

Rappresentatività sindacale, partecipazione dei lavoratori e poteri datoriali nei nuovi scenari tecnologici

*Atti del XX Seminario di Bertinoro
Bologna, 11-12 dicembre 2025*

Promotori

Franco Carinci e Mattia Persiani

a cura di

Sandro Mainardi, Anna Montanari, Alberto Pizzoferrato



G. Giappichelli Editore

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Prefazione dei fondatori dei Seminari di Bertinoro</i>	XIII
DOMENICO GAROFALO <i>Commemorazione di Matteo Corti</i>	XVII
ALBERTO PIZZOFRERATO <i>Intervento di saluto</i>	XXV

SESSIONE DI APERTURA

GIAMPIERO PROIA <i>Introduzione ai lavori</i>	3
--	---

RELAZIONI INTRODUTTIVE

LUCA NOGLER <i>Rappresentatività e partecipazione nel settore privato: spunti per un Convegno</i>	9
ANTONIO VISCOMI <i>Rappresentatività e partecipazione nel settore pubblico. Note introduttive per una discussione</i>	55

Sessione 1

LA PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI
NEL QUADRO EUROPEO

ANNA ALAIMO

*Prime osservazioni sulla direttiva (UE) 2025/2450: il terzo tempo
della disciplina dei Comitati Aziendali Europei e il tempismo
dei "Seminari di Bertinoro"*

77

Sessione 2

LA PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI
NEL CONTESTO ITALIANO

Sessione 2A)

LE ESPERIENZE PARTECIPATIVE IN ITALIA PRIMA DELLA
L. N. 76/2025

MARINA BROLLO

*La partecipazione dei lavoratori tra attese pre-legislative
e aperture di prospettive*

95

VALERIO MAIO

La partecipazione nell'impresa sociale e nell'impresa convenzionale

109

ANDREA CARINCI E MAIRA NOBILI

Gli incentivi fiscali per favorire la partecipazione dei lavoratori

121

ANNA TROJSI

*La partecipazione dei lavoratori nelle start-up
e nelle piccole e medie imprese innovative*

129

Sessione 2B)

I NUOVI ASSETTI DELLA PARTECIPAZIONE
DOPO LA L. N. 76/2025

PAOLO TOSI

La l. n. 76/2025 attua l'art. 46 Cost.: meglio poco che niente!

153

GIORGIO BOLEGO

La partecipazione organizzativa nella l. n. 76/2025

157

PAOLO PIZZUTI

La partecipazione consultiva dei lavoratori

173

Sessione 3

LA PARTECIPAZIONE NEL SETTORE PUBBLICO

UMBERTO GARGIULO

Gli attori della partecipazione e la legittimazione al tavolo

183

ANDREA BOLLANI

Informazione e confronto nel lavoro pubblico

197

Sessione 4

LA RAPPRESENTATIVITÀ SINDACALE
NEL SETTORE PRIVATO

EMILIO BALLETTI

Il "nuovo" art. 19 St. lav. alla luce di Corte cost. n. 156/2025

207

ANDREA LASSANDARI

La rappresentatività al vaglio della Consulta

219

ROSARIO SANTUCCI

*Il rinvio “per eccellenza” all’ordinamento intersindacale
(art. 51, d.lgs. n. 81/2015)*

231

GUIDO CANAVESI

*Il concetto di rappresentatività nei rinvii legislativi.
La retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi
di previdenza e assistenza sociale (l. n. 389/1989 e l. n. 549/1995)*

241

ANTONIO PRETEROTI

*Alla ricerca del sindacato comparativamente più rappresentativo ai sensi
dell’art. 8, d.l. n. 138/2011*

255

ALESSANDRO BELLAVISTA

*La nuova legge delega in materia di giusta retribuzione
e contrattazione collettiva*

277

Sessione 5

LA RAPPRESENTATIVITÀ SINDACALE
NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

LORENZO ZOPPOLI

*La rappresentatività sindacale del pubblico impiego
nel quadro legale in fibrillazione*

285

ALBERTO TAMPIERI

*La rappresentatività sindacale nei contratti-quadro
del pubblico impiego privatizzato*

299

pag.

VINCENZO BAVARO

*Rappresentatività sindacale e forme di rappresentanza dei lavoratori nei
luoghi di lavoro: note sulla titolarità di diritti e prerogative sindacali*

311

ALESSIA GABRIELE

*Brevi riflessioni sulla rappresentatività sindacale delle PP.AA.
nella contrattazione collettiva a livello decentrato:
tra specialità del sistema delle fonti e prerogative dirigenziali*

323

IL CONCETTO DI RAPPRESENTATIVITÀ NEI RINVII LEGISLATIVI. LA RETRIBUZIONE DA ASSUMERE COME BASE PER IL CALCOLO DEI CONTRIBUTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE (L. N. 389/1989 E L. N. 549/1995)*

Guido Canavesi **

1. *Rappresentatività e previdenza sociale. Note introduttive*

Il tema e il problema della rappresentatività sindacale in ambito previdenziale ha una precisa data d'origine, il 1989, che lo colloca in un significativo momento evolutivo del sistema di sicurezza sociale, peraltro senza che sia altrettanto chiaro il ruolo – o la funzione – che ad esso è stato assegnato.

