

Evoluzione giurisprudenziale

Potere di disposizione: inquadramento contrattuale e adeguatezza retributiva

Vitantonio Lippolis - Ispettorato Nazionale del Lavoro, Direzione Centrale Vigilanza e Sicurezza del Lavoro – HSE Manager

Gli ispettori del lavoro possono imporre al datore di lavoro l'applicazione di un diverso Ccnl rispetto a quello scelto dall'impresa, quando accertino che il contratto collettivo adottato non assicura un trattamento economico proporzionato e sufficiente ai sensi dell'art. 36 Cost. È quanto afferma il **Consiglio di Stato** con la sentenza **n. 10382 del 30 dicembre 2025** (1), che – riformando la decisione del Tar Lombardia n. 2046 del 4 settembre 2023 – riconosce la piena legittimità dell'intervento ispettivo volto a ordinare l'adozione di un Ccnl diverso da quello prescelto dal datore di lavoro, qualora quest'ultimo – pur formalmente pertinente al settore – preveda trattamenti economici non conformi ai canoni costituzionali della sufficienza e proporzionalità della retribuzione.

Disposizioni del personale ispettivo: competenza e ambito d'applicazione

Il potere di disposizione consiste nella **facoltà, attribuita al personale ispettivo dell'Inl**, di impartire a carico del datore di lavoro ispezionato un **ordine immediatamente esecutivo** reso obbligatorio in forma generica dalla legge ma i cui

contenuti vengono declinati, di volta in volta, in modo specifico nel provvedimento.

In pratica si tratta di un provvedimento amministrativo, elaborato in forma scritta dal personale ispettivo, col quale si **impone di eliminare le irregolarità accertate entro un determinato termine** (solitamente trenta giorni, fatte salve eventuali necessità contingenti che vengono valutate di volta in volta in ragione della natura della violazione accertata) pena l'applicazione, in caso di inottemperanza, di una sanzione.

Allo scopo di rendere più efficace il provvedimento, il Legislatore ha riscritto (2) completamente l'originario **art. 14, del D.Lgs. n. 124/2004** estendendone il possibile impiego a **tutti i casi in cui le irregolarità in materia di lavoro e legislazione sociale non comportino già l'applicazione di una sanzione amministrativa o penale**.

Col riformato provvedimento di disposizione, da un lato è stata semplificata l'attività di controllo, dall'altro si è resa più agevole la regolarizzazione da parte dei datori di lavoro delle inosservanze in materia di lavoro e legislazione sociale, con conseguente apprezzabile incremento della tutela sostanziale a favore dei lavoratori.

Potere di disposizione: indicazioni operative dell'Inl

Campo di applicazione del provvedimento e raccordo sistematico

- In tutti i casi in cui viene rilevata un'irregolarità in materia di lavoro e legislazione sociale che non sia già soggetta a sanzione penale o amministrativa (**art. 14, c. 1, D.Lgs. n. 124/2004** e smi)
- Qualora venga accertata una violazione in materia di prevenzione infortuni nonché per l'applicazione di norme obbligatorie per cui sia attribuito dalle singole leggi agli Ispettori del lavoro un apprezzamento discrezionale (**art. 10, c. 1, D.P.R. n. 520/1955**)

(1) In One Legale, Wolters Kluwer.

(2) V. art. 12-bis, comma 3, lett. b), D.L. 16 luglio 2020, n.

