

COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
DELL'UNIVERSITÀ DI PISA

NUOVA SERIE - *Atti di Convegno*

SALARIO MINIMO E SALARIO GIUSTO

a cura di
Pasqualino Albi



G. Giappichelli Editore

COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
DELL'UNIVERSITÀ DI PISA

NUOVA SERIE – *Atti di convegno*

11

SALARIO MINIMO E SALARIO GIUSTO

a cura di

Pasqualino Albi



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2023 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-0211-6

ISBN/EAN 979-12-211-5203-6 (ebook - pdf)

Comitato scientifico:

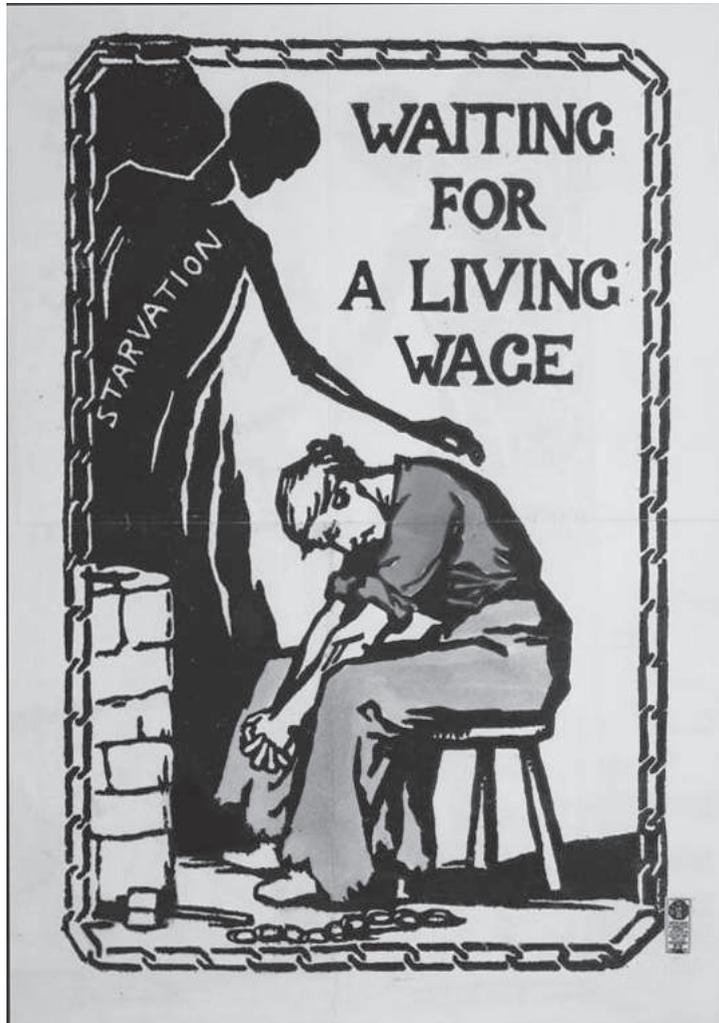
F. Barachini, A.M. Calamia, E. Catelani, F. Giardina, T. Greco, E. Malfatti,
E. Marzaduri, O. Mazzotta, S. Menchini, E. Navarretta, A. Petrucci, R. Tarchi

Responsabile scientifico:

F. Dal Canto

Il presente volume si colloca nel progetto PRIN Prot. 2020CJL288 INSPIRE - Inclusion Strategies through Participation In Workplace for Organizational Well-Being.

Pubblicato nel mese di luglio 2023



"Waiting for a Living Wage", poster, produced by the Suffrage Atelier and designed by Catherine Courtauld in 1913.

RINGRAZIAMENTI

Ringrazio tutti i colleghi e gli amici che hanno preso parte al convegno svoltosi a Pisa il 3/4 febbraio 2023: sono giornate di studi che rimarranno impresse nella nostra memoria e i cui frutti mettiamo doverosamente a disposizione della collettività.

Un ringraziamento particolare va a Caterina Pareo e Francesca Grasso per il loro fondamentale contributo messo a disposizione per realizzare questa iniziativa.

INDICE

PASQUALINO ALBI INTRODUZIONE SALARIO MINIMO E SALARIO GIUSTO: LE RAGIONI DI UN CONFRONTO	XV
---	----

Sezione I

LA SUFFICIENZA RETRIBUTIVA FRA CONTRATTO COLLETTIVO E RUOLO DEL GIUDICE

MARINA BROLLO PRIN “INSPIRE” E SALARIO BASSO	3
FRANCESCO DI NOIA LA VIA NEGOZIALE PER IL (GIUSTO) SALARIO: IERI, OGGI... E DOMANI?	9
CARLA PONTERIO IL RUOLO DELLA GIURISPRUDENZA NELL’ATTUAZIONE DELL’ART. 36 COST.	41
ELISABETTA TARQUINI LA GIURISPRUDENZA DI FRONTE ALLA CRISI DEL CONTRATTO COLLETTIVO COME PARAMETRO DELLA RETRIBUZIONE PROPORZIONATA E SUFFICIENTE: NUOVI PERCORSI DI APPLICAZIONE DIRETTA DELL’ART. 36 COST.	55
VINCENZO BAVARO IL GIUSTO SALARIO E LA GIURISPRUDENZA ITALIANA. NOTE CRITICHE	61

	<i>pag.</i>
PAOLA SARACINI DISCUTENDO DI SUFFICIENZA RETRIBUTIVA TRA CONTRATTO COLLETTIVO E RUOLO DEL GIUDICE	83
 Sezione II LA DIRETTIVA SALARI NELLA TRAMA DELLE FONTI: QUALE RECEPIMENTO? 	
SIMONE D'ASCOLA GENESI (POLITICA) E CONTENUTO (GIURIDICO) DELLA DIRETTIVA SUI SALARI NEL QUADRO DELLA "NUOVA" EUROPA SOCIALE	95
RAFFAELE GALARDI LA DIRETTIVA SALARI COME OPPORTUNITÀ	115
MICAELA VITALETTI IL SALARIO MINIMO ADEGUATO E L'IMPATTO DELLA DIRETTIVA SULL'ORDINAMENTO ITALIANO	127
SILVIA BORELLI LA DIRETTIVA SUI SALARI MINIMI ADEGUATI NELL'AMBITO DELLA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA	141
GIOVANNI ORLANDINI GLI OBBLIGHI DI PROMOZIONE DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NELLA DIRETTIVA SUI SALARI MINIMI ADEGUATI, TRA INTERPRETAZIONE TELEOLOGICA E USO DELLE FONTI INTERNAZIONALI	157

pag.

Sezione III
IL RUOLO DELLE PARTI SOCIALI

NICOLA MARONGIU LA DIRETTIVA SUI SALARI MINIMI ADEGUATI NELL'UNIONE EUROPEA: LE OPPORTUNITÀ DA COGLIERE NELLA FASE DI RECEPIMENTO	175
GIULIO ROMANI FAR CRESCERE LA DEMOCRAZIA PER DIFENDERE IL LAVORO E I SALARI	181
IRENE PATA IL RUOLO SEMPRE ATTUALE DI AUTORITÀ SALARIALE DEL CCNL	195
PIERANGELO ALBINI SALARIO MINIMO E SALARIO GIUSTO NELLA PROSPETTIVA DI CONFINDUSTRIA	203
PAOLA GIULIANI SALARIO MINIMO TRA LEGGE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA	217
VALERIA RONZITTI DIRETTIVA SUL SALARIO MINIMO: IL BILANCIO DI <i>SGI EUROPE</i>	237
MICHELE FAIOLI OSSERVAZIONI SUL POTERE DEL CNEL DI CODIFICARE I CCNL PER I FINI DI CERTEZZA PUBBLICA. CONTRO LA RETORICA DELLA TUTELA DEL PLURALISMO CONTRATTUALE	247

	<i>pag.</i>
PAOLO PASCUCCI LA DIRETTIVA SUI SALARI MINIMI... E L'ITALIA	259
FRANCESCA GRASSO IL <i>DUMPING</i> SALARIALE NEGLI APPALTI PUBBLICI E PRIVATI. LE TECNICHE DI CONTRASTO TRA LEGGE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA	271
CATERINA PAREO IL GIUSTO COMPENSO NEL LAVORO ATTRAVERSO PIATTAFORME DIGITALI	291
Sezione IV ADEGUATEZZA SALARIALE E INCLUSIONE SOCIALE	
MADIA D'ONGHIA ADEGUATEZZA SALARIALE E INCLUSIONE SOCIALE: ALCUNI SPUNTI INTRODUTTIVI	307
PIERA LOI PRINCIPIO DI ADEGUATEZZA SALARIALE E RECIPROCIÀ NON DI MERCATO NELLA CITTADINANZA SOCIALE	313
MICHELE RAITANO LAVORATORI POVERI E IMPLICAZIONI DI <i>POLICY</i> : IL CASO ITALIANO	323
RICCARDO SALOMONE ADEGUATEZZA SALARIALE E INCLUSIONE SOCIALE NELLA PROSPETTIVA DELLE POLITICHE DEL MERCATO DEL LAVORO	335

pag.

INTERVENTI

MICHELE MARIANI

IL SALARIO MINIMO LEGALE:
MOLTI DUBBI, E I VANTAGGI?

349

ANTONINO SGROI

SICUREZZA SOCIALE E SALARIO MINIMO ADEGUATO:
BREVI CONSIDERAZIONI A MARGINE
DELLA DIRETTIVA (UE) 2022/2041

357

Appendice

LE PROPOSTE DI LEGGE
IN MATERIA DI SALARIO MINIMO

Disegno di legge n. 310/2018 d'iniziativa dei senatori Laus e altri, comunicato alla presidenza il 3 maggio 2018, recante disposizioni per l'*"Istituzione del salario minimo orario"*

Proposta di legge n. 862/2018 d'iniziativa del deputato Pastorino, presentata il 3 luglio 2018, recante *"Modifiche all'articolo 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, in materia di collaborazioni organizzate dal committente, nonché disposizioni concernenti il lavoro digitale, il salario minimo orario e l'equo compenso per i lavoratori autonomi"*

Disegno di legge n. 658/2018 d'iniziativa dei senatori Catalfo e altri, comunicato alla presidenza il 12 luglio 2018, recante *"Disposizioni per l'istituzione del salario minimo orario"*

Proposta di legge n. 1542/2019 d'iniziativa del deputato Rizzetto, presentata il 28 gennaio 2019, recante disposizioni per l'*"Istituzione del salario minimo orario nazionale"*

Disegno di legge n. 1132/2019 d'iniziativa dei senatori Nannicini e altri, comunicato alla presidenza l'11 marzo 2019, recante *"Norme in materia di giusta retribuzione, salario minimo e rappresentanza sindacale"*

Disegno di legge n. 1259/2019 d'iniziativa del senatore Laforgia, comunicato alla presidenza il 30 aprile 2019, recante disposizioni in materia di *"Salario minimo e validità erga omnes dei contratti collettivi nazionali di lavoro"*

Disegno di legge n. 2187/2021 d'iniziativa dei senatori Catalfo e altri, comunicato alla presidenza il 22 aprile 2021, recante *"Disposizioni in materia di salario minimo e rappresentanza delle parti sociali nella contrattazione collettiva"*

Disegno di legge n. 2510/2022 d'iniziativa della senatrice Fattori, comunicato alla presidenza il 4 febbraio 2022, recante *"Norme per l'introduzione del salario minimo legale"*

Proposta di legge n. 141/2022 d'iniziativa dei deputati Fratoianni e Mari, presentata il 13 ottobre 2022, recante disposizioni per la *"Istituzione del salario minimo legale"*

Proposta di legge n. 210/2022 d'iniziativa dei deputati Serracchiani e altri, presentata il 13 ottobre 2022, recante *"Disposizioni in materia di determinazione della retribuzione minima applicabile ai lavoratori del settore privato"*

Proposta di legge n. 216/2022 d'iniziativa del deputato Laus, presentata il 13 ottobre 2022, recante *"Norme in materia di giusta retribuzione, salario minimo e rappresentanza sindacale"*

Proposta di legge n. 306/2022 d'iniziativa dei deputati Conte e altri, presentata il 13 ottobre 2022, recante *"Disposizioni in materia di salario minimo e di rappresentanza delle parti sociali nella contrattazione collettiva"*

Proposta di legge n. 432/2022 d'iniziativa del deputato Orlando, presentata il 24 ottobre 2022, recante *"Disposizioni concernenti la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente dei lavoratori"*

Proposta di legge n. 1275/2023 d'iniziativa dei Deputati Conte e altri, presentata il 4 luglio 2023 recante *"Disposizioni per l'istituzione del salario minimo"*.

PASQUALINO ALBI

INTRODUZIONE

SALARIO MINIMO E SALARIO GIUSTO:
LE RAGIONI DI UN CONFRONTO

SOMMARIO: 1. Grandi assenze: l'inerzia del legislatore italiano e i nodi irrisolti del diritto del lavoro. – 2. Magnifiche presenze: giurisprudenza e autonomia collettiva. – 3. Una nuova protagonista in scena: la direttiva sul salario minimo. – 4. Una legge sulla retribuzione giusta come condizione necessaria ma non sufficiente.

1. *Grandi assenze: l'inerzia del legislatore italiano e i nodi irrisolti del diritto del lavoro*

Il tema al centro di questo volume evoca questioni irrisolte del diritto del lavoro.

Vengono infatti alla luce alcuni punti nevralgici della nostra materia: la mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost. e la vicenda della rappresentanza e della rappresentatività sindacale che porta con sé, come è evidente, anche il nodo dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi di lavoro¹.

L'evoluzione post-costituzionale ci ha traghettato verso quel sistema di sindacalismo di fatto che, per un lungo tratto di strada, ha dimostrato una straordinaria capacità di regolazione, trasmettendo l'impressione che i temi

¹ Il tema è così vasto che sarebbe impossibile dar conto della complessa riflessione dottrinarina. Fra i contributi più recenti si segnalano: F. DI NOIA, *Rappresentatività e contratto collettivo. Libertà, pluralismo ed esigenze regolative*, Giappichelli, Torino, 2022; M. PERSIANI, *Le vicende della rappresentanza e rappresentatività sindacali tra legge e contratto*, in *Arg. dir. lav.*, 2017, 3, p. 531 ss.; AA.VV., *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, in *Quad. riv. giur. lav.*, Ediesse, Roma, 2016; F. CARINCI, *Il lungo cammino per Santiago della rappresentatività sindacale (dal Tit. III dello Statuto dei lavoratori al Testo Unico sulla Rappresentanza 10 gennaio 2014)*, in *Dir. rel. ind.*, 2014, 2, p. 309 ss.; L. ZOPPOLI, A. ZOPPOLI, M. DELFINO (a cura di), *Una nuova costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.

della rappresentatività sindacale e dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi avessero trovato una sorta di equilibrio alchemico.

Tuttavia quei temi sono tornati ciclicamente al centro della scena, imponendo la ripresa di discussioni che sembravano sopite e che venivano quasi con una certa stanchezza creativa riproposte a fronte del manifestarsi di quei vari fenomeni, di volta in volta espressivi della crisi della rappresentatività o della rottura di collaudati meccanismi di contrattazione².

Le questioni appena evocate hanno oggi una portata dirompente se pensiamo alla proliferazione dei contratti collettivi e al diffondersi di sigle sindacali spesso sconosciute secondo fenomeni che si possono osservare nei vari settori produttivi (i c.d. contratti collettivi pirata³).

Emerge una frammentazione estrema della contrattazione collettiva, che spesso si attesta su livelli molto bassi di tutela, soprattutto sul tema della retribuzione.

Come affrontare oggi il problema?

Anzitutto, la riflessione degli ultimi decenni sembra dimostrare che è possibile sciogliere il nodo della rappresentanza e della contrattazione senza dover necessariamente imboccare il sentiero stretto della seconda parte dell'art. 39 Cost., mettendone a fuoco una lettura attualizzata⁴.

In secondo luogo la costruzione di un simile percorso deve realizzarsi nel quadro del dialogo sociale, sviluppando il confronto e la condivisione con le parti sociali.

In questo senso le soluzioni messe in pratica dalle parti sociali sono i punti di partenza imprescindibili della riflessione da svolgere.

In via esemplificativa, senza voler trascurare le regolazioni messe in atto nelle varie categorie⁵, è interessante osservare le indicazioni che ci trasmet-

² S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacali e perimetri settoriali*, in *Lav. dir.*, 2020, p. 206 ss.; R. DE LUCA TAMAJO, *Le criticità della rappresentatività sindacale «misurata»: quale perimetro?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2020, I, p. 377 ss.; R. DE LUCA TAMAJO, *Incertezze e contraddizioni del diritto sindacale italiano: è tempo di regolamentazione legislativa*, *ivi*, 2018, I, p. 273 ss.

³ E. GRAGNOLI E., *L'impresa illecita*, in *Var. temi dir. lav.*, 2018, 2, p. 341 ss.; G. CENTAMORE, *Contratti collettivi o diritto del lavoro «pirata»?*, in *Var. temi dir. lav.*, 2018, 2, p. 487 ss.

⁴ Un punto di svolta è certamente rappresentato dall'elaborazione di M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione oggi*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1998, p. 665 ss. In tema v. B. CARUSO, *Massimo D'Antona e le nuove prospettive dell'art. 39 Cost.*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 2021, 445, p. 21.

⁵ Fra le quali si possono segnalare quelle del commercio (Accordo Interconfederale sottoscritto fra Confcommercio e Cgil, Cisl, Uil del 26 novembre 2015) e della cooperazione (Accordo Interconfederale fra A.G.C.I., Confcooperative, Legacoop e Cgil, Cisl, Uil del 28 luglio 2015).

tono, con riferimento all'industria, il c.d. Testo Unico della Rappresentanza del 2014⁶ e il Patto della Fabbrica del 2018⁷.

Nel Testo Unico le parti sociali tentano di affrontare il nodo della misurazione e della certificazione della rappresentanza nonché dell'efficacia della contrattazione collettiva nazionale e aziendale, assumendo come riferimento i dati associativi (deleghe relative ai contributi sindacali conferite dai lavoratori) e i dati elettorali ottenuti (voti espressi) in occasione delle elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie.

Nel Patto della Fabbrica le parti sociali rilevano, in particolare, l'importanza della misurazione della rappresentanza anche di parte datoriale che è indispensabile se si intende contrastare il *dumping* contrattuale che altera la concorrenza tra imprese e danneggia lavoratori e lavoratrici.

Ancora nel Patto della Fabbrica del 2018 Confindustria, CGIL, CISL e UIL affermano che è necessario avviare un percorso condiviso anche con le altre associazioni datoriali per giungere ad un modello di certificazione della rappresentanza datoriale capace di garantire una contrattazione collettiva con efficacia generalizzata, nel rispetto dei principi della democrazia, della libertà e del pluralismo sindacale. Le parti affermano che il CNEL può accompagnare e favorire questo percorso mediante: a) una ricognizione dei perimetri della contrattazione collettiva di categoria; b) una ricognizione dei soggetti che nell'ambito dei perimetri contrattuali risultino essere firmatari dei contratti collettivi nazionali di categoria per accertarne l'effettiva rappresentatività.

Infine il Patto fornisce indicazioni importanti sul tema della contrattazione collettiva, che dovrà: a) continuare ad articolarsi su due livelli (nazionale e aziendale ovvero territoriale ove esistente secondo le prassi) con specifiche caratteristiche e funzioni dei due livelli; b) contribuire a migliorare il valore reale dei trattamenti economici, la crescita del valore aggiunto, dei contenuti professionali e delle competenze tecniche; c) assolvere, mediante il CCNL, la sua principale funzione di fonte di regolazione dei rapporti di lavoro e di garanzia dei trattamenti economici e normativi comuni a tutti i lavoratori del settore, ovunque impiegati sul territorio nazionale.

Da ultimo, sul punto, è importante rimarcare che nel Patto le parti affer-

⁶ F. SCARPELLI, *Il Testo Unico sulla rappresentanza tra relazioni industriali e diritto*, in *Dir. rel. ind.*, 2014, p. 687 ss.; F. CARINCI, *op. cit.*, p. 309 ss.

⁷ M. RICCI, *L'accordo interconfederale del 9 marzo 2018: una svolta importante, ma non scontata, nel sistema delle relazioni industriali*, in *Arg. dir. lav.*, 2018, p. 1392 ss.; F. LISO, *Qualche erratica considerazione sul recente accordo interconfederale Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 9 marzo 2018*, in *Boll. Adapt*, 23 aprile 2018, n. 16; F. DI NOIA, *Sul "ritrovato" dinamismo del sistema di relazioni industriali: rappresentatività e assetti contrattuali dopo l'AI 28 febbraio 2018*, in *Dir. rel. ind.*, 2018, 4, p. 1260 ss.

mano che il CCNL dovrà determinare il Trattamento Economico Mimino (TEM) e il Trattamento Economico Complessivo (TEC).

Il TEM riguarda i minimi tabellari dei CCNL di categoria.

Il TEC è costituito dal TEM cui si uniscono tutti quei trattamenti (fra i quali le eventuali forme di *welfare*) che sono “comuni ai lavoratori del settore” a prescindere dal livello di contrattazione.

La ricchezza di contenuti che le parti sociali hanno saputo esprimere ha trovato un legislatore poco propenso a cogliere la difficoltà del tema e a farsi carico di un tempo lungo di maturazione, che sembra incompatibile con la fretteosità appariscente della navigazione politica.

Sul piano normativo, nella legislazione più recente, sono da segnalare interventi discutibili o, nella migliore delle ipotesi, parziali e insufficienti.

Anzitutto l'art. 8 della legge n. 148/2011 che persegue una prospettiva ampiamente derogatoria della disciplina inderogabile di legge e di contratto collettivo. Soprattutto, per quanto qui interessa, l'idea che la questione dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi possa essere risolta (o addirittura esorcizzata) con qualche parola («con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati a condizione di essere sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario (...)») tradisce la fallacia dell'approccio ad un problema così complesso al di là della tenuta costituzionale della soluzione normativa⁸.

Diverso sembra il tenore dell'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015 che opera con

⁸ La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 52 del 28 marzo 2023, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 2 e 39, primo comma, Cost., dell'art. 8 della legge n. 148/2011, nella parte in cui estende l'efficacia dei contratti aziendali o di prossimità a tutti i lavoratori interessati anche se non firmatari del contratto o appartenenti ad un Sindacato non firmatario dello stesso. La Consulta nel dichiarare l'inammissibilità – in relazione alla non adeguata motivazione circa l'appartenenza o meno dell'accordo aziendale oggetto di causa nella fattispecie del contratto collettivo di prossimità di cui al predetto art. 8 della legge n. 148/2011 – ricorda che l'accordo aziendale ordinario non può estendere la sua efficacia anche nei confronti dei lavoratori e delle associazioni sindacali che, in occasione della stipulazione dell'accordo stesso, siano espressamente dissenzienti. L'efficacia generale (c.d. *erga omnes*), rappresentando un'eccezione, sussiste solo se ricorrono gli specifici presupposti ai quali l'art. 8 della legge n. 148/2011 la condiziona e cioè che l'accordo: – sia sottoscritto da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda; – sia sottoscritto sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali; – sia alternativamente finalizzato – secondo la tipizzazione del medesimo art. 8, comma 1, – «alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività»; – riguardi «la regolazione delle materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione» con riferimento a specifici settori elencati dall'art. 8, comma 2.

il metodo del rinvio selettivo riferito a specifiche ipotesi, ben lontane dalla generalizzata derogabilità voluta dal sopra citato art. 8 e senza la pretesa di risolvere un problema storico del diritto del lavoro.

Ad ogni modo lo sforzo del legislatore nelle due ipotesi ricordate è quello di individuare un criterio selettivo degli agenti negoziali in linea con la tradizione delle relazioni sindacali italiane – i sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale – un criterio che viene spesso richiamato in diversi contesti normativi.

Quasi inutile osservare che il ricorso ad un simile criterio normativo dovrebbe essere di agevole applicazione, dovendo invece prendersi atto delle complesse questioni che pone l'individuazione dei sindacati comparativamente più rappresentativi.

Ciò premesso è evidente che, nella situazione italiana, il metodo più efficace per affrontare il tema della giusta retribuzione è quello di intervenire sul versante della misurazione della rappresentatività in modo da operare una accurata selezione degli agenti negoziali e, per questa via, contrastare efficacemente i fenomeni di *dumping* contrattuale che sono certamente in atto.

Quindi esiste una possibile soluzione per uscire dall'*impasse* in cui ci troviamo e tale soluzione è quella di una legge sulla rappresentanza e sulla misurazione della rappresentatività che possa contribuire, una volta per tutte, ad operare mediante un criterio selettivo dell'agente negoziale ispirato al principio democratico di maggioranza.

Il punto è che l'idea di un intervento legislativo sistematico che si faccia finalmente carico di affrontare i nodi in questione sembra una sfida impossibile per la mancanza di una chiara volontà politica in tal senso e anche per le divisioni che sul punto sembrano emergere fra le parti sociali.

Su quest'ultimo fronte deve peraltro rimarcarsi che è mancata la capacità dei governi e delle maggioranze parlamentari che si sono succedute negli ultimi decenni di avviare (anche per la cronica brevità della loro durata) un confronto strutturale con le parti sociali che richiede molto tempo e molta pazienza.

Le pur interessanti proposte di legge che sono emerse sul tema meriterebbero un preliminare ed autentico confronto con le parti sociali che dovrebbe, prima di tutto, essere finalizzato ad una analisi approfondita della complessa strutturazione delle relazioni sindacali in Italia in modo da distinguere le non banali diversità strutturali di un sistema variegato e cangiante⁹.

⁹ Vi sono alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare (come, ad es., la p.d.l. n. 707/2018 presentata nel corso della presente legislatura dalla deputata Polverini: *PDL 707 (camera.it)*; la p.d.l. n. 788/2018 presentata nel corso della precedente legislatura dalle deputate Gribaudo e Cantone: *XVIII Legislatura – Testi allegati all'ordine del giorno (camera.it)*;

2. *Magnifiche presenze: giurisprudenza e autonomia collettiva*

In Italia, secondo un orientamento giurisprudenziale risalente ai primi anni sessanta del secolo scorso, la retribuzione proporzionata e sufficiente ex art. 36 Cost. è quella prevista dai contratti collettivi di lavoro.

La giurisprudenza, più di mezzo secolo fa, si accollò la responsabilità di individuare una possibile forma di attuazione dell'art. 36 Cost. dovendo prendere atto dell'inerzia del legislatore in un quadro socio-economico che aveva l'urgenza di individuare un criterio per rendere giusta la retribuzione¹⁰.

Quel meccanismo delineato dalla giurisprudenza ha funzionato perfettamente, favorendo ed amplificando la tendenza espansiva dei contratti collettivi di lavoro e realizzando, più di quanto si potesse pensare, una generalizzata applicazione di questi giacché il tema della retribuzione finiva per trascinarsi con sé l'applicazione di altri istituti; in nome dell'inscindibilità delle clausole di un contratto collettivo si giungeva dunque ad una sua pacifica applicazione nel rapporto di lavoro¹¹.

Negli ultimi decenni tuttavia il vento è cambiato e la giurisprudenza sembra aver perso la sua capacità di intervento sul fenomeno al punto che la soluzione lungamente praticata somiglia oggi a quelle magnifiche presenze del film di Ferzan Ozpetek, a quelle ombre di attori di un'altra epoca, prigionieri di un passato nemmeno troppo remoto, che chiedono al protagonista di riacquistare la libertà perduta.

Colpisce, di tale giurisprudenza, l'evocazione del rinvio alla tariffa minima come una sorta di formula sacra da tramandare di generazione in generazione, una formula imm modificabile, un dogma. Il punto è che è davvero paradossale che la giurisprudenza per individuare la retribuzione proporzionata e sufficiente si affidi alla contrattazione collettiva senza tuttavia seguire quell'evoluzione¹² che dal trattamento minimo ha portato

la p.d.l. n. 709/2013 presentata nella XVII Legislatura dai deputati G. Airaudo e altri: *PDL 709 (camera.it)* o il d.d.l. n. 1872/2009 presentato dai senatori P. Ichino nella XVI Legislatura (C:\Users\WTamimi\AppData\Local...IE5\6ITHX95\00458218[1].pdf (pietroichino.it) e altri, anche se molto risalenti, come il d.d.l. n. 2380/1951 presentato dal ministro L. Rubinacci nella I Legislatura. Vi sono altresì alcune proposte di legge di iniziativa popolare (*Carta dei diritti universali del lavoro* della Cgil: *Carta_dei_diritti_Testo_Definitivo.pdf* (cgil.it)). In dottrina un gruppo di studiosi denominato *Freccia Rossa* (*PROPOSTA-FRdef13.XII_15.pdf* (pietroichino.it)) ha formulato una proposta pubblicata anche dalla rivista *Diritti Lavori Mercati e ivi* consultabile sul n. 1/2014, p. 156 ss.

¹⁰ V. in questo volume, l'efficace ricostruzione di Francesco Di Noia.

¹¹ Fra i contributi più recenti v., in particolare, P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?*, Franco Angeli, Milano, 2018.

¹² Al punto da negare ingresso nella definizione della retribuzione proporzionata e

al *trattamento economico complessivo*, con una visione fortemente evoluta della retribuzione, che coglie le due fondamentali proiezioni dell'art. 36 Cost. (non solo la proporzionalità ma anche la sufficienza) e include anche il benessere lavorativo (si pensi alle misure di *welfare* aziendale che sono parte integrante della retribuzione secondo quanto previsto dal Patto della Fabbrica prima ricordato).

A ben vedere i giudici non hanno bisogno di riacquistare una libertà che non hanno mai perduto e non sono affatto prigionieri di alcuna formula sacra, ben potendo porre a fondamento dell'applicazione del principio di retribuzione proporzionata e sufficiente la complessiva retribuzione prevista dai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi. In tal senso la giurisprudenza avrebbe il compito di superare quella divaricazione che, come rilevato in questo volume da Vincenzo Bavaro, si è venuta a porre fra salario adeguato al mercato e salario adeguato alla sussistenza dignitosa.

Lungo un simile percorso non si possono trascurare le questioni poste in questo volume da Carla Ponterio sulle preoccupazioni della giurisprudenza nel mutare impostazione e i temi affrontati – sulla scorta dell'elaborazione di Paolo Pascucci – da Paola Saracini e da Francesco Di Noia, relativi ai tre nodi critici della selezione del contratto collettivo applicabile, delle operazioni riduzionistiche del trattamento economico riconosciuto e della selezione delle voci retributive che costituiscono il c.d. minimo costituzionale.

È da ritenere che il confronto condotto in questo volume debba proseguire e svilupparsi, disseminando riflessioni critiche che possano affinare il metodo di indagine e di ricostruzione delle fattispecie.

Ciò premesso non si può tacere che altri e ben più dirompenti fattori hanno ridotto la capacità benefica della formidabile soluzione giurisprudenziale di cui discutiamo: la rottura dell'unità sindacale classica, la formazione del dissenso collettivo e di quello individuale, la contrattazione collettiva separata e, infine, la stagione più recente, quella della proliferazione incontrollata di contratti collettivi e di sigle sindacali, una sorta di neoplasia sindacale, una crescita anomala di cellule nel tessuto delle relazioni sindacali italiane.

Non si può ovviamente trascurare che anche nell'area dei sindacati comparativamente più rappresentativi emergono gravi questioni connesse ad alcuni contratti collettivi che prevedono retribuzioni del tutto inadeguate.

E qui sono i sindacati comparativamente più rappresentativi che, proseguendo nella traslazione cinematografica che si propone, sembrano diventare prigionieri di sé stessi e che vengono liberati, di volta in volta, dalla

sufficiente a tutto ciò che è diverso dalla tariffa minima; v., ad es., Cass. 23 giugno 2021, n. 17993 e Cass. 20 gennaio 2021, n. 944.

giurisprudenza, costretta ad intervenire per scongiurare (o, almeno, per attenuare) la miseria retributiva del lavoratore¹³.

Occorre rivelare che, a ben vedere, l'autonomia collettiva ha certamente gli antidoti per respingere le tendenze regressive che sono presenti nel mercato del lavoro.

Sul punto però bisogna intendersi: l'autonomia collettiva può molto ma non può tutto e occorre prendere atto che i sindacati comparativamente più rappresentativi sono costretti a sporcarsi le mani in settori economici altrimenti lasciati totalmente in mano alle scorribande piratesche di sigle sindacali di incerta provenienza e nei quali emergono scenari dickensiani che mai avremmo immaginato si potessero riproporre ai nostri occhi.

Ancora una volta, riflettendo bene, la soluzione al problema della giusta retribuzione va probabilmente cercata anche ampliando il raggio di intervento a questioni apparentemente diverse. Una questione cruciale riguarda le esternalizzazioni delle attività di impresa e, in particolare, quello della tutela dei lavoratori negli appalti nonché l'emersione di nuove contesti economico-organizzativi, come ad esempio il lavoro nelle piattaforme digitali, dove trovano facile diffusione nuove forme di ipersfruttamento del lavoro umano (v. par. 4).

Uno degli effetti del processo regressivo qui sinteticamente descritto è che le retribuzioni in Italia si rivelano inadeguate in molti contesti contrattuali con l'effetto di determinare un vero e proprio impoverimento di milioni di lavoratori, anche sul piano delle tutele sociali¹⁴.

3. *Una nuova protagonista in scena: la direttiva sul salario minimo*

La direttiva 2022/2041 del 19 ottobre 2022 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione Europea recentemente approvata è l'occasione per affrontare in Italia molte delle questioni che si stanno ponendo sul piano della frammentazione contrattuale e del livello, spesso indecente, di tutela giuridica ed economica che emerge dalla giungla contrattuale di questa fase storica.

¹³ Si v. da ultimo Trib. Milano 30 marzo 2023, n. 1115 che accoglie il ricorso di un lavoratore riconoscendo l'inadeguatezza del trattamento salariale erogato dalla convenuta al ricorrente nel corso del rapporto per nullità delle previsioni degli artt. 23 e 24 CCNL vigilanza privata servizi fiduciari in quanto in violazione dell'art. 36 della Costituzione. Cfr. Trib. Torino 2 luglio 2019 n. 1128, citata da Elisabetta Tarquini e da Paola Saracini nei loro contributi in questo volume.

¹⁴ Su questi profili e, cioè, sul nesso tra adeguatezza salariale e inclusione sociale, si vedano i contributi di Madia D'Onghia, Piera Loi, Michele Raitano e Riccardo Salomone in questo volume.

La direttiva potrebbe essere lo strumento per ridurre la concorrenza salariale al ribasso e contrastare i deprecabili fenomeni di *dumping* che sono presenti nel sistema.

È da mettere in rilievo che la direttiva attribuisce un ruolo di primo piano alla contrattazione collettiva con una vera e propria impronta promozionale (art. 4).

Ciò premesso, deve rimarcarsi che, da un lato, sembra difficile ipotizzare che l'Italia, avendo un alto livello di copertura contrattuale, sia tenuta ad uno specifico intervento normativo di attuazione della direttiva e, dall'altro, che la nozione di salario minimo che la direttiva fissa sembra collocarsi in una dimensione diversa dalla retribuzione proporzionata e sufficiente *ex art. 36 Cost.*

In particolare, nel definire la procedura di determinazione di salari minimi legali adeguati la direttiva (art. 5, par. 1) fa riferimento a criteri per contribuire alla loro adeguatezza, al fine di conseguire un tenore di vita dignitoso, ridurre la povertà lavorativa, promuovere la coesione sociale e una convergenza sociale verso l'alto e ridurre il divario retributivo di genere. Tuttavia la direttiva prevede altresì (art. 5, par. 4) che gli Stati membri utilizzano valori di riferimento indicativi per orientare la loro valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi legali e che, a tal fine, «possono utilizzare valori di riferimento indicativi comunemente utilizzati a livello internazionale, quali il 60% del salario lordo mediano e il 50% del salario lordo medio, e/o valori di riferimento indicativi utilizzati a livello nazionale».

Una simile indicazione sembra tracciare una possibile divaricazione quantitativa fra il salario minimo legale prefigurato dalla direttiva e la retribuzione giusta *ex art. 36 Cost.*¹⁵.

4. *Una legge sulla retribuzione giusta come condizione necessaria ma non sufficiente*

Una possibile strada, non risolutiva dei nodi critici sopra indicati ma che potrebbe dare una forte spinta nella giusta direzione è quella di intervenire, con una legge, per stabilire i criteri di individuazione della retribuzione proporzionata e sufficiente.

Il legislatore italiano potrebbe codificare la regola della retribuzione giusta, operando un rinvio ai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale.

¹⁵ Sul tema v. in questo volume i contributi di Micaela Vitaletti, Simone D'Ascola, Raffaele Galardi, Silvia Borelli e Giovanni Orlandini.

Una proposta normativa così congegnata prenderebbe le mosse dal già citato orientamento prevalente in giurisprudenza secondo cui la retribuzione proporzionata e sufficiente *ex art. 36 Cost.* è quella prevista dai contratti collettivi di lavoro, cui viene riconosciuta la funzione di “autorità salariali”¹⁶.

Una simile proposta sarebbe coerente con quanto affermato da Corte cost. n. 51/2015 intervenuta sul trattamento economico del socio lavoratore di cooperativa. Come è noto tale sentenza ha ritenuto che la disposizione di riferimento (art. 7, comma 4, del d.l. n. 248/2007 convertito in legge n. 31/2008, congiuntamente all’art. 3 della legge n. 142/2001), si propone di contrastare forme di competizione salariale al ribasso, in linea con l’indirizzo giurisprudenziale che, da tempo, ritiene conforme ai requisiti della proporzionalità e della sufficienza (art. 36 Cost.) la retribuzione concordata nei contratti collettivi di lavoro firmati da associazioni comparativamente più rappresentative.

Si tratterebbe, come è evidente, della consolidata tecnica normativa fondata sul rinvio della legge al contratto collettivo, che ha visto il pieno coinvolgimento dei contratti collettivi sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi su temi di particolare importanza fra i quali ricordiamo: il contratto a termine, la somministrazione di lavoro, il contratto di apprendistato, il contratto a tempo parziale, il potere di modifica delle mansioni, la disciplina dell’orario di lavoro, il contratto di solidarietà, la cassa integrazione, il fondo nuove competenze.

È ancora da mettere in luce che anche nella prassi amministrativa sono del pari frequenti le interazioni e i rinvii ai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi¹⁷.

¹⁶ F. LISO, *Autonomia collettiva e occupazione*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1998, p. 191 ss.

¹⁷ Si considerino, in particolare: – la Circolare dell’Agenzia delle Entrate n. 19/E del 27 maggio 2022 su modifiche al superbonus e ai bonus diversi dal superbonus – Misure anti-frode – Modifiche alla disciplina della cessione dei crediti di cui agli articoli 121 e 122 del d.l. n. 34/2020, n. 34 che individua i contratti collettivi del settore edile, nazionale e territoriali, stipulati dalle associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ai sensi dell’art. 51 del d.lgs. n. 81/2015; – la Circolare del Ministero del lavoro n. 17 del 2020 sulla rappresentatività di Assodelivery e UGL, da una parte, e CGIL, CISL e UIL con le Associazioni del settore Merci e Logistica, dall’altra; il Decreto del Ministro del Lavoro di concerto col Ministro dell’Economia, del 30 novembre 2021 sulla composizione del Comitato regionale INPS della Campania in cui si legge: «rilevato che, per la formulazione del giudizio sul grado di rappresentatività delle predette associazioni, sono stati considerati, in via preventiva, in adesione ad una consolidata giurisprudenza nella specifica materia, i seguenti criteri di valutazione, nonché il numero delle deleghe imputabili alle organizzazioni sindacali rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori autonomi: 1) consistenza numerica dei soggetti rappresentati dalle singole organizzazioni sindacali; 2) ampiezza e diffusione delle strutture organizzative; 3) partecipazione alla formazione e stipulazione dei contratti collettivi di lavoro; 4) partecipazione

Si deve peraltro mettere in rilievo che il rinvio ai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi riguarda, in un significativo numero di ipotesi, il tema retributivo e, in particolare, una formula che è assimilabile al trattamento economico complessivo.

Si considerino in particolare, oltre al già citato art. 7, comma 4, d.l. n. 248/2007, anche l'art. 2, comma 25 della legge n. 549/1995 (norma di interpretazione autentica dell'art. 1 del d.l. n. 338/1989 sull'imponibile contributivo), l'art. 16, comma 1, d.lgs. n. 117/2017 (lavoro nel terzo settore), l'art. 203, comma 1, d.l. n. 117/2017 (settore del trasporto aereo).

A ben vedere le formule utilizzate in tali riferimenti normativi (trattamenti economici complessivi, trattamento economico, trattamento retributivo) alludono all'intera retribuzione spettante a quei lavoratori una volta che viene loro applicato uno specifico contratto collettivo. Quindi, l'adeguatezza salariale è pienamente coincidente con l'intero trattamento retributivo del CCNL.

Ciò premesso, considerato il gran numero e anche l'importanza qualitativa dei rinvii legali ai contratti collettivi sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi, verrebbe da chiedersi quale sia la preclusione a utilizzare tale tecnica anche al fine di individuare la retribuzione proporzionata e sufficiente.

Come rilevato, una simile soluzione non risolverebbe la delicata questione della misurazione della rappresentatività che è la via maestra per affrontare il tema della retribuzione giusta.

Una proposta di legge che affronti un simile tema dovrebbe fare riferimento al trattamento economico complessivo perché la soluzione dei c.d. minimi salariali è, come già messo in luce, già operante in giurisprudenza ed è da ritenersi insoddisfacente alla luce dell'evoluzione della contrattazione collettiva nell'area dei sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale.

Il riferimento al trattamento economico complessivo, quindi, rappresenterebbe un notevole passo in avanti verso l'individuazione di una retribuzione dignitosa e tradurrebbe in norma generale le specifiche fattispecie normative prima ricordate.

Una simile soluzione consentirebbe, a ben vedere, di affrontare quel nodo

alla risoluzione di vertenze individuali, plurime e collettive di lavoro»; – l'Interpello del Ministero del Lavoro (n. 27 del 2015) in cui richiama «proprie circolari del 9 novembre 2010 e del 6 marzo 2012, nonché con circolare n. 13 del 5 giugno 2012, [in riferimento a] gli indici sintomatici già indicati dalla consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione, cui occorre fare riferimento ai fini della verifica comparativa del grado di rappresentatività in questione: – numero complessivo dei lavoratori occupati; – numero complessivo delle imprese associate; – diffusione territoriale (numero di sedi presenti sul territorio e ambiti settoriali); – numero dei contratti collettivi nazionali sottoscritti.

cruciale rappresentato dalle consistenti riduzioni retributive che vengono in considerazione nelle catene degli appalti sulle quali si soffermano i contributi di Carla Ponterio, Francesca Grasso, Paola Saracini e Michele Mariani.

Non v'è dubbio che, con il venir meno del principio di parità di trattamento negli appalti (per effetto del d.lgs. n. 276/2003) si sono creati i presupposti per profonde diversificazioni retributive in consistenti aree del tessuto produttivo, diversificazioni che una legge come quella qui ipotizzata potrebbe contrastare e collocarsi altresì come elemento di riequilibrio, anche al di là del terreno delle esternalizzazioni, in quei settori economici emergenti, come quello del lavoro nelle piattaforme digitali, dove le esigenze di protezione del lavoro si stanno rivelando drammatiche, come messo in evidenza in questo volume da Caterina Pareo.

La proposta normativa in questione non consisterebbe in un semplice rinvio all'autonomia collettiva ma si dovrebbe far carico di avviare una fondamentale interazione fra parti sociali e poteri pubblici per costruire una intelaiatura che sarebbe prodromica ad una legge sulla misurazione della rappresentatività sindacale e, a tale riguardo, molteplici sono gli spunti interessanti che si traggono dalle riflessioni sul ruolo del CNEL svolte da Michele Faioli in questo volume.

Giunti a questo punto possiamo svolgere la nostra riflessione, con l'auspicio che lo sforzo ricostruttivo possa essere utile per affrontare e sciogliere i nodi critici che, in questo momento, impediscono a milioni di persone di avere una retribuzione giusta.

Affrontare una simile drammatica questione è una premessa necessaria per realizzare una crescita inclusiva e partecipata¹⁸ che guarda ad un nuovo modello di sviluppo.

¹⁸ V. il contributo di Marina Brollo in questo volume.

Sezione I

LA SUFFICIENZA RETRIBUTIVA
FRA CONTRATTO COLLETTIVO
E RUOLO DEL GIUDICE

MARINA BROLLO

PRIN “INSPIRE” E SALARIO BASSO

SOMMARIO: 1. Il PRIN 2020 “INSPIRE”. – 2. Il rischio inflazione per il salario (già basso).

1. *Il PRIN 2020 “INSPIRE”*

È con soddisfazione che porto i saluti – in qualità di coordinatrice nazionale del PRIN 2020 identificato sotto l’acronimo “INSPIRE”, quale sintesi di «*Strategie di inclusione attraverso la partecipazione nel lavoro per il benessere organizzativo*» – alle due giornate di lavori presso lo splendido Palazzo della Sapienza dell’Università pisana¹.

Il PRIN racchiude le ricerche di ben cinque unità locali, svolte in altrettanti Atenei (Pisa, Milano, Bologna Urbino e Udine) e coordinate rispettivamente da Pasqualino Albi, Alessandro Boscati, Emanuele Menegatti, Paolo Pascucci e da me. Questo è il terzo degli eventi riconducibili al progetto di ricerca, dopo quello inaugurale su «La partecipazione» (Udine, 28 settembre 2022)² e quello riconducibile alla XVII edizione dei c.d. Seminari di Bertinoro su «La partecipazione sindacale nella crisi» (Bologna, 16 e 17 dicembre 2022)³.

L’idea originaria del progetto di ricerca, elaborata nel 2019, era, in estrema sintesi, quella di intercettare e colmare le trasformazioni del lavoro, che stavano disegnando un contesto socioeconomico in cui non solo aumentano le disuguaglianze (e la loro multidimensionalità), con un’esclusione degli svantaggiati nel mercato del lavoro e dei precari o fragili nel rapporto di lavoro, ma pure crescono le ingiustizie e lo spreco di risorse umane.

¹ Il contributo si colloca nel progetto PRIN, da me coordinato, Prot. 2020CJL288 INSPIRE – *Inclusion Strategies through Participation In Workplace for Organizational Well-Being*.

² V. il video del convegno udinese pubblicato nella piattaforma “Play Uniud” in <https://www.youtube.com/watch?v=NcgrHwRW384>.

³ Ed *ivi* in particolare le *relazioni introduttive* di C. CESTER e di P. TOSI. Cfr. il video del convegno pubblicato nel sito della rivista “Lavoro, Diritti, Europa” (in <https://www.youtube.com/playlist?list=PLNbfyKvtjYz3ZGTNHtVcLFsnN6g6fstW>).

Invero, di lì a poco, con l'avvio della ricerca, i cambiamenti avrebbero mostrato il loro vero volto, secondo la lezione di Polany⁴, di «Grandi trasformazioni» del lavoro, per effetto congiunto di varie cause: le prolungate ricadute economico-sociali della crisi finanziaria del primo decennio del nuovo secolo; l'imprevista crisi sanitaria derivante dalla pandemia da Covid-19 e dalla preoccupazione di nuovi casi di zoonosi, cioè di malattie infettive causate da agenti virali trasmessi per via diretta o indiretta dagli animali alle persone; l'improvvisa guerra in Ucraina, che coinvolge, in diverse forme, l'Unione europea e il suo mercato, nonché la filiera delle catene del valore e la stessa globalizzazione; l'inesorabile questione ambientale e climatica che sollecita l'uso di tecnologie pulite e rispettose dell'ambiente (c.d. *clean tech*). Crisi, queste, talmente strutturali, ravvicinate e intrecciate da far coniare il nuovo termine di "permacrisi".

Risulta chiaro che viviamo nell'epoca delle trasformazioni con un elevato tasso di rischi e incertezze, ben maggiore rispetto alle epoche precedenti. Il recentissimo incontro annuale del *World Economic Forum* di Davos ha dedicato attenzione proprio ai rischi globali del 2023. Fra questi, risalta quello, già citato, della crescita delle diseguaglianze economico-sociali nelle democrazie avanzate e del fenomeno della povertà nonostante il lavoro⁵. Da qui, la consapevolezza di una maggior importanza delle strategie per combattere l'esclusione e la scelta delle misure più efficaci.

In questa direzione, il nostro gruppo di ricerca ritiene che non sia sufficiente procedere con una mera gestione del rischio, ma urga una complessiva strategia di crescita *inclusiva e partecipata* entro un nuovo modello di sviluppo equo e sostenibile, nelle direzioni indicate dal Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza⁶.

Sul piano giuridico, si intende dare attenzione⁷, senso e sostanza a una

⁴ Relativa alla spiegazione delle tendenze storico-economico-sociologiche nei termini delle istituzioni umane in relazione a un evento di oltre un secolo fa K. POLANYI, *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino, trad. it. 1974.

⁵ Cfr., da ultimo, con una lettura interdisciplinare, L. CHIES, M.D. FERRARA, E. PODRECCA, *Le dimensioni della povertà. Aspetti economici e giuridici*, Giappichelli, Torino, 2021; AA.VV., *L'Italia dei divari*, il Mulino, Bologna, 2022, n. 4, e, più in generale, C. TRIGILIA, *La sfida delle diseguaglianze. Contro il declino della sinistra*, il Mulino, Bologna, 2022.

⁶ Per tutti, da ultimo, rinvio a B. CARUSO, V. PAPA, *Sostenibilità sociale e diritti dei lavoratori ai tempi della resilienza europea*, in V. SGRÒ (a cura di), *Scritti dedicati a G. Pino, Diritti costituzionali, conflitto collettivo, lavoro*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 381 ss.

⁷ Da ultimo, oltre agli interventi nei citati convegni del PRIN, v. M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Partecipazione dei lavoratori e contrattazione collettiva nell'impresa. Tendenze e mutamenti recenti in Italia, Francia, Germania e Spagna*, F. Angeli, Milano, 2021; M. CORTI, *Innovazione tecnologica e partecipazione dei lavoratori: un confronto fra Italia e Germania*, in *Federalismi.it*, Focus "Lavoro, persona, tecnologia", 29 giugno 2022; M. BIASI,

norma, l'art. 46 Cost., trascurata per ben settantacinque anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale da tutti i protagonisti del diritto del lavoro (legislatore, giurisprudenza⁸ e parti sociali), nonostante decennali discussioni e varie proposte legislative⁹.

2. *Il rischio inflazione per il salario (già basso)*

Fra le strategie di partecipazione inclusiva, sul versante delle condizioni di lavoro e degli obiettivi di politica sociale, primeggia il tema dell'odierno convegno pisano su «*Salario minimo e salario giusto*». In questo caso, il tema intreccia l'art. 46 con altre norme costituzionali: l'art. 36, comma 1 e l'art. 3, comma 2, nonché l'art. 31 della Carta dei diritti, il principio n. 6 del Pilastro europeo dei diritti sociali e l'obiettivo 10.2 dell'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile.

La situazione nuova nella società del rischio¹⁰ è soprattutto quella della povertà nonostante il lavoro, cioè di un prezzo del lavoro incapace di garantire una retribuzione adeguata ai parametri costituzionali, sì da alimentare, in Italia, una vera e propria questione salariale¹¹. Questione che,

La partecipazione dei lavoratori nel Ccnl Metalmeccanici 5 febbraio 2021: la retta via e il lungo cammino, in G. ZILIO GRANDI (a cura di), *Commentario al CCNL Metalmeccanici 5 febbraio 2021*, Torino, 2021, p. 93 ss.; M. DONATO, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese nella contrattazione collettiva*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2020, p. 1024 ss.; M. CARRIERI, P. NEROZZI, T. TREU (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, il Mulino, Bologna, 2015; M. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, Milano, 2012; AA.VV., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, Atti delle giornate di studio AIDLASS, Milano, 2006. V. anche E. PAGANI, *Partecipazione finanziaria dei lavoratori tra diritto interno e diritto europeo*, Giuffrè, Milano, 2021.

⁸ Da una ricerca nella Banca dati della Corte costituzionale risulta che dalla nascita della Consulta fino alla fine del 2022, l'art. 46 Cost. è stato menzionato soltanto 8 volte (in 4 sentenze e in 4 ordinanze) e in nessuna di essere si approfondisce il portato della norma.

⁹ Per una analisi delle proposte più recenti (dal d.d.l. Ichino-Saconi alle successive cinque proposte) v. R. LUNGARELLA, F. VELLA, *Le nuove vie per la partecipazione dei lavoratori*, in *Lavoce.info*, 22 febbraio 2022.

¹⁰ Per tutti, rinvio al noto saggio del sociologo U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, trad. it. Carocci ed., 2000, cui *adde*, da ultimo, M. CARRIERI, *Capitalismi fragili. Lavoro e insicurezza in una società divisa in due*, Feltrinelli, Milano, 2022.

¹¹ Sul tema dell'*in work poverty*, diventato di scottante attualità mi permetto di rinviare al Focus in *Lavoro Diritti Europa*, 12 aprile 2022, *La povertà nonostante il lavoro. Nuove eguaglianze, lavoro dignitoso, professionalità, con contributi di M. BROLLO, P. LAMBER-*

come noto, presenta forti connotazioni di genere, al punto da condurre all'approvazione della direttiva europea sulla trasparenza salariale¹² per combattere il *gender pay gap*.

La Direttiva è di grandissimo interesse perché pone in campo una serie di strumenti di trasparenza idonei a promuovere il raggiungimento della parità retributiva e le pari opportunità per uomini e donne nel mondo del lavoro e nella società in generale. Il percorso è avviato e, se tutto andrà come previsto, nell'arco di un decennio se ne vedranno i risultati.

Nel frattempo, fra i fattori di rischio emergenti rileva, in modo (di nuovo) preoccupante, il livello di inflazione, che – in tempi rapidissimi rispetto alle esperienze precedenti – ha superato la soglia patologica delle due cifre, riportandoci alle preoccupazioni degli anni a cavallo fra il decennio '80 e '90. La gravità della situazione va colta nelle condizioni di contesto (italiano), caratterizzate da una dinamica salariale c.d. piatta da diversi decenni (non a caso, *post scala mobile*), di un calo del potere rappresentativo dei sindacati e di una fase di arretramento, o di regressione, delle tutele di lavoratori e lavoratrici.

Come noto, lo straordinario rincaro (iniziale) del costo dei prodotti energetici (ora con una incidenza decrescente), quasi fosse una sorta di “tassa” (che pare trasformarsi in una sorta di “inflazione da scusa”), è stato completamente assorbito da un trasferimento sui prezzi finali dei beni e servizi, con una conseguente perdita del potere reale d'acquisto dei salari. Sicché, i lavoratori sono risultati i perdenti del conflitto distributivo del costo inflattivo. Di questo impoverimento, immediato e significativo, della classe lavoratrice, per un ritardo di percezione, non c'è ancora piena consapevolezza.

Ma non c'è dubbio che nella partita di scambio fra le parti sociali della prossima stagione contrattuale si dovrà fare i conti con una distribuzione più equa dei sacrifici tra capitale e lavoro, con la consapevolezza di un ulteriore aumento delle disegualianze tra lavoratori di settori protetti (pochi) e

TUCCI, C. ZOLI, M. BIASI, A. BELLAVISTA, L. CALAFÀ, C. ALESSI, G. PROIA, V. LECCESE, O. RAZZOLINI, R. SANTUCCI.

¹² Cfr. la recentissima direttiva UE 2023/970 del 10 maggio 2023, volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione, su cui v. già *de iure condendo* A. ZILLI, *La trasparenza nel lavoro subordinato. Principi e tecniche di tutela*, Pacini giuridica, Pisa, 2022, che va a colpire un prezioso segreto aziendale, e cioè i trattamenti stipendiali e l'attribuzione di ruoli e funzioni. Cfr. anche M. PERUZZI, *Differenziali di genere e trasparenza retributiva, tra reporting aziendale e certificazione di parità*, in *DLRI*, 2021, n. 1, p. 143 ss. Per i dati economici del divario salariale (già ampio all'ingresso nel mercato del lavoro e crescente lungo la carriera lavorativa), rinvio alla ricerca curata per la Banca d'Italia da F. CARTA, M. DE PHILIPPIS, L. RIZZI, E. VIVIANO, *Women, labour markets and economic growth*, 2023, in *www.bancaditalia.it*.

meno protetti (la maggior parte). Quindi, con un ulteriore impoverimento di una larga maggioranza dei lavoratori.

Senza tardarsi a indagare le variegate cause dell'aumento dei prezzi al consumo (in parte strutturali, in parte correlate alle nuove crisi), va ricordato che il meccanismo dell'inflazione può avere (anche) effetti positivi per quei Paesi, come l'Italia, con un elevato debito pubblico, ma che, in generale, prevalgono gli effetti negativi per i redditi delle persone, dei lavoratori e delle aziende.

Non a caso, la Banca Centrale Europea sta tentando di raffreddare la corsa inflazionistica, con reiterati aumenti dei tassi di interesse: nel citato incontro annuale di Davos, è risuonato il *diktat* che l'inflazione deve rientrare, seppur gradualmente, anche a costo di una recessione economica.

In Italia, inoltre, l'inflazione è più pericolosa che non in altri Paesi europei, in quanto stanno aumentando (in proporzione maggiore) i prezzi dei beni c.d. di prima necessità, ossia quelli che dovrebbero essere registrati dal paniere ISTAT dei prezzi al consumo. Da qui, il denunciato rischio di erosione del potere d'acquisto di beni e servizi dei salari nominali. La retribuzione, altresì, non riceve un'adeguata copertura economica da parte dei contratti collettivi nazionali, vuoi per il meccanismo – a suo tempo concordato – di adeguamento dei salari (c.d. IPCA), vuoi in quanto, nella maggior parte dei settori, la negoziazione collettiva resta in attesa di (un tardivo) rinnovo¹³.

Se ne ricava che la dinamica di rivendicazione salariale italiana è molto più lenta e lasca della dinamica dell'economia reale, con il pericolo concreto di un incerto ridimensionamento dei consumi delle persone e delle famiglie, non solo delle fasce basse, ma anche del ceto medio.

Se così è, semplificando, per effetto della crisi innescata dall'inflazione elevata, il rischio non è solo quello di tradire la garanzia dei minimi adeguati, ma anche quello di perdere aziende e posti di lavoro. Ciò, ovviamente, riporta in primo piano la necessità di promuovere transizioni produttive e occupazionali giuste, ove un ruolo centrale è ricoperto anche dalle parti sociali e dalle politiche per l'occupazione¹⁴.

¹³ Per tutti, rinvio all'analisi dei rinnovi dei contratti collettivi nazionali, sottoscritti nel 2022, in cui rilevano, in particolare, l'adeguamento dei minimi salariali con un'erogazione degli aumenti tendenzialmente ripartita in più tranches e l'introduzione di quote retributive *una tantum* a titolo di vacanza contrattuale: IX RAPPORTO ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia* (2022), Adapt University Press, 2023. Inoltre va tenuto conto che, in concreto, sui valori mediani delle retribuzioni degli italiani incidono in negativo fattori quali lo status contrattuale, la continuità occupazionale, il numero di ore effettivamente lavorate, l'intermittenza della prestazione e il lavoro irregolare: F. LOMBARDO, M. TIRABOSCHI, *Le retribuzioni degli italiani: cosa davvero sappiamo?*, in *Bollettino ADAPT* 13 giugno 2023, n. 22.

¹⁴ Cfr., da ultimo, T. TREU, *Patto per il lavoro, contrattazione collettiva e PNRR*, in *WP*

In conclusione di questa mia breve introduzione ai lavori del seminario, rammento che è ora di dare attuazione al compito o alla grande sfida della Repubblica (e, quindi, di tutti i protagonisti o portatori di interesse della vicenda giuridica considerata) di garantire «l'elevazione economica e sociale del lavoro» e di farlo «in armonia con le esigenze della produzione» – come recita l'*incipit* dell'art. 46 Cost. – con ambiti e forme nuove di partecipazione inclusiva, come intende indagare la nostra ricerca.

E di farlo, ora, sulla spinta dell'Unione europea, da sempre sensibile non solo a queste tematiche, ma pure al recupero del coinvolgimento degli *stakeholders* dell'impresa – *in primis* dei dipendenti – come solida garanzia per una sostenibilità di lungo periodo. Si profila, quindi, uno scenario in cui, in una fase di crisi, la partecipazione dei lavoratori nella struttura proprietaria dell'impresa potrebbe assumere ruolo propulsivo, importante e innovativo rispetto al passato, come dimostra il diffondersi di preziose iniziative di recupero aziendale (il c.d. *workers buyout*).

C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 455/2022; ID., PNRR, *politiche pubbliche e partecipazione sociale*, in *LDE*, 2023, n. 1. Cfr., per alcune sperimentazioni, P. BIANCHI, F. BUTERA, G. DE MICHELIS, F. SEGHEZZI, G. SCARANO, *Coesione e innovazione*, il Mulino, Bologna, 2020.

FRANCESCO DI NOIA

LA VIA NEGOZIALE PER IL (GIUSTO) SALARIO: IERI, OGGI... E DOMANI?

SOMMARIO: 1. La determinazione negoziale del salario nell'esperienza italiana: delimitazione della riflessione. – 2. Il riferimento giurisprudenziale al c.d. minimo contrattuale costituzionale. – 3. L'individuazione del salario attraverso il rinvio legislativo al contratto collettivo *leader*: il caso delle cooperative. – 4. Il tentativo di “aggredire” alcune criticità del nostro sistema negoziale all'interno del processo di autoriforma sindacale: la delimitazione dei perimetri negoziali. – 5. La soluzione è la legge?

1. *La determinazione negoziale del salario nell'esperienza italiana: delimitazione della riflessione*

Approcciarsi al tema della determinazione del salario è operazione tanto affascinante quanto complessa. Anche a voler circoscrivere lo sguardo all'esperienza repubblicana, si tratta di un filone di ricerca che ha attratto la migliore dottrina, non solo giuslavoristica, che, sulle tracce della nostra Carta costituzionale, ha provato a definirne i tratti essenziali¹.

Accostarsi ad esso, quindi, comporta il rischio di entrare in un ginepraio in cui è facile essere avviluppati.

Per questo, provando a offrire un contributo al dibattito sul tema, è opportuno concentrare l'indagine su un solo aspetto, sebbene di primaria importanza: il ruolo assegnato nel nostro Paese al contratto collettivo dalla giurisprudenza e dal legislatore in materia salariale².

¹ Oltre ai contributi citati nel presente lavoro, anche per la ricostruzione del dibattito, v. almeno AA.VV. (a cura di), *Problemi giuridici della retribuzione*. Atti delle giornate di studio Aidlass, Riva del Garda 19-20 aprile 1980, Giuffrè, Milano, 1981 e AA.VV. (a cura di), *La retribuzione*, Atti del XIX Congresso nazionale di diritto del lavoro, Palermo 17-19 maggio 2018, Giuffrè, Milano, 2019.

² Sul punto v., tra i più recenti, N. ROSSI, *Retribuzione e contratto di categoria: tra principi giurisprudenziali e autonomia collettiva*, in *Var. temi dir. lav.*, 2021, 2, p. 385 ss.

Qualsiasi ragionamento sul salario, infatti, non può prescindere da una riflessione sul contratto collettivo che, nelle economie di mercato, è il “luogo” dove si determina la remunerazione del lavoro.

Se questo è vero in generale, lo è ancor di più in quegli ordinamenti, come il nostro, dove – nell’inerzia del legislatore ordinario – il contratto collettivo è il referente principale per l’indicazione della retribuzione.

Prima, però, di procedere oltre, è importante chiarire sin da subito un punto dirimente quando si parla di contratto collettivo e retribuzione in Italia, vale a dire che il salario nonostante sia il «sale della contrattazione»³ comunque non è materia di esclusiva competenza negoziale.

La fissazione del “prezzo” della prestazione di lavoro è senza dubbio una delle materie più importanti degli accordi collettivi che, non a caso, nell’esperienza italiana sono stati indicati originariamente con il nome “significante” di concordati di tariffa⁴. Allo stesso tempo, non può sottacersi che, come più volte ha sostenuto la Corte costituzionale – ad esempio a proposito della complessa vicenda della riduzione del costo del lavoro negli anni ’70 e ’80 del secolo scorso⁵ – la materia retributiva non è prerogativa assoluta dell’autonomia collettiva.

Fatta questa premessa, di assoluta importanza per affrontare *sine ira et studio* le diverse ipotesi sul tappeto riguardanti la regolazione della dinamica salariale, scopo del lavoro è verificare potenzialità e limiti dei meccanismi di matrice giurisprudenziale e legale (§§ 2 e 3), con i quali nel nostro ordinamento sono stati attuati – attraverso il riferimento o il rinvio ai contratti collettivi – i principi costituzionali scolpiti nell’art. 36, comma 1, Cost.

In questo itinerario critico, peraltro, è indispensabile tenere in debita considerazione il percorso che, sulla scorta delle sollecitazioni interne ed esterne al sistema di relazioni industriali, le parti sociali hanno intrapreso negli ultimi anni (§ 4).

Solo partendo da tale ricostruzione, è possibile pensare a soluzioni nuove (§ 5), rispetto alle quali il nostro ordinamento è sollecitato da ultimo dalla

³ L’espressione è di G. GHEZZI, *Più ombra che luci. Il Protocollo di gennaio*, in *Pol. dir.*, 1983, p. 207 ss. e ne sono debitore a Vincenzo Bavaro che l’ha utilizzata nel suo *Il contratto nazionale dei metalmeccanici 2016: una prospettiva sulle relazioni industriali italiane*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2017, p. 734.

⁴ Sul punto cfr. L. CASTELVETRI, *Il profilo storico: dagli antichi concordati di tariffa alla contrattazione collettiva nazionale e aziendale*, in *Arg. dir. lav.*, 2010, 4-5, p. 847 ss., a cui adde G. ZILIO GRANDI, *La retribuzione. Fonti, struttura, funzioni*, Jovene, Napoli, 1996, p. 20, che a tal proposito ricorda che anche in Germania il nome dei primi contratti collettivi è quello di *Tarifverträge*.

⁵ Su cui, anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici, v. M. RICCI, *Autonomia collettiva e giustizia costituzionale*, Cacucci, Bari, 1999, spec. p. 337 ss.

direttiva europea in materia di salari minimi adeguati⁶ ma, prima ancora, dal fenomeno, sempre più diffuso, della “povertà, nonostante il lavoro”⁷.

2. *Il riferimento giurisprudenziale al c.d. minimo contrattuale costituzionale*

In assenza di un salario minimo legale nel nostro Paese la definizione dello *standard* retributivo è stata costruita a livello pretorio, mediante un chiaro esempio di «giurisprudenza creativa»⁸, dove il parametro privilegiato per appurare la conformità ai principi costituzionali di proporzionalità e sufficienza del corrispettivo riconosciuto ai prestatori di lavoro è quello dei “minimi tabellari” previsti dal contratto collettivo nazionale di categoria.

L’attività creatrice della giurisprudenza – che insieme alla contrattazione collettiva alimenta la formazione extra-legislativa del diritto del lavoro⁹ – si fonda sull’interpretazione della disposizione di cui all’art. 36, comma 1, Cost. (concepita dai costituenti senza dubbio nelle forme della norma programmatica), come norma immediatamente precettiva¹⁰.