Per questa ragione, pare utile evidenziare preliminarmente momenti o passaggi di quell'evoluzione, sia pure solo per accenni. Partendo dalle origini si può dunque affermare che quel sistema:

- a) è sorto ed è stato storicamente riferito al lavoro subordinato;
- b) nonostante la connotazione “sociale”, l'adozione dello strumento assicurativo non ha in origine consentito una chiara connotazione pubblicistica degli interessi e delle situazioni giuridiche rilevanti in esso rilevanti;
- c) per evitare di impegnare le risorse statali, il finanziato è stato posto in capo ai datori di lavoro mediante la previsione di un obbligo di contribuzione, quand'anche a sostenere l'onere economico partecipasse il lavoratore;
- d) in questo quadro, assumere la retribuzione percepita/spettante al lavoratore al fine di quantificare l'entità della contribuzione è stata soluzione logica e pressoché “inevitabile”;

* Destinato agli *Scritti in onore di Mariella Magnani*.

** Professore ordinario di Diritto del lavoro – Università degli Studi di Macerata.

- e) ne conseguiva il problema di individuare/definire la nozione di retribuzione utile a fini previdenziali.

Rispetto a questi elementi, il passaggio costituzionale:

- a) ha innanzitutto imposto la doverosità della tutela, con un'indubbia pubblicizzazione dell'interesse protetto, che, peraltro, ha stentato per molto tempo ad essere riconosciuta;
- b) ha lasciato alla discrezionalità dei decisori politici, *in primis* il legislatore, la scelta sulle forme e le modalità d'attuazione;
- c) tra queste forme e modalità rientra anche il finanziamento del sistema, alcuna indicazione specifica risultando dall'art. 38, co. 4, Cost.;
- d) pertanto, né il finanziamento mediante contribuzione né il parametro retributivo per quantificarla sono imposti dalla Costituzione;
- e) ne consegue che neppure è configurabile un necessario nesso tra contribuzione e retribuzione sufficiente, diversamente da quanto sostenuto dalla Corte costituzionale.

Date queste premesse, va poi aggiunto che l'evoluzione/trasformazione della tutela previdenziale secondo la prospettiva costituzionale è avvenuta con lentezza e con una gradualità che va ben oltre, almeno sul piano temporale, la riforma del biennio 1968/1969.

Basti ricordare che ancora nella prima metà degli anni Ottanta, la Corte costituzionale individuò due "tipi" di previdenza, quello mutualistico e quello solidaristico, cui poteva essere ricondotta l'organizzazione giuridica della previdenza sociale e riconobbe la gradualità dell'evoluzione dall'uno all'altro attraverso "soluzioni intermedie". Per tal ragione, la qualificazione giuridica dell'ordinamento fu operata «alla stregua dei caratteri prevalenti del sistema» che si ritenne deponessero per il tipo solidaristico, caratterizzato da ciò che: a) fini e oneri previdenziali sono riferibili a principi di solidarietà; b) non c'è corrispondenza fra rischio e contribuzione; c) è irrilevante la proporzionalità fra contributi e prestazioni previdenziali; d) i contributi vengono in considerazione «unicamente quale strumento finanziario della previdenza»; e) le prestazioni sono proporzionate soltanto allo stato di bisogno¹.

Indubbiamente, uno degli aspetti su cui più ha impattato – e al contempo rivelatore di – questo passaggio è quello del finanziamento, a partire dall'introduzione, con l'art. 12, l. 30 aprile 1969, n. 153, di una definizione generale di retribuzione imponibile a fini previdenziali, da cui ha preso avvio, dapprima

¹ Coste cost. 4 maggio 1984, n. 132.

soprattutto sul piano giurisprudenziale, il distacco tra la nozione di retribuzione lavoristica e la base imponibile previdenziale².

È su questo terreno che il tema della rappresentatività sindacale ha investito l'ambito previdenziale.

Lo ha fatto con l'art. 1, co. 1, d.l. 9 ottobre 1989, convertito in l. 7 dicembre 1989, n. 389, ossia tramite la previsione del c.d. minimale contrattuale di retribuzione imponibile³, palesamento legislativo di quel distacco, poi ribadito dalla riscrittura, ad opera dell'art. 6, d.lgs. 2 settembre 1997, n. 314, dello stesso art. 12, non a caso rubricato al "reddito imponibile"⁴.

2. Rappresentatività e retribuzione imponibile

In realtà, la legislazione previdenziale ha conosciuto il concetto e/o la nozione di minimale imponibile prima del 1989 e secondo due differenti e distinte declinazioni: infatti, sia l'art. 1, d.l. 29 luglio 1981, n. 402⁵, convertito

²Da ultimo, per tutti, L. TORSELLO, *Retribuzione e sicurezza sociale*, Giappichelli, Torino, 2024.