76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

Approfondimenti

Potere di disposizione: indicazioni operative dell'Inl	
Motivazione	Trattandosi a tutti gli effetti di un atto amministrativo, è fondamentale che, nella motivazione di questo provvedimento (i), venga sempre dettagliatamente specificata la fonte (legale o contrattuale) che fa sorgere l'obbligo di ottemperanza a carico del datore di lavoro destinatario. La motivazione, tuttavia, non può limitarsi soltanto a richiamare la fonte legale o contrattuale violata, ma deve esplicitare il percorso logico attraverso il quale si ritiene, ad esempio, non proporzionata o non sufficiente la retribuzione, indicando i parametri di raffronto utilizzati (Ccnl di riferimento, livelli e minimi tabellari, eventuali trattamenti analoghi in settori comparabili)
Conseguenze in caso di inottemperanza	• Mancata ottemperanza alla disposizione ex art. 14 D.Lgs. n. 124/2004 è soggetta alla sanzione amministrativa da € 500 a € 3.000 (violazione non diffidabile ex art. 13, D.Lgs. n. 124/2004) • Mancata ottemperanza alla disposizione ex art. 10, c. 1, D.P.R. n. 520/1955, continua ad essere punita dall'art. 11, del D.P.R. n. 520/1955: - con la sanzione amministrativa da € 515 a € 2.580 (importi così quintuplicati ex art. 1, c. 1177, legge n. 296/2006); - con la pena dell'arresto fino ad un mese o dell'ammenda fino a € 413, se l'inosservanza riguarda disposizioni impartite dagli Ispettori del lavoro in materia di sicurezza o igiene del lavoro
Ricorso amministrativo	Per entrambe le fattispecie è ammesso ricorso, entro 15 giorni, al Direttore dell'Itl nel cui ambito è stato adottato il provvedimento. Il Direttore decide entro i successivi 15 giorni. Decorso inutilmente il termine previsto per la decisione il ricorso si intende respinto. Il ricorso non sospende l'esecutività della disposizione
Ricorso giurisdizionale	Trattandosi di un provvedimento finalizzato ad impartire una disposizione esecutiva che incide su un interesse legittimo del destinatario, l'eventuale controversia viene attratta nella giurisdizione amministrativa del Tar . L'inottemperanza al provvedimento è presidiata da una specifica sanzione; conseguentemente vi è pure, a seconda dei casi, una giurisdizione di competenza del giudice ordinario (a fronte dell'emanazione dell'ordinanza di ingiunzione) o di quello penale (a seguito della comunicazione della notizia di reato)
(i) V. art. 3, comma 1, legge n. 241/1990 secondo cui «Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'Amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria».	

Come noto, in materia di vigilanza sui profili di salute e sicurezza sul lavoro, l'art. 13 del D.Lgs. n. 81/2008 determina una **competenza ripartita** fra vari organi e, fra questi, *in primis* a favore delle **Asl/Regioni**. Conseguentemente, in tale ambito, qualora il provvedimento di disposizione venga emanato dagli ispettori Asl ai sensi dell'art. 10, del D.P.R. n. 520/1955 o dell'art. 302-bis del D.Lgs. n. 81/2008 (Tusl, d'ora in avanti), l'eventuale **ricorso** – ai sensi dell'art. 21, della legge n. 833/1978 – andrà presentato al Presidente della Giunta regionale di riferimento che, sentite le Organizzazioni sindacali, deciderà entro i quindici giorni successivi (anche in questo caso vige il principio del silenzio-rigetto).

Ipotesi applicative

L'Inl, al fine di indirizzare correttamente l'ope-

rato del personale ispettivo, ha dapprima **i)** evidenziato, con la circolare 30 settembre 2020, n. 5, come il **potere di disposizione** possa trovare applicazione in relazione al **mancato rispetto** tanto di **norme legali** quanto di disposizioni contenute nel **contratto collettivo** applicato, anche di fatto, dal datore di lavoro. Tuttavia, in quest'ultima ipotesi – fatte salve alcune limitate eccezioni – l'adozione del provvedimento di disposizione va circoscritto alle previsioni contenute nella **parte economica e normativa del Ccnl** (e non, di norma, anche di quella c.d. “*obbligatoria*”); successivamente **ii)** ha elaborato, con la nota n. 4539 del 15 dicembre 2020, il seguente **elenco** (non esaustivo) e meramente indicativo di **ipotesi applicative** del provvedimento in esame.

