

N. 07920/2024 REG.RIC.

Pubblicato il 22/06/2026

N. 04969 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 07920/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A
I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Terza)
ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7920 del 2024, proposto dall'Ispettorato Nazionale del lavoro, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12,

contro

Loro Giuliano di Loro A. & C. S.n.c., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Vincenzo Corona e Enrico Zanardi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

per la riforma

della sentenza in forma semplificata del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza) n. 1661/2024, resa tra le parti.

N. 07920/2024 REG.RIC.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Loro Giuliano di Loro A. & C. S.n.c.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 28 aprile 2026, il Cons. Angelo Roberto Cerroni e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

FATTO e DIRITTO

1. – La società Loro Giuliano di Loro A. & C. S.n.c. (di seguito, *breviter*, Società) opera nel settore del commercio, svolgendo attività di distribuzione di surgelati e di altri prodotti alimentari pronti. In correlazione con il settore merceologico di attività, essa applica ai propri dipendenti il C.C.N.L. Commercio, sottoscritto da tutte e tre le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative (C.G.I.L., C.I.S.L. e U.I.L.).

All'esito di accesso ispettivo effettuato in data 18 dicembre 2023 dall'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Verona (di seguito, *breviter*, anche Ispettorato o I.T.L.), volto all'accertamento dell'osservanza, nei confronti del personale occupato, della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale, la Società è stata attinta in data 27 marzo 2024 dal verbale di disposizione n. 93 del 18 marzo 2024, emesso dall'Ispettorato ai sensi dell'art. 14, co. 1, d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124.

Con detto verbale, l'I.T.L. ha disposto, ex artt. 3, 36 e 37 Cost. e 2087 cod. civ., in combinato disposto con il d.lgs. n. 81/2008, che l'impresa introducesse nel contratto aziendale, entro tre mesi dalla notifica del provvedimento, la previsione di un'indennità di esposizione al freddo, al fine di adeguare il trattamento retributivo dei dipendenti operativi nelle celle frigorifere a quello di coloro che svolgono attività lavorativa a contatto con il freddo in settori diversi e che godono di apposite indennità di disagio all'uopo previste dai relativi contratti collettivi di categoria.

N. 07920/2024 REG.RIC.

2. – Esperito infruttuosamente il ricorso gerarchico ai sensi dell'art. 14, co. 2, d.lgs. n. 124/2004 innanzi al Direttore dell'Ispettorato Territoriale, la Società ha proposto ricorso al T.A.R. per il Veneto avverso il suddetto verbale di disposizione.

Dedotta l'erroneità dell'invocazione dell'art. 37 Cost. all'interno del verbale gravato, asseritamente dovuta all'assenza di lavoratrici operative presso le celle frigorifere dell'azienda, la ricorrente ha stigmatizzato l'arbitraria assimilazione dell'attività dei propri dipendenti a quella dei lavoratori di altri settori, assuntamente operata dall'Ispettorato. Al riguardo, la Società deducente ha evidenziato che, nel vigente ordinamento, il rapporto di lavoro subordinato sarebbe regolato da contratti collettivi di diritto comune, la cui individuazione richiederebbe unicamente l'indagine della volontà delle parti, come risultante, oltre che da espressa pattuizione, anche (implicitamente) dalla protratta e non contestata applicazione di un determinato contratto collettivo, quale, nel caso di specie, il C.C.N.L. Commercio-Confcommercio. Non sarebbe, dunque, consentito ad alcun soggetto terzo, neppure all'Ispettorato Territoriale del Lavoro, superare l'accordo intervenuto tra le parti, ivi compreso il contratto collettivo aziendale: la scelta dell'applicazione di un determinato contratto collettivo, come pure la scelta, la stipula e l'applicazione di un contratto aziendale, rientrerebbero nella sfera discrezionale del datore di lavoro, quale espressione della libertà sindacale *ex art. 39, comma 1, Cost.*, e, pertanto, imporne la stipula – come disposto dall'Ispettorato con il verbale impugnato – determinerebbe la violazione di tale precetto costituzionale, nonché degli artt. 3 e 36 Cost..

