



EDITORIALE - 1 NOVEMBRE 2023

Salario minimo, salario dignitoso,  
salario giusto: temi per un dibattito sul  
futuro della contrattazione collettiva

di Silvia Ciucciovino

Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro  
Università degli Studi Roma Tre



# Salario minimo, salario dignitoso, salario giusto: temi per un dibattito sul futuro della contrattazione collettiva

**di Silvia Ciucciovino**

Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro  
Università degli Studi Roma Tre

Il tema del salario minimo è ormai alla ribalta della cronaca, se ne discute con insistenza nelle sedi scientifiche, sindacali, politiche, istituzionali, sui mezzi di comunicazione di massa e nel dibattito pubblico. Il salario minimo è diventato un tema che, nella semplificazione concettuale che spesso accompagna la discussione di questioni complesse quando diventano di dominio pubblico, tende a vedere contrapposte e polarizzate le posizioni di chi è favore e di chi è contrario alla introduzione di un salario minimo per legge. Anche il recente Documento “Osservazioni e Proposte sul Salario minimo in Italia”, approvato dal CNEL il 12 ottobre 2023 (per la prima volta nella storia dell’Istituzione con una decisione a maggioranza e con la contrarietà di CGIL, UIL e USB) e consegnato nelle mani del Presidente del Consiglio, pur nell’articolazione della ricostruzione e delle proposte elaborate, si è schierato dalla parte del “no” e ha fatto da sponda allo stesso Governo che non appare allo stato affatto intenzionato ad introdurre un salario minimo legale. Ha tuttavia iniziato il suo iter parlamentare dal luglio scorso la Proposta di legge n. 1275/2023 per l’istituzione del salario minimo presentata unitariamente, con l’eccezione di Italia Viva, dalle opposizioni.

La questione non è affatto dell’ultima ora. Già nella precedente Legislatura si discuteva della introduzione di un salario minimo per legge e, a questo riguardo, erano stati presentati disegni di legge di iniziativa parlamentare. Le due principali proposte che si contendevano il campo erano presentate dal Movimento 5 Stelle (n. 658/2019) e dal PD (n. 310/2019). Tra i fautori della regolazione legislativa, semplificando al massimo, le soluzioni sul tappeto si distinguevano principalmente per il fatto che l’una puntava alla introduzione del salario orario minimo fissandolo in un importo predeterminato per legge applicabile non soltanto al lavoro subordinato ma anche alle collaborazioni coordinate e continuative; mentre l’altra intendeva valorizzare il ruolo della contrattazione collettiva e delle parti sociali affrontando finalmente il tema della misurazione della rappresentatività al fine di individuare nel salario determinato dai CCNL stipulati dai soggetti a rappresentatività maggiore e verificata il parametro legale di riferimento inderogabile. L’argomento della valorizzazione e preservazione della contrattazione collettiva quale



autorità salariale, cioè quale fonte privilegiata di disciplina della retribuzione dovuta, in realtà è utilizzato anche da coloro che sono contrari all'intervento del legislatore in questa materia.

In fin dei conti, prescindendo da sfumature e dettagli, sin dalla scorsa Legislatura la questione della garanzia di un livello minimo di retribuzione viene ricondotta a due alternative di base: l'introduzione per via legale di un salario minimo con valore uniformante e trasversale a tutti settori economico-produttivi oppure una rinnovata valorizzazione del ruolo della contrattazione collettiva nella fissazione del salario parametro da applicare nei diversi settori, eventualmente sostenuta da un quadro di regole promozionali della stessa fonte collettiva per espanderne il campo di applicazione.

Una scelta di campo non di poco conto, anche per le notevoli implicazioni che la soluzione adottata può avere sul fronte del sistema delle relazioni industriali e del costo del lavoro. Una scelta che in definitiva porta al cuore del problema, che è quello della *fonte* appropriata di determinazione della retribuzione per l'attuazione del principio costituzionale della retribuzione sufficiente e proporzionata di cui all'art. 36 Cost.

