sono annoverati tra i fattori di rischio specifico.

Senza tralasciare altri aspetti relativi, ad esempio, alla tutela previdenziale (il riferimento specifico è al prepensionamento per il lavoro usurante in base a quanto previsto dal D. Lgs n. 374 dell'11 agosto 1993, artt. 2 e 3, e Tabella A, nella quale si legge, tra le altre condizioni legittimanti: “*lavori in celle frigorifere o all'interno di ambienti con temperatura uguale o inferiore a 5 gradi centigradi*”), l'attenzione del Supremo Giudice amministrativo si è incentrata sul mancato riconoscimento da parte del C.C.N.L. per il settore Commercio dell'indennità cellista e dell'indennità disagio freddo previste ad esempio dal C.C.N.L. per il settore Alimentari, ciò traducendosi in un trattamento economico discriminatorio.

Aspetto condivisibile della sentenza annotata è quello relativo alla differenza esistente tra il potere di disposizione, ex art. 14, comma 1, D. Lgs. n. 124/2024, e il potere di diffida, ex art. 13, D. Lgs. n. 124/2024 (per un approfondimento di queste tematiche, con particolare riferimento al potere di disposizione, vedi, tra i tanti contributi: P. Rausei, *Vent'anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi. D. Lgs 23 aprile 2004, n.124*, Adapt University Press, 2024; E. Erario Boccafurni e M. Manuali, *Potere di disposizione e applicazione del Ccnl, op. cit. supra*; per un inquadramento sistematico, vedi M. Manuali, *Disposizione del personale ispettivo: un possibile raccordo tra le varie fonti di disciplina*, in *Dir. Prat. Lav.*, n. 14/2025, pp. 823 e ss.).

Ciò di cui si discute, invece, è il giusto significato da attribuire alle irregolarità rilevate in sede di accertamento ispettivo in materia di lavoro e legislazione sociale, con riferimento al

caso di specie, e ai limiti del potere di disposizione riconosciuto in generale all'Ispettore del Lavoro.

Va precisato, innanzitutto (ma di questo è ben consapevole anche il Consiglio di Stato) che non rileva, ai fini voluti dall'I.T.L., la recente giurisprudenza della Sezione Lavoro della Corte di Cassazione che, proprio in applicazione del principio costituzionale di cui all'art. 36, comma 1, ha ritenuto legittimo applicare, in comparazione, un diverso C.C.N.L., considerato più adeguato alla concreta posizione lavorativa, in materia di retribuzione, proprio perchè il precetto costituzionale supera la determinazione della retribuzione ad opera del contratto collettivo applicato.

È d'obbligo, qui, il riferimento alle decisioni della Sezione Lavoro della Corte di Cassazione nn. 27711, 27713 e 27769 del 2 ottobre 2023 (che si possono leggere in www.rivistalabor.it, 1° novembre 2023, con nota di P. Baldassarre Pasqualicchio, *Un passo in avanti verso una maggiore tutela giurisdizionale del lavoro povero*); nn. 28320, 28321 e 28323 del 10 ottobre 2023 (che si possono leggere, sempre in www.rivistalabor.it, 16 novembre 2023, con nota di G. Giannini, *Verifica giudiziale dei trattamenti retributivi dei CCNL: e se fosse giunto il momento di attuare l'art. 39 Cost?*); n. 10651 del 23 aprile 2025; n. 32123 del 10 dicembre 2025).

Per colmare questo *vulnus* interviene il giudice, come sempre è accaduto, anche in passato.

Che poi sia stato, per così dire, “costituzionalizzato” il meccanismo della comparazione di diversi contratti collettivi al fine di determinare la retribuzione proporzionata, adeguata e sufficiente, poco cambia; tenuto conto, peraltro, che nei casi di specie esaminati dai giudici di legittimità era il C.C.N.L. applicato a risultare innaturale, incongruo e non coerente con il settore di appartenenza dell'azienda e con l'attività espletata dai lavoratori dipendenti.

I giudici, del resto, su iniziativa dei lavoratori interessati, sono chiamati spesso a intervenire nella determinazione del trattamento economico complessivo, talvolta anche su un particolare istituto, quando viene denunciato il carattere discriminatorio derivante proprio dal mancato riconoscimento dello stesso.