Infine, sempre a detta della Società ricorrente, dal provvedimento gravato non risulterebbero le previsioni normative o gli istituti contrattuali violati dal datore di lavoro, atteso che l'ispettore non avrebbe contestato alcuna violazione della legge o del C.C.N.L. Commercio, bensì si sarebbe limitato *“ad una narrazione descrittiva e ad argomentazioni generali e “di auspicata prospettiva” rispetto alla situazione rilevata in sede ispettiva”*.

N. 07920/2024 REG.RIC.

3. – Il T.A.R. per il Veneto, dichiarata la propria giurisdizione sul rilievo che il verbale di disposizione è stato adottato nell'esercizio del potere dispositivo di cui all'art. 14, co. 1, del d.lgs. n. 124/2004, ha definito la controversia ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm., accogliendo il ricorso proposto dall'impresa e, conseguentemente, annullando il provvedimento impugnato.

In prima battuta, il Tribunale amministrativo regionale, effettuata un'analisi testuale della disciplina di rango primario e osservata la giurisprudenza ritenuta pertinente (T.A.R. Lombardia, sez. IV, 4 settembre 2023, n. 2046; T.A.R. Marche, sez. I, 26 agosto 2022, n. 464; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 18 maggio 2021, n. 155), ha affermato la possibilità di esercizio del potere dispositivo soltanto in caso di violazione di un obbligo, puntualmente previsto dalla legge o dal C.C.N.L. applicato dal datore di lavoro, sprovvisto di sanzioni. Sulla scorta di tale assunto, ha escluso che la mancata corresponsione dell'indennità da esposizione al freddo ai dipendenti della Società addetti al reparto surgelati e a contatto con basse temperature rientrasse tra le irregolarità in materia di lavoro e legislazione sociale contestabili dall'Ispettorato Territoriale nell'esercizio del potere in questione. Infatti, da un lato, né la legge, né il C.C.N.L. Commercio – applicato dalla ricorrente nei rapporti con i propri dipendenti –, prevedrebbero un obbligo in tal senso a carico del datore di lavoro; dall'altro lato, l'I.T.L., imponendo alla ricorrente di corrispondere ai suoi dipendenti la stessa gratificazione economica aggiuntiva spettante ai lavoratori che svolgono identica attività disagiata in un diverso settore e prendendo come riferimento, a tal fine, il C.C.N.L. Alimentari, avrebbe operato *“un'inammissibile integrazione analogica del contenuto del CCNL”* scelto dalla società deducente nell'esercizio della discrezionalità – (generalmente) insindacabile – che le spetta in qualità di datore di lavoro.

4. – L'Ispettorato Territoriale del Lavoro ha appellato la prefata pronuncia per il tramite dell'organo di difesa erariale, formulando due distinti motivi di censura.

N. 07920/2024 REG.RIC.

4.1. – Con il primo articolato nucleo censorio, denuncia l'erroneità della sentenza per aver fornito una lettura errata dell'art 14, co. 1, d.lgs. n. 124/2004, nonché per illogicità ed erroneità della motivazione. Nello svolgere alcune considerazioni di carattere generale sull'art. 14 del d.lgs. n. 124/2004, l'Amministrazione appellante constata come le irregolarità rilevanti ai fini dell'esercizio del potere contemplato da tale norma andrebbero individuate esclusivamente in rapporto all'ambito di competenza del personale ispettivo, in ragione della riscontrata assenza di un presidio sanzionatorio (amministrativo o penale), a nulla rilevando che le stesse conseguano alla violazione di obblighi normativi o di doveri che traggano origine dal contratto collettivo. Sul punto, evidenzia che la giurisprudenza richiamata dal primo giudice (T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 18 maggio 2021, n. 155) sarebbe stata recentemente riformata da questo Consiglio di Stato con la sentenza n. 2778/2024, la quale avrebbe confermato che tra le irregolarità che possono formare oggetto del provvedimento di disposizione rientrano *“le violazioni dei contratti e accordi collettivi di lavoro [...] anche indipendentemente dalle reazioni e iniziative civilistiche dei singoli lavoratori interessati”*. Dipoi, l'appellante afferma che, tramite l'art. 14 del d.lgs. n. 124/2004, il legislatore avrebbe voluto permettere al personale ispettivo dell'I.N.L. di introdurre un presidio sanzionatorio in relazione a tutti gli obblighi normativi e contrattuali per i quali non sia prevista alcuna conseguenza in caso di mancata o errata applicazione, in guisa da favorire, attraverso l'ordine impartito dall'ispettore del lavoro, il rispetto di tutte quelle norme non soggette a sanzioni penali o amministrative. La norma in discorso avrebbe, infatti, affidato ai funzionari ispettivi incaricati della vigilanza in materia *“il potere e il compito di delineare, specificandolo, in termini di deroga parziale o di completamento dei contenuti, il precetto normativo nel concreto della realtà aziendale ispezionata”*.