³Al riguardo, M. PERSIANI, *Retribuzione di fatto, dovuta, normale, effettiva e contribuzione previdenziale*, in *Dir. lav.*, 1975, I, p. 96 ss.; ID., *Autonomia collettiva e retribuzione imponibile*, in *Mass. giur. lav.*, 1996, p. 670; M. CINELLI, *I problemi della retribuzione imponibile a fini previdenziali*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, n. 71, 1996, p. 457 ss.; ID., *Nuove forme di retribuzione, attualità dei principi costituzionali, imponibile contributivo*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1997, n. 2, p. 107 ss.; C.A. NICOLINI, *Le incertezze della Cassazione su retribuzione imponibile e contrattazione collettiva*, in *Mass. giur. lav.*, 2000, p. 1222 ss.; ID., *Ancora su retribuzione imponibile e contratto collettivo, ai sensi della l. 338 del 1989*, in *Mass. giur. lav.*, 2001, p. 617 ss.; ID., *La "rilettura" giurisprudenziale del minimale contributivo*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 4, 2022, p. 737 ss.; D. ZAVALLONI, *Art. 1, l. n. 389/1989: alcune considerazioni in tema di minimale contributivo*, in *Lav. giur.*, n. 8, 2000, p. 771 ss.; V. FILÌ, *Il reddito imponibile ai fini contributivi*, Giappichelli, Torino, 2010; A. TURSI, *Retribuzione, previdenza, welfare: nuove variazioni sul tema*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, n. 1, 2019, p. 95 ss.; G. CANAVESI, *L'irragionevole irrigidimento applicativo di una norma povera di regioni: il minimale di contribuzione secondo la Cassazione*, in *Dir. rel. ind.*, n. 3, 2021, p. 833 ss.; G.P. MARCELLINI, *Contribuzione e contratto di categoria*, in *Var. temi dir. lav.*, n. 2, 2021, p. 331 ss.; L. TORSELLO, *op. cit.*, p. 159 ss.

⁴M. PERSIANI, *I nuovi problemi posti dalla individuazione della retribuzione assoggettabile a contribuzione previdenziale*, in *Arg. dir. lav.*, n. 1, 2003, p. 1 ss.; P. SANDULLI, *La retribuzione utile ai fini fiscali e previdenziali*, in M. MARAZZA (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (diretto da), *Trattato di Diritto del lavoro*, vol. IV., tomo II, Cedam, Padova, 2012, p. 1495 ss.; V. FILÌ, *op. cit.*, p. 108 ss.; L. TORSELLO, *op. cit.*, p. 111 ss.

⁵Al riguardo, Cass. 8 settembre 2023, n. 26178.

in l. 26 settembre 1981, n. 537, sia l'art. 7, co. 1, d.l. 12 settembre 1983, n. 463⁶, convertito in l. 11 novembre 1983, n. 638 fissano il minimale giornaliero di retribuzione imponibile, valido «per tutte le contribuzioni dovute in materia di previdenza e assistenza sociale».

Entrambe le disposizioni sono tuttora vigenti, ma la disciplina del 1981 è ormai di applicazione residuale, poiché quella del 1983 riguarda i «lavoratori dipendenti», salvo alcune categorie specificamente escluse⁷, ed è riferita a «tutte le contribuzioni dovute in materia di previdenza e assistenza sociale», compresa la «misura minima giornaliera dei salari medi convenzionali».

In ogni caso, né nell'una né nell'altra il criterio di determinazione del *quantum* di contribuzione è correlato ad un qualsivoglia contratto collettivo: se la base di calcolo è comunque definita in termini di «limiti minimi di retribuzione», questi sono individuati:

- a) direttamente in valore assoluto, differenziato per settore e categorie legali, mediante rimando ad apposite tabelle, dalla norma del 1981;
- b) in percentuale (9,50%) del trattamento minimo mensile di pensione a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti in vigore al 1° gennaio di ciascun anno, dalla previsione del 1983.

Peraltro, a quest'ultimo devono essere adeguati, se inferiori, non solo «i valori minimi di retribuzione giornaliera già stabiliti dal legislatore per diversi settori», come quello *sub* lett. a), ma anche il minimale contrattuale di cui alla norma del 1989⁸.

Non c'è dubbio che l'art. 1, d.l. n. 338/1989 cambi registro e importi nel sistema previdenziale una nozione tipica della legislazione sindacale quando individua la base inderogabile per determinare l'imponibile contributivo nei contratti collettivi «stipulati dalle associazioni sindacali più rappresentative su base nazionale».

Tuttavia, a prescindere dalla *ratio* della norma (vedi *infra*), il senso di questo innesto non si può cogliere senza considerare il complessivo quadro normativo del minimale con le indicazioni sopra richiamate.

Orbene, il rapporto tra i due minimali chiarisce che il riferimento alla rappresentatività sindacale ha quale primaria funzione la selezione del

⁶Cass. 28 ottobre 1999, n. 12122, in *Giust. civ.*, n. 10, 2000, p. 2776 ss., con nota di L. SURDI, *Minimale retributivo e omnicomprensività della retribuzione*.

⁷Lavoratori addetti ai servizi domestici e familiari, operai agricoli, apprendisti (art. 7, co. 5).

⁸Circolare INPS 31 gennaio 2026, n. 1.

parametro per determinare la retribuzione/reddito imponibile a fini previdenziali. Per altro verso, il differente criterio di quantificazione di volta in volta adottato evidenzia la strumentalità della scelta del legislatore e, dunque la sua reversibilità, del resto imposta dalla natura pubblica dell'interesse alla tutela previdenziale con essa perseguito.

Inoltre, nonostante la formulazione al plurale della norma (contratti collettivi stipulati), è implicita nella funzione assoluta la necessaria unicità del parametro di riferimento⁹, pena l'inutilità della regola del minimale.