Anche il richiamo alla sentenza del Cons. Stato, Sez. III, n. 2778/2024, più volte citata (che ha confermato, con diversa motivazione, la sentenza del T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I, n. 155/2021, *cit.*, evocata dal giudice di primo grado e dalla Società appellata) non sembra pertinente (si rinvia, in proposito, alle osservazioni critiche svolte da L. Sposato, a commento della stessa, nella nota *cit. supra*).

Al di là della legittimità della interpretazione estensiva della nozione di “irregolarità” in materia di lavoro e legislazione sociale, tale da ricomprendere anche le violazioni dei contratti o accordi collettivi, nel caso di specie esaminato, il Supremo Collegio amministrativo era chiamato a valutare l'erroneo inquadramento dei lavoratori nella categoria contrattuale spettante in forza delle mansioni esercitate in base al contratto collettivo applicato.

In linea di principio, può condividersi l'affermazione che «il meccanismo di cui all'art. 14, d.lgs. n. 124 del 2004, incentrato sulla sollecitazione di una attività “collaborativa” da parte del datore di lavoro, che può concludersi con l'eliminazione spontanea delle irregolarità

riscontrate, può svolgere anche un'importante funzione preventiva e deflattiva del contenzioso giuslavoristico».

Ma se il potere dispositivo, anche per il suo specifico contenuto precettivo, invade il campo riservato dalla Costituzione alla libertà sindacale in materia contrattuale, viene compromesso irrimediabilmente l'equilibrio tra poteri e competenze garantito dalla Costituzione.

Merita segnalare, nello stesso ambito interpretativo di quella annotata, la sentenza del Cons. Stato, Sez. III, n. 7853 del 7 ottobre 2025, che, più nello specifico, ha affermato che *«la previsione de qua è espressione di un generale interesse di rilevanza pubblicistica al rispetto delle norme giuslavoristiche e dei contratti collettivi, anche in funzione di prevenzione e deflazione del contenzioso dinanzi al giudice del lavoro».*

Nel caso di specie il Supremo Giudice amministrativo ha precisato che l'obbligo datoriale di erogare l'indennità di disponibilità ai lavoratori assunti in regime di somministrazione a tempo indeterminato trova la sua fonte direttamente nella legge, ai sensi dell'art. 34, D. Lgs. n. 81 del 15 giugno 2015, e non nel contratto collettivo; obbligo legale che non può essere eluso tramite l'adozione di un regolamento interno con essa contrastante. Pertanto, è stato ritenuto legittimo l'atto con cui l'Ispettorato del Lavoro ha contestato ad una Agenzia di lavoro interinale la scelta di non erogare l'indennità in questione, sospendendo unilateralmente i rapporti di lavoro e procedendo con la richiesta di erogazione del trattamento salariale di cassa integrazione guadagni in deroga, ai sensi della normativa emergenziale per il periodo pandemico da Covid-19.

La Società, non essendo iscritta a nessuna delle associazioni di categoria stipulanti il C.C.N.L. di settore, riteneva di doverlo applicare solo per la parte economica, cui l'indennità in questione non sarebbe assimilabile.

Invece, facendo proprie le argomentazioni spese dall'Amministrazione, il Consiglio di Stato ha affermato che «l'indennità in questione è sempre dovuta ex lege, e difatti il citato articolo 34 rinvia alla contrattazione collettiva limitatamente alla sua quantificazione, e non affida ad essa la previsione circa la sua debenza o meno, sicché l'odierna istante non poteva – neanche attraverso un proprio Regolamento interno – sottrarsi all'obbligo di corrisponderla integralmente per tutti i periodi in cui i lavoratori impiegati sulla base dei contratti di somministrazione rimanevano in attesa di essere inviati in missione» (punto n.3.1 della motivazione), non essendo in discussione la natura retributiva della stessa, come tale soggetta alla contribuzione previdenziale obbligatoria e al regime fiscale del reddito da lavoro dipendente (v., in proposito, il punto n. 3.2 della motivazione).

Più pertinente, anche per lo specifico caso esaminato, è il riferimento alla sentenza del Cons. Stato, Sez. III, 30 dicembre 2025, n.10382, che ha riformato la sentenza del T.A.R. Lombardia n. 2046/2023, più volte citata, evocata dal giudice di primo grado e dalla Società appellata), che riconosce al potere ispettivo di disposizione oltre alla verifica formale del contratto collettivo applicato, *«una finalità anche di adeguamento sostanziale della retribuzione al parametro costituzionale»*, arrivando ad affermare che può essere stabilita l'applicazione di un diverso C.C.N.L. ritenuto più coerente con la previsione dell'art. 36, comma1, Cost., rispetto a quello applicato (per i dipendenti da Istituti e Imprese di Vigilanza Privata e Servizi Fiduciari), così disponendo la corresponsione ai soci-lavoratori dipendenti di una Cooperati-

va le differenze della retribuzione rideterminate secondo le specifiche tabelle retributive previste dal C.C.N.L. per il settore Multiservizi.