Sulla scorta di tali rilievi, l'appellante lamenta che il giudice di prime cure, circoscrivendo la portata del potere dispositivo alle sole irregolarità riscontrabili

N. 07920/2024 REG.RIC.

rispetto al C.C.N.L. applicato ai dipendenti, avrebbe arbitrariamente delimitato l'ambito applicativo della norma in discorso, nonostante quest'ultima faccia uso di un termine – “*irregolarità*” – di amplissima portata e volutamente generico, ignorando che tra i compiti espressamente attribuiti *ex lege* – segnatamente, dall'art. 7 del d.lgs. n. 124/2004 – agli ispettori del lavoro sia annoverato quello di vigilare sulla corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi di lavoro. A suo dire, poi, considerata la “*palese discriminazione*” generata dall'applicazione del C.C.N.L. *de quo* ai lavoratori dell'impresa che espletano la propria attività nelle celle frigorifere – i quali, diversamente dai lavoratori di altri settori adibiti alle medesime mansioni ed esposti ai medesimi rischi, non godrebbero di alcuna gratificazione economica, né di un trattamento adeguato alle specifiche condizioni di lavoro –, non consentirne l'integrazione ad opera della contrattazione aziendale significherebbe svuotare di senso il potere di disposizione del personale ispettivo e privare di tutela i cellisti.

4.2. – Con la seconda doglianza, l'appellante denuncia l'erronea interpretazione del provvedimento impugnato compiuta dal giudice di prime cure, che ne avrebbe travisato la portata. Dapprima, afferma che il C.C.N.L. applicabile non può essere utilizzato come strumento discriminatorio, pur essendo espressione di autonomia contrattuale, posto che la necessità di garantire un trattamento uniforme ai lavoratori deve prevalere sulle esigenze individuali e organizzative dell'impresa. A tal proposito, precisa che, nella fattispecie, il C.C.N.L. del commercio risulterebbe “*inadeguato e insufficiente*” rispetto ai lavoratori per i quali è stato emesso il provvedimento dispositivo e non sarebbe frutto di una scelta corretta, congrua e conforme alla legge, quantomeno con riferimento a tale categoria di lavoratori. Proprio in quest'ottica, contrariamente a quanto assunto dal primo giudice, il verbale di disposizione annullato in primo grado non avrebbe integrato in analogia il contenuto del C.C.N.L. applicato dall'impresa, ma avrebbe prescritto l'introduzione dell'indennità controversa al fine di riequilibrare, mediante adeguamento del trattamento retributivo, il *vulnus* a cui

N. 07920/2024 REG.RIC.

soggiacerebbero i lavoratori *de quibus*. Da tale profilo discenderebbe, a detta dell'appellante, la legittimità del provvedimento amministrativo, atteso che andrebbe riconosciuta all'Ispettorato la possibilità, finalizzata a far fronte a situazioni concrete e peculiari quali quelle emergenti nel caso odierno, di imporre l'integrazione e l'implementazione del C.C.N.L. attraverso il ricorso alla contrattazione aziendale, senza intaccare l'integrità e l'autonomia del contratto collettivo applicato.