La conferma della finalità "selettiva", del resto, è giunta dall'art. 2, co. 25, l. n. 549/1995 per cui «in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria», per determinare il minimale contributivo occorre assumere la retribuzione «stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria».

Dell'intervento legislativo è stata proposta una lettura in termini riparativi della falla aperta dal *referendum* del 1995 con l'abrogazione dell'art. 19, co. 1, lett. a), l. n. 300/1970, ovvero del riferimento alla "maggiore rappresentatività", che non pare escludere l'ipotesi di compresenza di più contratti collettivi stipulati da organizzazioni comparativamente più rappresentative¹⁰.

In effetti, la formulazione al plurale lascia aperta tale possibilità, tuttavia, che non fosse questa l'intenzione del legislatore e neppure l'effetto della norma è reso palese dalla sua natura d'interpretazione autentica, soprattutto ove se ne consideri l'efficacia retroattiva, che investe direttamente il criterio adottato dalla disposizione del 1989. Inoltre, la sostituzione di un criterio privo di capacità selettiva o "aperto", come la maggiore rappresentatività, con altro più rigido, ma anch'esso ultimamente "aperto", non avrebbe comunque consentito l'identificazione di un'unica base imponibile inderogabile e generalmente valida, rendendo inutile la norma d'interpretazione¹¹. A fugare ogni dubbio in tal senso, del resto, è la lettura giurisprudenziale della norma su cui torneremo a breve.

⁹ Per qualche cenno, C. GAROFALO, *Pluralismo sindacale; oltre il contratto leader, v'è solo quello pirata?*, in V. BAVARO, M.C. CATAUDELLA, A. LASSANDARI, L. LAZZERONI, M. TIRABOSCHI, G. ZILIO GRANDI (a cura di), *La funzione del contratto collettivo*, Adapt University Press, Bergamo, 2023, p. 184.

¹⁰ G. FERRARO, *Il salario minimo tra prelievo previdenziale e relazioni sindacali*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 4, 2023, pp. 722-723 ss.

¹¹ P.A. VARESI, *Pluralismo e rappresentatività sindacale cinquant'anni dopo lo statuto dei lavoratori*, in AIDLASS (a cura di), *Libertà e attività sindacale dopo cinquant'anni dello Statuto dei Lavoratori*, La Tribuna, Piacenza, 2021, p. 63 ss.

Qui, piuttosto, è interessante notare che la natura interpretativa della norma supponga una sorta di “conglobamento”, se non di identificazione, nel e con il criterio della maggiore rappresentatività, che ne rappresenterebbe un elemento caratterizzante la “versione previdenziale” rispetto al diritto sindacale.

Infatti, se il passaggio dall’uno all’altro criterio si consuma sul terreno previdenziale, esso è stato poi esportato nella legislazione sindacale, dove ha trovato fertile terreno di coltura una declinazione della rappresentatività comparata sì «maggiormente selettiva» ovvero «più restrittiva», ma comunque non portata fino all’estremo di un unico contratto collettivo¹², anche in ragione della tensione tra l’istanza pluralistica dell’organizzazione sindacale (art. 39 Cost.) e le turbolenze delle relazioni industriali, soprattutto laddove, e per il tempo in cui, si è rotta e si rompe l’unità d’azione contrattuale delle maggiori organizzazioni sindacali.

Qui, tuttavia, va sottolineato che in questo movimento d’importazione/esportazione nel e dall’ambito previdenziale o, viceversa, sindacale, il senso e la portata delle due nozioni richiamate presentano sfumature o perfino connotazioni non del tutto coincidenti nei due ambiti. Pertanto, per coglierne il *proprium* previdenziale, occorre considerare il loro modo d’essere e d’operare in quest’ambito.

3. Contratto collettivo qualificato e minimale: il modus operandi

Innanzitutto, va ribadito che, per quanto sia ormai da considerare uno dei cardini della disciplina del rapporto contributivo e delle sue dinamiche attuative, il minimale contrattuale è, in realtà, una regola “povera di ragioni”, non solo perché la disposizione del 1989 è l’ultima di una lunghissima serie recate da una successione di decreti legge non convertiti e dal tenore non privo di differenze¹³.

¹² Parla di «presupposto maggiormente selettivo» o «più restrittivo», Corte cost. 28 marzo 2023, n. 52, sulla quale, tra gli altri, M. RUSCIANO, *L’incostituzionalità dell’art. 8 della legge 148 del 2011*, in *Dir. lav. merc.*, n. 1, 2023, p. 133, ss.; M. FERRARESI, *Si consolida la lettura costituzionalmente orientata dell’articolo 8 (note a margine di Corte costituzionale n. 52/2023)*, in *Dir. rel. ind.*, n. 3, 2023, p. 677 ss. Più in generale, sul tema, senza pretesa di esaustività, P. PASSALACQUA, *Il modello del sindacato comparativamente più rappresentativo nell’evoluzione delle relazioni sindacali*, in *Dir. rel. ind.*, n. 2, 2014, p. 374 ss.; P.A. VARESI, *op. cit.*, p. 62 ss.; G. FERRARO, *op. cit.*, p. 722 ss.; A. PRETEROTI, *Alla ricerca del sindacato comparativamente più rappresentativo ai sensi dell’art. 8, d.l. n. 138/2011*, in *Amb. dir.*, n. 1, 2026, p. 1 ss., <https://www.ambientediritto.it>.