Il T.A.R. Lombardia, invece, aveva ritenuto (ad avviso di chi scrive correttamente) appropriato, in ragione dell'attività svolta, il C.C.N.L. applicato (richiesto, anche, per la partecipazione alle gare pubbliche e preso in considerazione dalla stessa I.T.L. nelle verifiche ispettive) rispetto a quello del settore Multiservizi, che si riferisce, invece, alle imprese che operano nel settore della pulizia, della logistica e dei servizi integrati di *global service*. Ma soprattutto lo aveva considerato legittimo in base al procedimento di sottoscrizione e alle parti sociali coinvolte: *«L'avvenuta sottoscrizione di un Contratto collettivo da parte delle associazioni sindacali (e datoriali) maggiormente rappresentative rende siffatto accordo idoneo a fungere da parametro per l'individuazione della soglia della retribuzione da considerare idonea e proporzionata ai sensi dell'art. 36 Cost. e serve a scongiurare il rischio dell'applicazione dei "contratti cc.dd. pirata", sottoscritti da associazioni sindacali minoritarie o, comechessia, non sufficientemente rappresentative delle parti sociali, con l'obiettivo di costituire una surrettizia ed elusiva alternativa ai più impegnativi e garantistici (in punto di retribuzioni minime, di numero di ferie e/o permessi et similia) contratti nazionali cc.dd. tradizionali»* (Consiglio di Stato, V, 19 giugno 2023, n. 6008)».

Queste argomentazioni sono state ora disattese dal Consiglio di Stato che ha ritenuto del tutto legittima l'opzione espressa in sede di ispezione e disposizione per l'applicazione di un diverso contratto collettivo.

Osservazioni critiche

Tornando alla sentenza in commento, quattro sono i punti critici che, a mio avviso, meritano di essere segnalati e discussi, sulla base di questi passi motivazionali che, anche per comodità del lettore, di seguito riporto.

«Di conseguenza, l'ordine, contenuto nel verbale di disposizione, di integrare la disciplina de qua con un contratto aziendale che introducesse l'indennità prevista per tali prestazioni dal C.C.N.L. Alimentari non è di per sé illegittimo, atteso che, per le ragioni anzidette, la rilevata inadeguatezza retributiva è sussumibile nel novero delle "irregolarità rilevate in materia di lavoro e legislazione sociale", se lette e interpretate in ottica costituzionalmente orientata alla luce dell'art. 36 Cost. quale pietra angolare dell'intera legislazione lavoristica» (così al punto n. 13, secondo periodo, della motivazione).

«[L]'Ispettorato non si surroga al potere datoriale, ma si limita a compulsarlo mediante un meccanismo di coazione indiretta che postula imprescindibilmente un momento di esercizio di autonomia negoziale a valle – la conclusione o la modifica dei contratti (individuali e collettivi) di lavoro – il che appare pienamente coerente con il limite dell'utilità sociale cui soggiace strutturalmente la libertà di iniziativa economica ex art. 41 della Carta costituzionale»(così al punto n. 14, primo cpv., ultimo periodo, della motivazione).

«Nella vicenda che occupa, l'operazione negoziale prospettata dall'Amministrazione non impone l'applicazione analogica di una previsione negoziale estrapolata da un contratto collettivo diverso da quello applicato dal datore di lavoro, bensì l'esercizio dell'autonomia negoziale tra le parti (i.e. l'impresa e i dipendenti per mezzo dei loro rappresentanti aziendali) al fine di pattuire un'indennità ad hoc che remunererà il rischio tipizzato cui sono esposti

i lavoratori, assumendo – in maniera simile a quanto farebbe recta via il giudice del lavoro – i valori definiti dal C.C.N.L. Alimentari come meri parametri di riferimento in via equitativa»(così al punto n. 14, secondo cpv., della motivazione).