Quest’opera di “transustanziazione”, sostenuta in giurisprudenza a par-

⁶ Direttiva UE n. 2022/2041 del 19 ottobre 2022, su cui si è alimentato un grande dibattito già prima della sua definitiva approvazione. Tra gli altri v. i nn. 1/2021 di *Dir. rel. ind. e It. lab. law eJour.*, i nn. 2/2022 e 3/2022 di *Lav. dir. eur.*, nonché V. BAVARO, S. BORELLI, G. ORLANDINI, *La proposta di direttiva Ue sul salario minimo adeguato*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, 1, I, p. 111 ss. e A. LO FARO, *La proposta europea per “salari minimi adeguati”*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.INT, 2022, 157.

⁷ Sul punto, per tutti, cfr. A. BELLAVISTA, *Il contrasto alla povertà lavorativa e il salario minimo legale all’italiana*, in *Lav. dir. eur.*, 2022, 1 e M.V. BALLESTRERO, *Retribuzione sufficiente e salario minimo legale*, in *Riv. giur. lav.*, 2019, I, p. 235 ss. Per un approfondimento del tema, inoltre, v. i contributi pubblicati sul n. 1/2019 di *Lav. dir.*

⁸ G. GIUGNI, *Prefazione a M.L. DE CRISTOFARO, La giusta retribuzione. L’art. 36 comma 1 della Costituzione nella giurisprudenza delle corti di merito*, il Mulino, Bologna, 1971, p. 7.

⁹ Su cui cfr. AA.VV., *La formazione extralegislativa del diritto nell’esperienza italiana*, Atti delle giornate di studio di Ancona, 2-3 maggio 1968, in *Quad. Foro it.*, serie II, gennaio 1970, cc. 36-40.

¹⁰ Da ultimi vi sono ritornati L. DE ANGELIS, *Alla ricerca della giusta retribuzione*, in *Arg. dir. lav.*, 2022, 2, p. 255 ss. e C. PONTERIO, *Il lavoro per un’esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale*, in *Quest. giust.*, 2019, 4, anche con argomenti tratti da alcuni interventi nel dibattito in seno all’Assemblea costituente, su cui, in maniera approfondita, cfr. C. FALERI, *Le origini ideologiche e culturali del principio della giusta retribuzione*, in L. GAETA (a cura di), *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all’Assemblea Costituente*, Ediesse, Roma, 2014, p. 166 ss.

tire dai primi anni '50 del secolo scorso¹¹, è stata forgiata per colmare il *vulnus* normativo derivante dall'inattuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost. e, quindi, per ovviare al problema dell'*erga omnes*, attraverso il quale avrebbe dovuto perfezionarsi la garanzia sulla materia retributiva definita in termini generali dall'art. 36¹².

Si è trattato, com'è immaginabile, di un processo non privo di traumi. Per persuadersene – oltre che per conservarne memoria – basta leggere i passaggi di alcune sentenze di merito emesse all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, in cui emerge la difficoltà nel metabolizzare l'operazione ermeneutica prospettata in alcune coeve sentenze, anche dopo i primi avalli della Suprema Corte.

In una sentenza del Tribunale di Foggia del 1953, ad esempio, il giudice rivolgeva un accorato appello al legislatore affinché predisponesse quanto necessario per consentire l'applicazione della norma costituzionale, vale a dire quegli «strumenti tecnico-giuridici che rendano possibile la determinazione dell'unità di misura del lavoro e della retribuzione e la fissazione del criterio di valutazione dell'esistenza libera e dignitosa del prestatore d'opera»¹³.

Non è un caso che sempre lo stesso tribunale un anno prima avesse respinto la tesi dell'attore che, in base al combinato disposto degli artt. 36 Cost. e 2099 c.c., chiedeva la determinazione giudiziale della retribuzione sufficiente, e rifiutava l'applicazione della disposizione costituzionale, poiché quest'ultima, a suo avviso, «non può trovare applicazione fin quando il legislatore non detti altre norme che specificino i criteri ed indichino le modalità per stabilire la retribuzione e il lavoro»¹⁴.

Sempre sulla norma costituzionale, inoltre, in altre pronunce il giudice insisteva sulla natura «meramente programmatica» dell'art. 36 Cost. secondo quanto affermato in altre «innumerevoli decisioni delle magistrature di merito, confortate anche da autorevole dottrina, e che si adegua al principio affermato dalle Sezioni Unite della Cassazione, secondo il quale ad una

¹¹ Tra le prime pronunce devono essere ricordate Pret. Torino 9 marzo 1950, in *Riv. giur. lav.*, 1950, II, p. 258; App. L'Aquila 24 ottobre 1950, *ivi*, 1951, II, p. 1, con nota di R. NICOLÒ, *L'art. 36 Cost. e i contratti individuali di lavoro*; Trib. Genova 3 e 7 novembre 1950, *ivi*, 1951, II, p. 170, con nota di S. PUGLIATTI, *La retribuzione sufficiente e le norme della Costituzione*.

¹² T. TREU, *Art. 36*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1979, p. 79.

¹³ Così Trib. Foggia 14 novembre 1953, n. 447, di cui dà conto – insieme alle altre pronunce citate senza riferimento nel presente § – M.L. DE CRISTOFARO, *La giusta retribuzione*, cit., p. 91 ss.

¹⁴ Trib. Foggia 9 maggio 1952.

norma può riconoscersi efficacia normativa immediata, solo quando la formulazione del testo si presenta in termini così concreti e precisi da rendere superfluo qualsiasi altra norma integrativa», non bastando l'enunciazione di «un precetto nella forma di un comando o di un divieto, se l'attuazione di tale comando o divieto non è ancora possibile, per difetto della corrispondente determinazione degli organi chiamati in concreto ad attuarli»¹⁵.

Come ricorda De Cristofaro nel suo studio sulla giurisprudenza in materia di art. 36, comma 1, Cost., la sentenza della Cassazione invocata dal giudice pugliese era stata superata da altre pronunce di rottura con il precedente indirizzo¹⁶. Nonostante questo il magistrato restava fermo sul proprio convincimento.

A piegare anche i più scettici verso la immediata precettività della disposizione costituzionale sarà la tenacia della Suprema Corte che, attraverso alcune importanti pronunce¹⁷, rivolgerà in maniera energica ai magistrati l'invito a *ius dicere*: a dettare la regola per la risoluzione del caso concreto, rinvenendo così gli elementi per la materiale determinazione della retribuzione ai sensi della disciplina costituzionale, che, come sostenuto qualche anno più tardi dalla Consulta, riconosce ai lavoratori «un diritto subiettivo perfetto»¹⁸.

Tali «elementi», com'è noto, sono stati individuati nei contratti collettivi di categoria sul presupposto che essi, temperando le esigenze dei lavoratori e dei datori, rappresentino un prezioso criterio di riferimento per stabilire ciò che le stesse parti sociali, in una determinata congiuntura spazio-temporale, hanno ritenuto un salario sufficiente.

Ad ogni modo, il riferimento ai contratti di categoria non è «integrale»: secondo l'orientamento consolidato, infatti, il giudice – in una «valutazione comparativa di *rationes* funzionali che tendono naturalmente a contrapporsi e che, collocate nel cerchio superprimario, sono invece destinate a

¹⁵ Trib. Foggia n. 56/1954.

¹⁶ Cass. 12 maggio 1951, n. 1184, in *Riv. giur. lav.*, 1951, II, p. 1 e in *Mass. giur. lav.*, 1951, p. 157 e Cass. 21 febbraio 1952, n. 461, in *Mass. giur. lav.*, 1952, p. 128, con nota di A. SERMONTI, *L'adeguatezza della retribuzione di fronte ai contratti collettivi di diritto comune e il primo comma dell'art. 36 della Costituzione*.

¹⁷ Cass. 27 dicembre 1955, secondo cui «Affinché il principio costituzionale (art. 36, comma I) abbia forza cogente, non è necessaria l'esistenza di una fonte di diritto che determini il *quantum*, poiché si tratta solamente di valutare il rapporto tra quantità e qualità del lavoro e mercede, con riferimento alle esigenze anche familiari del prestatore d'opera, rapporto determinabile in base a molteplici elementi, meramente apprezzabili dal magistrato».

¹⁸ Corte cost. 28 aprile 1960, n. 30, in *Mass. giur. lav.*, 1960, p. 306, con nota di A. ARANGUREN, *A pari lavoro, impari retribuzione: considerazioni in tema di interpretazione dell'art. 36 della Costituzione*.

coesistere»¹⁹ – non deve fare riferimento a tutti gli elementi retributivi ma deve prendere in considerazione solo il c.d. minimo costituzionale, ovvero la retribuzione base e gli emolumenti versati in modo costante a tutti, con la considerazione della sola tredicesima mensilità²⁰. Niente da fare, invece, per tutti quegli istituti legati all'autonomia contrattuale, come la quattordicesima mensilità²¹.

Il “peccato originale” (o, da altra prospettiva, il “punto di forza”) di tale orientamento – che pure ha contribuito in maniera decisiva al consolidamento del sistema contrattuale di diritto comune²² – è da ravvisarsi nell'ampia discrezionalità lasciata ai giudici nella definizione della retribuzione sufficiente con riferimento al singolo caso concreto²³ e nella tralattanza (e mai pienamente giustificata) selezione degli elementi contrattuali da prendere a riferimento nell'operazione²⁴. Riguardo a tale ultimo aspetto, deve sottolinearsi che l'opzione ermeneutica (selettiva) fatta propria dalla giurisprudenza tiene conto del solo minimo vitale sotteso alla determinazione pattizia del salario: quello cioè strettamente connesso all'acquisto del “pane” e non anche a quello delle “rose”²⁵.

Ad ogni modo, la soluzione “minimalista” adottata dalla giurisprudenza ha assicurato per più di mezzo secolo un rimedio alle situazioni di inad-

¹⁹ Così P. ALBI, *La Costituzione come argomento. Giudici del lavoro e “interpretazione costituzionalmente orientata”*, in *Lav. dir.*, 2014, 2-3, p. 519.

²⁰ M.V. BALLESTRERO, *Retribuzione sufficiente e salario minimo legale*, in *Riv. giur. lav.*, 2019, I, p. 235 ss.

²¹ Cass. 9 giugno 2008, n. 15148, in *Giur. it. (Rep.)*, 2008 e, più di recente, Cass. 23 giugno 2021, n. 17993, in *One Legale*.

²² G. CENTAMORE, *La giusta retribuzione nell'art. 36 Cost. o i dilemmi del giudice*, in *Riv. giur. lav.*, 2019, I, p. 280.

²³ Sul punto cfr. E. GRAGNOLI, *Il contratto nazionale nel lavoro privato italiano*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 167-168, secondo cui tale soluzione impedisce il perseguimento di «un principio di uguaglianza, con l'opposta consacrazione delle disomogeneità proprie di ciascuna area, legate alla tradizione più che all'innovazione e ad ambiti negoziali consolidati e, dunque, ai rispettivi livelli di benessere».

²⁴ Su tale aspetto cfr. V. BAVARO, *Sul salario adeguato*, in *Lav. dir. eur.*, 2022, 1, p. 9, secondo cui è necessario mettere in discussione tale orientamento «per non rassegnarsi alla tradizione in quanto resta ancora senza una convincente giustificazione da parte della giurisprudenza il fatto di non ritenere che il contratto collettivo debba essere preso in considerazione solo per alcune voci retributive e non per tutte».

²⁵ Il riferimento, com'è facile intuire, è allo *slogan* coniato in occasione del c.d. “sciopero del pane e delle rose” promosso nel 1912 dai lavoratori dell'industria tessile di Lawrence nello Stato americano del Massachusetts in occasione dell'emanazione di una legge che, nel prevedere l'abbassamento del numero massimo delle ore lavorative settimanali delle donne e dei bambini, riduceva altresì i già bassi salari per questi lavoratori.

guatezza retributiva e ha rappresentato un affidabile punto di equilibrio. Quest'ultimo, però, nel corso degli ultimi anni è stato pesantemente minato dalle turbolente dinamiche interne al nostro sistema di relazioni industriali: l'aumento e la frammentazione dei soggetti negoziali (e dei relativi accordi) e l'assenza della definizione dei perimetri negoziali rappresentano un *mix* esplosivo, il cui principale effetto è l'incertezza sulla selezione in giudizio del contratto collettivo da utilizzare come parametro della retribuzione.

Infatti, per un verso, si sono moltiplicati gli accordi conclusi da organizzazioni dalla (spesso) dubbia rappresentatività, che offrono ai datori di lavoro un'occasione per ridurre gli oneri economici e organizzativi connessi all'utilizzazione del lavoro altrui. Per altro verso, è lo stesso sindacato confederale storico ad essere stato causa del disordine del sistema negoziale: la frequente intersezione tra gli ambiti di applicazione individuati da importanti contratti di settore, oltre ad aver alimentato tensioni tra federazioni di categoria di una medesima confederazione e tra federazioni e confederazione, ha finito per ampliare ulteriormente i margini di scelta dei datori di lavoro nella individuazione del contratto collettivo da applicare ai rapporti di lavoro²⁶.

Tutto ciò, inevitabilmente, si riverbera sul funzionamento del meccanismo pretorio di tutela delle retribuzioni minime.

La soluzione giurisprudenziale sul c.d. minimo costituzionale – «il sillogismo tra giusta retribuzione e retribuzione sindacale»²⁷ – è stata concepita in un sistema di relazioni industriali fondato sul reciproco riconoscimento dei soggetti negoziali e contraddistinto dalla presenza di un unico contratto collettivo per settore merceologico. Essa, però, è destinata a entrare in crisi laddove la libertà di organizzazione sindacale sancita all'art. 39, comma 1, Cost., permette la moltiplicazione dei contratti collettivi esistenti e astrattamente applicabili per la regolazione di un medesimo rapporto di lavoro, che – quando non è «manifestazione di libera concorrenza tra organizzazioni e contratti»²⁸ – assume i connotati della *law shopping* e del *dumping* contrattuale²⁹.

In questo nuovo scenario, come si vedrà *infra* (§§ 3 e 4), si collocano i

²⁶ G. CENTAMORE, *La giusta retribuzione*, cit., p. 281.

²⁷ M. MARTONE, *A che prezzo. L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, Luiss University Press, Roma, 2019, p. 79.

²⁸ A. LASSANDARI, *Sulla verifica di rappresentatività delle organizzazioni sindacali datoriali*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2017, 1, p. 6.

²⁹ A tal proposito F. SIOTTO, *La categoria come ambito di applicazione e perimetro di misurazione della rappresentanza*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, I, p. 332, parla di «aporia insita nel principio di autodefinizione della categoria se declinato solo come libertà datoriale di non applicare un contratto nazionale».

numerosi rinvii legislativi fondati sul criterio della rappresentatività dei soggetti stipulanti gli accordi nazionali e diretti a «delimitare il bacino entro il quale deve essere effettuata la misurazione della rappresentatività»³⁰ (con il rimando alla “categoria” o al “settore” di riferimento) e, soprattutto, il processo di autoriforma del sistema intersindacale finalizzato, tra le altre cose, a muovere una vera e propria battaglia anti-*dumping*³¹. E tutto questo anche a costo di intervenire sulla libertà di “auto-determinare” la categoria³², che nella pratica si manifesta nella possibilità per il datore di lavoro di applicare un contratto stipulato (e, ovviamente, anche di decidere di farsi rappresentare) da organizzazioni operanti in settori produttivi diversi rispetto a quello nel quale concretamente si trovi ad operare³³.

3. *L'individuazione del salario attraverso il rinvio legislativo al contratto collettivo leader: il caso delle cooperative*

L'esigenza di individuare i contratti collettivi a cui delegare importanti funzioni normative o di porre un freno ad operazioni di vera e propria pirateria negoziale per abbattere i costi connessi al costo del lavoro ha indotto il legislatore ad avvalersi del criterio della rappresentatività (organizzazioni maggiormente rappresentative – mr – e comparativamente più rappresentative – cpr –), sino a metà degli anni '70 del secolo scorso uti-

³⁰ R. DE LUCA TAMAJO, *Le criticità della rappresentatività sindacale «misurata»: quale perimetro?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2020, I, p. 385.

³¹ Il processo di autoriforma del sistema di contrattazione collettiva, com'è noto, è iniziato con l'Accordo interconfederale 28 giugno 2011 e proseguito sino al Patto per la Fabbrica del 28 febbraio 2018. Per una ricostruzione di tale travagliato percorso, oltre che delle sue cause scatenanti e dei suoi approdi, sia consentito il rinvio a F. DI NOIA, *Rappresentatività e contratto collettivo. Libertà, pluralismo ed esigenze regolative*, Giappichelli, Torino, 2022, spec. p. 123 ss.

³² Per un approfondimento sul problema della “categoria”, anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici, cfr. G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, BUP, Bologna, 2020 e M. FERRARESI, *La categoria contrattuale nel diritto sindacale italiano*, Cedam, Padova, 2020.

³³ Cfr. M. VITALETTI, *Governare le relazioni industriali?*, in *Ec. lav.*, 2017, 3, in part. p. 85 e già R. SCOGNAMIGLIO, *Il problema dell'applicabilità dell'art. 2070 c.c.: categoria e contratto collettivo*, in *Mass. giur. lav.*, 1997, p. 739 ss. e A. VALLEBONA, *Veri e falsi limiti alla libertà del datore di scegliere il contratto collettivo*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1990, II, p. 62 ss. Sul punto, più di recente, G. PROIA, *Il contratto collettivo tra libertà di scelta e standard minimi di trattamento*, in *Mass. giur. lav.*, 2020, 4, in part. p. 967 (nt. 3); M. FAIOLI, *Il potere del sindacato senza potere. Terziario, contrattazione, rappresentatività*, in *Dir. lav. merc.*, 2020, 2, pp. 307-308 e D. GOTTARDI, *I perimetri contrattuali e la rappresentatività datoriale*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2021, 4, p. 637.

lizzato per selezionare le organizzazioni sindacali per fini istituzionali o per la rappresentanza nei luoghi di lavoro³⁴.

Una delle sperimentazioni più significative del rinvio legislativo ai contratti collettivi stipulati dalle oo. cpr si è avuta nella disciplina del lavoro nelle cooperative (come delineata dalla l. n. 142/2001 e ss.mm.ii.)³⁵, proprio in funzione di parametro per la determinazione della retribuzione ex art. 36, comma 1, Cost.

Questa esperienza è di fondamentale importanza perché, oltre a essere diventata il “modello” seguito nel corso degli anni successivi per una molteplicità di discipline settoriali³⁶, consente di verificare la “tenuta” della tecnica del rinvio legislativo all’autonomia collettiva in materia retributiva.

La legge del 2001 ha riconosciuto al socio lavoratore con rapporto di lavoro subordinato i diritti individuali e collettivi previsti dallo Statuto dei lavoratori e, fermo restando quanto previsto proprio nell’art. 36 della legge del 1970³⁷, ha disposto che in linea generale le società cooperative siano tenute a corrispondere trattamenti economici proporzionati alla quantità e

³⁴ Per la genesi e l’evoluzione dell’impiego del filtro selettivo della rappresentatività per fini negoziali, sia consentito il rinvio a F. DI NOIA, *Rappresentatività e contratto collettivo*, cit., spec. p. 7 ss.

³⁵ Tale legge, come è noto, per la parte lavoristica, è debitrice della riflessione maturata un ventennio prima da M. BIAGI, *Cooperative e rapporto di lavoro*, Angeli, Milano, 1983. Per un approfondimento del tema, per tutti, v. L. IMBERTI, *Il socio lavoratore di cooperativa. Disciplina giuridica ed evidenze empiriche*, Giuffrè, Milano, 2012.

³⁶ Il riferimento è a una serie di disposizioni introdotte negli ultimi anni, tra cui:

a) art. 105, comma 9, d.lgs. n. 50/2016, secondo cui l’affidatario dell’appalto è «tenuto ad osservare integralmente il *trattamento economico e normativo* stabilito dai contratti collettivi nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni» ed è «responsabile in solido dell’osservanza delle norme anzidette da parte dei subappaltatori nei confronti dei loro dipendenti per le prestazioni rese nell’ambito del subappalto»;

b) art. 16, comma 1, d.lgs. n. 117/2017, secondo cui i lavoratori del terzo settore «hanno diritto ad un *trattamento economico e normativo non inferiore* a quello previsto dai contratti collettivi di cui all’articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81»;

c) art. 203, comma 1, d.l. n. 34/2020, conv. in l. n. 77/2020, secondo cui i vettori aerei e le imprese «che operano e impiegano personale sul territorio italiano e che sono assoggettati a concessioni, autorizzazioni o certificazioni previste dalla normativa Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA) o dalla normativa nazionale nonché alla vigilanza dell’Ente nazionale per l’aviazione civile (ENAC) applicano ai propri dipendenti, con base di servizio in Italia ai sensi del regolamento (UE) n. 965/2012 della Commissione, del 5 ottobre 2012, *trattamenti retributivi comunque non inferiori a quelli minimi stabiliti dal Contratto Collettivo Nazionale del settore stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale*».

³⁷ Art. 36, St. lav., secondo cui alle imprese titolari di benefici accordati dallo Stato ed agli appaltatori di opere pubbliche è fatto obbligo di applicare o far applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona.

qualità del lavoro prestato «e comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine»³⁸.

Tale previsione, peraltro, è stata rafforzata da un'altra disposizione che impedisce al regolamento della cooperativa la deroga peggiorativa dei «trattamenti retributivi e le condizioni di lavoro previsti dai contratti nazionali di cui all'art. 3»³⁹.

Si è così «legificato»⁴⁰ (con le significative differenze di cui pure si dirà *infra*) il criterio, seguito dalla giurisprudenza nell'applicazione del principio costituzionale di giusta retribuzione⁴¹, secondo cui la conformità del trattamento salariale va verificata facendo riferimento ai contratti collettivi applicabili alla categoria di appartenenza oppure a una categoria affine, per poi determinare la retribuzione secondo equità *ex art.* 2099 c.c.⁴².

Proprio per attrarre l'intervento legislativo sotto il «cappello» dell'art. 36 Cost. (allontanando i dubbi di legittimità costituzionale avanzati in dottrina in riferimento all'art. 39 Cost.)⁴³, si comprende la modifica apportata nel 2003⁴⁴, diretta a specificare che il rinvio ai contratti collettivi – che nella disciplina del 2001, come si è visto, comprendeva anche le «condizioni di lavoro» – operasse per il solo trattamento economico, nei termini peraltro precisati dal Ministero del lavoro⁴⁵.

³⁸ Art. 3, comma 1, l. n. 142/2001.

³⁹ Art. 6, comma 2, l. n. 142/2001.

⁴⁰ A tal proposito, non a caso, c'è chi ha parlato in questo settore di una «forma di salario minimo» introdotta dal legislatore in funzione anti-*dumping*. Così A. BELLAVISTA, *Il salario minimo legale*, in *Dir. rel. ind.*, 2014, 3, p. 746.

⁴¹ S. PALLADINI, *La retribuzione del socio di cooperativa tra principi costituzionali e vincoli di sistema*, in *Var. temi dir. lav.*, 2017, 2, p. 350.

⁴² *Ex multis*, Cass. 1° febbraio 2006, n. 2245, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2006, 2, p. 557, con nota di S. BIANCHI, *La discrezionalità del giudice nella determinazione dell'equa retribuzione ai sensi dell'art. 36 Cost.*

⁴³ M. MISCIONE, *Il trattamento economico del socio lavoratore, la contrattazione collettiva «eteronoma» erga omnes*, in D. GAROFALO, M. MISCIONE (a cura di), *La nuova disciplina del socio lavoratore di cooperativa. L. n. 142/2001 e provvedimenti attuativi*, Ipsoa, Milano, 2002, p. 81 ss.; A. VALLEBONA, *L'incostituzionale stravolgimento del lavoro in cooperativa*, in *Mass. giur. lav.*, 2001, p. 813 ss. *Contra* C. ZOLI, *Il corrispettivo della prestazione lavorativa*, in L. NOGLER, M. TREMOLADA (a cura di), *La riforma della posizione giuridica del socio lavoratore di cooperativa*, in *Nuove leg. civ. comm.*, 2002, p. 408 ss.

⁴⁴ Art. 9, comma 1, lett. f), l. n. 30/2003, che ha modificato l'art. 6, comma 2, l. n. 142/2001, su cui v. G. DONDI, *La disciplina della posizione del socio di cooperativa dopo la c.d. legge Biagi*, in *Arg. dir. lav.*, 2004, p. 63 ss.

⁴⁵ Il riferimento è alla Circolare 18 marzo 2004, n. 10, secondo cui, a seguito della modifica dell'anno prima, al socio lavoratore inquadrato con rapporto di lavoro subordinato deve essere «garantita una retribuzione non inferiore ai minimi contrattuali non solo

In questo contesto si colloca l'art. 7, comma 4, d.l. n. 248/2007, conv. in l. n. 31/2008, secondo cui «fino alla completa attuazione della normativa in materia di socio-lavoratore di società cooperative, in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell'ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, i *trattamenti economici complessivi* non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria» (*corsivo mio*).

L'introduzione di questa norma, però, ha dato avvio a un importante contenzioso, in cui la giurisprudenza di merito è addivenuta spesso a soluzioni contrastanti⁴⁶.

Se, infatti, nella gran parte delle pronunce si è riconosciuta la legittimità della disposizione del 2007 in ossequio alla garanzia costituzionale in materia di retribuzione⁴⁷, non sono mancati casi in cui sia stata riconosciuta la piena legittimità della scelta operata dalla cooperativa di individuare discrezionalmente il contratto collettivo da applicare ai propri socio-lavoratori tra i vari contratti collettivi di settore⁴⁸.

La giurisprudenza di legittimità, però, ha confermato l'impostazione più favorevole per i lavoratori, sostenendo che al socio lavoratore subordinato spettasse la corresponsione di un trattamento economico complessivo comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine, «la

per quanto riguarda la retribuzione di livello» ma anche per ciò che concerne le norme contrattuali che prevedono «voci retributive fisse, ovvero il numero delle mensilità e gli scatti di anzianità, a fronte delle prestazioni orarie previste dagli stessi contratti di lavoro».

⁴⁶ Per un'analisi approfondita, cfr. L. IMBERTI, *La Corte costituzionale (non) si pronuncia sul trattamento economico del socio lavoratore di cooperativa: perdura il conflitto tra i Ccnl Unci/Confsal e i Ccnl Legacoop, Confcooperative, Agci/Cgil, Cisl e Uil*, in *Dir. rel. ind.*, 2013, in part. pp. 784-785 e D. SCHIUMA, *Il trattamento economico del socio subordinato di cooperativa: la Corte costituzionale e il bilanciamento fra libertà sindacale e il principio di giusta ed equa retribuzione*, in *Dir. rel. ind.*, 2015, III, in part. p. 826 ss.

⁴⁷ Trib. Torino 5 febbraio 2011, n. 4237, in *Pluris Online*; Trib. Torino 31 gennaio 2011, n. 296, in *Pluris Online*; Trib. Torino 14 ottobre 2010, in *Arg. dir. lav.*, 2011, 3, p. 695, con nota di L. IMBERTI, *L'ennesimo casus belli nella disciplina del socio lavoratore di cooperativa: il trattamento conforme all'art. 36 Costituzione e la pluralità di contratti collettivi nello stesso settore*; Trib. Milano 21 dicembre 2009, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2010, 529, con nota di G. PAGANUZZI, *Lo shopping del contratto collettivo: un ritorno all'art. 2070 c.c.?*; Trib. Arezzo 22 luglio 2008, n. 453, in *Foro tosc.*, 2008, 3, p. 300, con nota di M. PALLA, *La retribuzione 'giusta e sufficiente' del socio-lavoratore*.

⁴⁸ Trib. Torino 24 ottobre 2008, n. 3998, inedita, citata da L. IMBERTI, *La Corte costituzionale (non) si pronuncia*, p. 785.

cui applicabilità, quanto ai minimi contrattuali, non è condizionata dall'entrata in vigore del regolamento previsto dall'art. 6, della legge n. 142/2001, che, destinato a disciplinare, essenzialmente, le modalità di svolgimento delle prestazioni lavorative da parte dei soci e ad indicare le norme, anche collettive, applicabili, non può contenere disposizioni derogatorie di minor favore rispetto alle previsioni collettive di categoria»⁴⁹.

La questione ha ricevuto un significativo avallo dalla Consulta che, con un'importante sentenza del 2015⁵⁰, ha confermato la legittimità costituzionale della disposizione del 2007, fuggando i profili di contrasto con l'art. 39 Cost. prospettati dal giudice *a quo* nell'ordinanza di remissione⁵¹.

Secondo la Corte l'art. 7, comma 4, d.l. n. 248/2007, lungi dall'assegnare efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, «richiama i predetti contratti, e più precisamente i trattamenti economici complessivi minimi ivi previsti, quale parametro esterno di commisurazione, da parte del giudice, nel definire la proporzionalità e la sufficienza del trattamento economico da corrispondere al socio lavoratore, ai sensi dell'art. 36 Cost.»⁵².

Si legge ancora nella sentenza che «nell'effettuare un rinvio alla fonte collettiva che, meglio di altre, recepisce l'andamento delle dinamiche retri-

⁴⁹ Cass. 4 agosto 2014, n. 17583 e Cass. 28 agosto 2013, n. 19832, entrambe consultabili in *Pluris Online*.

⁵⁰ Corte cost. 26 marzo 2015, n. 51, in *Arg. dir. lav.*, 2015, 4-5, p. 928, con nota di S. LAFORGIA, *La giusta retribuzione del socio di cooperativa: un'altra occasione per la Corte costituzionale per difendere i diritti dei lavoratori ai tempi della crisi*; in *Riv. giur. lav.*, 2015, II, p. 493, con nota di M. BARBIERI, *In tema di legittimità costituzionale del rinvio al ccnl delle organizzazioni più rappresentative nel settore cooperativo per la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente*; in *Dir. rel. ind.*, 2015, III, p. 823, con nota di D. SCHIUMA, *Il trattamento economico del socio*, cit., e, in termini molto critici, A. VALLEBONA, *Giochi di parole sull'erga omnes*, in *Mass. giur. lav.*, 2015, p. 490 ss. Per una riflessione sulla portata della pronuncia v. anche G. ORLANDINI, *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 178/2015 della Corte costituzionale*, in *Lav. dir.*, 2018, 1, p. 7 ss.

⁵¹ Trib. Lucca ord. 24 gennaio 2014, che ha sollevato la questione di costituzionalità dell'art. 7, comma 4, d.l. n. 247/2008, in quanto: «la disposizione attribuisce in effetti efficacia "erga omnes" a contratti collettivi di tipo "normativo"»; «l'attribuzione di tale efficacia obbligatoria *erga omnes* al di fuori delle condizioni previste dall'art. 39 della Costituzione prescinde totalmente da qualsiasi valutazione in ordine al rispetto o meno, da parte del diverso CCNL applicato, dei precetti *ex art. 36 Cost.*»; «in particolare, la disposizione impone al giudice, in presenza di una pluralità di contratti collettivi di settore, di applicare un trattamento retributivo non inferiore a quello previsto da alcuni di tali contratti, senza una previa valutazione *ex art. 36 Cost.* del diverso contratto collettivo applicato per affiliazione sindacale dall'impresa»; «quindi, al di là delle finalità perseguite, lo strumento normativo adottato appare in contrasto con l'art. 39 Cost.».

⁵² Tale ricostruzione era stata già anticipata in dottrina: L. IMBERTI, *Il socio lavoratore di cooperativa*, cit., 191.

butive nei settori in cui operano le società cooperative, l'articolo censurato si propone di contrastare forme di competizione salariale al ribasso, in linea con l'indirizzo giurisprudenziale che, da tempo, ritiene conforme ai requisiti della proporzionalità e della sufficienza (art. 36 Cost.) la retribuzione concordata nei contratti collettivi di lavoro firmati da associazioni comparativamente più rappresentative».

Il giudice delle leggi, però, non ha scritto la parola fine sull'interpretazione del citato art. 7⁵³. Non tutta la giurisprudenza di merito, infatti, ha accettato il contenuto della sentenza della Consulta del 2015 o, meglio, non ha recepito integralmente l'indicazione in essa fornita rispetto alla preferenza accordata ai c.d. contratti *leader*.

In alcune pronunce si è accolto il ricorso dei soci-lavoratori che chiedevano il riconoscimento del trattamento economico previsto dal ccnl stipulato dalle oo. sindacali e datoriali cpr (ovvero da Legacoop, Confcooperative, Agci e Cgil, Cisl e Uil) al posto di quello adottato dalla cooperativa datrice di lavoro (nella stragrande maggioranza dei casi stipulato da Unci e Confsal)⁵⁴.

In altre pronunce, invece, si è respinta la richiesta dei lavoratori per non aver provato la rappresentatività comparativamente maggiore delle oo. sindacali e datoriali "storiche" rispetto a quelle di più recente presenza nel settore⁵⁵. Nello specifico i ricorrenti si erano limitati a dedurre che si

⁵³ Cfr. G. CENTAMORE, *Contratti collettivi o diritto del lavoro «pirata»?*, in *Var. temi dir. lav.*, 2018, 2, pp. 487-488; I. ALVINO, L. IMBERTI, *Contratto collettivo leader e rappresentanza datoriale*, in *Lab. law iss.*, 2018, 2, pp. 5-6; L. IMBERTI, *Art. 36 Cost. e contrasto al dumping contrattuale tra intervento legislativo e tutela della libertà sindacale*, in AA.VV. (a cura di), *La retribuzione*, cit., in part. pp. 471-472.

⁵⁴ Trib. Parma 26 novembre 2015, n. 379 e Trib. Milano 25 agosto 2016, n. 2309.

⁵⁵ Trib. Asti 12 gennaio 2016; Trib. Milano 13 maggio 2016, n. 1401; Trib. Pavia 5 ottobre 2016, n. 395; Trib. Pavia 11 gennaio 2017, n. 1 e Trib. Catania 16 dicembre 2020, in *Boll. Adapt*, 21 dicembre 2020, n. 47. Alla medesima conclusione addivengono le pronunce di merito emesse a valle del contenzioso emerso nel settore assicurativo tra ccnl sottoscritti dalle organizzazioni "storiche" (sul lato datoriale, da Sna e Unapass e, su quello dei lavoratori, da Fiba-Cisl, Fisac-Cgil e Uilca-Uil) e quelli sottoscritti, a partire dal 2014, da Sna con alcune oo.ss. di nuova presenza nel settore (Fesica-Confsal e Confsal-Fisals) nei giudizi promossi per impugnare l'avviso di addebito degli ispettori Inps con il quale erano state richieste ai datori di lavoro le differenze retributive: cfr. Trib. Arezzo 12 luglio 2017, n. 256; Trib. Siena 2 febbraio 2018, n. 17; Trib. Pavia 26 febbraio 2019, n. 80 (quest'ultima, in *Boll. Adapt*, 2019, n. 9, con nota di G. PIGLIALARMÌ, *Regolarità contributiva: spetta all'Inps dimostrare la rappresentatività sindacale e il CCNL applicabile*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, p. 1215 ss.), di cui dà conto G. PIGLIALARMÌ, *La maggiore rappresentatività comparata nel diritto vivente*, in *Dir. prat. lav.*, 2019, 25, in part. pp. 1581-1582, secondo il quale «il dato che deve desumersi da questi giudizi, non deve indurre l'interprete a ritenere che sia impossibile dimostrare la rappresentatività comparata delle organizzazioni sindacali. Al contrario, sebbene la rappresentatività non sia un dato stabile, in virtù di questa continua

trattasse di “fatto notorio” o a produrre richieste, rimaste inevase, di informazioni alle diverse oo. sindacali e datoriali: in nessuno dei casi avevano fornito attraverso dati obiettivi la prova del fatto che il contratto di cui si richiedeva l’applicazione, in luogo di quello applicato dalla cooperativa datrice di lavoro, fosse quello stipulato dalle organizzazioni cpr nell’ambito di riferimento.

Un’importante sconfessione di tale orientamento, però, è giunta di recente dalla Suprema Corte (e, in seguito, anche da alcuni giudici di merito)⁵⁶ che, sul presupposto che la disposizione sul lavoro nelle cooperative individui esattamente il criterio da considerare al fine di determinare la retribuzione dei soci lavoratori, ha sancito che gravi sul datore di lavoro l’obbligo di «dimostrare, in sede di eventuale contestazione, di aver correttamente adempiuto al *dictum* normativo e di farlo attraverso la dimostrazione concreta che quello applicato è un trattamento economico non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo stipulato dalla associazione maggiormente rappresentativa»⁵⁷.

Le differenti soluzioni adottate dalla giurisprudenza, in ogni caso, dimostrano l’importanza di una «effettiva misurazione e certificazione della consistenza delle singole organizzazioni sindacali e datoriali, in modo tale da rendere successivamente priva di incertezze l’individuazione di quelle comparativamente più rappresentative»⁵⁸. E, ancora, che in assenza di una delimitazione del perimetro entro cui apprezzare la rappresentatività dei soggetti negoziali, il processo di misurazione sia tutt’altro che banale, persino laddove la “categoria” di riferimento è (*rectius*: dovrebbe essere) chiaramente determinabile in considerazione della peculiare natura giuridica del datore di lavoro.

Non si possono, infine, sottacere – anche per la particolare attinenza all’oggetto del dibattito degli ultimi mesi – i segnali di “superamento” del principio sancito da Corte cost. n. 51/2015 in alcune successive sentenze di merito favorevoli alla nullità delle clausole di alcuni contratti collettivi che, sebbene stipulati da organizzazioni sindacali e datoriali cpr, prevede-

mobilità, qualora l’ispettore voglia contestare l’applicazione del contratto collettivo ai fini previdenziali perché non sottoscritto da sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale, deve necessariamente fornire nel verbale di accertamento gli indici in base ai quali ha ritenuto di considerare un contratto piuttosto che un altro».

⁵⁶ Trib. Bologna 4 aprile 2023, in *wikilabour.it* (newsletter n. 9 del 10 maggio 2023).

⁵⁷ Cass. 6 dicembre 2022, n. 35796, in *Arg. dir. lav.*, 2023, 2, II, p. 319 ss. con nota di F. DI NOIA, *Spetta alla cooperativa provare la rappresentatività delle organizzazioni firmatarie del ccnl applicato per la determinazione dei minimi retributivi*.

⁵⁸ I. ALVINO, L. IMBERTI, *Contratto collettivo leader e rappresentanza datoriale*, cit., pp. 5-6.

vano un trattamento salariale inadeguato a garantire la proporzionalità e la sufficienza ai sensi dell'art. 36 Cost.⁵⁹.

La portata particolarmente rilevante del descritto orientamento sta nell'aver affermato che l'applicazione di un contratto collettivo stipulato dalle oo. sindacali e datoriali cpr (e, quindi, conforme all'art. 7, comma 4, d.l. n. 248/2007) non esonera il giudice dalla concreta verifica di compatibilità della retribuzione così corrisposta al ricorrente con il principio di proporzionalità e sufficienza sancito dalla norma costituzionale. O, in altre parole, che non basti applicare i parametri retributivi di un ccnl sottoscritto da oo.ss. cpr per soddisfare i criteri posti dall'art. 36 Cost.

Le risultanze di tale interpretazione hanno sollecitato differenti reazioni tra i commentatori: a chi ne ha intravisto una potenziale collisione con l'art. 39, comma 1, Cost.⁶⁰, o comunque uno sconfinamento rispetto al solo criterio selettivo previsto dalla legge⁶¹ si è contrapposto chi ne ha valutato la piena legittimità sul piano teorico e pratico⁶² e chi ne ha addirittura letto «una conferma (inattesa)» del ragionamento sotteso a Corte cost. n. 51/2015, «quale miglior confutazione, in definitiva, dell'argomento che costringe la fattispecie delineata dall'art. 7, legge n. 31/2008, negli angusti schemi dell'efficacia *erga omnes*»⁶³.

Orbene, tale orientamento sollecita numerosi interrogativi sulla tenuta del modello del rinvio. E, in ogni caso mette a dura prova il criterio della maggiore rappresentatività comparata (almeno sino alla sua odierna declinazione), minando l'ottimismo di chi, nel tentativo di licenziare uno stru-

⁵⁹ Trib. Milano 30 giugno 2016, n. 1977, in *Labor*, 2017, 2, p. 233, con nota di G. CENTAMORE, *Contratti collettivi «qualificati» e trattamento economico dei soci lavoratori di cooperativa: cronaca e implicazioni di una vicenda singolare*, confermata da App. Milano 23 ottobre 2017, in *Riv. giur. lav.*, 2019, 3, II, p. 480, con nota di G.A. RECCHIA, *Se anche il ccnl comparativamente più rappresentativo si rivela inadeguato a garantire la retribuzione sufficiente ex art. 36 Cost.*; Trib. Torino 9 agosto 2019, n. 1128, in *Lav. dir. eur.*, 2019, p. 3, con nota di L. IMBERTI, *Art. 36 Costituzione: in assenza di interventi legislativi chi è l'autorità salariale?*; in *Riv. it. dir. lav.*, 2020, II, p. 28, con nota di S. BELLOMO, *Determinazione giudiziale della retribuzione e individuazione del contratto collettivo-parametro tra art. 36 Cost. e normativa speciale applicabile ai soci lavoratori di cooperativa*; in *Labor*, 2020, 1, p. 79, con nota di M. GIACONI, *Il trattamento retributivo nel CCNL Vigilanza privata e servizi fiduciari lede l'art. 36 Cost. Un'interessante sentenza del Tribunale di Torino*; in *Dir. rel. ind.*, 2020, p. 848, con nota di G. CENTAMORE, *I minimi retributivi del CCNL confederale Vigilanza privata, sezione Servizi fiduciari, violano l'art. 36 Cost.: un caso singolare di dumping contrattuale e una sentenza controversa del Tribunale di Torino*. *Contra* Trib. Vicenza 8 gennaio 2020, n. 398, in *Pluris Online*.

⁶⁰ L. IMBERTI, *Art. 36 Costituzione*, cit., p. 6.

⁶¹ M. GIACONI, *Il trattamento retributivo*, cit., p. 89.

⁶² G.A. RECCHIA, *Se anche il ccnl comparativamente*, cit., pp. 487-488.

⁶³ G. CENTAMORE, *Contratti collettivi «qualificati»*, cit., pp. 239-240.

mento a garanzia del diritto all'equa retribuzione, ha proposto l'estensione del modello adottato nella disciplina del socio-lavoratore di cooperativa anche agli altri settori produttivi⁶⁴.

4. *Il tentativo di "aggregare" alcune criticità del nostro sistema negoziale all'interno del processo di autoriforma sindacale: la delimitazione dei perimetri negoziali*

Misurare la rappresentatività delle parti negoziali significa delimitare preliminarmente un ambito di rilevazione e, quindi, definire la "categoria contrattuale". Quest'ultima però, con la fine del sistema corporativo e l'avvento del nuovo assetto costituzionale, è stata ricondotta, sulla scorta della libertà di organizzazione sindacale, al principio dell'autodeterminazione della categoria professionale⁶⁵.

⁶⁴ P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?*, Angeli, Milano, 2018, p. 109 ss. e A. BELLAVISTA, *Le prospettive del diritto del lavoro dopo la pandemia*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 2021, 433, p. 12. Perplexità su tale soluzione sono avanzate da M. MARTONE, *A che prezzo*, cit., p. 72.

⁶⁵ Secondo questa interpretazione, la categoria non sarebbe «una realtà trovata dal sindacato e che il sindacato fa propria, ma una realtà creata dall'attività sindacale» (U. ROMAGNOLI, *Il contratto collettivo di impresa*, Giuffrè, Milano, 1963, p. 45) mediante la libera autodeterminazione dell'ambito di svolgimento della contrattazione collettiva. Tale lettura ha trovato conferma nella giurisprudenza costituzionale (Corte cost. 8 maggio 1963, n. 70, in *Foro it.*, 1963, I, p. 1103; in *Giur. cost.*, 1963, p. 822, con nota di G. GIUGNI, *Osservazioni sulle sentenze n. 70 e 106 della Corte costituzionale*; in *Mass. giur. lav.*, 1963, p. 177, con nota di G. MAZZONI, *Il concorso di più contratti collettivi nella stessa categoria e la impossibilità della loro estensione erga omnes ai sensi della legge* e Corte cost. 26 giugno 1969, n. 105, in *Foro it.*, 1969, I, p. 2082; in *Giur. cost.*, 1969, II, p. 1601, con nota di R. FLAMMIA, *Ancora un dubbio sull'art. 2070 cod. civ.*) e di legittimità sull'art. 2070 c.c. (Cass., Sez. Un., 26 marzo 1997, n. 2665, in *Giur. it.*, 1998, 915, con nota di M. MARAZZA, *Le Sezioni Unite sui criteri di applicazione del contratto collettivo di diritto comune e retribuzione proporzionata e sufficiente*), per cui la categoria sarebbe quell'entità economico-sociale risultante dalla spontanea organizzazione sindacale e dall'autonomia collettiva. Nell'attuale assetto normativo post-costituzionale, quindi, si è efficacemente affermato che «categoria è termine più performativo che constativo: "dire" la categoria equivale a "fare" la categoria» (A. VISCOMI, *Soggettività sindacale e categorie contrattuali*, in L. ZOPPOLI, A. ZOPPOLI, M. DELFINO (a cura di), *Una nuova costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 397) e, ancora, che essa sia «figlia legittima del contratto collettivo e di esso soltanto: non della legge o di regolamenti ministeriali» (G.F. MANCINI, *Intervista* (a cura di Pietro Ichino), in *Riv. it. dir. lav.*, 1993, I, pp. 162-163). E, sempre lo stesso A., già diversi anni prima sosteneva che «il diritto incontra la categoria per il tramite del sindacato» che è «esso medesimo momento, o, meglio, progenie della categoria» (G.F. MANCINI, *Il problema dell'articolo 39 (libertà sindacale e contratto collettivo «erga omnes»*,

Come si è visto a proposito della giurisprudenza sulla disciplina della retribuzione dei soci-lavoratori di cooperative la definizione dell'area entro cui effettuare la misurazione della rappresentatività è di fondamentale importanza in un sistema pluralistico ed estremamente frammentato, come quello italiano.

Per tale ragione le regole dettate da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil negli accordi interconfederali stipulati a partire dal 2011 in materia di certificazione della rappresentatività (per l'accesso ai tavoli negoziali e per l'approvazione delle intese), presuppongono l'individuazione di un campo ben preciso, senza di cui sono destinate a rimanere lettera morta.

A questa esigenza sono dirette le clausole con le quali le parti sociali si sono impegnate a catalogare i ccnl, «attribuendo a ciascun contratto uno specifico codice»⁶⁶ e a mappare i soggetti negoziali *ex latere praestatoris*, assegnando «uno specifico codice identificativo a tutte le organizzazioni sindacali di categoria interessate a partecipare alla rilevazione della propria rappresentanza per gli effetti della stipula dei contratti collettivi nazionali di lavoro»⁶⁷.

I soggetti firmatari degli accordi interconfederali hanno scelto che il perimetro entro il quale valutare la rappresentatività dovesse coincidere con il campo di applicazione di ciascun contratto collettivo «catalogato» (e, quindi, già esistente), per superare così l'eventuale dissenso interno alle organizzazioni sindacali che – dal canto loro – si sono impegnate, con l'accettazione del principio maggioritario, a uniformarsi alle scelte compiute anche contro la propria volontà purché assunte dalla maggioranza e – in via necessaria per il livello nazionale e solo eventuale per quello decentrato – approvate dai lavoratori coinvolti.

Rispetto all'impianto regolativo sui diversi profili di misurazione della rappresentatività (ammissione alla trattativa, scelta della piattaforma negoziale e approvazione delle ipotesi di accordo), non è mancato chi ha evidenziato una certa «approssimazione lessicale» nell'individuazione dell'unità contrattuale di riferimento (per cui sono state utilizzate diverse formule: «ambito di applicazione del contratto collettivo nazionale»⁶⁸; «categoria»⁶⁹; «settore»⁷⁰), presentando all'interprete una «ambigua sovrapposizione con-

in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1963, p. 570 e ora in ID., *Costituzione e movimento operaio*, il Mulino, Bologna, 1976, p. 142).

⁶⁶ Par. 9, parte I, TU 2014.

⁶⁷ Par. 10, parte I, TU 2014.

⁶⁸ Par. 9, parte I e par. 2, parte III, TU 2014.

⁶⁹ Par. 6, parte III, TU 2014.

⁷⁰ *Ibidem*.

cettuale tra settore merceologico e categoria contrattuale nonché tra questa e categoria sindacale, ovvero tra gruppo professionale rappresentato e platea dei destinatari della disciplina collettiva»⁷¹.

A destare le maggiori perplessità è la soluzione “tautologica” individuata per definire i confini entro cui calcolare la rappresentatività⁷². Vero e proprio circolo vizioso: la perimetrazione è affidata ai contraenti, i quali, però, per accedere ai tavoli di negoziazione, devono possedere un *quantum* di rappresentatività calcolato *ex ante* nel perimetro del contratto che si deve stipulare.

È questo un limite di cui si è discusso in dottrina e sul quale si sono articolate, da un lato, posizioni volte a sottolineare la mancanza di un’effettiva rottura con il sistema precedente, di cui il nuovo sarebbe una riedizione⁷³ e, da un altro, letture tese a valorizzare il criterio introdotto e individuare soluzioni pratiche per il suo concreto impiego⁷⁴.

Su questo terreno particolarmente scivoloso si inserisce l’AI 2018, che rispetto all’ambito di misurazione della rappresentatività introduce importanti novità. Tale circostanza, infatti, ha portato ad affermare che, con riferimento a tale ultimo profilo, non vi fosse alcuna continuità tra l’intesa del 2018 e l’assetto cristallizzato nel TU 2014⁷⁵.

In particolare, il Patto della Fabbrica investe – trasformandolo (o, più correttamente, attenuandolo) – il principio di autodeterminazione della

⁷¹ A. VISCOMI, *Soggettività sindacale e categorie contrattuali*, cit., p. 409, secondo cui «l’ambito di applicazione del contratto collettivo è definito in sede negoziale dalle parti ma per essere ammessi alla sede negoziale occorre certificare un dato rappresentativo calcolato sull’ambito di applicazione del contratto che si intende negoziare».

⁷² *Ibidem*.

⁷³ V. PAPA, *L’attività sindacale delle organizzazioni datoriali. Rappresentanza, rappresentatività e contrattazione*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 181-182; A. TURSI, *L’accordo del 31 maggio su rappresentanza e rappresentatività per la stipula dei Ccnl: appunti in tema di rappresentatività, legittimazione negoziale, efficacia soggettiva e contrasto agli “accordi separati”*, in *Dir. rel. ind.*, 2013, p. 642 ss.; A. VISCOMI, *op. ult. cit.*, pp. 409-410 e F. SCARPELLI, *Il Testo Unico sulla rappresentanza tra relazioni industriali e diritto*, in *Dir. rel. ind.*, 2014, p. 687 ss.

⁷⁴ M. MARAZZA, *Dalla “autoregolamentazione” alla “legge sindacale”? La questione dell’ambito di misurazione della rappresentatività sindacale*, in L. ZOPPOLI, A. ZOPPOLI, M. DELFINO (a cura di), *Una nuova costituzione?*, cit., p. 347 ss.; ID., *Il protocollo d’intesa 31 maggio 2013 c’è, ma la volontà delle parti?*, in *Dir. rel. ind.*, 2013, 3, p. 621 ss.; A. MARESCA, *Il contratto collettivo nazionale di categoria dopo il Protocollo d’intesa 31 maggio 2013*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2013, I, p. 707 ss.; V. PINTO, *Gli accordi interconfederali del 2013 e i persistenti problemi teorici (e pratici) della definizione autonoma della “categoria contrattuale”*, in M. BARBERA, A. PERULLI (a cura di), *Consenso, dissenso e rappresentanza: le nuove relazioni sindacali*, Cedam, Padova, 2014, p. 361 ss.

⁷⁵ M. MARAZZA, *Perimetri e rappresentanze sindacali (dei datori di lavoro e dei lavoratori)*, in *Lab. law iss.*, 2018, 2, p. V.

categoria in favore di un criterio, sempre basato sul principio volontaristico, ma maggiormente rivolto all'effettiva attività svolta dal datore di lavoro che applichi un determinato ccnl.

Il riferimento è alla scelta delle parti di affidare al Cnel il compito di effettuare una «ricognizione dei perimetri della contrattazione collettiva nazionale di categoria»⁷⁶; e sin qui, nulla di particolarmente rilevante, trattandosi concretamente di una “fotografia” dell’ambito di applicazione dei vari ccnl esistenti⁷⁷ e, quindi, del punto di caduta di scelte liberamente assunte dalle parti negoziali.

Ma è nelle ulteriori previsioni che si scorge con nitidezza il cambio di prospettiva: si è specificato, infatti, che la ricognizione dei perimetri debba essere diretta a valutare «l’adeguatezza rispetto ai processi di trasformazione in corso nell’economia italiana», consentendo eventualmente di «intervenire sugli ambiti di applicazione della contrattazione collettiva nazionale di categoria, anche al fine di garantire una più stretta correlazione tra CCNL applicato e reale attività d’impresa»⁷⁸.

È in quest’ultimo passaggio che si coglie la volontà delle parti – finalizzata al contrasto dei fenomeni di *dumping* contrattuale⁷⁹ – a intervenire sulla propria libertà di “determinare” la categoria.

Questo spostamento verso una concezione della categoria in senso obiettivo (con riguardo quindi al settore di produzione) è confermato in almeno altre due clausole dell’AI 2018. Innanzitutto, laddove, a proposito delle regole introdotte dal TU 2014, si afferma che quest’ultimo detti regole per

⁷⁶ Punto 4, comma 8, lett. a), AI 2018.

⁷⁷ A tal proposito il Cnel ha avviato un importante processo di riorganizzazione del suo archivio dei contratti collettivi di cui all’art. 17, l. n. 936/1986. In accordo con le parti sociali, esso ha riordinato i contratti presenti nella propria banca dati, attraverso due *step*: in prima battuta, dividendoli per quattordici macrosettori contrattuali, di cui uno in cui sono stati collocati i ccnl multi-settoriali (agricoltura, alimentaristi-agroindustriale, amministrazione pubblica; aziende di servizi, chimici, commercio, credito assicurazioni, edilizia, enti e istituzioni private, meccanici, poligrafici e spettacolo, tessili, trasporti, altro). In un secondo tempo, ripartendoli ulteriormente in 96 categorie. Questa ulteriore sistemazione è avvenuta incrociando l’ambito di applicazione (dichiarato) dalle parti contraenti con quello di effettiva attività dei datori di lavoro che applicavano i contratti, mediante il collegamento e l’attribuzione dei codici ATECO delle attività produttive alla sesta cifra a tutti i ccnl presenti in archivio e aggregando, in ultima istanza, i diversi codici ATECO descrittivi di tipologie di attività affini e ricorrenti negli ambiti di applicazione dei contratti collettivi in descrittori denominati “settori produttivi elementari” (a cui sono stati abbinati una pluralità di codici). Sul punto v. M. MIRACOLINI, *La funzione anticoncorrenziale della contrattazione collettiva nazionale di categoria. Nodi critici e prospettive*, in *Var. temi dir. lav.*, 2021, 2, pp. 376-377.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ T. TREU, *L’accordo interconfederale del 28.02.2018 sulle relazioni industriali e la contrattazione collettiva: alcune prime riflessioni*, in *www.lavorosi.it*, 8 marzo 2018.

la rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro e «nei settori merceologici in cui si articola la rappresentanza di Confindustria»⁸⁰. In secondo luogo, allorché le parti, dopo aver delimitato il mandato ricognitivo del Cnel, si impegnano ad adottare delle regole che «assicurino il rispetto dei perimetri della contrattazione collettiva e dei suoi contenuti» e impediscano a soggetti privi di adeguato livello di rappresentatività certificata «di violare o forzare arbitrariamente i perimetri e gli ambiti di applicazione dei contratti collettivi nazionali di categoria»⁸¹.

Quest'ultima asserzione, peraltro, sembra essere più l'effetto di un eventuale intervento del legislatore che di una clausola negoziale, come tale abilitata esclusivamente a produrre i suoi effetti tra le parti⁸². Affermare che le regole autonomamente poste dalle parti sociali possano impedire a terzi di esercitare l'attività negoziale oltre i paletti posti nel sistema intersindacale è un'affermazione di tipo ottativo: esprime un desiderio, in questo caso "irreale".

Solo un intervento eteronomo – che comprendesse anche la questione dell'efficacia *erga omnes* – potrebbe introdurre regole con validità generale sulla delimitazione dei confini di applicazione del contratto collettivo.

E che l'efficacia generalizzata del contratto collettivo sia il vero obiettivo delle parti sociali lo si comprende allorché nell'AI 2018, nell'aprire a un'eventuale legge sindacale⁸³, esse non hanno mancato di sottolineare che «l'efficacia generalizzata dei contratti collettivi di lavoro costituisca un elemento qualificante delle relazioni industriali» e che proprio le regole definite nel sistema intersindacale «possano costituire, attraverso il loro recepimento, il presupposto per l'eventuale definizione di un quadro normativo in materia»⁸⁴.

⁸⁰ Punto 4, comma 3, AI 2018.

⁸¹ Punto 4, comma 9, AI 2018.

⁸² Cfr. F. LISO, *Qualche erratica considerazione sul recente accordo interconfederale Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 9 marzo 2018*, in *Boll. Adapt*, 23 aprile 2018, p. 7, secondo cui «un effetto di questo tipo non è nella disponibilità della legge, non certo dell'autonomia privata».

⁸³ Questo sarebbe uno degli indici della crisi dell'ordinamento intersindacale, secondo E. GRAGNOLI, *La libertà organizzativa del sindacato e l'articolo 39, commi 2 e 3, della Costituzione*, in AA.VV., *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, Quaderno RGL n. 1/2016, Ediesse, Roma, 2016, p. 33, secondo cui «se la principale associazione italiana di rappresentanza dei lavoratori ritiene necessario il ricorso a una legge e, a Costituzione invariata, vuole l'attuazione dell'art. 39, secondo e terzo comma, Cost., essa accetta la rinuncia all'istanza di autoregolazione sociale alla base dell'ordinamento intersindacale». Su posizioni analoghe, anche se più sfumate, S. SCARPONI, *Modelli di rappresentanza associativa ed elettiva, partecipazione al tavolo negoziale, costituzione delle rappresentanze nei luoghi di lavoro e articolo 39, comma 4, della Costituzione*, *ivi*, p. 57.

⁸⁴ Punto 4, comma 10, AI 2018.

Questo è un aspetto di fondamentale importanza, che può essere compreso attingendo alla illuminante lezione di chi più di mezzo secolo fa spiegava le ragioni sottese alla richiesta da parte dei sindacati dell'estensione generalizzata degli effetti dei contratti collettivi e che oggi, *mutatis mutandis*, può essere utilizzata per comprendere quale sia l'interesse delle organizzazioni dei datori di lavoro a sostenere tale richiesta.

Il riferimento è alla celebre prolusione bolognese del 1963 di Federico Mancini, dove si sosteneva che solo se il sindacato si accorge che esistono «limiti insuperabili alla propria opera di proselitismo nella massa apatica o dissenziente» oppure che il contratto non riesce a imporsi a tutti i datori di lavoro «per la sua intrinseca forza sociale» chiede al pubblico potere di intervenire, domandando «allo Stato di estendere – come solo lo Stato, con le sue prerogative, può fare – le clausole del contratto all'intero settore cui questo si riferisce»⁸⁵.

Una volta che, però, abbia avanzato una tale richiesta, i sindacati (ma la stessa cosa vale oggi per le organizzazioni dei datori di lavoro) devono pagare un «prezzo»: perdere la facoltà di definire i confini entro i quali espletare la propria attività negoziale. Se il sistema si regge sulla disciplina privatistica, infatti, tale facoltà rientra nella disponibilità delle parti negoziali; in un sistema caratterizzato dall'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo, invece, tale potere non può che spettare allo Stato «se non altro come giudice delle controversie che tra le associazioni insorgano circa le rispettive sfere di competenza».

Se lo Stato rinuncia a esercitare questa funzione razionalizzante – sembra un presagio rispetto allo scenario di fronte al quale si ritroveranno qualche decennio dopo studiosi e pratici del diritto del lavoro – «è il caos, è la sovrapposizione o l'intersecamento di discipline diverse e tutte fornite della medesima forza vincolante»⁸⁶.

⁸⁵ G.F. MANCINI, *Il problema dell'articolo 39*, cit., p. 135, che nelle pagine successive così argomentava: «il sindacato non chiede l'efficacia generale del contratto collettivo per un'altruistica tensione a soccorrere i non-soci, bensì per difendere i soci, ossia sé stesso, e le proprie conquiste. Nei confronti dei non-soci – che non pagano i contributi, che spesso non partecipano agli scioperi e magari ne compromettono l'esito – il sindacato ha una naturale vocazione egemonica ma nessuna solidarietà; e se di solidarietà parla talvolta, lo fa per l'educazione marxista dei suoi dirigenti, per bocca d'intellettuali, insomma, che, secondo il noto schema di Perlman, sovrappongono i loro valori e i loro sistemi alla sua *home-grown philosophy*, alla sua semplice filosofia «fatta in casa». L'*erga omnes*, pertanto, non è concepito dal sindacato come un'attribuzione di diritti a chi sta fuori di esso, ma come un'imposizione di obblighi fatta a fini di autotutela».

⁸⁶ G.F. MANCINI, *op. ult. cit.*, p. 138. In termini analoghi già G. PERA, *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, Feltrinelli, Milano, 1960, p. 55, secondo cui «in presenza di una pluralità di associazioni sindacali ognuna delle quali, variamente strutturata, ponga per vario verso la sua pretesa a partecipare alla regolamentazione

Ed è proprio la nebulosa situazione che si presenta sempre più spesso nell'ambito della contrattazione oggetto di rinvio, in cui – in assenza di regole certe sulla rappresentatività delle parti e sui perimetri negoziali (entrambi “evocati” dal legislatore ma, allo stesso tempo, mai “definiti” nei loro tratti essenziali) – l'interprete si trova dinnanzi a una pluralità di contratti tutti astrattamente applicabili alla fattispecie concreta.

5. *La soluzione è la legge?*

Le criticità del sistema di relazioni industriali e, in modo particolare, della dinamica negoziale hanno fatto sì che negli ultimi anni si allargasse il fronte di quanti ritengono ormai maturi i tempi per un intervento normativo. Si tratta di un'opzione sulla quale, in virtù dell'urgenza della questione salariale, sembra convergere anche chi in altro contesto nutrive comprensibili perplessità e confidava sull'autosufficienza delle soluzioni raggiunte nel sistema intersindacale⁸⁷.

Sul piano opposto si collocano, invece, quanti continuano a ritenere preferibile che la materia sia lasciata agli equilibri spontaneamente raggiunti dall'autonomia collettiva, su cui un intervento eteronomo avrebbe controindicazioni maggiori rispetto ai possibili benefici⁸⁸.

Sul piano teorico, la posizione “astensionistica” affonda le radici nel principio di libertà sindacale, pietra angolare del sistema di relazioni collettive post-costituzionale⁸⁹. Una libertà che mal sopporta vincoli di sorta, anche quando il vuoto regolativo diventa il “brodo di coltura” di deprecabili degenerazioni.

A proposito della proliferazione dei contratti collettivi, ad esempio, si è affermato che essa sia «il riflesso della libertà, persino nella sua dimensione

dei rapporti di lavoro di una determinata categoria, deve esserci pur qualcuno che in ultima istanza possa provvedere autoritativamente a risolvere l'altrimenti ineliminabile conflitto».

⁸⁷ Sembra il caso di M. DEL CONTE, *Lavoro, relazioni sindacali e politica industriale dopo l'accordo sulla rappresentanza*, in *Dir. rel. ind.*, 2013, 3, p. 618 ss. e ID., *Perché non serve una legge sulla rappresentanza*, in *www.lavoce.info*, 6 settembre 2013, il quale, però, più di recente, rispetto ai fenomeni, spesso connessi, dell'*in work poverty* e della contrattazione pirata, ha invocato una legge sulla rappresentatività degli agenti negoziali prodromica a un intervento in materia di salario minimo (M. PANI, *Del Conte: “Oltre 4.600.000 i working poors, in Italia 15% lavoratori non coperto da ccnl”*, in *www.adnkronos.com*, 19 gennaio 2022).

⁸⁸ Per entrambi gli orientamenti sia consentito il rinvio a F. DI NOIA, *Rappresentatività e contratto collettivo*, cit., p. 189 (in part. nt. 314).

⁸⁹ G.F. MANCINI, *Il problema dell'articolo 39*, cit., p. 133 ss.

negativa»⁹⁰, e che in un sistema basato sull'affiliazione spontanea sia fisiologico assistere alla presenza di più contratti per la stessa "categoria" che non di rado rappresentano il portato di genuine istanze di rappresentanza.

In questa prospettiva, quando la libertà sfocia in forme di reale illiceità (come la diffusione del fenomeno dei contratti "pirata"), l'ordinamento statale non può non scendere in campo con energiche azioni di contrasto⁹¹. L'intervento della legge sulla dinamica sindacale, però, è sempre da escludere, perché tradirebbe il principio affermato nell'art. 39, comma 1, il quale, oltre ad essere ancora l'unica regola del nostro sistema delle relazioni sindacali è stato, da solo, sufficiente a orientare quel sistema dandogli, con il riconoscimento della libertà sindacale, un'impronta determinante⁹².

È proprio in questa concezione unidirezionale della normativa costituzionale che, però, si ravvisa la debolezza di questa tesi. La «esaltazione della dimensione contenutistica del comma 1 dell'art. 39»⁹³ non può risolversi nell'obliterazione *tout court* dei commi successivi.

Il fatto che la seconda parte dell'art. 39 Cost. non sia stata attuata, non comporta la sua implicita abrogazione. In essa, al contrario, sopravvivono, seppure in potenza, direttive e principi che non possono essere ignorati e calpestati.

La stessa teoria dell'ordinamento intersindacale non nasce in contrapposizione alla parte inattuata delle disposizioni costituzionali: essa ha solo fornito una copertura teorica all'inattuazione dell'art. 39, confermando che l'indagine sul diritto sindacale potesse essere sviluppata del tutto prescindendo dalla legge sindacale prefigurata dal legislatore costituente⁹⁴.

È più corretto allora leggere il 39 attraverso il «canone della interpretazione complessiva del precetto»⁹⁵, in virtù del quale l'affermazione solenne della libertà d'organizzazione sindacale deve coordinarsi, con riferimento alla dinamica negoziale, con un sistema di contrattazione ad efficacia generalizzata. Sicché la libertà sindacale è destinata a ridursi in funzione del meccanismo complessivamente considerato⁹⁶.

⁹⁰ E. GRAGNOLI, *Il numero crescente dei contratti collettivi nazionali, la libertà sindacale e l'art. 31, primo comma, Cost.*, in *Lav. dir. eur.*, 2021, 4, p. 5.

⁹¹ E. GRAGNOLI E., *L'impresa illecita*, in *Var. temi dir. lav.*, 2018, 2, p. 341 ss.

⁹² Lo ricorda M. PERSIANI, *Ancora a favore del (solo) comma 1 dell'art. 39 della Costituzione*, in L. ZOPPOLI, A. ZOPPOLI, M. DELFINO (a cura di), *Una nuova costituzione*, cit., p. 495.

⁹³ R. DE LUCA TAMAJO, *Incertezze e contraddizioni del diritto sindacale italiano: è tempo di regolamentazione legislativa*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2018, I, p. 273 ss.

⁹⁴ F. LISO, *Brevi osservazioni sulla attuale contingenza, dedicate all'amico Umberto, strenuo trentanovista*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 2021, 444, p. 6 (in part. nt. 4).