5. – Si è costituita in giudizio la Società appellata che ha, per prima cosa, controdedotto alle allegazioni avversarie. Addotta l'erroneità dell'interpretazione resa da controparte circa la sentenza n. 2778/2024 del Consiglio di Stato, l'impresa sostiene che, nel caso di specie, non sarebbe stata violata alcuna previsione di legge o del C.C.N.L. Commercio-Confcommercio e che il provvedimento gravato avrebbe illegittimamente creato *“un istituto contrattuale che non è previsto dal CCNL Commercio ma da CCNL di settori diversi ovvero industriali”*, ledendo l'autonomia negoziale delle parti. A detta dell'appellata, non stigmatizzare la condotta dell'Amministrazione vorrebbe dire sancire l'inutilità degli accordi sindacali, i quali rischierebbero ogni volta di essere stravolti da un verbale di disposizione dell'Ispettorato del Lavoro.

Dipoi, lamenta che la seconda censura sarebbe priva di rilievo giuridico. Per un verso, sottolinea l'inammissibilità dell'applicazione di contratti collettivi diversi ai lavoratori di una stessa società; per altro verso, evidenzia che, con essa, si vorrebbe utilizzare la disposizione alla stregua di uno strumento di contrattazione collettiva, disattendendo la scelta del datore di lavoro di applicare il C.C.N.L. Commercio-Confcommercio. In aggiunta, ribadisce che la stipula di un contratto collettivo aziendale che adegui la retribuzione ai sensi del C.C.N.L. Alimentari comporterebbe, oltre alla violazione degli artt. 3 e 36 Cost., anche l'interferenza su una scelta rientrante nella esclusiva sfera discrezionale del datore di lavoro, espressione della libertà sindacale *ex art. 39, comma 1, Cost.*.

N. 07920/2024 REG.RIC.

Da ultimo, parte appellata ripropone le censure svolte in primo grado, come valorizzate e accolte nella sentenza impugnata.

6. – La causa è venuta in discussione all’udienza pubblica del 28 aprile 2026 ed è stata conseguentemente spedita in decisione.

7. – I due motivi di appello, da trattare congiuntamente in quanto strettamente connessi, sono fondati per quanto si dirà dappresso.

8. – In premessa, deve porsi l’accento sul dato della non contestazione della correttezza dell’applicazione del C.C.N.L. Commercio da parte della Società appellata – come visto, operativa nel settore del commercio tramite attività di distribuzione di surgelati e di altri prodotti alimentari pronti – ai propri dipendenti. Nel caso all’esame, infatti, ad essere controversa non è la pertinenza del contratto collettivo in rilievo rispetto al settore merceologico in cui opera l’impresa – come dimostrato anche dal fatto che, nel verbale impugnato, l’ispettore ha affermato di non entrare nel merito del contratto nazionale prescelto dalle parti –, bensì la sua adeguatezza con riguardo alle mansioni concretamente disimpegnate da alcuni lavoratori, i quali chiedono una retribuzione adeguata e proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto *ex art. 36 Cost.*.

L’odierna vertenza si appunta, dunque, sull’incongruenza del regime contrattuale stabilito dal C.C.N.L. scelto dall’impresa ispezionata rispetto alle specifiche condizioni di svolgimento delle mansioni di un gruppo di otto dipendenti della Società – addetti al reparto surgelati e, per questo, esposti per diverse ore giornaliere a temperature tra i - 20° e i - 24° –, condizioni la cui sussistenza e rischiosità risultano pacifiche. Da un lato, i rischi cui sono esposti coloro che svolgono l’attività lavorativa a contatto con le celle frigorifere (magazzinieri, consegnatari e impiegati) emergono dallo stesso 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*”; conferma di ciò