1) Innanzitutto, la nozione di “irregolarità rilevate in materia di lavoro e legislazione sociale”

Nel caso di specie, l’Ispettore non ha rilevato alcuna irregolarità nell’applicazione delle leggi e del contratto collettivo, a meno di non voler considerare tale la mancata previsione di una specifica indennità in favore di una categoria di lavoratori esposti a una particolare situazione di rischio, richiamando il principio costituzionale della retribuzione proporzionata e sufficiente di cui all’art. 36, comma 1.

In difetto di questa condizione e in assenza, peraltro, di specifici criteri direttivi e operativi, l’esercizio del potere dispositivo da parte dell’Ispettore risulta del tutto arbitrario e illegittimo, come avremo modo di precisare anche dopo, perché il presunto obbligo violato non risulta predeterminato dalla legge, ma viene, di fatto, costruito dall’Ispettore, sulla base di principi generali, seppure di valenza costituzionale.

Le violazioni e le irregolarità devono essere predeterminate per legge.

Anche la comparazione dei contratti collettivi effettuata in sede di ispezione, per motivare ed emanare il provvedimento di ispezione è del tutto impropria, non essendo, per ovvi limiti di potere, consentito al funzionario amministrativo fare quello che invece (all’esito, peraltro, di un processo e nel rispetto del contraddittorio) al giudice del lavoro, al quale compete il governo dell’interpretazione.

Non a caso la Società ricorrente, nel procedimento che qui ci occupa e negli altri, ha impugnato il provvedimento di disposizione per eccesso di potere, in tutte le sue sfaccettature, per illegalità manifesta.

Merita, in proposito, segnalare che lo stesso Istituto Nazionale del Lavoro, con la Circolare 30 settembre 2020, n.5, nel dettare agli Ispettori le prime indicazioni sull’applicazione del potere dispositivo in base all’art. 14, comma 1, D. Lgs. n. 104/2004, si limita a richiamare il «*mancato rispetto sia di **norme di legge** sprovviste di una specifica sanzione, sia di **norme del contratto collettivo applicato anche di fatto dal datore di lavoro***». Con la precisazione che non è ritenuto opportuno «*il ricorso al potere di disposizione in riferimento ad obblighi che trovano la loro fonte **in via esclusiva** in una scelta negoziale delle parti, non derivanti quindi dalla legge o da previsioni collettive fermo restando che, qualora tali obblighi abbiano natura patrimoniale, sussiste sempre la possibilità di ricorrere alla conciliazione monocratica o alla diffida accertativa*» (n.d.r.: il carattere neretto compare nel testo della Circolare).

Successivamente la Nota dell’I.N.L. 15 dicembre 2020, n. 4539 ha precisato: «*La disposizione potrà essere adottata in tutti i casi in cui le irregolarità rilevate in materia di lavoro e legislazione sociale non siano soggette ad apposite sanzioni penali o amministrative, ossia in caso di mancata o errata applicazione di obblighi normativi e contrattuali*». E ancora: «*L’utilizzo della disposizione deve comportare una valutazione complessiva della fattispecie concreta oggetto di accertamento, finalizzata a fornire al lavoratore una effettiva **tutela***».

Deve evitarsi, quindi, l'adozione del provvedimento in questione laddove, pur consentita in astratto, determini in concreto possibili effetti sfavorevoli nei confronti di altri lavoratori» (n.d.r.: il carattere neretto compare nel testo della Nota).

Con la stessa Nota l'I.N.L. ha predisposto un elenco, sebbene non esaustivo, di molte ipotesi di irregolarità, tutte collegate alla violazione di specifiche disposizioni normative relative alla regolamentazione e alla gestione del rapporto di lavoro in senso lato: si rinvia, in proposito, a P. Rausei, *Vent'anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi. D. Lgs 23 aprile 2004, n. 124, op. cit. supra*, che aggiunge all'elenco ministeriale anche le irregolarità relative a orario di lavoro, collocamento obbligatorio, lavoro dei minori, lavoro domestico e tutele sindacali (per completezza di riferimenti si richiama anche la precedente Nota dell'I.N.L. 30 novembre 2020, n. 1062, relativa al personale addetto ai servizi di vigilanza).

Il tutto sempre circostanziato con specifico riferimento alle norme violate.