Approfondimenti

Disposizioni del personale ispettivo – Esemplicazioni
Art. 39 del D.L. n. 112/2008 , convertito dalla legge n. 133/2008: omesse e infedeli registrazioni sul Lul che non determinano differenti trattamenti retributivi, previdenziali o fiscali (esempio specifico: mancato aggiornamento contatore ferie, permessi, RoI, banca ore, allattamento, omessa iscrizione sul Lul dell'utilizzatore/distaccatario del lavoratore somministrato/distaccato)
Mancato pagamento delle indennità previste per i casi di fruizione di permessi art. 33 legge n. 104/1992 e congedo straordinario ex art. 42, c. 5, D.Lgs. n. 151/2001
Fattispecie discriminatorie : la disposizione può essere impartita nell'ambito delle discriminazioni poste in essere con riferimento alle ipotesi di cui all'art. 15, c. 1, <i>lett. b)</i> legge n. 300/1970 (discriminazioni di natura sindacale-politica-religiosa-razziale, ecc.) e non anche nell'ipotesi cui alla <i>lett. a)</i> del medesimo articolo in quanto già penalmente sanzionata dall'art. 38, comma 1, legge n. 300/1970 (subordinare l'occupazione di un lavoratore alla condizione che aderisca o non aderisca ad una associazione sindacale ovvero cessi di farne parte)
Disposizione che impone di adottare un sistema di rilevazione delle presenze (v. Consiglio di Stato, sez. VI, 4 maggio 2015, n. 2210; Corte di Giustizia Ue, Grande Sez., 14 maggio 2019, C-55/18) (i) anche al fine di indicare sul Lul la precisa collocazione degli orari di effettiva prestazione in modo da consentire al personale ispettivo la verifica del rispetto delle prescrizioni della normativa, anche contrattuale, in materia di orario di lavoro (v. sentenze Tar Veneto, n. 585/2014, ord.; n. 4226/2017, ord.; n. 725/2017; n. 347/2018; n. 1341/2019)
Disposizione utilizzata al fine di garantire la veridicità dei dati comunicati al CPI in tutte le fattispecie non assistite da sanzione (semplice annullamento di una comunicazione, variazione del rapporto di lavoro da full-time a part-time, ecc.)
Disposizione in ambito di lavoro a tempo parziale : a) mancata individuazione nel relativo contratto di lavoro delle fasce orarie o dei turni di lavoro; b) mancato rispetto delle previsioni contrattuali circa la collocazione oraria delle prestazioni dei part-timer (il contratto risulta formalmente ineccepibile, ma il datore varia in continuazione gli orari dei part-timer, al di là di quanto consentito dall'eventuale apposizione di clausole elastiche)
Disposizione in ambito di lavoro intermittente : mancato rispetto tempi di preavviso contrattuali
Disposizioni in ambito cooperativistico : a) regolamento di cooperativa contenente clausole contrarie al disposto di cui all'art. 3 della legge n. 142/2001 in tema di trattamento retributivo dei soci lavoratori (es. mancato riconoscimento dell'integrazione a carico della cooperativa per la malattia, maternità, ecc.); b) mancato deposito del regolamento delle società cooperative; c) mancata previsione nel regolamento del Ccnl cui riferirsi per il trattamento economico nel rispetto della previsione di cui agli artt. 3 e 6 legge n. 142/2001, nel caso di applicazione di un Ccnl «non comparativamente più rappresentativo» alla luce della recente sentenza della Cass. n. 4951/2019; d) mancato inserimento nel regolamento delle cooperative di previsioni in ordine all'integrazione conto ditta della malattia, maternità
Mancato rispetto della rotazione dei lavoratori da porre in Cig o in Cig in deroga (ii);
Violazione dei limiti legali relativi al trasferimento o al distacco del lavoratore , rispettivamente previsti dall'art. 2103 c.c. e dall'art. 30, c. 3, D.Lgs. n. 276/2003, limitatamente alla finalità di evitare condotte discriminatorie, ritorsive o strumentali, senza intervenire su aspetti inerenti all'organizzazione aziendale
Esclusione della disposizione in relazione alle disposizioni del contratto applicabile (contratto comparativamente più rappresentativo) se non per la sola parte retributiva in relazione al settore cooperativo
Peraltro, ai sensi della circolare n. 9/2019 dell'Inl, sulla scorta anche dei chiarimenti già forniti dal Ministero del Lavoro con interpellì n. 56/2008 e n. 18/2012 e nota prot. n. 10565 del 1° luglio 2015, si potrebbe disporre l' applicazione del Ccnl Edilizia e dei connessi obblighi di iscrizione alla Cassa Edile per le imprese che svolgano attività edile in via principale o prevalente
Disposizione su parte economica limitatamente alle ipotesi in cui siano coinvolti molti lavoratori , atteso che la diffida resta lo strumento privilegiato di tutela patrimoniale
In caso di disposizioni contrattuali che prevedano limiti al lavoro domenicale (vedasi art. 153 Ccnl Commercio), la disposizione potrebbe stabilire che, nelle ipotesi di evidente squilibrio, le prestazioni di lavoro domenicale vengano equamente distribuite nel rispetto della previsione contrattuale sui carichi di lavoro
Mancato versamento da parte del datore di lavoro delle quote di Tfr maturate dal lavoratore che abbia aderito, ai sensi del D.Lgs. n. 252/2005, ai Fondi di previdenza complementare
Riduzione del periodo di apprendistato sulla base delle previsioni contrattuali
Permessi per lavoratori studenti ex art. 10 della legge n. 300/1970
Art. 5 della legge n. 53/2000 (congedi per la formazione , previsti, e finalizzati al completamento della scuola dell'obbligo, al conseguimento del titolo di studio di secondo grado, del diploma universitario o di laurea, alla partecipazione ad attività formative diverse da quelle poste in essere o finanziate dal datore di lavoro)
Diritto del lavoratore a riposi, congedi o permessi in occasione di particolari eventi (ad es. per motivi di studio, per matrimonio, per gravi motivi familiari, allattamento, operazioni elettorali, permessi ex legge n. 104/1992) contrattualmente previsti
Mancata concessione alle lavoratrici madri del part-time post partum , sebbene in presenza dei limiti percentuali di concessione fissati dal Ccnl (D.Lgs. n. 151/2001 e legge n. 53/2000)
Art. 8 del D.Lgs. 66/2003 (mancato rispetto dei tempi di pausa - minimo 10 minuti o secondo le modalità e la durata stabilite dai contratti collettivi di lavoro - oltre il limite di 6 ore giornaliere)

