

Lo stato dell'arte sul salario minimo in Italia

Il prossimo recepimento della Direttiva UE n. 2041/2022 rappresenta un'occasione preziosa per aggiornare e adeguare il sistema all'attuale scenario economico-sociale

Di **Adriano Cirillo**
Avvocato

Pubblicato il 15 settembre 2023

La storia del salario minimo in Italia affonda le sue radici nel primo dopoguerra, quando furono introdotte le prime norme per tutelare i diritti dei lavoratori. Da allora, la contrattazione collettiva ha assunto un ruolo di 'autorità salariale'. Ma questo sistema è entrato in crisi, come confermato dagli interventi, resisi necessari, della giurisprudenza. Oggi, il recepimento della **Direttiva UE n. 2041/2022**, il cui termine è fissato per la metà di novembre del 2024, rappresenta un'occasione preziosa per aggiornare e adeguare il sistema all'attuale scenario economico-sociale.

Il salario minimo è oggi un tema centrale nel panorama del lavoro, complice anche la recente Direttiva europea n. 2041/2022 in materia, che mira a innescare un 'circolo virtuoso', volto a determinare un importo equo e dignitoso per le persone che svolgono lavori che richiedono semplici conoscenze pratiche.

Sommario

Sulla crisi del sistema della contrattazione collettiva in Italia

Sulle correzioni apportate dalla giurisprudenza al (sis)tema

Sui principali nodi interpretativi delle pronunce che hanno sancito la nullità della parte economica del CCNL impugnato

I parametri della Direttiva UE n. 2022/2041

Conclusioni

il Lavoro nella giurisprudenza, di Autori AA. VV., Ed. IPSOA, Periodico. Mensile di dottrina e giurisprudenza di legittimità e di merito in materia di rapporto di lavoro privato e pubblico, previdenza, sicurezza sul lavoro e processo del lavoro.

[Scarica gratuitamente un numero omaggio](#)

1. Sulla crisi del sistema della contrattazione collettiva in Italia

Il salario minimo in Italia è disciplinato dai contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) che ne stabiliscono la base di riferimento e variano in base alle specificità del settore.

Dall'archivio del Cnel si ricavano dati da cui emerge che numerosi contratti collettivi sono conclusi da associazioni diverse da quelle storiche, se non addirittura costituite *ad hoc* per concludere contratti che "esorbitano" dalle categorie tradizionali, o ad esse sovrapposte¹.

A testimoniare la gravità del disordine presente nell'attuale sistema contrattuale italiano vi è una rincorsa al ribasso da parte delle sigle maggiormente rappresentative che – in conseguenza «della ridotta capacità dei rapporti sociali e di lavoro di resistere alle pressioni dei mercati»² – 'inseguono' i minimi retributivi dei cd. contratti 'pirata' firmati dai cd. sindacati di comodo³.

Ulteriore anomalia rispetto agli schemi categoriali tradizionali è la diffusione di contratti collettivi aventi un campo di applicazione trasversale o onnicomprensivo⁴, a cui si può aggiungere il moltiplicarsi di contratti collettivi insistenti nei medesimi ambiti e la mancanza di un adeguato contrasto ai mancati rinnovi

contrattuali.

Così sono divenuti noti alle cronache sindacali e giudiziarie alcuni contratti collettivi (es. servizi fiduciari e vigilanza) per trattamenti retributivi e normativi al di sotto degli *standard* del "lavoro dignitoso"⁵.

Si tratta di un *dumping* salariale che danneggia anzitutto i lavoratori (ma che nuoce anche alle aziende più serie in termini di concorrenza sleale)⁶ con la conseguente erosione del potere d'acquisto delle retribuzioni⁷, aggravato da un contesto di alta inflazione come quello attuale, privo di un meccanismo di rivalutazione automatica degli stipendi come accadeva invece in passato⁸.

Per tale motivo da più parti viene sollevata l'esigenza di prevedere per legge una retribuzione minima oraria che secondo la Direttiva europea UE 2022/2041 dovrebbe essere rivista con cadenza di due o quattro anni a seconda che lo Stato di riferimento abbia o meno meccanismi di indicizzazione automatica⁹.