⁹⁵ G. PERA, *Problemi costituzionali*, cit., p. 58.

⁹⁶ M. GRANDI, *Normatività privata e contrato collettivo*, in AA.VV., *Il sistema delle fonti*

La libertà sindacale si esplica entro argini, interni ed esterni all'art. 39. I primi, come anticipato, sono connessi al meccanismo previsto per la contrattazione collettiva *erga omnes*, vale a dire a quella «equiordinazione interferente»⁹⁷ tra principi di libertà sindacale e di rappresentatività misurata. I secondi, invece, si rinvengono in altre disposizioni di rango costituzionale – art. 2 (dovere di solidarietà), art. 3, comma 2 (principio di eguaglianza sostanziale) e, ancora, art. 36, comma 1 (principio di giusta retribuzione) e art. 38 (sicurezza sociale) – che possono giustificare, nell'ottica del bilanciamento, la previsione di opportuni correttivi alla libertà sindacale che, diversamente, sarebbe assoluta⁹⁸.

Considerare la disciplina costituzionale nel suo complesso e percorrere la strada di una legislazione che tenga insieme libertà sindacale ed esigenze regolative non significa decretare la fine del modello pluralistico. Al massimo è un attacco alla “ideologia del pluralismo”, se per ideologia s'intende, come ricorda Arendt⁹⁹, far prevalere l'idea (deformante) sulla realtà. In questo caso l'ideologia descrive ogni intervento eteronomo in contrasto con la libertà sindacale.

A sconfessare questa posizione sono le stesse parti sociali che, nel percorso di autoriforma delle regole negoziali avviato nel 2011, hanno tracciato una strada diversa, ponendo alla base del nuovo modello la misurazione della rappresentatività di entrambe le parti stipulanti e alcuni correttivi al principio di autodeterminazione della categoria contrattuale, almeno per come è stato concepito sino ad oggi.

Il mutato scenario di fondo delle relazioni industriali – caratterizzato da una forte frammentazione della rappresentanza e da un aumento incontrollato dei testi negoziali potenzialmente applicabili nel medesimo ambito o settore – ha indotto le parti sociali a compiere notevoli sforzi nella ridefinizione delle regole del gioco, accettando il rischio della sperimentazione di un percorso nuovo in cui è chiesto ai protagonisti (in primo luogo, agli attori “storici”) di rinunciare a comode rendite di posizione.

Tuttavia, non può sottacersi come i pur importanti sforzi compiuti nell'ambito del sistema intersindacale difficilmente possano invertire le pre-

nel diritto del lavoro, Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro, Foggia-Baia delle Zagare 25-26 maggio 2001, Giuffrè, Milano, 2002, p. 217, secondo cui l'art. 39 Cost. si fonderebbe sullo «scambio tra autonomia e funzionalizzazione».

⁹⁷ B. CARUSO, *Massimo D'Antona e le nuove prospettive dell'art. 39 Cost.*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”*.IT, 2021, 445, p. 21.

⁹⁸ A tal proposito cfr. G. GIUGNI, *Le ragioni dell'intervento legislativo nei rapporti di lavoro*, in *Ec. lav.*, 1967, 2, p. 19, secondo cui «l'azione del sindacato non si svolge nel vuoto istituzionale».

⁹⁹ Cfr. H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, Einaudi, Torino, 2004.

occupanti derivate del sistema di contrattazione collettiva¹⁰⁰. Anzi, proprio alcune soluzioni “domestiche” hanno, per una sorta di eterogenesi dei fini, contribuito all’acuirsi di alcuni fenomeni disgregativi¹⁰¹.

Senza regole condivise da tutti gli attori delle relazioni industriali, ogni tentativo è destinato inesorabilmente a fallire.

Per tale ragione, porre fine alla storica “anomia” del nostro sistema sindacale (o, meglio, mettere ordine all’iponomia asistemica prodottasi in più di mezzo secolo di interventi estemporanei e/o settoriali) potrebbe ricondurre le dinamiche della frammentazione rappresentativa nell’alveo di una fisiologica competizione e porre un freno ai deprecabili fenomeni di determinazione collettiva delle regole “al ribasso” che tradiscono la funzione anticoncorrenziale della negoziazione collettiva¹⁰². Quando il pericolo è l’appannarsi della vitalità del sistema e della struttura contrattuale, sono necessarie «dosi di istituzionalizzazione atte a garantirne la continuità»¹⁰³.

Una legge sulla rappresentatività per fini negoziali può rappresentare un importante strumento per “normalizzare” la dialettica sindacale in un sistema saldamente fondato sulla libertà e il pluralismo, che sino ad oggi si è manifestato – tanto sul fronte della rappresentanza dei lavoratori quanto su quello della rappresentanza dei datori di lavoro – o nelle forme dell’oligopolio (v., *ex latere praestatoris*, i contratti stipulati da Cgil, Cisl e Uil) o in quelle dell’anarchia e dell’abuso delle regole (contratti “pirata”).

Libertà e pluralismo, invece, sarebbero meglio garantiti da una legge che facesse emergere in maniera trasparente la reale consistenza delle organizzazioni di rappresentanza: in questo modo, infatti, tutte quelle che lo volessero, in ragione del loro peso, avrebbero libero accesso alla dinamica negoziale ad efficacia generalizzata. Questa, peraltro, è la logica sottesa alla seconda parte dell’art. 39 Cost., secondo cui alle trattative sono ammessi “tutti” i sindacati registrati, mediante una tecnica inclusiva in cui il principio maggioritario emerge solo nella fase deliberativa¹⁰⁴.

¹⁰⁰ T. TREU, *Regole e procedure nelle relazioni industriali: retaggi storici e criticità da affrontare*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, 2, p. 454.

¹⁰¹ M. MARAZZA, *Perimetri e rappresentanze sindacali*, cit., p. VIII.

¹⁰² G. GIUGNI, *La funzione giuridica del contratto collettivo*, in AA.VV., *Atti del III congresso di diritto del lavoro sul tema Il contratto collettivo di lavoro*, Pescara-Teramo, 1-4 giugno 1967, Giuffrè, Milano, 1968, p. 11 ss., ora in ID., *Lavoro leggi contratti*, il Mulino, Bologna, 1989, p. 151 ss. (qui p. 167); G. LYON-CAEN, *Les fondements historiques et rationnels du Droit du travail*, in *Dr. ouv.*, 1951, p. 1 ss.

¹⁰³ G. GIUGNI, *Lavoro leggi contratti*, cit., p. 20.

¹⁰⁴ A. OCCHINO, *Osservazioni sulle tecniche di normazione collettiva*, in AA.VV., *Legge*

Una legge che regolasse la rappresentatività delle organizzazioni di rappresentanza per la contrattazione *erga omnes* avrebbe effetti benefici in termini di democraticità del sistema: nessuna organizzazione – a partire da quelle storiche – potrebbe vivere di rendita o agire da *free rider*. Tutte sarebbero indotte a lavorare per consolidare e allargare la propria base rappresentativa, così da esercitare maggiore influenza sul sistema contrattuale. In questo contesto, anche un'organizzazione emergente potrebbe ambire a divenire maggioritaria e, ovviamente, il contrario (una storica potrebbe perdere rilevanza sino a diventare minoritaria). Del resto, il “sale” di un sistema democratico è proprio la sua contendibilità.

Quanto al rischio che una legislazione di questo tipo possa comprimere la libertà sindacale, è importante osservare quanto accade in altri ordinamenti, pur avendo sempre presente il *caveat* di chi invita a maneggiare con cura la comparazione nello studio delle relazioni collettive¹⁰⁵. Queste esperienze – è il caso della Spagna – ci dicono che, anche quando il legislatore detti una specifica disciplina, permane uno spazio significativo per una contrattazione collettiva “libera”.

Ritornando all'Italia, quindi, il tema non è l'*an*, semmai il *quomodo* o il *quantum* dell'intervento eteronomo: il dibattito e le riflessioni dovrebbero concentrarsi sugli ultimi due aspetti.

L'opzione più rispettosa dell'ordinamento costituzionale è quella di un intervento promozionale che generalizzi i risultati a cui è approdata l'autonomia collettiva e, allo stesso tempo, tenga aperto con essa un canale permanente di dialogo.

Attribuire alle parti sociali la facoltà di intervenire sulle regole eviterebbe la sclerotizzazione del fenomeno sindacale, che, al contrario, è in continua evoluzione. Questa impostazione, infatti, consentirebbe alla legge di assecondare i processi interni alle relazioni industriali¹⁰⁶ e riconoscere alle parti sociali il potere di determinare alcune scelte che si riverberano sulla loro sfera di libertà (ad es., la scelta dei criteri di misurazione della rappresentatività¹⁰⁷

e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario, Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro, Napoli 16-17 giugno 2016, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 337-338.

¹⁰⁵ O. KAHN-FREUND, *Sull'uso e l'abuso del diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1975, p. 785 ss.

¹⁰⁶ Sulle controindicazioni di un intervento diretto della legge, ad esempio, sulle “categorie” v. già le perplessità di T. TREU, *Intervento*, in AA.VV., *Per una disciplina legislativa del contratto collettivo*, Atti della giornata di studio organizzata dall'Unione Industriale di Torino il 16 giugno 1986 in occasione dell'80° anniversario della sua costituzione, Unione Industriale Torino, Torino, 1987, p. 185 e R. SALOMONE, *Verso un regime collettivo per l'auto?*, in F. CARINCI (a cura di), *Da Pomigliano a Mirafiori: la cronaca si fa storia*, Ipsoa-Wolters Kluwer, Milano, 2011, pp. 111-112.

¹⁰⁷ Artt. 5 e 6, p.d.l. Gribaudo-Cantone.

o la delimitazione dei perimetri entro cui effettuare la misurazione¹⁰⁸).

Una legge che, al contrario, pur attingendo dall'autonomia collettiva, cristallizzasse una volta per tutte le regole in essa definite, si trasformerebbe in una «legislazione di conformazione»¹⁰⁹, riconducendo l'esperienza sindacale e, in modo particolare, la dinamica negoziale non a quello che effettivamente è ma a quello che si vuole che debba essere. Una teoria del contratto collettivo, invece, «non è mai definitiva, appunto perché la realtà a cui si riferisce è in continuo movimento, ed ogni costruzione è idonea solo a fissare un momento evolutivo della stessa»¹¹⁰.

Un ultimo profilo da considerare nell'ipotesi di intervento legislativo è ovviamente connesso alla «variabile» costituzionale. *De jure condito*, il tracciato è quello individuato nella seconda parte dell'art. 39: registrazione, verifica sulla democraticità, personalità giuridica e rappresentanza unitaria in misura proporzionale al numero degli iscritti. Qualsiasi altra legge che cercasse di addivenire all'*erga omnes* in maniera diversa da quella stabilita dai Costituenti, «sarebbe palesemente illegittima»¹¹¹. Un rischio da cui non sarebbero immuni nemmeno quelle proposte¹¹² volte a garantire l'efficacia generalizzata alle sole intese aziendali¹¹³.

L'alternativa è la revisione dell'art. 39 che, lasciando immutato il principio definito nella prima parte, ponga mano, modificandolo, al «feticcio» contenuto nella seconda¹¹⁴. Proposte che in questo senso prevedano una riserva

¹⁰⁸ Art. 33, comma 3, *Carta dei diritti*; art. 7, comma 3, p.d.l. De Lorenzo; degli art. 3, comma 4, e 1, comma 6, *Dir. lav. merc.*

¹⁰⁹ A. ORSI BATTAGLINI, *Note critiche sulla selezione eteronoma dei soggetti sindacali*, in *Pol. dir.*, 1985, p. 387.

¹¹⁰ G. GIUGNI, *La funzione giuridica del contratto collettivo*, cit., p. 151.

¹¹¹ Corte cost. n. 106/1962, in *Foro it.*, 1963, I, p. 648, con nota di G. PERA, *Le norme transitorie per garantire i minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori nel giudizio della Corte costituzionale*.

¹¹² Come, ad es., il progetto *Frecciarossa* o la p.d.l. Airaudo.

¹¹³ M. TIRABOSCHI M., *Legge sindacale: le ragioni del no*, in F. CARINCI (a cura di), *Legge o contrattazione collettiva?*, ADAPT University Press, E-book series, 2014, 40, p. 172, il quale evidenzia che «nel 1948, non si è posto il problema della efficacia del contratto aziendale non certo per creare una zona franca, ma perché non era presente nella realtà del sistema di relazioni industriali post-corporativo».

¹¹⁴ L. VALENTE, *Il feticcio dell'art. 39, comma 4, della Costituzione e le sue conseguenze sul sistema delle relazioni sindacali*, in AA.VV., *Libertà e attività sindacale dopo i cinquant'anni dello Statuto dei lavoratori*, Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro, Pisa-Lucca 5-6 maggio 2021, La Tribuna, Piacenza, 2021, p. 245 ss.; E. GHERA, *L'art. 39 della Costituzione e il contratto collettivo* in L. ZOPPOLI, A. ZOPPOLI, M. DELFINO (a cura di), *Una nuova costituzione*, cit., p. 484 e M. RUSCIANO, *Lettura e rilettura dell'art. 39 della Costituzione*, in *Dir. lav. merc.*, 2013, 2, p. 279.

di legge in favore del legislatore ordinario, del resto, sono state depositate anche nel corso della XVIII Legislatura¹¹⁵. In questo modo sarebbe più agevole definire un apparato regolativo che rifletta le soluzioni convenute dalle stesse parti sociali.

A Carta invariata, infine, buone possibilità di superare il *test* di costituzionalità avrebbe proprio una legge sui minimi salariali¹¹⁶ che, sulla scorta dei modelli già introdotti attraverso alcuni interventi settoriali, prendesse a riferimento le scelte operate nell'ambito dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative¹¹⁷.

A tal proposito, inoltre, in virtù delle criticità emerse nelle varie esperienze, andrebbe ben calibrato il rinvio al contenuto del contratto. Ad oggi, infatti, non esiste un modello univoco, dal momento che il legislatore dispone, a seconda dei casi, l'applicazione dei «*trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi*»¹¹⁸, l'integrale osservazione del «*trattamento economico normativo stabilito dai contratti collettivi*»¹¹⁹, i «*trattamenti retributivi comunque non inferiori a quelli minimi stabiliti dal contratto collettivo*»¹²⁰.

Affinché l'eventuale intervento normativo abbia un senso sembra superfluo precisare che l'asticella indicata dal legislatore debba attestarsi al di sopra del "minimo costituzionale", di cui al consolidato orientamento giurisprudenziale.

Per la piena funzionalità di questo modello in via generalizzata, inoltre, bisognerebbe intervenire in qualche modo sulla delimitazione dei perimetri e sui criteri per la misurazione della rappresentatività¹²¹.

¹¹⁵ Si v. la p.d.l. costituzionale n. 225/2018 presentata alla Camera dei deputati dall'on. Stefano Ceccanti e altri, recante «Modifiche all'articolo 39 della Costituzione relative alla libertà e democraticità dei sindacati nonché alla stipulazione di contratti collettivi». La proposta, che è stata già presentata dallo stesso parlamentare in Senato nel corso della XVI Legislatura (d.d.l. n. 2520/2011), riprende con alcune modifiche quella avanzata nel 1985 dalla Commissione Bozzi.

¹¹⁶ M. MARTONE, *A che prezzo*, cit., p. 79 ss.; P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, cit., p. 102 ss.; T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, 3, spec. p. 787 ss.; V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, ivi, 2021, in part. p. 306 ss.

¹¹⁷ Corte cost. n. 51/2015, cit.

¹¹⁸ Art. 7, comma 4, d.l. n. 248/2007 e art. 16, comma 1, d.lgs. n. 117/2017.

¹¹⁹ Art. 105, comma 9, d.lgs. n. 50/2016.

¹²⁰ Art. 203, comma 1, d.l. n. 34/2020.

¹²¹ In questo senso si v. le soluzioni approntate nelle proposte di legge Nannicini (n. 1132/2019) e Catalfo (2187/2021) sul tema del salario minimo, presentate nel corso della XVIII Legislatura. Sull'importanza della delimitazione del perimetro negoziale, da ultimo, A. LASSANDARI, *Chi ha paura della categoria?*, in *Lav. dir. eur.*, 2022, p. 3.

Allo stato i correttivi utilizzati dal legislatore in maniera episodica e il processo di auto-riforma faticosamente costruito nel sistema confederale si fanno apprezzare per la volontà di razionalizzare il sistema. Sarebbe velleitario, però, pensare che i tentativi di “rabberciare” il nostro edificio sindacale (da sempre «organizzato in un regime d’informalità e mantenuto unito da poco più che spago e chiodi»¹²²), tanto sul piano eteronomo quanto su quello autonomo, siano sufficienti¹²³.

Soprattutto gli interventi messi in campo nell’ordinamento intersindacale (su cui *supra* al § 4) scontano il limite della loro natura privatistica; per il loro funzionamento è indispensabile l’accettazione di tutti i soggetti negoziali o, comunque, della stragrande maggioranza di essi. In caso contrario, la loro funzione si estrinseca più sul piano della *moral suasion* che su quello della prescrittività.

In questo quadro di profonda incertezza, ancora una volta l’ultima parola sembra spettare alla giurisprudenza, a cui – anche nelle più recenti proposte dottrinali¹²⁴ – si affida la “quadratura del cerchio”.

Tale soluzione, però, se non è «l’indice di un ripiegamento della dottrina su traiettorie periferiche e di rinuncia al suo ruolo di guida», è comunque la spia dell’accettazione dello *status quo*; una rinuncia a «trasformare il “diritto vivente” nel “diritto cambiante”»¹²⁵.

È noto, infatti, come il diritto giurisprudenziale¹²⁶ abbia svolto un ruolo fondamentale nella costruzione del diritto del lavoro¹²⁷ e, soprattutto, del diritto sindacale italiano¹²⁸. Potremmo dire che il suo ruolo sia stato diretta-

¹²² U. ROMAGNOLI, *Diritto sindacale (storia del)*, in *Dig. disc. priv. – sez. comm.*, Utet, Torino, 1989, p. 56.

¹²³ M. MARAZZA, *Dalla “autoregolamentazione” alla “legge sindacale”?*, cit., p. 335.

¹²⁴ Si v., ad esempio, quanto sostenuto da G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva*, cit., pp. 192-193, secondo cui la selezione del contratto collettivo può essere valutata in sede giudiziaria sulla base di un duplice *test*: «di *coerenza* oggettiva con le attività da regolare e di *provenienza* da una coalizione maggioritaria, composta da attori negoziali particolarmente accreditati» (*corsivo mio*). In senso analogo, da ultimo, G. PROIA, *Il contratto collettivo tra libertà*, cit., p. 987.

¹²⁵ E. GRAGNOLI, *Prefazione a G. FRANZA, Il valore del precedente e la tutela dell’affidamento nel diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2019, p. XIII.

¹²⁶ Su cui si v., per tutti, l’ancora attualissima riflessione di L. LOMBARDI VALLAURI, *Saggio sul diritto giurisprudenziale*, Giuffrè, Milano, 1967.

¹²⁷ L. GALANTINO, *Formazione giurisprudenziale dei principi del diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1979; M.V. BALLESTRERO, *Il ruolo della giurisprudenza nella costruzione del diritto del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2016, 4, p. 761 ss.

¹²⁸ Si rinvia a T. TREU, *La giurisprudenza e l’ordinamento intersindacale*, in M. BESSONE (a cura di), *Diritto giurisprudenziale*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 268.

mente proporzionale all'assenza o alla frammentarietà di regole eteronome¹²⁹.

Affidare, però, al giudice il "peso" della individuazione del perimetro negoziale onde apprezzare la rappresentatività comparata dei soggetti negoziali significa delegare «a un soggetto terzo» ancora una volta «una operazione di grande rilievo per l'attività sindacale»¹³⁰.

Tale soluzione, peraltro, risentirebbe dei limiti connessi alla "natura" della decisione giudiziale. In primo luogo, dell'occasionalità; ma, com'è fisiologico, anche dalla mutevolezza dettata dalla specificità del caso concreto portato di volta in volta alla cognizione del giudice del lavoro¹³¹, il cui ruolo resta «essenziale come estremo terminale della giustizia (del caso singolo) ed insostituibile mediatore sociale e culturale»¹³².

Al diritto pretorio dà impulso il fatto concreto che si riverbera sull'interpretazione della fattispecie e proprio questo mina «la possibilità di istituire un sicuro collegamento analogico tra un caso e quello successivo»¹³³, per il quale il precedente rappresenta un termine di paragone dal quale poter prendere le distanze alla bisogna.

Da qui la necessità di dettare regole che sottraggano un siffatto potere al mero apprezzamento del giudice¹³⁴. Anche perché, allo stato, questo giudizio matura in assenza di regole ben definite. Come già rilevato, infatti, anche quando il legislatore ha dettato una disciplina che regolasse la materia *de qua*, si è sempre arrestato sul liminare del fenomeno sindacale: come per la rappresentatività *tout court*, anche per la definizione del perimetro applicativo esso si limita a indicare un orizzonte senza fornire le coordinate ben precise del punto di approdo.

Il legislatore introduce un filtro di rappresentatività per l'attribuzione di alcune funzioni o prerogative ma non dice che cosa sia la rappresentatività.

Allo stesso modo si comporta quando afferma che tale rappresentatività vada rilevata in un determinato spazio: lo indica in maniera generica,

¹²⁹ Così R. DE LUCA TAMAJO, *Il ruolo della giurisprudenza nel diritto del lavoro: luci ed ombre di una attitudine creativa*, in *Lav. dir.*, 2016, 4, p. 813 ss.

¹³⁰ R. DE LUCA TAMAJO, *Le criticità della rappresentatività sindacale «misurata»*, cit., pp. 394-395.

¹³¹ Per una riflessione sul ruolo della giurisprudenza e il valore del precedente nel diritto del lavoro v. G. FRANZA, *Il valore del precedente e la tutela dell'affidamento nel diritto del lavoro*, cit., *passim*.

¹³² O. MAZZOTTA, *Il giudice del lavoro, la Costituzione e il sistema giuridico: fra metodo e merito*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2013, I, p. 239.

¹³³ G. FRANZA, *Il valore del precedente*, cit., pp. 114-115.

¹³⁴ M. MARTONE, *A che prezzo*, cit., p. 73. Sui "pericoli" della supplenza giudiziaria scaturita dalla mancata attuazione dell'art. 39 Cost. già G. PERA, *Il trentanovismo è nelle cose*, in *Pol. dir.*, 1985, p. 508.

facendo riferimento alla “categoria”, al “settore”, al “territorio”; non dice, però, a quale realtà fenomenica tali lemmi si riferiscano.

Queste circostanze complicano – più che agevolare – il ruolo dell’interprete e, quindi, anche del giudice.

Una legge sul “giusto salario” incentrata sul rinvio al trattamento complessivo dei contratti collettivi consentirebbe all’Italia di rispondere alle sollecitazioni dell’Unione Europea e contrastare il fenomeno dei lavoratori poveri¹³⁵, su cui spesso si scarica la concorrenza al ribasso fra contratti e attori negoziali. Con riferimento alla direttiva n. 2022/2041, inoltre, c’è da aggiungere che, come emerge chiaramente dal testo, il legislatore euro-unitario punta in prima battuta, anche nel rispetto di quelle che sono le peculiarità degli Stati nazionali, alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari¹³⁶.

È evidente, però, che l’approvazione di una legge sindacale non è solo questione tecnica. Essa implica scelte di politica del diritto, su cui – in un sistema di democrazia rappresentativa – l’ultima parola spetta al Parlamento.

In proposito, com’è stato notato¹³⁷, nel programma elettorale del partito che nelle elezioni politiche del 25 settembre 2022 ha ottenuto la maggioranza relativa (Fratelli d’Italia), vi è solo l’indicazione di ampliare il campo di applicazione dei contratti collettivi nazionali¹³⁸. Allargando il campo agli altri partiti della maggioranza di centro-destra, in quello della Lega si afferma genericamente che ai lavoratori vada riconosciuto un salario minimo pari a quello fissato dai ccnl più diffusi, senza far riferimento alle modalità di individuazione né dei soggetti stipulanti, né dei perimetri contrattuali¹³⁹. Nessun riferimento è dato rinvenire nelle proposte di Forza Italia, che nel suo sito riporta come proprio quello che, in realtà, è il “Programma quadro per un Governo di centrodestra”¹⁴⁰, all’interno del quale non vi sono indicazioni specifiche.

¹³⁵ Sul punto v. la *Relazione del Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, presentata il 18 gennaio 2022 e consultabile al link *Relazione-del-Gruppo-di-lavoro-sugli-Interventi-e-misure-di-contrasto-alla-povertà-lavorativa-in-Italia.pdf*.

¹³⁶ Art. 4, dir. UE n. 2022/2041.

¹³⁷ M. RICCI, *Aspettando Godot: la legge sulla rappresentatività sindacale e la contrattazione collettiva*, in *Lav. dir. eur.*, 2022, 2, p. 39.

¹³⁸ Paragrafo 6 “Sostenere la dignità del lavoro” (p. 12) del documento programmatico “Pronti a risollevare l’Italia”, consultabile al seguente link https://www.fratelli-italia.it/wp-content/uploads/2022/08/Brochure_programma_FdI_qr_def.pdf.

¹³⁹ “Programma di governo” (p. 114), consultabile al seguente link https://static.legasonline.it/files/Programma_Lega_2022.pdf, la scarna indicazione è riportata a p. 114.

¹⁴⁰ “Accordo quadro di programma per un Governo di centrodestra” (Fratelli d’Italia, Lega Salvini Premier, Forza Italia e Noi Moderati), consultabile al seguente link http://www.forzaitalia.it/speciali/PER_L_ITALIA_Accordo_quadro_di_programma_per_un_Governo_di_centrodestra.pdf.

Alla luce di queste scarse indicazioni programmatiche, quindi, le premesse politiche per un intervento che, in materia salariale, punti sul sostegno dell'autonomia collettiva sembrano esserci. È chiaro, però, che il *discrimen* tra una cura efficace e un "palliativo" si gioca sulle scelte (o le omissioni) che si determineranno.

CARLA PONTERIO

IL RUOLO DELLA GIURISPRUDENZA NELL'ATTUAZIONE DELL'ART. 36 COST.

SOMMARIO: 1. Il presidio della inderogabilità a tutela dei diritti del lavoratore. – 2. Il ruolo della giurisprudenza nell'applicazione dell'art. 36 Cost. – 2.1. La portata precettiva dell'art. 36 della Costituzione. – 2.2. L'individuazione del parametro di retribuzione proporzionata e sufficiente. – 2.3. Il contratto collettivo nazionale di lavoro come parametro della giusta retribuzione – 2.4. Il contrasto del contratto collettivo nazionale di lavoro con l'art. 36 Cost. – 2.5. Meccanismi di sostituzione delle clausole nulle e oneri probatori. – 2.6. L'art. 36 Cost. come valvola di sicurezza per la mancata cogenza delle categorie professionali (nei rapporti soggetti al c.c.n.l.). – 2.7. Proporzionalità e sufficienza della retribuzione. – 2.8. L'art. 36 Cost. e il “minimo costituzionale”. – 3. L'art. 36 Cost. e il lavoro povero.

1. *Il presidio della inderogabilità a tutela dei diritti del lavoratore*

Il diritto del lavoro ha in sé una antinomia, che riflette quella esistente tra la libertà formale e la libertà sostanziale e, in ultima analisi, tra i valori di uguaglianza formale e di uguaglianza sostanziale.

Il lavoratore esercita la sua libertà negoziale nella conclusione del contratto di lavoro, assumendo volontariamente una condizione di subordinazione, ma questo suo gesto di autonomia innesca un meccanismo protettivo che, per realizzarsi, ha bisogno di limitare quella stessa libertà, ponendo limiti, al contempo, alle prerogative datoriali, secondo un percorso finalizzato a realizzare quell'equilibrio che l'art. 41 della Costituzione esige tra la libertà di iniziativa economica da un lato e la sicurezza, la libertà e la dignità del lavoratore dall'altro.

La funzione di limitare la libertà negoziale e le prerogative delle parti è assegnata alla norma inderogabile.

L'inderogabilità della normativa di tutela, che affonda le sue radici nei valori costituzionali, ha caratterizzato l'evoluzione del diritto del lavoro nel corso di tutto il Novecento, come cifra specifica della legislazione giuslavoristica, accompagnata dalla indisponibilità dei diritti che da essa derivano e dalla compressione dell'autonomia individuale realizzata attraverso la “sot-

trazione della norma, sia essa di fonte legale che di fonte collettiva [...] ad ogni possibile soggettivizzazione tramite accordi individuali”¹, riconoscendosi all'autonomia individuale una facoltà di deroga unicamente *in melius*, e ciò sul presupposto della debolezza di una delle parti del rapporto².

Partendo dal valore costituzionale dei principi enunciati dall'art. 36, dobbiamo domandarci se il “diritto (del lavoratore) ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia una esistenza libera e dignitosa”, e più in generale il diritto ad un lavoro dignitoso enunciato dalle Carte sovranazionali, abbia bisogno, oggi, di una norma inderogabile che traduca i canoni di proporzionalità e sufficienza, come potrebbe essere quella sul salario minimo legale.

Come sappiamo dai lavori preparatori, nel dibattito in seno all'Assemblea Costituente si discusse di una previsione sul salario minimo ma le proposte in tal senso non ebbero seguito.

Si scelse di non stabilire la soglia della retribuzione sufficiente e di non affidare tale compito né al legislatore, attraverso una riserva di legge, e neppure alla contrattazione collettiva.

Nell'impianto costituzionale, la materia salariale rientrava nella competenza della contrattazione collettiva e alla legge era assegnato il compito di realizzare, attraverso l'attuazione dell'art. 39 Cost., un sistema di contrattazione nazionale di categoria efficace *erga omnes*, “che avrebbe dovuto garantire ai lavoratori salari minimi uniformi (nell'ambito della categoria definita dal contratto collettivo)”³.

2. *Il ruolo della giurisprudenza nell'applicazione dell'art. 36 Cost.*

2.1. *La portata precettiva dell'art. 36 della Costituzione*

Nell'epoca immediatamente successiva all'entrata in vigore della Costituzione, la giurisprudenza si pronunciò decisamente nel senso del carattere precettivo della norma.

¹ M. D'ANTONA, *L'autonomia individuale e le fonti del diritto del lavoro*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1991, p. 469.

² C. CESTER, *La norma inderogabile: fondamento e problema del diritto del lavoro*, in *Giornale dir. lav. rel. ind.*, n. 3/2008, p. 346 ss.; A. PERULLI, *La “soggettivazione regolativa” nel diritto del lavoro*, in *W.P. C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT* – 365/2018, p. 17 ss.

³ M. V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, *Riallacciando il filo del discorso. Dalla riflessione di Massimo Roccella al dibattito attuale sul salario minimo*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT* – 447/2021.

La Corte Costituzionale definì il diritto alla “giusta retribuzione” come “diritto soggettivo perfetto”⁴. La Corte di Cassazione ribadì che «Il principio sancito dall’art. 36 della Costituzione è assoluto e inderogabile e, pertanto, qualunque pattuizione che non sia in armonia con il detto principio non può sfuggire alla sanzione di invalidità con la conseguenza che la giusta retribuzione spettante in concreto al lavoratore deve essere determinata dal giudice a norma dell’art 2099 c.c.»⁵.

2.2. *L'individuazione del parametro di retribuzione proporzionata e sufficiente*

Compito della giurisprudenza, di fronte ad una norma avente natura precettiva ma formulata attraverso clausole generali, che necessitano appunto di essere riempite di contenuto, fu quello di individuare e selezionare i parametri alla cui stregua stabilire, nei casi concreti, se la retribuzione corrisposta al lavoratore fosse in grado di soddisfare i canoni di proporzionalità e sufficienza.

In coerenza con l'impianto costituzionale e così in qualche modo realizzando, per altra via, il sistema immaginato dai Costituenti, la giurisprudenza ha individuato il parametro della retribuzione proporzionata e sufficiente nelle tabelle salariali predisposte dalla contrattazione collettiva, con una serie di precisazioni e precauzioni, che si ripetono più o meno identiche nelle pronunce più remote e in quelle più recenti, attente a non valicare il limite imposto dalla c.d. valenza negativa dell'art. 39 Cost.

2.3. *Il contratto collettivo nazionale di lavoro come parametro della giusta retribuzione*

Fu subito messo in chiaro, nelle pronunce di legittimità, come (per i rapporti non assistiti da c.c.n.l.) il riferimento alle clausole salariali dei contratti collettivi potesse avvenire esclusivamente in funzione parametrica, quindi come elemento esterno da utilizzare al fine di individuare un criterio di calcolo della retribuzione rispondente ai canoni costituzionali, senza, appunto, alcuna diretta applicazione di quelle tabelle, e quindi dei contratti collettivi, al di là di quanto consentito in base alla disciplina privatistica degli stessi.

⁴ Corte cost. n. 30/1960.

⁵ Cass. n. 1787/1963; v. anche Cass., 23 novembre 1992, n. 12940; Cass., 26 gennaio 1993, n. 928.

Si sottolineò l'importanza di quel parametro in quanto capace di riflettere la situazione del mercato del lavoro e quindi aderente alle dinamiche di quel mercato che nella misura della retribuzione trovavano uno sbocco e un punto di incontro.

In molte pronunce si sottolineava che “ai fini dell'applicazione dell'art. 36 della Costituzione, il giudice del merito ha facoltà e non obbligo di utilizzare, come indici sintomatici della situazione del mercato della manodopera, le clausole salariali dei contratti collettivi postcorporativi di categoria, anche se non applicabili al rapporto di lavoro, con riferimento al quale dev'essere determinata la giusta retribuzione”⁶, poiché le “tabelle concordate dalle categorie interessate [...] rappresentano in ogni caso uno strumento sicuro di comparazione”⁷, e sono assistite, sia pure solo in via generale, da “una presunzione di adeguatezza ai principi di proporzionalità e sufficienza”⁸.

Ciò fino al punto di creare una sorta di automatismo in base al quale, partendo dal presupposto per cui il contratto collettivo di settore rappresenta il più adeguato strumento per determinare il contenuto del diritto alla retribuzione, si è arrivati a sostenere che “ove il giudice del merito intenda discostarsi dalle indicazioni del contratto collettivo, ha l'onere di fornire opportuna motivazione, mentre costituisce specifico onere del datore di lavoro quello di indicare gli elementi dai quali risulti la inadeguatezza, in eccesso, delle retribuzioni contrattualmente previste in considerazione di specifiche situazioni locali o della qualità della prestazione offerta dal lavoratore”⁹.

Le massime sopra richiamate si ritrovano anche in epoca recente, risultando aggiornato solo il lessico adoperato: “in tema di adeguamento della retribuzione ai sensi dell'art. 36 Cost., il giudice, per i rapporti non tutelati da contratto collettivo, può utilizzare, quale parametro di raffronto, la retribuzione tabellare prevista dal contratto nazionale del settore corrispondente a quello dell'attività svolta dal datore di lavoro ovvero, in mancanza, da altro contratto che regoli attività affini e prestazioni lavorative analoghe”¹⁰.

La visione sistematica che sta alla base delle pronunce giurisprudenziali di merito e di legittimità ha trovato conferma anche nelle sentenze della Corte Costituzionale, che ha convalidato la legittimità del ricorso parametrico alle tabelle retributive dei contratti collettivi, escludendo il rischio di una violazione dell'art. 39 Cost.¹¹.

⁶ Cass. n. 308/1962

⁷ Cass. n. 2877/1962.

⁸ Cass. n. 7752/2003; Cass. n. 5519/2004; Cass. n. 25889/2008.

⁹ Cass. n. 5519/2004.

¹⁰ Cass. n. 944/2021; v. anche Cass. n. 7528/2010.

¹¹ Corte cost. n. 51/2015

2.4. *Il contrasto del contratto collettivo nazionale di lavoro con l'art. 36 Cost.*

Fin da epoca remota, la Corte di Cassazione ha affrontato il problema del contrasto tra il contratto individuale, che preveda una retribuzione conforme al c.c.n.l. applicato, e l'art. 36 Cost., riconoscendo la nullità della clausola del contratto, in coerenza con la immediata precettività della norma costituzionale.

Nella sentenza n. 3395/1962 si legge che “l'inosservanza dell'art. 36 della Costituzione può essere denunciata anche nei confronti di una pattuizione collettiva, di guisa che il contratto individuale che contenga pattuizioni salariali conformi a quelle del contratto collettivo può essere dichiarato nullo per la parte relativa, con conseguente obbligo del giudice di disporre l'integrazione della retribuzione per renderla aderente al precetto costituzionale, e ciò particolarmente quando le prestazioni del lavoratore presentino caratteristiche peculiari che lo distinguano da quelle tipiche contemplate dalla regolamentazione collettiva”.

Con orientamento costante, fin dagli anni '80, si è affermato che “la prescrizione dell'art. 36, comma 1, Cost., che assicura al lavoratore una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato e sufficiente per i bisogni suoi e della sua famiglia, è applicabile anche alla regolamentazione collettiva post-corporativa, ove il trattamento retributivo da quest'ultima previsto sia inadeguato al precetto costituzionale, per non essere le tariffe rispondenti alle reali condizioni di mercato del lavoro”¹².

Con la conseguenza che “pur in presenza di un contratto collettivo o di un accordo aziendale, è consentito (al giudice) verificare, sulla base della domanda proposta dall'interessato, se la retribuzione prevista dal contratto o dall'accordo risulti o meno rispondente ai principi stabiliti dalla norma costituzionale citata e procedere, eventualmente, all'adeguamento di essa”¹³.

In tali casi sarà compito del giudice individuare la retribuzione adeguata, disapplicando le clausole del contratto collettivo in contrasto con l'art. 36 Cost., ed egli dovrà “usare tale discrezionalità con la massima prudenza, e comunque con adeguata motivazione, giacché difficilmente è in grado di apprezzare le esigenze economiche e politiche sottese all'assetto degli interessi concordato dalle parti sociali”¹⁴.

Le recenti pronunce di merito¹⁵, che hanno disapplicato alcuni contrat-

¹² Cass. n. 4096/1986; Cass. n. 4147/1990; Cass. n. 12490/1992.

¹³ Cass. n. 4147/1990 cit.; v. anche Cass. n. 441/1983; Cass. n. 4947/1978.

¹⁴ Cass. n. 2245/2006.

¹⁵ Trib. Torino sentenza n. 1128/2019; Corte d'appello di Milano sentenza n. 98/2022.

ti collettivi pure sottoscritti dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, si pongono in linea di continuità con l'orientamento di legittimità sopra richiamato.

La disapplicazione del c.c.n.l. per contrasto con l'art. 36 Cost. e quindi la sua nullità rappresenta un passaggio necessario, configurandosi altrimenti il rischio di lesione della libertà sindacale.

2.5. *Meccanismi di sostituzione delle clausole nulle e oneri probatori*

Il meccanismo giuridico attraverso cui la retribuzione rispondente ai parametri dell'art. 36 Cost. entra nel contratto individuale è solitamente quello di cui all'art. 1419, secondo comma, c.c. Si è infatti precisato che: "ove la retribuzione prevista nel contratto di lavoro, individuale o collettivo, risulti inferiore a questa soglia minima, la clausola contrattuale è nulla e, in applicazione del principio di conservazione, espresso nell'art. 1419, secondo comma, cod. civ., il giudice adegua la retribuzione secondo i criteri dell'art. 36, con valutazione discrezionale"¹⁶.

In virtù della forza cogente del diritto alla giusta retribuzione, il lavoratore che deduce la non conformità della retribuzione corrispostagli dal datore di lavoro all'art. 36 Cost., deve provarne solo l'entità, e non anche l'insufficienza, spettando al giudice di valutarne la conformità ai criteri indicati dall'art. 36 Cost. Spetta, tuttavia, al lavoratore l'onere di dimostrare l'oggetto sul quale tale valutazione deve avvenire, e cioè le prestazioni lavorative in concreto effettuate, fermo restando il dovere del giudice di enunciare i criteri seguiti, allo scopo di consentire il controllo della congruità della motivazione della sua decisione¹⁷.

2.6. *L'art. 36 Cost. come valvola di sicurezza per la mancata cogenza delle categorie professionali (nei rapporti soggetti al c.c.n.l.)*

Nel 1997 le Sezioni Unite della Corte di Cassazione dovettero affrontare il contrasto giurisprudenziale che si era creato tra due diverse interpretazioni.

Una parte della giurisprudenza sosteneva che l'applicabilità, ad un rapporto individuale di lavoro, di un certo contratto collettivo dipendeva dall'oggetto dell'attività economica. Ciò sul rilievo che, anche nell'ordina-

¹⁶ Cass. n. 2245/2006 cit.

¹⁷ Cass. n. 4147/1990; Cass. n. 8097/2002.

mento postcorporativo, l'art. 2070 c.c. avesse finalità pubblicistiche, con la conseguenza che le parti non potevano sottoporre il rapporto alla disciplina di un contratto collettivo diverso da quello applicabile ai sensi della medesima norma, a meno che dalla convenzione da loro stipulata derivasse l'applicazione di regole collettive più favorevoli per il prestatore di lavoro.

Secondo un opposto orientamento giurisprudenziale e dottrinale, il contratto collettivo postcorporativo era applicabile esclusivamente ai datori di lavoro iscritti all'associazione sindacale stipulante o, in difetto di iscrizione, a quelli che avevano esplicitamente aderito al contratto stesso, ovvero che lo avevano implicitamente accettato. Ciò sul presupposto che nell'ordinamento attuale le categorie professionali hanno rilevanza giuridica non in base a classificazioni autoritative, bensì in base alla spontanea organizzazione sindacale ed alle scelte dell'autonomia privata.

Le Sezioni Unite, con la sentenza n. 2665/1997 accolsero la seconda tesi e affermarono il seguente principio di diritto: "Il primo comma dell'art. 2070 cod. civ. (secondo cui l'appartenenza alla categoria professionale, ai fini dell'applicazione del contratto collettivo, si determina secondo l'attività effettivamente esercitata dall'imprenditore) non opera nei riguardi della contrattazione collettiva di diritto comune, che ha efficacia vincolante limitatamente agli iscritti alle associazioni sindacali stipulanti e a coloro che, esplicitamente o implicitamente, al contratto abbiano prestato adesione. Pertanto, nell'ipotesi di contratto di lavoro regolato dal contratto collettivo di diritto comune proprio di un settore non corrispondente a quello dell'attività svolta dell'imprenditore, il lavoratore non può aspirare all'applicazione di un contratto collettivo diverso, se il datore di lavoro non vi è obbligato per appartenenza sindacale, ma solo eventualmente richiamare tale disciplina come termine di riferimento per la determinazione della retribuzione ex art. 36 Cost., deducendo la non conformità al precetto costituzionale del trattamento economico previsto nel contratto applicato".

Secondo tali principi, il lavoratore non può ottenere l'applicazione del contratto collettivo corrispondente all'attività svolta dal suo datore di lavoro, salvo che provi l'insufficienza della retribuzione percepita rispetto ai criteri dell'art. 36 Cost., ed ottenga così l'adeguamento giudiziale equitativo alle previsioni del suddetto contratto collettivo.

Nella motivazione della sentenza si legge: "certamente, dai vigenti principi di libertà contrattuale e di associazione sindacale può derivare, come ha avvertito una recentissima dottrina, l'eventualità che al rapporto individuale di lavoro si applichi un contratto del tutto innaturale rispetto alle oggettive caratteristiche dell'impresa. Ma a quest'obiezione suole replicarsi validamente che tale eventualità non comporta la lesione di diritti fondamentali del lavoratore poiché l'applicazione del contratto collettivo voluto dalle parti non priva completamente di rilievo il contratto di categoria (non voluto e

perciò di per sé inapplicabile), quante volte il primo preveda una retribuzione non proporzionata alla quantità e qualità della prestazione lavorativa e perciò in contrasto con l'art. 36 Cost. Questa norma permette infatti al giudice di adeguare la retribuzione ai detti parametri, facendo per l'appunto riferimento a quella prevista nel contratto di categoria". Tali principi sono stati ribaditi dalla giurisprudenza successiva assolutamente conforme¹⁸.

2.7. Proporzionalità e sufficienza della retribuzione

L'art. 36 Cost. comprende due principi: quello della proporzionalità e quello della sufficienza della retribuzione; il primo legato alla funzione propriamente corrispettiva nell'ambito del sinallagma contrattuale e il secondo espressione della funzione sociale della retribuzione e, quindi, del valore sociale assegnato al lavoro dalla Carta costituzionale.

L'espressione «e in ogni caso» rappresenta l'anello di congiunzione tra i due segmenti normativi della proporzionalità e della sufficienza. Essa esprime la necessità di una retribuzione sufficiente pure nei casi di prestazione non esigibile (ad esempio, per festività o ferie) oppure impossibile (a causa di malattia, infortunio, gravidanza); ma quella espressione, come è stato osservato, significa anche qualcosa di più, significa che la retribuzione dell'attività lavorativa "*non può non essere sempre sufficiente*, quindi financo nelle ipotesi in cui, a causa dell'estrema modestia del valore della prestazione lavorativa, l'applicazione del principio proporzionalistico rischi di evidenziare un compenso talmente ridotto da non consentire al lavoratore di soddisfare in modo minimamente dignitoso le necessità essenziali»¹⁹.

È, questa, una lettura in senso accentuativo della funzione sociale della retribuzione che non ha trovato concreta applicazione ed è rimasta, come l'art. 3, comma 2, Cost., di natura essenzialmente programmatica, al pari di quanto enunciato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che, nel vuoto di competenza dell'ordinamento europeo in materia retributiva, riconosce (art. 31, par. 1) il diritto di ogni lavoratore a «condizioni di lavoro sane, sicure, dignitose».

La giurisprudenza ha in qualche modo sovrapposto i caratteri della proporzionalità e della sufficienza, adottando una nozione unitaria di retribuzione "adeguata", parametrata alle tariffe salariali dei contratti collettivi nazionali della categoria o di quella affine.

¹⁸ Cass. n. 7157/2003; Cass. n. 26742/2014.

¹⁹ P. PASCUCCI, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, relazione al Congresso AIDLASS del 17 maggio 2018, p. 16 ss. (www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2018/05/Relazione-Pascucci-3.pdf).

In una pronuncia della S.C. si legge che l'art. 36, comma 1, Cost. garantisce due diritti distinti, che, tuttavia, «nella concreta determinazione della retribuzione, si integrano a vicenda»: quello ad una retribuzione «proporzionata» garantisce ai lavoratori «una ragionevole commisurazione della propria ricompensa alla quantità e alla qualità dell'attività prestata»; mentre quello ad una retribuzione «sufficiente» dà diritto ad «una retribuzione non inferiore agli standards minimi necessari per vivere una vita a misura d'uomo», ovvero ad «una ricompensa complessiva che non ricada sotto il livello minimo, ritenuto, in un determinato momento storico e nelle concrete condizioni di vita esistenti, necessario ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa». In altre parole, l'uno stabilisce «un criterio positivo di carattere generale», l'altro «un limite negativo, invalicabile in assoluto»²⁰.

2.8. L'art. 36 Cost. e il “minimo costituzionale”

È noto l'orientamento univoco della giurisprudenza che comprime la portata dell'art. 36 Cost. al c.d. minimo costituzionale, anche se non vi è completa uniformità sulle voci che vanno a comporre questo minimo retributivo.

La giurisprudenza, in sostanza, include nel c.d. minimo costituzionale la paga-base, l'indennità di contingenza e la tredicesima mensilità, mentre esclude la quattordicesima mensilità e altri compensi aggiuntivi collegati alle peculiari caratteristiche della prestazione o alle qualità personali del lavoratore (come premi di produzione o speciali indennità; non vi è uniformità sulla inclusione o meno degli scatti di anzianità).

Diffuse sono le critiche dottrinali a questa posizione della giurisprudenza che non solo non è riuscita ad adeguarsi all'evoluzione dei contenuti della contrattazione collettiva ma che rischia così di tradire la finalità stessa della previsione costituzionale. Sotto il primo aspetto, si è osservato che “quanto più si è arricchita e complicata la parte economica del CCNL tanto più è evidentemente aumentato lo scarto tra la retribuzione costituzionalmente “minima” e la retribuzione identificata dalle parti sociali come controprestazione del lavoro, rendendo sempre meno giustificata la lettura riduttiva dell'art. 36 Cost. che la giurisprudenza ha continuato ad operare in modo tratatizio”²¹.

La prudenza delle pronunce giurisprudenziali è forse spiegabile in

²⁰ Cass. n. 24449/2016.

²¹ V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, in M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, p. 102 ss.

ragione della c.d. valenza negativa dell'art. 39 Cost., e quindi col timore di una sua violazione che si realizzerebbe ove di fatto venisse attribuita alla contrattazione collettiva di diritto comune una indiretta efficacia *erga omnes*.

In base alle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale²², il giudice deve valutare se sussista l'asserito difetto di proporzionalità e di sufficienza della retribuzione rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato e le primarie esigenze di vita del lavoratore e della sua famiglia, prendendo in considerazione, rispetto al trattamento minimo stabilito dalla contrattazione collettiva prescelta come parametro, l'importo globale della retribuzione di fatto percepita e non già isolate componenti della stessa retribuzione²³.

A partire dagli anni Ottanta, la giurisprudenza di legittimità, sia pure con indirizzo non univoco, ha giudicato legittima la deviazione dai parametri retributivi del contratto collettivo applicato, all'unico fine della riduzione del *quantum* retributivo, invocando diversi fattori, tra questi le piccole dimensioni dell'impresa o le condizioni ambientali e territoriali in cui l'attività è svolta.

Nella sentenza n. 24449/2016 la S.C., in relazione ad un rapporto di lavoro non assistito da contratti collettivi, ha richiamato l'art. 36 Cost. al fine di adeguare la retribuzione concordata tra le parti all'aumentato costo della vita, affermando che il mancato adeguamento per un lungo periodo lavorativo comporta che quanto percepito non sia più proporzionato al valore del lavoro secondo la valutazione fatta inizialmente dalle stesse parti.

Questa sentenza ci riporta al problema attualissimo, che riguarda ovviamente i rapporti di lavoro disciplinati dai contratti collettivi, dei mancati rinnovi contrattuali.

I contratti nazionali di lavoro scaduti al 31 dicembre 2022 sono 591, quasi il 62% del totale di 955 depositati presso il Cnel. Se si fa riferimento ai 30 contratti più importanti, risulta che più della metà dei lavoratori italiani nel settore privato (6,8 milioni su 12,8 milioni, di cui 3 milioni solo nel settore commercio, turismo e ristorazione) aspettano, alcuni da anni, di vedere adeguate le retribuzioni, il cui potere di acquisto è peraltro eroso da una rinata dinamica inflazionistica²⁴.

²² Corte cost., 28 aprile 1994, n. 164; Corte cost., 22 novembre 2002, n. 470; Corte cost. 25 ottobre 2006, n. 366; Corte cost., 4 aprile 2012, n. 120.

²³ Cass., 9 marzo 2005, n. 5139; Cass., 8 gennaio 2009, n. 162; Cass., 25 gennaio 2011, n. 1717; Cass., 25 giugno 2020, n. 12624; da ultimo, Cass., 23 giugno 2022, n. 20216, statuisce che l'art. 36 Cost. non risponde al criterio della «onnicomprensività». Corte cost. n. 178/2015; n. 366/2006; n. 164/1994.

²⁴ *La Repubblica*, 7 gennaio 2023, p. 27.

3. L'art. 36 Cost. e il lavoro povero

Il sistema come finora descritto, sia pure non esente da critiche, è rimasto in un sostanziale equilibrio per lungo tempo, consentendo di non affrontare, nel nostro Paese, la questione del salario minimo legale. Si è anzi parlato di una via giudiziale al salario minimo legale come caratteristica tutta italiana.

Da qualche anno a questa parte si è invece imposto all'attenzione, con forza, il problema del lavoro povero, del lavoro che non consente di condurre un'esistenza libera e dignitosa.

Sono tanti i fattori che hanno condotto a questo risultato, che reca in sé una contraddizione logica: la povertà nonostante il lavoro, fenomeno grave e rilevante anzitutto sotto il profilo sociale, prima ancora che giuridico.

Le cause del lavoro povero possono variamente ricercarsi nelle dinamiche economiche generate dalla globalizzazione e dalla esasperata competitività da questa indotta, nelle trasformazioni dei processi produttivi²⁵, nella progressiva deregolazione normativa invocata ed attuata nella illusione di una flessicurezza mai in concreto realizzata, là dove la precarizzazione è divenuta la cifra specifica che caratterizza la vita dei lavoratori.

Non è questa la sede per indagarne approfonditamente le cause.

Guardando agli effetti, è sufficiente riportare la sintesi dell'ultimo Rapporto OIL sui salari: "L'ottava edizione del Rapporto mondiale sui salari mostra che, negli ultimi tre anni, i salari e il potere d'acquisto delle famiglie sono stati fortemente erosi prima dall'impatto della pandemia di COVID-19 e poi dall'aumento dell'inflazione a livello globale. I dati disponibili per il 2022 indicano che l'aumento dell'inflazione sta comprimendo i salari verso il basso in molti paesi, riducendo il potere d'acquisto della classe media e colpendo in modo particolare i gruppi di lavoratori a basso reddito. Questa crisi si aggiunge alle perdite ingenti di salario durante la pandemia che, in molti paesi, ha colpito i gruppi a basso reddito in particolare. In assenza di politiche adeguate, nel prossimo futuro si potrebbe assistere a una forte erosione dei redditi dei lavoratori e delle loro famiglie e a un aumento delle disuguaglianze. Questo potrebbe minacciare la ripresa economica e fomentare tensioni sociali".

Il fenomeno dei *working poor* dimostra, ed è questo che interessa ai fini della nostra analisi, come il sistema di tutela imperniato sull'art. 36 Cost. non sia più sufficiente.

È chiaro che questa affermazione ha riguardo all'art. 36 Cost. là dove garantisce attraverso la retribuzione una esistenza libera e dignitosa, quindi alla dimensione sociale, e non corrispettiva, del salario.

²⁵ C. ZOLI, *Giusta retribuzione e lavoro povero*, in *Var. temi dir lav.*, 10/2022, p. 7 ss.

Varie sono le ragioni per sostenere che la via giudiziale al salario minimo non sia più adeguata e che forse è il momento in cui occorre l'intervento del legislatore.

Una di queste ragioni, forse la principale, è connessa al sistema di contrattazione collettiva.

Da anni assistiamo ad un fenomeno da più parti definito di disgregazione del sistema contrattuale, "dovuta alla moltiplicazione dei contratti collettivi riferiti alla medesima categoria o con campi di applicazione che in parte si sovrappongono: un fenomeno dovuto a diversi fattori, ed in particolare sia all'affiancarsi ai sindacati storici di sigle sindacali alternative, spesso poco rappresentative, talora addirittura colluse con la controparte datoriale, e quindi firmatarie di contratti pirata, sia alla variegata delimitazione dei confini della categoria merceologica da parte dei contratti collettivi stipulati dalle stesse organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, in special modo da federazioni aderenti a Cgil, Cisl e Uil"²⁶.

Come è innegabile, "l'attuale giungla contrattuale non è fatta solo di contratti "pirata": questa, se si vuole, è la patologia, ma vi è anche una fisiologica proliferazione dei contratti nazionali, che deriva dalla frammentazione delle categorie tradizionali, dalla moltiplicazione degli ambiti di applicazione dei contratti e dalla nascita di nuove organizzazioni di rappresentanza dalla parte sia dei lavoratori, sia dei datori di lavoro"²⁷. La proliferazione e la sovrapposizione di contratti collettivi "al ribasso", in non pochi casi sottoscritti da organizzazioni sindacali rappresentative, e i cui campi di applicazione disegnano perimetri non esattamente coincidenti"²⁸, rende il compito del giudice, nella valutazione di conformità della retribuzione ai canoni di proporzionalità e sufficienza fissati dall'art. 36 Cost., molto più arduo di quanto non fosse in passato.

Senza considerare, sotto altro profilo, come vi siano settori produttivi, in particolare legati alle forme di lavoro tramite piattaforma digitale, che sfuggono alle classificazioni tradizionalmente adoperate dalla contrattazione collettiva.

Anche nei settori in cui la legge è intervenuta a parametrare la retribuzione ad un livello non inferiore ai minimi dei contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, come per le cooperative, la concorrenza dei contratti collettivi ha raggiunto livelli elevati ed essa aggrava sensibilmente l'onere probatorio posto a carico del lavoratore²⁹.

²⁶ C. ZOLI, *op. cit.*, p. 25.

²⁷ M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, *op. cit.*, p. 12.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Cass. n. 4951/2019; Cass. n. 5189/2019. Con riguardo ai settori della cooperazione e dell'edilizia, nel 2012 il Ministero del lavoro ha emanato due circolari con le quali ha

L'intervento del giudice, ove sia invocata la giusta retribuzione ai sensi dell'art. 36 Cost., è reso ancora più delicato dalla necessità di tutelare la libertà sindacale ai sensi dell'art. 39, comma 1, Cost. e non vanificare la valenza negativa dell'art. 39, ultimo comma, Cost.

È senz'altro corretto rilevare, come più voci in dottrina hanno fatto, che la sentenza della Corte cost. n. 51/2015, nel ribadire il nesso funzionale tra l'art. 36 Cost. e l'art. 39 Cost., ha riconosciuto che il contratto collettivo firmato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative è fonte che «meglio di altre, recepisce l'andamento delle dinamiche retributive del settore e perciò assolve anche una essenziale funzione anti-dumping» ma è proprio in quel settore a cui si riferisce la sentenza del 2015 e in cui è intervenuto il legislatore, imponendo la parametrizzazione per legge ai minimi dei contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali più rappresentative, che si è verificato con maggiore gravità il problema della violazione dell'art. 36 Cost. quale effetto di una fortissima concorrenza al ribasso.

Non credo che possa costituire risposta adeguata alla questione appena posta, e alle conseguenze importanti sul versante dei diritti dei lavoratori, la sollecitazione rivolta agli stessi agenti negoziali ad intervenire per risolvere il problema della sovrapposizione dei perimetri contrattuali.

Certo, la strada, pure suggerita ed auspicata da una parte della dottrina, di una attuazione innovativa dell'art. 39 Cost. potrebbe avere qualche effetto positivo ma credo che anche questa soluzione, così come qualsiasi altra, debba fare i conti con una considerazione di sistema, e specificamente con l'attuale assetto regolativo del lavoro e del diritto del lavoro.

Non posso qui soffermarmi sulle numerose aporie e contraddizioni del nostro sistema di tutele, su cui, e per la parte relativa alla disciplina del licenziamento, aspetto cruciale e perno dei diritti dei lavoratori, la stessa Corte Costituzionale ha auspicato un intervento di razionalizzazione da parte del legislatore.

Mi limiterò, quindi, a citare, tra i tanti, un dato normativo secondo me di importanza fondamentale: l'abolizione del principio di parità di trattamento nell'appalto.

La legge n. 1369/1960, all'art. 3 comma 1 stabiliva: *“Gli imprenditori che appaltano opere o servizi, compresi i lavori di facchinaggio, di pulizia e di manutenzione ordinaria degli impianti, da eseguirsi nell'interno delle aziende con organizzazione e gestione propria dell'appaltatore, sono tenuti in solido con quest'ultimo a corrispondere ai lavoratori da esso dipendenti un trattamento minimo inderogabile retributivo e ad assicurare un trattamento*

individuato nei contratti sottoscritti dalle federazioni aderenti a Cgil, Cisl e Uil i contratti collettivi da considerarsi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative.

normativo, non inferiori a quelli spettanti ai lavoratori da loro dipendenti”.

La finalità del legislatore del lontano 1960 era chiara, evitare il rischio di una concorrenza di costi al ribasso, quindi scoraggiare le imprese dall'utilizzare gli appalti per sostituire i propri lavoratori con altri da retribuire in misura inferiore.

Nella disciplina dell'appalto dettata dal d.lgs. n. 276/2003, il principio di parità di trattamento economico e normativo è scomparso, e l'art. 29 è rimasto sul punto intatto, anche dopo la abrogazione di molte disposizioni del citato decreto legislativo ad opera del d.lgs. n. 81/2015, ulteriormente poi modificato.

La soppressione del principio di parità di trattamento è idonea a provocare un effetto per così dire naturale, cioè favorire meccanismi di frammentazione produttiva finalizzati anche al mero risparmio dei costi. Il vincolo di solidarietà del committente non costituisce, evidentemente, garanzia o limite sufficiente.

È difficile negare che, per l'appalto endoaziendale, l'abrogazione del principio di parità di trattamento, in uno con la facoltà per il datore di lavoro di scegliere il c.c.n.l. applicabile (cfr. Cass., S.U., n. 2665/1997 cit.), sia stata all'origine dei meccanismi di *dumping salariale*.

Credo che, qualunque soluzione si vorrà adottare per affrontare il problema del lavoro povero, una legge sul salario minimo legale oppure l'attuazione in qualche modo dell'art. 39 Cost., o ancora una disciplina delle categorie professionali, essa non potrà non fare i conti con le spinte negative che una legislazione, un tempo definita liberista, ha inoculato nel sistema delle tutele, restituendo un popolo di lavoratori costretto a fare i conti con la povertà e per cui l'art. 36 Cost. resta una chimera, stretta nella sua debolissima forza cogente.

ELISABETTA TARQUINI

LA GIURISPRUDENZA DI FRONTE ALLA CRISI
DEL CONTRATTO COLLETTIVO COME PARAMETRO
DELLA RETRIBUZIONE PROPORZIONATA E SUFFICIENTE:
NUOVI PERCORSI DI APPLICAZIONE DIRETTA
DELL'ART. 36 COST.

SOMMARIO: 1. La giurisprudenza di merito e la questione salariale: partire dall'esperienza. – 2. I parametri di congruità/incongruità della retribuzione contrattuale. – 3. Una via giudiziale al salario giusto *ex art. 36 Cost.*?

1. *La giurisprudenza di merito e la questione salariale: partire dall'esperienza*

La possibilità per un giudice di merito, quindi in primo luogo giudice del fatto, quale è chi scrive, di offrire un qualche contributo al dibattito su salario giusto e salario minimo, risiede probabilmente, e forse esclusivamente, nell'offrire a quel dibattito alcuni fatti.

È quanto si propone questo breve scritto.

I fatti di cui si occupa sono stati dedotti davanti a tre giudici italiani, tre giudici di città del centro Nord ragionevolmente ricche (Torino, Milano, Firenze), dedotti da lavoratori che, in quei tre processi, svoltisi tra il 2019 e il maggio 2022, avevano lamentato di percepire una retribuzione non rispettosa della garanzia prevista dall'art. 36 Cost.: una retribuzione quindi non proporzionata al loro lavoro, né sufficiente ad assicurare a loro e alle loro famiglie un'esistenza libera e dignitosa.

Quello che distingue queste tre cause dalle migliaia di altre che in tutti gli uffici del lavoro di questo paese vengono introdotte assumendo un'uguale violazione del precetto dell'art. 36 Cost. è il fatto, pacifico, che a quei lavoratori, almeno due dei tre dipendenti di cooperative appaltatrici di servizi, fosse applicato un contratto sottoscritto da associazioni sindacali sicuramente rappresentative (anzi secondo il Tribunale di Torino, che affronta espressamente il tema, dalle associazioni comparativamente più rappresentative nello specifico settore).

È di queste pattuizioni collettive che i lavoratori in quei giudizi hanno lamentato l'inidoneità a costituire parametro di quantificazione della retribuzione proporzionata e sufficiente ex art. 36 Cost.

E poiché non può parlarsi di salario giusto ex art. 36 senza parlare, brutalmente, di soldi, è allora utile sapere che nella controversia svoltasi davanti al Tribunale di Torino l'attore percepiva, per un rapporto di lavoro a tempo pieno, 930,00 euro lordi mensili pari a 687,38 euro netti. All'epoca dei fatti (la sentenza è del 2019) il reddito che segnava la soglia di povertà nelle aree metropolitane del Nord Italia era di 984,64 euro mensili.

Nella causa introdotta davanti al Tribunale di Firenze l'attore guadagnava, sempre per un orario full time, da ultimo 5,66 euro all'ora, per una retribuzione mensile di massimo 1053,00 euro, a fronte di un costo medio della vita nell'area fiorentina (che la giudice ha assunto come incontestato) di 1.800,00 euro mensili (la sentenza è del 2021). In quello stesso anno la soglia di povertà nelle aree metropolitane del centro Italia, secondo i dati ISTAT, era di € 811,48 per una persona, di € 1.346,82 euro per una famiglia di tre persone.

Nel caso sottoposto alla cognizione della Corte d'Appello Milano (che è del maggio 2022) infine il lavoratore, assunto sempre a tempo pieno, percepiva una retribuzione di 930,00 lordi per un netto di 863,00 euro a fronte di una prestazione di 11 ore e 10 minuti consecutivi svolta dalle 19,40 alle 6,50 del mattino. Il contratto collettivo non prevedeva alcuna maggiorazione per il lavoro notturno.

In tutti e tre questi casi quindi la retribuzione convenuta, pari ai minimi previsti da contratti stipulati da associazioni sindacali sicuramente rappresentative, era inferiore, o immediatamente prossima, agli importi che segnano l'area della povertà assoluta. Essa era inoltre significativamente inferiore a quella prevista per analoghe figure professionali da contratti stipulati da organizzazioni sindacali pure certamente rappresentative.

In tutte e tre queste cause i giudici hanno ritenuto che la rappresentatività delle associazioni firmatarie dei contratti applicati non precludesse lo scrutinio della congruità della retribuzione pattuita rispetto al precetto dell'art. 36 Cost.

Ciò in accordo con la giurisprudenza di legittimità, secondo cui *«alla stregua dell'art. 36 Cost., comma 1, il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa e che, di conseguenza, ove la retribuzione prevista nel contratto di lavoro, individuale o collettivo, risulti inferiore a questa soglia minima, la clausola contrattuale è nulla e, in applicazione del principio di conservazione, espresso nell'art. 1419 c.c., comma 2, il giudice adegua la retribuzione secondo i criteri dell'art. 36, con valutazione discrezionale»*.

La stessa giurisprudenza avvertiva «*tuttavia, [che] ove la retribuzione sia prevista da un contratto collettivo, il giudice è tenuto ad usare tale discrezionalità con la massima prudenza, e comunque con adeguata motivazione, giacchè difficilmente è in grado di apprezzare le esigenze economiche e politiche sottese all'assetto degli interessi concordato dalle parti sociali*» (così Cass. 546/2021; cfr. anche Cass. 1 febbraio 2006 n. 2245).

E ancora nel 2021 Cass. 38666/2021 ha affermato che: «*nel rapporto di lavoro subordinato la retribuzione prevista dal contratto collettivo acquista, sia pure soltanto in via generale, una "presunzione" di adeguatezza ai principi di proporzionalità e sufficienza, che investe le disposizioni economiche dello stesso contratto anche nel rapporto interno fra le singole retribuzioni ivi stabilite ...: l'eventuale inadeguatezza potendo essere accertata solo attraverso il parametro stabilito dall'art. 36 Cost., "esterno" rispetto al contratto (Cass. 16 maggio 2006, n. 11437; Cass. 28 ottobre 2008, n. 25889; Cass. 4 luglio 2018, n. 17421)*».

Un tale sindacato di congruità della retribuzione pattuita dalle parti collettive è stato ritenuto praticabile, senza alcuna necessità di ricorrere al vaglio di costituzionalità, anche quando al rapporto negoziale controverso era pacificamente applicabile (i casi di Torino e di Firenze) la disposizione dell'art. 7, comma 4, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2008, n. 31, in materia di lavoro nelle cooperative, disposizione che, come è noto, impone alle società cooperative «*in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria*» di applicare ai soci con cui intrattengano anche un rapporto di lavoro subordinato «*trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria*». Nel caso dei soci lavoratori (e si è detto in due di questi casi i ricorrenti lo erano) è la legge stessa quindi a indicare la contrattazione legittimamente applicabile.