È questo, ad esempio, il caso dei dipendenti a tempo parziale, con clausole flessibili ed elastiche, transitati all'impresa cessionaria a seguito di trasferimento di azienda, esaminato dal T.A.R. Piemonte, Sez. III, n. 684/2026, *cit.*, con riferimento all'impugnazione di un provvedimento di disposizione con il quale veniva intimato al datore di lavoro di adottare un sistema di determinazione dell'orario di lavoro a tempo parziale conforme alla normativa vigente: *i*) indicando rigorosamente le ragioni tecniche, organizzative, produttive o sostitutive che legittimano l'esercizio dello *ius variandi*; *ii*) prevedendo il riscontro formale del rispetto del termine di due giorni di preavviso, circa la variazione dell'orario di lavoro, concesso dal datore di lavoro al lavoratore; *iii*) mettendo a punto una precisa procedura aziendale da rendere nota ai lavoratori e da comunicarsi all'ITL.

Proprio in ragione delle violazioni di legge riscontrate dall'Ispettore, il suddetto provvedimento di disposizione è stato confermato dai giudici amministrativi, a nostro avviso correttamente.

Sempre nell'ambito di questa interpretazione si inserisce la sentenza del T.A.R. Valle d'Aosta, Sez. Un., 22 novembre 2023, n. 50, che ha rigettato il ricorso avverso il provvedimento di disposizione emesso a seguito della riscontrata violazione degli obblighi datoriali di corretta e completa informazione dei lavoratori previsti dalla legge e dal contratto collettivo applicato, indicando le relative modalità di comunicazione. Hanno precisato i giudici amministrativi che l'art. 14, comma 1, D. Lgs. n. 124/2004 attribuisce all'autorità amministrativa il potere di individuare e concretizzare specifici obblighi in capo al datore di lavoro ove, nell'attività di vigilanza, emerga la disapplicazione o l'inosservanza, da parte di quest'ultimo, di precetti generali.

2) Strettamente legato al profilo sopra esaminato è quello relativo all'ampiezza del potere dispositivo riconosciuto all'Ispettore

Come abbiamo evidenziato nei paragrafi precedenti, la giurisprudenza amministrativa di primo grado ha operato una lettura critica della prassi dell'I.T.L., optando per una interpretazione restrittiva dell'art. 14, comma 1, D. Lgs. n. 124/2004 e del potere dispositivo riconosciuto agli ispettori (limitandoci alle sentenze già citate: T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I, n. 155/2021; T.A.R. Marche, Sez. I, n. 464/2022; T.A.R. Lombardia, Sez. IV, n. 2046/2023).

In particolare, merita richiamare quanto scritto dal T.A.R. Marche sopra citato al punto n. 3, cpv. terzo e seguenti della motivazione: *«Analizzando il dato letterale dell'art. 14 citato (come novellato dall'art. 12 bis del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120), la disposizione, al comma 1, parla di "irregolarità", termine con il quale si è soliti definire una difformità rispetto alla fattispecie legale, priva di espressa sanzione giuridica (come del resto specificato dalla stessa norma, che esclude i casi in cui le irregolarità "siano già soggette a sanzioni penali o amministrative"). Deve trattarsi, quindi, della violazione di norme c.d. "imperfette", che al comando giuridico non accompagnino alcuna sanzione (TAR Friuli - Venezia Giulia Trieste, n. 155/2021, cit., alla cui integrale motivazione per brevità si rimanda). In questo quadro, l'ispettore può emanare il provvedimento in tutti i casi in cui accerti la violazione di un obbligo sprovvisto di sanzioni. Qualora, poi, si dovesse intendere che la nozione di "irregolarità" sia estesa anche a quelle di natura civilistica o contrattuale, la norma andrebbe comunque interpretata in conformità all'espresso principio di residualità del potere di disposizione, in base al quale esso è attivabile solo in mancanza di rimedi tipici».*

Il caso di specie riguardava il mancato pagamento del lavoro straordinario.

La natura "residuale" della norma, nella prospettiva di una interpretazione basata sulla coerenza logica e sistematica, consente di evitare il contrasto con il principio di legalità, che, come è noto, impone la predeterminazione per legge sia delle fattispecie sanzionabili in via amministrativa o penale, sia dei poteri esercitabili dagli organi ispettivi.

Del resto, l'assenza di criteri direttivi previsti dalla legge deve essere temperata con la limitazione dei poteri ispettivi; e solo a queste condizioni possono essere superati i dubbi di costituzionalità che potrebbero essere sollevati con riguardo alle scarse previsioni dell'art. 14, comma 1, D. Lgs. n.124/2004.