Approfondimenti

Disposizioni del personale ispettivo – Esemplicazioni
Disposizione impartita con riferimento alla fruizione delle ferie “ad ore” non consentita dalla legge o dalla contrattazione collettiva (riaccredito delle ferie concesse ad ore nel relativo contatore)
Mancata formazione dell'apprendista salvo il caso in cui ciò non comporti un obbligo per il personale ispettivo di procedere alla riqualificazione del rapporto di lavoro, ai sensi della circolare n. 5/2013 del Ministero del Lavoro
Omessa consegna del Cud (ora Cu)
Conservazione rilevazioni presenze mensili del personale dipendente occupato per la durata di 5 anni dalla data dell'ultima registrazione , con obbligo di custodia nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali (D.Lgs. n. 196/2003)
In caso di violazione del diritto di precedenza è possibile adottare il provvedimento di disposizione laddove il datore di lavoro non abbia richiamato il diritto di precedenza nella lettera di assunzione di un lavoratore con contratto a termine , in violazione dell'art. 24, comma 4, D.Lgs. n. 81/2015
Mancato assorbimento del personale già impiegato nell'appalto nei casi di cambio appalto in applicazione di clausola sociale o obbligo di legge
Disposizioni in materia di smart working emergenziale nelle ipotesi di cui all'artt. 21-bis e ter D.L. n. 104/2020 convertito in legge n. 126/2020
Trasformazione del contratto da tempo determinato a tempo indeterminato per assenza di causali o per mancato rispetto del numero di proroghe o del periodo di “stop and go” e registrazioni sul Lul. Si ritiene possibile disporre la modifica della lettera di assunzione (art. 1, c. 1, lett. c) D.Lgs. 26 maggio 1997, n. 152) e la corretta elaborazione del Lul a far data dalla trasformazione (art. 10, commi 1 e 2, del D.Lgs. n. 81/2015) qualora non siano applicabili sanzioni in ragione della insussistenza di effetti retributivi, previdenziali o fiscali legati alla errata elaborazione
Art. 8, c. 3, D.Lgs. n. 81/2015 trasformazione del rapporto da full time in part-time per lavoratori affetti da patologie oncologiche
Art. 10, c. 2, D.Lgs. n. 81/2015 trasformazione del contratto part-time nelle ipotesi in cui nel contratto individuale non sia stata indicata la durata della prestazione, circostanza che può portare alla trasformazione in tempo pieno
Trasformazione da part-time in full-time nell'ipotesi di superamento della percentuale fissata dal Ccnl
Assegnazione formale a mansioni superiori , in conseguenza della quale il lavoratore ha diritto al trattamento corrispondente all'attività svolta e l'assegnazione diviene definitiva
Adibizione formale del lavoratore a mansioni inferiori , al di fuori delle ipotesi derogatorie previste dall'art. 2103 c.c.
Art. 47, c. 1, D.Lgs. n. 81/2015 , prima di procedere alla riqualificazione di un contratto di apprendistato per carenze formative
Allontanamento dei lavoratori in “nero” presenti sul luogo di lavoro al fine di prevenire infortuni (iii)
(i) La Corte di Giustizia Ue, Grande Sez., 14 maggio 2019, n. 55/18, al punto 60 della parte motiva, precisa che per garantire il rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori ai riposi periodici (giornaliero e settimanale), «gli Stati membri devono imporre ai datori di lavoro l'obbligo di predisporre un sistema oggettivo, affidabile e accessibile che consenta la misurazione della durata dell'orario di lavoro giornaliero svolto da ciascun lavoratore».
(ii) Con riguardo al mancato rispetto della rotazione dei lavoratori in Cig o in Cig in deroga si fa presente che, diversamente dalla Cigs, in questi casi l'obbligo di rotazione sussiste soltanto se previsto nell'accordo sottoscritto fra il datore di lavoro e le Oo.Ss.
(iii) L'Inl per mezzo della circolare n. 3/2021 ha fatto presente che, quando sul luogo di lavoro il personale ispettivo riscontra la presenza di un lavoratore “in nero”, occorre adottare un provvedimento di disposizione ex art. 10, D.P.R. n. 520/1955 che preveda l'allontanamento del lavoratore sino al momento in cui il datore di lavoro non abbia provveduto a regolarizzarne la posizione, anche e soprattutto sotto il profilo della sicurezza (es. visita di idoneità alla mansione, formazione e informazione).