Non di meno i giudici nei casi richiamati hanno ritenuto di poter comunque valutare la congruità ex art. 36 della contrattazione applicata senza rimettere al Giudice delle leggi la questione di legittimità costituzionale della disposizione dell'art. 7 del d.l. n. 248/2007.

In concreto la soluzione ermeneutica prescelta nei due casi è stata diversa, in quanto il Tribunale di Firenze ha assunto che non fosse provata la riferibilità della contrattazione applicata alle organizzazioni comparativamente più rappresentative, così che il problema è stato evitato in fatto.

Al contrario il Tribunale di Torino ha ritenuto che il contratto applicato fosse effettivamente quello stipulato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative e quindi corrispondesse al parametro indicato dalla legge, ma ne ha comunque valutato la congruità ex art. 36, verosimilmente

(per quanto non esplicitamente) in ragione della decisione 51/2015 della Corte Costituzionale.

Una pronuncia con cui la Corte, come è noto, aveva ritenuto la previsione dell'art. 7 del d.l. n. 248/2007 non in contrasto con l'art. 39 Cost. in quanto essa non opera, assume il Giudice delle leggi, «*un recepimento normativo*» delle previsioni dei contratti stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, così assegnando loro efficacia erga omnes bensì «*richiama i predetti contratti, e più precisamente i trattamenti economici complessivi minimi ivi previsti, quale parametro esterno di commisurazione, da parte del giudice, nel definire la proporzionalità e la sufficienza del trattamento economico da corrispondere al socio lavoratore, ai sensi dell'art. 36 Cost.*».

Se ne dovrebbe dedurre quindi, e così deve aver ritenuto il Tribunale di Torino, che non facendosi questione del recepimento normativo delle norme contrattuali, non essendo cioè incluse quelle disposizioni negoziali nel contenuto del precetto di legge, il loro sindacato come parametro esterno di congruità ex art. 36 Cost. resti consentito al giudice di merito. Una soluzione che dovrebbe affermarsi anche a proposito dell'art. 30, quarto comma del d.lgs. n. 50/2016 in materia di appalti pubblici, che contiene una disposizione analoga.

2. *I parametri di congruità/incongruità della retribuzione contrattuale*

Ritenuto quindi di poter sindacare l'adeguatezza ex art. 36 Cost. della retribuzione prevista dai contratti applicati nei casi sottoposti al loro esame, il primo confronto operato da tutti i giudici è stato tra quella retribuzione e un dato esterno, extracontrattuale (quindi estraneo alla nozione di correttezza interna al rapporto di lavoro), che rimanda (variamente) al costo delle esigenze di vita del lavoratore.

Ed è significativo che in due di questi casi si faccia riferimento al reddito che segna la soglia di povertà, quindi alle disponibilità minime utili a garantire al percettore una mera sussistenza. Un parametro che, almeno a chi scrive, pare evidentemente *non coincidente* con la retribuzione sufficiente dell'art. 36 Cost. (un tema che la Corte d'Appello di Milano affronta infatti specificamente), ma la cui adozione dimostra che i giudici di merito non hanno dimenticato l'insegnamento della giurisprudenza di legittimità, sopra richiamata, quanto alla "prudenza" nel sindacare i dati della contrattazione di provenienza di organizzazioni sicuramente rappresentative.

Non di meno, quindi pur sottoposte quelle pattuizioni negoziali a un

vaglio di così grande prudenza, confrontate le loro previsioni con un parametro ultraminimale, pure la retribuzione contrattuale risultava o inferiore al parametro o appena superiore.

Pertanto in tutti questi casi il corrispettivo di un lavoro full time, secondo il contratto stipulato da organizzazioni sicuramente rappresentative, era inadeguato a garantire la sola sopravvivenza di una persona, di qualunque persona, anche di un non lavoratore.

E questo è un dato dal quale non può prescindersi.

Nei tre casi esaminati poi i giudici hanno compiuto un ulteriore confronto: hanno confrontato cioè la retribuzione di cui si lamentava l'incongruità con quella prevista da altri contratti collettivi, anch'essi stipulati da organizzazioni rappresentative, per figure professionali analoghe. Un'operazione questa che, almeno ad avviso di chi scrive, riguarda tuttavia non solo il giudizio di sufficienza, ma anche, o forse prima, quello di proporzionalità della retribuzione, la relazione cioè latamente corrispettiva tra prestazione lavorativa e controprestazione retributiva.

E proprio la retribuzione prevista da tali contratti è stata poi concretamente utilizzata per quantificare il dovuto, così nuovamente ancorando al dato negoziale, alle pattuizioni dell'autonomia collettiva, la determinazione del "salario giusto".

3. Una via giudiziale al salario giusto ex 36 Cost.?

Per concludere sembra a chi scrive che sia un dato l'emersione di una domanda di giustizia per il nostro ordinamento inusuale e che implica la contestazione dell'idoneità del contratto collettivo, pure stipulato da organizzazioni dotate di adeguata rappresentatività, a rappresentare la misura della retribuzione sufficiente (oltre che proporzionata) dell'art. 36 Cost.

Una domanda a cui i giudici non potevano sottrarsi e che ha trovato risposta necessariamente con gli strumenti del processo, che sono per loro natura singolari e diretti alla soluzione di specifiche controversie.

Questo pone un problema? Sì, lo pone, pone un problema di certezza dei rapporti giuridici cui tuttavia non spetta ai giudici rispondere.

In queste, come in altre tipologie di controversie (si pensi, in tutt'altro ambito, al complesso tema della durata del contratto per i lavoratori disabili), il processo svolge la sua funzione di riconoscere diritti ai singoli, ma non può ex se regolare fenomeni sociali. Quello è un dovere che spetta ad altri decisori, è solo in loro assenza che può darsi una via giudiziale al salario giusto. È quindi forse proprio quell'assenza il tema che resta sullo sfondo di queste decisioni.

VINCENZO BAVARO

IL GIUSTO SALARIO
E LA GIURISPRUDENZA ITALIANA.
NOTE CRITICHE

SOMMARIO: 1. Premessa sulla funzione costituzionale *antidumping* del giusto salario. – 2. La fonte “adeguata” del “giusto” salario: il contratto collettivo. – 3. Il contratto collettivo di riferimento. – 4. La retribuzione prevista dal contratto collettivo. – 5. La giustizia retributiva e l’Autorità salariale.

1. *Premessa sulla funzione costituzionale antidumping del giusto salario*

Il dibattito sul ‘giusto salario’ in Italia si è ravvivato negli ultimissimi anni e questo è un fatto di per sé molto importante. Si tratta di un dibattito ad ampio spettro che investe innanzitutto la dimensione politico-sindacale: a partire da una pluralità di disegni di legge parlamentari, fino all’approvazione della direttiva UE n. 2040/2022, hanno innescato un vivace dibattito su come garantire un giusto salario, un salario «adeguato» (per usare il linguaggio della direttiva), un salario «proporzionato e sufficiente» (per usare il ben noto linguaggio della Costituzione italiana).

Nel contesto dell’Unione Europea, la questione salariale sorge in un contesto di differenziali salariali nel mercato unico che rappresentano un problema per le condizioni di lavoro oltre che per le condizioni del mercato del lavoro in cui questi differenziali concorrono a perpetuare un rischio serio di dumping nel mercato unico europeo. A tal proposito, vale la pena tenere sempre bene a mente la vicenda che porto ai ben noti casi che portarono alle sentenze *Laval*¹ e *Ruffert*² della Corte di giustizia che derivarono proprio da una questione di differenziali salariali in casi di distacco transfrontaliero. Quella vicenda mi sembra utile

¹ CGUE, 18 dicembre 2007, C-341/05, *Laval*.

² CGUE, 3 aprile 2008, C-346/06, *Ruffert*.

richiamarla brevemente in questa occasione perché è molto indicativa.

In queste due vicende giudiziarie, il problema sorse perché in Svezia (*Laval*) e in Germania (*Ruffert*) in base alla legislazione di quei paesi in attuazione della direttiva 97/71/CE in materia di distacco transfrontaliero di lavoratori, si imponeva alle imprese europee di applicare ai lavoratori distaccati le tariffe salariali previste, rispettivamente, dai contratti collettivi svedesi e da quelli tedeschi. Al di là di tutti gli altri argomenti addotti dalla Corte di giustizia, l'ostacolo principale all'imposizione dei salari contrattuali ai lavoratori distaccati era dato dal fatto che in Germania e in Svezia i contratti collettivi non hanno efficacia generale, bensì volontaria (come in Italia)³. Orbene, anche a seguito di queste vicende, la direttiva UE 2018/957 ha modificato la direttiva 97/71/CE sul distacco dei lavoratori stabilendo che «in mancanza, o a complemento, di un sistema di dichiarazione di applicazione generale di contratti collettivi o di arbitrati di cui al primo comma, gli Stati membri possono, se così decidono, avvalersi: dei contratti collettivi o degli arbitrati che sono in genere applicabili a tutte le imprese simili nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate e/o dei contratti collettivi conclusi dalle organizzazioni delle parti sociali più rappresentative sul piano nazionale e che sono applicati in tutto il territorio nazionale...» (art. 3, paragrafo 8)⁴.

La regolazione giuridica del distacco transfrontaliero di lavoratori e i casi giudiziari menzionati dimostrano che l'unico modo per garantire un mercato concorrenziale senza il flagello del *dumping* salariale è garantire che, in un determinato mercato del lavoro (per esempio, nel mercato nazionale relativo a un settore produttivo), non vi sia possibilità che uno stesso lavoro possa essere retribuito in modo diverso, cioè avere salari diversi a parità di lavoro. Il *dumping* salariale è prodotto dalla concorrenza fra diverse norme salariali, allorché esse possano essere liberamente scelte dagli attori di un mercato del lavoro; insomma, il *dumping* salariale deriva dalla concorrenza tra le fonti salariali.

Ebbene, questa vicenda ci presenta alcune questioni che sono utili coordinate per affrontare la questione del giusto salario in Italia. Si tratta di avere a riferimento il salario previsto da una sola fonte regolativa in un determinato mercato del lavoro, coincidente con quello previsto dai contratti collettivi, come principale misura *antidumping*. Non a caso,

³ In un caso analogo, però più recente, relativo alla Finlandia, la Corte di giustizia, 12 febbraio 2015, C-396/13, *Ammattilitto*, non ha fatto obiezioni alla imposizione del salario previsto dai contratti collettivi perché in questo Paese il contratto collettivo ha efficacia generale.

⁴ Fra i molti commenti a questa direttiva vedi G. ORLANDINI, *Salari e contrattazione alla prova dei vincoli del mercato interno*, in *Lav. dir.*, 2020, p. 285 ss.

questo modello viene confermato anche nella direttiva UE 2022/2040 a proposito della adeguatezza salariale prevista dalla contrattazione collettiva. In questa regolazione europea, infatti, il contratto collettivo resta sempre un riferimento essenziale per determinare l'adeguatezza salariale, anche quando ci si riferisce a stati Membri in cui esiste il salario minimo stabilito direttamente dalla legge o da un'Autorità Pubblica. Infatti, l'adeguatezza di questo salario minimo legale è pur sempre commisurata a una percentuale minima del salario mediano (o medio) che – è bene non dimenticarlo – deriva in larga parte proprio dal salario previsto dalla contrattazione collettiva⁵. A ciò vale la pena rammentare quanto confermano tutte le ricerche comparate: innanzitutto il livello mediamente più alto dei salari previsti dalla contrattazione collettiva rispetto a quelli previsti dalla legge; in secondo luogo, il livello mediamente più alto dei salari mediani in base al tasso di copertura della contrattazione collettiva. In altre parole, i salari previsti dalla contrattazione collettiva sono mediamente quelli più rispondenti al livello di “adeguatezza”.

Per questa ragione, nella prospettiva della direttiva 2022/2040, quando il salario è previsto esclusivamente dalla contrattazione collettiva (come in Italia) la direttiva non dice nulla in ordine all'entità salariale, ma richiede soltanto un tasso minimo di copertura, cioè che almeno l'80% dei lavoratori di quel Paese debba avere una retribuzione corrispondente a quella prevista dai contratti collettivi. In questo senso, le statistiche europee più aggiornate sulla copertura contrattuale attribuiscono all'Italia una copertura del 100% (o al minimo il 98%)⁶: ciò vuol dire che tutti i lavoratori italiani hanno il diritto ad essere coperti da un salario equivalente a quello previsto dal contratto collettivo applicabile, il quale salario, proprio perché di origine contrattuale, nell'ottica della direttiva si presume essere adeguato.

Si tratta di dati statistici che possiamo considerare corretti – almeno riguardo all'Italia – in ragione del peculiare sistema giuridico italiano, per come si è conformato grazie al consolidato orientamento giurisprudenziale di applicazione dell'art. 36 Cost. in base al quale – sin dal 1952 – «*per assolvere a quel compito* [cioè, ripeto, garantire l'applicazione dell'art. 36 Cost.] *le tariffe salariali, stabilite dalle Associazioni professionali interessate,*

⁵ La direttiva 2022/2040 stabilisce che la soglia di adeguatezza dei salari minimi legali (cioè quelli universali previsti direttamente dalla legge) non deve essere inferiore al 60 % del salario mediano (ovvero al 50% del salario medio). Ciò significa, almeno nei Paesi dove c'è una diffusa contrattazione collettiva, che il parametro salariale di riferimento è pur sempre quello previsto dalla contrattazione collettiva e non da una non ben definita soglia di dignità esistenziale.

⁶ Eurofound, *Moving with the times: Emerging practices and provisions in collective bargaining*, (2022) Publications Office of the European Union, Luxembourg.

offrirebbero il termine più idoneo di riferimento» (Cass. 21 febbraio 1952, n. 461).

Dunque: se nell'ottica della politica *antidumping* della direttiva UE sui salari adeguati, l'adeguatezza è meglio garantita dalla contrattazione collettiva, tanto da chiederne un elevato tasso di copertura, e se in Italia, la giurisprudenza garantisce un tasso di copertura contrattuale del 100% in materia salariale, in questa analisi possiamo partire da un assunto: in Italia è la giurisprudenza – forse anche suo malgrado – ad avere la funzione *antidumping* salariale. Vorrei sottolineare questo aspetto perché non si tratta soltanto di riconoscere la funzione di tutela del lavoro nel garantire l'applicazione di norme costituzionali, ma di riconoscere anche che la giurisprudenza svolge oggettivamente una funzione economica e politica nel senso di evitare che si creino condizioni di concorrenza salariale a dispetto della naturale funzione *antidumping* che hanno proprio i contratti collettivi.

Una funzione economico-politica ben nota a «quelli che si riconoscono nella rivista *Questione Giustizia*»⁷ – come ebbe a scrivere il compianto Riccardo Del Punta in una velata polemica allorché si riferiva anche al ruolo centrale che ha la giurisprudenza con riferimento all'art. 36 Cost. Ebbene, la nota che segue torna su questo tema, invero già ampiamente trattato, per mettere in evidenza uno specifico aspetto critico che si può cogliere se teniamo ben presente questa funzione economico-politica *antidumping* che – ripeto, suo malgrado – tocca alla giurisprudenza italiana, *hic et nunc*. Nel far ciò vorrei tornare su tre specifiche e ben note questioni: perché il giusto salario è quello stabilito dai contratti collettivi? A quale contratto collettivo bisogna fare riferimento? Qual è il giusto salario previsto dal contratto collettivo? Mi soffermerò rapidamente sulle prime due questioni perché già abbastanza ben consolidate nel dibattito; più problematica è la terza questione che meriterà una più approfondita riflessione critica.

2. La fonte “adeguata” del “giusto” salario: il contratto collettivo

Nel 1953 Giuseppe Pera, interrogandosi sul significato dell'art. 36 Cost., scrisse che «giusta è la retribuzione corrente, risultante dal libero giuoco della domanda e dell'offerta...giuoco del mercato, nel quale mercato però agiscono, con crescente influenza, le organizzazioni operaie»⁸. Secondo

⁷ R. DEL PUNTA, *Il Giudice del lavoro tra pressioni legislative e aperture di sistema*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2012, I, p. 462.

⁸ G. PERA, *La giusta retribuzione dell'art. 36 della Costituzione*, in *Il Diritto del Lavoro*, 1953, I, pp. 102-103.

questa concezione, dunque, il salario è un prodotto del mercato, seppur di un mercato in cui c'è una particolare istituzione sociale che è il sindacato e, di conseguenza, la sua azione negoziale tramite la contrattazione collettiva.

Eppure, gran parte della dottrina giuridica italiana contemporanea ha maturato un approccio diverso al giusto salario; un approccio che separa la dimensione mercantile dalla dimensione personale/sociale. Mi riferisco alla diffusa idea secondo cui il principio di adeguatezza del salario necessario a garantire una vita dignitosa «richieda un adattamento, se non un abbandono, dell'idea di retribuzione quale mero corrispettivo dell'attività lavorativa»⁹ perché «la retribuzione viene ancorata non al valore di mercato della forza-lavoro (c.d. valore di scambio), ma al livello di reddito necessario al lavoratore per condurre un'esistenza libera e dignitosa»¹⁰. Questa concezione dell'adeguatezza salariale tiene distinta l'adeguatezza necessaria alla sussistenza dei lavoratori dall'adeguatezza rispondente alle esigenze del mercato. Il paradosso di questa distinzione concettuale sta nel fatto che essa presuppone implicitamente che il salario adeguato al mercato possa essere inferiore al salario adeguato alla sussistenza dignitosa. Sennonché questa distinzione non tiene conto che separare la dimensione 'vitale' del salario da quella 'mercantile' nega il fatto che il mercato del lavoro ha il suo ordine giuridico che lo riconosce e lo legittima.

Ebbene, la storia moderna del mercato del lavoro è la storia della progressiva regolazione collettiva del salario finalizzata a superare la mera contrattazione individuale. Non si tratta di negare il mercato ma di riconoscere che il salario nel mercato del lavoro trova una migliore espressione nella contrattazione. Vale sempre la pena ricordare quanto scrissero Beatrice e Sidney Webb: «con il metodo della contrattazione collettiva si impedisce al capo-officina di trarre vantaggio dalla concorrenza di queste due categorie di operai per diminuire il salario degli altri»¹¹. Questo è il postulato da tenere sempre presente: il salario è sempre definito da una libera contrattazione nel mercato; la differenza può stare nella diversa forza contrattuale del Lavoro a seconda che il contraente sia l'individuo oppure il collettivo. Attraverso la contrattazione collettiva c'è il rafforzamento del Lavoro nel mercato.

Il giurista (accademico o Giudice) non dovrebbe trascurare che, nel pensiero economico classico, il salario è tale da garantire sempre la «sussistenza» dei lavoratori, determinato in base alle variabili condizioni di sviluppo dei

⁹ T. TREU, *Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 345.

¹⁰ L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, ESI, Napoli, 1991, p. 185.

¹¹ S. WEBB, B. WEBB, *Industrial Democracy*, Longmans, Green and Co., London-New Yoer-Bombay, 1902, p. 172.

rapporti economici e produttivi¹². Nel pensiero economico convenzionale, invece, il salario è determinato dalla produttività del lavoro e, in primo luogo, dal libero gioco della domanda e dell'offerta¹³. Non spetta a noi discutere queste due dottrine economiche; però possiamo dire che entrambe esprimono la tesi che il salario è il corrispettivo nel contratto di lavoro, cioè è pur sempre il prodotto della dinamica del mercato del lavoro. Come giuristi del lavoro, dunque, dovremmo presumere che la retribuzione non è altro che la forma giuridica del *prezzo del lavoro*. Peraltro, anche la dottrina economica riconosce l'esigenza di garantire la sussistenza intesa come quantità necessaria a garantire la riproduzione stessa del lavoro. Nondimeno, anche il salario *adeguato alla sussistenza* dipende dalle condizioni dei rapporti di produzione, cioè dalle condizioni del mercato del lavoro. C'è sempre una soglia minima di adeguatezza che può essere diversa in base ai rapporti che si determinano nel mercato del lavoro e che dipendono anche dalle istituzioni giuridiche che costituiscono e regolano quel mercato, come il contratto collettivo¹⁴.

Nel sistema economico in cui viviamo non c'è differenza fra un salario adeguato alle esigenze del mercato e un salario adeguato alla sussistenza dei lavoratori, tanto più che se ci fosse una specifica adeguatezza alle esigenze di vita diversa da quella che si determina nel mercato, dovrebbe anche essere in grado di indicare un preciso importo monetario rispondente alle esigenze di vita dei lavoratori. Ebbene: quali sarebbero queste esigenze di vita? Come andrebbero quantificate in termini monetari? A quanto ammonterebbe il salario che garantisce una esistenza libera e dignitosa? Chiunque può ben comprendere che, messa in questi termini, la questione diventa o soggettivamente arbitraria, perché ciascuno può avere una propria opinione sulla vita dignitosa, o realisticamente impossibile, perché salari davvero idonei a garantire una esistenza dignitosa potrebbero essere totalmente inadeguati per le condizioni del mercato del lavoro¹⁵.

¹² Cfr. R. BELLOFIORE, *Smith Ricardo Marx Sraffa. Il lavoro nella riflessione economico-politica*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2020.

¹³ Cfr. E. MINGIONE, E. PUGLIESE, *Il lavoro*, Carocci, Roma, 2020.

¹⁴ Concordo con Z. ADAMS, *La proposta di direttiva UE relativa ai salari minimi adeguati: ripensare la funzione sociale dei salari minimi*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, p. 283, quando scrive che «questo mercato e le sue “leggi della domanda e dell’offerta” sono conformati normativamente e politicamente». Solo che, siccome non esiste il mercato a prescindere dalle sue regole, il salario è il ‘prezzo del lavoro’ così com’è determinato dalle regole che costituiscono e regolano un certo mercato del lavoro.

¹⁵ Ho già avuto modo di invitare alla prudenza coloro che ritengono adeguato a una vita «libera e dignitosa» un salario orario di 9 € lordi, corrispondenti a circa 1.200 euro netti al mese. A mio parere, l'esistenza dignitosa dipende da molti fattori: componenti il nucleo familiare; definizione di quali sono i beni e servizi necessari a una vita dignitosa;

Pertanto, anziché avventurarsi a stabilire quale stipendio garantisce meglio l'esistenza libera e dignitosa di un lavoratore, la giurisprudenza – nel suo essenziale ruolo di garanzia del principio costituzionale – ha preferito giustamente stabilire qual è la fonte *più adeguata* a stabilire la *giusta* retribuzione scegliendo il contratto collettivo come l'espressione più dignitosa del mercato del lavoro.

3. *Il contratto collettivo di riferimento*

La seconda questione riguarda la scelta del contratto collettivo.

In genere, tre sono le principali questioni: innanzitutto la scelta del contratto collettivo dal punto di vista dell'ambito di applicazione con riferimento al livello di contrattazione (a); la seconda questione è sempre riferita all'ambito di applicazione ma, nel caso di livello sovra-aziendale (*multiemployer*, per usare il termine inglese), si riferisce alla categoria professionale di riferimento (b); la terza questione si pone una volta che si è definito l'ambito di applicazione per selezionare il contratto sulla base della rappresentatività degli soggetti che lo sottoscrivono (c).

(a) *Il livello contrattuale come ambito di riferimento.*

Il fatto che la giurisprudenza sull'art. 36, comma 1, Cost. prenda a riferimento il livello nazionale di contrattazione collettiva non va dato per scontato; quantomeno, occorre esplicitare una ragione sottintesa. Torniamo alle parole scritte dalla Cassazione nella sentenza n. 461/52: «*le tariffe salariali, stabilite dalle Associazioni professionali interessate*» oppure a quelle usate da Pera nel 1953 che enfatizzavano il fatto che «nel...mercato però agiscono, con crescente influenza, le organizzazioni operaie». I sindacati contrattano a diversi livelli: interconfederale, nazionale di categoria, territoriale, aziendale. Il fatto che la tradizione del sistema di relazioni industriali italiano (e di buona parte dei Paesi europei) sia incentrata in materia salariale sul contratto nazionale di categoria ci deve rendere accorti del fatto che si tratta di una scelta che deriva dall'autonomia del sistema di relazioni industriali e che *opportunamente* la giurisprudenza italiana ha fatto propria. Il sistema contrattuale collettivo italiano è storicamente e – ancora oggi – prevalentemente fondato sulla contrattazione nazionale, livello in cui viene stabilito il salario

ecc. Piuttosto, si potrebbe dire che 1.200 € netti al mese corrispondono alla soglia minima corrispondente alla media dei salari previsti da una buona parte di Contratti collettivi nazionali di lavoro (almeno di quelli sottoscritti da parti comparativamente più rappresentative. Ma su questo ultimo aspetto rinvio al testo).

valido per tutto il territorio nazionale (in relazione a un determinato mercato del lavoro, come preciserò nel seguito). Si tratta di una scelta politica del sistema di relazioni industriali italiano che è stata fatta propria dalla giurisprudenza italiana ai fini della determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente.

Una scelta che si basa sulla delimitazione del mercato del lavoro al livello nazionale e non territoriale o aziendale. Scelta che trova spiegazione non tanto nella creatività giurisprudenziale quanto nella volontà del sistema di relazioni industriali di stabilire che lo stesso lavoro, in qualsiasi parte d'Italia debba avere lo stesso salario. Una scelta che ha volutamente imposte una regola al mercato del lavoro nazionale e che si è finora imposta alla tentazione del mercato di differenziarsi su base territoriale, adducendo ragioni di vario tipo (differenze di produttività o di costo della vita in base al territorio all'interno dell'Italia).

Come si può facilmente intuire, questa questione rimanda a quella giurisprudenza del lavoro italiana (invero assai minoritaria¹⁶) che in qualche caso ha ritenuto di determinare la retribuzione dei lavoratori rispondente all'art. 36 Cost. tenendo conto non solo di quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali ma anche di fattori "ambientali" che intaccano la logica contrattuale (cioè economico-politica) che sorregge quel sistema di relazioni industriali. Si tratta di una interpretazione dell'art. 36 Cost. da parte della giurisprudenza che si presenta a prima vista come argomentazione tecnico-giuridica ma che esprime oggettivamente una scelta economico-politica diversa da quella fatta dal sistema di relazioni industriali.

Quella giurisprudenza (seppur minoritaria) provocò una dura reazione da parte di alcuni autorevoli giuristi accademici fra cui spicca Franco Liso che – con riferimento a queste sentenze che si discostavano dalla retribuzione prevista dai CCNL – ebbe a scrivere quanto segue: «l'elemento che accomuna queste decisioni è un atto che io definirei – se è consentito dirlo – di "superbia", perché frutto della presunzione di poter fissare autonomamente – in esplicita polemica con la contrattazione collettiva – un valore la cui determinazione è rimessa proprio a quest'ultima, che appunto rappresenta l'istituzione alla quale risulta naturalmente affidata, in un'economia di mercato, la responsabilità del governo del sistema dei salari»¹⁷. Al contrario, prendere a riferimento i salari previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria implica affidarsi all'autorità salariale rappresentata dal sistema nazionale di relazioni industriali, il quale – in generale – non

¹⁶ Si veda per tutte Cass. 17 gennaio 2011, n. 896 e l'analisi di L. DEL VECCHIO, *Retribuzione sufficiente e condizioni territoriali: gli orientamenti della giurisprudenza*, in *Arg. dir. lav.*, 2003, p. 317 ss.

¹⁷ F. LISO, *Autonomia collettiva e occupazione*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1998, p. 209.

prevede differenziazioni territoriali ai fini della determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente.

(b) *La categoria professionale come ambito di riferimento.*

Una volta definita la ratio del riferimento al livello nazionale di contrattazione, c'è il problema di delimitare l'ambito coperto dal CCNL, cioè delimitare l'area in cui quel salario contrattuale è vincolante. Mi riferisco alla definizione della «categoria» rispetto alla quale il contratto collettivo determina un certo salario¹⁸. Senza affrontare quest'argomento *ex professo*, ci sarebbe comunque da porre una questione alla giurisprudenza del lavoro riguardante la quasi completa riluttanza ad applicare l'art. 2070 c.c. nel quale è sancito un principio di correlazione fra attività economico-produttiva svolta da una impresa e il contratto collettivo di riferimento. È noto l'argomento secondo cui l'art. 2070 si riferisce a contratti collettivi con efficacia generale e ciò rende impossibile la sua applicazione a contratti di diritto privato; tuttavia, non è sempre chiara la ragione per la quale altre norme del Codice civile hanno potuto godere di una interpretazione evolutiva tale da conservarne il principio regolatore (per esempio, nel caso dell'art. 2077 c.c.)¹⁹.

In ogni caso, con specifico riferimento alla retribuzione, resta il problema di dover comunque stabilire la retribuzione conforme all'art. 36 Cost. in relazione alle figure professionali che proprio i contratti collettivi inquadrano e valutano; ciò vuol dire che se il salario da prendere a riferimento è quello previsto dal contratto collettivo, non si può trascurare il fatto che si tratta di un salario che corrisponde a un certo profilo professionale, inquadrato e valutato in un preciso contesto di mercato che coincide con la categoria di riferimento del contratto collettivo.

Non a caso, in materia di appalti pubblici il nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 33/2023, art. 11) – come pure il vecchio Codice – prevede che nel determinare il costo del lavoro, occorre fare riferimento al contratto collettivo «il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente»²⁰. Siccome non c'è un problema di legittimità costi-

¹⁸ Mi pare sempre utile e opportuno rinviare ai due recenti lavori monografici di G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bononia University Press, Bologna, 2020 e M. FERRARESI, *La categoria contrattuale nel diritto del lavoro italiano*, Cedam, Padova, 2020.

¹⁹ Gli stessi dubbi sono stati sollevati da O. RAZZOLINI, *Salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: brevi riflessioni a margine della proposta di direttiva europea*, in *Lav. dir. eur.*, 2021, n. 2.

²⁰ Richiama questo argomento anche T. TREU, *Salario minimo: estensione selettiva dei minimi contrattuali*, in *WP CSDLE massimo D'Antona.IT*, n. 456/2022.

tuzionale di questa norma per contrasto con l'art. 39 Cost. in quanto rappresenta un onere connesso alla possibilità di stipulare contratti di appalti pubblici, appare ragionevole applicare il principio della corrispondenza fra attività d'impresa e CCNL applicato quando si tratta di applicare una norma costituzionale che – come detto finora – rimanda alla contrattazione collettiva come autorità salariale nei differenti mercati del lavoro.

L'ambito di applicazione di un contratto collettivo delimita lo spazio regolativo di un determinato mercato del lavoro; delimita il mercato del lavoro per determinare il valore economico del lavoro. Poiché il salario corrisponde a un determinato mercato del lavoro, la determinazione del salario presuppone la delimitazione del mercato di riferimento per quel salario. Per questa ragione, per esempio, il lavoro di un operaio tessile ha un salario diverso da quello di un tecnico farmaceutico, il salario di un dipendente pubblico è diverso da quello di un macchinista ferroviere. La proporzionalità e sufficienza è pur sempre tradotta in un valore monetario diverso a seconda del mercato in cui matura quel valore corrispettivo del lavoro. Ecco perché il valore economico del lavoro può essere diverso pur nel rispetto del principio costituzionale, purché sia giustificato dalle peculiarità di un certo mercato del lavoro in cui viene a determinarsi quel salario, per come accertato nel sistema di relazioni industriali.

Per altro vero, questa ragione, quindi giustifica salari diversi in base alle diverse categorie produttive, proprio nel rispetto della proporzionalità e sufficienza previsti dall'art. 36 Cost., non giustifica la possibilità di avere salari diversi per prestazioni di lavoro svolte in un medesimo mercato del lavoro, per come viene definito nel sistema di contrattazione collettiva. Mi riferisco alla situazione in cui in un medesimo settore produttivo possiamo avere salari differenti perché previsti da differenti contratti nazionali, pur sempre riferiti al medesimo settore produttivo.

A tal proposito è bene ribadire che l'ambito di applicazione è liberamente definito dalle parti che firmano il contratto collettivo nazionale, sicché – per fare un esempio – se osserviamo l'archivio CNEL nella sezione Meccanici, ritroviamo una sessantina di contratti nazionali fra i quali ce ne sono alcuni il cui ambito è soltanto il settore di produzione e manutenzione frigoriferi, oppure autodemolizioni, oppure ci sono contratti collettivi trasversali e diversi settori merceologici tradizionali (per esempio «meccanici e telecomunicazioni»). In questo caso, si tratta di porre la seguente domanda: qual è il salario proporzionato e sufficiente *ex art. 36 Cost.* per un operaio che lavora in una azienda che produce frigoriferi allorché potremmo avere diversi CCNL che prevedono nel proprio ambito di applicazione quelle imprese (o quelle figure professionali)?

Se accettassimo il principio secondo cui il Giudice è libero di scegliere il contratto collettivo parametro di riferimento per stabilire la retribuzione

corrispondente ai requisiti costituzionali incorreremmo nel rischio di soggettivismo valutativo che ci porterebbe a giustificare le differenze salariali non già sulla base di esigenze maturate in ciascun mercato produttivo ma giustificheremmo le differenze soltanto sulla base della mera volontà collettiva di stipulare differenti CCNL in un medesimo mercato. Insomma, si finirebbe per legittimare il *dumping* salariale operato tramite la concorrenza di CCNL operanti in uno stesso mercato del lavoro (in una medesima categoria).

A una diversa conclusione si arriva se la giurisprudenza interpretasse l'art. 2070 c.c. come impeditivo dell'efficacia erga omnes dell'intera disciplina contrattuale ma senza che ciò legittimi la concorrenza salariale. Come si legge in alcune sentenze, sebbene un lavoratore non possa aspirare all'applicazione di un contratto collettivo diverso se il datore di lavoro non è volontariamente vincolato, può richiamare la disciplina di un altro CCNL «come termine di riferimento per la determinazione della retribuzione ex art. 36»²¹. Non è certo infrequente che la giurisprudenza abbia ritenuto applicabile un CCNL anziché un altro: in questi casi i giudici hanno ritenuto di analizzare con precisione la definizione degli ambiti di applicazione data proprio ai CCNL delimitando con precisione l'uno dall'altro, nel pieno rispetto proprio dell'autonomia collettiva che ha così delimitato i settori produttivi di riferimento²².

Nondimeno, occorre riconoscere che questa corretta interpretazione dell'ambito di riferimento dei contratti collettivi nazionali non risolve tutti i casi di concorrenza fra CCNL perché non aiuta a definire quale contratto collettivo è da prendere a riferimento allorché l'ambito di applicazione dei contratti collettivi (sottoscritti da soggetti diversi) sia senza dubbio il medesimo. In tali casi, se teniamo fermo il principio costituzionale della necessaria parità di trattamento salariale in uno stesso mercato del lavoro, comunque proporzionato e sufficiente, occorre adottare un altro criterio di valutazione che – coerentemente con quanto detto finora – rimanda al sistema di relazioni industriali. Un criterio che ci porta alla terza questione che abbiamo posto all'inizio del paragrafo.

(c) *La rappresentatività dei soggetti firmatari.*

Nel nostro ordinamento giuridico, con specifico riferimento alla retribuzione, abbiamo alcune leggi che individuano come criterio selettivo fra contratti collettivi la maggiore rappresentatività comparata fra le parti che sottoscrivono quei contratti.

²¹ Per esempio, Cass. 23 giugno 2003, n. 9964 citata dalla recentissima sentenza di Trib. Bologna, 4 aprile 2023.

²² Cass. 20 febbraio 2019, n. 4951 ha ritenuto applicabile il Ccnl Multiservizi, in luogo del Ccnl Portieri e Custodi.

La prima legge è quella sulla definizione della retribuzione imponibile ai fini della contribuzione previdenziale (legge n. 389/1989) in base alla quale (art. 1, comma 1) «la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza sociale non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione d'importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo». Come precisato dall'art. 2, comma 25, legge n. 549/95, «in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali e assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria».

Una seconda legge è il d.l. n. 248/07 che all'art. 7, comma 4, stabilisce che «in presenza di un pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell'ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori...i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria».

Una norma legale analoga c'è per i lavoratori degli enti del Terzo settore (art. 16, comma 1, d.lgs. n. 117/2017) secondo cui «hanno diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2015»²³.

Infine, l'art. 203, comma 1, d.l. n. 34/2020, riguardante il settore del trasporto aereo, stabilisce che «i vettori aerei e le imprese che operano e impiegano personale sul territorio italiano e che sono assoggettati a concessioni, autorizzazioni o certificazioni...applicano ai propri dipendenti, con base di servizio in Italia... trattamenti retributivi comunque non inferiori a quelli minimi stabiliti dal Contratto Collettivo Nazionale del settore stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale».

In applicazione di questa disciplina legale, la giurisprudenza applica questo criterio di selezione utilizzando indici di rappresentatività che si sono andati conformando in decenni di giurisprudenza costretta ad applicare (quindi a dare una interpretazione) a una formula legislativa: organizzazioni firmatarie «comparativamente più rappresentative sul piano nazionale». Fermo restando che sarebbe opportuno (se non proprio necessario) che

²³ A. RICCOBONO, *Lavoro e retribuzione nel Terzo Settore: appunti e disappunti*, in *Var. temi dir. lav.*, 2017, p. 1065 ss.

il legislatore intervenisse a stabilire indici misurati di rappresentatività, la giurisprudenza italiana, all'occorrenza, seleziona i contratti sulla base della rappresentatività delle parti firmatarie²⁴. Qualche dubbio potrebbe sorgere nei casi in cui non c'è il supporto specifico di una legge come quelle sopra citate: in altre parole, occorre chiedersi se la selezione fra i trattamenti salariali previsti da diversi contratti collettivi basata sulla maggiore rappresentatività comparata delle parti firmatarie sia un criterio applicabile anche al di là degli specifici settori e materie cui si riferiscono quelle leggi. Credo che la risposta si possa ritrovare nel fondamento costituzionale che sorregge quelle leggi e che ha trovato nella sentenza n. 51/2015 della Corte costituzionale un adeguato manifesto²⁵.

La Consulta ha richiamato testualmente una precedente sentenza (n. 59/2013) nella quale si sanciva che la finalità della norma relativa alle cooperative (ma il discorso può valere anche per le altre leggi) «è quella di garantire l'estensione dei minimi di trattamento economico (...) agli appartenenti ad una *determinata categoria*, assicurando la *parità di trattamento* tra i datori di lavoro e tra i lavoratori» (*corsivi miei*). È fin troppo evidente che il principio costituzionale che sorregge quelle leggi è il contrasto del *dumping* salariale attraverso l'imposizione di uno stesso salario (parità di trattamento) in un medesimo mercato del lavoro (determinata categoria) con l'aggiunta, però, che questo salario deve essere rispettoso del principio di proporzionalità e sufficienza la cui concreta determinazione rimanda al sistema di relazioni industriali che – ecco la scelta – assicuri una maggiore equità desumibile dalla maggiore rappresentatività. Sono ancora chiare le parole della Corte costituzionale: «nell'effettuare un rinvio alla fonte collettiva che, meglio di altre, recepisce l'andamento delle dinamiche retributive ... l'articolo censurato si propone di contrastare forme di competizione salariale al ribasso».

²⁴ C'è anche un consolidato orientamento amministrativo che – a sua volta – si appella a un orientamento giurisprudenziale secondo cui è ben possibile operare una selezione fra contratti collettivi comparando i rispettivi agenti negoziali. Solo per fare qualche esempio, ci basta richiamare la recente Circolare del Ministero del lavoro n. 17/2020 sui *riders* su cui – peraltro – vi è stato un certo generale consenso (o almeno non mi risultano grandi obiezioni) allorché si è trattato di comparare la rappresentatività di *Assodelivery* e UGL, da una parte, e CGIL, CISL e UIL con le Associazioni del settore Merci e Logistica, dall'altra. Sul tema, in generale, cfr. da ultimo F. DI NOIA, *Rappresentatività e contratto collettivo*, Giappichelli, Torino, 2022.

²⁵ G. ORLANDINI, *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 78/2015*, in *Lav. dir.*, 2018, p. 9 ss.; M. BARBIERI, *In tema di legittimità costituzionale del rinvio al Ccnl delle organizzazioni più rappresentative nel settore cooperativo per la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente*, in *Riv. giur. lav.*, 2015, II, p. 493 ss.

Ebbene: un tale principio di rango costituzionale non può certo restare limitato solo a settori in cui c'è una legge che espressamente opera questo rinvio qualificato. Diversamente, si dovrebbe dire che il principio costituzionale garantito in alcuni limitati settori produttivi non verrebbe garantito in tutti gli altri. Insomma, la funzione antidumping salariale svolta dalla contrattazione collettiva qualificata è la migliore garanzia del principio di parità di trattamenti dei lavoratori nel diritto alla retribuzione proporzionata e sufficiente.

4. *La retribuzione prevista dal contratto collettivo*

Siamo così alla terza questione che – anticipo subito – è quella che solleva maggiori perplessità rispetto all'orientamento largamente maggioritario della giurisprudenza italiana.

Come si è detto sin dall'inizio, il rimando alle «tariffe salariali» previste dalla contrattazione collettiva ha da sempre rappresentato un opportuno rimando all'autonomo sistema di relazioni industriali che governa il mercato del lavoro, quantomeno dal punto di vista salariale. Emblematica è la posizione manifestata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 164/1994 in base alla quale «il silenzio dell'art. 36 sulla struttura della retribuzione e sull'articolazione delle voci che la compongono significa che è rimessa insindacabilmente alla contrattazione collettiva la determinazione degli elementi che concorrono a formare, condizionandosi a vicenda, il trattamento economico complessivo dei lavoratori, del quale il giudice potrà poi essere chiamato a verificare la corrispondenza ai minimi garantiti dalla norma costituzionale».

Ebbene: il Giudice, da quanto emerge, verifica la corrispondenza ai minimi costituzionali effettuando una vera e propria “potatura” delle tariffe previste dai contratti collettivi. Sicché – per stare alla casistica recente – secondo Cass. 30 dicembre 2022, n. 38169, i c.d. *fringe benefits* (come, per esempio, un alloggio garantito dall'impresa) «in quanto condizione di miglior favore, è componente aggiuntiva ai minimi tabellari, non coperta dalla tutela dell'art. 36 Cost., che si riferisce ai minimi retributivi fissati dalla contrattazione collettiva e idonei a garantire la proporzionalità della retribuzione stessa alla qualità e quantità del lavoro prestato». Quindi il livello costituzionale sarebbe quello indicato nei minimi tabellari. Sicché – per la medesima sentenza – non rientrerebbe nella retribuzione proporzionata e sufficiente «i compensi erogati in ragione di particolari modalità della prestazione lavorativa o collegati a specifici disagi o difficoltà, i quali non spettano allorché vengano meno le situazioni cui erano collegati». In tal

caso non è chiaro, però, se una indennità prevista dal contratto collettivo (per esempio, l'indennità di disagiata sede) rientri o no nella retribuzione che realizza l'art. 36 Cost.²⁶.

Si potrebbe discutere a partire dalla differenza fra un benefit erogato unilateralmente dall'impresa, quello previsto da un contratto aziendale oppure quello previsto da un contratto collettivo nazionale; resta il fatto che in questo orientamento, il benefit è fuori dalla retribuzione *ex art. 36 Cost.* già perché non è proprio considerato elemento retributivo.

Ancor più netto è l'orientamento largamente maggioritario ben rappresentato da Cass. 20 gennaio 2021, n. 944 secondo cui, a proposito della configurazione della retribuzione coerente con l'art. 36 Cost. ha scritto che, «correttamente ... nello effettuare tale valutazione, la Corte territoriale *non ha compiuto una applicazione integrale e minuziosa di tutte le clausole contrattuali, ma ha considerato solo quelli che costituiscono il c.d. minimo costituzionale, con esclusione degli istituti retributivi legati all'autonomia contrattuale* (Cass. n. 15148/2008). In particolare, i giudici di seconde cure, dopo avere analizzato la quantità e la qualità del lavoro svolto, hanno considerato solo il minimo-retributivo previsto dal CCNL Studi Professionali, ritenuto idoneo come parametro di riferimento, senza considerare *le voci retributive di fonte tipicamente contrattuale*, come per esempio i compensi aggiuntivi, gli scatti di anzianità (Cass. n. 17274/2004 e Cass. n. 26953/2016) e la quattordicesima mensilità (Cass. n. 12520/2004)» (*corsivo mio*).

La tesi sarebbe sintetizzabile nel modo seguente: non tutti i trattamenti economici configurano il minimo costituzionale, ma solo quelle che non sono di fonte tipicamente contrattuale.

Ebbene, tutte le voci retributive sono di fonte tipicamente contrattuale se solo pensiamo che ciò che oggi molti contratti collettivi definiscono «paga base conglobata» ieri era data da due voci distinte: minimi tabellari e indennità di contingenza. Analogamente, quale differenza c'è fra la natura contrattuale di una voce quale la 13^a mensilità e la natura della 14^a mensilità? Si tratta di una distinzione emblematica e poco rispondente alla natura giuridica di queste voci. Invece, secondo una interpretazione che pare largamente condivisa in giurisprudenza, «fondata è ... la censura relativa alla

²⁶ A precisare questo orientamento, Cass. 17 gennaio 2023, n. 1281 ha stabilito che un certo *benefit* garantito dal contratto collettivo (seppur aziendale) – si trattava della gratuità dell'energia elettrica per i consumi nel domicilio di ciascun dipendente – si configura «come un beneficio che trovava origine nel complessivo regolamento del rapporto di lavoro senza essere specificamente destinato alla remunerazione della prestazione resa dal dipendente»; quindi non è retribuzione. Eppure, nel 2013, con la sentenza n. 24268, la Cassazione aveva riconosciuto che «la natura retributiva dell'agevolazione tariffaria concessa ai lavoratori si connetteva al carattere alternativo che tale agevolazione aveva assunto rispetto al riconoscimento di un assegno ad personam non assorbibile, di pacifica natura retributiva».

inclusione della 14^a mensilità nella valutazione volta alla determinazione della giusta retribuzione. Invero, alla stregua della giurisprudenza di legittimità, cui va prestata adesione, la 14^a mensilità, legata soltanto all'applicazione dei contratti collettivi che la prevedano, risulta esclusa, in linea di principio, dalla valutazione equitativa del Giudice di merito; ciò in quanto in caso di adeguamento della retribuzione ai sensi dell'art. 36 Cost., la disciplina collettiva adottata come parametro, non può trovare applicazione automatica, soprattutto per quanto riguarda speciali istituti retributivi legati all'autonomia contrattuale (come ad esempio la quattordicesima mensilità, i compensi aggiuntivi ed integrativi dei minimi salariali)»²⁷.

Si badi bene: in questo caso il giudice non ha escluso che la 14^a e tutti i compensi aggiuntivi possano trovare applicazione ai fini della retribuzione proporzionata e sufficiente, ma ha escluso l'automatismo perché trattasi di istituti retributivi previsti dall'autonomia collettiva a differenza della 13^a ... (*sic*). La 13^a, invece, rientrerebbe nelle voci che configurano la retribuzione proporzionata e sufficiente solo perché prevista dalla quasi generalità dei contratti collettivi.

Critiche a questo approccio minimalista – a mio giudizio condivisibili – sono state già avanzate in passato da alcuni autori²⁸. Sulla scia di questa opinione dottrinale vorrei aggiungere che, sul piano tecnico-formale, questa giurisprudenza ha ritenuto di riempire di contenuto la formula «tariffe salariali» – quella usata nella sentenza del 1952 prima citata – selezionando solo alcune voci retributive e non altre sulla base di argomenti che non sembrano sorretti da una adeguata giustificazione. Infatti, sebbene si concordi sul fatto che il Giudice, qualora si discosti da quanto previsto dai contratti collettivi debba usare la massima prudenza e adeguata motivazione «giacché difficilmente è in grado di apprezzare le esigenze economiche e politiche sottese all'assetto degli interessi concordato dalle parti sociali»²⁹, nei fatti accade diversamente.

Torniamo all'esempio della 13^a mensilità e 14^a mensilità. Come detto, non c'è alcuna differenza riguardo alla natura giuridica: i due trattamenti retributivi sono previsti dai contratti collettivi nazionali come mensilità

²⁷ Cass. 9 giugno 2008, n. 15148.

²⁸ Oltre a P. PASCUCCI, *op. cit.*, mi limito a richiamare F. LISO, *op. cit.*; M. PERSIANI, *La retribuzione tra legge, autonomia collettiva e determinazione giudiziale*, in *Quad. arg. dir. lav.*, 1998; C. ZOLI, *La retribuzione tra garantismo e flessibilità: recenti scenari contrattuali e giurisprudenziali*, in *Dir. rel. ind.*, p. 19 ss.; S. BELLOMO, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Giappichelli, Torino, 2002; G. FERRARO, *Retribuzione e assetto della contrattazione collettiva*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, I, p. 696 ss.

²⁹ Seppur datata mi sembra ben rappresentativa questo passo di Cass. 1° febbraio 2003, n. 7752.

aggiuntive. Eppure, altra giurisprudenza ritiene che la differenza derivi da una constatazione di tipo statistico, cioè dal fatto che tutti i contratti collettivi prevedono la 13^a, mentre solo alcuni prevedono la 14^a. Quindi, è come se la 13^a fosse “di fatto” una componente accostabile alla paga base fissa. Ebbene, a seguire quest’approccio di tipo statistico dovremmo riconoscere che ci sono anche altre voci retributive previste dalla gran parte dei CCNL che non sempre vengono incluse nella nozione di retribuzione costituzionale (per esempio gli scatti di anzianità). Peraltro, se andassimo ad analizzare in dettaglio tutte le voci che compongono la retribuzione contrattuale ci accorgeremmo che ci sono istituti che, pur denominati in modo differente, hanno la stessa funzione di corrispettività.

D'altronde, già sul piano della forma giuridica e della interpretazione letterale si possono sollevare dubbi in ordine a questa concezione selettiva della retribuzione da prendere a riferimento ai fini dell'art. 36 in cui proporzionalità e sufficienza riguardano la «retribuzione». Cos'è dunque la retribuzione?

Quando la legislazione è intervenuta sul punto è sembrata sempre riferirsi a tutta la controprestazione debitoria del datore di lavoro subordinato.

La legge n. 389/1989 in materia di contribuzione previdenziale usa la parola «retribuzione» che è intesa in senso onnicomprensivo, e cioè «per trattamenti retributivi si devono intendere quelli scaturenti dai vari istituti contrattuali incidenti sulla misura della retribuzione» (come precisato dalla Circolare INPS n. 11 del 1° febbraio 2023). D'altronde, proprio in materia di retribuzione imponibile, in una recente sentenza la Cassazione ha ricordato che «le Sezioni Unite di questa Corte, n. 11199 del 29 luglio 2002, seguite da numerose altre decisioni, tra cui Cass. n. 19284/2017, nel risolvere un contrasto di giurisprudenza, hanno affermato che “l'importo della retribuzione da assumere come base di calcolo dei contributi previdenziali non può essere inferiore all'importo di quella che sarebbe dovuta, ai lavoratori di un determinato settore, in applicazione dei contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali più rappresentative su base nazionale...”»³⁰.

Il d.l. n. 248/07 riferito alle cooperative usa la formula «trattamento economico complessivo»; il d.lgs. n. 117/2017 sul Terzo settore usa la formula «trattamento economico»; il d.l. n. 34/2020 la formula «trattamenti retributivi». Non c'è nulla in queste formule legislative che possa giustificare

³⁰ Cass. 26 aprile 2023, n. 10953. Stesso principio di onnicomprensività lo troviamo, di recente, in Cass. 23 giugno 2021, n. 17993: «*debba farsi riferimento all'insieme delle voci retributive ivi contemplate, e quindi alla retribuzione considerata nel suo complesso, quale in esso determinata, a prescindere dall'articolazione nelle singole distinte voci...* [perciò] è necessario procedere ad un calcolo della contribuzione “*complessivamente*” dovuta alla stregua del contratto leader».

una “potatura” della controprestazione retributiva del datore di lavoro. Il fatto che si tratti di norme di legge ordinaria non può certo giustificare una diversa concezione della retribuzione cui si riferisce l’art. 36 Cost. perché qui, in discussione, è la fattispecie normativa «retribuzione», ovvero sia «tariffe salariali», «trattamento economico», ecc. Il giudice Ponterio, in un suo saggio sull’art. 36 Cost., ha utilizzato diverse formule per riferirsi alla retribuzione: «tariffe salariali», «minimi retributivi» «trattamento economico globale» «paga definita da CCNL», ecc.³¹; formule riferite a un unico istituto contrattuale: la retribuzione che deve essere proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto e in ogni caso sufficiente a una vita libera e dignitosa. Torniamo al punto di partenza: a chi spetta stabilire se la 14a mensilità o l’elemento perequativo o la maggiorazione per lavoro notturno o l’indennità di disagiata sede concorrono a garantire la proporzionalità e la sufficienza? A chi spetta stabilire qual è il giusto prezzo del lavoro?

5. *La giustizia retributiva e l’Autorità salariale*

Il punto critico della giurisprudenza, cioè la tendenza a alterare la corrispettività retributiva nei rapporti di lavoro per com’è disciplinata dai contratti collettivi, rispetto alla relazione di corrispettività implicita nell’art. 36 Cost. Ogni voce retributiva prevista da un contratto collettivo è essenziale perché remunera un certo fattore produttivo collegato alla prestazione di lavoro. Solo per fare qualche esempio, non si comprende la ragione per la quale l’elemento perequativo previsto nel contratto dei metalmeccanici industriali, l’elemento distinto della retribuzione previsto in moltissimi altri contratti nazionali; la voce retributiva prevista nei contratti collettivi dei settori dell’artigianato in caso di mancata iscrizione agli enti bilaterali, ecc. ecc. non debbano essere considerati fattori che compongono l’obbligazione retributiva remunerativa del lavoro, cioè voci che l’autonomia collettiva ha indicato per determinare il valore economico di quella prestazione di lavoro. Non si tratta di somme erogate a titolo di “dono” o “liberalità”: sono voci retributive che indicano il prezzo di quella prestazione di lavoro svolta a determinate condizioni.

La giurisprudenza che ritiene di selezionare le voci retributive rispetto a ciò che è da considerare retribuzione proporzionata e sufficiente solleva serissimi dubbi in ordine alla sufficienza e alla proporzionalità. Riguardo alla sufficienza, appare evidente che i Giudici ritengono di individuare

³¹ C. PONTERIO, *Il lavoro per un’esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale*, in *Quest. giust.*, 2019, n. 4.

solo una o due voci per indicare il «minimo costituzionale». Sennonché il minimo è la quantità di retribuzione inderogabile, cioè la retribuzione che spetta a ciascun lavoratore come minimo. Se si accetta il rimando alla contrattazione collettiva (come visto in precedenza) perché negare che questo minimo possa essere composto da una pluralità di voci se previste dai contratti collettivi? Affermare che costituiscono il minimo costituzionale soltanto gli elementi “fissi” non tiene conto di molte voci retributive che vanno intese come elementi “fissi” se si analizza con precisione la loro funzione di corrispettività.

Questo approccio “riduzionista”³² della giurisprudenza italiana produce effetti di un certo rilievo se i Giudici del lavoro italiani, tutte le volte che vengono investiti di questi casi, facessero la seguente verifica: una volta individuato il contratto collettivo nazionale di riferimento, provino a quantificare la retribuzione calcolata secondo questo orientamento (cioè calcolando soltanto i c.d. minimi retributivi denominati in vario modo dai contratti collettivi riferiti al livello di inquadramento del lavoratore in causa e la 13^a mensilità) e a compararla con la retribuzione cui ha diritto un lavoratore, inquadrato al medesimo livello e con le stesse funzioni, cui viene applicato quel contratto collettivo. Emergerebbe che il trattamento economico corrispondente al minimo costituzionale per come l'intende la giurisprudenza è notevolmente inferiore al trattamento economico complessivo garantito al lavoratore cui si applica integralmente il CCNL. Se la retribuzione *ex art.* 36 Cost. riferita ai contratti collettivi ha avuto sin dall'origine una funzione *antidumping*, questa giurisprudenza finisce per avallare un *dumping*, una concorrenza fra la retribuzione costituzionale come declinata in giurisprudenza e la retribuzione prevista dai contratti collettivi³³.

Appare alquanto discutibile quanto ebbero a scrivere le Sezioni Unite della Cassazione nel 1997 (sentenza n. 2665) secondo cui «il riferimento al contratto collettivo di categoria non si risolve in una meccanica trasposizione delle sue clausole alla disciplina del rapporto di lavoro in questione, ma ha solo un valore orientativo e *non serve comunque a realizzare un'assoluta parità di trattamento fra lavoratori che svolgono la stessa attività economica*» (*corsivo mio*). Tale affermazione può giustificarsi solo sulla base di un pregiudizio, e cioè che la retribuzione proporzionata e sufficiente non è quella prevista dai contratti collettivi ma quella prevista dal Giudice.

Ma è soprattutto sul totale disinteresse per il principio di proporzionalità che si possono muovere le critiche più severe.

³² P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, Franco Angeli, Milano, 2018.

³³ V. già V. BAVARO, G. ORLANDINI, *La questione salariale nel diritto italiano, oggi*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2021, I, p. 286 ss.; Ne accenna anche V. LECCESE, *Contratti collettivi e dignità e libertà di chi lavora*, in *Lav. dir. eur.*, 2022, n. 1.

Si tenga conto che la proporzionalità è un carattere intrinseco già nelle voci retributive che, secondo la giurisprudenza, garantirebbero i “minimi” tenuto conto che i c.d. minimi tabellari sono di diversa entità in base agli inquadramenti contrattuali delle diverse posizioni lavorative. La proporzionalità è il primo principio sancito nell’art. 36 Cost. come diritto dei lavoratori a una retribuzione che tenga conto della diversa qualità e quantità di lavoro svolto. È un principio costituzionale che garantisce la necessaria corrispondenza fra retribuzione e valore prodotto da ciascuna prestazione di lavoro, valore economico stabilito dai contratti collettivi. Quando un giudice interviene a potare la retribuzione prevista da un contratto collettivo stabilendo che alcune voci retributive non rientrano nel minimo costituzionale non tiene conto (anzi, viola) il principio di proporzionalità costituzionale.

Se un contratto collettivo ha stabilito che il lavoro di notte vale di più del lavoro di giorno stabilendo perciò una maggiorazione, questa maggiorazione per lavoro notturno, in quell’ambito di applicazione, realizza il principio di proporzionalità. Se un contratto collettivo ha previsto una indennità per chi svolge il lavoro in una sede disagiata, vuol dire che la prestazione di lavoro svolta in quella sede equivale a un lavoro di quantità superiore, quindi viene retribuito in modo proporzionalmente maggiorato. E così potremmo andare avanti per tutte le voci retributive previste dai contratti collettivi. Come ha scritto un autore in modo chiaro e del tutto condivisibile «la scissione tra il principio della proporzionalità e quello della sufficienza inteso come “soglia minima esistenziale”, renderebbe inaccettabile l’interpretazione consolidata che circoscrive l’ambito di rilevanza dei contratti collettivi in rapporto all’art. 36 Cost. delimitandolo all’importo minimo rappresentato dalla paga-base, dalla (ex) indennità di contingenza e, secondo alcune pronunzie, dalla tredicesima mensilità, con esclusione di tutte le altre voci, anch’esse normalmente ricollegabili alla qualità e quantità della prestazione lavorativa»³⁴.

Tutte le voci retributive previste da un contratto collettivo sono la controprestazione per il lavoro svolto, in base alle differenti funzioni e qualifiche, in base alle differenti condizioni e situazioni; tutte voci che corrispondono *proporzionalmente* al valore economico del lavoro. Se la valutazione economica del lavoro spetta alla contrattazione collettiva la Giurisprudenza interviene ad alterare quella valutazione economica. Ecco perché mi pare utile riprendere le parole di Franco Liso che sin dal 1998, avvertì che «si dovrebbe avere consapevolezza che la tariffa collettiva – anche se contenuta in un contratto non efficace *erga omnes* – esprime comunque un valore di mercato e che questo valore di mercato non costituisce... la semplice

³⁴ S. BELLOMO, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 70-71.

ricognizione di un dato medio risultante da pattuizioni individuali ... bensì rappresenta l'imposizione di una regola, un atto di disciplina del mercato del lavoro prodotto nell'esercizio di un potere ... al quale nell'ordinamento risulta riconosciuto il compito di determinare le retribuzioni ...»³⁵.

Sarebbe opportuno un ripensamento della giurisprudenza a partire da una raccomandazione che il giudice Terzi ha fatto qualche anno fa richiamando quelle sentenze di Cassazione (nel caso specifico, Cass. n. 2254/2006) alla «massima prudenza» del Giudice nell'usare la discrezionalità in materia retributiva «giacché difficilmente è in grado di apprezzare le esigenze economiche e politiche sottese all'assetto degli interessi concordato dalle parti sociali»³⁶. Ma sarebbe opportuno un ripensamento ancora più profondo che superi del tutto la discrezionalità giudiziaria che, in questo caso diventa – per usare le parole di Gino Giugni – «un soggettivismo decisionale, che non rispecchia né le esigenze di certezza del diritto e dei rapporti economici né quelle di un'economia di massa, dove il salario tende nelle sue grandi linee verso valori standard»³⁷.

³⁵ F. LISO, *op. cit.*, p. 213.

³⁶ A. TERZI, *I giudici, il diritto del lavoro e l'interpretazione che cambia verso*, in *Quest. giust.*, 2016, n. 4, p. 150.

³⁷ G. GIUGNI, *Prefazione* a M.L. DE CRISTOFARO, *La giusta retribuzione. L'articolo 36 comma I della Costituzione nella giurisprudenza delle corti di merito*, il Mulino, Bologna, 1971. In tal senso rinvio a T. TREU, «Art. 36», in T. TREU, M. NAPOLI, M. OFFEDDU, M. PERSIANI, G. GIUGNI, U. ROMAGNOLI, *Rapporti economici. Tomo I*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, Zanichelli- Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1979, p. 72 ss. e in particolare quando scrive, a p. 88: «è dubbio sul piano sia della correttezza costituzionale sia della opportunità che il giudice possa svolgere *ex articulo* in esame un controllo sull'adeguatezza in assoluto delle tariffe contrattuali, sostituendosi all'autonomia collettiva in base a criteri necessariamente soggettivi».

PAOLA SARACINI

DISCUTENDO DI SUFFICIENZA RETRIBUTIVA TRA CONTRATTO COLLETTIVO E RUOLO DEL GIUDICE

SOMMARIO: 1. La sufficienza retributiva: un chiarimento terminologico. – 2. Potenzialità e limiti: il ruolo della giurisprudenza. – 3 (*Segue*) ... e quello della contrattazione collettiva. – 4. La via negoziale per la giusta retribuzione: un canale opportuno, ma da irrobustire. – 5. Brevi notazioni conclusive.

1. *La sufficienza retributiva: un chiarimento terminologico*

Il salario e, più specificatamente, la sufficienza retributiva sono certamente temi classici, ma quanto mai attuali. Si tratta, infatti, di temi dagli evidenti riflessi sui diritti fondamentali della persona e dai manifesti intrecci con questioni di fondo della nostra materia; solo per fare qualche esempio, si pensi alla rivisitazione dei sistemi di inquadramento, alle esigenze di aggiornamento professionale, all'ineffettività della contrattazione collettiva. Questioni alle quali si aggiunge una serie di condizionamenti che potremmo definire “esterni” e, purtroppo, ben noti: come la pandemia da Covid-19 e i conflitti bellici, in particolare, quello russo-ucraino.

Questo insieme di fattori ha determinato una sempre maggiore diffusione del *lavoro povero*, prestato nell'ambito di una obbligazione pur sempre inserita in contesti mercantili e che oggi assume particolari criticità *di contesto* (si pensi, ad esempio, ai rischi di accentuazione di lavoro povero con riferimento ai territori) e *soggettive* (qui il riferimento è, in particolare, al lavoro dei giovani e delle donne¹).

Prima di soffermarci sul ruolo della giurisprudenza e della contrattazione collettiva riguardo alla sufficienza retributiva, questione rispetto alla quale tutte le relazioni che abbiamo ascoltato questa mattina, sebbene con toni e accenti diversi, si sono confrontate, è necessario chiarirsi sul significato del termine “sufficienza” che dà il titolo a questa sessione del Convegno, o, meglio, su cosa debba intendersi per retribuzione suf-

¹ A tal riguardo si v. il XXI Rapporto annuale INPS 2022, spec. pp. 91-105.

ficiente. Infatti, se la questione semantica è imprescindibile per qualsiasi riflessione, lo è ancor di più quando diviene fondamentale intendersi sui perimetri da osservare in un ragionamento che vede “contrapporsi” giurisprudenza e contrattazione collettiva; ciò, infatti, consente innanzitutto di valutare eventuali reciproche “invasioni di campo” e di ragionare, poi, sull’efficacia dei loro interventi.

Pertanto a me pare che il termine *sufficienza* vada qui inteso nel senso di *retribuzione minima*; una retribuzione, cioè, al di sotto della quale non si può andare, anche perché strettamente correlata alla dignità dell’individuo, come ci ricorda l’art. 36 della Costituzione: una dignità umana e sociale. Insomma, mi sembra che quello su cui è *opportuno* concentrarsi sia legato innanzitutto al criterio della sufficienza retributiva di cui al richiamato art. 36 che, secondo una parte della dottrina, incarna la c.d. obbligazione sociale²; un criterio da intrecciare necessariamente con il principio di proporzionalità, altresì, come ben noto, presente nel medesimo articolo della Costituzione, proprio per quanto ho accennato poc’anzi: ossia che si tratta di un’obbligazione pur sempre inserita in un contesto di tipo mercantile. In tal senso viene certamente in aiuto quanto affermato anche, tra gli altri, da chi ha evidenziato che i due principi su cui fa leva l’art. 36 della nostra Costituzione, sebbene oggettivamente distinti, non devono indurre a ridimensionare una lettura il più possibile univoca ed unitaria della norma, nella quale, invece, proprio mediante la valorizzazione della complementarità dei due criteri, affiora un unico principio: quello della *retribuzione giusta*, tanto proporzionata quanto sufficiente³.

2. *Potenzialità e limiti: il ruolo della giurisprudenza*

Com’è emerso in maniera evidente dalle diverse relazioni di apertura di questa sessione di lavori, che la giurisprudenza abbia svolto un ruolo indiscutibile per il rispetto del precetto di cui all’art. 36 della nostra Carta Costituzionale non è certo un dato da mettere in discussione. Un precetto, quest’ultimo, certamente rafforzato, nel tempo, anche da altre fonti di diritto internazionale ed europeo; si pensi, anzitutto, alla convenzione OIL

² V. L. ZOPPOLI, *La corresponsività nel contratto di lavoro*, Esi, Napoli, 1991, p. 350 ss.

³ Così, P. PASCUCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 40-43. Ma sul punto v. anche, per tutti, T. TREU, *Sub. Art 36*, in AA.VV., *Rapporti economici. Artt. 35-40*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli – Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1979, p. 75; G. GHEZZI-U. ROMAGNOLI, *Il rapporto di lavoro*, Zanichelli, Bologna, 1995, p. 238.

n. 131 del 1970⁴, all'art. 4 della Carta sociale europea, agli artt. 23 e 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in cui, tra l'altro, è evidente il collegamento valoriale e giuridico della tutela dei salari adeguati con il riconoscimento di diritti fondamentali alle lavoratrici e ai lavoratori. Insomma, un insieme di convergenti indicazioni internazionali ed europee che, però, come noto, hanno avuto seguito solo parziale in norme attuative anche in altri Stati europei e spesso sono rimaste disattese o ampiamente eluse nella pratica, specie per gruppi e aree deboli.