2. Sulle correzioni apportate dalla giurisprudenza al (sis)tema

Numerosi sono i ricorsi presentati da parte di lavoratori ai giudici del lavoro per chiedere l'adeguamento di retribuzioni troppo basse.

Le sentenze di merito che sono seguite hanno spesso ritenuto i minimi retributivi impugnati non conformi al parametro dell'**art. 36 Cost.**, con conseguente applicazione dei minimi tabellari di un diverso CCNL 10, quale parametro 'esterno' cui commisurare la retribuzione proporzionata e sufficiente.

Con tale parametro 'esterno' la giurisprudenza ha applicato un CCNL diverso, affine all'ambito di categoria rappresentato (sovente il Se.Fi.): spesso è stato ritenuto applicabile il *CCNL Multiservizi* ma talvolta anche il *CCNL dei Proprietari di Fabbricati*, che riconoscono retribuzioni superiori al reddito di cittadinanza, alla Naspi e alla CIGO, quindi rispondenti ai parametri di proporzionalità e sufficienza *ex art. 36 Cost.*

Tali pronunce applicano il principio – costantemente espresso dalla Cassazione – secondo cui la contrattazione collettiva rappresenta il parametro più idoneo a determinare la proporzionalità e sufficienza della retribuzione, godendo di una presunzione di adeguatezza¹¹.

Non mancano, tuttavia, pronunce contrarie, che hanno ritenuto in concreto "non vinta" la presunzione (relativa) di adeguatezza del contratto collettivo di cui si chiede la disapplicazione della parte economica (sovente il CCNL Se.Fi.). Secondo tale orientamento, sarebbero le associazioni stipulanti (in specie, dotate di sicura rappresentatività), e non già il giudice, i soggetti più idonei a cogliere il punto di caduta delle esigenze dello specifico settore¹².

Al contrario, la giurisprudenza maggioritaria afferma che, malgrado la sicura rappresentatività delle parti sociali firmatarie, i minimi retributivi impugnati sono inadeguati, con declaratoria di nullità delle clausole del relativo contratto collettivo e conseguente riconoscimento a favore dei lavoratori di un trattamento economico diverso, parametrato a un CCNL affine al settore¹³. Ha, quindi, concluso che la retribuzione corrisposta ai lavoratori al netto degli oneri fiscali (€ 600,00 ca.) è al di sotto della soglia di povertà¹⁴, mentre i minimi retributivi del livello corrispondente del *CCNL* (come detto per lo più, il *multiservizi*, ma anche il *CCNL proprietari di fabbricati*) sono rispettosi della previsione dell'**art. 36 Cost.**

3. Sui principali nodi interpretativi delle pronunce che hanno sancito la nullità della parte economica del CCNL impugnato

Il referente normativo dei percorsi argomentativi con cui la giurisprudenza è giunta alla dichiarazione di illegittimità dei CCNL aventi minimi retributivi insufficienti, a favore dell'applicazione dei minimi tabellari di altri CCNL, è l'**art. 36 Cost.**

3.1. Sul superamento della presunzione di adeguatezza dei minimi tabellari stabiliti dai contratti collettivi

La giurisprudenza ha superato la presunzione di adeguatezza dei contratti collettivi applicati, affermando l'immediata precettività dell'**art. 36 Cost.**¹⁵.

I minimi retributivi di contratti collettivi affini (c.d. 'esterni') sono stati, quindi, elevati a parametro privilegiato per la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente.

La Suprema Corte ha riconosciuto che difficilmente il giudice «è in grado di apprezzare le esigenze economiche e politiche sottese all'assetto degli interessi concordato dalle parti sociali»¹⁶.

Il superamento della presunzione relativa non può, tuttavia, discendere unicamente dal raffronto con un diverso CCNL¹⁷, dovendo il giudice procedere «attraverso il parametro stabilito dall'art. 36 Cost., "esterno" rispetto al contratto»¹⁸. Infatti, il contratto collettivo 'esterno' viene richiamato come parametro in grado di fare cadere la presunzione di adeguatezza della retribuzione stabilita dal CCNL che si vuole disapplicare (spesso il CCNL Se.Fi.) e quindi gravare la retribuzione di quest'ultimo CCNL della presunzione contraria ovvero di non conformità.