N. 07920/2024 REG.RIC.

si rinviene nei correlati giudizi di idoneità alla mansione redatti dal medico competente, i quali, con il richiamo al capo I del titolo VIII del d.lgs. n. 81/2008, annoverano il microclima e le celle frigorifere tra i fattori di rischio specifico. Dall'altro lato, la Società non nega di avere nel proprio organico lavoratori impegnati in mansioni a contatto con il freddo, sebbene sostenga che i dipendenti individuati dal verbale di disposizione non sarebbero qualificabili come cellisti poiché non opererebbero tutto il tempo all'interno di celle, bensì vi entrerebbero solo per pochi minuti, e nemmeno tutti i giorni, per prelevare o riporre prodotti. In disparte la circostanza che tale affermazione risulta sfornita di idoneo supporto probatorio, deve notarsi fin da subito che l'ammontare di ore effettivamente trascorse dai dipendenti nelle celle frigorifere rappresenta un dato ininfluenza ai fini della soluzione della specifica questione controversa, essendo acclarata *per tabulas* dal DVR aziendale l'esposizione (continuativa) di tali soggetti al disagio da freddo.

9. – Tanto premesso, occorre evidenziare che l'attività svolta dai cc.dd. cellisti – alle cui funzioni vengono assimilati i lavoratori coinvolti nella fattispecie odierna – assume, quale lavoro usurante, sicuro rilievo normativo a fini previdenziali, considerato che il lavoro a contatto con il freddo, a temperature uguali o inferiori a -5°, è inserito nell'elenco delle attività particolarmente usuranti di cui alla Tabella A del d.lgs. n. 374/1993 e, come tale, dà diritto ai lavoratori prevalentemente occupati in tale attività ad accedere al trattamento pensionistico anticipato (artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 374/1993).

Cionondimeno, tale condizione disagiata non rinviene un correlato funzionale sul piano retributivo in costanza di rapporto di lavoro se non in forza di precipue previsioni contrattuali: previsioni di tal fatta – che tengano conto del disagio cui sono quotidianamente soggetti i lavoratori addetti ad operazioni che si svolgono in ambienti a temperatura particolarmente bassa (una fra tutte, l'indennità cellista e l'indennità di disagio freddo variamente declinate dal CCNL Alimentari e, in precedenza,

N. 07920/2024 REG.RIC.

l'indennità di disagio prevista dal C.C.N.L. Agroindustriale-Industria dell'11 giugno 1958, contratti entrambi richiamati nel verbale annullato dal giudice di prime cure) – mancano, infatti, nel contratto collettivo applicato dalla Società appellata, ragion per cui i dipendenti esponenti hanno lamentato di non ricevere un trattamento economico adeguato all'attività svolta, nonostante la stessa sia foriera di rischi per la loro salute. 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.

10. – Sul fronte della disciplina di vigilanza, ai sensi dell'art. 14, co. 1, d.l.gs. n. 124/2004, *“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”*. La *ratio legis* alla base del potere di disposizione risiede nell'intento di consentire al personale ispettivo dell'I.N.L. di approntare un presidio sanzionatorio in tutti i casi in cui le irregolarità rilevate in materia di lavoro e di legislazione sociale risultino sprovviste di sanzioni amministrative o penali (evidentemente perché, per tali ipotesi, è la mancanza riscontrata ad essere sanzionata, senza che sia offerta prima la possibilità di mettersi in regola). Dinanzi all'ampiezza semantica della locuzione *“irregolarità rilevate in materia di lavoro e legislazione sociale”* usata dal legislatore, la quale ha una valenza residuale rispetto alla figura della cd. diffida obbligatoria *ex art. 13 d.l.gs. 124/2004* – secondo cui, in sede di accesso ispettivo, *“in caso di constatata inosservanza delle norme di legge o del contratto collettivo in materia di lavoro e legislazione sociale e qualora il personale ispettivo rilevi inadempimenti dai quali derivino sanzioni*

N. 07920/2024 REG.RIC.

amministrative, questi provvede a diffidare il trasgressore e l'eventuale obbligato in solido (...) alla regolarizzazione delle inosservanze comunque materialmente sanabili" (co. 2) –, occorre semantizzare il contenuto sostanziale del potere di disposizione dell'Ispettorato, in guisa da attribuirgli reale effettività e incisività e permettergli, conformemente all'indubbio *favor praestatoris* che informa l'ordinamento lavoristico, di tutelare il lavoratore subordinato riconoscendogli una retribuzione conforme ai canoni dell'art. 36 Cost..