¹³ G. CANAVESI, *op. cit.*, p. 833 ss.

Del resto, basta considerare la pluralità di *rationes* ad essa attribuite: la garanzia dell'equilibrio finanziario della gestione previdenziale¹⁴, la parità di trattamento tra le imprese¹⁵ oppure tra i lavoratori del medesimo settore¹⁶, l'adeguatezza delle prestazioni previdenziali¹⁷, la risposta legislativa alla ripresa giurisprudenziale della teoria dell'onnicomprendività¹⁸ o, ancora, il contrasto all'evasione contributiva, in particolare conseguente alla moltiplicazione contrattuale collettiva delle voci del trattamento economico¹⁹.

Quest'ultima *ratio* è indicata anche nella relazione di presentazione del disegno di legge, ove è però collegata «all'inosservanza dei minimi retributivi previsti nei contratti collettivi di lavoro da parte di datori di lavoro non iscritti alle associazioni stipulanti», con la conseguenza che la base imponibile «non può essere inferiore all'importo della *retribuzione minima prevista dai contratti collettivi di lavoro* (corsivo mio *ndA*)»²⁰. E in ottica promozionale dell'applicazione dell'art. 36 Cost., tra l'altro, era leggibile la versione

¹⁴ Cass., sez. un., 29 luglio 2002, n. 11199, in *Giur. it.*, 2003, p. 1807 ss., con nota di P. CAPURSO, *Le Sezioni unite si pronunciano sul minimale contributivo: brevi note a margine di un problema ancora irrisolto*; Cass. 29 ottobre 1999, n. 12122, in *Giust. civ.*, n. 10, 2000, p. 2723 ss., con nota di L. SURDI, *op. cit.*

¹⁵ Cass. 17 febbraio 2000, n. 1767, in *Mass. giur. lav.*, 2000, p. 1222 ss., con nota di C.A. NICOLINI, *Le incertezze della Cassazione su retribuzione imponibile e contrattazione collettiva*, cit.

¹⁶ Cass. 14 maggio 2018, n. 11650.

¹⁷ Cass. 17 ottobre 2017, n. 24453. In dottrina, M. PERSIANI, *Autonomia collettiva e retribuzione imponibile*, cit., p. 989 ss.; C. LAGALA, *Minimale di retribuzione imponibile e contrattazione collettiva: una storia ancora aperta, anche dopo la sentenza 11199/2002 della Cass. SS.UU.*, in *Riv. giur. lav.*, n. 2, 2003, p. 348 ss.

¹⁸ M. MARTONE, *A che prezzo. L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, Luiss University Press, Roma, 2019, p. 38; L. NOGLER, *Il contratto collettivo quale fonte di regolamentazione della retribuzione parametro*, in *Lav. dir.*, n. 3, 1994, p. 75 ss.

¹⁹ V. FILÌ, *op. cit.*, pp. 93-94. In una diversa prospettiva, cioè l'infrazionabilità, all'epoca vigente, del minimale in caso di lavoro a tempo parziale, ma con argomento suscettibile di assumere un valore più generale, Corte cost. 1° dicembre 1999, n. 488, ha affermato che «la parificazione tra datori di lavoro i quali corrispondano diverse retribuzioni» non sarebbe «di per sé irrazionale o (in) contrast(o) con il principio di uguaglianza», in quanto giustificata dal fine «di assicurare comunque una soglia di contribuzione dei datori di lavoro al sistema della previdenza sociale, tale da consentire la tutela dei lavoratori in un contesto nel quale opera il principio di solidarietà».

²⁰ Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Atto 4251 presentato il 10 ottobre 1989; v. anche Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, seduta del 21 novembre 1989. Di recente, per la riproposizione di questa soluzione E. GRAGNOLI, *Il contratto nazionale nel lavoro privato italiano*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 231 ss.

prevista nei primi decreti legge, poi non convertiti, e successivamente non riproposta, che onerava soltanto il datore di lavoro del differenziale contributivo conseguente all'applicazione del minimale²¹.

L'insufficienza di tali *rationes*, è stata da altri adeguatamente argomentata²², senza che qui occorra ritornarci.

Tuttavia, l'applicazione nei limiti della giusta retribuzione è stata negata dalla giurisprudenza²³, che ha diversamente ricostruito l'istituto del minimale.

In primo luogo, infatti, s'è affermato che la retribuzione da assumere come base di calcolo dei contributi previdenziali non può essere inferiore all'importo di quella che ai lavoratori di un determinato settore sarebbe dovuta in applicazione dei contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali più rappresentative su base nazionale²⁴.

Al riguardo, il riferimento è alla parte economica del contratto collettivo selezionato, restando estranea la parte "normativa", anche ove le regole sul rapporto di lavoro abbiano ricadute sul piano retributivo, mentre l'importo della contribuzione è determinato in rapporto alla retribuzione complessivamente spettante in considerazione dell'insieme delle voci di retribuzione²⁵.