A rinfocolare il dibattito interno nell'alternativa tra fonte legale e fonte contrattuale di determinazione della retribuzione ha contribuito la Direttiva UE 2022/2041 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea. La Direttiva è finalizzata a garantire l'accesso effettivo alla tutela di un salario minimo ove previsto dal diritto nazionale e/o da contratti collettivi. In realtà la Direttiva non vincola gli Stati membri ad adottare una soluzione piuttosto che l'altra (anche perché a dire il vero la materia della retribuzione esula tecnicamente dalle competenze dell'UE) e prende atto delle prassi nazionali, favorendo in modo deciso la diffusione della copertura contrattuale collettiva, individuata come la fonte più appropriata di trattamenti adeguati. Importa però che gli ordinamenti nazionali si dotino di un sistema di garanzia che viene ravvisato preferibilmente nella fonte collettiva e residualmente nella fonte legale laddove il tasso di copertura dei contratti collettivi sia insufficiente (cioè inferiore alla soglia dell'80%) e comunque spingendo in questi casi ad adottare piani nazionali per aumentare la copertura.

Poiché il tasso italiano di copertura della contrattazione collettiva risulta ben al di sopra di tale soglia, l'introduzione del salario minimo legale in Italia non è necessario per adeguarsi alla Direttiva UE 2022/2041. Rimane dunque una soluzione non necessitata dall'appartenenza all'Unione Europea e quindi sostanzialmente rimessa alle scelte discrezionali del legislatore e della politica.

La semplificazione estremamente sintetica dei termini del dibattito che ha ormai assunto importanti colorazioni ideologiche non aiuta ad affrontare, non tanto le soluzioni, quanto la radice dei problemi che risalta oggi con cruda evidenza. Vale a dire l'oggettivo tramonto della stagione in cui il CCNL era indiscussa *autorità salariale* e dove la retribuzione tabellare si presumeva nel diritto vivente non già conforme all'art. 36 Cost., ma essa stessa *incarnazione* dell'art. 36 Cost. Così che i giudici non sindacavano



la retribuzione prevista dal CCNL per verificarne la conformità all'art. 36, ma prendevano atto di quella retribuzione proprio come parametro attuativo dell'art. 36.

Una stagione in cui non si poteva dubitare, e di fatto nessuno dubitava, che il contratto collettivo svolgesse il primario ruolo di determinazione della retribuzione *giusta*, che è un concetto giuridico che va oltre quello della *non povertà* (si rinvia in proposito al Documento su “Interventi e misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia” del Gruppo di lavoro tecnico istituito dal Ministero del lavoro nel 2022). Ma che è anche un concetto distinto dalla stessa nozione di sufficienza e dignitosità della retribuzione, cioè di un trattamento che consenta la vita libera e socialmente dignitosa al lavoratore e alla sua famiglia.

La retribuzione *giusta* è quella che, non in astratto ma in concreto, rispecchia il valore reale del lavoro nelle condizioni e nel contesto (settoriale, territoriale, economico, tecnico, organizzativo, temporale) in cui viene reso, che non può essere disgiunta dalla classificazione professionale e dalle mansioni concretamente svolte, che tiene conto delle caratteristiche soggettive e non soltanto oggettive della prestazione resa. E' una retribuzione che compensa il lavoro, ma che è allo stesso tempo fattore determinate del costo di lavoro e quindi si pone come regola dei rapporti di lavoro e di produzione. Ecco perché la fissazione della retribuzione giusta non può che essere affidata alla sede elettiva della contrattazione collettiva, proprio in quanto è il CCNL strutturalmente deputato a regolare nel fluire del tempo, con la necessaria flessibilità, articolazione e tempestività, i rapporti di lavoro e di produzione. Certo ci si può domandare se le parti collettive siano state sempre in grado di interpretare responsabilmente questo importante compito, ad esempio non rinnovando tempestivamente i CCNL (più della metà di quelli vigenti è scaduta) o non aggiornando i sistemi di classificazione e inquadramento del personale (per lo più rimasti inchiodati agli anni Settanta del secolo scorso) e quindi creando una divaricazione sostanziale tra la realtà lavorativa e la sua regolazione contrattuale.

Rimane però chiaro il motivo per il quale il CCNL ha costituito fino a poco tempo fa, nel diritto vivente, l'indiscussa fonte regolativa della retribuzione, a garanzia dell'art. 36 Cost. e del buon funzionamento del mercato del lavoro, pur non sussistendo nel nostro ordinamento alcuna riserva alla contrattazione per l'attuazione dell'art. 36 Cost.. D'altro canto il CCNL come luogo di assetto degli interessi delle parti interessate e sede naturale di realizzazione delle tutele sindacali dovrebbe garantire a titolo originario l'equilibrata sintesi e rappresentanza adeguata degli interessi in gioco. Così che la giurisprudenza senza esitazioni dagli anni '50 del secolo scorso ha individuato proprio nei minimi tabellari dei CCNL maggiormente rappresentativi il parametro infallibile per individuare presuntivamente ex art. 2099 c.c. la retribuzione conforme a Costituzione.