Rapporto tra disposizione e diffida accertativa

Va precisato che il provvedimento di disposizione **non si sovrappone alla diffida accertativa** ex art. 12 del D.Lgs. n. 124/2004, ma **ne integra la portata**. Difatti, mentre quest'ultima è principalmente finalizzata al recupero delle differenze retributive, la disposizione si presta a intervenire nei casi in cui sia in discussione, in via primaria, la stessa correttezza della scelta del Ccnl applica-

to o la conformità strutturale del trattamento economico al parametro di cui all'art. 36 Cost.

In tali ipotesi, l'adozione combinata dei due strumenti consente, da un lato, di ripristinare l'adeguatezza del trattamento retributivo e, dall'altro, di favorire la regolarizzazione spontanea, con effetti deflattivi sul contenzioso.

Limiti ed esclusioni

L'Inl ha chiarito che l'adozione del provvedimento dispositivo va esclusa, fra l'altro, qualora

si tratti di obblighi che trovano la loro fonte in via esclusiva in una **scelta negoziale delle parti** (es. contratto individuale di lavoro/lettera d'assunzione).

Ancorché ipotizzato nell'elenco sopra riportato (allegato alla citata nota n. 4539/2020 dell'Inl), si nutre più di un **dubbio**, invece, in merito alla possibilità di adottare il provvedimento di che trattasi nel caso di **omessa o incompleta consegna della Certificazione Unica (CU)** al lavoratore.

Tale obbligo del sostituto d'imposta, invero, rientra nella diversa disciplina fiscale ed è sanzionabile, da parte dell'Agenzia delle Entrate, ai sensi dell'art. 11, comma 1, *lett. a)* del D.Lgs. n. 471/1997.

Pertanto, appare opportuno escludere, in via generale, il ricorso al potere di disposizione in tali ipotesi, salvo futuri, espliciti indirizzi in senso contrario.

Potere di disposizione nella giurisprudenza recente

Su questo impianto normativo si è innestata, negli ultimi anni, una significativa evoluzione giu-

risprudenziale, articolata principalmente su due piani:

- la possibilità di intervenire sull'**inquadramento** e sulle **mansioni**;
- la verifica dell'**adeguatezza** del **Ccnl applicato** ai sensi dell'**art. 36 Cost.**

Il primo aspetto di valutazione ha riguardato la possibilità di utilizzare il provvedimento di disposizione per correggere o riallineare l'**inquadramento contrattuale dei lavoratori**. In un primo momento, il **Tar Friuli-Venezia Giulia**, con la sentenza n. 155 del 18 maggio 2021 (3), aveva assunto una posizione restrittiva.

Difatti, secondo il Collegio, contestare da parte degli ispettori l'inquadramento contrattuale significava consentire agli stessi di incidere sull'esercizio del potere direttivo del datore di lavoro.

Da tale considerazione, pertanto, il Tribunale regionale ne faceva discendere l'annullamento del provvedimento di disposizione, adottato dagli ispettori dell'Itl di Udine-Pordenone, in quanto ritenuto eccedente l'ambito applicativo dell'art. 14 del D.Lgs. n. 124/2004.

Questa decisione, tuttavia, non ha passato il successivo vaglio del supremo organo di giurisdizione amministrativa presso il quale è stata appellata.