È altresì emerso dalle relazioni come la giurisprudenza, nel dare attuazione al riconoscimento di *giusta retribuzione*, abbia molto spesso messo al centro dei suoi ragionamenti proprio la contrattazione collettiva, spesso valorizzandola: non è neanche il caso di ricordare che secondo una giurisprudenza ormai consolidata da oltre sessant'anni, ai fini della determinazione della "giusta retribuzione", insieme proporzionata e sufficiente, di cui all'art. 36 della Costituzione, costituisce un "parametro di riferimento", sebbene non vincolante per il giudice, il contratto collettivo di categoria. Talvolta, tuttavia, la giurisprudenza ha anche messo in seria discussione il contratto collettivo di categoria.

Per cercare di ordinare i tanti e diversi problemi al riguardo emersi dalle relazioni appena ascoltate, riprenderei tre filoni già utilizzati da Paolo Pascucci nella sua relazione al XIX Congresso dell'Associazione italiana di diritto del lavoro e della sicurezza sociale su "La retribuzione"⁵; filoni che faccio miei perché mi sembrano assai utili per districarmi tra le diverse questioni sul tappeto⁶.

Il primo attiene alla selezione del contratto collettivo applicabile; il secondo concerne le operazioni riduzionistiche del trattamento economico riconosciuto; il terzo filone riguarda la selezione delle voci retributive che costituiscono il c.d. minimo costituzionale.

Quanto alla selezione del contratto collettivo da assumere a parametro, al di là delle operazioni compiute dalla giurisprudenza in assenza di contratto collettivo applicato dall'impresa – dove si assiste a un ritorno all'art. 2070 c.c., verso una concezione ontologica del concetto di categoria merceologica – mi preme soffermarmi sulle operazioni della giurisprudenza rispetto ai casi in cui il datore di lavoro applichi un contratto collettivo.

Operazione di particolare interesse, soprattutto se si tiene conto del recente dato relativo alla copertura contrattuale che i dati Cnel e Uniemens stimano oggi intorno al 97%. Più specificatamente si rinvencono ben 946

⁴ Convenzione sulla fissazione del salario minimo con particolare riguardo ai Paesi in via di sviluppo.

⁵ Congresso svoltosi a Palermo nei giorni 17, 18 e 19 maggio 2018.

⁶ P. PASCUCCI, *op. cit.*, p. 48 ss.

contratti per il settore privato, di cui circa un quinto sarebbero stipulati da sindacati più rappresentativi a copertura della maggior parte dei dipendenti⁷. Si tratta di dati la cui raccolta innanzi tutto merita di essere valorizzata in quanto ascrivibile a un'attività encomiabile e molto importante per cominciare ad avere una fotografia quanto più nitida possibile dello stato di diffusione della contrattazione nel nostro Paese. Essi per certi versi rassicurano, ma per altri sono comunque da osservare con cautela specie in riferimento all'*effettivo* grado di copertura (ma su questo v. *infra* par. 3).

La giurisprudenza, nel caso in cui il datore di lavoro già applichi un contratto collettivo, spesso, ovviamente ai soli fini dell'individuazione della *giusta* retribuzione, spinge verso i contratti collettivi stipulati da sindacati più rappresentativi, da ultimo quelli comparativamente più rappresentativi (nozione questa, come tutti sappiamo, estremamente sfuggente), sul presupposto che la rappresentatività possa essere ritenuta anche indice di attendibilità per la determinazione del giusto salario. La stessa giurisprudenza, però, evidenzia che questa equazione non sempre è corretta e, pertanto, in alcuni casi giunge a conclusioni ben diverse. Basti qui ricordare la sentenza del Tribunale di Torino, richiamata tra le altre, non a caso, da Elisabetta Tarquini e particolarmente eloquente al riguardo⁸. Nel caso di specie, con riferimento ai contratti collettivi nazionali Multiservizi e Vigilanza, firmati da Filcams-Cgil e Fisascat-Cisl, che fissano la retribuzione minima oraria lorda rispettivamente a circa 6,52 e 6,16 euro (con un salario orario netto inferiore a 4 euro), il giudice di merito ha affermato che «... benché sia tratta dai minimi tabellari di un CCNL firmato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, una retribuzione sensibilmente inferiore al tasso-soglia di povertà assoluta individuato dall'Istat ed ai livelli retributivi previsti per posizioni professionali analoghe da altri CCNL non può considerarsi conforme ai principi di proporzionalità e di sufficienza ricavabili dall'art. 36 Cost.»⁹.

⁷ I dati sono rinvenibili nel *XXIV Rapporto sul mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2022* del CNEL (cap. 16, spec. pp. 352-353 ss.). Più specificatamente, i ccnl sottoscritti da categorie associate a Cgil, Cisl e Uil sono 208, pari al 22% del totale dei ccnl del settore privato e coprono il 97, 1% dei lavoratori.

⁸ Si tratta della sentenza del Tribunale di Torino del 2 luglio 2019 n. 1128. Ma v. pure Corte di Appello di Milano, sez. lav. del 22 giugno 2022 n. 626. Sul punto, anche per ulteriori riferimenti giurisprudenziali, v. M. MAGNANI, *Le politiche di contrasto al lavoro povero e il salario minimo legale*, in *Lav. dir. eu.*, 2022, n. 2, spec. pp. 8-11.

⁹ Sebbene successiva al Convegno nell'ambito del quale è maturato questo scritto, merita di essere altresì segnalata anche la recentissima sentenza, di aprile 2023, del Tribunale di Milano, con la quale è stato condannato un datore di lavoro che, applicando il ccnl di Vigilanza privata – Servizi fiduciari, sopra richiamato, retribuiva una propria dipendente con 3,96 euro l'ora.

Certo v'è da domandarsi il perché sindacati rappresentativi contrattino salari così bassi: e qui, se la motivazione può essere riconducibile in qualche modo al tentativo di ingresso in ambienti normalmente ostici alla contrattazione collettiva¹⁰, si intuisce la delicatezza del tema; ma su questo tornerò più avanti.

Ci sono, poi – ed è il secondo filone di cui dicevo – le operazioni cc.dd. “riduzionistiche” del trattamento contrattuale in base ad elementi esterni. Nulla esclude, affermano i giudici, che con valutazione di fatto non censurabile in sede di legittimità, ci si discosti *in pejus* da quanto indicato dalla contrattazione collettiva, in particolare facendo riferimento a criteri più o meno oggettivi, come le condizioni territoriali, le dimensioni dell'impresa, l'equità, le caratteristiche della prestazione o dell'attività svolta, le nozioni di comune esperienza. Insomma, per riprendere quanto richiamato da Carla Ponterio, una “sufficienza” richiamata al ribasso.

Infine v'è l'orientamento in merito alle voci della retribuzione che definiscono il c.d. minimo costituzionale: problema, anche questo, da sempre aperto. La regola tende ad essere quella di escludere dal c.d. minimo gli emolumenti collegati a particolari caratteristiche della prestazione o a particolari qualità personali del lavoratore, come ad es. i premi di produzione, le maggiorazioni e le indennità speciali; ma, a dire il vero, non vi è unanimità in merito alle voci da considerare.

Tre filoni, quelli appena richiamati, che mostrano plasticamente la complessità del rapporto tra giurisprudenza e contrattazione collettiva: che, nella maggior parte dei casi, vede la prima valorizzare il ruolo della seconda e in altri metterlo in discussione, intervenendo in maniera decisa su alcune scelte operate dal soggetto collettivo.

Ciò detto, mi sembra abbastanza evidente che il versante giurisprudenziale negli anni non è stato lineare. La giurisprudenza presenta molte potenzialità ma anche tanti limiti, molte luci ma anche diverse ombre; traslando alla tecnica pittorica, se il gioco di luci e ombre in un dipinto è certamente apprezzabile, basti pensare alle opere di Caravaggio o per rendere omaggio alla città che ci ospita a quelle di Orazio Riminaldi (e in particolare al Martirio di Santa Cecilia), quando si discute di salario lo è certamente meno.

Del resto, come si sa, una parte della dottrina critica le letture riduttive che la giurisprudenza ha continuato spesso a dare, specie in chiave di minimi costituzionali, come ci ha appena ricordato anche Vincenzo Bavaro¹¹ e come ha segnalato pure Francesco Di Noia nella sua relazione dove, proprio

¹⁰ Così T. SACCHETTI, *Intervento al Convegno, La questione salariale*, (Bologna, 15 novembre 2019) e in *Riv. giur. lav. Quad.*, 2019, n. 5, p. 183.

¹¹ Critica espressa dallo stesso autore già nel saggio, *Sul Salario adeguato*, in *Lav. dir. eur.*, 2022, n. 2, pp. 8-11.

con riferimento a questo aspetto, riviene nell'opera della giurisprudenza una sorta di "peccato originale". Non va certamente trascurato che si tratta di un intervento per l'attuazione di un diritto negato, non riconosciuto: una patologia. E sappiamo anche molto bene che, proprio per la debolezza contrattuale e ancor prima sociale ed economica in cui per definizione versa il lavoratore, si tratta di un'operazione non certo semplice¹².

3. (Segue) ... e quello della contrattazione collettiva

Se della giurisprudenza sono stati evidenziati i limiti, anche sul versante della contrattazione collettiva non possiamo non tenere conto delle difficoltà del c.d. sistema sindacale di fatto, ben note e tuttora persistenti; basti qui pensare alla citata sentenza del Tribunale di Torino. La vicenda che è alla base del ricorso al Tribunale – ma le considerazioni possono estendersi anche alle altre pronunce richiamate – mette, infatti, in chiara evidenza la scelta operata da una parte delle organizzazioni sindacali, anche rappresentative, che, pur di trovare una via di accesso in contesti che potremmo definire assai ostici e nei quali spesso si registra uno scarso riconoscimento dei diritti fondamentali dei lavoratori, sceglie di contrattare al ribasso. Una scelta che, come già accennavo, porta a riflettere anche sui limiti dei dati relativi alla copertura contrattuale e su quanto il dato quantitativo non necessariamente corrisponda a un dato qualitativo e, per quanto qui è di interesse, a una giusta retribuzione.

Di non secondaria importanza è poi il tema dei ritardi nei rinnovi contrattuali. I dati ci dicono che oggi il numero dei contratti collettivi ormai scaduti e non rinnovati è in decisa crescita¹³, tra l'altro a fronte di un incedere dell'inflazione che comporta un crescente aumento dei prezzi al consumo e una conseguente erosione delle stesse retribuzioni.

¹² In tal senso, da ultimo, anche M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, *Riallacciando il filo del discorso. Dalla riflessione di Massimo Roccella al dibattito attuale sul salario minimo*, in M.P. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Esi, Napoli, 2021, p. 28.

¹³ Al 31 dicembre 2022 risultano scaduti 591 contratti collettivi nazionali di lavoro, quasi il 62% del totale di quelli depositati al Cnel (così, *la Repubblica*, del 7 gennaio 2023)

4. *La via negoziale per la giusta retribuzione: un canale opportuno, ma da irrobustire*

Nonostante le difficoltà incontrate dalla contrattazione collettiva ed evidenziate dalla stessa giurisprudenza, io mi iscrivo tra coloro che ritengono la via negoziale per l'individuazione della giusta retribuzione, la via preferibile. Il contratto collettivo continua a rivelarsi, infatti, lo strumento più adatto per questo compito; e qui basti richiamare profili ben noti: dal suo radicamento, alla sua duttilità, alla capacità di raccogliere potenzialmente consenso, alla sua diffusione. Tutto ciò esprime l'idoneità, già concettuale, della contrattazione: sono le parti sociali quelle più addentro alla realtà sociale, economica, di mercato. E come ricordava, ancora oggi, Carla Ponterio, c'è un raccordo non espresso, ma evidente e stringente, tra gli articoli 36 e 39 della nostra Costituzione. D'altronde anche la recente direttiva sul salario minimo riconosce un ruolo di primo piano proprio alla contrattazione collettiva¹⁴.

Al tempo stesso, come è emerso da quanto sin qui affermato, sono però davanti a tutti e da diversi anni, ormai, i problemi che assillano il sistema di relazioni sindacali italiano in generale ed è evidente che un tema come quello del giusto salario è di rilevanza tale da non potere essere affidato a soggetti che hanno gambe fragili.

Le parti sociali e il sistema sindacale hanno bisogno di solidità: solo un adeguato sostegno normativo può soddisfare questa esigenza così centrale, paradigmatica, sul piano sociale ma, ovviamente, anche economico.

Sappiamo bene che già ci sono alcuni specifici interventi che esplicitano il nesso tra determinazione dei salari e contrattazione collettiva attraverso la tecnica del rinvio; interventi di estremo interesse per il tipo di impostazione che adottano (come tanti hanno scritto). Certo, si tratta di interventi legislativi settoriali, spesso riconducibili ad ambiti difficilmente raggiungibili dalla contrattazione collettiva nella sua funzione di autorità salariale. Sono stati richiamati questa mattina quelli in tema di lavoro dei soci di cooperative¹⁵ e per i lavoratori autonomi anche su piattaforma digitale¹⁶; ma non bisogna dimenticare anche gli interventi rivolti al lavoro nel terzo settore¹⁷ o a quello svolto nell'ambito del trasporto aereo¹⁸. Interventi legislativi non

¹⁴ Direttiva (UE) n. 2022/2041 del 19 ottobre 2022 relativa ai salari minimi adeguati dell'Unione europea (v. in particolare, artt. 1 e 4).

¹⁵ Legge n. 142/2000, art. 3, comma 1 (come modificato dall'art. 7, comma 4, legge n. 248/2007).

¹⁶ D.lgs. n. 81/2015, art. 47-*quater*.

¹⁷ D.lgs. n. 117/2017, art. 16.

¹⁸ D.l. n. 34 /2020, art 203 (come mod. dall'art. 1, comma 1, legge n. 77/2020).

osteggiati dalle organizzazioni sindacali sia per il loro ambito specifico sia perché non fissano direttamente un salario minimo, ma rinviano ai livelli salariali fissati dai contratti collettivi, attribuendovi indirettamente – stando all’approccio della Corte costituzionale – una efficacia generale. E non è azzardato affermare che un intervento legislativo così configurato non presenti alcun rischio di interferire nelle dinamiche contrattuali, anzi le rafforza supplendo alle carenze dell’azione sindacale.

Piuttosto, anche questo tipo di intervento – come ci ha illustrato molto chiaramente Francesco Di Noia, che ha condivisibilmente e funzionalmente scelto di soffermarsi sui problemi connessi alla legge per certi versi più significativa al riguardo, se non altro perché assunta a modello anche dagli interventi successivi, quella sul lavoro nelle cooperative – rischia di non essere più sufficiente, là dove si evidenziano le criticità proprio sul piano della tenuta del filtro rappresentativo. Infatti, anche in quella esperienza si ripropongono i problemi del sistema sindacale di fatto ed evidenziati ancora una volta dalla stessa giurisprudenza: la rappresentatività sindacale, o meglio la misurazione della rappresentatività, – pure, come sappiamo ormai da tempo, in chiave datoriale – e la perimetrazione delle categorie a fronte, come detto, della crescita incontrollata e costante del numero di contratti collettivi nazionali, nonché, di conseguenza, del peso crescente assunto da alcuni contratti collettivi di carattere trasversale e onnicomprensivo: si pensi, ad esempio, ai cc.dd. *contratti monstre* dal campo di applicazione *omnibus*¹⁹ (emblematico ancora una volta è proprio il ccnl multiservizi prima richiamato).

5. Brevi notazioni conclusive

Non è questa la sede per ritornare su un tema così complesso e di cui peraltro è tanto che discutiamo. Ciò non vuol dire che non comprenda il perché anche oggi il tema sia emerso in maniera forte in tutti gli interventi sinora ascoltati.

Mi limito a qualche minima considerazione.

In primo luogo, oltre a ribadire quanto già affermato circa la centralità del ruolo della contrattazione collettiva per l’individuazione del *giusto salario*, per quanto concerne il livello a cui guardare propenderei, per intuibili ragioni, per il livello nazionale. Nel rimarcare poi come un modello di

¹⁹ Si esprime in tal senso, S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *Lav. dir.*, 2020, p. 185 ss.

sostegno senza regolazione non sia più sufficiente²⁰ e come la legge possa giocare un ruolo importante, realizzando una proficua sinergia – già più volte e da più d'uno auspicata – con il contratto collettivo²¹ -, aggiungerei che tale scelta risulterebbe coerente con la nostra tradizione di relazioni industriali e con le indicazioni dell'Unione europea: entrambe danno priorità alla via contrattuale su quella legislativa, senza dimenticare di sostenere la prima. In tal modo, si offrirebbe ai lavoratori una garanzia di minimi salariali adeguati superando il rischio di limitare le dinamiche della autonomia collettiva; anzi – non dico nulla di nuovo – contribuendo a rafforzare il sistema contrattuale nel suo complesso, a cominciare dalla democraticità²².

In secondo luogo, circa la tecnica della legge che rinvia al contratto collettivo, secondo il modello utilizzato *in primis* per i soci di cooperativa, al di là del possibile contrasto con l'art. 39 della Costituzione, ritengo che il problema sia comunque più radicale: anche in questo caso non si può prescindere da un rafforzamento del sistema sindacale. Un'esigenza avvertita, come sappiamo, dalle stesse parti sociali già a partire dal 2011 con l'accordo interconfederale del 28 giugno, poi ribadita sia nel c.d. TU sulla rappresentanza del gennaio del 2014, sia nel più recente c.d. Patto della fabbrica del marzo 2018. In questi accordi, non a caso, sono le stesse parti sociali a evidenziare la necessità di una verifica della ricognizione dei perimetri contrattuali al fine di garantire una più stretta correlazione tra contratto collettivo applicato e reale attività d'impresa – uno spostamento della concezione di categoria in senso obiettivo con riferimento quindi al settore di produzione -, al contempo cercando sistemi che consentano di misurare maggioranze e minoranze in maniera verificata, superando criteri e indici di rappresentatività presunti. Questi ultimi, alla base anche della nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo, appartengono a un sistema sindacale di fatto e dalla sua tenuta dipendono, con tutte le problematichità legate alla crisi di questo sistema, esplose con la rottura dell'unità sindacale; una rottura che si cerca di ricostruire attraverso accordi che puntano alla ricerca di un'unitarietà definita eloquentemente procedurale²³.

Bene ha fatto Francesco Di Noia a ricordare quanto già scriveva Federico Mancini nel '63: «quando il sindacato si accorge che il contratto non

²⁰ Tra i tanti a sostenerlo, da ultimo, v. M. MAGNANI, *Contrattazione collettiva e relazioni sindacali post- Covid*, in MP. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), *op. cit.*, p. 224 ss.

²¹ Si esprimono in questi termini, MV. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, *op. cit.*, p. 33.

²² In tal senso, da ultimo, cfr. T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in MP. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), *op. cit.*, p. 328.

²³ Così, A. ZOPPOLI *Il protocollo del maggio 2013, una svolta sospesa tra prassi (assenti) e norme (inadeguate)*, in *Dir. lav. mer.*, 2013, p. 254.

riesce ad imporsi a tutti i datori di lavoro per la sua intrinseca forza sociale chiede al pubblico potere di intervenire»²⁴.

Certo qualcuno potrebbe comunque sollevare il problema richiamato da Elisabetta Tarquini di cui ho prima detto, cioè dell'intervento del giudice nel merito dei contratti collettivi stipulati nell'ambito di un rinvio legislativo. Al riguardo mi pare sufficiente rammentare quanto osservavo circa l'idoneità già concettuale della contrattazione collettiva e sul riscontro che essa avrebbe nell'auspicato intervento legislativo in conformità al dettato costituzionale. Tutto ciò dovrebbe inevitabilmente indurre i giudici ad intervenire ancor più con grande prudenza anche qualora tale intervento si ritenesse legittimo.

I numerosi e sempre più frequenti allarmi sulla povertà salariale e il varo da parte dell'Unione europea di una direttiva sul salario minimo, a prescindere dai possibili vincoli in capo al nostro Paese in riferimento alla sua attuazione, possono costituire l'occasione per intervenire seriamente sulla questione salariale e, più in generale, sul rafforzamento del contratto collettivo come strumento principe per l'individuazione del giusto salario.

²⁴ Il riferimento è a G.F. MANCINI, *Il problema dell'articolo 39 (libertà sindacale e contratto collettivo «erga omnes»)*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1963, p. 570 e ora in ID., *Costituzione e movimento operaio*, il Mulino, Bologna, 1976, p. 135.

Sezione II

LA DIRETTIVA SALARI
NELLA TRAMA DELLE FONTI:
QUALE RECEPIMENTO?

SIMONE D'ASCOLA

GENESI (POLITICA) E CONTENUTO (GIURIDICO)
DELLA DIRETTIVA SUI SALARI
NEL QUADRO DELLA “NUOVA” EUROPA SOCIALE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il contesto in cui matura il progetto di intervento in materia salariale. – 2.1. Le recenti linee di tendenza delle istituzioni UE. – 2.2. Il quadro comparato (cenni). – 3. L'iniziativa della Commissione e (l'evoluzione del)la posizione delle parti sociali. – 4. Il problema della base giuridica. – 5. La direttiva. – 5.1. Il consenso, i considerando e le scelte di fondo. – 5.2. I contenuti essenziali e il doppio canale. – 6. Conclusione.

1. *Introduzione*

La partita relativa alla “questione salariale”¹ si gioca non solo al livello ordinamentale domestico, ma anche a quello europeo, in maniera assai più significativa a partire dall'iniziativa della Commissione Europea che ha portato alla direttiva n. 2041 del 19 ottobre 2022 (in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 25 ottobre 2022).

Mi prefiggo dunque, in queste pagine, di descrivere, sia pure entro uno spazio limitato, le origini e le caratteristiche di questo recente, fondamentale, documento normativo di matrice europea, che interviene sul quadro di regole operanti in materia salariale nei ventisette Stati Membri.

Per svolgere adeguatamente il compito occorrono alcune premesse: in primo luogo è bene tenere presente che l'oggetto di studio non può essere inteso in maniera statica, come fosse un fermo immagine, ma, almeno in questa fase storica (ossia il primo periodo immediatamente successivo alla pubblicazione della direttiva), è indispensabile delineare il percorso che ci ha condotti fino a qui osservandolo nel suo divenire.

In secondo luogo, è d'obbligo osservare che l'Unione Europea a ventisette presenta un quadro fortemente frastagliato e diversificato in tema di

¹ Fra i primi a usare questa espressione, negli anni più recenti, v. AA.VV., *La questione salariale*, Quaderni della *Riv. giur. lav.*, n. 5/2020, Futura, Roma.

definizione degli standard salariali nei livelli ordinamentali domestici. Ci sono regole molto diverse e anche – forse soprattutto – economie molto diverse. Gli standard retributivi sono altamente disomogenei fra i vari paesi, del resto il potere d'acquisto reale non è direttamente proporzionale ai valori nominali, anche nella larga maggioranza di paesi che adottano l'euro. La disomogeneità è, quindi, tanto nominale, quanto reale, con tutte le possibili combinazioni dei due parametri.

Questa varietà, peraltro, è utilizzata come leva di concorrenza – e fortemente convalidata in questa sua funzione – dal diritto UE e dalla Corte di giustizia²: le asimmetrie salariali, infatti, su qualsiasi scala rappresentano un elemento (tra gli altri) che determina meccanismi concorrenziali. E ciò è tanto più vero nell'ambito di un mercato nel cui processo di integrazione il principio di libera concorrenza è quantomeno fondativo.

Ebbene, questo quadro multiforme fra i ventisette ha inciso *a monte* della direttiva, nella elaborazione dei suoi contenuti (laddove, infatti, si è da subito pensato a percorsi di implementazione diversificati e si è raggiunto un consenso a seguito di alcuni compromessi), e inciderà *a valle* della stessa, nel recepimento vero e proprio, al quale i vari paesi sono chiamati a dare corso³.

Il percorso di approvazione è stato impegnativo, anche se, come vedremo, forse meno di quello che ci si sarebbe potuti aspettare in ragione delle finalità “sociali” dell'intervento (in problematico rapporto con alcune dinamiche del mercato unico⁴) e degli interessi politici confliggenti.

² Lo conferma ad esempio Ales quando, commentando una pronuncia della Corte, osserva che «in *Bundesdruckerei* [...] da un lato, alla Corte appare del tutto normale che un'impresa tedesca subappalti integralmente a un'impresa polacca l'attività dedotta in contratto al solo fine di beneficiare, nell'aggiudicazione, del vantaggio competitivo derivante dai più bassi salari polacchi; dall'altro, essa giudica contraria al Diritto dell'Unione una disposizione nazionale che avrebbe imposto all'impresa polacca il rispetto dei livelli retributivi fissati dal contratto collettivo tedesco, che l'impresa appaltatrice avrebbe dovuto applicare qualora il lavoro fosse stato svolto in Germania», in E. ALES, *La dimensione 'costituzionale' del Modello Sociale Europeo tra luci e ombre (con particolare riferimento ai diritti collettivi e al licenziamento)*, in *Biblioteca '20 Maggio'* – 2/2016, 168.

³ A questo proposito, anticipiamo che il recepimento nei singoli Stati non necessariamente avrà luogo mediante un intervento normativo (del quale potrebbe anche non esserci bisogno se gli standard nazionali sono conformi alle nuove regole europee) e comunque dovrà intervenire entro un termine molto breve (un biennio, avendo l'art. 17 fissato la scadenza per il 15 novembre 2024).

⁴ Il cambiamento di segno è chiarissimo: «dalle reiterate raccomandazioni a contenere le dinamiche retributive per non ostacolare la competitività dei sistemi produttivi, si passa a sostenere la necessità di garantire salari minimi adeguati come strumento importante per promuovere un lavoro dignitoso per tutti i lavoratori europei», così M. ROCCELLA, T. TREU, M. AIMO, D. IZZI, *Manuale di diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2023, p. 402.

Escludendo la sua attuazione, per trattare della quale i tempi non sono maturi, e facendo dunque riferimento al periodo che il 25 ottobre 2022 si è chiuso, la storia della direttiva si può dividere in tre fasi:

- 1) la fase precedente al primo testo, in cui hanno rilievo gli indirizzi politici della *governance* dell'Unione e in generale un'attitudine per certi versi rinnovata con riguardo ad alcune garanzie sociali fondamentali;
- 2) la fase dell'iniziativa concreta adottata dalla Commissione, con l'enucleazione degli obiettivi (in particolare nella relazione di accompagnamento) e la prima versione del testo;
- 3) la versione finale del testo della direttiva e l'approvazione da parte degli organismi coinvolti dal processo legislativo.

2. *Il contesto in cui matura il progetto di intervento in materia salariale*

Anche alla luce delle considerazioni introduttive appena svolte, per avvicinare lo sguardo alla genesi della nuova direttiva occorre dedicare attenzione ad almeno due distinti scenari. Il primo è quello della politica sociale UE degli ultimi anni, per verificare in quale rinnovato *acquis* si colloca l'intervento (par. 2.1.); il secondo è lo scenario comparato, in quanto l'intervento deve adattarsi a sistemi molti diversi e occorre dunque fornire sintetici esempi di quanto sia variegata la materia all'interno dell'Unione (par. 2.2.).

2.1. *Le recenti linee di tendenza delle istituzioni UE*

Come molti osservatori hanno già evidenziato⁵, nella seconda metà degli anni dieci di questo secolo, è maturata, all'interno dei vertici politici dell'Unione, la consapevolezza in ordine alla necessità di imprimere una svolta, o almeno una parziale inversione di rotta, rispetto al tenore degli interventi politico sociali del quindicennio precedente (semplificando, possiamo pensare a quelli del periodo 2002-2017), caratterizzati, prima, da una marcata impronta mercatista e neoliberista e poi dalla *austerità* e dalla severità nelle politiche di bilancio in risposta alle crisi economiche i cui picchi si sono manifestati nel 2008 e nel 2011.

Il momento simbolico dell'inizio di questa inversione di tendenza è

⁵ Da questo rilievo muovono la loro riflessione ad esempio G. ORLANDINI, S. BORELLI, V. BAVARO, *La proposta di direttiva UE sul salario minimo adeguato*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, I, p. 111.

indubbiamente l'approvazione del Pilastro Europeo dei Diritti sociali nel novembre 2017⁶, che si occupa di condizioni di lavoro dignitose, inclusione, sicurezza sociale, pari opportunità, conciliazione vita-lavoro, diritti di informazione etc.

Per quel che più ci interessa, però, l'attenzione va posta sul punto 6, lettera *a*) del Pilastro, che prefigura la necessità di una retribuzione che offra un tenore di vita dignitoso, mentre la lettera *b*) impegna all'implementazione di retribuzioni minime adeguate per i bisogni del lavoratore e della famiglia. Quindi l'urgenza della tematica salariale è già avvertita nella più embrionale manifestazione della nuova epoca dell'Europa sociale.

Naturalmente il Pilastro è uno strumento di c.d. *soft law*, ma ha impegnato formalmente Commissione, Consiglio e Parlamento. Infatti, a queste istituzioni il Pilastro quantomeno impedisce di adottare normative in contrasto o in direzione fortemente divergente rispetto ai suoi principi.

Effettivamente – e per tacere di significative ulteriori direttrici di sviluppo, come la direttiva sulla conciliazione vita-lavoro (n. 1158/2019), quella sulla trasparenza (n. 1152/2019), quella (in discussione) sulle piattaforme digitali – anche in materia retributiva ciò ha portato a significativi interventi “indiretti” (ossia non centrati specificamente sulla materia salariale, ma che su di essa, in ultimo, incidono) come la direttiva n. 957/2018, che ha rivisto le regole del distacco transnazionale. Quest'ultima ha infatti sostituito il riferimento alle «tariffe minime salariali» con quello alla «retribuzione, comprese le tariffe maggiorate per il lavoro straordinario» anche se la novella si inseriva in un percorso già aperto dalla Corte di giustizia⁷.

Dopo la presentazione del Pilastro, e in particolare nel corso del 2019 (anno in cui si è votato e nel quale, dopo un lungo periodo di negoziazione politica, si è individuata in Ursula von der Layen la nuova Presidente della Commissione), si è fatto più evidente il cambio di rotta⁸: il modello della c.d. *internal devaluation* e gli obiettivi economico-politici legati a quel tipo

⁶ Si è osservato da più parti che attraverso il Pilastro, l'UE ha inteso in qualche modo rivalizzare il modello sociale europeo: v. per tutti i contributi raccolti in M. CORTI (a cura di), *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*, Vita e Pensiero, Milano, 2021.

⁷ Per approfondimenti v. G. ORLANDINI, *Salari e contrattazione alla prova dei vincoli del mercato interno*, in *Lav. dir.*, 2020, n. 2, p. 287 ss.

⁸ Il quale, pur innegabilmente presente, non deve provocare entusiasmi illusori: alcune cautele ha espresso T. TREU, *Le politiche sociali*, relazione presentata al II convegno annuale della *Labour Law Community*, intitolato *Diritti e politiche sociali dell'unione europea dopo la conferenza sul futuro dell'Europa*, svoltosi a Firenze il 18 novembre 2022 (cfr. https://www.youtube.com/watch?v=KR7Ml6C3ewI&ab_channel=LabourLawCommunityLLC per la registrazione).

di *governance* economica, tanto presenti nelle politiche degli anni precedenti⁹, si fanno più sbiaditi ed emergono logiche diverse: è apparsa chiaramente una «volontà di cambiare il passo dell'Unione europea» da parte della Commissione Von der Layen¹⁰.

E infatti, nel corso del primo anno di mandato, è giunta l'iniziativa della direttiva in materia di adeguatezza dei salari. Gli obiettivi dell'intervento sono molteplici (ci torneremo fra breve e rinviando in ogni caso alla lettura degli importantissimi considerando inseriti nel testo finale), ma oltre a dignità del lavoro, inclusione sociale e contrasto alla povertà, è presente sin da subito il concetto per cui (la salvaguardia e l'adeguamento de)i salari minimi «contribuiscono a *sostenere la domanda interna*». È uno dei più classici obiettivi del modello c.d. di economia sociale di mercato, proprio dell'UE, che, come noto, non ha una spiccata curvatura *socially embedded* (come direbbero gli anglosassoni)¹¹, ma persegue la finalità di consentire a tutti i soggetti (individui, imprese, etc.) di poter *accedere al mercato* unico, dando ad esso impulso e incrementando gli scambi, onde garantire una adeguata vivacità del mercato stesso, priva di eccessivi squilibri. In questo senso, la garanzia di uno standard retributivo dignitoso funge anche da incentivo al lavoro.

Naturalmente, fra gli obiettivi, almeno dichiarati, dell'iniziativa in materia salariale – similmente a quelli perseguiti da altri interventi sociali dell'UE nel periodo in corso – c'è la riduzione delle disuguaglianze e del *dumping* salariale, il quale, ancorché connesso alla concorrenza, è un antico problema, soprattutto nell'Europa allargata e a più velocità.

Proprio per questo, rinviando ai paragrafi 3 e seguenti per ulteriori puntualizzazioni sulle finalità della direttiva salari, è utile soffermare brevemente l'attenzione sulle caratteristiche dei sistemi retributivi di alcuni paesi a livello

⁹ Cfr. G. ORLANDINI, S. BORELLI, V. BAVARO, *La proposta di direttiva UE sul salario minimo adeguato*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, I, p. 111.

¹⁰ La quale nell'importante discorso sullo stato dell'Unione nel novembre 2020 ha lanciato un serio allarme sul fenomeno dei c.d. *working poors*. Si sofferma diffusamente su questo P. LOI, *La direttiva sui salari minimi e adeguati nell'attualità del diritto sociale europeo*, in M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), *Studi in onore di Massimo Roccella*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, p. 202 (da cui è tratto il virgolettato nel testo). Sull'attenzione della Commissione nei confronti del problema dei salari che non consentono ai beneficiari di raggiungere la soglia di povertà v. anche EUROFOUND, *Minimum Wages in 2021: Annual Review*, Minimum wages in the EU series, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.

¹¹ Si è osservato che l'espressione fu «scelta per motivi per così dire promozionali», pur avendo poi ottenuto crescente legittimazione politica almeno a partire dall'elaborazione del programma di Bad Godesberg (la citazione è da A. SOMMA, *Economia sociale di mercato e scontro tra capitalismo*, in *DPCE online*, 2015/4, p. 117).

nazionale, limitando i cenni ai meccanismi giuridici, non potendo svolgere qui riflessioni di carattere macroeconomico e sociologico¹².

2.2. *Il quadro comparato (cenni)*

Come anticipato, oltre al contesto UE in senso proprio, dobbiamo tenere presente il problema della estrema varietà di situazioni e di sistemi presenti nei vari paesi.

Da un lato, le economie degli stati membri si differenziano per molti aspetti: Pil e tassi di crescita differenti, con standard economici molto diversi. Paesi complessivamente più ricchi e paesi più poveri. Paesi con salari più alti nominalmente e paesi con salari di valore inferiore. Ancora, paesi dove, pur basso il salario medio nominale, è maggiore il salario reale in ragione delle grandezze dei prezzi del sistema economico nel suo complesso; o paesi dove vi è una adeguatezza salariale media accettabile, ma con piccole isole di povertà, a fronte di realtà in cui invece la condizione di povertà o “quasi-povertà” è molto diffusa, etc. Le variabili non sono finite, perché vi sono, ad esempio, paesi che sostengono maggiormente i cittadini al di fuori del lavoro (secondo meccanismi di tutela contro la disoccupazione involontaria o di sussidio universale variamente condizionato) e paesi che lo fanno di meno; ancora, contesti in cui il lavoro sommerso ha una incidenza più rilevante ed altri in cui è quasi assente. Le variabili economico-sociali e le loro combinazioni, insomma, sono pressoché infinite, di talché la ricetta perfetta per tutti è assai difficile da trovare¹³.

¹² Le quali sono altrettanto indispensabili. Ragion per cui si rinvia almeno a B. CANTILLON, *The European Pillar of Social Rights: ten arguments for prioritising principle 14 on minimum incomes*, in CSB Working Paper No. 19/02, che si occupa della povertà in Europa dentro e fuori dal lavoro, evidenziando il nesso inestricabile fra gli interventi da predisporre in attuazione del principio 14 del Pilastro in connessione con il già richiamato principio 6.

¹³ Del resto, a proposito di queste diversità, è stato magistralmente evidenziato che «in un contesto di libera circolazione dei capitali e di cambi flessibili crescono maggiormente i Paesi più competitivi, con salari più bassi, con buone capacità tecnologico organizzative, o per il concorso di entrambi i motivi. I Paesi più ricchi e industrialmente maturi, quelli favoriti dal precedente regime, devono adattarsi a tassi di crescita minori. Nei più competitivi tra di essi, tuttavia, la crescita è ancora sufficiente a sostenere adeguate istituzioni di Welfare e livelli decenti di occupazione. Anche in questi si registrano però forti perdite relative di reddito e di occasioni di lavoro stabile nei ceti professionalmente più deboli e nelle aree culturali meno favorite. E si registrano spesso forti squilibri nella distribuzione del reddito a favore dei ceti avvantaggiati dai caratteri tecnologici e finanziari di questa fase della globalizzazione: di qui la protesta e la crescita di movimenti populistici. Nei Paesi industrialmente avanzati e ancora ricchi (ma per quanto?) e però meno competitivi – l'Italia è un caso tipico – questi fenomeni si avvertono con maggiore intensità». Sono parole di

Ma dall'altro lato vi sono ovviamente anche differenti sistemi giuridici e gius-sindacali con riferimento alle tecniche di regolazione e definizione dei livelli salariali (ruolo della legge, dell'autonomia collettiva, modelli compositi etc.). Secondo i principi fissati in materia dall'ILO¹⁴ – tendenzialmente rispettati dagli Stati membri dell'UE – sono da escludersi meccanismi di rigida determinazione unilaterale dei livelli salariali minimi da parte dei pubblici poteri, in quanto il coinvolgimento delle parti sociali non può essere integralmente obliterato¹⁵. Cionondimeno, un ruolo assai rilevante acquisiscono i sistemi di indicizzazione e adeguamento del salario minimo (specie dove la sua esistenza è fissata per legge), anche per la notoria correlazione di questo aspetto con la dinamica inflattiva.

Tutti questi fattori non potevano non influenzare le caratteristiche della direttiva e il dibattito che ha portato alla sua approvazione, tanto sul piano delle convergenze politiche, quanto su quello, connesso e condizionante rispetto al primo, dei contenuti regolativi.

Non a caso, soprattutto nella prima fase, i paesi più ostili erano un gruppo trasversale: dai paesi del gruppo di Visegrad ai c.d. frugali del centro Europa, fino alle socialdemocrazie scandinave, naturalmente per ragioni diverse. Più trasversale e meno disomogenea la posizione delle parti sociali – datoriali e sindacali – che si sono mostrate molto diffidenti nel primo periodo, per poi aprire fortemente all'intervento, anche a fronte di uno strumento, senz'altro precettivo nella forma giuridica, ma poi abbastanza leggero nei contenuti.

Prima di analizzarlo e di soffermarci sulle sue geometrie variabili, occorre qualche rapido cenno esemplificativo delle diversità presenti negli ordinamenti giuridici dei vari paesi con riguardo alle tecniche di fissazione delle retribuzioni minime. Proponiamo quattro esempi significativamente lontani l'uno dall'altro¹⁶:

a) in *Italia* la massima autorità salariale è il contratto collettivo¹⁷, strumento collocato integralmente in un quadro di autonomia sociale della produzio-

M. SALVATI, *La campagna elettorale e il declino del paese*, in *Corriere della Sera*, 21 dicembre 2017, richiamate anche da R. DEL PUNTA, *Valori del diritto del lavoro ed economia di mercato*, in *Biblioteca '20 Maggio'* – 2/2019, p. 112.

¹⁴ V. in materia il contributo di G. Orlandini in questo volume.

¹⁵ Come ricorda A. D'ANDREA, *Salario minimo, lavoro e società. Una prospettiva comparata*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020, p. 111.

¹⁶ Per una disamina più approfondita sul punto si rinvia a E. MENEGATTI, *Il salario minimo nel quadro europeo e comparato. A proposito della proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, n. 1, p. 41 ss.

¹⁷ Una autorevole e recente trattazione di carattere generale sul tema è E. GRAGNOLI, *Il contratto nazionale nel lavoro privato italiano*, Giappichelli, Torino, 2021.

- ne di regole, senza una legislazione di portata generale che ne sostenga la vincolatività e l'efficacia soggettiva; tradizionalmente il sindacato è forte, capace di superare l'assenza di *erga omnes*, anche se questo assetto è ormai fortemente indebolito, poiché la proliferazione di agenti contrattuali e l'incertezza in ordine alla loro rappresentatività portano alle difficoltà nell'identificazione del contratto principale per ciascuna categoria (o *leader* come oggi usa dire), nonché alla proliferazione dei contratti stessi, i cui perimetri di riferimento sono sempre più incerti. La rappresentanza collettiva e i prodotti della contrattazione sono dunque frammentati e il sistema, che spesso non riesce a essere tempestivo nei rinnovi, è indebolito¹⁸;
- b) la *Svezia* è un sistema apparentemente simile all'Italia poiché un salario minimo legale è assente, così come una contrattazione collettiva con efficacia *erga omnes*. Anche la tralozia ostilità del sindacato nei confronti dell'interferenza legislativa in materia salariale è comune. Tuttavia, è presente «un sistema di relazioni industriali autonomo per eccellenza, fondato su un alto tasso di densità sindacale (circa il 70%) e [su] una parallela significativa organizzazione dei datori di lavoro (circa l'87% è iscritto ad un'associazione datoriale). Tanto si riflette positivamente sulla copertura della contrattazione collettiva, stimata intorno al 90%, favorita dall'obbligo per i datori di lavoro di applicare a lavoratori sindacalizzati e non il contratto collettivo, pur in assenza [...] di un meccanismo di estensione della sua efficacia soggettiva»¹⁹. La differenza, quindi, è riconducibile soprattutto al tipo di *enforcement* che i protagonisti mettono in campo con le proprie prerogative, oltre che a una struttura demografica e una presenza del *welfare state* notoriamente peculiari;
- c) la *Germania* è il terzo interessante esempio. Pur provenendo da una tradizione in cui la contrattazione collettiva era egemone (ancorché con particolari sistemi di *governance* aziendale), di recente vi sono stati profondi mutamenti: a causa delle riforme Hart e di alcune innovazioni rivelatesi fallimentari nel mercato del lavoro (come i *mini jobs*), la forza del sindacato si è assai ridotta nell'ultimo quindicennio rispetto al passato e il tasso di copertura della contrattazione collettiva è notevolmente calato. Nel gennaio 2015, oltre otto anni fa, è dunque entrata in vigore per la prima volta una forma di salario minimo legale. Si tratta della legge c.d. *Tarifautonomiestärkungsgesetz*, che, oltre a sostenere l'estensione dell'efficacia soggettiva del contratto collettivo, ha introdotto un salario legale minimo di 8,50 € orari;

¹⁸ Nel domandare indulgenza per la brutalità di questa sintesi, si fa ovviamente rinvio ai tanti contributi che in questo volume sono dedicati alla situazione italiana.

¹⁹ Così E. MENEGATTI, *Oltre il Far West contrattuale, verso salari minimi adeguati: spunti dal quadro comparato*, in *Lav. dir. eur.*, n. 2/2022, p. 12 dell'estratto pdf.

d) in Francia c'è invece da molto tempo il *salaire minimum interprofessionnel de croissance* (c.d. SMIC, salario minimo «di crescita»), disciplinato dagli artt. L3231 ss. del *Code de travail*. È a tutti gli effetti una forma di salario minimo fissato inderogabilmente per legge. La sua peculiarità più significativa è l'efficace meccanismo di costante adeguamento in conseguenza dell'incremento dell'inflazione, che ha portato oggi il valore a oltre 11 € lordi all'ora.

3. *L'iniziativa della Commissione e (l'evoluzione della) la posizione delle parti sociali*

Così delineato il contesto in cui la Commissione ha dovuto muoversi, possiamo descrivere come si è arrivati allo scenario attuale e in particolare alla direttiva. Il primo germe di questa «bandiera del rinnovato attivismo dell'Unione in materia sociale»²⁰ è un momento di dialogo sociale. Ai sensi dell'art. 154 TFUE, infatti, la Commissione ha avviato nel gennaio del 2020 la consultazione delle parti sociali sulla base di un documento intitolato *Salari minimi adeguati*. La risposta ottenuta dalle parti sociali su scala continentale è stata inizialmente di forte dissenso, ma ciononostante si è andati avanti.

Sia per la ferma volontà politica della Presidente Von der Layen e del commissario al lavoro e ai diritti sociali (il socialista lussemburghese Nicolas Schmit, vero autore della direttiva secondo alcuni), sia perché l'iniziativa era stata adottata in nome di obiettivi che la Relazione di accompagnamento mostrava in modo molto chiaro e senza perseguire lo scopo di cancellare il ruolo primario della contrattazione collettiva nella fissazione della soglia di adeguatezza (cosa che avrebbe mantenuto inscalfibili le resistenze). Si leggeva nella Relazione che «la contrattazione collettiva svolge un ruolo fondamentale nella garanzia di un salario minimo adeguato. I paesi caratterizzati da un'elevata copertura della contrattazione collettiva tendono ad avere, rispetto agli altri paesi, una percentuale inferiore di lavoratori a basso salario, salari minimi più elevati rispetto al salario mediano, minori disuguaglianze salariali e salari più elevati. Influenzando l'evoluzione generale dei salari, la contrattazione collettiva garantisce salari superiori al livello minimo stabilito per legge»²¹.

²⁰ Così ha definito l'impegno per un intervento in materia di adeguatezza dei salari A. LO FARO, *La proposta europea per "salari minimi adeguati": work in progress*, in *WP D'Antona It.* – n. 157/2022, p. 3.

²¹ Commission staff working document, *Impact assessment accompanying the document*

Nella prima versione della proposta, peraltro, mancava un parametro quantitativo di adeguatezza idoneo, tangibile e spendibile come riferimento per le diverse modellistiche nazionali²², tratto che verrà solo parzialmente rivisto nel testo definitivo (laddove nel canale previsto per gli Stati che hanno un salario legale, l'art. 5.4 offre degli appigli, mentre nulla si dice sul *quantum* per i paesi in cui rimane la contrattazione l'attore protagonista).

La seconda versione della proposta ha ottenuto pareri molto più favorevoli, sia perché i sindacati hanno trovato rassicurazioni sull'assenza di una *deminutio* del proprio ruolo come conseguenza dell'adozione della direttiva, sia perché fra di essi (così come fra i leader politici che rivestono cariche di vertice nell'Unione) è cresciuta la consapevolezza in ordine al fenomeno della povertà nonostante il lavoro²³, anche alla luce dei drammatici strascichi economico-sociali lasciati dalla pandemia e, con il senno di poi, dalla guerra fra Russia e Ucraina.

Prima di soffermarci sulle scelte di fondo (contestualizzate e descritte soprattutto nei considerando) sulle quali si è formato il consenso decisivo, è fondamentale, peraltro, occuparci di un'altra ineludibile questione giuridica preliminare, cioè l'individuazione di una base per l'intervento all'interno dei trattati.

4. *Il problema della base giuridica*

Avviato il percorso – e scelta la strada di impiegare lo strumento della direttiva e non della mera Raccomandazione – è stato necessario porsi il problema della base giuridica. La competenza a intervenire legislativamente, infatti, non è generalizzata in capo all'Unione come accade in un ordinamento statale, ma discende dal *principio di attribuzione*: ciascun atto normativo deve trovare un preciso appiglio nei trattati istitutivi, che devono prevedere la possibilità di introdurre regole in quella determinata materia.

Ora, nel Trattato sul Funzionamento vi è l'art. 153, che si occupa delle tematiche sociali, ma che al paragrafo 5 addirittura *esclude* espressamente

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union, 28.10.2020 SWD(2020) 245 final.

²² Lo spiegava A. LO FARO, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, in *Lav. dir.*, 2020, n. 3, p. 550.

²³ Si veda il c.d. fascicolo interistituzionale n. 2020/0310(COD), n. 14366/21 (Bruxelles, 26 novembre 2021), in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_14366_2021_INIT; in dottrina v. il fascicolo monografico di *Lav. Dir.*, n. 1 del 2019, intitolato *La povertà nonostante il lavoro*.

la materia della *retribuzione*, con una clausola di riserva a favore degli Stati membri²⁴. La tematica salariale pare quindi non solo omessa, ma destinataria di una esplicita esclusione di competenza dell'Unione.

Senonché, a uno sguardo più attento, può dirsi che le cose stiano un po' diversamente. Con il passare degli anni, infatti, vi sono state varie eccezioni, rappresentate dai momenti – non pochissimi – in cui, specialmente attraverso il principio di non discriminazione, l'UE di fatto è intervenuta anche in materia salariale.

In buona sostanza, per invertere il divieto di discriminazione fra diverse categorie di lavoratori è spesso indispensabile garantire – fra la generalità dei lavoratori e lo specifico gruppo preso in considerazione e protetto – una parità di condizioni che coinvolga anche il trattamento economico.

La Corte di giustizia ha più volte avallato questo meccanismo, l'esempio più lampante è la sentenza *Del Cerro Alonso*²⁵ (ma ulteriori precisazioni arriveranno qualche tempo dopo con il caso *Impact*), dove viene esplicitato che l'esclusione di competenza europea va intesa in senso restrittivo («la detta eccezione non può essere estesa a ogni questione avente un nesso qualsiasi con la retribuzione, pena svuotare taluni settori contemplati dall'art. 137, n. 1, CE, di gran parte dei loro contenuti» si dice al punto 41 della motivazione).

Se l'interpretazione non fosse restrittiva, sarebbe minato il margine di azione del legislatore europeo nelle aree di cui ai primi quattro paragrafi dello stesso art. 153, in cui l'Unione ha competenza e nelle quali, inevitabilmente, viene coinvolta la materia dei salari.

L'intervento in materia di adeguatezza salariale può essere ricondotto, del resto, all'ambito più generale dell'art. 153, par. 1 lett. b) sulle “condizioni di lavoro”, sia perché la retribuzione concorre a determinare le condizioni di impiego, sia perché facilita l'applicazione di vari principi dell'UE, sia, infine, perché incide sul perseguimento di obiettivi storici dell'Unione²⁶.

²⁴ E, infatti, di materia retributiva non tratta L. CALAFÀ, *sub* Art. 153 TFUE, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (diretto da), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2014, 995 ss., nel commentare la disposizione in parola.

²⁵ Si tratta di Corte giust., 13 settembre 2007, C-307/05, *Del Cerro Alonso*, fra le altre in *Dir. rel. ind.*, 2008, n. 1, p. 234 ss., con nota di R. COSIO, *Il lavoro a termine nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, nella quale la Corte ha censurato una disciplina nazionale che escludeva i lavoratori a tempo determinato dalla possibilità di beneficiare degli scatti di anzianità (ossia una componente del trattamento retributivo) in condizioni analoghe agli omologhi lavoratori stabili. La pronuncia era riferita all'art. 137, n. 5 Trattato CE, oggi sostanzialmente riproposto con l'art. 153 TFUE.

²⁶ Diffusamente in questo senso M. BARBERA, F. RAVELLI, *La proposta di direttiva sul salario minimo adeguato: la risposta dell'Unione europea a un problema storico del diritto del*

Ma in realtà c'è di più: la ragione di fondo della riserva di competenza statale risiede nella circostanza che la determinazione dei salari coinvolge, quasi ovunque, l'autonomia collettiva delle parti sociali a livello nazionale. Ebbene, l'odierno intervento, prima ancora di prendere forma nei termini definitivi del 2022, come già accennato, era stato proposto come pienamente *rispettoso dell'autonomia dei corpi intermedi*, prevedendosi la primazia della contrattazione collettiva nei casi in cui questa avesse una determinata copertura e non imponendo certo una fissazione per legge del valore numerico del salario minimo.

È soprattutto questa circostanza che – oltre a smussare i dissensi sindacali, non appena le loro *leadership* hanno avuto le idee più chiare sul punto – ha contribuito a consentire che l'opinione del Servizio giuridico della Commissione sulla proposta di direttiva, formalmente resa a marzo 2021, fosse positiva e approvasse l'individuazione della base giuridica nell'art. 153 del TFUE.

5. La direttiva

Risolto positivamente il problema della competenza del legislatore europeo in materia e descritto il percorso con cui si è preparato il terreno per l'esito positivo, è il momento di volgere lo sguardo al risultato, cioè la conclusione dell'iter politico-legislativo che ha portato all'approvazione del testo finale e le previsioni del medesimo.

5.1. Il consenso, i considerando e le scelte di fondo

Anzitutto, ricordiamo che, una volta che il consenso politico era maturato, con tempi complessivamente non lunghissimi, il 7 giugno 2022, il c.d. trilogio (Commissione europea, Parlamento europeo e Consiglio europeo, ossia gli organi coinvolti dal procedimento legislativo ordinario nell'UE) ha annunciato che era stato raggiunto un accordo sulla proposta di direttiva su «un equo salario minimo».

Successivamente, a settembre 2022, il Parlamento europeo in sessione plenaria ha varato il testo definitivo, apparso in Gazzetta Ufficiale UE con la pubblicazione di fine ottobre.

Ma su quali linee di fondo si è concretizzato il decisivo favore degli organi politico-istituzionali competenti?

lavoro, in AIMO, FENOGLIO, IZZI (a cura di), *Studi in onore di Massimo Roccella*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, p. 62.

In primo luogo, si deve osservare che l'intervento che potrà essere dispiegato dalla direttiva – il suo *effetto utile* se vogliamo – è riconosciuto da tutti come duplice: raggiungere l'adeguatezza dei salari minimi e incrementare la copertura della contrattazione collettiva: proprio su questo si è creata l'intesa.

In secondo luogo, non si può che guardare ai “considerando”, che precedono la parte prescrittiva del provvedimento²⁷. Molti di essi, infatti, nella versione finale sono stati rivisti e arricchiti rispetto alla proposta iniziale, facilitando l'approvazione da parte dei diversi soggetti coinvolti (e anche dei singoli Stati, comunque consultati).

Nella versione finale vi sono 40 considerando. Leggendoli, risulta ancora più evidente, rispetto a quanto fosse all'inizio, la funzione di contrasto alla povertà lavorativa (questione che dopo la pandemia e lo scoppio della guerra è avvertita con urgenza crescente in Europa), in connessione con il richiamato principio n. 6 del Pilastro, che si assegna alla direttiva. Proprio il Parlamento europeo, del resto, aveva esortato la Commissione e gli Stati membri ad agire nella direzione di contrastare disuguaglianze e povertà con una Risoluzione del febbraio 2021²⁸.

Nel Considerando n. 9 della direttiva c'è un evidente richiamo a tutto questo:

«La povertà lavorativa nell'Unione è aumentata nell'ultimo decennio [...]. Nei periodi di contrazioni economiche, il ruolo di salari minimi adeguati nella protezione dei lavoratori a basso salario è particolarmente importante, dato che tali lavoratori sono più vulnerabili [...] ed è essenziale per favorire una ripresa economica sostenibile e inclusiva che dovrebbe condurre a un aumento dell'occupazione di qualità. Per assicurare una ripresa sostenibile è essenziale che le imprese, in particolare le micro imprese e le piccole imprese, prosperino. Tenuto conto degli effetti della pandemia [...] è importante valutare l'adeguatezza dei salari nei settori a bassa retribuzione, che si sono dimostrati essenziali e di grande valore sociale durante la crisi».

Vale poi la pena di sottolineare che, fra le conseguenze della ricordata eterogeneità dei meccanismi di determinazione del salario, c'è l'indicazione, ripetuta quasi ossessivamente (v. in particolare tutti i considerando da

²⁷ Si sa che spesso il legislatore europeo inserisce nei considerando quello che non può – o, per mancanza di consenso, non riesce a – inserire nel corpo principale dei propri provvedimenti; di qui l'importanza che, malgrado si tratti di proposizioni non vincolanti, rivestono gli obiettivi e le considerazioni sviluppate in questa parte delle direttive, destinataria di una crescente attenzione anche in sede contenziosa a Lussemburgo. La direttiva sui salari minimi sembra non fare eccezione.

²⁸ Parlamento europeo (2021), *Resolution of 10 February 2021 on Reducing Inequalities with a Special Focus on In-work Poverty* (2019/2188 (INI)).

n. 5 a n. 10), dell'obiettivo della *adeguatezza* dei salari e non di una loro uniformità su scala UE.

A parziale puntualizzazione di tutto questo, peraltro, è infine meritevole di particolare menzione il n. 28 (che nella prima proposta era il n. 20 e che, con modifiche, è poi divenuto il 28). Si è osservato che esso «ricollega l'adeguatezza a un'equa distribuzione salariale nel paese di riferimento e al fatto che il salario assicuri un tenore di vita dignitoso, ed esplicita ora con enfasi l'importanza di misurazioni assolute della medesima adeguatezza»²⁹.

Nella seconda parte, questo considerando segnala agli Stati che «un paniere di beni e servizi a prezzi reali stabiliti a livello nazionale può essere strumentale per determinare il costo della vita, al fine di raggiungere un tenore di vita dignitoso. In via ulteriore rispetto alle necessità materiali quali cibo, vestiario e alloggio, la partecipazione ad attività culturali, scolastiche e sociali può altresì essere tenuta in considerazione».

Sono precisazioni innovative, che lasciano impregiudicata l'importanza delle c.d. soglie di Kaitz (che rimangono nell'ultima parte del considerando 28 e sulle quali v. *infra*, quando parleremo dell'art. 5) ma «segnano con decisione la necessità che l'adeguatezza del salario minimo legale non rifletta solo la distribuzione salariale in un dato Stato membro, ma svolga anche un'effettiva funzione di realizzazione di una "cittadinanza" sostanziale, legata alla piena partecipazione dei lavoratori alla vita sociale ed economica del proprio Stato membro»³⁰.

5.2. I contenuti essenziali e il doppio canale

Passando all'esame del contenuto vero e proprio della direttiva, osserviamo che la sua struttura è piuttosto semplice: gli articoli da 1 a 4 sono le disposizioni generali e includono la disciplina per i paesi in cui l'autorità salariale era (e potrà restare) la contrattazione collettiva (è il "primo canale" regolativo, previsto dall'art. 4, quello più rilevante anche per l'Italia³¹); gli articoli da 5 a 8 si occupano invece dei salari minimi legali (è il "secondo canale", quello che coinvolge i paesi che già sono dotati – o che si doteranno – di un intervento di fissazione legislativa dei minimi)³²; gli articoli

²⁹ L. RATTI, *La riduzione della povertà lavorativa nella direttiva sui salari minimi adeguati*, in *Var. temi dir. lav.*, 2022, n. straordinario, p. 48.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ V. *infra*, ma anche – e soprattutto – i contributi di R. Galardi e M. Vitaletti in questo volume per quanto riguarda l'impatto della direttiva sull'ordinamento italiano.

³² La molteplicità di percorsi attuativi, del resto, è abbastanza comune all'interno di atti dell'Unione destinati a essere recepiti da ordinamenti eterogenei fra loro, non è certo

da 9 a 13 contengono le disposizioni orizzontali, comuni a tutti i paesi, fra le quali spiccano gli articoli 9 (dedicato alle garanzie salariali nelle catene di appalti pubblici³³) e soprattutto 10 che disciplina un sistema di raccolta di dati e monitoraggio, con obblighi molto puntuali di fornitura di informazioni da parte degli Stati alla Commissione nel corso del tempo; infine, gli articoli da 14 a 19 con le disposizioni finali che chiudono la direttiva³⁴.

Oltre che rinviare alla diretta lettura del testo normativo (né lungo, né complesso), in questa sede critica dobbiamo almeno segnalare quanto segue con riguardo alle principali prescrizioni della direttiva.

L'art. 1.4 precisa *in apicibus* che la direttiva non impone un salario legale, né alcuna forma di efficacia *erga omnes* della contrattazione collettiva (e infatti poi si proporrà il doppio canale, per cui i paesi che non hanno un salario minimo legale potranno continuare a non averlo, a condizione – secondo la direttiva, già nella prima versione – che si dotino di meccanismi alternativi in grado di garantire, in una prospettiva di lungo periodo, l'adeguatezza salariale, v. *infra*).

Il campo di applicazione soggettivo della direttiva è delineato dallo scarso art. 2. Si parla espressamente di lavoratori «che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascuno Stato membro, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia». In buona sostanza, sembra includere i subordinati, e verosimilmente, anche i parasubordinati, laddove essi siano formalmente riconosciuti nell'ordinamento (i lavoratori parasubordinati sono per esempio senz'altro coinvolti dalle previsioni della direttiva se già dispongono di contrattazione collettiva applicabile, siglata da soggetti accreditati).

Ora, il discorso potrebbe farsi più complesso se aprissimo una parentesi sulla nozione stessa di lavoratore nei documenti normativi dell'Unione e

il primo caso: si pensi, per fare un esempio, alla dir. 2001/86/CE, in materia di società europea.

³³ Spunti interessanti sul tema degli appalti nel contributo di F. Grasso in questo volume.

³⁴ Qui un discorso significativo – che non abbiamo la possibilità di affrontare *funditus* – dovrebbe riguardare la clausola di non regresso (art. 16): prevedere astrattamente che la direttiva «non costituisce un motivo valido per ridurre il livello generale di protezione già offerto ai lavoratori negli Stati membri, in particolare per quanto riguarda la riduzione o l'abolizione dei salari minimi», infatti, pare un po' illusorio. Non vogliamo dire che questo accadrà, tutt'altro. Ma lasciare amplissimi margini all'autonomia degli Stati e alla dinamica spontanea della negoziazione sociale – come era forse inevitabile fare – non può, almeno in astratto, impedire che la fissazione legale di una soglia numerica minima determini (anche) allineamenti al ribasso in quei segmenti del mercato del lavoro che godono di retribuzioni non al minimo, secondo un processo tradizionalmente temuto dai sindacati confederali in Italia. Ma il problema è molto complesso (si può qui almeno rinviare agli spunti contenuti negli interventi degli esponenti delle parti sociali presenti in questo volume).

nella giurisprudenza, ma si tratterebbe di un fuor d'opera in questa sede: è sufficiente ricordare che si tratta essenzialmente di una nozione flessibile, ampia, ma anche funzionalistica e in costante evoluzione³⁵.

Più utili qui altre due osservazioni: da un lato, è pacifica l'esclusione dei lavoratori autonomi³⁶, dall'altro, ai sensi del Considerando n. 21 (da leggere in combinato con l'art. 2), vi sono espliciti richiami a forme di lavoro "atipico" e anche tramite "piattaforma digitale"³⁷, in consonanza con l'obiettivo di intervenire in alcuni segmenti del mercato del lavoro fragili e di inquadramento sistematico o incerto.

Superato l'art. 3, che contiene alcune definizioni utili alla comprensione complessiva del provvedimento, si arriva all'art. 4, che sancisce l'idoneità della contrattazione collettiva a garantire l'adeguatezza dei salari, nei paesi che ad essa si affidano, ma li impegna a *promuoverla* secondo precise direttrici. Questi Stati, infatti, secondo il primo paragrafo della norma:

- a) promuovono lo sviluppo e il rafforzamento della capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, in particolare a livello settoriale o intersettoriale;
- b) incoraggiano negoziazioni costruttive, significative e informate sui salari tra le parti sociali, su un piano di parità, in cui entrambe le parti abbiano accesso a informazioni adeguate per svolgere le loro funzioni in materia di contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari;
- c) adottano, se del caso, misure volte a tutelare l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e a proteggere i lavoratori e i rappresentanti sindacali da atti che li discriminino nel loro impiego per il fatto di partecipare o di voler partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari;
- d) al fine di promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, adottano misure, se del caso, per proteggere i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro che partecipano o intendono partecipare alla contrattazione collettiva da qualsiasi atto di interferenza reciproca o di interferenza da parte di agenti o membri della controparte nella loro istituzione, nel loro funzionamento o nella loro amministrazione.

Come detto più volte, si tratta della disposizione più rilevante per l'Ita-

³⁵ Cfr. *ex multis* S. GIUBBONI, *Per una voce sullo status di lavoratore subordinato nel diritto dell'Unione europea*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2018, n. 2, p. 207 ss.

³⁶ Scelta oggetto di un significativo dibattito, che registra anche dissensi: v. le osservazioni di C. GARBUIO, *Proposta di direttiva sul salario minimo ed equo compenso: il caso del lavoro autonomo professionale, le tariffe professionali e regole sulla concorrenza*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, n. 4, p. 1101 ss.

³⁷ Si ricordi che al momento è in discussione al Parlamento europeo la *Proposta di direttiva relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali*. Sul tema v. anche il contributo di C. Pareo in questo volume.

lia³⁸, che peraltro (secondo la maggior parte delle rilevazioni³⁹, ma il dato può essere controverso⁴⁰) rispetta quanto richiesto dal secondo paragrafo del medesimo articolo, ossia un “tasso di copertura della contrattazione” superiore all’80%⁴¹.

Ragionando sugli impegni di cui alle lettere da *a*) a *d*) con in mente l’Italia e i suoi problemi di frammentazione sindacale, si può forse rilevare una piccola contraddizione: se impegni come quello della lettera *a*) sembrano spingere nella direzione di una *selezione* degli agenti contrattuali più qualificati, impegni come quelli delle lettere *c*) e *d*) paiono condurre nella direzione di garantire il *pluralismo* di questi soggetti.

Il problema, peraltro, verosimilmente si stempera ponendo mente al fatto che si tratta di un provvedimento chiamato a fornire indicazioni di principio molto generali, spendibili per paesi molto distanti fra loro, essendo invece un nodo tutto domestico quello di meglio definire la rappresentatività e la legittimazione dei sindacati in sede contrattual-collettiva, nel contesto, irrisolto, dell’art. 39 Cost. e delle sue contraddizioni.

La più penetrante critica al contenuto dell’art. 4 – in relazione agli obiettivi sostanziali che la direttiva nel complesso si prefigge e avendo in mente in particolare l’Italia – è legata al fatto che questa disposizione, letta unitamente ad alcuni considerando, traccia:

«un nesso di causa-effetto fra l’adeguatezza e la protezione garantita dal salario minimo contenuto nei contratti collettivi “in occupazioni a basso salario”. In questo nesso causale si annida uno degli aspetti più delicati dell’intera direttiva, non tanto per la generalità dei sistemi europei di relazioni industriali, e neppure per quei sei Paesi privi di un salario minimo, bensì specialmente per l’Italia. [...] Il problema risiede nell’estrarre da una circostanza statistica – ossia il fatto che normalmente laddove i tassi di copertura della contrattazione collettiva siano particolarmente elevati, il salario minimo si attese a un livello adeguato rispetto alle soglie di Kaitz⁴²

³⁸ E sicuramente per tutti i 5 paesi che non hanno ad oggi un salario minimo legale.

³⁹ Qualcuno parla anche del 100%, ma il documento ufficiale di *Impact assessment* attesta il dato italiano poco sopra l’80%: cfr. Commission Staff Working Document, *Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union*, 28 ottobre 2020, SWD(2020)245 final, p. 155-156.

⁴⁰ Si è osservato, per esempio, che l’80% può sì essere vero come dato complessivo, ma in alcuni settori la percentuale è verosimilmente molto inferiore: M. ROCCELLA, T. TREU, M. AIMO, D. IZZI, *Manuale di diritto del lavoro dell’Unione Europea*, Cedam, Padova, 2023, p. 410.