Il percorso argomentativo intrapreso dalla giurisprudenza di merito con riferimento al CCNL Se.Fi.¹⁹ è stato avallato anche dalla giurisprudenza di legittimità²⁰.

Né può essere rilevante la circostanza che anche il contratto collettivo dai minimi "incongrui" sia stato stipulato, come nel caso di specie, da organizzazioni sindacali rappresentative, basandosi tale orientamento sul fatto che il fenomeno dell'inadeguatezza salariale «dipende pur sempre dalla dinamica salariale complessiva determinata dal mercato»²¹.

3.2. Sull'individuazione del contratto collettivo parametro 'esterno'

È incerto il metodo da utilizzare per l'individuazione del contratto collettivo "di settore" idoneo a fungere da parametro esterno di riferimento per la comparazione con quello applicato.

Parte della dottrina suggerisce, a fronte di una pluralità di contratti collettivi insistenti nel medesimo ambito, di fare riferimento al canone basato sulla maggiore rappresentatività comparata²²; altri, invece, propendono verso il prudente apprezzamento del giudice, facendo leva sul rilievo che l'art. 36 Cost. rinvia appunto a quest'ultimo canone e non alla maggiore rappresentatività²³.

Le recenti decisioni di merito sopra richiamate relative al CCNL Se.Fi., sembrano propendere per la valorizzazione della discrezionalità del giudice, investito così del potere di scegliere tra contratti rappresentativi, dando rilievo vuoi agli importi retributivi (adeguati, ma più vicini al contratto Se.Fi., rispetto agli altri del settore), vuoi alla maggiore affinità delle declaratorie contrattuali.

3.3. Sulla valutazione di sufficienza tramite i parametri statistici

Il fatto che il trattamento economico netto garantito ai lavoratori dal contratto collettivo applicato sia inferiore alla soglia di povertà assoluta (individuata nell'indice Istat) assume rilevanza determinante ai fini della valutazione di inadeguatezza.

Ciò è anche in sintonia con il suggerimento della Cassazione²⁴ di ancorare le decisioni a «indicatori statistici o comunque dati ufficiali di quantificazione della vita»²⁵.

Oltre all'art. 36 Cost. gli elementi-parametro di riferimento, che sono stati considerati dalla giurisprudenza di merito²⁶, sono:

- i dati Istat relativi alla soglia di rischio di povertà, che individuano quale indice di povertà assoluta una soglia che varia da € 819,13 del 2015 ad € 839,78 del 2020;
- il reddito di cittadinanza, che fino al luglio 2023 prevedeva un ammontare complessivo mensile pari ad € 780,00, indicato dal legislatore quale valore del beneficio di una misura che rappresenta un "livello essenziale delle prestazioni";
- la NASPI, ovvero l'indennità di disoccupazione, la cui misura massima è pari ad € 1.028,25 al netto degli oneri fiscali, sebbene in concreto sia previsto un trattamento pari al 75% del valore della retribuzione mensile percepita;
- la CIGO, ovvero la Cassa integrazione guadagni ordinario, che prevede un'integrazione salariale per i lavoratori sospesi temporaneamente dal lavoro, con il fine d'integrare o sostituire la retribuzione.

Considerando complessivamente i suddetti elementi-parametro, si è constatato che la parte economica del contratto impugnato prevede retribuzioni oggettivamente insufficienti, non solo rispetto ai canoni dell'art. 36

Cost. sulla scorta dell'Indice Istat relativo alla soglia di povertà, ma anche rispetto a forme di sostegno del reddito o di prestazioni essenziali.

3.4. Sulla comparazione dei parametri economici del CCNL impugnato e quello 'esterno'

Il giudice può, quindi, disattendere i minimi retributivi ritenuti inadeguati di un CCNL e applicare un diverso CCNL del settore.

Nella comparazione tra quanto percepito dal lavoratore e quanto previsto dal CCNL "parametro", la giurisprudenza in materia assume quale termine di raffronto non già l'intero trattamento previsto dal CCNL "parametro", bensì solo il c.d. "minimo costituzionale", con esclusione delle voci legate all'autonomia contrattuale²⁷.