11. – Del resto, valorizzare il ruolo dell'Ispettorato, senza sminuire o svuotare il potere di disposizione di cui è legislativamente dotato, rappresenta un'operazione ermeneutica perfettamente in linea con le direttrici ordinamentali di tutela tracciate dalla giurisprudenza lavoristica che, in sede di scrutinio dell'adeguatezza o meno delle retribuzioni dei lavoratori rispetto alle effettive mansioni svolte, ha consacrato uno scrutinio giudiziale penetrante di stampo equitativo usando come parametri di apprezzamento le previsioni dei contratti collettivi di diritto comune, non potendo questi ultimi, come noto, vincolare le imprese estranee alla sottoscrizione.

A tal riguardo, appare utile richiamare quanto espresso recentemente dalla Corte di Cassazione la quale, nell'avallare l'operazione compiuta dai giudici di appello consistita nella scelta di un C.C.N.L. di settore analogo per prestazioni lavorative affini quale parametro per individuare la retribuzione rispettosa del precetto posto dall'art. 36 Cost., ha precisato che *"la violazione dell'art. 36 Cost. è denunciabile anche se la retribuzione in fatto corrisposta è conforme a quella stabilita dal contratto collettivo, potendo anche accadere che la prestazione del lavoratore presenti caratteristiche peculiari per qualità e quantità che la differenziano da quelle contemplate nella regolamentazione collettiva, sicché non può escludersi che sia insufficiente la stessa retribuzione fissata dal contratto collettivo"* (Cass. civ., Sez. lav., 10 ottobre 2023, n. 28320). In seguito, la Corte, evidenziata la necessità che l'entità del compenso prevista su base giornaliera o mensile dal C.C.N.L. per i servizi

N. 07920/2024 REG.RIC.

di reperibilità notturna prestati presso la struttura costituente luogo di lavoro sia “conforme al principio di retribuzione proporzionata e dignitosa, secondo un’interpretazione costituzionalmente orientata della normativa”, ha specificato che, “nell’attuazione dell’art. 36 Cost., il giudice deve fare riferimento, quali parametri di commisurazione, in via preliminare alla retribuzione stabilita dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria, dalla quale può motivatamente discostarsi, anche ex officio, quando la stessa entri in contrasto con i criteri normativi di proporzionalità e sufficienza della retribuzione dettati dall’art. 36 Cost. (Cass. n. 27711, n. 27713, n. 27769/2023; cfr. anche Cass. n. 28320, n. 28321, n. 28323/2023)” (Cass. civ., Sez. lav., 23 aprile 2025, n. 10651). Da ultimo, la giurisprudenza civile ha ribadito che, “ove il lavoratore rivendichi la retribuzione prevista da un contratto collettivo che assume coerente all’attività in concreto esercitata dal datore, rientra nei compiti del giudice, tenuto ad applicare la norma inderogabile di cui all’art. 36 Cost., procedere alla comparazione (...) tra il trattamento economico riservato dal contratto “innaturale” applicato al rapporto e quello garantito dal contratto collettivo del settore economico o categoria affine, allo scopo di stabilire la conformità della retribuzione ai parametri di proporzionalità commisurata non solo alla quantità del lavoro svolto, ma anche alla sua qualità” (Cass. civ., Sez. lav., 10 dicembre 2025, n. 32123).