Non mancano sentenze di segno contrario: ad esempio T.A.R. Basilicata, Sez. I, 21 novembre 2023, n. 677, avente ad oggetto un caso di adibizione a mansioni superiori e errato inquadramento; e, con riferimento alla disposizione normativa originaria, T.A.R. Calabria, Sez. I, 29 marzo 2006, n. 333, avente ad oggetto il rifiuto della prestazione offerta dal lavoratore dopo una lunga malattia, per mera cautela, con concessione di un permesso retribuito, in attesa della visita di idoneità.

In particolare, i giudici amministrativi calabresi hanno riconosciuto valenza generale e non restrittiva al potere dispositivo degli ispettori, del tutto illegittimamente, considerato il testo generico dell'art. 14, nella formulazione originaria.

Si legge in sentenza (pp. 5 e 6) che *«lo strumento per il perseguimento dei compiti di vigilanza previste dall'art. 7 non può che essere la "disposizione" prevista dall'art. 14 della stessa legge 124/2004. Un'interpretazione di quest'ultima norma che riducesse tale potere a singoli casi indicati in modo specifico si porrebbe in insanabile contrasto con il citato art. 7 della medesima legge, dato che la vigilanza sulle leggi di tutela dei rapporti di lavoro e la vigilanza sulla corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi in materia di lavoro rimarrebbe lettera morta, in assenza di poteri discretivi degli ispettori»*(si evidenzia, per completezza, che il Consiglio di Stato, Sez. VI, 18 dicembre 2007, n.6532, pur avendo riconosciuto la correttezza del potere dispositivo esercitato a seguito dell'attività ispettiva, ha ri-

formato la sentenza di primo grado perché aveva considerato positivamente quanto argomentato dall'Ispettore con riferimento alla violazione dell'art. 2103 cod. civ. ritenuta per nulla pertinente al caso di specie estraneo al demansionamento o all'assegnazione di mansioni compatibili con il profilo professionale del lavoratore).

Il Consiglio di Stato, come abbiamo visto, si è espresso a favore dell'ampiezza dei poteri ispettivi e di disposizione, facendo propria la giurisprudenza di primo grado sopra richiamata: oltre alla sentenza qui annotata, v. soprattutto la sentenza più volte citata, della Sezione Terza, n. 2778/2024.

3) Il limite della libertà sindacale in materia contrattuale

È oltremodo suggestivo il riferimento al principio costituzionale in materia di retribuzione, che però, nel caso di specie, non tiene conto del principio, non meno importante, della libertà sindacale di cui all'art. 39, comma 1, Cost., che si esplica con la contrattazione collettiva stipulata dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori sindacati maggiormente e ora comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, nella perdurante inattuazione della norma costituzionale.

È vero che, nel nostro caso, l'Ispettore non ha imposto l'applicazione integrale di un diverso C.C.N.L. (quello per il settore Alimentari) rispetto a quello applicato (quello per il settore Commercio), utilizzando quest'ultimo solo come parametro di comparazione per riconoscere ai lavoratori con mansioni omogenee un istituto retributivo dallo stesso previsto. Di fatto, però, la disposizione impartita ha imposto alla Società ricorrente di stipulare un accordo aziendale per l'istituzione dell'indennità freddo in favore dei lavoratori "cellisti", sotto pena di sanzione, facendo riferimento ad un diverso C.C.N.L. applicato ad un settore completamente diverso.

Il problema "risolto" dalla sentenza del Consiglio di Stato qui in commento deve essere, ora affrontato, con riferimento alla disciplina del "salario giusto" introdotto dall'art. 7, D.L.30 aprile 2026,n.62, conv.,con mod., dalla L. 25 giugno 2026,n.112, che: al comma 1, dispone che «[l]a contrattazione collettiva costituisce, ai sensi e per gli effetti dell'art. 36,Cost., lo strumento per la determinazione del salario giusto, assicurando ai lavoratori un trattamento economico complessivo adeguato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato; al comma 2, fissa nel «trattamento economico complessivo definito dai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro» il parametro di riferimento per individuare il salario giusto, anche per i C.C.C.L. diversi da quelli sopra indicati(in questi termini si esprime il comma 3); mentre al comma 4 si legge: «Per i settori non coperti da contrattazione collettiva, il trattamento economico complessivo non può essere inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro, stipulato dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, il cui ambito di applicazione sia maggiormente connesso all'attività effettivamente esercitata dal datore di lavoro, tenuto conto del settore e della categoria produttivi di riferimento nonché dell'attività principale o prevalente esercitata e della dimensione e della natura giuridica del datore di lavoro».