Tuttavia, un recente sviluppo interpretativo sembra superare questa impostazione quando afferma che la regola del minimale contrattuale «concerne non soltanto l'ammontare della retribuzione c.d. contributiva, ma altresì l'orario di lavoro da prendere a parametro, che dev'essere l'orario di lavoro normale stabilito dalla contrattazione collettiva (o dal contratto individuale se superiore)»²⁶. Tale conclusione, infatti, è argomentata in ragione di un'autonomia del rapporto contributivo da quello di lavoro assolutizzata

²¹ Per una sintesi dell'evoluzione legislativa Cass. 14 marzo 2016, n. 4926.

²² C.A. NICOLINI, *Ancora su retribuzione imponibile e contratto collettivo, ai sensi della l. 338 del 1989*, cit., p. 617 ss.; ID., *I problemi della contribuzione previdenziale*, cit., p. 117 ss.; con riferimento all'adeguatezza delle prestazioni, M. CINELLI, *Nuove forme di retribuzione*, cit., p. 107 ss.

²³ Cass., sez. un., 29 luglio 2002, n. 11199, cit. Al riguardo, C. LAGALA, *op. cit.*, p. 347 ss.

²⁴ Oppure, dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria, qualora vi sia pluralità di contratti collettivi per la medesima categoria, C. DE MARCO, *Minimale contributivo e individuazione del contratto leader*, in *Inf. prev.*, n. 2, 2009, p. 385 ss.; V. PUTRIGNANO, *Retribuzione imponibile ai fini contributivi, sindacati comparativamente più rappresentativi e poteri di indirizzo del ministero del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, n. 6, 2014, p. 1492 ss.

²⁵ Cass. 20 aprile 2022, n. 12618; Cass. 23 giugno 2021, n. 17992; Cass. 7 giugno 2003, n. 9169. In dottrina, C. GAROFALO, *op. cit.*, pp. 197-198.

²⁶ Da ultimo, Cass., 7 gennaio 2026, n. 383; Cass., 18 novembre 2025, n. 30459; Cass. 14 maggio 2025, n. 12974; Cass., 10 dicembre 2024, n. 31817.

al punto da sconfinare sul terreno proprio della parte “normativa” del contratto collettivo²⁷.

In secondo luogo, gli accordi collettivi di livello territoriale o aziendale (ad es. gli accordi aziendali o provinciali), ovvero gli accordi individuali, hanno rilevanza ai fini contributivi solo se danno luogo a una retribuzione superiore al minimale, mentre in caso contrario restano irrilevanti²⁸.

Conclusioni, questa, di recente ribadita anche nei confronti degli accordi di prossimità, *ex art.* 8. d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito in l. 19 settembre 2011, n. 148, così confermando, peraltro, alcuni precedenti di merito²⁹.

Ancora, laddove manchi il contratto collettivo di uno specifico settore, l'Ente previdenziale può assumere a parametro la contrattazione collettiva di un settore affine³⁰.

Quanto poi all'art. 2, co. 25, l. n. 549/1995, esso opera esclusivamente nelle ipotesi in cui, stabilita l'applicabilità del contratto nazionale in luogo di quelli locali o individuali, vi sia una pluralità di contratti collettivi nazionali intervenuti per la medesima categoria ed è, pertanto, necessario individuare il c.d. contratto *leader*³¹, con l'ulteriore precisazione che a tal fine

²⁷ In dottrina, vedi le considerazioni critiche di C.A. NICOLINI, *La “rilettura” giurisprudenziale della disciplina del c.d. minimale contributivo*, cit., p. 729 ss.; S. DAL MASO, *La retribuzione imponibile in caso di assenze dal lavoro o di orario svolto in misura inferiore a quello contrattuale*, in *Lav. prev. oggi*, n. 5-6, 2021, p. 279 ss.; G. CANAVESI, *op. cit.*, p. 833.

²⁸ Cass. 14 gennaio 2003, n. 456, in *Giur. it.*, 2003, p. 1083 ss.; Cass. 8 maggio 2019, n. 12166, in relazione all'applicazione di un contratto collettivo provinciale; Cass. 26 aprile 2023, n. 10960, con riferimento ad accordi di riduzione della retribuzione stipulati per crisi aziendali; Cass. 16 aprile 2025, n. 9952. In dottrina, S. CAFFIO, *Sulla nozione di minimale retributivo a fini contributivi e sul contratto collettivo di riferimento*, in *Lav. giur.*, n. 7, 2018, p. 714 ss.

²⁹ Cass. 15 luglio 2025, n. 19467, in relazione a un accordo che contemplava una deroga all'importo complessivo delle retribuzioni, riducendolo rispetto a quello fissato dal CCNL FISE, con la conseguenza che “tali previsioni avevano fatto sì che la contribuzione versata dall'azienda fosse notevolmente inferiore rispetto a quella che sarebbe risultata dovuta, se l'imponibile fosse stato commisurato ai minimi retributivi stabiliti dal CCNL del terziario”. In precedenza, Trib. Livorno 17 maggio 2018, n. 182, in *Lav. giur.*, n. 5, 2019, p. 511, con nota di G. PICCO, *Il limite del trattamento contributivo nella contrattazione di prossimità ex art. 8, D.L. n. 138/2011 (conv. in L. n. 148/2011)*; App. Brescia 24 novembre 2022, n. 274. Nello stesso senso, in dottrina, L. TORSSELLO, *op. cit.*, p. 188 ss.