12. – Sulla scia di quanto affermato dalla giurisprudenza lavoristica di legittimità con riferimento ai poteri decisori del giudice del lavoro, questo Consiglio di Stato, pur pronunciandosi in ordine a fattispecie difforme rispetto a quella venuto all’odierno esame, ha svolto argomentazioni ben estensibili al caso sottoposto all’odierno esame del Collegio ricomprendendo nello spettro dei poteri di disposizione dell’Ispettorato del Lavoro, ex art. 14 del d.lgs. n. 124/2004, anche un controllo di adeguatezza del C.C.N.L. applicato dal datore di lavoro in funzione di adeguamento sostanziale della

N. 07920/2024 REG.RIC.

retribuzione alle mansioni effettivamente svolte dai lavoratori, in diretta applicazione del parametro costituzionale *ex art. 36 Cost.*.

12.1. – In un primo caso, diverso da quello controverso in quanto concernente l'erroneo inquadramento dei lavoratori nella categoria contrattuale spettante in forza delle mansioni esercitate, il giudice amministrativo ha patrocinato un'esegesi estensiva della locuzione *“irregolarità rilevate in materia di lavoro e legislazione sociale”*, tanto da sussumervi anche le violazioni dei contratti o accordi collettivi poiché *“la scelta di includere tra le “irregolarità” che possono formare oggetto del “Provvedimento di disposizione” anche le violazioni dei contratti e accordi collettivi di lavoro esprime una valutazione dell’ordinamento di rilevanza pubblicistica dell’esigenza di una piena ed effettiva applicazione degli stessi, tale da meritare attenzione a livello amministrativo anche indipendentemente dalle reazioni e iniziative civilistiche dei singoli lavoratori interessati”* (Cons. Stato, Sez. III, 21 marzo 2024, n. 2778, che ha confermato, con diversa motivazione, la sentenza del T.A.R. per il Friuli-Venezia Giulia n. 155/2021, evocata dal giudice di primo grado e dall'appellata in resistenza). In proposito, il Consiglio di Stato ha evidenziato 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”*.

12.2. – In un'altra fattispecie, la Sezione si è pronunciata con ancora maggiore incisività, affermando che il potere ispettivo - e il conseguente potere di disposizione - non debba operare solo una verifica formale (relativa al settore di attività corrispondente al C.C.N.L.), bensì debba perseguire – nel solco della richiamata giurisprudenza lavoristica – *“una finalità anche di adeguamento sostanziale della retribuzione al parametro costituzionale”* (Cons. Stato, Sez. III, 30 dicembre 2025, n. 10382, che ha riformato la sentenza del T.A.R. per la Lombardia n. 2046/2023 evocata

N. 07920/2024 REG.RIC.

dal giudice di primo grado e dall'appellata in resistenza). Partendo da questo assunto e richiamandosi al principio affermato dalla citata sentenza n. 2778/2024 – ripreso e confermato dalla successiva sentenza n. 7853 del 7 ottobre 2025 (*“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”*) –, la giurisprudenza amministrativa ha concluso per la possibilità che il provvedimento di disposizione stabilisca l'applicazione di un C.C.N.L. diverso rispetto a quello invocato dal datore di lavoro in quanto astrattamente inerente al settore di attività che viene in considerazione, ma maggiormente rispondente alle note salienti della retribuzione declinate dall'art. 36 Cost..

13. – Calando le soprarichiamate coordinate ermeneutiche nella fattispecie oggetto del presente giudizio, osserva il Collegio che, una volta che dagli accertamenti ispettivi svolti era emerso lo svolgimento di mansioni particolarmente disagiati da parte dei lavoratori dipendenti dell'odierna appellata – nella specie, prestazioni comportanti esposizione a un freddo intenso per periodi di tempo più o meno lunghi –, ben poteva l'Amministrazione ritenere inadeguato il C.C.N.L. Commercio applicato dall'impresa, non già in termini assoluti, ma per la parte in cui non disponeva adeguate tutele sul modello di altri contratti collettivi afferenti a lavoratori le cui prestazioni contemplassero il contatto col freddo. 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.