Il legislatore privilegia, quindi, il contratto collettivo *leader*, come sopra individuato, cercando di risolvere in questo modo il problema dei “*contratti collettivi pirata*” che sono stipulati, quasi sempre consapevolmente, per prevedere una retribuzione deteriore, comunque non rispettosa dell’art. 36, comma 1, Cost.

Non possiamo, in questa sede, affrontare *funditus* il tema del “*salario giusto*”, ma per una prima analisi con specifico riferimento alle interferenze con l’esercizio dei poteri ispettivi rinviando a E. Erario Boccafurni, *Prospettiva ispettiva sul salario giusto*, in *Dir. Prat. Lav.*, n. 25/2026, pp. 1472 e ss., scritto nell’immediatezza dell’approvazione del c.d. Decreto Primo Maggio.

In questa sede non possiamo entrare nel merito delle problematiche relative al sindacato comparativamente più rappresentativo, valorizzato dalla recente disciplina normativa a scapito del salario minimo previsto per legge e delle interferenze con il pluralismo sindacale, che potrebbero finire nuovamente all’attenzione della Consulta.

Su questi temi rinviando, anche per l’ampia ricostruzione del problema, sul piano normativo e giurisprudenziale, alla recente Corte Cost., 30 ottobre 2025, n. 156, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 19, primo comma, L. 20 maggio 1970, n. 300, nella parte in cui non prevede che le rappresentanze sindacali aziendali possano essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva anche nell’ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

La Consulta offre una chiave di lettura interessante, non so dire se anche esaustiva, sui soggetti sindacali che operano per realizzare la contrattazione collettiva (la sentenza si può leggere in www.rivistalabor.it, 6 maggio 2026, con nota di B. Mancuso, *La sentenza della Corte Costituzionale 30 ottobre 2025, n. 156: una difficile sfida per gli interpreti!*. Sia consentito citare anche l’intervista di V. A. Poso a M. V. Ballestrero, *L’art. 19, St. Lav., dalla riserva confederale alla firma dei contratti collettivi e alla negoziazione. Sul pluralismo e la rappresentatività sindacale la sentenza della Corte costituzionale 30 ottobre 2025, n. 156 riscrive le regole*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 1/2026).

È indiscutibile, come scrive la Corte Costituzionale al punto n. 8.1 della motivazione, che «*la figura dei sindacati comparativamente più rappresentativi è divenuta il punto di riferimento dell’evoluzione normativa, specie nell’ambito della negoziazione collettiva, anche in funzione del contrasto ai fenomeni di dumping indotti dalla prassi dei cosiddetti contratti-pirata*», a partire dall’art. 2, comma 1, lettera m), D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, che la eleva, di fatto, a modello per la contrattazione collettiva.

Peraltro, sempre la Corte Costituzionale, venti anni prima, con la sentenza n. 51 del 26 marzo 2015, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale (riconosciuta) dell’art. 7, comma 4, D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, conv., con mod., dalla L. 28 febbraio 2008, n. 31, aveva affermato che questa norma, congiuntamente all’art. 3, L. n. 142 del 3 aprile 2001, «*lungi dall’assegnare ai predetti contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, efficacia erga omnes, in contrasto con quanto statuito dall’art. 39 Cost., mediante un recepimento normativo degli stessi, richiama i predetti contratti, e più precisamente i trattamenti economici complessivi minimi ivi previsti, quale parametro esterno di commisurazione, da parte del giudice, nel definire la proporzionalità e la*

sufficienza del trattamento economico da corrispondere al socio lavoratore, ai sensi dell'art. 36 Cost. Tale parametro è richiamato – e dunque deve essere osservato – indipendentemente dal carattere provvisorio del medesimo art. 7, che fa riferimento «alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative». Nell'effettuare un rinvio alla fonte collettiva che, meglio di altre, recepisce l'andamento delle dinamiche retributive nei settori in cui operano le società cooperative, l'articolo censurato si propone di contrastare forme di competizione salariale al ribasso, in linea con l'indirizzo giurisprudenziale che, da tempo, ritiene conforme ai requisiti della proporzionalità e della sufficienza (art. 36 Cost.) la retribuzione concordata nei contratti collettivi di lavoro firmati da associazioni comparativamente più rappresentative (fra le tante, la sentenza già citata della Corte di cassazione n. 17583 del 2014)».