Tale operazione – che affonda probabilmente le sue radici nell'obiettivo di evitare qualsivoglia rischio di violazione del precetto di cui all'art. 39 Cost. – è stata criticata, perché finirebbe per confrontare tra loro grandezze non omogenee²⁸ e alimentare operazioni di *dumping* contrattuale su altre voci retributive diverse da quelle integranti il "minimo costituzionale"²⁹.

4. I parametri della Direttiva UE n. 2022/2041

I suddetti percorsi argomentativi della giurisprudenza ed il riferimento all'Indice Istat di povertà assoluta, al fine di attestare l'insufficienza della retribuzione netta³⁰, trovano conferma nella recente Direttiva europea sui salari minimi n. 2022/2041, che, all'art. 5, fornisce (sia pure con riferimento al salario minimo "legale") una definizione di "adeguatezza del salario minimo" fondata su una serie di parametri, nei quali può essere ricompresa la stima della povertà assoluta registrata dall'Istat³¹.

Analogamente, il raffronto potrà essere condotto sulla scorta di altri parametri oggettivi, ben potendosi argomentare – come fatto dai giudici – che una retribuzione che si collochi al di sotto degli importi massimi potenzialmente spettanti in forza del "reddito di cittadinanza" (780 euro)³².

5. Conclusioni

È sotto gli occhi di tutti che, da un lato, gli stipendi dei lavoratori italiani sono erosi sempre più dall'inflazione e, dall'altro lato, che la contrattazione collettiva svolge con sempre maggiore difficoltà la sua funzione di "autorità salariale"³³, ossia di determinazione di livelli retributivi conformi ai parametri della proporzionalità e della sufficienza sanciti dall'art. 36 Cost.³⁴.

In Italia, è necessario in Italia «*intraprendere i piani di azione sollecitati dalla Commissione per rafforzare la contrattazione collettiva nei settori critici*»³⁵, così da favorire una maggiore copertura contrattuale (genuina) e, con ciò, un auspicabile effetto di "innalzamento dei salari minimi", oggi invece in decrescita³⁶.

Quale che sia la (futura) via italiana verso il salario minimo (il legislatore europeo non impone un salario minimo "legale"), si può ritenere che, comunque, la necessità di dare attuazione alla Direttiva UE n. 2022/2041 potrà avere un impatto sui settori connotati da un basso tasso di copertura contrattuale "effettiva", a fronte del proliferare, appunto, di contratti «*al di sotto degli standard del "lavoro dignitoso"*»³⁷, e indurre il legislatore domestico ad intervenire in quei settori in cui è accertata la carenza di copertura contrattuale³⁸.

1. Sul tema, v. T. Treu, *Salario minimo: Estensione selettiva dei minimi contrattuali*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 456/2022, p. 4.

2. Così, App. Milano, 29 giugno 2022, n. 579.

3. V. A. Pizzoferrato, *Rappresentatività sindacale e salario minimo adeguato: quali strade sono realmente percorribili?*, in *LDE*, 2022/3, p. 2.

4. O. Razzolini, *Salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamenti: brevi riflessioni a margine della proposta di direttiva europea*, in *LDE*, 2021/2, p. 6.

5. B. De Mozzi, *Ancora sull'inadeguatezza dei minimi previsti dal CCNL vigilanza privata, sezione Servizi fiduciari*, in *RIDL*, 2022/4, p. 1089.