Il **Consiglio di Stato**, sez. III, con la **sentenza n. 2778 del 21 marzo 2024** (i), dopo aver chiarito la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo in materia, ha evidenziato che il provvedimento *ex art. 14* può essere utilizzato in tutti i casi di irregolarità in materia di lavoro e legislazione sociale, purché non già assistiti da sanzione penale o amministrativa. Nel merito, valorizzando la rilevanza pubblicistica dell'applicazione dei Ccnl, il Collegio ritiene che – nel novero delle irregolarità oggetto del potere di disposizione dell'Ispettorato del Lavoro – rientra anche la materia dell'**inquadramento del personale** quando sia in contrasto con gli obblighi derivanti dal contratto collettivo. Si legge nella decisione, inoltre, che la logica collaborativa su cui è costruito il provvedimento di disposizione consente all'Ispettorato di prevenire e deflazionare il contenzioso davanti al giudice del lavoro, favorendo così la spontanea rimozione degli illeciti accertati.

(i) In *One Lavoro*, Wolters Kluwer.

Un secondo profilo di confronto e valutazione ha riguardato l'**accertamento dell'idoneità del Ccnl applicato** ad assicurare una **retribuzione proporzionata e sufficiente**, in conformità a quanto previsto dall'art. 36 della Costituzione. Anche su questo punto si sono registrati orientamenti giurisprudenziali divergenti.

Il **Tar Lombardia** (sent. n. 2046 del 4 settembre 2023) (4), in merito alla possibilità che il provvedimento di disposizione possa stabilire l'applica-

zione di un Ccnl diverso rispetto a quello sottoscritto dalle Organizzazioni sindacali in relazione all'attività svolta, ma maggiormente adeguato alle caratteristiche della retribuzione previste dall'art. 36 Cost., aveva affermato che, in assenza di un salario minimo legale, **la scelta del contratto collettivo rientrava nel potere discrezionale del datore di lavoro**.

Questa preferenza, secondo il Tar meneghino, avrebbe potuto eventualmente essere sindacata

(3) Tar Friuli-Venezia Giulia, Trieste, sez. I, 18 maggio 2021, n. 155, in *One Legale*, Wolters Kluwer.

(4) Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 4 settembre 2023, n. 2046, in *One Legale*, Wolters Kluwer.

Approfondimenti

soltanto in presenza di un Ccnl del tutto estraneo al settore o contenente previsioni contrarie alle primarie norme di legge.

L'impugnato provvedimento con cui l'Irl Como-Lecco aveva imposto l'applicazione del Ccnl Multiservizi in luogo del Ccnl «Vigilanza e servizi fiduciari» veniva, conseguentemente, annullato (5).

A questa visione restrittiva si contrapponeva, tuttavia, la giurisprudenza del lavoro, rappresentata – tra le altre – dalla sentenza del **Tribunale di Catania** (21 luglio 2023) (6), che ha ritenuto come la retribuzione prevista dal Ccnl «Vigilanza

Privata - Servizi Fiduciari», pur formalmente conforme al contratto collettivo, possa risultare **inadeguata** ai parametri dell'art. 36 Cost. quando significativamente inferiore a quella stabilita da altri Ccnl applicati a mansioni analoghe (7). In quell'occasione, constatato che, per un lavoratore inquadrato nel livello D, la paga oraria di 4,60774 euro era ben al di sotto dei trattamenti previsti da contratti comparabili, il giudice ha utilizzato, come riferimento esterno più idoneo, il Ccnl «Proprietari di fabbricati», individuandolo quale parametro sostitutivo per ricostruire una retribuzione costituzionalmente adeguata.

Su questo aspetto, il dibattito è stato recentemente arricchito dal **Consiglio di Stato** per mezzo della **sentenza 30 dicembre 2025, n. 10382**.

In sintesi, il Collegio è stato chiamato a valutare se:

a) il potere ispettivo (e il conseguente potere di disposizione) debba limitarsi ad una mera verifica formale, cioè al semplice accertamento della corrispondenza del Ccnl al settore di attività,

b) oppure se possa svolgere anche una verifica sostanziale della retribuzione, cioè dell'adeguatezza del trattamento economico ex art. 36 Cost., come pure affermato dalla giurisprudenza del lavoro e dalla più recente giurisprudenza amministrativa.

Al riguardo, la risposta fornita è stata chiara: il potere di disposizione non si esaurisce in un controllo di coerenza meramente settoriale ma può spingersi anche alla funzione di **verifica della conformità sostanziale** del trattamento economico ai parametri di proporzionalità e sufficienza dell'art. 36 Cost.