Ora, è indubbio che l'art. 7 introdotto dal D.L. n. 62/2026, *cit.*, possa orientare il datore di lavoro ad applicare contratti collettivi che riconoscano una retribuzione proporzionata, adeguata e sufficiente rispettosa del principio costituzionale di cui all'art. 36, comma 1, anche senza imporre uno specifico modello contrattuale in violazione dell'art. 39, comma 1, Cost.; e tuttavia, proprio nello spirito della legge, ciò che conta è il trattamento economico complessivo «*tenuto conto [però] del settore e della categoria produttivi di riferimento nonché dell'attività principale o prevalente esercitata e della dimensione e della natura giuridica del datore di lavoro*», come più volte viene ripetuto dall'art. 7.

Sta di fatto che nel nostro caso di specie, il C.C.N.L. per il settore Commercio applicato risponde a tutti i requisiti del contratto collettivo stipulato da organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ed è coerente con il settore e la categoria produttiva di riferimento, che è anche l'attività principale o prevalente della Società oggetto di accertamento ispettivo e disposizione.

Pertanto, anche nella vigenza della norma data, nessun intervento dispositivo avrebbe potuto legittimamente esercitare l'I.T.L., anche a voler considerare quanto dispone il comma 4-bis dell'art. 7, aggiunto in sede di conversione: «*Il trattamento economico complessivo di cui al comma 2 è costituito da tutte le voci retributive fisse e continuative, dirette, indirette e differite, definite dai contratti collettivi nazionali di lavoro di cui al medesimo comma 2, comprese le mensilità aggiuntive e le indennità fisse e continuative, nonché dalle prestazioni di welfare contrattuale spettanti alla generalità dei dipendenti e dagli eventuali altri istituti o indennità aventi valore economico, definiti dagli stessi contratti collettivi. Sono in ogni caso escluse le voci retributive discrezionali e variabili attribuite ai singoli lavoratori*».

Anche questa disposizione, ad avviso di chi scrive, non autorizza il riconoscimento dell'indennità prevista da un altro C.C.N.L. in ragione delle medesime mansioni esercitate dai lavoratori addetti ad un reparto specifico; anzi porta ad affermare che nella valutazione “*comparativa*”, l'ispettore, come il giudice, è chiamato a valutare l'intero contenuto del contratto collettivo, prima di applicare istituti retributivi previsti da altre fonti, per giunta in presenza di un C.C.N.L. che risponde, lo ripetiamo, ai criteri indicati dall'art. 7, più volte citato.

Dopodiché, va ripetuto quello che abbiamo detto nei paragrafi precedenti con riferimento ai limitati poteri accertativi e dispositivi dell'ispettore e alla nozione di irregolarità sanzionabili, in mancanza, peraltro, di una specifica previsione normativa che determini il salario. Il salario giusto non è il salario minimo previsto per legge.

4) Il contenuto precettivo dell'accordo aziendale

L'Ispettore del Lavoro non si è limitato a prescrivere all'azienda di compensare, in qualche modo, il disagio e il rischio patiti dai lavoratori addetti alle celle frigorifere, ma ha esplicitato, in maniera precisa e circostanziata, i termini economici dell'accordo aziendale: « [1] *'indicata indennità, in base agli accordi che si andranno a stipulare, dovrà variare dall'8% al 12% in aumento al compenso ricevuto sulla busta paga, per le ore lavorate in ambienti freddi* »; e ha ulteriormente precisato che « [1] *a percentuale dovrà essere calibrata in base alle ore di esposizione e alla temperatura massima di esposizione, motivando in proposito la scelta adottata sulla base dei due indicati parametri* ».

Questa parte della disposizione, proprio per il carattere precettivo e conformativo che la caratterizza, non consente alle parti di realizzare proficuamente una trattativa sindacale, ma impone, di fatto, il contenuto dell'accordo aziendale entro limiti ben definiti e non derogabili.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, questa materia merita quanto meno un approfondimento per rendere, anche il potere di disposizione esercitato dagli ispettori del lavoro, pienamente coerente con tutti i principi costituzionali e il principio di legalità.

Vincenzo Antonio Poso, avvocato in Pisa

Visualizza il documento: [Cons. Stato, sez. III^a, 22 giugno 2026, n. 4969](#)