Ora la stagione del CCNL come autorità salariale sembra entrata in crisi. Il punto di svolta si è avuto con la sentenza della Corte di Cassazione n. 28321 del 10 ottobre 2023 che, se da un lato, in piena continuità

con i consolidati orientamenti affida al giudice il potere di valutare la retribuzione dovuta conforme all'art. 36 Cost. - e fino a qui nulla di nuovo-, dall'altro lato per la prima volta, mette in dubbio la conformità a costituzione dei trattamenti previsti dal CCNL del settore stipulato dalle associazioni comparativamente più rappresentative dal lato datoriale e dal lato sindacale (si tratta del CCNL Vigilanza privata e servizi fiduciari codice HV17 sottoscritto da ANIVP, Assvigilanza, ASSIV, UNIV, Filcams-Cgil e Fisascat-Cisl). In altre parole questa sentenza crea un *vulnus* nella prassi consolidata del recepimento da parte dei Giudici delle determinazioni della contrattazione collettiva, scardina la presunzione di conformità all'art. 36 Cost. dei minimi tabellari fissati dai CCNL maggiormente rappresentativi, presunzione che da assoluta viene degradata a semplice e ammette la prova contraria. Si investe di conseguenza il giudice della valutazione di merito sulla adeguatezza del salario contrattuale collettivo rispetto ai parametri costituzionali con possibilità per il giudice di discostarsene facendo riferimento a plurimi e diversi parametri di riferimento trovati addirittura all'esterno del sistema della contrattazione collettiva e delle relazioni industriali (minimali CIG, trattamenti previdenziali di invalidità, ecc.). Una adeguatezza che secondo la Cassazione va declinata non soltanto sul terreno del salario minimo di sopravvivenza (cioè che assicura la non povertà), ma su quello del salario proporzionato e socialmente dignitoso.

La sentenza è gravida di implicazioni. Qui ci si limita ad evidenziare come la Cassazione sembra calare il sipario sulla stagione del pieno ed incondizionato *affidamento* alla contrattazione collettiva nella considerazione sociale, prima che giuridica, per la realizzazione delle tutele dei lavoratori.

Un passaggio non di poco conto. Che la Cassazione n. 28321 del 2023 ha contribuito soltanto a mettere sotto i riflettori ma che carsicamente ha iniziato a prendere forma già da anni, a seguito della caduta, uno dopo l'altro, dei baluardi che hanno permesso al nostro sistema sindacale di vivere e prosperare come sistema di fatto, basato sul mutuo riconoscimento e in assenza di regole. Per citare alcuni di questi baluardi: la rappresentatività storica confederale come approssimazione (*proxy* direbbero gli economisti) della rappresentatività effettiva. La capacità di autonoma regolazione del sistema delle relazioni collettive tramite accordi interconfederali e intersettoriali o Protocolli sociali. La presunzione che i soggetti rappresentativi sulla scena sindacale, dal lato datoriale e dal lavoro sindacale, siano dotati di una rappresentatività effettiva e non soltanto asserita degli interessi che si candidano a gestire. L'immunità del sistema sindacale da ogni condizionamento normativo, anche quando è chiamato a svolgere funzioni di rilievo pubblicistico.

Tutti elementi, questi, che hanno giustificato e permesso in passato il funzionamento più o meno efficiente di previsioni legislative che si limitavano a rinviare a questo sistema di fatto, legittimandolo, con l'incrollabile e sempreverde formula dei CCNL sottoscritti dalle/da associazioni datoriali e sindacali "comparativamente più rappresentative". Una formula che si trascina ancora oggi, come un eco del

passato, nei provvedimenti legislativi più recenti e addirittura nelle proposte legislative sul salario minimo, evidentemente non consapevoli che questo rinvio rischia di confondere la soluzione con la causa dei problemi.