A sostegno di questa decisione la sentenza richiama i seguenti precedenti dello stesso Consiglio:

• **sentenza n. 2778/2024**, che aveva già qualificato il provvedimento ex art. 14, D.Lgs. n. 124/2004 quale **strumento di tutela** di un interesse pubblico generale alla corretta applicazione delle norme giuslavoristiche e dei contratti collettivi anche in funzione di prevenzione e deflazione del contenzioso dinanzi al giudice del lavoro (i);

• **sentenza n. 7853/2025** che, nel ribadire e confermare la suddetta impostazione, precisa inoltre che **è legittimo il potere di sindacare**, anche in sede amministrativa, l'adeguatezza della componente retributiva di un rapporto di lavoro subordinato (ii).

Poiché il potere ispettivo deve riguardare anche l'adeguatezza della retribuzione, il Consiglio di Stato afferma, quindi, che l'art. 14 del D.Lgs. n. 124/2004 legittima una **valutazione ispettiva non solo formale, ma sostanziale**, compresa la possibilità di ordinare l'applicazione di un Ccnl diverso quando quello scelto dal datore non garantisce la giusta retribuzione costituzionale.

La sentenza, pertanto, riforma la suddetta decisione del Tar Lombardia n. 2046/2023, confermando così la validità del provvedimento di disposizione emanato da parte del personale ispettivo dell'Irl di Como-Lecco.

(i) Cons. Stato, sez. III, 21 marzo 2024, n. 2778, in *One Lavoro*, Wolters Kluwer.

(ii) Cons. Stato, sez. III, 7 ottobre 2025, n. 7853, in *One Lavoro*, Wolters Kluwer.

Si fa presente che, in linea con l'elaborazione della giurisprudenza di legittimità e di merito sul c.d. "*salario minimo costituzionale*", l'utilizzo di un diverso Ccnl non comporta automaticamente la sostituzione integrale del contratto prescelto,

ma piuttosto l'**utilizzo del Ccnl alternativo come scala di raffronto** per colmare lo scostamento rispetto ai livelli minimi di proporzionalità e sufficienza imposti dall'art. 36 Cost. (8).

(5) Ancorché il Ccnl Vigilanza privata e servizi fiduciari risultasse sottoscritto dai sindacati di settore maggiormente rappresentativi, il provvedimento di disposizione emanato dagli ispettori dell'Irl di Como-Lecco puntualmente richiamava, nella parte relativa alla motivazione, anche alcune sentenze per mezzo delle quali i giudici ordinari hanno evidenziato come la retribuzione base prevista dal Ccnl in questione risultasse non congrua rispetto al parametro prescritto dalla norma costituzionale, sia perché inferiore a quella garantita da altri contratti collettivi similari per i corrispondenti livelli di inquadramento, sia perché inferiore al tasso soglia povertà stimato dall'Istat (v. Cass. civ., sez. lav., 31 maggio 2022, n. 17698, Tribunale di Milano, sez. lav., 22 marzo 2022, n. 673; Tribunale di Bergamo n. 685/2020 e n. 35/2020, Tribunale di Torino n. 3907/2017, Corte

d'Appello di Milano, sez. lav., 29 giugno 2022, n. 579 e Corte d'Appello di Milano, 29 giugno 2022, n. 580).

(6) In *One Legale*, Wolters Kluwer.

(7) In questa decisione il Tribunale etneo aveva aderito alle tesi già sostenute da altri Tribunali di merito (Trib. Milano 21 febbraio 2023; Trib. Torino n. 1128 del 9 agosto 2019; Corte d'Appello di Milano 29 giugno 2022, n. 579 e Corte d'Appello di Milano 19 settembre 2022, n. 626).

(8) La giurisprudenza di legittimità ha da tempo chiarito che l'art. 36 Cost. costituisce una norma immediatamente precettiva e direttamente applicabile, idonea a fungere da parametro di giudizio della sufficienza e proporzionalità della retribuzione (Cass. civ., sez. lav., n. 27711/2017). Tale principio ha visto una significativa evoluzione con le c.d. "*sentenze gemelle*" della

Approfondimenti

In tutte le ipotesi in cui si ritenga inadeguato ai canoni costituzionali il trattamento economico previsto dal Ccnl applicato dall'impresa, la scelta del contratto collettivo di raffronto non può comunque essere arbitraria, ma deve fondarsi su **criteri oggettivi e controllabili**.

In linea di principio, l'individuazione del Ccnl "di riferimento" dovrebbe tenere conto, in particolare, di:

- affinità oggettiva dell'attività svolta e delle mansioni concretamente espletate;
- grado di rappresentatività delle Organizzazioni sindacali stipulanti il Ccnl di raffronto;
- coerenza con le pronunce giurisprudenziali già intervenute per il medesimo settore o per settori affini (ad es. vigilanza fiduciaria, multiservizi, proprietari di fabbricati);
- coerenza con gli altri parametri esterni utilizzabili in chiave costituzionale (soglia di povertà Istat, salari medi/mediani Inps, importi di NASpI/Cig).