⁴¹ Identificato scommettendo sul c.d. effetto alone, per cui, se la contrattazione attendibile copre l’80%, necessariamente anche il restante 20% del mercato del lavoro si adeguerà.

⁴² Si tratta di un sistema che collega l’indice di adeguatezza del salario minimo a quello del salario mediano, oppure medio (n.d.A. non presente nel virgolettato riportato). Cfr., per

– un imperativo di *policy* ineluttabile, che si risolve in una sorta di presunzione di adeguatezza per qualunque prodotto della contrattazione collettiva, purché statisticamente diffuso nel paese di riferimento.

Il risultato sorprendente di questo procedimento logico – che con Peirce potremmo chiamare di abduzione – consiste nell’obliterare la circostanza per cui non sempre, certamente non nel sistema italiano di relazioni industriali, estensione della copertura della contrattazione collettiva equivale ad adeguatezza dei salari minimi. Ciò è tanto più verificabile proprio nei settori c.d. poveri, ossia in quei settori economici nei quali i lavoratori che percepiscono bassi salari sono più del 20%»⁴³.

Come si può vedere, la legittimazione dell’egemonia della contrattazione collettiva (in quanto “diffusa”), benché democraticamente lodevole e potenzialmente progressiva, non è *di per sé* garanzia di una dinamica economicamente acquisitiva per la platea di lavoratori coinvolti.

Prima di passare alle disposizioni successive, non resta che chiedersi: se la Commissione europea avesse osato di più in questo frangente la direttiva sarebbe stata approvata?

Guardando ora all’art. 5 (e seguenti), dobbiamo rilevare che si tratta della norma più rilevante per i 22 Stati che hanno una legislazione che fissa i minimi salariali.

L’art. 5 è una delle norme che nella versione finale sono più cambiate, è stato arricchito ed è più specifico rispetto alla prima versione⁴⁴. Esso descrive le procedure che gli Stati devono adottare per garantire legislativamente i livelli minimi delle retribuzioni (e il loro aggiornamento, secondo una “indicizzazione automatica”, prevista dal paragrafo 5 dell’articolo in parola), se scelgono – o confermano – questa strada.

L’adeguatezza dei salari, peraltro, è predicata in relazione alla generale situazione socioeconomica del paese (lo si evince dal considerando n. 29, strettamente connesso a questa disposizione) e se ne prevede, infatti, un aggiornamento rapido e costante, con procedure trasparenti in relazione alle dinamiche evolutive dei salari reali.

Qui, essenzialmente, viene utilizzato come parametro l’indice di Kaitz (che fissa la soglia di povertà sotto al 60% del salario lordo mediano⁴⁵),

una spiegazione accessibile, S. LEONARDI, *Opportunità e limiti del salario minimo legale: un raffronto europeo*, in <https://eticaeconomia.it/opportunita-e-limiti-del-salario-minimo-legale-un-raffronto-europeo/>, Menabò n. 172 del 19 maggio 2022.

⁴³ L. RATTI, *La riduzione della povertà lavorativa nella direttiva sui salari minimi adeguati*, in *Var. temi dir. lav.*, 2022, n. straordinario, p. 53 ss.

⁴⁴ Peraltro, la disposizione richiama chiaramente la Convenzione n. 131 del 1970 dell’OIL sui salari minimi, che l’Italia non ha mai ratificato.

⁴⁵ V. nota n. 41.

unitamente ad alcuni altri indici, su cui non possiamo soffermarci nel dettaglio. Degno di rilievo è anche l'art. 6, che diffida gli Stati dal consentire che deduzioni, variazioni e trattenute previste per le retribuzioni di particolari categorie di lavoratori ne mettano a repentaglio l'adeguatezza (ovviamente in ossequio al divieto di discriminazione).

Un ultimo cenno va dedicato all'art. 8, che si occupa della *effettività* dell'accesso dei lavoratori ai salari minimi legali, mediante l'implementazione di sistemi di controlli, ispezioni e sanzioni che possono essere all'uopo previsti.

6. *Conclusiones*

Per concludere possiamo osservare che la direttiva, per poter essere approvata, ha dovuto presentare un contenuto piuttosto aperto, che lascia notevole discrezionalità agli Stati Membri.

Certamente, gli obiettivi identificati dal più volte citato documento di *Impact assesment* (o "Relazione di accompagnamento"), nonché dai considerando (aumento del tasso di copertura della contrattazione, miglioramento della trasparenza ed effettività del salario minimo legale, riduzione del livello di povertà lavorativa, inclusione sociale, etc.), sono perseguiti dall'UE con uno sforzo nuovo, ma molte questioni rimangono aperte.

A titolo di esempio, e sempre su scala europea: lo stesso indicatore di povertà lavorativa impiegato in sede UE secondo molte voci richiede una revisione⁴⁶; ancora, il concetto di adeguatezza (peraltro discusso) non è sufficiente, dovendosi pensare anche alla *equità* delle retribuzioni⁴⁷.

Con riguardo all'Italia, invece, qualcuno ha osservato che la direttiva potrà costituire, al più, l'occasione per un «tagliando di controllo» del sistema⁴⁸. Indubbiamente eventuali interventi in materia salariale (che, eventualmente, qui avranno a che fare con la contrattazione collettiva e i suoi protagonisti) con la direttiva dovranno in qualche modo misurarsi, anche

⁴⁶ Come suggerisce a p. 37 la relazione del gruppo di lavoro ministeriale sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia, istituito dall'ex Ministro del lavoro Orlando e autorevolmente presieduto da Chiara Saraceno (disponibile in <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-del-Gruppo-di-lavoro-sugli-Interventi-e-misure-di-contrasto-alla-poverta-lavorativa-in-Italia.pdf> e datata novembre 2021).

⁴⁷ V. più ampiamente P. TULLINI, *Minimi salariali adeguati ed equi: una riflessione a partire dalla proposta europea*, in *Lav. dir. eur.*, n. 2/2022.

⁴⁸ Così A. LO FARO, *La proposta europea per "salari minimi adeguati": work in progress*, in *WP D'Antona It.* – n. 157/2022, p. 4.

perché l'art. 17 impone, per il suo corretto recepimento e attuazione, che i paesi debbano segnalare alla Commissione *tutti* gli interventi normativi che intersechino le materie di cui alla stessa.

Certamente le istituzioni internazionali sono oggi più che mai consapevoli della valenza strategica di un dispositivo di garanzia dell'adeguatezza dei salari: oltre alle iniziative di matrice UE, si segnala l'interesse dell'OIL in questa materia; il Direttore generale G.F. Houngho ha evidenziato di recente che «l'aumento dei salari minimi e la garanzia di prestazioni di protezione sociale» sono «risposte prioritarie necessarie per proteggere i più vulnerabili e prevenire i danni causati dalle molteplici e interconnesse crisi globali»⁴⁹. Non si può che convenire.

Su come riuscirci, però, grandi certezze non ci sono.

⁴⁹ Cfr. https://www.ilo.org/rome/risorse-informative/articles/WCMS_863834/lang-it/index.htm.

RAFFAELE GALARDI

LA DIRETTIVA SALARI COME OPPORTUNITÀ

SOMMARIO: 1. Ambivalenti considerazioni introduttive. – 2. Le nuove regole europee. – 2.1. La preferenza per i sistemi contrattuali di regolazione dei salari minimi. – 3. L'Italia e la direttiva. – 3.1. Il problema dei dati. – 3.2. I problemi oltre i dati. – 3.3. La direttiva come opportunità.

1. *Ambivalenti considerazioni introduttive*

La percezione immediata che si può ricavare da una rapida lettura della Dir. 2022/2401 del 19 ottobre 2022, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea¹ (di seguito “direttiva”), è che avrà un impatto molto limitato nel nostro ordinamento. Alcune voci dottrinali, non certamente a torto, hanno evocato il noto proverbio della montagna che partorito un topolino².

¹ Senza pretesa di completezza, v. M. BARBIERI, *La proposta di direttiva sul salario minimo legale: opportunità e limiti*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, p. 387 ss.; V. BAVARO, *Sul salario adeguato*, in *Lav. dir. Europa*, 2022, 2, 2 ss.; V. BAVARO, G. ORLANDINI, S. BORELLI, *La proposta di direttiva sul salario adeguato nell'Unione europea*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, 1, p. 111 ss.; A. BELLAVISTA, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati. L'Europa sociale ad una svolta*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, p. 411 ss.; M. DELFINO, *Proposta di direttiva, tutela giuridica dei salari e nodi della contrattazione collettiva in Italia*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, p. 432 ss.; A. LO FARO, *La proposta europea per “salari minimi adeguati”: work in progress*, in WP CSDLE “Massimo D’Antona”. *Int.*, n. 157/2022, p. 2 ss.; E. MENEGATTI, *Il salario minimo nel quadro europeo e comparato. A proposito della proposta di direttiva relativa salari minimi adeguati nell'Unione Europea*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, p. 41 ss.; P. PASCUCCI, V. SPEZIALE, *Spunti sul salario minimo dopo la Proposta di direttiva UE*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2021, 4, p. 749 ss.; G. PROIA, *La proposta di direttiva sull'adeguatezza dei salari minimi*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, p. 26 ss.; L. RATTI, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nella prospettiva di contrasto all'in-work poverty*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, p. 59 ss.; O. RAZZOLINI, *Il salario minimo adeguato verso l'approdo europeo: quale impatto per l'Italia*, in *Lav. dir. eur.*, 2022, 2, p. 2 ss.; G. SIGILLÒ MASSARA, *Prime osservazioni sulla direttiva europea sul salario minimo*, in *Mass. giur. lav.*, 2022, 3, p. 603 ss.; T. TREU, *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, p. 1 ss.;

² G. PROIA, *op. cit.*, p. 29; v. pure, G. SIGILLÒ MASSARA, *op. cit.*, p. 619-620, il quale si sofferma sul valore eminentemente politico della nuova regolamentazione.

In effetti, in vari punti delle nuove norme europee³ si afferma quanto *non si sia voluto fare*. In particolare, la direttiva:

- a) non intende armonizzare il livello dei salari minimi nell'Unione, né istituire un meccanismo uniforme per la determinazione dei salari minimi;
- b) non interferisce con la libertà degli Stati membri di fissare salari minimi legali o di promuovere l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo prevista da contratti collettivi;
- c) non impone, e non dovrebbe essere interpretata come se imponesse, agli Stati membri nei quali la formazione dei salari sia fornita esclusivamente mediante contratti collettivi, l'obbligo di introdurre un salario minimo legale né di dichiarare i contratti collettivi universalmente applicabili;
- d) non stabilisce il livello delle retribuzioni.

Il legislatore europeo, dunque, ha espressamente dichiarato di non volere (o forse non potere⁴) risolvere la gran parte dei problemi che attanagliano la materia dei salari nel nostro ordinamento.

L'impressione della limitatezza dell'impatto della direttiva nel nostro ordinamento potrebbe essere confermata anche da *ciò che la direttiva fa*, e cioè dai contenuti della regolazione europea. Come vedremo, la direttiva predilige la via contrattuale di regolazione dei salari e, per quei paesi nei quali il salario è regolato dall'autonomia collettiva, pone un valore – il tasso di copertura della contrattazione collettiva dell'80 % – al di sotto del quale scattano una serie di adempimenti.

Come noto, nel nostro ordinamento il salario minimo è garantito dalla contrattazione collettiva e dall'estensione *ultra partes* delle clausole retributive del contratto collettivo e quindi si intercetta la modalità di regolazione prediletta dalla direttiva. A quanto pare, infine, il nostro tasso di copertura della contrattazione collettiva è superiore all'80%⁵.

In definitiva, dunque, si potrebbe sostenere che l'entrata in vigore della direttiva e la sua attuazione non imporrebbero per l'Italia alcuna specifica riforma⁶.

³ V. in part. il cons. 19 e l'art. 1, par. 4.

⁴ Rinvio al contributo di S. D'ASCOLA sul tema della competenza dell'Unione europea nella materia salariale.

⁵ Si v. la Memoria Inapp sulla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, presentata alla Commissione Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato della Repubblica il 20 gennaio 2021. Alla luce dei dati raccolti nell'ambito della Rilevazione Longitudinale su Imprese e Lavoro 2018, emerge che la quota di copertura della contrattazione collettiva complessiva è pari all'88,9 % dei lavoratori dipendenti. Tali dati sono richiamanti anche dal CNEL, XXIV Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2022, in www.cnel.it.

⁶ P. PASCUCCI, V. SPEZIALE, *op. cit.*, p. 753.

Se però abbandoniamo la prospettiva percettiva immediata, dalle nuove regole europee possiamo trarre valutazioni estremamente positive ed anche opportunità per il nostro sistema di tutela.

In linea con recenti esperienze regolative (la Proclamazione del c.d. Pilastro europeo dei diritti sociali, l'adozione delle Direttive sul distacco transnazionale, Dir. 2018/957, e sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili, Dir. 2019/1152), le nuove norme europee sono espressione di un approccio innovativo e di una sorprendente visione sociale, solidale e concreta che ci allontana dall'angusta fase della *austerità*⁷.

Il legislatore europeo lega indissolubilmente la questione salariale alla garanzia di una vita dignitosa e riconosce, in maniera solenne all'art. 1, par. 1, che l'adeguatezza dei salari consente la *convergenza sociale verso l'alto* e la riduzione delle diseguaglianze retributive.

Il legislatore europeo sa – e dimostra di sapere – che le vere vittime della questione salariale sono i lavoratori poveri e cioè:

- a) «le donne, i lavoratori giovani, i lavoratori migranti, i genitori soli, i lavoratori scarsamente qualificati, le persone con disabilità e, in particolare, le persone che subiscono molteplici forme di discriminazione, [persone che] hanno tuttora maggiori probabilità di percepire salari minimi o bassi rispetto ad altri gruppi... » (Cons. 10);
- b) i lavoratori del settore dei servizi, delle microimprese e piccole imprese «caratterizzati da percentuali elevate di forme di lavoro precarie e atipiche, che comprendono spesso lavoratori a tempo parziale, stagionali, delle piattaforme e interinali. Tali tendenze hanno portato, in molti casi, a una maggiore polarizzazione del lavoro, con un conseguente aumento della percentuale di posti di lavoro e settori a bassa retribuzione o a bassa qualifica nella maggior parte degli Stati membri, come pure delle disuguaglianze salariali in alcuni di essi. Per i lavoratori con contratti atipici è più difficile organizzarsi e negoziare contratti collettivi» (Cons. 11).

La tutela che viene offerta poi non è limitata al solo lavoro subordinato, tradizionalmente inteso⁸. L'art. 2 della direttiva, infatti, evoca i *lavoratori dell'Unione*, come definiti dagli Stati membri, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia⁹.

⁷ Il rilievo è diffuso in dottrina. V. tra i tanti: A. BELLAVISTA, *op. cit.*, pp. 411-412; V. BAVARO, G. ORLANDINI, S. BORELLI, *op. cit.*, p. 111; T. TREU, *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, cit., p. 4 ss.; ID., *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, p. 235 ss.

⁸ M. BARBIERI, *op. cit.*, p. 396 ss.

⁹ Tra i contributi più recenti v. M. AIMO, *Subordinazione ed autonomia: che cosa ha da dire l'Unione europea*, in *Labor*, 2021, 4, p. 389 ss.; V. FERRANTE, *La nozione di lavoro*

Al di là poi della questione della nozione euro-unitaria di lavoratore subordinato che sta progressivamente diffondendosi anche nel processo di armonizzazione del diritto interno a quello dell'Unione, l'ambito soggettivo di tutela è ulteriormente precisato dal Cons. 21 della direttiva che richiama: i lavoratori del settore pubblico e privato, i lavoratori domestici, i lavoratori a chiamata, i lavoratori intermittenti, i lavoratori a *voucher*, i lavoratori tramite piattaforma digitale, i tirocinanti, gli apprendisti e altri lavoratori atipici nonché i falsi lavoratori autonomi e i lavoratori non dichiarati.

2. Le nuove regole europee

La direttiva consta di quattro Capi.

Nel primo capo, intitolato *disposizioni generali*, si definisce l'oggetto dell'intervento europeo, che riguarda l'adeguatezza dei salari minimi legali, la promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari ed il miglioramento dell'accesso effettivo dei lavoratori al diritto alla tutela garantita dal salario minimo (di fonte legale o contrattuale) (art. 1) e si individua l'ambito di applicazione soggettiva, come poc'anzi precisato.

Nel Capo I spicca poi la previsione dell'art. 4 dedicata alla *Promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari*. Da essa emerge la primaria importanza della contrattazione collettiva nella determinazione dei salari, con particolare riguardo ai livelli settoriali o intersettoriali. Gli Stati membri sono tenuti ad incoraggiare negoziazioni «costruttive, significative e informate sui salari tra le parti sociali, su un piano di parità, in cui entrambe le parti abbiano accesso ad informazioni adeguate per svolgere le loro funzioni» (art. 4, par. 1, lett. *b*)) e prevedere forme di tutela del diritto alla contrattazione collettiva, di promozione e protezione dei lavoratori e dei loro rappresentanti sindacali.

L'art. 4, par. 2, individua la soglia di copertura dei contratti collettivi, dell'80%, al di sotto della quale si è tenuti a prevedere un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva, per legge (ma a seguito della consultazione delle parti sociali) o mediante un accordo tra gli attori della contrattazione. Con le medesime modalità, lo Stato membro deve anche definire un piano di azione per promuovere la contrattazione collettiva. Il piano d'azione deve stabilire un calendario chiaro e misure concrete per aumentare progressivamente il tasso di copertura. Il piano d'azione deve essere aggiornato costantemente e deve essere riesaminato almeno ogni 5 anni.

subordinato nella dir. 2019/1152 e nella proposta di direttiva europea rivolta a tutelare i lavoratori "delle piattaforme", in WP CSDLE "Massimo D'Antona".Int, n. 158/2022, p. 2 ss.

Alla determinazione legale dei salari minimi è riservato un intero capo, il secondo, e ben quattro disposizioni (artt. 5-8). Incisive sono le regole che gli Stati membri devono rispettare per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali. Per contribuire alla adeguatezza dei salari, gli Stati membri devono definire criteri chiari che comprendano almeno: a) il potere d'acquisto dei salari minimi legali, tenuto conto del costo della vita; b) il livello generale dei salari e la loro distribuzione; c) il tasso di crescita dei salari; d) i livelli e l'andamento nazionali a lungo termine della produttività. All'art. 5, par. 4, si prevede che gli Stati membri possano orientare la valutazione di adeguatezza utilizzando parametri diffusi a livello internazionale quali il 60 % del salario lordo mediano e il rapporto tra il salario minimo lordo e il 50 % del salario lordo medio.

Ai parr. 3 e 5 dell'art. 5, il legislatore europeo si occupa poi dei criteri di aggiornamento (almeno biennale) o dei meccanismi automatici di indicizzazione dei salari (almeno quadriennale).

L'art. 7 detta poi un'importante previsione che impone agli Stati membri di coinvolgere le parti sociali nella determinazione e negli aggiornamenti dei salari minimi legali.

Si prevede infine la istituzione in ciascuno Stato membro di organi consultivi sulle questioni relative ai salari minimi legali (art. 5, par. 6) e la necessità di un adeguato sistema di controlli ed ispezioni (art. 8) per l'accesso effettivo dei lavoratori ai salari minimi legali.

Il Capo III ("Disposizioni orizzontali") si apre con un'importante previsione in materia di appalti pubblici (art. 9) che impone agli Stati membri di adottare misure che garantiscano l'osservanza dei salari stabiliti a livello legale o contrattuale. Si noti che il Cons. 31 della direttiva richiama la necessità che gli operatori economici applichino ai rispettivi lavoratori i salari determinati dai contratti collettivi *per il settore e l'area geografica pertinenti*.

Particolarmente importante è poi il monitoraggio e la raccolta di dati imposti dall'art. 10: gli Stati membri, ogni due anni, devono comunicare alla Commissione una serie di informazioni a seconda del sistema interno di regolazione del salario minimo¹⁰.

¹⁰ Le informazioni sono le seguenti (art. 10, par. 2): «a) il tasso e lo sviluppo della copertura della contrattazione collettiva; b) per i salari minimi legali: i) il livello del salario minimo legale e la percentuale di lavoratori coperti da tale salario minimo legale; ii) una descrizione delle variazioni e delle trattenute esistenti e dei motivi della loro introduzione, nonché la percentuale di lavoratori interessati da tali variazioni, nella misura in cui i dati siano disponibili; c) per la tutela garantita dal salario minimo prevista esclusivamente dai contratti collettivi: i) le retribuzioni più basse previste dai contratti collettivi che coprono i lavoratori a basso salario o una loro stima, se le autorità nazionali competenti non dispongono di dati accurati, e la percentuale di lavoratori da esse coperta o una loro stima, se le autorità nazionali competenti non dispongono di dati accurati; ii) il livello dei salari versati

Nel Capo IV (“Disposizioni finali”) accanto alla clausola di non regresso (art. 16) si individua la data del 15 novembre 2023 per l’adozione da parte degli Stati membri delle misure necessarie per conformarsi alla direttiva.

2.1. *La preferenza per i sistemi contrattuali di regolazione dei salari minimi*

La sintesi della nuova regolazione europea ci offre un insieme di misure «a geometria variabile»¹¹, il cui campo di applicazione varia a seconda che gli Stati membri abbiano (o decidano di avere) una regolazione legale del salario minimo o una regolamentazione attraverso la contrattazione collettiva.

La direttiva non impone una particolare forma di regolazione ma mostra una chiara preferenza per i sistemi di regolazione attraverso il contratto collettivo.

Vari potrebbero essere gli indici normativi volti a suffragare tale valutazione ma uno ci pare decisivo: a differenza del salario minimo legale per il quale sono previsti espressamente criteri per valutarne l’adeguatezza, nei casi di regolazione contrattuale vi è una presunzione di adeguatezza¹². La preferenza per la contrattazione collettiva è poi confermata, *a contrario*, da tutte le disposizioni sul salario minimo legale (v. in part. la procedura per la determinazione dei salari minimi adeguati, art. 5, e le variazioni e tratte, art. 6) che impongono sempre il coinvolgimento delle parti sociali.

La centralità della contrattazione collettiva si spinge fino ad individuare i livelli contrattuali che devono essere i garanti della adeguatezza.

Nel Cons. 16, se, da un lato, si da atto dell’indebolimento della contrattazione a causa di spostamenti strutturali dell’economia verso settori

ai lavoratori non coperti dai contratti collettivi e il suo rapporto con il livello dei salari versati ai lavoratori coperti dai contratti collettivi».

¹¹ G. PROIA, *op. cit.*, p. 27.

¹² Nel Cons. 13, ad esempio, si afferma: «Nella maggior parte dei casi la tutela garantita dal salario minimo prevista nei contratti collettivi per le occupazioni a bassa retribuzione è adeguata e garantisce pertanto un tenore di vita dignitoso, dimostrandosi inoltre un mezzo efficace per ridurre la povertà lavorativa. In diversi Stati membri i salari minimi legali sono solitamente bassi rispetto ad altri salari offerti dal sistema economico. Nel 2018 in nove Stati membri il salario minimo legale non costituiva, per un singolo lavoratore che lo percepiva, un reddito sufficiente a superare la soglia di rischio di povertà». V., però, T. TREU, *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, cit., p. 17, secondo cui la valorizzazione della autonomia collettiva come fonte privilegiata di regolazione delle condizioni di lavoro e della retribuzione «non equivale a una sottrazione da ogni giudizio sull’adeguatezza dei suoi prodotti. Ma si basa essenzialmente sul riconoscimento della rappresentatività degli agenti negoziali e quindi sulla loro idoneità a esprimere in modo efficace e democratico gli interessi dei lavoratori coinvolti nella contrattazione».

meno sindacalizzati e a causa del calo delle adesioni ai sindacati, dall'altro, si afferma espressamente che *la contrattazione collettiva a livello settoriale e intersettoriale* è un fattore essenziale per conseguire una tutela garantita dai salari minimi e deve pertanto essere promossa e rafforzata.

Dall'art. 4, par. 1, lett. a) e b) si può dedurre che la contrattazione a livello settoriale o intersettoriale è quella che garantisce «negoziazioni costruttive, significative... su un piano di parità».

3. *L'Italia e la direttiva*

Occorre ora verificare la situazione interna alla luce dell'insieme di regole poste dalla direttiva.

Come noto, nella precedente legislatura vi sono stati molti progetti legislativi di introduzione, diretta o mediata dalla contrattazione collettiva, di un salario minimo legale¹³. Non pare opportuno in questa sede soffermarsi su di essi sia perché proposti prima della entrata in vigore della direttiva sia, e soprattutto, perché il tema non rientra nell'agenda degli attuali governanti. Infatti, c'è stata una mozione approvata alla fine di novembre 2022 con la quale la maggioranza parlamentare ha impegnato il Governo ad introdurre forme di tutela dei lavoratori che *non* prevedono espressamente l'introduzione di un salario minimo legale. Tra le misure proposte si segnalano quelle volte, da un lato, ad estendere l'efficacia dei contratti collettivi nazionali comparativamente più rappresentativi alle categorie di lavoratori non comprese nella contrattazione nazionale e, dall'altro lato, a contrastare la contrattazione pirata con la garanzia di una più ampia applicazione dei contratti collettivi, con particolare riguardo alla contrattazione di secondo livello ed ai cosiddetti contratti di prossimità¹⁴.

Attestandoci dunque in una prospettiva *de jure condito*, il nostro ordinamento rientra tra gli Stati membri che hanno una regolamentazione del salario minimo attraverso la contrattazione collettiva e quindi la sola previsione rilevante, oltre alle misure orizzontali, è quella di cui all'art. 4 della direttiva.

¹³ Per analisi delle proposte legislative presentate v. M. BARBIERI, *op. cit.*, p. 401 ss.; G. SIGILLÒ MASSARA, *op. cit.*, pp. 608-611.

¹⁴ L'attenzione alla contrattazione di secondo livello e di prossimità non parrebbe in linea con le indicazioni sui livelli contrattuali provenienti dalla direttiva.

3.1. *Il problema dei dati*

La questione preliminare attiene alla stima della copertura della contrattazione collettiva nel nostro ordinamento.

Si ricorda che, ai sensi della direttiva (art. 3, n. 5), la copertura è la percentuale di lavoratori a livello nazionale a cui si applica un contratto collettivo, calcolata come rapporto tra:

- a) il numero di lavoratori coperti da contratto collettivo e
- b) il numero di lavoratori le cui condizioni possono essere disciplinate dai contratti collettivi conformemente al diritto e le prassi nazionali.

Come anticipato, le prime analisi del CNEL richiamano i dati offerti da una Memoria INAPP del gennaio 2021 (ma riferita ad una rilevazione del 2018) che stimano una copertura complessiva della contrattazione collettiva all'88,9% dei lavoratori dipendenti¹⁵; si tratterebbe dunque di un valore superiore alla soglia dell'80 % posta dalla direttiva (art. 4, par. 2).

Tali dati, tuttavia, pongono qualche dubbio¹⁶ perché essi provengono (e non possono che provenire) dai c.d. modelli Uniemens i quali, però, non indicano i contratti collettivi applicati ai lavoratori ma servono, in linea tendenziale, ad individuare il contratto collettivo rilevante ai fini del pagamento dei contributi previdenziali (o meglio ancora la retribuzione da porre come base per il calcolo dei contributi obbligatori di previdenza ed assistenza sociale)¹⁷.

Probabilmente tali dati non aiutano e quindi residua il problema della determinazione del *numero di lavoratori coperti da contratto collettivo*.

In questa fase poi non vi sono gli strumenti telematici per determinare tale numero in forma accentrata. Potrà essere utile la implementazione del c.d. codice alfanumerico dei contratti collettivi (istituito dal d.l. n. 76/2020, conv. con modif. con la legge n. 120/2020), in special modo nelle comunicazioni obbligatorie afferenti alla costituzione ed alla gestione dei rapporti di lavoro.

Vi è poi il non banale macro-problema della selezione dei contratti collettivi che, a sua volta, ingloba le questioni attinenti alla rappresentatività dei soggetti stipulanti, ai perimetri della contrattazione, ai livelli contrattuali di riferimento e alla vigenza dei contratti collettivi. Sebbene la direttiva non

¹⁵ Includendo nel campione anche le altre tipologie di lavoro non dipendente, il tasso di copertura "allargato" scende all'82,3%. Esaminando le dimensioni aziendali, nelle imprese con meno di 5 dipendenti il tasso di copertura si attesta al 64,6%. Con riferimento ai dati settoriali, emerge che nella ristorazione/accoglienza la copertura è pari al 76%, mentre nel settore istruzione, sanità e altri servizi sociali e personali è del 67,3%. Infine, analizzando il dato territoriale, nel mezzogiorno e nelle isole la copertura è al 77,6%.

¹⁶ Il rilievo è comune in dottrina. V., tra i tanti, V. BAVARO, *op. cit.*, p. 2-4.

¹⁷ In applicazione di una norma di legge (art. 1, comma 1, legge n. 389/1989).

prenda una posizione espressa su tali profili, un'interpretazione complessiva della nuova normativa europea ci orienta sicuramente verso la necessità di una significativa capacità rappresentativa dei soggetti collettivi, della preferenza per il livello intersettoriale o settoriale e, con tutta evidenza, della necessità di aggiornamento costante dei salari.

Non sarà agevole poi determinare l'altro valore necessario per la determinazione del tasso di copertura della contrattazione e cioè *il numero di lavoratori le cui condizioni possono essere disciplinate dai contratti collettivi*. Come anticipato, infatti, l'ambito soggettivo di applicazione della direttiva va oltre il lavoro subordinato *standard* (pubblico e privato) ed include i lavoratori domestici, i lavoratori a chiamata, i lavoratori intermittenti, i lavoratori a *voucher*, i lavoratori tramite piattaforma digitale, i tirocinanti, gli apprendisti e altri lavoratori atipici nonché i falsi lavoratori autonomi e i lavoratori non dichiarati.

3.2. I problemi oltre i dati

Come si può notare, i problemi di determinazione del tasso di copertura della contrattazione collettiva sono epigoni di irresolute questioni gius-sindacali, che accompagnano da sempre il nostro ordinamento e che, forse, in questa fase storica sono di particolare attualità.

Limitandoci a pochi essenziali rilievi¹⁸, è la contrattazione collettiva nel suo complesso a non godere di buona salute¹⁹, essendo percorsa:

- a) da ipotesi di frammentazione della rappresentanza datoriale, con emersione di fenomeni di specializzazione degli interessi e delle dinamiche di rappresentanza e talvolta con abbandono persino del sistema confederale²⁰;
- b) dalla caotica indeterminatezza dei perimetri contrattuali;
- c) dai mancati rinnovi dei contratti collettivi;
- d) dalla contrattazione pirata, che da rischio endemico del nostro sistema si è tramutato in realtà concreta²¹;
- e) dalla concorrenza a tutto campo dei contratti di prossimità.

¹⁸ Ed anzi rinviando alle analisi condotte da altri in questo volume.

¹⁹ V., per tutti, T. TREU, *Salario minimo: Estensione selettiva dei minimi contrattuali*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, n. 455/2022, p. 2 ss.

²⁰ Si pensi alla vicenda della grande distribuzione organizzata o ancora alla vicenda FIAT.

²¹ Ci si riferisce, ovviamente, alla vicenda dei ciclofattorini ed alla sottoscrizione del contratto collettivo stipulato da Assodelivery ed UGL. In giurisprudenza, da ultimo, Trib. Bologna, 12 gennaio 2023, n. 15, in *www.rivistalabor.it*.

Sono fenomeni a cui l'ordinamento intersindacale ha tentato di porre degli argini attraverso quelle profonde ed innovative esperienze regolative interconfederali²² ma tali soluzioni stentano a trovare una effettiva e concreta applicazione.

E l'individuazione e l'attuazione di tali soluzioni è urgente perché oggi più mai che ci sono gruppi di lavoratori – che sono proprio quelli che la direttiva dichiara di voler tutelare – che hanno bisogni di tutela che non sempre la via giudiziale è in grado di soddisfare adeguatamente²³. È sufficiente ricordare che di recente vi sono state alcune controversie che hanno fatto molto clamore nelle quali i nostri giudici sono stati costretti a dichiarare le nullità di clausole retributive di alcuni contratti collettivi perché inferiori alle forme di sostegno al reddito da disoccupazione e inoccupazione (NASPI, Reddito di cittadinanza, CIGO)²⁴.

3.3. La direttiva come opportunità

La direttiva offre delle opportunità che possono contribuire a risolvere alcuni dei problemi interni di cui si è fatto cenno.

Una prima opportunità può essere offerta agli interpreti, a legislazione invariata.

La direttiva presuppone una significativa rappresentatività dei soggetti collettivi perché «una contrattazione collettiva solida e ben funzionante, unita a un'elevata copertura dei contratti collettivi settoriali o intersettoriali, rafforza l'adeguatezza e la copertura dei salari minimi» (Cons. 22). Ancora le negoziazioni collettive devono «costruttive, significative e informate sui salari tra le parti sociali, su un piano di parità, in cui entrambe le parti abbiano accesso ad informazioni adeguate per svolgere le loro funzioni» (art. 4, par. 1, lett. b). Sono questi argomenti che possono aiutare gli interpreti – ed i giudici in particolare – nella selezione dei contratti collettivi maggiormente rappresentativi.

²² L'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, il Protocollo di Intesa del 31 maggio 2013, il T.U. sulla Rappresentanza del 10 gennaio 2014, il Patto della Fabbrica del 9 marzo 2018. Per un'analisi attenta, v. A. LASSANDARI, *Retribuzione e contrattazione collettiva*, in *Riv. giur. lav.*, 2019, I, p. 210 ss.

²³ Per la critica al criterio di selezioni degli elementi del c.d. minimo costituzionale, V. BAVARO, *op. cit.*, p. 8 ss.; in termini anche M.V. BALLESTRERO, *Retribuzione sufficiente e salario minimo legale*, in *Riv. giur. lav.*, 2019, I, 2, pp. 246-247.

²⁴ Trib. Milano, 30 marzo 2023. Ma già Trib. Milano, 22 marzo 2023, n. 673, in *Dir. rel. ind.*, 2022, 4, 1089, con nota di B. De Mozzi; Trib. Milano, 25 febbraio 2020, n. 225; evoca un «punto di crisi» della via giudiziale C. PONTERIO, *Il lavoro per un'esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale*, in *Quest. giust.*, 2019, 4, p. 24 ss.

La direttiva, inoltre, offre dei criteri a cui correlare la adeguatezza²⁵ dei salari minimi: «i salari minimi sono considerati adeguati se sono equi rispetto alla distribuzione salariale dello Stato membro pertinente e se consentono un tenore di vita dignitoso ai lavoratori sulla base di un rapporto di lavoro a tempo pieno... gli Stati membri dovrebbero tenere conto del potere d'acquisto, dei livelli e degli sviluppi della produttività nazionale a lungo termine, nonché del livello dei salari, della loro distribuzione e della loro crescita. Tra gli altri strumenti, un paniere di beni e servizi a prezzi reali stabilito a livello nazionale può essere utile per determinare il costo della vita al fine di conseguire un tenore di vita dignitoso. Oltre alle necessità materiali quali cibo, vestiario e alloggio, si potrebbe tener conto anche della necessità di partecipare ad attività culturali, educative e sociali. È opportuno considerare la fissazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali separatamente dai meccanismi di sostegno al reddito. Gli Stati membri dovrebbero utilizzare indicatori e valori di riferimento associati per orientare la loro valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi legali. Gli Stati membri potrebbero scegliere tra gli indicatori comunemente impiegati a livello internazionale e/o gli indicatori utilizzati a livello nazionale. La valutazione potrebbe basarsi su valori di riferimento comunemente impiegati a livello internazionale, quali il rapporto tra il salario minimo lordo e il 60% del salario lordo mediano e il rapporto tra il salario minimo lordo e il 50% del salario lordo medio, valori che attualmente non sono soddisfatti da tutti gli Stati membri, o il rapporto tra il salario minimo netto e il 50% o il 60% del salario netto medio. La valutazione potrebbe inoltre basarsi su valori di riferimento associati a indicatori utilizzati a livello nazionale, come il confronto tra il salario minimo netto e la soglia di povertà e il potere d'acquisto dei salari minimi» (Cons. 28).

Una seconda opportunità potrebbe derivare da un recepimento, anche minimo, della direttiva che sia in grado di individuare un contratto *leader* che funga da parametro esterno di commisurazione della adeguatezza, in linea con quanto già previsto per le cooperative²⁶. Al parametro esterno del

²⁵ Per i limiti del presente contributo non è possibile indagare sulla possibile coincidenza tra *adeguatezza* (ai sensi della direttiva) e *proporzionalità e sufficienza* (ai sensi dell'art. 36 Cost.). La esclude G. PROIA, *op. cit.*, pp. 35-36. Non bisogna dimenticare, però, che la adeguatezza propugnata dalla direttiva costituisce il parametro di valutazione non del salario *tout court* ma del salario minimo. Ci pare, pertanto, che l'adeguatezza possa essere prossima alla sufficienza *ex art.* 36 Cost.

²⁶ Artt. 3, comma 1, legge n. 142/2001 e 7, comma 4, d.l. n. 248/2007, conv., con modificazioni, con leggr n. 31/2008. Di tali norme la Corte costituzionale (Corte cost., 11 marzo 2015, n. 51) ha escluso la illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 39 Cost. Sul tema v. G. ORLANDINI, *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 178/2015 della Corte costituzionale*, in *Lav. dir.*, 2018, 1, p. 7 ss.

contratto *leader* si dovrebbe affiancare un ulteriore correttivo di adeguatezza che tenga conto delle indicazioni contenute nel Cons. 28 della direttiva. Si potrebbe immaginare una previsione di tal guisa: «ai lavoratori deve essere in tutti i casi applicato un trattamento economico complessivo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale per ciascun settore di attività effettivamente svolta dall'imprenditore o dal datore di lavoro. I contratti collettivi garantiscono che tale trattamento economico non sia comunque inferiore al 60% del salario lordo mediano nel settore di attività effettivamente svolta dall'imprenditore o dal datore di lavoro».

Per non violare espressamente i precetti della direttiva (art. 1, par. 4, lett. b)), non si può affermare essa rappresenti una occasione per dare attuazione alla seconda parte dell'art. 39 Cost.

È tuttavia diffuso il convincimento in dottrina che sia necessario un intervento legislativo sul sistema contrattuale che sia in grado di stabilire le regole del gioco²⁷ e la strada maestra – ci pare – non può che essere quella tracciata dalla seconda parte dell'art. 39 Cost.²⁸.

Nel riproporre tesi trentanoviste²⁹ mai tramontate e, anzi, sempre più attuali, ricordiamo che esse si fondano su una concezione della libertà sindacale da tutelarsi non in sé ma in funzione degli obiettivi che essa deve perseguire, e cioè del riequilibrio del potere sociale attraverso la rappresentanza collettiva degli interessi, della rimozione degli ostacoli di cui all'art. 3 Cost., ed in definitiva della tutela della dignità³⁰.

Ed in funzione di quegli obiettivi – che sono i medesimi cui tende la direttiva – sono forse maturi i tempi per una legge che, una volta delineati i perimetri contrattuali³¹, selezioni i soggetti rappresentativi che possano stipulare dei contratti aventi efficacia generalizzata.

²⁷ È questa la condivisibile idea di O. RAZZOLINI, *op. cit.*, p. 7.

²⁸ V. BAVARO, *op. cit.*, p. 17.

²⁹ Il riferimento, ovviamente, è a G. PERA, *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, Feltrinelli, Milano, 1960. Se vuoi v. S. D'ASCOLA, O. MAZZOTTA, R. GALARDI, *Giuseppe Pera: La Carta costituzionale e il diritto sindacale*, in O. MAZZOTTA (a cura di), *Introduzione al diritto sindacale. Letture e riletture*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 153 ss.

³⁰ V. anche M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1998, p. 666.

³¹ Facciamo nostre le riflessioni di G. PERA, *op. cit.*, pp. 60-61, secondo cui la predeterminazione dei perimetri, lungi dall'essere una limitazione della libertà sindacale, rappresentava proprio il presupposto per la completa attuazione del congegno dell'art. 39 Cost. (la libertà può anche essere ridotta «di quel tanto o di quel poco che il complessivo congegno esige»).

MICAELA VITALETTI

IL SALARIO MINIMO ADEGUATO E L'IMPATTO DELLA DIRETTIVA SULL'ORDINAMENTO ITALIANO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'attuazione della direttiva: la preferenza per i contratti collettivi. – 2.1. La presunzione di “adeguatezza” del salario minimo definito dai contratti collettivi: la copertura sindacale. – 3. La discrepanza tra dato quantitativo (copertura sindacale) e dato qualitativo dei contratti collettivi: i limiti del sistema sindacale. – 3.1. (*Segue*) Salario minimo e trattamento economico complessivo nei contratti collettivi. 3.2. – I rilievi della giurisprudenza. – 3.3. La rinuncia ad un approccio sostanzialistico. – 4. I criteri di adeguatezza del salario minimo per i sistemi di fonte legale. – 4.1. Criteri legali e criteri contrattuali per il salario minimo adeguato. – 4.2. Sulle proposte di attuazione della direttiva: dai contratti collettivi sottoscritti dalle associazioni comparativamente più rappresentative ai criteri per definire l'adeguatezza del salario minimo.

1. Premessa

Il tema del trattamento economico e delle questioni ad esso connesse, da sempre familiare alla riflessione giuslavoristica, si interseca con altri ambiti disciplinari tenuto conto dell'impatto delle dinamiche salariali sul tessuto economico- sociale¹.

¹ Della copiosa letteratura in materia che non è possibile in questa sede riportare nella sua completezza si rammentano, tra i lavori monografici, P. PASCUCCI, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi* – Relazione Congresso AIDLSS 2018; E. MENEGATTI, *Il Salario Minimo Legale. Aspettative e Prospettive*, Giappichelli, Torino, 2017; M. DELFINO, *Salario legale contrattazione collettiva e concorrenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016 i numeri monografici delle riviste, *Lavoro Diritti Europa*, 2022 con gli interventi di A. BELLAVISTA, T. TREU, A. TURSI, M. MAGNANI, P. TULLINI, G. PROIA, M. MARTONE, P. ALLEVA, O. RAZZOLINI, M. BARBIERI, D. GAROFALO, E. MENEGATTI, R. SANTUCCI; *DRI*, 2021 con gli interventi di T. TREU, G. PROIA, E. MENEGATTI, L. RATTI; *Riv. giur. lav.*, 2020 con gli interventi di G. DE SIMONE, MARIUCCI, PONTERIO, ZOPPOLI, A. ALAIMO, L. FASSINA, F. GUARRIELLO, V. LECCESE, G. ALLEVA, A. LASSANDARI; già in precedenza in *Lav. dir.*, 2011 con gli interventi di D. GOTTARDI, G. ZILIO GRANDI, G. RICCI; M. MAGNANI, *Il salario minimo legale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, I, 776.

Non sorprende, dunque, l'ampio e complesso dibattito sulla direttiva Europea 2022/2041 e i suoi possibili effetti sull'ordinamento interno rispetto ai quali si dirà, tra i tanti aspetti coinvolti, soltanto con particolare riferimento alla realizzazione del principio di "adeguatezza" attraverso il sistema dei contratti collettivi².

Va da sé che tale principio va posto in un'ideale tabella di corrispondenze assiologiche con quello di 'sufficienza' previsto dall'art. 36 Cost³, che – com'è noto – orienta il trattamento economico verso qualcosa di più del soddisfacimento dei meri bisogni essenziali⁴; bisogni che la direttiva individua, tra gli altri, in alcuni beni immateriali⁵.

L'intervento euro-unitario si colloca, occorre aggiungere, nella linea delle prescrizioni previste dall'Organizzazione internazionale del lavoro (considerando n. 8 della direttiva)⁶ e dalla Carta Sociale Europea (considerando n. 4 della direttiva).

Il campo di osservazione della direttiva si attesta dunque sul c.d. minimo costituzionale; 'minimo' isolato dalla giurisdizione del lavoro tra le voci del trattamento economico complessivo fissato dai contratti collettivi che, se pur a titolo orientativo e non vincolante, in assenza di una disciplina speci-

² La direttiva, ai sensi dell'art. 2, si applica ai lavoratori dell'Unione che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascuno Stato membro, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia. Sulla proposta di direttiva, V. BAVARO, S. BORELLI, G. ORLANDINI, *La proposta di direttiva UE sul salario minimo adeguato*, in *www.camera.it*, 7 gennaio 2021, audizioni dell'Ufficio di Presidenza della Commissione Politiche dell'Unione europea, nell'ambito dell'esame della proposta di direttiva COM (2020)682 finale sui salari minimi, p. 1 ss.; A. LO FARO, *La proposta europea per "salari minimi adeguati": work in progress*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT – 157/2022.

³ Tra i numerosi contributi, T. TREU, *Sub art. 36*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1979, 72 ss.; P. ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell'art. 36 della Costituzione*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, I, 719 ss.; G. RICCI, *Il diritto alla retribuzione adeguata*, Giappichelli, Torino, 2012, 45; L. ZOPPOLI, *L'art. 36 della Costituzione e l'obbligazione retributiva*, in B. CARUSO, C. ZOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La retribuzione. Struttura e regime giuridico*, Jovene, Napoli, 1994, 93 ss., e, da ultimo, E. GRAGNOLI, M. CORTI, *La retribuzione*, in M. MARAZZA (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione. Diritti ed obblighi*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (diretto da), *Trattato di Diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2011, vol. IV, tomo II, 1375- 1397.

⁴ Tra l'altro il principio di sufficienza innerva anche il principio di adeguatezza fissato dall'art. 38 di cui ne costituisce il parametro, se pur «non in modo indefettibile e strettamente proporzionale», da ultimo Corte cost. 4 dicembre 2020, n. 263.

⁵ Considerando 28 della direttiva «quali la partecipazione ad attività culturali, educative e sociali» che denota l'attenzione dell'Unione Europea rispetto al valore della cultura come volano di integrazione tra le diverse comunità dei paesi membri.

⁶ Convenzioni OIL n. 25 del 1928, OIL n. 117 del 1962; OIL n. 131 del 1970 relativa alla fissazione del salario minimo con particolare riferimento ai Paesi in via di sviluppo.

fica, svolgono la funzione di parametro 'esterno' del precetto costituzionale.

Se, pertanto, i soggetti che definiscono la retribuzione sono le parti sociali, il decisore di ciò che soddisfa il «minimo salariale» è l'organo giurisdizionale⁷, il cui rapporto, non sempre costante con l'autonomia collettiva, si ripercuote a tratti sulla convinzione che il contratto collettivo sia il luogo più idoneo, per l'attitudine a cogliere le specificità del lavoro e dell'impresa, ad intercettare il *quantum* dell'obbligazione fondamentale del datore di lavoro in rapporto ai principi costituzionali di sufficienza e proporzionalità.

2. *L'attuazione della direttiva: la preferenza per i contratti collettivi*

Ciò premesso, è proprio agli ordinamenti che regolano il salario minimo esclusivamente mediante i contratti collettivi, come l'Italia, che la direttiva Europea sembra prestare particolare attenzione, quasi ad assumere quei sistemi a paradigma della regolamentazione del salario minimo adeguato.

Pur avendo introdotto un doppio canale di attuazione – legislativo e contrattuale- la direttiva esprime, già nei considerando, una preferenza per i contratti collettivi, sostenendo che i salari medi nei Paesi in cui non vi è una legislazione in materia siano «tra i più alti nell'Unione europea» (considerando n. 23 della direttiva).

Nella maggior parte dei casi «la tutela garantita dal salario minimo prevista nei contratti collettivi», secondo la direttiva, si dimostra anche un mezzo efficace per ridurre la povertà lavorativa», pur osservando che «negli ultimi decenni le strutture tradizionali di contrattazione collettiva si sono indebolite, a causa, tra l'altro, di spostamenti strutturali dell'economia verso settori meno sindacalizzati e a causa del calo delle adesioni ai sindacati, in particolare come conseguenza di attività antisindacali e dell'aumento delle forme di lavoro precarie e atipiche» (considerando n.14 della direttiva).

Se la rivitalizzazione della fonte privata domina anche la procedura per la determinazione dei salari minimi legali, ove è previsto il coinvolgimento delle parti sociali nella determinazione e nell'aggiornamento delle retribuzioni (art. 7 della direttiva), è poi significativa l'esclusione dell'intervento legislativo nei Paesi dove opera soltanto l'autonomia

⁷ Il suddetto minimo costituzionale è normalmente ritenuto come quello risultante dalla somma della paga-base, della ex indennità di contingenza "cristallizzata" nei trattamenti minimi, da ultimo Cass. 21 febbraio 2020, n. 4620; C. PONTARIO, *Il lavoro per un'esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale*, in *Quest. giust.*, 2019, n. 4; in chiave critica, V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2021, 1, 285-311.

collettiva (art. 1, paragrafo quarto, lett. *a*) della direttiva), di cui si incoraggia il suo consolidamento, anche mediante l'estensione della copertura sindacale (art. 4 della direttiva). Soltanto quando quest'ultima non soddisfi la soglia prevista, la direttiva si affida anche alla legge per introdurre un «quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva per legge», in ogni caso «a seguito della consultazione delle parti sociali o mediante un accordo con queste ultime (...) nonché un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva».

2.1. *La presunzione di "adeguatezza" del salario minimo definito dai contratti collettivi: la copertura sindacale*

Le misure introdotte dalla direttiva sono, pertanto, prevalentemente volte a sostenere l'attività negoziale delle parti sociali mediante una duplice operazione. Da un lato si vuole rafforzare «la capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva», incoraggiando, altresì, «negoziazioni costruttive, significative e informate sui salari tra le parti sociali, su un piano di parità, in cui entrambe le parti abbiano accesso a informazioni adeguate per svolgere le loro funzioni in materia di contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, in particolare a livello settoriale o intersettoriale»; nonché limitando la «interferenza da parte di agenti o membri della controparte nella loro istituzione, nel loro funzionamento o nella loro amministrazione»⁸.

Dall'altro lato la direttiva rivolge tali interventi, al fine di agevolare il processo di armonizzazione dei trattamenti economici tra lavoratori, ai contratti collettivi settoriali o intersettoriale mirando ad estendere la copertura sindacale, intendendo con tale espressione la percentuale di lavoratori a livello nazionale cui si applica un contratto collettivo, calcolata come rapporto tra il numero di lavoratori coperti da contratti collettivi e il numero di lavoratori le cui condizioni di lavoro possono essere disciplinate da contratti collettivi conformemente al diritto e alle prassi nazionali (art. 3 numero 5 della direttiva).

L'adeguatezza del trattamento economico è, in altri termini, indirettamente assicurata dai contratti collettivi che, al pari di quanto già accade nell'ordinamento interno, assumono, per la determinazione delle retribuzioni, carattere di assioma, senza che sia necessario fissare misure diverse da quelle tese a puntellare le parti sociali nell'ambito della contrattazione collettiva.

L'assimilazione del concetto di retribuzione minima adeguata allo svolgi-

⁸ Articolo 4 della direttiva.

mento dell'attività negoziale viene poi definitivamente suggellata dal criterio della copertura sindacale che, ove superiore all'80 %, secondo la direttiva, garantisce «salari minimi di livello elevato rispetto al salario medio» (considerando n. 25).

3. *La discrepanza tra dato quantitativo (copertura sindacale) e dato qualitativo dei contratti collettivi: i limiti del sistema sindacale*

Ciò induce ad una prima considerazione. Tenuto conto, come risulta dai dati statistici, che la copertura contrattuale nel nostro Paese risulta essere superiore alla percentuale indicata⁹, il sistema attuale soddisfa gli obiettivi e i parametri della direttiva, per cui l'effetto utile è già realizzato dal nostro ordinamento.

Eppure quel dato non sempre sembra restituire una effettiva adeguatezza del trattamento economico di base erogato ai lavoratori.

Indicazioni sulla mancata corrispondenza tra il principio giuridico dell'adeguatezza (e prima ancora di sufficienza) e il criterio della copertura contrattuale arrivano, infatti, da molti fronti, tra i quali, sul piano sindacale:

- a) la perdita di centralità del contratto collettivo nazionale dopo la torsione, a decorrere dal 2009, del sistema contrattuale verso il decentramento che, in assenza di un principio di gerarchia tra contratti, ha determinato una evidente frammentazione dei trattamenti economici tra lavoratori e lavoratrici dipendenti di realtà aziendali diverse a cui si è affiancata la tendenza alla proliferazione dei contratti collettivi nazionali che non sembra in alcun modo arrestarsi; proliferazione dovuta anche al mancato governo della rappresentanza datoriale (non soltanto dei lavoratori). Il riferimento della direttiva ai contratti settoriali e/o intersettoriali non sembra, del resto, poter incidere rispetto a tale tendenza, confermata, tra l'altro, anche nelle esperienze più recenti 'intersettoriali' che rimettono al contratto collettivo aziendale la funzione, anche in deroga al contratto collettivo nazionale, di colmare le differenziazioni territoriali, produttive

⁹ N. GIANGRANDE, *I Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro: numero di contratti, lavoratori interessati, ruolo dei sindacati confederali*, Ricerca Fondazione Di Vittorio 2022, elaborazione dei dati CNEL-INPS relativi ai 434 CCNL e ai 12.914.115 lavoratori, emerge come 162 contratti (37,3%) firmati dalle maggiori organizzazioni sindacali confederali coprano 12.527.049 lavoratori (97,0%) e 272 contratti (62,7%) firmati solo da altre organizzazioni sindacali coprano 387.066 lavoratori (3,0%) (figura 2).

- e salariali¹⁰, così vanificando anche la funzione rimessa al piano più alto della contrattazione collettiva;
- b) il ritardo cronico dei rinnovi dei contratti collettivi la cui durata, prevista dagli Accordi interconfederali, è triennale, impedendo un effettivo adeguamento dei salari ai cambiamenti economici. L'ultimo Report del CNEL- 2022, sui contratti collettivi vigenti nel settore pubblico e privato, denuncia un numero complessivo di accordi pari a 1.010, di cui 563 dei 940 del settore privato, (pari al 59.9%) risultano scaduti; ciò non vuol dire che quegli accordi non continuino a produrre effetti e ad essere applicati, in ragione delle clausole in materia di “decorrenza e durata” che, non di rado, prevedono il rinnovo tacito a cui non corrisponde un adeguamento salariale;
- c) con specifico riferimento al settore pubblico a cui rinvia anche la direttiva europea, non si pone la questione della copertura contrattuale in ragione del principio di parità di trattamento previsto dall'art. 45 comma 2 del d.lgs. n. 165/2001¹¹; eppure la retribuzione dei lavoratori è fortemente vincolata dai limiti di spesa e della procedura di certificazione della Corte dei Conti, ponendo non poche criticità in merito all'adeguatezza dei livelli retributivi anche in considerazione del lungo blocco salariale previsto per legge e che ha caratterizzato gli anni a decorrere dal 2010 fino al 2017¹²; si pensi, a titolo esemplificativo, al comparto sanitario e comparto scuola¹³.

3.1. (Segue) *Salario minimo e trattamento economico complessivo nei contratti collettivi*

Indicazioni nel senso sopra indicato, si osservano anche sul piano europeo. Da un lato, la Commissione Europea, nei lavori preparatori, ha evidenziato come la percentuale di copertura contrattuale considerata – quell'80%-

¹⁰ A titolo esemplificativo, Contratto collettivo nazionale di lavoro intersettoriale Commercio, Terziario, Distribuzione, Servizi, Pubblici Esercizi e Turismo, 2020-2023, triennio.

¹¹ Art. 3 della direttiva.

¹² M. BARBIERI, *Il sinallagma nei contratti di lavoro per le pubbliche amministrazioni: un percorso storico-critico*, Cacucci, 35-48, 67-157, 2018.

¹³ Artt. 40-48 del d.lgs. n. 165/2001, N. GIANGRANDE, *I Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro: numero di contratti, lavoratori interessati, ruolo dei sindacati confederali*, 2022, tra i lavoratori il cui rapporto di lavoro è regolato dal contratto, ci sono 2.630.370 lavoratori contrattualizzati nei comparti ARAN (Funzioni Centrali, Funzioni Locali, Istruzione e Ricerca, Sanità e Presidenza del Consiglio dei Ministri) e 146.139 lavoratori in altri comparti (Regioni a statuto speciale e Province autonome, Enti art. 60, Autorità indipendenti, Enti lista S13 ISTAT, Enti art. 70 – Unioncamere).

riguardi le sole imprese con dieci e più lavoratori, mentre il 95 % delle aziende italiane occupa meno di nove dipendenti, segnalando così che la stima sia sopravvalutata¹⁴.

Dall'altro, nel considerando 23 della direttiva si afferma, come prima accennato, che nei Paesi in cui il salario è esclusivamente definito dal contratto collettivo, le retribuzioni medie «sono più alte».

Tale riferimento è, tuttavia, diverso dal salario minimo.

In particolare, almeno nel nostro ordinamento, il sistema sindacale, come rilevato anche dai lavoratori preparatori della Commissione Europea a cui si è fatto prima cenno¹⁵, dispone uno slittamento del trattamento economico al secondo livello contrattuale attraverso l'erogazione diretta di una retribuzione legata a criteri di produttività e/o redditività aziendale e mediante modelli di welfare aziendale che sostituiscono l'erogazione in denaro con alcuni servizi da corrispondere ai lavoratori. In entrambi i casi questa parte della retribuzione (in denaro e/o in servizi) non è sottoposta alla medesima tassazione della parte ordinaria del salario, ma gode di vantaggi contributivi e fiscali che consentono un innalzamento della retribuzione netta complessivamente erogata.

Esistono, inoltre, molte voci fisse, non contemplate nel c.d. minimo costituzionale, come le festività soppresse, il superminimo non assorbibile ecc...

È, pertanto, ciò che è 'fuori' dal minimo salariale, a disporre una retribuzione complessiva più alta erogata al lavoratore e percepita come tale dalla direttiva in ragione dell'intervento dei contratti collettivi.

Questa complessità è però del tutto aleatoria per una duplice ragione. Le erogazioni variabili dipendono anche da fattori esterni, come nel caso della redditività aziendale, così come i servizi di welfare aziendale vincolano le scelte dei lavoratori. Si pongono poi le criticità connesse alla scarsa diffusione della contrattazione collettiva aziendale che, a decorrere dal Protocollo 23 luglio 1993, incontra le medie e grandi imprese, lasciando però ai margini le piccole aziende che, in realtà, costellano l'economia del Paese. Si tratta, pertanto, di elementi non fissi del trattamento economico.

Occorre poi considerare che il "salario medio" a cui fa riferimento il considerando 23 della direttiva corrisponde tra l'altro al trattamento econo-

¹⁴ Brussels, 28.10.2020 SWD (2020) 245 final, Commission staff working document impact assessment, Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union {COM(2020) 682 final} – {SEC(2020) 362 final} – {SWD(2020) 246 final}, 120.

¹⁵ Brussels, 28.10.2020 SWD(2020) 245 final, Commission staff working document impact assessment, Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union {COM(2020) 682 final} – {SEC(2020) 362 final} – {SWD(2020) 246 final}, 126.

mico annuo lordo erogato al dipendente e, dunque, non spiega l'entità del salario minimo, ma il costo complessivo del lavoro che dipende dai fattori prima indicati e dal costo indiretto del lavoro che, salvo per la parte variabile della retribuzione, come prima segnalato, incide fortemente sul trattamento economico poi 'depurato' da tali costi e percepito dal lavoratore.

3.2. I rilievi della giurisprudenza

Echi non dissimili provengono dalla giurisprudenza che da tempo ha segnalato i limiti del sistema contrattuale non tanto teso «ad acquisire nuovi diritti ad ogni tornata contrattuale, come è avvenuto in passato, quanto volto a resistere alle sempre più pressanti ed estese richieste di flessibilità avanzate dalle imprese»¹⁶.

Anche quando i soggetti sindacali che hanno sottoscritto i contratti collettivi sono qualificati come comparativamente più rappresentativi¹⁷ non può «affatto escludersi a priori che il trattamento retributivo determinato dalla contrattazione collettiva, pur dotata di ogni crisma di rappresentatività (e pertanto rispettosa dell'art. 7 comma 4, d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, conv. art. 1, comma 1, legge 28 febbraio 2008, n. 31), ove applicabile, possa risultare in concreto lesivo del principio di proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro di cui deve costituire il corrispettivo e/o di sufficienza ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa»¹⁸.

Già in precedenza il Tribunale di Milano, in merito all'accertamento dell'illegittimità del trattamento salariale per violazione dell'art. 36 Cost. aveva affermato come la circostanza che il contratto collettivo fosse stipu-

¹⁶ Corte cost. 231/2013.

¹⁷ Con riferimento alle cooperative Corte cost. n. 51/2015, «l'articolo censurato si propone di contrastare forme di competizione salariale al ribasso, in linea con l'indirizzo giurisprudenziale che, da tempo, ritiene conforme ai requisiti della proporzionalità e della sufficienza (art. 36 Cost.) la retribuzione concordata nei contratti collettivi di lavoro firmati da associazioni comparativamente più rappresentative» fra le tante, nota di S. LAFORGIA, *Arg. dir. lav.*, 2015, II, 928.

Sentenza Tribunale di Torino n. 1128/2019.

Cass. civ., 21/02/2020, n. 4622 «la l. n. 31 del 2008, art. 7, presuppone un concorso tra contratti collettivi nazionali applicabili in un medesimo ambito ("in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria") e attribuisce riconoscimento legale ai trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli previsti dai contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative nella categoria e quindi presumibilmente capaci di realizzare assetti degli interessi collettivi più coerenti col criterio di cui all'art. 36 Cost., rispetto ai contratti conclusi da associazioni comparativamente minoritarie nella categoria».

¹⁸ Sentenza Tribunale di Torino n. 1128/2019 pubbl. il 9 agosto 2019 RG n. 3907/201.

lato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative non «lo mettesse al riparo dallo scrutinio di compatibilità con la norma costituzionale»¹⁹.

Il c.d. contratto collettivo *leader*, promosso dall'Accordo interconfederale 9 marzo 2018 che ha sostituito il modello fissato dall'Accordo 10 gennaio 2014 volto a selezionare *ab origine* i soggetti sindacali abilitati a partecipare alla contrattazione collettiva²⁰, diviene pertanto cedevole a fronte della possibile inidoneità anche dei contratti collettivi sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi, almeno con riferimento ai minimi retributivi, ad assicurare la proporzionalità e sufficienza della retribuzione, richiesta dall'art. 36 Cost.²¹.

3.3. La rinuncia ad un approccio sostanzialistico

La discrasia tra la rappresentazione dei sistemi sindacali da parte della direttiva e la realtà sindacale sembra così in qualche modo smentire l'approccio sostanzialistico assunto dall'Unione Europea e dalla Corte di giustizia che, invece, nell'ambito della medesima direttiva, riserva ai suoi stessi destinatari.

La direttiva si preoccupa, infatti, di estendere l'ambito di applicazione anche ai c.d. falsi lavoratori autonomi dopo che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha ribadito come al fine di determinare in quale misura una persona svolga le sue attività sotto la direzione di un altro, occorre «basarsi su criteri oggettivi ed effettuare una valutazione complessiva di tutte le circostanze della causa ad essa sottoposta, tenuto conto sia della natura delle attività interessate sia dei rapporti delle parti coinvolte». In tal senso ha ritenuto la legittimità degli accordi sindacali sottoscritti per i lavoratori autonomi, rispetto ai quali una presunta violazione dell'art. 101 TFUE deve essere preceduta da un test volto a verificare l'effettiva natura dei rapporti di lavoro. Rinuncia, invece, quasi del tutto, a procedere secondo la medesima traiettoria con riguardo all'attività sindacale²².

¹⁹ Tribunale di Milano, sentenza n. 1977/2016.

²⁰ Ritorna al sistema previsto dall'Accordo interconfederale 10 gennaio 2014, la dichiarazione congiunta del 18 gennaio 2023 sottoscritta da Confindustria, Cgil, Cisl, Uil per avviare la prima certificazione della rappresentanza dell'organizzazione sindacale per la contrattazione collettiva nazionale di categoria, quasi 10 anni dopo la firma dell'Accordo interconfederale.

²¹ Corte cost. n. 51/2015.

²² Punto 27 Cgue, 20.04.2020, *B v Yodel Delivery Network Ltd*, C-692/19 che rinvia a Cgue, 26.03.2015, *Gérard Fenoll v Centre d'aide par le travail "La Jeune"* e *Association*

Semmai può, in qualche modo, riconoscersi un elemento di verifica ‘sostanziale’, se pur a valle dei contratti collettivi, nell’art. 10 della direttiva relativo al monitoraggio e alla raccolta dati dove gli Stati membri comunicano con specifico riferimento agli accordi collettivi, le informazioni in merito a: i) le retribuzioni più basse previste dai contratti collettivi che coprono i lavoratori a basso salario o una loro stima, se le autorità nazionali competenti non dispongono di dati accurati, e la percentuale di lavoratori da esse coperta o una loro stima, se le autorità nazionali competenti non dispongono di dati accurati; ii) il livello dei salari versati ai lavoratori non coperti dai contratti collettivi e il suo rapporto con il livello dei salari versati ai lavoratori coperti dai contratti collettivi²³.

In altri termini i dati e le informazioni riguardano, tra i contratti collettivi, quelli che prevedono le retribuzioni più basse per i lavoratori a basso salario, che percepiscono un salario inferiore ad una soglia pari al 60% della mediana delle retribuzioni annuali secondo l’indicatore comunemente adottato e richiamato poi dall’art. 5 della direttiva con riferimento alla possibilità di introdurre un sistema automatico di indicizzazione delle retribuzioni.

Soltanto tale dato, se pur impiegato ad altri fini, impone una verifica degli esiti, quanto al principio di adeguatezza, dell’attività sindacale. L’esito, tuttavia, eventualmente negativo di tale attività, non prevede l’attivazione di meccanismi volti a rimodulare le retribuzioni.

4. *I criteri di adeguatezza del salario minimo per i sistemi di fonte legale*

Diversamente, la direttiva, all’art. 5, stabilisce un differente e specifico percorso di adeguamento dei salari minimi per i Paesi in cui vi siano dispo-

de parents et d’amis de personnes handicapées mentales (APEI), C- 316/13. *Communication from the commission*, «Guidelines on the application of Union competition law to collective agreements regarding the working conditions of solo self-employed persons», 29 ottobre 2022.

²³ Sulla distinzione tra *low-pay worker* e *working in-work* se pur le due condizioni possono interagire tra di loro, il progetto di ricerca Prin progetto di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN) “*Working poor needs: New equity, decent work and skills* – Nuove eguaglianze, lavoro dignitoso, professionalità”. coordinato dall’Università di Udine (prof.ssa Marina Brollo); Progetto Horizon 2020 «*Working Yet Poor*” – “*WorkYP*», finanziato dall’Unione europea con Grant Agreement n. 870619. Al progetto partecipano, quali partners, otto università europee (oltre all’Università di Bologna, l’Università di Lussemburgo, l’Università di Tilburg, l’Università di Rotterdam, l’Università di Francoforte, l’Università di Leuven, l’Università di Lund e l’Università di Danzica) e tre istituzioni per i diritti sociali (la Fondazione Brodolini, l’Osservatorio sociale europeo e lo European Anti-Poverty Network).

sizioni legislative, evidentemente da adottare anche qualora si optasse per tale intervento nel nostro ordinamento.