6. P. Tosi, *L'adeguamento delle categorie merceologiche e l'autoregolamentazione delle parti contraenti*, in *LDE*, 2022/3, p. 4.
7. Cfr. dati ufficiali CENSIS sulla diminuzione del potere di acquisto delle retribuzioni.
8. Cfr. scala mobile in vigore dal 1945 fino al 1992.
9. Direttiva UE n. 2041/2022, *considerando* n. 27.
10. *Ex multis*: Trib. Milano, 22 marzo 2022, n. 673, in *DRI*, 2022/4, p. 1089; Cass. civ., sez. lav., 20 gennaio 2021, n.944 in *Giust. civ. Mass.*, 2021; Cass. civ., sez. lav., 23 giugno 2020, n.12356, in *Giust. civ. Mass.*, 2020; Cass. civ., sez. VI, 04 luglio 2018, n. 17421, in *Giust. civ. Mass.*, 2018; Cass. civ., sez. lav., 28 ottobre 2008, n. 25889, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 10, 1528; Cass. civ., sez. I, 23 dicembre 2016, n. 26953, in *Giust. civ. Mass.*, 2017; Cass. civ., sez. VI, 23 dicembre 2016, n. 26925, in *Giust. civ. Mass.*, 2017.
11. Cass., 16 maggio 2006 n. 11437, in *DL Riv. crit. dir. lav.*, 2006, p. 839.
12. Trib. Milano 9 gennaio 2020, n. 23; Trib. Milano 2 dicembre 2021, n. 2625.
13. Trib. Milano 30 giugno 2016, n. 1977, in *Foro it.* 2016, 11, I, 3611; Trib. Milano 27 gennaio 2023 n. 253 e Trib. Milano 31 gennaio 2023 n. 268, Trib. Milano 4 ottobre 2022 n. 2265 in *www.uiltucs.it*; Trib. Milano 25 febbraio 2020, n. 225, in *DeJure*; App. Milano 29 giugno 2022, n. 579, in *www.savip.it*; App. Milano 19 settembre 2022, n. 626 in *rivistalabor.it*.
14. Cfr. Trib. Milano n. 2115/2020; Trib. Milano n. 1977/2016; Trib. Milano n. 1613/2018; Trib. Torino n. 1128 del 2019.
15. C. Ponterio, *Il lavoro per un'esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale*, in *QG*, 2019, n. 4, p. 19.
16. Cass. 14 gennaio 2021, n. 546, in *DeJure*.
17. Cass. 10 giugno 2021, n. 16376 in *Diritto & Giustizia*, 14 giugno 2021.
18. Cass. 6 dicembre 2021, n. 38666, in *DeJure*.
19. App. Milano 19 settembre 2022, n. 626, cit.; App. Milano 29 giugno 2022, n. 579, cit.
20. Cass. 6 dicembre 2021, n. 38666, in *DeJure*.
21. V. Bavaro, *Sul salario adeguato*, in *LDE*, 2022, n. 2, p. 8 ss.,.
22. Bellomo, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Torino, 2002, p. 113 ss.
23. App. Milano 29 giugno 2022, n. 579, cit.
24. Cass. 30 gennaio 2009, n. 2532, in *DeJure*.
25. S. Bellomo, *Determinazione giudiziale della retribuzione e individuazione del contratto collettivo parametro tra art. 36 Cost. e normativa speciale applicabile ai soci lavoratori di cooperative*, in *RIDL*, 2020, II, p. 28 ss.
26. *Ex multis* Trib. Milano, sent. nn. 1059/2021 e 268/2023.
27. Sono esclusi i compensi aggiuntivi (variabili), la quattordicesima mensilità e gli scatti di anzianità per Cass. 27 gennaio 2021, n. 1756, in *DeJure*; Cass. 20 gennaio 2021, n. 944 in *Giust. civ. mass.*, 2021. Sono invece inclusi per Cass. 26 agosto 2013, n. 19578 in *Foro it.* 2014, 1, I, c. 153 e Cass. 7 luglio 2008, n. 18584 in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 7-8, 1100.
28. P. Pascucci, *Giusta retribuzione*, in *GDLRI*, 2019, n. 161, p. 59 ss.
29. V. Bavaro, *op. cit.*, p. 7.
30. O. Razzolini, *op. cit.*, p. 3.

31. Cfr. *considerando* n. 28 della Direttiva UE n. 2022/2041.
32. App. Milano 29 giugno 2022, n. 579, cit.
33. T. Treu, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *WP C.S.D.L.E., "Massimo D'Antona".IT* – 386/2019, p. 8 ss.
34. O. Razzolini, *op. cit.*, p. 7.
35. T. Treu, *Salario minimo: tra debolezze di sistema e frammentazione della rappresentanza*, cit., p. 11.
36. Cfr. OECD, *Employment Outlook*, 2022.
37. T. Treu, *Salario minimo: tra debolezze di sistema e frammentazione della rappresentanza*, in *LDE*, 2022/2, p. 4.
38. Cfr. *amplius* T. Treu, *Impasse regolativa della rappresentatività degli attori negoziali: riuscirà la direttiva europea sul salario minimo a sbloccarla?*, in *LDE*, 2021/3, p. 17.