In questa prospettiva, diventa utile distinguere, anche in sede ispettiva, tra Ccnl che presentano minimi retributivi insufficienti e Ccnl utilizzabili come parametro di raffronto.

In tal modo, la vicenda esaminata si colloca pienamente nel dibattito, ancora aperto, tra salario minimo legale e salario minimo costituzionale, evidenziando come il **potere di disposizione** possa diventare uno **strumento di tutela "in via amministrativa" dei parametri costituzionali**, pur nel rispetto del ruolo centrale della contrattazione collettiva.

Considerazioni conclusive e implicazioni operative

L'evoluzione giurisprudenziale degli ultimi anni evidenzia in modo chiaro come il potere di disposizione stia assumendo un ruolo sempre più orientato alla **tutela sostanziale dei lavoratori**, andando ben oltre la semplice correzione di irre-

golarità formali. In tal senso, il quadro interpretativo che emerge dalle più recenti decisioni del Consiglio di Stato appare **lineare e convergente** con l'impostazione seguita dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Per gli ispettori del lavoro ciò implica una responsabilità duplice: da un lato, **motivare con particolare accuratezza** le disposizioni che incidono sulla scelta contrattuale dell'impresa; dall'altro, **valutare con attenzione** sia il profilo formale sia quello sostanziale delle norme collettive applicate.

Da un punto di vista pratico, ciò significa che il **personale ispettivo**, prima di escludere il ricorso al provvedimento di disposizione, deve verificare non solo la violazione di una norma di legge o contrattuale, ma anche se la situazione **incida sui diritti retributivi essenziali** tutelati dall'art. 36 Cost. In concreto, nei casi di applicazione di Ccnl con trattamenti particolarmente bassi, la **motivazione** del provvedimento di disposizione va rafforzata. A tal fine, quindi, sarebbe opportuno che il provvedimento dia conto in modo sintetico ma puntuale:

- del Ccnl applicato e di quello assunto a parametro di raffronto;
- del confronto numerico dei minimi retributivi interessati, a livelli omogenei (es. mansioni analoghe), comprensivi – ove necessario – dell'incidenza degli istituti differiti;
- di eventuali precedenti giurisprudenziali, anche di merito, rilevanti per il medesimo settore o per Ccnl assimilabili;
- dei parametri esterni utilizzati (es. soglia di povertà Istat, dati Inps_UniEmens su salari medi/mediani, importi degli ammortizzatori sociali).

Così facendo si rende trasparente il percorso logico che conduce alla valutazione di non sufficienza o non proporzionalità della retribuzione corrisposta dal datore di lavoro.

Corte di Cassazione del 2 ottobre 2023 (Cass. civ., sez. lav., n. 27711 e n. 27713), che hanno affermato l'esistenza di un salario minimo costituzionale, riconoscendo al giudice il potere-dovere di disapplicare le clausole retributive del Ccnl qualora non conformi ai parametri di sufficienza e proporzionalità imposti dall'art. 36 Cost. In sede di ricalcolo, il magistrato può ricorrere a parametri esterni quali le soglie di povertà Istat, i dati Inps-UniEmens su salari medi/mediani, gli importi di ammortizzatori sociali (NASpI/Cig) o il confronto con Ccnl di settori affini o per

mansioni analoghe, oltre a criteri equitativi legati alla localizzazione e alle caratteristiche dell'attività. In continuità con tale orientamento, gli Ermellini hanno ribadito che, nella verifica della conformità della retribuzione al parametro costituzionale, il giudice di merito può discostarsi dai minimi dei contratti collettivi nazionali anche quando questi siano stipulati dalle Organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative (Cass. civ., sez. lav., 22 novembre 2023, n. 32623).

Approfondimenti

Per i **datori di lavoro**, questo consolidato orientamento significa considerare la **selezione del Ccnl** non come un atto puramente organizzativo, ma come una **decisione che deve confrontarsi con parametri costituzionali verificabili** tanto in sede ispettiva quanto in sede giurisdizionale.

In questo contesto, il potere di disposizione diviene strumento di frontiera per la **tutela concreta dell'art. 36 Cost.**, imponendo a tutti gli operatori (ispettori, datori di lavoro, professionisti) l'esercizio di una attività bilanciata tra libertà contrattuale e dignità del lavoro.