³⁰ Cass. 18 novembre 2020, n. 26266; Cass. 6 settembre 2019, n. 22357; Cass. 14 maggio 2018, n. 11650.

³¹ Cass. 8 maggio 2019, n. 12166; Cass. 4 maggio 2020, n. 8446; Cass. 23 giugno 2021, n. 17983; anche Cass. 21 luglio 2025, n. 23647.

«non si deve considerare il CCNL bensì le parti sociali, sia dal lato datoriale sia dal lato lavoratori»³².

In ogni caso, il “settore” di riferimento per individuare il contratto collettivo nazionale applicabile, è quello corrispondente all’attività effettivamente esercitata dall’imprenditore, in quanto il «rilievo pubblicistico della materia» contributiva, consente il recupero dell’art. 2070, c.c., – non invocabile per la contrattazione di diritto comune – cioè di «un criterio oggettivo e predeterminato che non lasci spazio a scelte discrezionali o a processi di autodeterminazione normativa»³³.

Sul piano processuale, infine, l’onere della prova della maggiore rappresentatività, ma pure della rappresentatività comparata, è in capo all’ente previdenziale, che lo assolve producendo tempestivamente il contratto collettivo ritenuto applicabile, non essendo sufficiente il deposito dei verbali di accertamento redatti in sede ispettiva³⁴.

Rispetto al *modus operandi* della disciplina del minimale, come ricostruito dalla giurisprudenza di legittimità, va segnalato un potenziale rischio di conflitto ravvisabile nell’art. 3, co. 1, d.l. 14 giugno 1996, n. 318, convertito in l. 29 luglio 1996, n. 402.

La disposizione sancisce innanzitutto che «la retribuzione dovuta in base agli accordi collettivi di qualsiasi livello non può essere individuata in difformità dalle obbligazioni, modalità e tempi di adempimento come definiti negli accordi stessi dalle parti stipulanti, in riferimento alle clausole sulla non computabilità nella base di calcolo di istituti contrattuali e di emolumenti erogati a vario titolo, diversi da quelli di legge, ovvero sulla quantificazione di tali emolumenti comprensiva dell’incidenza sugli istituti retributivi diretti o indiretti» e a tal fine fa valere anche «le clausole per la limitazione di tale incidenza relativamente ad istituti retributivi introdotti da accordi integrativi aziendali in aggiunta a quelli previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro».

³² Trib. Campobasso 10 aprile 2024, in *Boll. Adapt*, 1° luglio 2024.

³³ Cass. 10 gennaio 2026, n. 572; Cass. 17 luglio 2024, n. 19759; Cass. 15 luglio 2025, n. 19547; Cass. 10 ottobre 2023, n. 28321, in relazione all’applicazione dell’art. 36 Cost. Per l’inapplicabilità al settore artigiano del CCNL del corrispondente settore industriale, Cass. 10 febbraio 2005, n. 2662; Cass. 17 giugno 2020, n. 11707.

³⁴ Cass. 17 luglio 2009, n. 16764; Cass. 11 marzo 2010, n. 5872; Cass. 3 novembre 2011, n. 22737; Cass. 9 ottobre 2018, n. 24683; Trib. Pavia 26 febbraio 2019, n. 80, in *Dir. rel. ind.*, n. 4, 2019, p. 1218 ss., con nota di G. PIGLIALARMÌ, *Regolarità contributiva: spetta all’INPS dimostrare la rappresentatività sindacale e il CCNL applicabile*.

In tal modo si è inteso evitare che possa darsi una interpretazione delle clausole contrattuali in contrasto con la volontà espressa dalle parti stipulanti, ammettendo, entro certi limiti, che vengano conglobati o anche esclusi, dagli istituti retributivi diretti o indiretti, emolumenti istituiti dalla contrattazione collettiva.

E come chiarisce l'ultimo periodo del co. 1, quelle disposizioni «operano anche agli effetti delle prestazioni previdenziali», formula in realtà imprecisa, dato che il riferimento non può che riguardare la quantificazione dell'obbligo contributivo e solo in via indiretta alle prestazioni³⁵. Il tutto, peraltro, alla condizione che le parti stipulanti depositino i contratti e accordi collettivi presso, per quanto d'interesse, gli enti previdenziali competenti per territorio entro trenta giorni dalla stipulazione, termine considerato perentorio dalla giurisprudenza³⁶.

Ora, nel momento in cui vincola gli enti previdenziali a rispettare le clausole degli accordi integrativi aziendali deroganti il CCNL, la disposizione pare confliggere con la norma dell'art. 1, d.l. n. 338/1989, che attribuisce rilevanza a quei medesimi accordi soltanto se determinano un trattamento retributivo superiore al minimale contrattuale.

4. Rappresentatività sindacale e previdenza sociale. Alcune conclusioni

Ferma l'identità formale delle definizioni o dei riferimenti legali alla capacità rappresentativa maggiore o comparata delle organizzazioni sindacali, le osservazioni svolte evidenziano la specificità della loro declinazione (operativa) in ambito previdenziale. In particolare tale specificità è ravvisabile nell'esclusività della funzione di selezione di un unico contratto collettivo nazionale, con l'ulteriore connotato della sua attivazione in via sussidiaria rispetto al complesso delle fonti di determinazione del trattamento economico

³⁵ Secondo Cass. 9 febbraio 2004, n. 2387, «non vi è dubbio che questa norma operi nel medesimo ambito già tracciato dall'art. 1 della legge 389/89, ossia sulla definizione della retribuzione da prendere in considerazione per la determinazione dei contributi», pur non trattandosi di una disposizione di interpretazione autentica della norma del 1989; Cass. 22 settembre 2021, n. 25730.