Gli Stati membri definiscono criteri che siano conformi alle rispettive prassi nazionali, secondo il diritto domestico di riferimento, nelle decisioni degli organi competenti o attraverso accordi tripartiti. I criteri devono comprendere almeno uno dei seguenti elementi a) il potere d'acquisto dei salari minimi legali, tenuto conto del costo della vita; b) il livello generale dei salari e la loro distribuzione; c) il tasso di crescita dei salari; d) i livelli e l'andamento nazionali a lungo termine della produttività.

Gli Stati membri possono inoltre ricorrere a un meccanismo automatico di adeguamento dell'indicizzazione dei salari minimi legali, basato su criteri appropriati e conformi al diritto e alle prassi nazionali, a condizione che l'applicazione di tale meccanismo non comporti una diminuzione del salario minimo legale. Gli Stati membri utilizzano valori di riferimento indicativi per orientare la valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi legali. A tal fine, possono utilizzare valori di riferimento indicativi comunemente utilizzati a livello internazionale, quali il 60% del salario lordo mediano e il 50% del salario lordo medio, e/o valori di riferimento indicativi utilizzati a livello nazionale.

È stabilito, inoltre, un aggiornamento periodico ogni due anni, mentre per gli Stati membri che ricorrono a un meccanismo di indicizzazione automatica l'adeguamento ricorre ogni quattro anni.

In altre parole, il principio di adeguatezza trova una sua effettività in quanto edificato intorno a determinati criteri indicati dalla direttiva; ciò poi non esclude che possano essere adottati meccanismi di adeguamento automatico dei trattamenti economici.

Al di là della bontà dei criteri adottati rispetto ai quali, in considerazione anche dei profili più propriamente economici, non si entra nel merito, è evidente che l'attività legislativa è orientata dalla direttiva per conseguire un risultato uniforme e strettamente correlato ad elementi oggettivi di mercato che possono influire sulla capacità reddituale del lavoratore.

4.1. Criteri legali e criteri contrattuali per il salario minimo adeguato

Se si comprende la costruzione di due canali di intervento diversi nel rispetto, come scrive la direttiva, delle prassi nazionali, non è, invece, chiara la asimmetria sostanziale tra i percorsi: quello legislativo è sottoposto a evidenti vincoli sostanziali; quello sindacale poggia esclusivamente su un dato quantitativo riferito all'ambito di applicazione dei contratti.

Eppure, a ben guardare, l'uso di indicatori per misurare la retribuzione nel senso di 'sufficiente' e ora di 'adeguata' è già previsto in ambito sindacale.

Quanto prescritto dalla direttiva, soprattutto con riferimento all'indiciz-

zazione dei salari, evoca l'esperienza passata della c.d. scala mobile, sostituita poi con il sistema dell'inflazione programmata prevista dal Protocollo 23 luglio 1993, che aveva rimesso ai contratti collettivi l'intervento sull'adeguamento delle retribuzioni a sua volta, superato, a partire dal 2009²⁴, da un nuovo sistema di adeguamento salariale basato sull'indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo (Ipca) depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati.

L'accordo interconfederale 15 aprile 2009 per l'attuazione dell'accordo-quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009, ha affidato l'elaborazione della previsione dell'Ipca a un istituto terzo: l'Istat. Eventuali scostamenti significativi tra l'inflazione prevista e quella reale, effettivamente osservata dall'Istat, possono essere recuperati successivamente qualora siano verificati da un comitato paritetico interconfederale, entro la vigenza di ciascun contratto nazionale in termini di variazione in aumento dei minimi. Entrambi gli indici sono sempre considerati al netto dei prodotti energetici importati²⁵.

Tra l'altro il processo di aggiornamento delle retribuzioni non è confinato alla parte del salario, considerato come 'minimo', ma a tutto il trattamento economico erogato. Tant'è che il sistema previsto agisce sull'intero trattamento economico, là dove «in sede di rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria le parti stipulanti applicheranno il nuovo indice previsionale ad un valore retributivo medio assunto quale base di computo composto dai minimi tabellari, dal valore degli aumenti periodici di anzianità considerata l'anzianità media di settore e dalle altre eventuali indennità in cifra fissa stabilite dallo stesso contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria»²⁶. Diversamente i criteri adottati dalla direttiva riguardano soltanto il c.d. minimo costituzionalmente garantito.

4.2. *Sulle proposte di attuazione della direttiva: dai contratti collettivi sottoscritti dalle associazioni comparativamente più rappresentative ai criteri per definire l'adeguatezza del salario minimo*

Se pertanto anche il sistema collettivo non è estraneo ai meccanismi di adeguamento salariale, i parametri previsti dall'art. 5 della direttiva, anche senza voler accedere al canale legislativo, potrebbero comunque costituire

²⁴ Accordo interconfederale 15 aprile 2009 per l'attuazione dell'accordo-quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009.

²⁵ G. PIGLIALARMÌ, L. VALENTE, *Salari e recupero dell'inflazione: il rebus dell'Ipca*, in *Lavoce.info* 22 febbraio 2022.

²⁶ Punto 2 dell'Accordo interconfederale 15 aprile 2009.

un utile elemento di confronto in ambito sindacale; l'occasione per recuperare il metodo concertativo²⁷, anche al fine di rimodulare, mediante il coinvolgimento di tutti gli attori interessati (parti sociali e soggetto pubblico) il sistema retributivo, così come del resto già accaduto in passato con il Protocollo 23 luglio 1993.

In ogni caso, quei criteri potrebbero essere impiegati anche per aggiornare i parametri di adeguamento contrattuale previsti dall'Accordo Interconfederale del 2009. A titolo esemplificativo, con riguardo alle spinte che derivano dal contesto attuale: riconsiderare i costi energetici espunti dal paniere impiegato dall'Inpca, non soltanto in una prospettiva contingente, ma anche in considerazione della sempre più pregnante esigenza di adeguare i sistemi produttivi alla c.d. transizione ecologica che vede nelle forme alternative di energia l'introduzione di sistemi più sostenibili, emancipando la retribuzione dalla spirale dei consumi in un'ottica di innovazione.

Tra l'altro ciò consentirebbe di superare le criticità connesse ai progetti sul c.d. salario minimo, presentati negli ultimi anni, tesi a riportare la questione retributiva al solo profilo della qualità dei soggetti sindacali, selezionati secondo il criterio dell'organizzazione comparativamente più rappresentativi.

Il riferimento, tra i diversi progetti di legge, è al disegno di legge 11 marzo 2019, n. 1132 «in materia di giusta retribuzione, salario minimo e rappresentanza sindacale»²⁸ che rimette ad una Commissione paritetica, da istituire presso il Cnel, l'individuazione dei criteri di maggiore rappresentatività delle associazioni sindacali dei lavoratori e delle associazioni nazionali di rappresentanza dei datori di lavoro. Si fa riferimento a criteri di aggiornamento del salario minimo soltanto per gli ambiti di attività non coperti da contrattazione collettiva²⁹.

Era poi già stato presentato il disegno di legge 12 luglio 2018, n. 658 «disposizioni per l'istituzione del salario minimo orario»³⁰ che richiama, in caso di una pluralità di contratti collettivi nazionali, il criterio associativo ed elettorale dell'Al 10 gennaio 2014 per le organizzazioni sindacali (anche datoriali) comparativamente più rappresentative. Qui si fa riferimento all'incremento della retribuzione sulla base delle variazioni dell'indice dei prezzi al consumo armonizzato per i Paesi dell'Unione Europea (Ipca) qualora, per scadenza o disdetta, manchi un contratto collettivo applicabile. Il trattamento economico complessivo di riferimento è quello previsto dal previ-

²⁷ C. ZOLI, *Giusta retribuzione e lavoro povero*, in *Var. temi dir. lav.*, 2022, 7-39.

²⁸ In corso di esame in Commissione 22 maggio 2022.

²⁹ Art. 2, comma 6, lett. b).

³⁰ In corso di esame in Commissione 10 maggio 2022.

gente contratto collettivo. Ne segue che, soltanto ove non vi sia copertura sindacale e/o quando il contratto collettivo applicato sia scaduto e in attesa di rinnovo, sia previsto un meccanismo di adeguamento delle retribuzioni.

Tuttavia, come osservato anche dalla giurisprudenza, la corrispondenza tra soggetto rappresentativo e soggetto negoziale, non sembra risolvere la questione salariale, potendo anche il primo non assolvere al precetto costituzionale e, secondo la direttiva, al principio di adeguatezza.

Diversamente, qui soltanto accennando, la previsione di criteri 'parametro' da adottare, nell'ambito della contrattazione collettiva- consapevoli certo che soltanto la legge consentirebbe una compiuta effettività del sistema- a prescindere dai soggetti, dalla loro rappresentatività e dalla categoria, consentirebbero di superare l'arresto legato alle criticità che da tali questioni scaturiscono, anche in ragione della mancata attuazione dell'art. 39 Cost..

Si potrebbe dire che si tratta di una proposta che ritorna ciclicamente, seguendo il ripetersi degli eventi economico- sociali.

Resta, però il timore, alla luce di quanto qui soltanto riportato nelle linee essenziali, che nella spirale delle questioni irrisolte che riguardano il sistema sindacale chiamato a governare il tema della retribuzione – tema che non sembra esaurirsi in tale ambito, in quanto fortemente condizionato anche da variabili esterne- , ricada anche la direttiva, restando nel nostro ordinamento, nonostante la sua evidente importanza, soltanto un «rumore di fondo»³¹.

³¹ I. CALVINO, *Perché leggere i classici* (1981), in ID., *Saggi 1945-1985*, II, Mondadori, Milano, 1985, 1816.

SILVIA BORELLI

LA DIRETTIVA SUI SALARI MINIMI ADEGUATI NELL'AMBITO DELLA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA

SOMMARIO: 1. Le politiche salariali nella *governance* economica europea. – 2. Il sostegno alla contrattazione collettiva settoriale e intersettoriale. – 3. Lo stretto legame tra la direttiva e le fonti sovranazionali. – 4. L'adeguatezza dei salari. – 5. Le politiche salariali e la *governance by numbers*.

1. *Le politiche salariali nella governance economica europea*

Per comprendere appieno il contenuto e le finalità della direttiva n. 2022/2041 sui salari minimi adeguati nell'Unione occorre delineare il contesto in cui la stessa si colloca. Già durante l'iter legislativo della proposta della Commissione, alcuni esperti hanno sottolineato come, all'interno dell'Unione, le imprese competano sfruttando i bassi salari presenti all'interno di alcuni Stati membri. È il noto fenomeno della c.d. *regime competition* generato dal modo in cui è stato creato il mercato interno, cioè dall'iper-valorizzazione delle libertà economiche. Per enfatizzare la funzione anti-*dumping* della direttiva, diretta a fissare, per le imprese, un c.d. *level playing field*, è stato perciò suggerito di adottare come base giuridica l'art. 60 T^{fu}e in materia di libera prestazione dei servizi¹.

Altro aspetto da tenere in considerazione quanto si analizza la direttiva è il momento di difficoltà che attraversa il dialogo sociale europeo. Sembra, in sostanza, esaurita la spinta propulsiva generata da quello che Brian Bercusson ha chiamato "bargaining in the shadow of the law". Infatti, nel corso della doppia consultazione della Commissione, le parti sociali non sono state in grado di aprire il processo di negoziazione, sia per la contrarietà di gran parte delle associazioni datoriali che hanno contestato fino all'ultimo la base giuridica della proposta, sia per l'opposizione di alcuni

¹ A. LO FARO, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, in *Lav. dir.*, 2020, p. 548.

sindacati nazionali aderenti a ETUC, alcuni dei quali, in segno di protesta per la posizione espressa dalla Confederazione europea, sono addirittura usciti dalla stessa².

In questo breve intervento ci si soffermerà però su un altro aspetto, spesso trascurato dalla dottrina lavorista: il fatto che le politiche salariali sono state e sono tuttora una variabile di aggiustamento della *governance* economica europea³. Come noto, l'insieme di disposizioni che indichiamo come *governance* economica e che costituiscono un elemento fondamentale della costituzione materiale dell'Unione impongono di contenere l'inflazione al 2% e prevedono rigidi parametri per limitare la spesa pubblica (i c.d. parametri di Maastricht). Per questo, durante il semestre europeo, sono stati rivolte numerose raccomandazioni agli Stati membri dirette a mantenere l'aumento dei salari in linea con la produttività e a favorire il decentramento della contrattazione collettiva⁴.

Nel 2020, a fronte della pandemia, il contenuto delle raccomandazioni della Commissione ha cambiato tenore. Nella decisione n. 2020/1512 relativa agli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, si prevede, ad esempio, che: «Gli Stati membri, compresi quelli che dispongono di meccanismi nazionali per la fissazione di salari minimi legali, dovrebbero *garantire un efficace coinvolgimento delle parti sociali* in modo trasparente e prevedibile, consentendo l'adeguamento dei salari all'andamento della produttività e garantendo salari equi che consentano un tenore di vita dignitoso, prestando al contempo particolare attenzione ai gruppi a reddito medio-basso nell'ottica di una *convergenza verso l'alto*. I meccanismi di determinazione dei salari dovrebbero tenere conto dei risultati raggiunti in ambito economico nei vari settori e regioni. Gli Stati membri dovrebbero promuovere il dialogo sociale e la contrattazione collettiva in vista della fissazione dei salari. Nel rispetto delle prassi nazionali e dell'autonomia delle parti sociali, gli Stati membri e le parti sociali dovrebbero garantire che tutti i lavoratori ricevano salari adeguati ed equi beneficiando, direttamente o indirettamente, di contratti collettivi o di salari minimi legali adeguati, tenendo conto del loro impatto sulla competitività, sulla

² Sul punto v. ancora A. LO FARO, *op.cit.*, 540.

³ La stessa Commissione europea ha recentemente ricordato che «il dialogo macroeconomico offre al Consiglio, alla Commissione, alla Banca centrale europea e all'Eurogruppo un forum per lo scambio di opinioni con le parti sociali europee sulle politiche monetarie e di bilancio e sull'andamento dei salari» (COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE *Rafforzare il dialogo sociale nell'Unione europea: sfruttarne appieno il potenziale per gestire transizioni eque*, COM(2023)40, 8).

⁴ Per approfondimenti v. G. VAN GYES, T. SCHULTEN (a cura di), *Wage bargaining under the new European Economic Governance. Alternative strategies for inclusive growth*, ETUI, Bruxelles, 2015.

creazione di posti di lavoro e sulla povertà lavorativa» (orientamento n. 5).

La promozione del dialogo sociale, anche al fine di garantire salari adeguati, è stata poi ribadita nell'orientamento n. 5 della decisione n. 2022/2296 in cui, a quanto sopra menzionato, si aggiunge che: «Gli Stati membri, compresi quelli con salari minimi legali, dovrebbero *promuovere la contrattazione collettiva* al fine di fissare i salari».

Tuttavia, già nel 2022, «the EU executive has again emphasised the importance of macroeconomic and fiscal stability. This is reflected in the request, addressed in a rather large number of cases, to rationalise public spending on pension and long-term care systems»⁵. Nelle Raccomandazioni sul programma nazionale di riforma 2022 dell'Italia (COM(2022)616), la Commissione ha concluso che «l'Italia presenta squilibri macroeconomici eccessivi. In particolare il paese continua ad affrontare vulnerabilità connesse all'elevato debito pubblico e alla debole crescita della produttività, in un contesto caratterizzato da fragilità del mercato del lavoro e da alcune carenze del settore finanziario» (considerando n. 12). La Commissione ha inoltre raccomandato all'Italia, «quando le condizioni economiche lo consentano, di perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, migliorando nel contempo gli investimenti» (considerando n. 14).

Durante la prima ondata della pandemia, è stato poi creato un dispositivo, il *Recovery and Resilience Facility*, che consente alla Commissione di raccogliere, sui mercati finanziari, fondi da erogare agli Stati membri, sotto forma di prestiti e sovvenzioni, al fine di aiutarli ad attuare riforme e investimenti che siano in linea con le priorità dell'Unione e che affrontino le sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese nell'ambito del semestre europeo. Tale programma è però temporaneo; inoltre, non sono state ancora decise le misure per garantirne la copertura e presenta alcuni problemi circa i vincoli che crea alle scelte democratiche dei parlamenti nazionali⁶.

Nonostante l'attivazione della clausola di salvaguardia che sospende temporaneamente le regole del Patto di Stabilità e crescita, l'intera impalcatura della *governance* economica è tuttora in piedi e non pare che verrà abbandonata o stravolta. La Comunicazione della Commissione sugli orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica dell'Ue (COM(2022)583) si limita infatti a eliminare la regola del 1/20 di riduzione annuale del rap-

⁵ S. RAINONE, *The 2022 Country Specific Recommendations in the social field: quo vadis, EU recovery? An overview and comparison with previous European Semester cycles*, ETUI Report 2022.08, p. 29.

⁶ Sul punto v. A. GUAZZAROTTI, *Integrazione europea e riduzionismi politico*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, 3, p. 29 ss.

porto debito/PIL per gli Stati che non rispettano i c.d. parametri di Maastricht, ma mantiene saldo l'obiettivo della «riduzione degli elevati rapporti debito pubblico/PIL». La Comunicazione proponeva peraltro un «quadro di sorveglianza maggiormente basato sul rischio, che metta al centro la sostenibilità del debito e che faccia maggiori distinzioni tra paesi tenendo conto dei relativi problemi di debito pubblico». Questo punto, che avrebbe certamente collocato il nostro paese nel gruppo dei sorvegliati speciali, non è stato, per fortuna, inserito nella proposta presentata dalla Commissione il 26 aprile 2023⁷ la quale, tuttavia, continua a presentare notevoli aspetti critici. In particolare, la proposta della Commissione continua a considerare la spesa pubblica «principalmente come un costo da contenere piuttosto che uno strumento utile ad alimentare la crescita economica»⁸.

L'analisi del contesto in cui si colloca la direttiva sui salari minimi adeguati mette dunque in luce i principi che attualmente ispirano il processo di integrazione europea. In particolare, interessa qui evidenziare l'importanza assunta dalla stabilità monetaria che finisce per fungere da vincolo esterno agli Stati sociali e democratici di diritto⁹.

La direttiva 2022/2041 sviluppa senz'altro una diversa visione del processo di integrazione europea, che si propone di «contribuire alla convergenza sociale verso l'alto» (art. 1 § 1). Non è chiaro, tuttavia, se e come i principi affermati dalla direttiva possano resistere ai vincoli imposti alle politiche salariali nell'ambito della *governance* economica. Come si conciliano questi due aspetti? È possibile che la direttiva crei standard minimi – un *floor of rights* – che impediscano il ritorno delle politiche salariali operate nell'ambito della *governance* economica?¹⁰

Data la recente approvazione della direttiva e il processo di riforma della *governance* economica europea tuttora in corso, non si può certamente fornire alcuna risposta definitiva a tali domande. Tuttavia, vale la pena evidenziare gli elementi di discontinuità nella direttiva, per capire se e come potrebbero ostacolare il ritorno delle politiche di moderazione salariale e di decentramento contrattuale. A tal fine, è utile approfondire tre aspetti:

⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Proposal for a regulation on the effective coordination of economic policies and multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97*, COM(2023)240.

⁸ M. DANI, *Verso nuove regole fiscali europee: le proposte della Commissione per la riforma della governance economica europea*, in corso di pubblicazione sulla *Rivista giuridica del lavoro*.

⁹ M. DANI, A. MENÉNDEZ, *Costituzionalismo europeo. Per una ricostruzione demistificatoria del processo di integrazione europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2022.

¹⁰ S. RAINONE (*op. cit.*, 30) suggerisce di sviluppare «a better link between economic governance and the entire EU social acquis so as to provide a floor of rights that CSRs could not go beneath, as a sort of social conditionality».

il sostegno alla contrattazione collettiva settoriale e intersettoriale, anche in relazione con l'ampio ambito di applicazione della direttiva; lo stretto legame tra la direttiva e le fonti sovranazionali; le regole in materia di adeguatezza dei salari.

2. *Il sostegno alla contrattazione collettiva settoriale e intersettoriale*

La direttiva mantiene una certa ambiguità circa il sostegno alla contrattazione collettiva settoriale e intersettoriale. Nella definizione di «copertura della contrattazione collettiva» si fa, ad esempio, riferimento alla percentuale di lavoratori cui si applica un contratto collettivo, senza specificare a quale livello di contrattazione si rinvii (art. 3 n. 5).

Esistono però vari elementi che dimostrano la preferenza della direttiva per la contrattazione collettiva settoriale e intersettoriale¹¹. In primo luogo, deve essere valorizzato il dato testuale. Nell'art. 4, disposizione cardine della direttiva, si afferma che gli Stati membri «promuovono lo sviluppo e il rafforzamento della capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, in particolare a livello settoriale o intersettoriale» (art. 4 § 1 lett. a)). Al considerando n. 16 si sottolinea poi che «la contrattazione collettiva a livello settoriale e intersettoriale è un fattore essenziale per conseguire una tutela garantita dai salari minimi e deve pertanto essere promossa e rafforzata». E ancora, al considerando n. 22, si evidenzia che «una contrattazione collettiva solida e ben funzionante, unita a un'elevata copertura dei contratti collettivi settoriali o intersettoriali, rafforza l'adeguatezza e la copertura dei salari minimi».

Nel menzionare il fatto che negli Stati membri in cui i salari sono previsti esclusivamente mediante la contrattazione collettiva, i salari medi sono tra i più alti dell'Unione europea¹², il considerando n. 23 ricorda poi che, in tali paesi, la copertura della contrattazione collettiva è estremamente elevata e i livelli di affiliazione sia alle associazioni dei datori di lavoro sia alle organizzazioni sindacali sono alti. Questo punto viene ribadito nella Comunicazione della Commissione *Rafforzare il dialogo sociale nell'Unione europea: sfruttare appieno il potenziale per gestire transizioni eque* (COM(2023)40) in cui si riportano i dati dell'OCSE secondo cui «la copertura della contrattazione collettiva è elevata (oltre il 50 %) solo nei paesi in cui è presente almeno una qualche forma di contrattazione settoriale. Nei paesi in cui

¹¹ Sul punto v. anche S. D'ASCOLA in questo volume.

¹² V. anche COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*, COM(2020)682, 2 e 3.

la contrattazione avviene prevalentemente a livello aziendale, la copertura della contrattazione collettiva è generalmente bassa» (p. 3). Ancora oltre si spinge la Proposta di Raccomandazione *sul rafforzamento del dialogo sociale nell'Unione europea* (COM(2023)38) diretta a «sostenere gli Stati membri nella promozione del dialogo sociale e della contrattazione collettiva a livello nazionale» (p. 2). La proposta sottolinea come «il coordinamento tra i livelli di contrattazione» sia «un pilastro fondamentale dei sistemi di contrattazione collettiva» (considerando n. 16 e punto n. 7)¹³.

Alla luce degli elementi ricordati non pare dunque verosimile che la soglia dell'80% di copertura della contrattazione collettiva, al di sotto della quale gli Stati sono obbligati ad adottare un piano d'azione, possa essere raggiunta senza un'adeguata promozione della contrattazione a livello nazionale. Pare pertanto scontato che i paesi sotto soglia che, come detto, sono quelli in cui è meno diffusa la contrattazione settoriale e intersettoriale, dovranno sostenere proprio questi livelli di contrattazione.

Va poi ricordato l'art. 9 della direttiva, da leggersi insieme al considerando n. 31, in cui si precisa che «le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori degli appalti pubblici devono adottare misure adeguate, inclusa la possibilità di introdurre condizioni di esecuzione contrattuale, e garantire che gli operatori economici applichino ai rispettivi lavoratori i salari determinati dai contratti collettivi per il settore e l'area geografica pertinenti». Come altrove osservato¹⁴, la disposizione pare superare quell'orientamento della Corte di giustizia che consente di richiedere ai prestatori di servizi transnazionali il rispetto degli standard minimi fissati dai contratti collettivi solo se questi hanno efficacia *erga omnes*. Qui preme invece evidenziare che il rinvio riguarda i contratti collettivi per il settore e l'area geografica pertinenti.

La preferenza per la contrattazione collettiva a livello settoriale e intersettoriale può argomentarsi anche in ragione delle finalità della direttiva. Abbiamo già ricordato che la questa si propone di svolgere una funzione anti-*dumping*¹⁵, fissando standard minimi che tutti i paesi devono rispettare per «colmare le grandi differenze nella copertura e nell'adeguatezza della tutela garantita dal salario minimo» (considerando n. 7): è evidente

¹³ Al punto n. 8, la proposta raccomanda gli Stati membri «di favorire una maggiore copertura della contrattazione collettiva e di consentire una contrattazione collettiva efficace, anche [...] garantendo che qualsiasi possibilità di deroga agli accordi di contrattazione collettiva sia concordata tra le parti sociali e limitata per quanto riguarda le condizioni alle quali può essere applicata».

¹⁴ Per approfondimenti v. V. BAVARO, S. BORELLI, G. ORLANDINI, *La proposta di direttiva sul salario minimo adeguato*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, I, p. 111 ss.

¹⁵ V. anche COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*, COM(2020)682, p. 1.

che questa funzione può essere realizzata solo dalla contrattazione settoriale o intersettoriale. La contrattazione a livello aziendale, individuando i trattamenti economici e normativi applicabili all'interno di un'unica impresa, finisce infatti per alimentare la concorrenza tra le stesse.

Del pari, l'altra funzione svolta dalla direttiva – la riduzione delle disuguaglianze retributive (art. 1 § 1) – può essere perseguita solo mediante la contrattazione collettiva a livello nazionale, giacché la contrattazione a livello aziendale aumenterebbe le disuguaglianze tra i dipendenti delle diverse imprese. Peraltro, nel considerando n. 9 si sottolinea l'esigenza di contrastare la povertà lavorativa in tutte le imprese, incluse le micro e le piccole imprese, in cui – com'è noto – la contrattazione aziendale non è, di regola, presente.

Una preferenza per la contrattazione collettiva a livello settoriale o intersettoriale si giustifica anche alla luce dell'ampio ambito di applicazione soggettivo della direttiva¹⁶. L'art. 2 precisa che questa «si applica ai lavoratori dell'Unione che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascuno Stato membro, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia». Nel considerando n. 21 si aggiunge poi che «i lavoratori del settore pubblico e privato, nonché i lavoratori domestici, i lavoratori a chiamata, i lavoratori intermittenti, i lavoratori a voucher, i lavoratori tramite piattaforma digitale, i tirocinanti, gli apprendisti e altri lavoratori atipici nonché i falsi lavoratori autonomi e i lavoratori non dichiarati» rientrano nell'ambito di applicazione se soddisfano i criteri elaborati dalla Corte di giustizia.

La dottrina ha evidenziato come l'interpretazione della nozione di subordinazione offerta dalla Corte di giustizia sia assai ampia¹⁷. La Corte di giustizia ha, ad esempio, ritenuto irrilevante il fatto che il lavoratore non avesse l'obbligo di rispondere alla chiamata del datore di lavoro (Corte giust., 13 gennaio 2004, C-256/01, *Allonby* e 19 luglio 2017, C-143/16, *AberCrombie & Fitch*). L'irrilevanza di tale obbligo è stata poi codificata nella direttiva n. 2019/1152 che individua il proprio ambito di applicazione in materia analoga alla direttiva sui salari minimi adeguati. Per queste ragioni, nel commentare la prima direttiva si è sostenuto che essa si applica anche alle collaborazioni etero-organizzate¹⁸. Vi è peraltro un motivo dirimente per avvallare tale interpretazione: o si sostiene che le collaborazioni etero-orga-

¹⁶ Per approfondimenti v. L. ZOPPOLI, *Sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*, dattiloscritto, 2022, p. 2.

¹⁷ S. GIUBBONI, *Note sparse sugli usi della nozione euro-unitaria di subordinazione nell'ordinamento interno*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2022, I, 55.

¹⁸ S. BORELLI, G. ORLANDINI, *Appunti sulla nuova legislazione sociale europea. La direttiva sul distacco transnazionale e la direttiva sulla trasparenza*, in *Quest. giust.*, 2019, n. 4, 65 ss.

nizzate rientrano nell'ambito della nozione di lavoratore elaborata dalla Corte di giustizia o l'intero impianto della disciplina delle collaborazioni etero-organizzate verrebbe travolto in quanto sarebbe incompatibile con il sistema rigidamente binario del diritto dell'Unione europea. Nel diritto dell'Unione, infatti, i lavoratori autonomi sono considerati imprese, con tutto ciò che ne consegue ai fini dell'applicazione delle regole in materia di libera concorrenza.

Vero è che gli *Orientamenti sull'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione agli accordi collettivi concernenti le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi individuali* (C(2022)6846) della Commissione hanno individuato alcune ipotesi in cui, dato lo squilibrio di potere contrattuale tra le parti, si giustifica la contrattazione collettiva anche per i lavoratori autonomi. Nel delineare le eccezioni alla regola della concorrenza, gli Orientamenti confermano però tale regola: detto in altri termini, al di fuori delle eccezioni delineate dalla Commissione, i lavoratori autonomi continuano a essere imprese e come tali sono soggetti alle regole sulla libera concorrenza, prima fra tutte quella che ritiene i contratti collettivi diretti a determinare il costo minimo del lavoro vietati ai sensi dell'art. 101 Tfeue¹⁹.

Se dunque la direttiva sui salari minimi adeguati ha un ambito di applicazione ampio che ricomprende anche le collaborazioni etero-organizzate, è evidente che essa può perseguire l'obiettivo di garantire a tutti i lavoratori una retribuzione adeguata (considerando n. 6), promuovendo solo – o principalmente – la contrattazione settoriale o intersettoriale a livello nazionale, giacché moltissimi lavoratori atipici non sono affatto coperti dalla contrattazione aziendale²⁰. Peraltro, solo una contrattazione a livello nazionale potrebbe contrastare il rischio di «polarizzazione del lavoro», cioè dell'aumento dei posti di lavoro e settori a bassa retribuzione o a bassa qualifica, e la crescita delle disegualianze salariali (considerando n. 11).

La preferenza per la contrattazione settoriale o intersettoriale si pone in una prospettiva diametralmente opposta a quella che, nel 2011, anche sotto sollecitazione delle raccomandazioni della Commissione europea, ha portato all'introduzione dell'art. 8 d.l. n. 138/2011²¹. Non paiono dunque rispettare le finalità e il contenuto della direttiva quelle proposte dirette a

¹⁹ Sul punto v. anche M. VITALETTI in questo volume.

²⁰ Il modo in cui qui si è inteso l'ambito di applicazione soggettivo della direttiva incide anche sul calcolo del tasso di copertura della contrattazione collettiva. Sul punto si rinvia a G. ORLANDINI in questo volume e G. BONANOMI, *La direttiva europea 2022/2041 sui salari minimi adeguati e il suo impatto nell'ordinamento italiano*, in CNEL, *XXIV Rapporto su mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 2022, 171.

²¹ Lo hanno ricordato, di recente, P. PASCUCCI, V. SPEZIALE, *Spunti sul salario minimo dopo la Proposta di direttiva UE*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2022, p. 760.

favorire la contrattazione di prossimità²². Questo strumento non è infatti diretto a garantire un salario adeguato mediante un'elevata copertura della contrattazione collettiva settoriale e intersettoriale come richiesto dalla direttiva, ma bensì a offrire «alle imprese la possibilità di adeguare alcuni istituti normativi e contrattuali, entro limiti prestabiliti, alle condizioni e alle specifiche esigenze delle diverse realtà aziendali»²³. Come già ricordato, in questo modo non si combatte il *dumping* salariale, ma lo si alimenta.

3. Lo stretto legame tra la direttiva e le fonti sovranazionali

La preferenza per la contrattazione settoriale o intersettoriale è in linea anche con lo stretto legame tra la direttiva n. 2022/2041 e le fonti sovranazionali. Già nei consideranda vengono richiamate la Carta sociale europea (considerando n. 2, 4 e 24), la Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità (considerando n. 15), la Convenzione OIL n. 131 (considerando n. 8), la Convenzione OIL sul lavoro marittimo (considerando n. 20) e le Convenzioni OIL n. 87, 98, 151 e 154 (consideranda n. 24 e 31). Ma è, ancora una volta il fondamentale art. 4 a rivelare lo stretto legame tra la direttiva e la Convenzioni OIL n. 98 le cui previsioni sono riprese quasi alla lettera²⁴.

Come noto, le fonti sovranazionali sono state abbondantemente utilizzate dalle Corti nazionali (anche, ma non solo, costituzionali) per cercare di argomentare l'illegittimità di alcune disposizioni introdotte per fare fronte alla crisi economico-finanziaria²⁵. A titolo esemplificativo, si può ricordare la sentenza n. 178/2015 in cui la Corte costituzionale ha enfatizzato il rapporto di mutua implicazione tra libertà sindacale e contrattazione collettiva che emerge dalle Convenzioni OIL n. 87, 98 e 151, oltre all'art. 11 CEDU, l'art. 6 CSE e l'art. 28 CDFUE, per argomentare, *ad adiuvandum*, l'illegittimità costituzionale sopravvenuta del regime di sospensione della contrattazione collettiva nel pubblico impiego²⁶.

²² Attualmente, la retribuzione non è contemplata tra le materie che possono essere regolate dai contratti di prossimità.

²³ Mozione 1/00030 approvata dalla Camera il 30 novembre 2022.

²⁴ L. RATTI, *La riduzione della povertà lavorativa nella direttiva sui salari minimi adeguati*, in *Var. temi dir. lav.*, 2022, 52.

²⁵ V. per tutti A. SUPIOT (a cura di), *Les gardiens des droits sociaux en Europe*, in *Semaine sociale Lamy. Supplément*, 2016, n. 1746.

²⁶ A parere del Giudice delle Leggi, «l'interpretazione della fonte costituzionale nazionale si collega sincreticamente con l'evoluzione delle fonti sovranazionali e da queste

L'aver definito il contenuto della direttiva alla luce delle fonti sovranazionali sopra citate dovrebbe sollecitare la Corte di giustizia a interpretare la prima facendo riferimento alla quasi-giurisprudenza dei relativi organismi di monitoraggio, superando così la sua tradizionale ritrosia. D'altro canto, il contenuto di molte delle decisioni dei Comitati OIL si ritrova all'interno della recente Proposta di Raccomandazione *sul rafforzamento del dialogo sociale nell'Unione europea* in cui si richiama il contenuto di quelle decisioni relative alla definizione di sindacato, di associazione datoriale (considerando n. 12), i criteri in base a cui devono convivere, all'interno di uno stesso luogo di lavoro, sindacati e rappresentanze dei lavoratori (considerando n. 13), i modi in cui possono essere fissati i criteri di rappresentatività (considerando n. 13), oltre che la definizione di rappresentanza dei lavoratori di cui alla Convenzione OIL n. 154 (considerando n. 13).

La quasi-giurisprudenza dei Comitati OIL, così come le decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali, sono di estremo interesse perché hanno sempre sostenuto la centralità della contrattazione collettiva, al fine di garantire condizioni di lavoro dignitose. L'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva è cioè essenziale per garantire il rispetto degli altri diritti garantiti dalle Convenzioni dell'OIL e dalla Carta sociale europea²⁷. In questa prospettiva, gli organismi di monitoraggio hanno talora ritenuto non conformi alle citate fonti sovranazionali le misure che consentono alla contrattazione decentrata di derogare in senso peggiorativo a quanto previsto dai contratti collettivi nazionali²⁸.

I Comitati OIL e il Comitato europeo dei diritti sociali hanno poi assicurato un ampissimo ambito di applicazione soggettivo ai diritti di negoziazione collettiva, adottando una prospettiva opposta a quella sposata dalla Corte di giustizia. Per i primi, infatti, il diritto alla contrattazione collettiva deve essere garantito a tutti coloro che si trovano in una posizione di debolezza contrattuale e che dunque necessitano del contropotere collettivo per negoziare condizioni di impiego dignitose²⁹.

trae ulteriore coerenza». Dal rapporto di mutua implicazione tra libertà sindacale e contrattazione collettiva che emerge dalle citate fonti sovranazionali, viene dedotto che «il reiterato protrarsi della sospensione delle procedure di contrattazione economica altera la dinamica negoziale in un settore [il pubblico impiego] che al contratto collettivo assegna un ruolo centrale».

²⁷ Per questo, i diritti sindacali sono considerati *enabling rights*.

²⁸ Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, France. *Direct Request – adopted 2021, published 110th ILC session (2022)*, in https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P13100_COUNTRY_ID:4124134,102632

²⁹ Sia consentito il rinvio a S. BORELLI, *Diritti sindacali, concorrenza e democraticità del processo di integrazione europea. Appunti a partire dai lavoratori delle piattaforme*, in

Le fonti sovranazionali sono state altresì utilizzate per combattere le condotte antisindacali e le discriminazioni ai danni di coloro che esercitano i propri diritti collettivi, sostenendo così le diverse forme di democrazia economica e preservando i sindacati e le rappresentanze dei lavoratori da ogni forma di interferenza da parte dello Stato e dei datori di lavoro, come ora richiesto dall'art. 4 § 1 lett. c) e d) della direttiva.

4. *L'adeguatezza dei salari*

Ai fini del presente contributo, le regole in materia di adeguatezza dei salari rilevano sotto tre aspetti. Da un lato, la direttiva legittima e sostiene i meccanismi automatici di adeguamento dell'indicizzazione dei salari minimi legali (art. 5 § 3; consideranda n. 26 e 27), meccanismi che, come dimostra il caso belga, sono stati oggetto di severe raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo³⁰.

Le indicazioni che ricaviamo dall'art. 5 § 3 potrebbero essere utilizzate, anche nel nostro paese che pur non rientra tra quelli che hanno un salario minimo legale a cui queste sono indirizzate, per sostenere la legittimità – e quindi per favorire la diffusione – dei meccanismi di indicizzazione automatica previsti nei CCNL³¹. L'opportunità di tali meccanismi è emersa di recente, quando l'incremento dell'inflazione ha eroso il valore reale dei salari, salvo appunto nei paesi che disponevano di meccanismi automatici di adeguamento dell'indicizzazione dei salari³².

L'art. 5 § 2, nel fissare i criteri che devono essere tenuti in considerazione nelle procedure per la determinazione e l'aggiornamento dei salari

M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), *Studi in onore di Massimo Roccella*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, 739.

³⁰ F. DORSSEMONT, *Wage setting and wage moderation in Belgium: A never-ending and already-old story in the wake of the 'new European economic governance'*, in *European labour law journal*, 2022, vol. XIII, n. 2, p. 156.

³¹ Si v., ad esempio, l'art. 38 del CCNL Fidaldo per il lavoro domestico in cui si stabilisce che, in caso di mancato accordo tra le parti sociali, la retribuzione annua è incrementata in misura pari all'80% dell'inflazione. Sul punto, M. BARBIERI, *Europa/Italia: a che serve il salario minimo legale*, in *Lav. dir. eur.*, 2022, n. 2, 19.

³² EUROFOUND, *Minimum wage hikes struggle to offset inflation*, in <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2023/minimum-wage-hikes-struggle-to-offset-inflation#:~:text=While%20nominal%20increases%20in%20statutory,on%20preliminary%20harmonised%20inflation%20figures>. V. anche OXFAM ITALIA, *La disuguaglianza non conosce crisi*, 2023, 10 e OIL, *L'impatto dell'inflazione e del COVID-19 sui salari in Italia. Messaggi principali del Rapporto mondiale sui salari 2022/23*, 2023, 3.

minimi legali, fa poi riferimento ai «livelli e l'andamento *nazionali* a lungo termine della produttività» (enfasi aggiunta; v. anche considerando n. 28). I salari non vengono dunque agganciati alla produttività aziendale – come emergeva nella proposta della Commissione – ma, appunto, all'andamento nazionale a lungo termine della produttività³³.

Va peraltro osservato che agganciare gli aumenti salariali alla produttività aziendale favorisce inevitabilmente il decentramento della contrattazione collettiva che, si è detto, la direttiva intende evitare³⁴. Deve poi evidenziarsi che, a parere della Commissione, la produttività dipende dal livello di investimenti e innovazione, dagli ostacoli alla concorrenza, dalle carenze della pubblica amministrazione e di competenze della forza lavoro, tutti fattori non correlati in alcun modo alla quantità e dalla qualità del lavoro prestato³⁵. Inoltre, nel capitalismo finanziario, non esiste un legame necessario tra l'incremento dei profitti e l'incremento della produttività aziendale, giacché i primi possono aumentare a prescindere dalla quantità di beni e servizi prodotti a parità di mezzi, in un certo lasso temporale³⁶.

Il tema della produttività è particolarmente rilevante nel nostro paese ove, dal 2010 al 2020, la produttività reale del lavoro (per ora lavorata) è stata in media dello 0,6 % a fronte della media europea dell'1,2%³⁷. Secondo l'Organizzazione internazionale del lavoro, nel periodo 1999-2022 la produttività del lavoro e i salari sono diminuiti in Italia rispettivamente del 4,8 e del 7,3 % (nello stesso periodo, la produttività del lavoro dei paesi dell'UE-27 è cresciuta del 21,5% e quella dei salari reali del 17,6%)³⁸.

L'art. 5 § 5 obbliga infine gli Stati che hanno un salario minimo legale ad aggiornare tale salario «periodicamente e tempestivamente», almeno ogni due anni o, laddove sono impiegati meccanismi di indicizzazione automa-

³³ Sul punto v. M. BARBIERI, *op. cit.*, 5. A sostegno della proposta originaria della Commissione si è invece espresso G. PROIA, *La proposta di direttiva sui salari minimi va avanti. Come e quanto inciderà sulle scelte nazionali?*, in *Lav. dir. eur.*, 2022, n. 2, 11.

³⁴ V. P. PASCUCCI, V. SPEZIALE, *op. cit.*, 750.

³⁵ A parere dell'OIL (*L'impatto dell'inflazione e del COVID-19 sui salari in Italia*, 2023, 5), la bassa produttività del lavoro in Italia dipende dall'elevata concentrazione di lavoro a basso valore aggiunto, dalla precarietà lavorativa, dagli scarsi investimenti nella formazione della forza lavoro, e dai divari territoriali tra nord e sud.

³⁶ V. diffusamente C. DURAND, *Le capital fictif*, Les Prairies Ordinaires, Parigi, 2014.

³⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione per paese 2022 – Italia che accompagna il documento Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2022 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2022 dell'Italia*, SWD(2022) 616/2, 67.

³⁸ OIL, *op. cit.*, 5. L'Italia è anche l'unico paese dell'OCSE in cui in cui, nel trentennio 1990-2020, il salario medio annuo è diminuito del 2,9%, con una forte caduta (-8,3%) nel decennio 2010-2020 (OXFAM ITALIA, *op. cit.*, p. 23).

tica, ogni quattro anni. Tale previsione impedisce senz'altro che vengano imposti blocchi degli incrementi del salario minimo legale. Si dubita invece che la stessa possa evitare che vengano prescritti blocchi dei rinnovi contrattuali, come avvenuto nel corso della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008, in quanto l'art. 5 § 5 si riferisce solo al minimo legale e non al più elevato salario che può essere garantito dai contratti collettivi nei paesi che hanno un salario minimo legale. D'altro canto, l'art. 5 § 5 non si applica agli Stati in cui i salari sono determinati esclusivamente mediante contratto collettivo. Come detto, però, è il corretto funzionamento dei sistemi di contrattazione collettiva ad assicurare l'adeguatezza dei salari. Ne consegue che le raccomandazioni del semestre europeo dovrebbero astenersi dall'ostacolare le pratiche nazionali di dialogo sociale (considerando n. 11 decisione n. 2022/2296).

Resta da capire se la direttiva riconosca un diritto soggettivo al salario adeguato, e possa pertanto impedire che il salario sia strettamente legato alla produttività aziendale o blocchi salariali. Sul punto, le risposte fornite dalla Commissione all'indomani dell'approvazione della direttiva sono alquanto deludenti. La Commissione si è infatti affrettata a chiarire che «the Directive requires Member States to create the conditions for adequate minimum wage protection, without creating any individual rights to a minimum wage»³⁹. D'altro canto, la stessa adeguatezza dei salari è un concetto che rimane, nella direttiva, alquanto ambiguo, dato che i parametri internazionali richiamati (il 60% del salario lordo mediano e il 50% del salario lordo medio) non sono affatto equivalenti e comunque non sono vincolanti per gli Stati membri che li possono utilizzare come «valori di riferimento indicativi» (art. 5 § 4)⁴⁰.

5. Le politiche salariali e la governance by numbers

Va infine osservato che la direttiva sposa il linguaggio della *governance by numbers* che è il principale linguaggio parlato nell'ambito della *governance* economica europea⁴¹. Il processo di convergenza sociale verso l'al-

³⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *1st meeting of the Expert Group on the transposition of the Directive on adequate minimum wages in the EU*, 8.3.2023.

⁴⁰ A. LO FARO, *La proposta europea per "salari minimi adeguati": work in progress*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2022, n. 1, 24. Sul significato di salario adeguato v. V. BAVARO, *Sul salario adeguato*, in *Lav. dir. eur.*, 2022, n. 2, 5 ss.

⁴¹ Analoga attenzione per il monitoraggio tramite indicatori comuni si ritrova nella proposta di Raccomandazione *sul rafforzamento del dialogo sociale nell'Unione europea* (punto n. 13).

to richiede infatti un efficace e adeguato monitoraggio di alcuni dati sul salario minimo (art. 10). Si tratta dunque di comprendere: quali indicatori sono considerati; come vengono calcolati; se e come gli indicatori di cui all'art. 10 della direttiva coincidono o interagiscono con quelli monitorati nell'ambito della *governance* economica. Diventa così chiaro ai pochi che tuttora sostengono il carattere oggettivo e neutro della *governance by numbers*, che la scelta degli indicatori non è affatto neutra, ma è frutto di precise scelte politiche.

Il problema degli indicatori è emerso con tutta evidenza quando il nostro paese è stato collocato tra quelli con copertura contrattuale superiore all'80%, circostanza che, secondo la direttiva, proverebbe di per sé l'adeguatezza dei salari. Numerosi esperti hanno immediatamente contestato quel dato, sottolineando come «le stime sulla copertura contrattuale non si fondano su una raccolta ufficiale di dati, ma ragionano sul meccanismo giudiziale di interpretazione dell'art. 36 Cost., con riferimento alla (presunta) sufficienza dei livelli salariali stabiliti dalla contrattazione collettiva, e si affidano al flusso di comunicazioni Uniemens rese all'Inps in ordine ai versamenti contributivi»⁴².

Per il corretto funzionamento della direttiva, occorre pertanto comprendere come vengono prodotti e cosa misurano i diversi indicatori ivi utilizzati (sull'affidabilità dei dati raccolti si v. il considerando n. 33). Occorrerebbe poi confrontare questi indicatori con quelli da tempo utilizzati nella *governance* economica ai fini della valutazione degli squilibri macroeconomici degli Stati membri, per fare in modo che anche questi ultimi contribuiscano «alla convergenza sociale verso l'alto e alla riduzione delle diseguaglianze retributive» (art. 1 dir. 2022/2041)⁴³.

Vi è infine un ultimo profilo su cui vorrei soffermarmi: la distinzione tra *working poors* (o *low pay workers*) e *in-work poverty*. I due concetti sono profondamente diversi tra loro, e devono essere mantenuti distinti: il primo considera infatti il solo rapporto di lavoro⁴⁴; il secondo tiene invece conto

⁴² G. RECCHIA, *Quando si tornerà a discutere davvero di salario (non solo minimo)*, in *RGL giurisprudenza online – Newsletter*, 2023, n. 3, 3 e diffusamente G. ORLANDINI in questo volume.

⁴³ Per approfondimenti v. G. VAN GYES, S. VANDEKERCKHOVE, *Indicators of collectively agreed wages in the euro zone: a quality report*, in G. VAN GYES, T. SCHULTEN (a cura di), *Wage bargaining under the new European Economic Governance. Alternative strategies for inclusive growth*, ETUI, Bruxelles, 2015, 23 ss.

⁴⁴ Secondo Eurostat, sono lavoratori con bassi salari coloro che «percepiscono retribuzioni orarie (esclusi i contributi e le tasse pagate dal datore di lavoro) inferiori ai due terzi del salario mediano lordo a livello nazionale» (EUROSTAT, *Earnings statistics, Statistics explained*, 2021, in https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Earnings_statistics#Low-wage_earners). Il Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto

del contesto sociale e familiare in cui il lavoratore si colloca e di conseguenza riguarda anche le politiche di *welfare*⁴⁵. Questa diversità è sottolineata nel considerando n. 28 della direttiva in cui si menziona l'opportunità di «considerare la fissazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali separatamente dai meccanismi di sostegno al reddito».

È evidente che vi è un intreccio tra bassi salari e basso reddito del nucleo familiare; la stessa direttiva sottolinea che «il basso salario è solo una minima determinante della povertà lavorativa»⁴⁶. Tuttavia, è bene mantenere i due concetti distinti per non correre il rischio di scaricare sulla collettività i costi della precarietà lavorativa, generando una sorta di redistribuzione al contrario, visti i soggetti su cui grava, in prevalenza, nel nostro paese (ma non solo), la fiscalità generale. Secondo gli indicatori dell'*in-work poverty*, infatti, il salario del lavoratore può anche essere povero, se compensato da altre misure di *welfare* per la famiglia o dal salario di altri componenti della famiglia⁴⁷. Lo stesso Gruppo di lavoro di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia, nell'invocare l'introduzione di un *in-work benefit*, ha sottolineato come questo non deve trasformarsi, surrettiziamente, «in un trasferimento alle imprese e, di fatto, in un incentivo al lavoro povero»; per questo, «una misura di questo tipo deve accompagnarsi alla presenza e al rispetto di minimi salariali adeguati»⁴⁸.

Se, come evidenzia l'OIL, nell'ultimo decennio, i salari in Italia sono diminuiti, il problema è l'inadeguatezza dei salari e su questo si dovrebbe lavorare, a partire dalla revisione dell'indice Eurostat sui lavoratori con bassi salari che, come giustamente osservato, riferendosi al salario mediano, è un concetto relativo, che dipende dalla distribuzione dei salari nella

alla povertà lavorativa in Italia definisce invece *low-pay worker* chi ha una retribuzione annua inferiore al 60% della retribuzione mediana (*Relazione del Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, 2021, 11).

⁴⁵ Secondo l'indicatore *in-work-poverty* adottato da Eurostat, un lavoratore povero è considerato tale se dichiara di essere stato occupato per un certo numero di mesi (solitamente sette) nell'anno di riferimento e se vive in un nucleo familiare che gode di un reddito equivalente disponibile inferiore alla soglia di povertà stabilita, solitamente il 60% del reddito mediano nazionale (ai fini del calcolo del reddito equivalente disponibile si sommano tutti i redditi di coloro che fanno parte del nucleo familiare). Per approfondimenti v. L. RATTI, A. GARCÍA MUÑOZ, V. VERGNAT, *The Challenge of Defining, Measuring, and Overcoming In-Work Poverty in Europe: An Introduction*, in L. RATTI (a cura di), *In-Work Poverty in Europe. Vulnerable and Under-represented Persons in a Comparative Perspective*, Wolter Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2022, 11 ss.

⁴⁶ L. RATTI, *op. cit.*, 57.

⁴⁷ G. ORLANDINI, *Lavoro povero in Italia*, dattiloscritto.

⁴⁸ *Relazione del Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, 2021, 5.

popolazione⁴⁹. L'inadeguatezza dei salari è stata messa in luce anche dalla direttiva n. 2023/970 che intende rafforzare l'applicazione del principio della parità retributiva tra uomini e donne, a prescindere dall'esistenza di misure assistenziali e previdenziali per sostenere i redditi familiari.

Come affermato nella direttiva n. 2022/2041, le politiche salariali possono – e dovrebbero – essere un tassello fondamentale delle politiche dirette a ridurre le crescenti diseguaglianze, solo se svolgono una funzione redistributiva. Il ruolo delle politiche salariali nella lotta alle diseguaglianze è oggi ancora più importante in quanto, a causa della crisi pandemica e della guerra in Ucraina, i profitti crescono in modo esponenziale mentre il valore reale dei salari, anche in ragione dell'inflazione, cala⁵⁰. Occorrerà dunque comprendere se e in che misura la lotta alle diseguaglianze potrà correggere i principi che attualmente ispirano la costituzione materiale dell'Unione.

⁴⁹ L. RATTI, *op. cit.*, 61 che, giustamente, sottolinea anche l'esigenza di rivedere l'indicatore sulla povertà lavorativa che lascia «all'ombra delle statistiche la diffusione del lavoro povero femminile e più in generale la diffusa povertà lavorativa del secondo percettore di reddito all'interno di un nucleo familiare». La revisione di tale indicatore è stata richiesta anche dal Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia (*Relazione del Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, 2021, 37).

⁵⁰ OXFAM ITALIA, *op. cit.*, 11.

GIOVANNI ORLANDINI

GLI OBBLIGHI DI PROMOZIONE
DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA
NELLA DIRETTIVA SUI SALARI MINIMI ADEGUATI,
TRA INTERPRETAZIONE TELEOLOGICA
E USO DELLE FONTI INTERNAZIONALI

SOMMARIO: 1. La direttiva sui salari minimi adeguati: quali obblighi di recepimento per gli Stati? – 2. *Effet utile* e interpretazione teleologica dell'art. 4. – 3. Gli obblighi di trasparenza e l'incertezza dei dati sulla copertura contrattuale in Italia. – 4. La rilevanza delle fonti internazionali esterne all'UE. – 4.1. Carta sociale europea e Convenzione europea dei diritti dell'uomo. – 4.2. Le Convenzioni OIL. – 5. Conclusioni.

1. *La direttiva sui salari minimi adeguati: quali obblighi di recepimento per gli Stati?*

È opinione diffusa che la direttiva (UE) 2022/2041 relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea costituisca un atto dal valore più politico che giuridico. Non c'è dubbio, infatti, che con essa la Commissione von der Leyen abbia inteso manifestare la volontà di chiudere la stagione dell'Austerità, contrassegnata da politiche di *internal devaluation* fondate proprio sul contenimento delle dinamiche salariali. Ma è altrettanto evidente che questa volontà politica si sia tradotta in disposizioni dall'incerta portata e vincolatività che, appunto, legittimano lo scetticismo in merito alla loro capacità di incidere significativamente sui sistemi nazionali di determinazione dei salari.

I vincoli per gli Stati, se ci sono, sono di natura meramente procedurale; ma non nel senso che da sempre caratterizza le direttive in materia di lavoro, ovvero di obblighi da imporre alle imprese attraverso la normativa di recepimento. I vincoli procedurali contenuti nella direttiva 2022/2041 sono piuttosto dettati al fine di impegnare gli Stati in un confronto con la Commissione funzionale a sostenere dinamiche virtuose di crescita salariale. Ed anche dove il legislatore europeo si è spinto ad indicare criteri e

standard sostanziali (come la faticosa soglia dell'80% prevista dall'art. 4, par. 2 o gli indici internazionali sull'adeguatezza di cui all'art. 5, par. 4), l'ha fatto adottandoli non come standard di armonizzazione sul cui rispetto possa un domani esprimersi la Corte di giustizia, ma come meri parametri da utilizzare per promuovere, appunto, il dialogo tra Stati e Commissione in materia salariale. Insomma, davvero la direttiva 2022/2041 sembra andare oltre lo stesso sperimentato modello di direttiva "soft", per configurarsi come fonte di *soft law* in senso proprio; ovvero di fonte euro-unitaria intesa non a realizzare un'armonizzazione tra gli ordinamenti nazionali, quanto piuttosto a istituire un meccanismo di coordinamento tra gli stessi guidato dall'azione di indirizzo e di monitoraggio della Commissione.

Le ragioni di un simile impianto regolatorio sono ben note e sono di natura sia giuridica che politica¹: ha pesato, sotto il primo profilo, la necessità di eludere il veto posto dall'art. 153, par. 5 TFUE ad interventi normativi che incidano "direttamente" sulla materia salariale²; sotto il secondo, la ferma opposizione dei paesi scandinavi ad ogni intervento che potesse, anche solo potenzialmente, produrre qualche effetto sul loro modello di contrattazione collettiva³.

Soprattutto alle pressioni dei paesi scandinavi si deve la scelta di distinguere nettamente gli obblighi previsti (solo) per gli Stati dotati di salario minimo legale da quelli, diretti a tutti, finalizzati al sostegno ed alla promozione della contrattazione collettiva, nonché di riservare i più stringenti obblighi procedurali (l'adozione del "piano" di cui all'art. 4, par. 2) agli Stati che abbiano tassi di copertura contrattuale inferiori all'80%; con ciò introducendo nell'ordinamento dell'UE il principio per cui alti tassi di copertura contrattuale costituiscono di per sé garanzia di adeguatezza dei salari. In questo modo però non sono solo i paesi scandinavi a mettersi al sicuro da indebite intrusioni delle istituzioni europee nei sistemi di relazioni sindacali nazionali, grazie ai loro alti tassi di copertura contrattuale. Le conseguenze di tale opzione normativa si ripercuotono infatti anche sul nostro paese, accreditato di tassi di copertura contrattuale perfino superiori

¹ Sul tormentato iter che ha portato al varo della direttiva, S. D'ASCOLA, *Genesi (politica) e contenuto (giuridico) della direttiva sui salari nel quadro della "nuova" Europa sociale*, in questo volume

² Sulla opinabile base legale della direttiva (art. 153, par. 1, lett. b) TFUE), che inciderebbe solo "indirettamente" sulla materia salariale, si rinvia alle osservazioni di V. BAVARO, S. BORELLI, G. ORLANDINI, *La proposta di direttiva sul salario minimo adeguato*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, I, p. 111 ss.

³ Nonostante le concessioni fatte per ottenere il varo della direttiva nel gennaio 2023, il Governo danese ha attivato un ricorso per annullamento ex art. 263 TFUE per contestarne la legittimità davanti alla Corte di giustizia, cui ha fatto seguito l'intervento a sostegno del Governo svedese.

a quelli scandinavi. Secondo la recente Comunicazione sul dialogo sociale della Commissione europea, l'Italia è infatti l'unico Stato membro in cui la totalità dei lavoratori godrebbe di copertura contrattuale⁴; conclusione cui è possibile giungere in virtù del nostro precipuo meccanismo pretorio di estensione della parte economica del CCNL, fondato sull'art. 36 Cost.

Un simile dato dovrebbe metterci al riparo non solo dall'obbligo di adozione del "piano" previsto dall'art. 4, par. 2, ma anche dai generali obblighi di promozione della contrattazione collettiva sanciti dal primo paragrafo della stessa norma, se è vero che tali obblighi sono dettati al «*fine di aumentare il tasso di copertura della contrattazione collettiva*»; il che, evidentemente, non è dato fare per chi gode già di un tasso pari al 100%. E così il cerchio si chiude, perché per il nostro paese anche il dialogo con le istituzioni europee – configurato dall'art. 10 – potrebbe limitarsi alla trasmissione di dati che, identificandoci come la *best practice* assoluta del continente, non implicano alcun obbligo di intervento a sostegno della contrattazione collettiva.

È evidente però come una simile lettura del sistema italiano di determinazione dei salari non sia plausibile. Anzi, proprio il confronto con i sistemi del nord Europa segnala come a tassi di copertura equiparabili non corrispondano equiparabili livelli di adeguatezza salariale. Così come è evidente che il dato che ci attribuisce il 100% di copertura nulla dica sulle caratteristiche del sistema di contrattazione italiano e sui suoi problemi di (mal) funzionamento.

Insomma, il caso italiano sembra costituire una clamorosa smentita di quella presunzione di equivalenza tra copertura contrattuale e adeguatezza salariale che ispira e giustifica l'impianto regolativo della direttiva. Si tratta allora di ricercare chiavi di lettura della stessa direttiva che permettano di risolvere questa evidente contraddizione; ciò a meno di non concludere che in essa vada semplicemente colto un (ennesimo) caso di anomalia italiana, perdendo così l'occasione storica offerta dal legislatore europeo per affrontare i problemi strutturali del nostro *wage setting system*.

2. Effet utile e interpretazione teleologica dell'art. 4

L'intento di trovare nella direttiva spunti utili per affrontare i nodi irrisolti del nostro sistema di determinazione dei salari, sembra ispirare chi

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, *Rafforzare il dialogo sociale nell'Unione europea: sfruttare appieno il potenziale per gestire transizioni eque*, Bruxelles 25 gennaio 2023, COM (2023) 40 def, in specie p. 4.

suggerisce di valorizzare gli indici di adeguatezza del salario minimo indicati dall'art. 5, par. 4 (50% del salario lordo medio o 60% del salario lordo mediano) per orientare la contrattazione collettiva nazionale⁵. D'altra parte non manca chi identifica nel rinvio *ex lege* al CCNL come parametro per determinare i minimi salariali un meccanismo legale di determinazione degli stessi, come tale riconducibile al concetto di "salario minimo legale" cui si riferisce la direttiva⁶; con la conseguenza di attrarre l'Italia, già oggi, nell'ambito di applicazione del suo capo II, in relazione ai diversi rinvii presenti nella legislazione (a partire da quello relativo ai soci lavoratori) e, domani, di vincolarci alle disposizioni di quel capo qualora venisse adottata una normativa di carattere generale fondata sullo stesso meccanismo regolativo⁷.

Sono, queste, opzioni interpretative (e di politica del diritto) che potrebbero produrre il positivo effetto di riaprire una riflessione sull'adozione di meccanismi di indicizzazione dei salari (presenti in altri Stati membri) o, quanto meno, di evidenziare gli insostenibili effetti dell'IPCA sulle attuali dinamiche salariali del nostro paese. Non si può per altro non osservare come l'identificazione degli Stati dotati di salario minimo legale sia opinabile e passi da criteri tutt'altro che chiari, se è vero che tra tali Stati è comunemente annoverato il Belgio, dove il salario minimo è determinato dalle parti sociali attraverso la contrattazione collettiva di livello interconfederale e settoriale⁸.

Tuttavia, non è solo (e tanto) nell'art. 5, par. 4 della direttiva che vanno cercate le risposte ai molteplici problemi che affliggono il nostro sistema salariale. E ciò non solo per la salomonica ambiguità presente in questa disposizione, che ne rende intrinsecamente incerti gli effetti negli ordinamenti nazionali⁹. Valorizzare le disposizioni dettate per fissare parametri

⁵ Vd le relazioni di R. GALARDI, *Il recepimento in Italia della direttiva Salari. La Costituzione come opportunità* e M. VITALETTI, *L'impatto della direttiva nell'ordinamento italiano*, in questo volume

⁶ M. BARBIERI, *Europa/Italia. A che serve il salario minimo legale*, in LDE 2/2022, p. 14.

⁷ Nei diversi disegni di legge giacenti in Parlamento è presente anche l'indicazione di una soglia minima legale di salario; scelta che ancor più plausibilmente ci attrarrebbe nella famiglia dei paesi dotati di salario minimo legale (P. PASCUCI, *Il salario minimo tra la proposta di direttiva e i disegni di legge italiani*, in M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2021 p. 271)

⁸ F. DORSEMONT, *Wage Setting in Belgium: Collective Autonomy under the Shadow of the Law*, in *Italian Labour Law e-Journal*, 2, 2019, p. 11 ss.

⁹ Il riferimento è al fatto che i due indici indicati dall'art. 5, par. 4 non sono affatto equivalenti, posto che (come rileva A. LO FARO, *La proposta europea sui salari minimi: work in progress*, in WP CSDL "Massimo D'Antona"-INT, 157/2021), in Italia il 50% del salario medio corrisponde ad un salario minimo di circa 10 euro lordi, mentre il 60% del salario mediano corrisponde ad un salario minimo di 7,50 euro.

“esterni” al sistema di contrattazione, non deve portare a sminuire le potenzialità offerte dagli obblighi di promozione della contrattazione collettiva dettati dall’art. 4; disposizione, questa, che acquista rilevanza se letta alla luce del canone ermeneutico dell’*effet utile*, comunemente utilizzato dalla Corte di giustizia per escludere interpretazioni al ribasso delle fonti di diritto dell’UE. Si tratta cioè di rifuggire da interpretazioni letterali della norma in questione che la rendano improduttiva di effetti nel nostro ordinamento; il che è ben possibile, se si considera la sua *ratio* di fondo, quale emerge dai suoi considerando e, prima ancora, dallo stesso dal titolo della direttiva. Se dai primi si ricava che il sostegno alla contrattazione collettiva deve rispondere alla fondamentale finalità anti-*dumping*¹⁰, il riferimento all’adeguatezza dei salari presente nel titolo non permette di giustificare recepimenti della direttiva che non comportino l’adozione di misure atte a promuovere dinamiche salariali virtuose.

In altre parole, se il fine ultimo della direttiva è l’adeguatezza salariale, gli interventi a sostegno della contrattazione richiesti dall’art. 4 devono implicare l’adozione di misure che la rendano idonea a garantire il perseguimento di tale fine; il che, in Italia, significa in primo luogo individuare misure che siano orientate a contrastare il *dumping* salariale. Questo fine prescinde evidentemente dai dati assoluti relativi alla copertura contrattuale; o, per meglio dire, impone di leggere criticamente quei dati quando, come nel caso italiano, essi non si accompagnano a tassi adeguati di crescita dei livelli retributivi.

Principio dell’*effet utile* e interpretazione teleologicamente orientata della direttiva permettono allora di definire il concetto stesso di copertura, precisando la vaga e amplissima nozione ricavabile dall’art. 3, punto 5)¹¹ e sciogliendo l’apparente contraddizione evidenziata dal caso italiano. I dati sulla copertura, da fornire obbligatoriamente alla Commissione ai sensi dell’art. 10, devono infatti risultare funzionali a far luce sulle effetti-

¹⁰ La finalità anti-*dumping* emerge chiaramente dai considerando della direttiva; basti richiamare quanto si legge nel considerando 7 in merito al fatto che «*la concorrenza nel mercato dovrebbe basarsi su standard sociali elevati*», o nel considerando 18 riguardo alla «*convergenza sociale verso l’alto nell’Unione*», che la direttiva intende promuovere.

¹¹ La definizione di copertura adottata dalla direttiva è tanto ampia da includere qualsiasi livello contrattuale; ciò in ragione della necessità di tener conto di diversissimi sistemi sindacali, compresi quelli dove il livello di settore è assente. Tuttavia, la preferenza per il livello «*settoriale o intersettoriale*» è esplicitata dall’art. 4, par. 1, lett. a). Ne consegue che l’attuazione della direttiva dovrebbe implicare il sostegno alla contrattazione settoriale nei paesi dove questa esiste. Disonico con le finalità della direttiva risulta allora l’ambiguo riferimento alla contrattazione di prossimità come strumento per aumentare la copertura contrattuale, contenuto nella mozione di maggioranza approvata dalla Camera dei deputati il 20 novembre 2022.

ve caratteristiche del sistema di determinazione dei salari, onde ricavarne gli elementi di criticità ed individuare le misure necessarie per superarli.

Non basta quindi constatare che l'Italia è accreditata dei più alti tassi di copertura tra gli Stati membri, per concludere che dalla direttiva non derivino obblighi di intervento sul nostro sistema salariale. La prospettiva va piuttosto rovesciata: dal momento cioè che l'Italia non costituisce certamente il modello più virtuoso d'Europa, si deve concludere che i dati esistenti non fotografano correttamente il suo sistema di determinazione dei salari. La questione da risolvere attiene allora al modo con cui i dati sulla copertura contrattuale vanno forniti, per descrivere correttamente la realtà del caso italiano.