Così come ha perso ogni pregnanza giuridica il riferimento al “settore” o alla “categoria” nelle formule legali di rinvio. Nel nostro sistema sindacale fondato sulla categoria volontaria e non ontologica e sulla autodeterminazione dei confini dell’interesse da rappresentare quale espressione del principio di libertà sindacale, non esiste più un concetto univoco di settore. I perimetri settoriali sono ambigui, incerti e tra loro sovrapposti. Manca così ogni riferimento oggettivo entro il quale verificare la rappresentatività datoriale e sindacale. In tale condizione, senza alcuna coordinata offerta dal legislatore o dall’autonomia collettiva, è fallace ogni tentativo di individuare un contratto *leader* di riferimento. Indicativo di questo disordine è il fatto che lo stesso sistema di classificazione dei CCNL nell’Archivio nazionale del CNEL si affida - seppure convenzionalmente - ad una ripartizione in settori (13) e sotto settori (96), anacronistica in quanto risale al 1989 e sostanzialmente fotografa una geografia delle relazioni industriali e delle categorie contrattuali che sostanzialmente risale a più di trenta anni fa. Non stupisce allora che il tredicesimo settore, denominato “Altri”, sia cresciuto nel tempo a dismisura. Un compito lodevole che il CNEL potrebbe svolgere nel prossimo futuro per un guadagno complessivo di ordine e fedeltà allo stato attuale della contrattazione collettiva nazionale da questo punto di vista potrebbe essere proprio quello di aggiornare il criterio di classificazione dei CCNL da archiviare in settori e sotto settori.

Il fatto è che il rinvio al sistema sindacale di fatto non funziona più.

Il richiamo ai CCNL stipulati dai soggetti comparativamente più rappresentativi è una formula oscura, tautologica e sostanzialmente priva di normatività. Anziché offrire soluzioni, genera incertezza negli stessi giudici che sono chiamati ad applicarla, ma anche negli operatori, nelle autorità di vigilanza, negli stessi lavoratori e datori di lavoro. E’ una formula diventata oggettivamente inservibile nell’affollamento di sigle rappresentative e di contratti collettivi nazionali censiti nell’Archivio della contrattazione collettiva tenuto dal CNEL che ha raggiunto la ragguardevole cifra al 1° settembre 2023 di n. 977 CCNL soltanto nel comparto privato. Un dato oggettivo che non può essere sottovalutato notando che la maggioranza dei lavoratori italiani è attualmente coperta dai contratti maggiori, perché il dato di copertura è fino ad oggi desunto dalle dichiarazioni che i datori di lavoro stessi fanno all’INPS in mancanza di una norma prescrittiva che imponga la dichiarazione del contratto effettivamente applicato, al di là del rispetto del minimale contributivo. Un dato che racconta molto non soltanto della vitalità della contrattazione collettiva (il che è un bene), ma anche di un sottobosco relazionale di tipo opportunistico che nulla ha a che vedere con il pluralismo contrattuale garantito dall’art. 39 Cost. (il che è un male).



E' allora alla rifondazione di nuovi baluardi per il corretto funzionamento del nostro sistema di contrattazione collettiva che va rivolto lo sguardo con la giusta attenzione e senza la pretesa di trovare semplicistiche soluzioni, perché è arrivato probabilmente il momento di prendere atto che quella gloriosa stagione dell'autonomia collettiva appartiene a un passato che difficilmente può essere conservato o riproposto così come era. Che occorre trovare meccanismi e regole nuove per far riappropriare i CCNL della loro insostituibile funzione sociale e giuridica, per ricucire lo strappo che si è registrato nella diffusa considerazione dell'*affidabilità* delle relazioni collettive di lavoro. Per ritrovare una stagione in cui nel CCNL si possa di nuovo ravvisare non tanto l'autorità, ma l'autorevolezza per governare i salari e più in generale le condizioni di trattamento economico e normativo dei lavoratori e delle lavoratrici. Perché le tutele dei lavoratori non si esauriscono nel giusto trattamento retributivo.

Soltanto in queste rinnovate condizioni - che non possono prescindere dall'affrontare seriamente e senza scorciatoie il tema di fondo della misurazione della rappresentatività dal lato datoriale e sindacale - potrà prosperare anche in futuro, come lo è stato in passato, il legame indissolubile che dovrebbe correre tra l'art. 36 e l'art. 39 Cost.

E quindi alla fine la domanda che viene da porsi è: l'introduzione per via legislativa del salario minimo offre una soluzione, anche parziale, ai temi proposti? Aiuta a ristabilire il nesso tra l'art. 36 e l'art. 39 Cost. o decreta definitivamente il fallimento della contrattazione collettiva nella sua vocazione naturale e costituzionale di regolazione del trattamento economico, per la fissazione di un salario non solo sufficiente, ma anche giusto?