³⁶ Per Cass. 15 maggio 2018, n. 11847, la disposizione introduce «una sorta di regime di pubblicità per gli accordi collettivi, che ne garantisce la opponibilità agli istituti previdenziali» e ha quale suo elemento essenziale il «deposito dei contratti ed accordi, per i quali è sancito un termine fisso».

dovuto al lavoratore dal complesso, tanto quelle contrattuali collettive di qualsiasi livello e a prescindere dalla capacità rappresentativa dei soggetti firmatari, quanto il contratto individuale.

Se la capacità di selezionare tra contratti collettivi è implicita nel concetto e nella nozione di rappresentatività, non altrettanto deve dirsi già per il tratto di esclusività, che risponde certamente a scelte legislative, ma è in ogni caso connesso alla concreta finalità o funzione che si intende perseguire ricorrendo ad essa.

Peraltro, nel contesto della legislazione sindacale l'opzione per un'analogia o identica funzionalità del criterio selettivo è resa quantomeno complicata dal vincolo ordinamentale di libertà e dalle sue ricadute sulla regolazione del rapporto di lavoro. Basti pensare alla struttura dell'art. 11 del Codice degli appalti³⁷: da un lato, prevede l'applicazione di un solo contratto collettivo nazionale, quello vigente per il settore e «stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale» ovvero «quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente»; dall'altro, consente agli operatori economici di «indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo da essi applicato, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente». E ciò fa anche in ragione del principio di libertà sindacale³⁸.

Al contrario, sul versante previdenziale non si tratta di un'ipotesi isolata, ritrovandosi almeno nella disciplina dei fondi di solidarietà bilaterali, ancorché *l'incipit* dell'art. 26, co. 1, d.lgs. 14 settembre 2015, sia declinato al plurale, com'è d'uso nel linguaggio legislativo.

Per altro verso, l'applicazione sussidiaria del criterio della rappresentatività qualificata sia maggiore sia comparata è, a quanto consta, un tratto tipico della disciplina del minimale, altre volte, semmai, registrandosi una simile dinamica nel rapporto tra fonte legale e contrattuale, la prima subentrando in assenza del contratto collettivo o di sue specifiche clausole,

³⁷ D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

³⁸ Da ultimo, M. GAMBACCIANI, *Appalti e lavoro oggi*, in corso di pubblicazione su *Mass. giur. lav.*, n. 4, 2025, che evidenzia anche l'incidenza del principio di libertà d'iniziativa economica; F. DI NOIA, *Le clausole sociali nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici: conferme ed evoluzioni nel modello di tutela*, in *Lav. prev. oggi*, n. 9-10, 2023, p. 611 ss.; G. PIGLIALARMÌ, E. POIANI LANDI, *La contrattazione collettiva nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici: problemi e prospettive*, in *Dir. rel. ind.*, n. 4, 2024, p. 1057 ss.

in tal caso anche in ordine al rapporto di lavoro³⁹.

In questa prospettiva, risulta evidente come il *discrimen* tra i due ambiti e, per converso, il fondamento normativo della specificità dell'ambito previdenziale stia nel carattere pubblicistico dell'obbligazione contributiva, con il portato dell'autonomia del relativo rapporto da quello di lavoro⁴⁰ e la conseguente indisponibilità della materia da parte dell'autonomia negoziale, impedita, pertanto, a prevedere deroghe all'art. 1, l. d.l. n. 338/1989⁴¹.

Difatti, è in forza di tale autonomia che l'applicazione del contratto collettivo qualificato esplica i suoi effetti sul terreno della previdenza sociale senza sconfinare nel rapporto di lavoro.

In conclusione, il movimento d'importazione ed esportazione nel e dal sistema previdenziale conforma diversamente il criterio selettivo della rappresentatività, nella sua duplice versione, in relazione alla natura ora pubblico ora privata delle situazioni soggettive e/o agli interessi che è chiamato a soddisfare, segnando una sorta di reciproca incomunicabilità.

³⁹ Si pensi, in tema di fondi di solidarietà bilaterali, al meccanismo disegnato dal combinato disposto degli artt. 26 e 29, d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148, oppure ai modi di determinazione dei criteri di scelta nei licenziamenti collettivi, *ex art.* 5, l. 23 luglio 1991, n. 223.

⁴⁰ M. PERSIANI, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2010, ristampa anastatica del volume del 1969; *ex multis*, Corte cost. 4 maggio 1984, n. 132, in *Giur. it.*, n. 3, 1985, con nota di S. CIANNELLA, *Disciplina della previdenza forense e prospettive di riforma*; Cass. 19 maggio 2023, 13840, Cass. 21 settembre 2025, n. 23647.

⁴¹ Cass. 14 gennaio 2003, n. 456, in *Giur. it.*, 2003, p. 1083 ss.; Cass. 22 settembre 2021, n. 25730; Cass. 16 aprile 2025, n. 9952; S. CAFFIO, *op. cit.*, p. 714 ss.