N. 07920/2024 REG.RIC.

14. – Per quanto concerne l'obiezione di parte appellata circa la incoercibilità dell'autonomia negoziale delle parti e della libertà sindacale del datore di lavoro, essa soccombe dinanzi al limite negativo dell'utilità sociale cui va incontro, nel suo concreto svolgimento, la libertà di iniziativa economica privata sancita dall'art. 41 Cost.. La necessità di ascrivere portata precettiva a tale limite costituzionalmente previsto induce il Collegio a ritenere esente da vizi l'operato dell'Ispettorato consistito nell'intimazione alla Società ispezionata della stipula di un contratto aziendale in cui inserire un'indennità volta a garantire, assumendo come parametro in chiave equitativa – e non in applicazione analogica – il C.C.N.L. Alimentari, l'adeguatezza della remunerazione per le mansioni svolte dai lavoratori impegnati prevalentemente in attività a contatto con il freddo. Difatti, la lamentata conculcazione dell'autonomia datoriale nella stipulazione o meno di un contratto aziendale appare superabile per le stesse ragioni che sottendono disposizioni ispettive volte all'applicazione di differenti C.C.N.L. o differenti inquadramenti contrattuali: in tutte queste fattispecie l'Ispettorato non si surroga al potere datoriale, ma si limita a compularlo 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.

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

N. 07920/2024 REG.RIC.

parametri di riferimento in via equitativa. Da questo punto di vista, considerato che i lavoratori potrebbero giungere al medesimo esito in virtù dei poteri decisorii di apprezzamento equitativo del giudice del lavoro, si coglie appieno la funzione collaborativa e deflattiva del contenzioso ricoperta dal contestato potere ispettivo di disposizione, come delineata nella recente giurisprudenza amministrativa (v. *supra*).

15. – Alla luce di quanto sopra esposto, il provvedimento dispositivo risulta pienamente legittimo, dal momento che, con esso, l'Ispettorato non ha richiesto l'applicazione in chiave analogica della stessa indennità contemplata dal C.C.N.L. Alimentari come elemento aggiuntivo alla normale retribuzione dei lavoratori impegnati in attività considerate poco agevoli – e riconosciuta, in favore di coloro che svolgono la loro prevalente attività nelle celle frigorifere, fino al 12% sulla busta paga, per le ore lavorate in condizione di disagio. Al contrario, l'Amministrazione ha intimato di usare la stessa come parametro per individuare, all'esito di una dialettica collettiva a livello aziendale – ossia, tramite conclusione di un accordo collettivo aziendale –, l'indennità per le mansioni concretamente svolte dai dipendenti della Società, finalizzata a coprire il rischio specifico derivante dal lavoro a contatto con il freddo e a garantire una congrua remunerazione alla loro attività lavorativa.

Pertanto, l'individuazione della contrattazione aziendale quale sede per innestare precipue integrazioni nella cornice della disciplina contrattuale generale – che resta beninteso ferma – appare condivisibile, atteggiandosi a sede congrua per valutare i profili sollevati dall'odierna appellata – nello specifico, il tempo effettivo di accesso e permanenza dei dipendenti nelle celle frigorifere – ai fini della quantificazione e commisurazione del trattamento retributivo di cui si discute (a tal proposito, nel verbale di disposizione è previsto che “[l]’*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 viene precisato che “[l]a *percentuale dovrà essere calibrata in base alle ore di esposizione e alla*

N. 07920/2024 REG.RIC.

temperatura massima di esposizione, motivando in proposito la scelta adottata sulla base dei due indicati parametri”).

16. – In conclusione, l’appello deve essere accolto, con conseguente riforma della sentenza impugnata e definitiva reiezione del ricorso di primo grado.

17. – La peculiarità della fattispecie dedotta in giudizio giustifica l’integrale compensazione delle spese di lite del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto, in riforma della sentenza impugnata, rigetta il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 aprile 2026 con l’intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Nicola D’Angelo, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere, Estensore

Enzo Bernardini, Consigliere

L’ESTENSORE

IL PRESIDENTE

N. 07920/2024 REG.RIC.

Angelo Roberto Cerroni

Raffaele Greco

IL SEGRETARIO