3. *Gli obblighi di trasparenza e l'incertezza dei dati sulla copertura contrattuale in Italia*

Quanto detto sin qui porta ad attribuire all'adempimento degli obblighi di comunicazione previsti dall'art. 10 un'importanza centrale per valutare il corretto recepimento della direttiva da parte degli Stati membri. Letta in questa prospettiva, la direttiva 2022/2041 appare, in primo luogo, una direttiva sulla "trasparenza" dei sistemi di determinazione dei salari dei diversi Stati membri. La trasparenza dei sistemi di contrattazione collettiva costituisce infatti il presupposto senza il quale non è realizzabile il fine ultimo perseguito dal legislatore europeo: ovvero, la promozione della crescita salariale negli Stati membri. Ciò è affatto sintonico con i principi regolatori del mercato interno, che hanno recentemente ispirato anche l'adozione della direttiva 2019/1152 sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili: se quest'ultima declina l'obbligo di trasparenza sul piano, per così dire, "micro" dei rapporti di lavoro, la direttiva 2022/2041 configura l'obbligo di trasparenza sul piano "macro" del sistema di relazioni sindacali, imponendo agli Stati di fornire alla Commissione, con cadenza biennale, dati disaggregati sulla contrattazione per «*genere, fascia di età, disabilità, dimensioni dell'impresa e settore*» (art. 10, par. 2).

Dal momento che la periodica interlocuzione tra Stati e Commissione dovrebbe permettere di far luce sulle effettive caratteristiche del sistema di contrattazione nazionale, si tratta di fornire dati attendibili sia sull'effettiva applicazione dei CCNL "leader" nei diversi settori, sia sui livelli salariali ricavabili dai vari CCNL, giacché, come noto, il *dumping* salariale si persegue in Italia non per via verticale (come di norma avviene negli altri Stati membri) ma per via orizzontale, cioè tramite lo *shopping* dei CCNL. Ma è anche necessario rendere conto delle (incerte e spesso ineffettive) regole

convenzionali che governano il sistema contrattuale e che spiegano i cronici ritardi nei rinnovi, causa prima in alcuni settori dei bassi tassi di crescita salariale rispetto agli altri paesi dell'Unione¹².

Il corretto adempimento degli obblighi di comunicazione previsti dall'art. 10 rimanda al problema della lettura e, prima ancora, dell'attendibilità dei dati esistenti relativi alla copertura contrattuale in Italia. La questione investe, *in primis*, il più volte richiamato dato del 100 % di copertura avallato dalla Commissione; dato del tutto fuorviante perché fondato sulla supposta equivalenza tra la nostrana via giudiziaria al salario minimo fondata sull'art. 36 Cost. e l'efficacia *erga omnes* del CCNL. Un'equivalenza, questa, implausibile, non solo perché la via di fuga orizzontale dal CCNL *leader* ha messo in crisi il meccanismo pretorio di estensione di efficacia dello stesso, ma anche perché, come noto, quel meccanismo garantisce comunque un'applicazione solo parziale della parte economica del CCNL¹³.

Più attendibili dovrebbero considerarsi i dati ricavabili dall'archivio CNEL, che riporta i numeri di imprese e lavoratori cui si applicano i diversi CCNL, oggi identificati con codici alfanumerici. L'archivio CNEL dovrebbe dunque attestare i dati relativi all'effettiva applicazione dei CCNL, ovvero l'esatta percentuale di copertura attribuibile a ciascun CCNL. Se così fosse, il quadro resterebbe ampiamente rassicurante per l'Italia, dal momento che quei dati segnalano come circa il 97% dei lavoratori risulta coperto da CCNL firmati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative (cioè dalle federazioni di Cgil, Cisl, Uil)¹⁴.

In realtà neppure questi dati fotografano correttamente lo stato del sistema contrattuale italiano. Non solo per le ragioni già evidenziate nel dibattito dottrinale: ovvero perché, in primo luogo, disaggregando il dato per singolo settore, emergono significative oscillazioni sul grado di copertura dei CCNL *leader*¹⁵; ed in secondo luogo, perché resta comunque ineso sia il problema del lavoro sommerso, sia il problema del lavoro autonomo

¹² Lo evidenzia anche M. VITALETTI, cit.

¹³ Diffusamente, V. BAVARO, G. ORLANDINI, *La questione salariale in Italia, oggi*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2021, p. 286 ss. Merita osservare come anche in Norvegia l'obbligo di rispettare il contratto collettivo di settore sia inderogabile solo con riferimento alle componenti basiche della retribuzione; eppure nessun organismo internazionale o istituto di ricerca accredita quel paese del 100% di copertura contrattuale (a conferma delle incongruenze con cui sono calcolati i tassi di copertura).

¹⁴ Per tutti, vd S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Questione salariale: guardare la luna, non il dito. A proposito di dinamiche retributive, salario minimo e dei presunti 1.000 contratti collettivi nazionali di lavoro*, in *Bollettino ADAPT*, 2022, n. 18.

¹⁵ Lo rileva, tra gli altri, T. TREU, *Salario minimo: tra debolezze di sistema e frammentazione della rappresentanza*, in *LDE* 2/2022, che per questo propone un intervento "selettivo" a sostegno della contrattazione solo dove i dati sulla copertura dei CCNL *leader* sono più bassi.

economicamente-dipendente, che dovrebbe rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva¹⁶. Il fatto è che le percentuali ricavabili dall'archivio CNEL non si possono considerare attendibili, dal momento che si basano sui dati forniti dall'INPS, ovvero sui flussi delle dichiarazioni effettuate dalle aziende ai fini previdenziali tramite il modello Uniemens. Le percentuali di copertura che ne conseguono, allora, nulla dicono sul CCNL effettivamente applicato dalle singole aziende, che ben potrebbe essere diverso da quello identificato in virtù di un preciso obbligo di legge, essendo la contribuzione, come noto, calcolata sulla base dei contratti collettivi nazionali firmati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative (ex art. 1, legge n. 338/1989)¹⁷. Letta in quest'ottica, la percentuale del 97% sopra richiamata diventa un dato più allarmante che rassicurante, perché stride con l'esponentiale crescita di CCNL che, secondo i dati ricavabili dall'archivio CNEL, sarebbero applicati da un numero irrisorio di imprese.

Più importante sarebbe l'acquisizione dei dati relativi al numero delle imprese iscritte alle associazioni stipulanti i diversi CCNL, dal momento che l'adesione ad esse implica necessariamente l'applicazione del relativo CCNL. Ma sono questi, non a caso, dati che le associazioni imprenditoriali sono di norma poco propense a fornire. C'è da chiedersi allora se la necessità di adempiere agli obblighi di comunicazione e di trasparenza imposti dalla direttiva 2022/2041, non possa portare a configurare in capo alle associazioni firmatarie di CCNL un obbligo di trasmissione di queste informazioni alle autorità chiamate ad interfacciarsi con la Commissione.

Certo, anche i pochi dati esistenti relativi al numero delle imprese iscritte alle associazioni datoriali, bastano a confermare i dubbi circa l'attendibilità delle percentuali di copertura deducibili dall'archivio CNEL. Associazioni cui risultano iscritte migliaia di imprese sono infatti firmatarie di CCNL che, sulla base dei flussi Uniemens, sarebbero applicati a poche decine di lavoratori. Fino al caso emblematico del contratto del gruppo Fiat-Stellantis (archiviato come nazionale dal CNEL) che risulta applicato ad un numero di lavoratori pari a zero. Non c'è bisogno di un esperto statistico per capire che, evidentemente, i conti non tornano.

¹⁶ M. BARBIERI, *Il salario minimo legale in Italia, dagli studi di Massimo Roccella alla proposta di direttiva e ai disegni di legge di questa legislatura*, in M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, p. 84. In merito alle ambiguità della formula utilizzata dall'art. 2 per identificare l'ambito soggettivo di applicazione della direttiva, vd però S. GIUBBONI, *Note sparse sugli usi della nozione euro-unitaria di subordinazione nell'ordinamento interno*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2022, spec. p. 70.

¹⁷ Sulle questioni attinenti alla definizione della retribuzione ai fini previdenziali, A. SGROI, *La tutela del minimale contributivo nel settore delle cooperative*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2022, p. 745 ss.

4. La rilevanza delle fonti internazionali esterne all'UE

4.1. Carta sociale europea e Convenzione europea dei diritti dell'uomo

L'acquisizione di dati attendibili relativi alla copertura contrattuale è il presupposto per valutare se e in quali settori valga per l'Italia l'obbligo di adozione del Piano previsto dall'art. 4, par. 2, escludendo che il tasso di copertura da fornire alla Commissione possa limitarsi al mero dato medio non settoriale. L'interpretazione teleologicamente orientata della direttiva porta però a prendere sul serio anche, e soprattutto, gli obblighi di carattere generale previsti dalle disposizioni contenute nel par.1, che cessano di apparire generiche, o perfino contraddittorie¹⁸, se lette alla luce di quanto affermato nei considerando. In particolare, rilevano i molteplici riferimenti ivi presenti alle fonti internazionali esterne all'UE, sia del Consiglio d'Europa (CEDU e Carta sociale europea) sia dell'OIL¹⁹.

D'altra parte, la direttiva rende possibile invocare la Carta dei diritti fondamentali dell'UE (*in primis*, il suo art. 28²⁰) in controversie relative alla sua attuazione e interpretazione, ai sensi dell'art. 51, par. 1 della stessa Carta. Il che rafforza il rilievo indiretto che acquistano le fonti *extra* UE, specie quelle del Consiglio d'Europa che sono espressamente richiamate nelle Spiegazioni alla Carta quali strumenti di interpretazione delle sue disposizioni. Si aprono così prospettive di *cross fertilization* tra fonti sovranazionali, che spetterà eventualmente alla Corte di giustizia sondare, se e quando verrà chiamata ad interpretare la direttiva per vagliarne la corretta attuazione da parte degli Stati membri. Effetto, questo, forse non debitamente ponderato dallo stesso legislatore europeo.

Invero, traspare una certa prudenza dal modo con cui la Carta sociale europea è richiamata nel considerando 4, dal momento che il legislatore europeo omette il richiamo esplicito ai suoi artt. 4 e 6, ovvero alle norme rilevanti *ratione materiae* (diritto all'equa retribuzione e diritto alla negoziazione collettiva). In relazione all'art. 4, ciò è forse imputabile alla volontà di non suggerire un'indiretta preferenza al valore di riferimento del 50% del salario lordo medio (utilizzato dal Comitato europeo dei diritti sociali

¹⁸ S. D'ASCOLA, *op. cit.*

¹⁹ In merito v., M. DELFINO, *Il ruolo delle parti sociali e l'interazione con il diritto internazionale nella direttiva europea sui salari minimi adeguati*, di prossima pubblicazione in *Riv. giur. lav.* n. 2/2023, che si sofferma diffusamente sui "debiti" della direttiva con il diritto internazionale e con le Convenzioni OIL in particolare.

²⁰ L'art. 28 della CDFUE è espressamente richiamato nel considerando 3, insieme agli artt. 31, 27 e 23.

nell'interpretare la norma²¹), rispetto all'indice del 60% del salario lordo mediano (c.d. indice di Kaitz, utilizzato dall'OCSE), per determinare la soglia del salario minimo legale; diversamente, ne sarebbe derivata una smentita della scelta di equidistanza tra i due indici, che emerge dal testo dell'art. 5, par. 4 e che è confermata dal considerando 28²².

Il mancato riferimento all'art. 6, invece, permette al legislatore europeo di non evocare, neppure indirettamente, la questione del diritto di sciopero, che il par. 4 della norma impegna gli Stati a tutelare. Questione, questa, delicatissima e non a caso volutamente sottaciuta nel tormentato iter legislativo che ha accompagnato il varo della direttiva: se infatti un utilizzo della direttiva per difendere l'esercizio dell'azione collettiva amplificherebbe a dismisura i problemi di sconfinamento dell'UE in ambiti di competenza riservati agli Stati, è ben difficile negare che la tutela del diritto di sciopero costituisca uno strumento imprescindibile (se non il principale) per "promuovere lo sviluppo e il rafforzamento" del potere negoziale in materia salariale (ai sensi dell'art. 4, par. 1, lett. a)).

A prescindere dal rilievo che s'intende dare alle disposizioni della CSE, il riferimento alla CEDU, contenuto nel considerando 24, basta comunque a far emergere principi capaci di arricchire la portata precettiva dell'art. 4, par. 1, specie tenendo a mente la recente evoluzione della giurisprudenza della Corte di Strasburgo relativa all'art. 11. Il riferimento è in particolare alla sentenza *Association of civil servants* del 5 luglio 2022²³, sino ad oggi poco considerata nel dibattito dottrinale nostrano²⁴, nonostante da essa si traggano indicazioni potenzialmente più significative per il nostro sistema sindacale di quanto non lo siano quelle ricavabili dalla celebre sentenza

²¹ G. CALVELLINI, *Insufficienze e potenzialità della Carta sociale europea in tempo di crisi*, in *DLM* 2018, p. 107 ss.

²² Come già osservato con riferimento al sistema salariale italiano (nota 9), l'indice Kaitz risulta sensibilmente meno favorevole rispetto all'indice adottato dal CEDS. Dall'applicazione dei due indici deriva anche una diversa considerazione dell'adeguatezza del salario minimo legale presente nei vari Stati membri, il che rende oltremodo complessa una valutazione riguardo alle misure che questi dovrebbero adottare per implementare la direttiva. Basti osservare che, in base all'indice Kaitz, alcuni Stati a bassi salari (come la Romania o il Portogallo) risultano dotati dei più alti standard di adeguatezza salariale tra gli Stati membri (v. European Commission, *Commission staff working document, Impact Assessment, Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union*, COM(2020) 682 final), con buona pace del *dumping* salariale inter-statale.

²³ Corte EDU, *Association of civil servants and unions for collective bargaining and others v. Germany* (App. 815/18 and 4 others), 5 luglio 2022

²⁴ Per un sintetico commento, vd I. PETRONE, *La Corte europea dei diritti dell'uomo si esprime su libertà sindacale e di contrattazione di sindacati minoritari in azienda*, in *Diritti&Lavoro-Flash*, n. 5/2022

*Demir and Baykara*²⁵.

La Corte EDU si esprime infatti sulla normativa tedesca (già oggetto del giudizio della Corte costituzionale) che, in caso di concorrenza tra più contratti collettivi applicabili alla medesima unità produttiva, garantisce la prevalenza di quello firmato dall'associazione più rappresentativa (ovvero con il maggior numero di iscritti). Se ne ricavano preziosi spunti su come affrontare, alla luce dell'art. 11 CEDU, il problema della conciliazione dell'*erga omnes* con l'esigenza di rispettare la libertà sindacale delle associazioni minoritarie. In altre parole, si potrebbe dire che la Corte EDU affronta, sul piano delle fonti internazionali, l'annosa questione del rapporto tra comma 1 e 4 dell'art. 39 Cost.. Nel farlo, giustifica la disapplicazione del contratto "minoritario" in quanto l'efficacia generale del contratto prevalente è finalizzata a garantire il buon funzionamento del sistema contrattuale («*a fair functioning of the system of collective bargaining*»). Ed in questo senso la sentenza si iscrive perfettamente nella prospettiva del recepimento della direttiva 2022/2041, dal momento che le parole della Corte trovano riflesso quasi testuale nel considerando 22, dove si identifica proprio nel "*buon funzionamento della contrattazione collettiva*" e in "*una contrattazione solida e ben funzionante*" l'obiettivo primario cui mirano gli obblighi elencati dall'art. 4, par. 1. Tale fine – concludono i giudici di Strasburgo – può ritenersi legittimamente perseguito dal legislatore tedesco in quanto è comunque assicurato il rispetto del "contenuto essenziale" della libertà sindacale dei sindacati minoritari («*essential elements of trade union freedom*»), di modo che è loro consentita l'agibilità dell'azione sindacale in azienda («*the right to be make representation to and to be heard by the employer*»), nonché la possibilità di porre in essere azioni collettive, compreso lo sciopero (che si conferma, dunque, il convitato di pietra della direttiva 2022/2041)²⁶.

4.2. *Le Convenzioni OIL*

L'esplicito rinvio alle Convenzioni OIL si trova sempre nel considerando 24, che si raccorda con l'art. 4 nel precisare come sia «*essenziale che gli Stati membri promuovano la contrattazione collettiva, agevolino l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e rafforzino in tal modo la determinazione dei salari prevista dai contratti collettivi*». In specie, il legislatore europeo richiama le Convenzioni 87/48 (sulla libertà sindacale), 98/49 (sul diritto di organizzazione e negoziazione collettiva),

²⁵ Corte EDU, *Demir and Baykara v. Turkey* (App. 34503/97), 12 novembre 2008.

²⁶ Corte EDU, *Association*, punto 67.

151/81 (sulla contrattazione collettiva nei servizi pubblici) e 154/81 (sulla contrattazione collettiva) ed in tal modo evoca una ricca trama di standard internazionali che diventano riferimento ineludibile per meglio definire la portata degli obblighi elencati nel primo paragrafo dell'art. 4; tanto da poter leggere questa norma della direttiva come un canale di accesso di tali standard nell'ordinamento unionale²⁷.

Non può d'altra parte sfuggire come l'art. 4, par. 1, lett. c) e d) riproduca alla lettera gli art. 1 e 2, par. 1 della Convenzione 98/49. Con tali disposizioni si raccorda poi la Convenzione 154/81 ed in particolare il suo art. 5, che specifica il contenuto degli obblighi di promozione della contrattazione collettiva, prevedendo, tra l'altro, che «*collective bargaining should not be hampered by the absence of rules governing the procedure to be used or by the inadequacy or inappropriateness of such rules*» (lett. d); previsione, quest'ultima, di evidente rilievo per l'ordinamento italiano²⁸.

Il richiamo esplicito nel considerando 24 della Convenzione 154 merita particolare attenzione, dal momento che molti Stati dell'UE (compresa l'Italia) non l'hanno ratificata²⁹; ciò al contrario delle Convenzioni 87 e 98, che per altro rientrano tra le 8 convenzioni fondamentali dalle quali derivano i *core labour standards* vincolanti per tutti gli Stati membri dell'OIL³⁰. Il dettaglio non è di poco conto, perché da esso possono conseguire scenari affatto inediti di intreccio tra fonti internazionali, per i quali tramite il diritto derivato dell'UE (cioè la direttiva 2022/2041) una fonte esterna di diritto internazionale, di per sé priva di effetti per gli Stati membri che non

²⁷ Le Convenzioni OIL 87 e 98 sono richiamate anche nel testo, ma solo nell'art. 9 relativo agli appalti pubblici. Ciò probabilmente si spiega con il fatto che dette convenzioni sono presenti negli allegati alle direttive n. 23, 24 e 25 del 2014 in materia di appalti e concessioni pubbliche, per definire gli obblighi di diritto ambientale, sociale e del lavoro cui sono tenute le imprese aggiudicatarie; con il che, però, si conferma l'ambiguità di tali rinvii, che ignorano proprio la convenzione OIL n. 94 in materia di clausole sociali negli appalti (in merito G. FROSECCHI, G. ORLANDINI, *An internationally oriented interpretation of EU law on public procurement: strengthening labour clauses through ILO Convention no. 94*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona"-INT, 153/2020).

²⁸ Alla Convenzione 154 si associa poi la Raccomandazione 163 dello stesso anno sui mezzi per promuovere la contrattazione (in merito, vd il commento di A. TREBILCOCK, in E. ALES, M. BELL, O. DEINERT, S. ROBIN-OLIVIER (eds), *International and European Labour Law. Article by Article Commentary*, Hart-Beck-Nomos, Baden-Baden, München, Oxford, 2018, pp. 1508 ss.)

²⁹ Oltre all'Italia, la Convenzione 154 non risulta ratificata da Austria, Bulgaria, Croazia, Danimarca, Estonia, Germania, Malta, Polonia e Portogallo.

³⁰ Dal momento che le Convenzioni 87 e 98 sono ratificate da tutti gli Stati membri, esse rilevano ai sensi dell'art. 53 CDFUE anche nel determinare i livelli di protezione inderogabili nell'interpretazione dell'art. 28 della stessa Carta dei diritti (a sua volta, come detto, riferimento ineludibile per attuare la direttiva).

l'hanno ratificata, potrebbe acquisire anche per questi rilievo giuridico, in quanto strumento di interpretazione dell'*hard law* unionale.

A precisare ulteriormente il contenuto di queste disposizioni concorre poi la "giurisprudenza" dei comitati di esperti OIL (CEACR e CFA), che diviene così un riferimento, se pur indiretto, per una lettura teleologicamente orientata della direttiva. Infatti, se è pur vero che essa non può considerarsi giuridicamente vincolante per interpretare il diritto dell'UE (o per lo meno, tale ad oggi non la considera la Corte di giustizia), i suoi approdi valgono quanto meno ad orientare l'interprete (cioè, in primo luogo, la stessa Corte di giustizia), imponendo un'adeguata motivazione qualora ad essi non si intenda aderire per contrastanti e prevalenti principi deducibili dallo stesso diritto dell'UE.

Lo spazio di queste brevi note non permette di rendere conto del ricco quadro di principi elaborati dagli esperti OIL, interpretando le convenzioni elencate nel considerando 24. Qui basti osservare come, anche limitandosi alla sua attività per l'anno 2022, il CEACR si sia espresso più volte sulla portata delle Convenzioni 98 e 154, con osservazioni o "*direct request*" rivolte a Stati membri dell'UE, segnalando situazioni di possibile contrasto con gli standard internazionali. Nei confronti della Francia, ad esempio, ha precisato la portata degli obblighi di "promozione" della contrattazione collettiva (cui fa riferimento l'art. 4, par. 1, lett. *a*) della direttiva), evidenziando come questi implicino misure adeguate per garantire al sindacato di svolgere il proprio ruolo di attore negoziale anche nelle piccole aziende (questione che, evidentemente, riguarda anche il nostro sistema sindacale)³¹. Sempre il CEACR, nelle osservazioni rivolte ai Paesi Bassi, ha ricordato che il mancato riconoscimento al tavolo negoziale del sindacato più rappresentativo costituisce un'indebita interferenza nel suo diritto alla contrattazione incompatibile con gli obblighi previsti dalla Convenzione 98³²; il che vale ad integrare la prescrizione di cui all'art. 4, par. 1, lett. *d*) della direttiva, che impone, precisamente, di adottare "*misure [...] per proteggere i sindacati [...] da qualsiasi atto di interferenza reciproca o di interferenza da parte di agenti o membri della controparte*". Nelle stesse osservazioni relative ai Paesi Bassi, il CEACR ribadisce come il diritto alla contrattazione collettiva debba essere garantito anche ai lavoratori autonomi, in condizione di debolezza economica e contrattuale, entrando così in dialettica contrapposizione con la nota giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di

³¹ CEACR, Direct request- adopted 2021, published 110th ILC session (2022): Right to Organized and Collective Bargaining Convention, 1949 (No 98)- France

³² CEACR, Observation – adopted 2021, published 110th ILC session (2022)- Right to Organized and Collective Bargaining Convention, 1949 (No 98)- Netherlands.

concorrenza³³. La giurisprudenza dei Comitati OIL suggerisce dunque di adottare una lettura estensiva dell'ambito di applicazione della direttiva (timidamente definito dall'art. 2)³⁴ e potrebbe indurre ad un *revirement* la stessa Corte di giustizia, permettendo di superare le residue ambiguità che caratterizzano anche i recenti orientamenti della Commissione europea³⁵.

Ad implementare gli standard internazionali relativi al diritto alla contrattazione collettiva potrebbe poi concorrere, se adottata, la raccomandazione del Consiglio sul dialogo sociale nell'Unione Europea oggetto di una recente proposta della Commissione³⁶. La proposta, pur riguardando la negoziazione tra le parti sociali in generale (non solo cioè relativa ai salari), prevede un meccanismo di monitoraggio da parte della Commissione sulle misure adottate dagli Stati per sostenere la contrattazione collettiva ed incrementarne i tassi di copertura che, inevitabilmente, finirebbe per relazionarsi, incidendovi, con quello previsto dalla direttiva 2022/2041; con il conseguente configurarsi di inedite sovrapposizioni tra meccanismi di *soft* e *hard law*, costituiti per perseguire identici obiettivi.

5. Conclusioni

Da una lettura teleologicamente orientata della direttiva, condotta alla luce delle fonti internazionali, si può in conclusione ricavare come, se certamente l'Italia non è tenuta a dotarsi di un salario minimo legale, è quanto meno chiamata a far ordine sul proprio anomico sistema di contrattazione in materia salariale, dal momento che tale anomia consente dinamiche di *dumping* salariale contrarie alle finalità perseguite dall'art. 4, par. 1 e, a monte, determina una situazione di assenza di trasparenza incompatibile con l'assolvimento degli obblighi di comunicazione dettati dall'art. 10. I riferimenti alla giurisprudenza degli organismi internazionali deputati ad

³³ Corte giust. 4 dicembre 2014, C-413/13, *FNV Kunsten* nella quale l'estensione di accordi collettivi ai lavoratori genuinamente autonomi è stata giudicata in contrasto con il diritto della concorrenza dell'UE.

³⁴ Vd nota 16 *supra*.

³⁵ Comunicazione della Commissione UE, *Orientamenti sull'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione agli accordi collettivi concernenti le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi individuali*, del 29 settembre 2022, su cui v. M. CASIELLO, *Note a caldo sugli orientamenti della Commissione UE sull'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione agli accordi collettivi dei lavoratori autonomi individuali*, in LDE 3/2022.

³⁶ Commissione UE, *Proposta di Raccomandazione del Consiglio sul rafforzamento del dialogo sociale nell'Unione europea*, COM (2023) 38 def.

interpretare le fonti esterne all'UE (qui fatti senza alcuna pretesa di completezza e sistematicità) confermano poi come vi siano ampi margini per definire con più precisione il contenuto precettivo dell'art. 4, par. 1, scongiurando una declinazione al ribasso di questa disposizione che, per l'Italia, si tradurrebbe nel suo sostanziale svuotamento.

Resta naturalmente rimessa alla discrezionalità del legislatore nazionale la scelta in merito al tipo di intervento ad effettuare; e, come noto, diverse sono le proposte di legge in materia depositate in Parlamento, con le quali, va da sé, non si intende confrontarsi in questa sede. Qui basti osservare come anche muoversi sulla via tracciata dagli esistenti interventi settoriali in materia, possa costituire una forma corretta di implementazione della direttiva, per altro già avallata dalla Corte costituzionale³⁷. Si tratterebbe, in particolare, di estendere alla generalità delle imprese il criterio selettivo del CCNL firmato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative e connesso con l'attività effettivamente svolta dall'azienda, sul modello di quanto già sperimentato nell'ambito degli appalti pubblici³⁸. Anche un simile intervento "minimale", pur lasciando inevaso il problema della definizione dei perimetri contrattuali, introdurrebbe un argine al *dumping* salariale, in sintonia con la *ratio* di fondo della direttiva 2022/2041.

³⁷ Il riferimento è ovviamente a Corte cost., sent. n. 51/2015.

³⁸ La previsione dell'art. 30, comma 4, d.lgs. n. 50/2016 (confermata nell'art. 11, d.lgs. n. 36/2023, contenente il nuovo codice dei contratti pubblici) che richiama il CCNL «il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto» (cioè materialmente svolta dai lavoratori in esso impiegati) è preferibile rispetto a quella dell'art. 7, comma 4, d.l. n. 248/2007 relativa ai soci lavoratori, che contiene l'ambiguo riferimento ai CCNL firmati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella "categoria" (sulla valorizzazione della categoria in senso "oggettivo" vd T. TREU, *Salario minimo*, cit., p. 6 che ne sottolinea la sintonia con l'uso dell'art. 2070 c.c. da parte della giurisprudenza).

Sezione III

IL RUOLO DELLE PARTI SOCIALI

NICOLA MARONGIU

LA DIRETTIVA SUI SALARI MINIMI ADEGUATI
NELL'UNIONE EUROPEA:
LE OPPORTUNITÀ DA COGLIERE
NELLA FASE DI RECEPIMENTO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Quali opportunità dal percorso di recepimento. – 3. Il monitoraggio. – 4. La relazione con la contrattazione collettiva. – 5. L'urgenza di agire sul tema della rappresentanza.

1. *Premessa*

Nel ringraziare il Professor Pasqualino Albi per l'invito a questo importante convegno intendo portare un nostro breve contributo con il seguente spirito: *il punto non è soffermarsi solo sugli obblighi, sulle prescrizioni o sulle procedure previste dalla direttiva come se fossimo ancora nella fase della sua definizione per il complesso iter che ha avuto nell'ambito delle istituzioni europee.*

Essendo approvata occorre valutarla dal punto di vista della sua applicazione, a partire dal fatto che considera l'esistenza di regimi differenti per la determinazione dei salari, da un lato attraverso l'introduzione del criterio dell'adeguatezza dei salari minimi legali, al fine di conseguire condizioni di vita e di lavoro dignitose, e dall'altro mediante la promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari.

Con l'obiettivo, come previsto dall'articolo 1 relativo all'oggetto e all'ambito di applicazione, del miglioramento dell'accesso effettivo dei lavoratori al diritto alla tutela garantita dal salario minimo ove previsto dal diritto nazionale e/o da contratti collettivi.

Nel breve contributo che intendo portare al convegno reputo utile uscire dalla prospettiva secondo cui la direttiva "non determina alcun obbligo per l'Italia" e dalla mera presa d'atto del tasso di copertura della contrattazione collettiva come rilevato da INPS attraverso la popolazione dei flussi UNIMENS e come riportato dal CNEL nell'archivio dei contratti collettivi.

2. *Quali opportunità dal percorso di recepimento*

Occorre ragionare in termini di “opportunità”, di necessaria opportunità da utilizzare nella fase e nelle modalità di recepimento nell’ambito del nostro ordinamento.

A partire dagli elementi di strutturalità del nostro sistema di relazioni industriali e dalla diffusione della contrattazione collettiva.

Con in evidenza – a fare da sfondo alla discussione e al dibattito – alcuni elementi di carattere oggettivo che determinano una rinnovata attenzione al tema salari, anche nella dimensione europea e che hanno generato l’attenzione e il percorso di definizione della direttiva, stante comunque le competenze considerate esclusive in capo agli stati membri.

In sintesi, un breve riferimento agli elementi che possono essere considerati oggettivi, quali:

- declino della quota di salari sul PIL e ricchezza nazionale con un aumento della povertà salariale o del basso salario;
- diffusione del lavoro atipico e precario e della frammentazione dei cicli (appalti, esternalizzazioni);
- dumping salariale;
- indebolimento e frammentazione del sistema di relazioni industriali, più marcata in alcuni settori;
- opportunità offerta dalla direttiva relativamente al contrasto del dumping salariale interno ed esterno.

Occorre anche ragionare su quali spazi possono aprirsi – non solo di dibattito – con la direttiva relativamente alla necessità di dare maggiore “ordine” alla contrattazione collettiva.

3. *Il monitoraggio*

Nello specifico tale ambito d’intervento, ma non solo, è rilevabile dall’articolo 10 relativo al monitoraggio e alla raccolta dei dati.

Tale articolo individua specifici ambiti di misurazione e osservazione, per esempio sul tasso e sullo sviluppo della copertura contrattuale, sulle retribuzioni più basse previste dai contratti collettivi a basso salario, sulla percentuale di lavoratori coperti da tali contratti collettivi, sul livello dei salari dei lavoratori non coperti dalla contrattazione collettiva.

Seppure la direttiva sia chiara relativamente all’ambito di applicazione riferendosi allo status di occupato, occorre dare evidenza di quanto previsto nel considerando 21, nel quale si citano fattispecie che potrebbero

rientrare nel campo di applicazione della direttiva in base alla disciplina prevista nei diversi stati membri. A ben vedere, tale considerando indica come soggetti potenzialmente tutelati dalla direttiva le seguenti figure: i lavoratori domestici, i lavoratori intermittenti, i lavoratori a voucher, i lavoratori tramite piattaforma digitale, i tirocinanti, gli apprendisti, altri lavoratori con contratti atipici.

Nel nostro ordinamento quasi tutte le fattispecie citate nel considerando 21 sono coperte, dal punto di vista della regolazione, dalla contrattazione collettiva direttamente o attraverso azioni di carattere rimediabile.

Comunque nella valutazione del tasso di copertura della contrattazione collettiva occorre tenere conto dell'insieme di tali elementi per poter restituire una fotografia la più rispondente alla condizione reale.

Tale ragionamento presuppone la necessità di richiedere al regolatore di individuare meccanismi ufficiali, vincolanti e riconosciuti di misurazione della copertura della contrattazione collettiva. Su tale aspetto è importante che i soggetti che costituiscono il sistema di relazioni industriali dedichino particolare attenzione.

A tale buon conto, occorre precisare che individuare tali meccanismi non significa interferire o limitare la libertà delle parti ma assicurare visibilità e certezza sulla concreta e corretta applicazione dei contratti collettivi.

Tali elementi costituiscono il quadro di opportunità che si può determinare con le modalità di recepimento della direttiva europea nel nostro ordinamento che saranno definite entro il 15 novembre del 2024.

Tale percorso deve prevedere il coinvolgimento preventivo, sistemico e corrente delle parti economiche e sociali sia nella fase di "progettazione" del sistema di monitoraggio che in quella di attuazione e implementazione.

L'obiettivo da realizzare è quello di rafforzare tutti gli elementi utili a introdurre un controllo sull'applicazione effettiva dei contratti e dei giusti elementi della retribuzione.

Un sistema, alimentato dai dati oggi in parte già in uso a diversi istituti, che permetterebbe di dare un riscontro effettivo alla domanda sull'applicazione dei contratti collettivi – oltre la dichiarazione sul contratto applicato in sede di compilazione dei flussi UNIEMENS – con in evidenza la possibilità di una verifica puntuale, anche ad uso degli istituti, sulla corretta individuazione del giusto minimo o della giusta retribuzione.

L'attuale sistema in uso alle aziende di compilazione del codice contratto – sul quale si sono registrati comunque significativi ma non esaustivi passi in avanti con l'introduzione del codice unico contratto – attraverso il flusso Uniemens fornisce le giuste informazioni?

Permette un dialogo interoperabile tra i diversi istituti preposti al controllo? Per esempio, tra i dati presenti in UNILAV e quelli richiesti da INPS?

Fornisce delle informazioni di dettaglio sull'applicazione dei contratti collettivi? Per tutti i settori di attività?

4. *La relazione con la contrattazione collettiva*

Quando si ragiona di utilizzare – anche in termini di opportunità – il recepimento della direttiva europea sui salari minimi e la contrattazione occorre pensare a uno spettro d'interventi con una portata più ampia rispetto alla dicotomia salario minimo legale sì/no che ha di recente caratterizzato il dibattito politico in Italia in questi ultimi tempi.

Occorre inoltre guardare dentro alla situazione italiana nella sua interezza.

Se da un lato è indubbio che la regolazione del nostro sistema sulla definizione del salario è affidata alla contrattazione collettiva e che la direttiva europea non “impone” l'introduzione di schemi alternativi è necessario però guardare dentro alle dinamiche presenti per individuare alcune azioni che sono necessarie per determinare un maggior ordine e una migliore fluidità.

Nel periodo di definizione della direttiva europea – e tutt'oggi – diverse sono state le sollecitazioni di risposta al quesito sulla utilità/necessità di un salario minimo legale anche con un carattere complementare alla contrattazione collettiva.

Ipotesi che in taluni casi – oltre ad aver alimentato il dibattito pubblico – sono sfociate in proposte d'iniziativa e di legge di diverse forze politiche che tra loro non registrano un tratto univoco.

Non in ordine alla determinazione della soglia né relativamente all'alternatività con i salari minimi definiti dalla contrattazione collettiva.

Su questo carattere complementare e sulla possibile coesistenza dei due sistemi nella peculiare situazione italiana occorrerebbero forse degli approfondimenti anche da parte delle forze economiche e sociali.

Con particolare riferimento ai punti sottoelencati:

- nella eventuale definizione di una soglia;
- del come metterla in relazione al salario definito dalla contrattazione collettiva.

Più esplicitamente nella necessità di vincolare l'applicazione dei minimi di categoria, cioè del settore di attività, previsti dai contratti negoziati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative.

Determinando un doppio effetto nel combinare un intervento sulla rappresentatività con un intervento non sul salario ma sulle regole per la sua definizione attraverso la contrattazione, senza sottrarre titolarità alle parti negoziali ma introducendo alcuni elementi regolatori.

È nota – se ne è discusso – la proposta d'individuare il trattamento economico complessivo come definito dai contratti collettivi o dal contratto collettivo sottoscritto dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative; così come è noto l'intervento realizzato nel settore della cooperazione, del quale è stata accertata la compatibilità con le previsioni costituzionali in ordine alle libertà negoziali.

Tale proposta può anche spingersi fino alla definizione di una soglia.

Ci è parsa questa – nel dibattito dei mesi scorsi – la via da prediligere e che ha trovato sostegno nelle forze sociali

Forse meno in alcune di quelle economiche per il carattere di pluralità presente e per la grande articolazione che caratterizza il mondo delle associazioni datoriali.

5. *L'urgenza di agire sul tema della rappresentanza*

È noto come la direttiva non affronti il tema della rappresentanza e della rappresentatività ma questo è uno spazio d'azione per la dimensione nazionale che può essere percorso anche qui in termini complementari per iniziativa delle forze economiche e sociali e per specifiche azioni di supporto e regolazione senza limitazioni alla libertà negoziale da parte del legislatore.

Introducendo – come è successo nel caso del pubblico impiego – regole che non limitano le libere prerogative dei soggetti negoziali ma che hanno l'obiettivo di regolarle in un contesto plurale e articolato come quello italiano.

Questo perché oltre al punto del tasso di copertura della contrattazione collettiva e nello specifico di quella ad opera delle organizzazioni sindacali maggiormente più rappresentative, i dati sono noti, occorre guardare alla evoluzione/involuzione e al disordine che oggi caratterizza la situazione italiana.

Tra proliferazione contrattuale, gli oltre 1.000 contratti collettivi censiti seppure minimamente applicati, che attivano fenomeni di dumping contrattuale.

Ma anche gli oltre 200 sottoscritti dalle federazioni di CGIL CISL UIL con elementi di sovrapposizione di attività, perimetri e ambiti che di per se determinano un processo negoziale e regolatorio non ordinato.

Non è un caso se nell'ultimo accordo interconfederale, il Patto per la Fabbrica, era stato oggetto di una specifica analisi e della definizione di modalità di intervento o quanto meno di analisi.

Oltre il fenomeno del dumping che caratterizza la cosiddetta contrattazione pirata sussiste questo punto della proliferazione contrattuale che è nella disponibilità delle forze economiche e sociali.

Un quadro confuso e non ordinato determina nel dibattito pubblico la ricerca di una via breve dove per mettere ordine al sistema si utilizza il tema del salario legale in un contesto che in taluni casi incrocia il punto dei bassi salari con quello della contrattazione in dumping.

Penso però, nel concludere questo contributo, che l'obiettivo al quale deve guardare la possibile regolazione del legislatore non può limitarsi ad una mera alternativa tra "fare" e "lasciar fare" ma deve cercare un punto di equilibrio che metta al centro la cooperazione tra i diversi soggetti, ognuno per l'ambito di propria competenza e per la propria sfera d'intervento.

GIULIO ROMANI

FAR CRESCERE LA DEMOCRAZIA PER DIFENDERE IL LAVORO E I SALARI

SOMMARIO: 1. Il sindacato come autorità salariale nella trama dei principi Costituzionali. – 2. Riflessioni critiche sulle recenti tendenze regolative in materia salariale. – 3. Alcuni dati su salari, produttività, contrattazione. – 4. Riflessioni conclusive.

1. *Il sindacato come autorità salariale nella trama dei principi Costituzionali*

Il ruolo che le parti sociali hanno onore ed onere di svolgere nella difesa, nella tutela e nella emancipazione del lavoro discende direttamente dal dettato costituzionale.

Nella nostra Costituzione, infatti, il lavoro svolge un ruolo primario, e il sistema di diritti-doveri che lo riguarda, non solo sul piano delle tutele salariali, costituisce di fatto la spina dorsale su cui si regge l'idea di convivenza civile e sociale che fa del nostro Paese una tra le più evolute democrazie del mondo.

Per parlare, quindi, di quale sia il ruolo delle parti sociali nella rivendicazione di salari adeguati ed equi, come oggi richiamano le principali convenzioni internazionali, ovvero proporzionati e sufficienti, come scrive l'art. 36 della Costituzione stessa, occorre approfondire le ragioni storiche, etiche e culturali che, attraverso un dibattito niente affatto scontato, condussero i nostri costituenti a individuare nelle organizzazioni sindacali, libere e democratiche, i soggetti abilitati a stipulare contratti di lavoro, efficaci per tutti i lavoratori appartenenti alle categorie a cui il contratto si riferisce.

Per farlo occorre inquadrare bene il periodo storico e la natura del dibattito politico che in quel particolare momento appassionava e, in modo non trascurabile, divideva l'Italia.

La Costituzione repubblicana venne scritta infatti all'indomani della seconda guerra mondiale, che ci aveva consegnato un Paese di fatto sconfitto, distrutto dalle bombe e dilaniato dalla guerra civile, l'eroica guerra di resistenza che aveva avuto il merito di dare un contributo fondamentale

alla cacciata del fascismo, ma che aveva lasciato sul campo, inevitabilmente, vittime fraterne.

Il Paese era quello che, con il merito dell'ironia che sempre aiuta gli animi a stemperarsi anche di fronte a situazioni di grande tensione emotiva, Guareschi descriveva nella spassosa saga di Peppone e Don Camillo. Diviso in due, con enormi barriere ideologiche dalle quali si opponevano, non senza reciproci sospetti sulle reali intenzioni degli uni e degli altri, due modi, almeno in apparenza, totalmente diversi di interpretare la politica, la giustizia sociale, il modello economico da realizzare, il ruolo dello Stato, l'etica civile e sociale.

Comporre il Paese intorno a valori e principi condivisi, tra coloro che avrebbero voluto provare a realizzare anche in Italia l'utopia comunista, di matrice chiaramente materialista, e coloro che invece, rifacendosi ai tradizionali legami tra gli italiani e la cultura cattolica, ricercavano nei valori spirituali della persona la chiave di volta su cui reggere l'impianto di norme e principi su cui fondare la società, non era impresa facile. E tale impresa era quanto mai complicata dalla disputa, che si inseriva nel più alto dibattito filosofico, sui modelli su cui avremmo dovuto fondare la nostra economia.

In realtà, prima ancora di quella sui valori morali a cui ispirarsi, fu l'orientamento che derivò da questa seconda disputa, con la prevalenza delle teorie liberali, a determinare il collocamento geopolitico del nostro Paese all'interno dell'Occidente e ad indirizzare i nostri modelli economici verso quelli di un'economia di mercato, non di matrice prettamente capitalista, all'interno della quale avrebbe potuto e dovuto trovare spazio la dottrina sociale della Chiesa.

Una lettura attenta dell'art. 41 della Costituzione, in cui si affermano insieme i due principi della libertà di impresa privata e del dovere dell'impresa di non entrare in contrasto con l'utilità sociale e di non recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, ci porta a dire che proprio attraverso i principi della dottrina sociale i costituenti cercarono di risolvere il conflitto esistente tra le spinte delle forze più convintamente legate alle dottrine economiche capitaliste provenienti dall'Atlantico e quelle di chi, all'opposto, nel nome dei principi di solidarietà e uguaglianza che ispiravano la filosofia marxista, immaginavano di trasportare il Paese da un regime autoritario all'altro.

È, infatti, nella sintesi magistralmente racchiusa nei primi due commi dell'art. 41 che si legge la volontà dei costituenti di costruire uno Stato laico, moderno, economicamente sviluppato, capace di coniugare l'aspirazione alla realizzazione economica degli individui con un senso generale di rispetto verso la giustizia collettiva, l'equità e la sostenibilità.

I costituenti in quelle poche righe anticipano, sostanzialmente, di

parecchi decenni l'evoluzione del pensiero che dalla responsabilità sociale dell'impresa, intesa come obbligo di adeguarsi alla legge, affinché le attività imprenditoriali possano svolgersi nell'ambito della mera legalità o, al massimo, nei casi più illuminati, essere integrate dallo sforzo filantropico di imprenditori ben disposti, ci porta ad un'idea di sostenibilità dell'impresa stessa, intesa come necessità che essa non si limiti a rispettare le leggi ma faccia tutto il possibile per concorrere attivamente all'utilità sociale.

E proprio il riferimento alla dignità umana, in particolare, apre ad uno scenario ultra-legislativo.

Mentre, infatti, può non sembrare troppo complicato costruire impianti legislativi che oppongano alla libertà di impresa norme a tutela della salute pubblica, della libertà degli individui e della sicurezza, per esempio sul lavoro, definire il significato di dignità è decisamente più complesso, difficilmente misurabile in termini assoluti.

Non casualmente però il concetto di dignità spunta anche nell'art. 36, laddove si dice che la retribuzione deve essere non solo proporzionata alla quantità ed alla qualità del lavoro svolto, concetto sicuramente coerente con un'economia di mercato in cui il lavoro deve essere pagato per il suo "valore", ma anche in modo sufficiente ad assicurare un'esistenza dignitosa al lavoratore ed alla sua famiglia.

L'art. 36 di fatto stabilisce che il lavoro deve essere pagato non solo per l'apporto che dà alla produzione, non solo per la ricchezza che concorre a creare ma anche per il diritto supremo della vita umana a svolgersi in modo dignitoso e il conseguente dovere dell'impresa, in coerenza col citato secondo comma dell'art. 41, a tenerne indissolubilmente conto.

È come, quindi, se l'art. 36 dicesse agli imprenditori che la loro impresa è economicamente sostenibile e ha diritto di cittadinanza solo a condizione che il lavoro che genera sia remunerato in modo da rendere sostenibile anche la vita del lavoratore. Remunerato, non meramente pagato, perché il concetto di remunerazione integra una complessità di trattamenti che solo la contrattazione può costruire e garantire.

In questa chiave di lettura sta, dunque, l'idea di società che muove i nostri costituenti e che è sintetizzata nell'art. 1 e nell'art. 4.

La Repubblica si fonda sul lavoro, perché, al termine di un dibattito estenuante, è il lavoro il punto di sintesi e di mediazione tra valori dello spirito e valori economici, tra tutela della collettività e aspirazioni individuali, tra merito e solidarietà. È il lavoro il pilastro della vita dignitosa e della persona dignitosa.

Per questo l'art. 4 afferma il diritto al lavoro, ma anche il dovere del lavoratore a contribuire alla crescita della società, sia materiale che spirituale. Dovere che non potrebbe mai essere assolto se il lavoro non si svolgesse in una condizione dignitosa.

È, dunque, una visione sociale del valore del lavoro, non solo come fattore della produzione, ma, soprattutto, come strumento per l'elevazione della società, da cui deriva direttamente la legittimazione di una rappresentanza collettiva dei lavoratori e delle imprese.

In tal senso l'art. 39, pur applicato parzialmente per i dubbi, consolidatisi nel tempo, circa l'opportunità di porre dei limiti alla libertà associativa e all'autonomia dei sindacati attraverso leggi che lo stesso art. 39 indica solo come "possibili", è di fatto la logica conseguenza della *vision* dei costituenti: se il lavoro è lo strumento di elevazione, economica e spirituale, collettiva della società e se, per essere tale, esso deve innanzi tutto assicurare una condizione di dignità individuale dei lavoratori, allora è necessario che a sostenerne la tutela e l'emancipazione siano forze sociali che sintetizzano e realizzano, attraverso un'azione collettiva, il mandato che ricevono dai singoli individui. E, a ben vedere, proprio questa chiave di lettura conferma la necessità di valorizzare, nel processo di individuazione delle parti sociali abilitate alla contrattazione, il dato di rappresentanza reale, come previsto dagli accordi interconfederali, e non un mero e formale riconoscimento legale.

In tutto ciò è evidente come la misura di dignità del lavoro e della vita umana, difficilmente riducibile ad un numero, ad un rapporto tra paga oraria e costo della vita, ed altrettanto difficilmente estraniabile dal contesto sociale, culturale, temporale, economico in cui il lavoro si svolge, non possa che essere il risultato di un confronto ampio, costante, articolato che solo la contrattazione – collettiva e permanente – può produrre e non certo essere fissata da una legge, per sua natura non sufficientemente flessibile ed elastica per poter produrre le necessarie e possibili condizioni di adattamento nel tempo e nelle congiunture, positive o negative che siano.

Il rinvio della Costituzione al ruolo dei sindacati nel determinare le condizioni lavorative attraverso la contrattazione risponde quindi ad un assioma: non può esistere progresso senza dignità della persona ma non può esistere dignità della persona senza che essa sia soggetto attivo e passivo del progresso.

Questo assioma pone al centro del dibattito il valore del lavoro in quanto esperienza di vita sociale attraverso la quale la persona costruisce la propria dignità spirituale ma anche strumento economico attraverso il quale la persona conquista la propria dignità materiale.

Se questa lettura è corretta, il pensiero dei costituenti era già arrivato ben oltre l'idea di una remunerazione del lavoro esclusivamente riferita al salario, al mero rapporto tra ore lavorate e retribuzione monetaria percepita.

I costituenti avevano già compreso che la contrattazione collettiva avrebbe potuto svolgere un ruolo fondamentale nel rendere il compenso dovuto per il lavoro non un mero corrispettivo, come se il lavoro fosse una merce

a cui dare semplicemente un prezzo, ma un veicolo di vera e reale cittadinanza e di benessere per la persona.

In una simile visione è naturale che la contrattazione, senza perdere la dovuta attenzione alla sostenibilità economica del costo del lavoro, abbia sviluppato nei decenni innumerevoli forme di integrazione al salario che concorrono a rendere dignitosa la vita dei lavoratori assieme a quest'ultimo.

Molti possono essere gli esempi. Le conquiste ottenute in materia di orari di lavoro, non solo nello stabilire i limiti massimi delle prestazioni migliorando quelli di legge, ma adattando quei limiti ai diversi contesti professionali e concordando forme di flessibilità utili non solo al miglior svolgimento della produzione ma anche alla conciliazione vita-lavoro; l'espansione del diritto al riposo, con l'incremento, rispetto alla legge, del diritto alle ferie, ai permessi retribuiti, al recupero del lavoro straordinario in alternativa al suo pagamento; l'individuazione di strumenti di welfare per assicurare ai lavoratori migliori condizioni di tutela sociale rispetto a quelle garantire dai servizi pubblici, anche dopo la conclusione della vita lavorativa; lo sviluppo di accordi per la formazione dei lavoratori, finalizzati all'addestramento professionale ma anche al sostegno ad una loro cittadinanza attiva e consapevole che può venire solo da un costante aggiornamento delle competenze e delle conoscenze; la tutela della salute e la conciliazione della malattia con il mantenimento del posto di lavoro; la conquista dei diritti d'informazione e consultazione.

Sono questi solo alcuni dei temi in cui la contrattazione ha svolto un ruolo determinante per garantire, assieme al salario, quella vita dignitosa a cui il lavoratore ha diritto.

Temi su cui le parti sociali hanno saputo produrre, nel nostro Paese, un'esperienza negoziale che ha esteso la copertura contrattuale alla quasi totalità dei lavoratori, contribuendo alla crescita di una comunità nazionale che dal dopoguerra a oggi, pur con immense difficoltà e tanti travagli, è divenuta una delle prime potenze economiche mondiali e, insieme, una delle più emancipate democrazie del mondo.

Platone sosteneva che la democrazia sia il peggior modo di governare in termini di efficienza ma, altresì, sia quello che incorre nei minori rischi rispetto alle possibili distorsioni del potere.

Ebbene, se nel nostro Paese è stato possibile crescere, pur attraverso momenti difficili, senza rinunciare alla democrazia, in buona misura lo dobbiamo proprio alla capacità regolatoria dei conflitti sociali realizzata attraverso la rappresentanza delle parti sociali che, anche nei momenti più bui e critici della storia repubblicana, sono sempre rimaste in campo per difendere la società democratica, rivendicando e utilizzando il loro ruolo negoziale, la loro capacità di apportare, attraverso la contrattazione, il necessario contributo a garantire la dignità dei lavoratori e, quindi, dei cittadini.

Come negare, per esempio, il ruolo che i sindacati ebbero nell'impedire che il terrorismo si radicasse nelle fabbriche e nelle scuole?

O quello che ebbero nel negoziare i patti di concertazione dei primi anni '90, senza i quali le possibilità dell'Italia di far parte, da subito, della comunità dell'Euro si sarebbero ridotte al lumicino?

2. *Riflessioni critiche sulle recenti tendenze regolative in materia salariale*

Fatta questa lunga premessa, è giunto il momento di sviluppare alcune riflessioni critiche sulle recenti proposte regolative in materia salariale.

Non si può e non si deve negare il pericolo che una lunga congiuntura economica sfavorevole, indotta anche da evoluzioni degli scenari internazionali spesso ostili alle fortune del nostro Paese, possa minare la coesione della nostra società e, perfino, la solidità della nostra democrazia.

Ciononostante, le mutate condizioni di scenario economico e sociale non dovrebbero far mutare gli orientamenti legislativi rispetto alla regolazione del lavoro, piuttosto dovrebbero indurre un rafforzamento dei processi che hanno consentito di raggiungere il progresso economico e sociale a cui abbiamo assistito dalla nascita della Repubblica.

La risposta popolare agli squilibri distributivi, originati dal susseguirsi di crisi che hanno caratterizzato e sempre più caratterizzano l'economia globale, è stata in questi anni una crescente sfiducia nei confronti della democrazia, manifestatasi ovunque con l'astensionismo al voto o, all'opposto, con il sostegno cieco ai promotori dell'antipolitica. Due modi diversi di manifestare la propria sfiducia disimpegnandosi, direttamente rinunciando al voto, o indirettamente, cercando un leader forte a cui affidare il proprio destino, confidando, più che in altro, nelle sue capacità distruttive di un sistema giudicato negativamente.

Come spesso succede davanti alle avversità la reazione è quella di cercare soluzioni semplici per risolvere situazioni complesse e affidarsi a chi dice di averne.

In questa direzione si muove l'idea di salario minimo legale che da parte di molte forze politiche viene presentata come una panacea.

L'identificazione di una soglia quantitativa minima al di sotto della quale non dovrebbe più essere possibile pattuire compensi orari per la prestazione lavorativa, secondo gli assertori di questa soluzione, porrebbe fine alla possibilità che, pur nel contesto sufficientemente virtuoso che la storia delle relazioni industriali del nostro Paese ci consegna, permangano, per alcune categorie di lavoratori meno tutelate, scivolamenti salariali al di sotto di

quella che potrebbe essere considerata una soglia di sufficienza.

Questa soluzione, per quanto facilmente comprensibile e largamente praticata a livello internazionale, però, rischia di produrre ben più criticità di quante voglia risolverne.

Innanzitutto, in forza delle considerazioni fatte nella premessa, appare assai riduttivo pensare che il concetto di vita dignitosa a cui si richiama la Costituzione possa essere liquidato con la semplice monetizzazione della prestazione lavorativa. Il salario minimo legale, in assenza di un obbligo formale per i datori di lavoro ad applicare i contratti nazionali di lavoro, diventerebbe infatti una comoda scorciatoia per questi ultimi che, se volessero, potrebbero garantirsi “la legalità” dei loro comportamenti semplicemente riconoscendo ai lavoratori l’importo indicato dalla legge.

A fronte di un possibile avanzamento salariale per una minoranza di lavoratori, potremmo quindi assistere ad un depauperamento del patrimonio di ulteriori condizioni negoziate per un numero di lavoratori ben più ampio di quello beneficiato dal provvedimento legislativo.

Il salario minimo, in sintesi, potrebbe facilmente diventare, anziché una soglia di garanzia da cui partire, il punto di arrivo nella costruzione dei trattamenti dei lavoratori, entrando sostanzialmente in concorrenza col sistema contrattuale, anziché essere ad esso complementare.

D’altra parte anche gli effetti economici apparentemente positivi che l’introduzione per legge di una soglia minima salariale dovrebbe produrre per i beneficiari non sarebbero così certi.

Il mercato del lavoro italiano, infatti, nonostante le giuste ma, forse, anche un po’ strumentali polemiche sulla proliferazione di contratti nazionali sottoscritti da parti sociali “fantasma”, contenenti condizioni ampiamente peggiorative di quelle previste dai contratti sottoscritti da CGIL, CISL e UIL e dalle principali associazioni datoriali, ovvero nonostante l’esistenza di contratti nazionali sottoscritti dalle tre principali confederazioni a condizioni particolarmente basse (l’esempio ricorrente è quello del contratto dei servizi fiduciari), non trova nel dumping contrattuale il principale avversario della crescita salariale e, soprattutto, dei diritti dei lavoratori.

Secondo le rilevazioni Istat, nel mondo del lavoro vi sarebbero infatti ben 3,8 milioni tra lavoratori interamente e parzialmente (una grossa quota dei cosiddetti part-time involontari) sommersi.

Si tratta di lavoratori che per la loro condizione, anche molto diversa al loro interno per rapporti di forza con l’impresa, mancano però palesemente di qualsiasi tutela prevista dai contratti, anche quella dei minimi salariali applicati.

Il fenomeno ha una rilevanza numerica talmente ampia che, con un’iperbole, potrebbe farci dire che in Italia il contratto applicato al maggior numero di lavoratori sia “il contratto del nero”.

Oltre a ciò, va osservato che, secondo tutte le indagini svolte, compresa quella condotta dal prof. Garnero per conto del Ministero del Lavoro circa due anni fa, il fenomeno del cosiddetto lavoro povero, riferito a lavoro realmente o apparentemente non sommerso, è solo parzialmente legato a modeste condizioni contrattuali. Tra i fattori più incisivi a peggiorare la condizione dei lavoratori si trovano piuttosto la discontinuità dei lavori o la loro modesta estensione oraria, sebbene quest'ultimo fattore, come abbiamo visto, è spesso dovuto alla parziale dichiarazione dell'orario realmente svolto.

Si osserva infine che le pretese proprietà taumaturgiche di scorciatoie legislative tese a impedire la remunerazione di salari più bassi di una determinata soglia non sono affatto confermate dalle numerosissime esperienze europee. Su 27 Paesi dell'unione solo 6 non hanno leggi che fissano il salario minimo legale (Svezia, Finlandia, Danimarca, Italia, Austria e Cipro) e di questi solo Cipro abbina all'assenza della legge una modesta copertura contrattuale. Le altre nazioni, compresa ovviamente l'Italia, hanno tutte coperture contrattuali ben superiori all'80% dei lavoratori, come richiesto dalla recente direttiva europea. È esattamente rovesciata la situazione per i 21 Stati in cui la norma sul salario minimo è presente. Solo in 2 di essi (Francia e Belgio) la contrattazione delle parti sociali si è sviluppata oltre la soglia posta della direttiva.

Ma non solo. Dei 21 Paesi che applicano la normativa sul salario minimo solo alcuni hanno minimi fissati dalla legge ad un livello che possa essere considerato adeguato. Ben 9 hanno minimi legali lordi inferiori a 700 euro mensili. Altri 4 tra 700 e 900 euro mensili. Solo 6 (di cui i 2 con le coperture contrattuali adeguate alla direttiva) hanno salari minimi lordi superiori a 1200 euro lordi mensili. Gran parte dei Paesi in cui si trovano salari poveri hanno proprio nei minimi di legge le ragioni della povertà, tant'è che la citata direttiva europea nasce proprio dalla necessità di contrastare il dumping sociale fatto, all'interno dell'Europa, dai Paesi con salari minimi legali bassissimi e pressoché privi di contrattazione.

Ciò che in Italia si propone con alterna insistenza come la soluzione di tutti i mali è, dunque, in Paesi a noi vicini, la principale causa degli stessi.

Anche il caso tedesco, spesso proposto come esempio virtuoso visto l'elevato livello base fissato dalla legge andrebbe analizzato con maggior rigore.

Un'indagine Inapp, svolta all'indomani della prima introduzione del salario minimo in Germania, che si avvale di numerosi approfondimenti fatti dai principali istituti tedeschi, ci dice, infatti, che l'intervento legislativo, comunque giustificato da un tasso di copertura contrattuale inferiore al 50% dei lavoratori, produsse sì l'innalzamento delle tabelle minime per molti lavoratori ma, in capo agli stessi, produsse anche una riduzione delle ore lavorate (o quantomeno dichiarate), - 21%, un aumento dei prezzi

superiore alla media nei settori interessati dal provvedimento e, perfino, una riduzione delle voci economiche accessorie allo stipendio, come premi o integrazioni di vario genere.

In linea con gli altri Paesi che applicano questo tipo di normativa, anche in Germania, inoltre, la copertura contrattuale si sarebbe fermata ai livelli raggiunti prima dell'introduzione della legge.

Se i dati di questa ricerca trovassero conferma nel tempo, potremmo affermare che si ribadisce l'inesistenza di differenze antropologiche tra tedeschi e italiani, almeno per quanto riguarda "la furbizia", e che, nostro malgrado, si ribadisce, altresì, l'inutilità di scorciatoie che offrono facili soluzioni a problemi di grande complessità.

Dalle considerazioni fatte possiamo quindi trarre alcune affermazioni:

1. il tema dell'aggravamento della legalità non è risolvibile introducendo vincoli salariali di natura legale per chi già non tiene conto di quelli esistenti. In Italia il vero dumping, non solo sui trattamenti salariali ma su tutto il complesso delle tutele e dei diritti dei lavoratori (orari, riposi ecc.) viene dall'instaurazione di rapporti di lavoro al di fuori della legge e, quindi, una nuova legge sul salario minimo sarebbe destinata semplicemente a non essere applicata a questa fattispecie e non concorrerebbe affatto a superare il principale vulnus all'estensione ed al progresso di condizioni di vita dignitose per i lavoratori;
2. se, come abbiamo visto, per vita dignitosa non si può intendere meramente quella garantita da un sufficiente potere di acquisto, ma, piuttosto, quella in cui il lavoro assume in sé e nella complessità della sua regolazione un ruolo fondamentale per l'emancipazione dell'individuo, non solo per il suo sostentamento economico, allora occorre che la contrattazione sia sostenuta in tutti i modi possibili; offrire alle imprese alternative legali all'applicazione dei contratti nazionali non funzionerebbe certo come sostegno;
3. le esperienze europee ci segnalano come i sistemi che si dotano di salari minimi legali siano tendenzialmente meno capaci di sviluppare la contrattazione. Al contrario quelli privi di leggi sul salario minimo sviluppano quest'ultima in quasi tutte le situazioni osservate;
4. il lavoro non è una merce ma uno strumento di elevazione del cittadino e della società: non può essere liquidato a prezzo di saldo e sarebbe assurdo che fosse lo Stato, cioè il primo beneficiario del valore meta-economico che il lavoro ha, a fissare il prezzo scontato a cui poterlo vendere e comprare. La contrattazione, a differenza, del salario minimo legale, realizza uno scambio tra prestazione lavorativa e condizioni generali di vita della persona che, invece, tende a riconoscere tutte le dimensioni di valore che nel lavoro si realizzano;

5. ne deriva che, nei Paesi come il nostro, in cui la contrattazione è ampiamente diffusa (la direttiva europea pone la soglia all'80% dei lavoratori) debba essere essa a stabilire i minimi da applicare ai singoli settori, integrando nel calcolo di questi minimi l'insieme dei trattamenti che dai contratti derivano e in questa direzione è bene che la legge si orienti;
6. le congiunture economiche sfavorevoli, la deregolamentazione miope e irresponsabile dei mercati internazionali, ben lontani dall'idea di economia sociale di mercato che aveva ispirato i nostri costituenti, la scellerata deregulation dei mercati finanziari, apportatrice di crisi ricorrenti e globali e principale veicolo dell'iniqua redistribuzione della ricchezza prodotta nel pianeta, oltre che dello sfruttamento di imprese e lavoro a soli fini speculativi, hanno bisogno di essere contrastate con riforme che innestino processi anti-ciclici e non assecondate da provvedimenti "riparatori" che, di fatto, accontentandosi di limitarne i danni, ne riconoscono l'ineluttabilità.

La recente direttiva UE 2022/2041 del 19 ottobre 2022 sui salari minimi adeguati nell'UE, come spesso accade compromesso tra visioni garantiste ma più rinunciarie e visioni più ambiziose, in realtà prende atto delle considerazioni suesposte e pone come obiettivo principale non quello di garantire a tutti i lavoratori quanto basta per sopravvivere, bensì quello di costruire società nazionali europee moderne, fondate sulla relazione positiva tra parti sociali che solo un sistema contrattuale libero e ampiamente diffuso può realizzare.

In Italia, come sappiamo, questo sistema contrattuale esiste ed ha ampiamente superato i minimi di espansione richiesti dalla direttiva.

Ciò non di meno i deficit che interessano il nostro Paese e la condizione dei lavoratori sono ancora molti.

Alcuni li abbiamo già citati (il lavoro sommerso, in particolare), ma è opportuno non limitarci a quelli.

3. *Alcuni dati su salari, produttività, contrattazione*

La struttura prevista dagli accordi interconfederali per la contrattazione prevede che essa si svolga su due livelli, un primo, nazionale, e un secondo, di prossimità (aziendale e/o territoriale).

Abbiamo regole consolidate per la quantificazione delle rivendicazioni economiche nei contratti nazionali, prevalentemente riferite al recupero del potere di acquisto delle retribuzioni, e l'obiettivo di realizzare attraverso la contrattazione di secondo livello, in particolare aziendale, la redistribuzione

della produttività, al fine di garantire una crescita reale delle retribuzioni al di sopra dei tassi di inflazione misurati.

Ciononostante, negli ultimi tre decenni i salari, in termini reali, non sono cresciuti in modo apprezzabile (le statistiche che ne descrivono addirittura una diminuzione nel trentennio 1990-2020 non tengono conto dell'utilizzo massivo della cassa integrazione nell'anno della pandemia – 2020 – che ha determinato un crollo solo apparente delle retribuzioni – -5,9% – che in realtà fino al 2019 risultavano cresciute di 3 punti percentuali).

Capire cosa sia successo e cosa questa considerazione ci chiami a fare è lo sforzo che le parti sociali hanno il dovere di mettere a punto per il futuro.

Innanzitutto è bene considerare che il Paese, negli ultimi decenni, non ha conosciuto solamente un'impasse salariale ma di tutto lo sviluppo economico.

Dati del FMI dimostrano che nel secondo decennio del secolo l'Italia risulta essere la penultima economia tra i primi 43 Paesi sviluppati al mondo, tra i quali ce ne sono alcuni che si fatica a giudicare come tali, per tasso di crescita. Peggio di noi solo la Grecia, ma con l'allarmante considerazione che solo per noi (-3,5%) e la Grecia stessa (-25,5%) il decennio è caratterizzato da un arretramento del PIL, mentre tutto il resto del mondo cresce.

I tassi di crescita della produttività del lavoro (dati Istat) dal 1995 al 2020 ci dicono che anche su questo versante l'Italia è stata praticamente ferma (+ 0,4% di media annua), tanto più che metà degli incrementi si sono realizzati attraverso la diminuzione delle ore lavorate e solo metà attraverso una crescita del valore aggiunto.

Mentre la contrattazione nazionale ha conosciuto un'espansione costante e soddisfacente, non si può certo dire altrettanto di quella di secondo livello, praticata, secondo le indagini più attendibili in non più del 20% delle imprese e quasi ignorata a livello territoriale, arrivando a coprire non più del 30% dei lavoratori.

La contrattazione nazionale ha visto una super produzione di contratti (circa 1000 depositati al CNEL), ma di questi in realtà ne risultano applicati realmente meno della metà e circa 160 (firmati da almeno una tra CGIL, CISL e UIL) sono quelli che garantiscono la copertura di oltre il 90% dei lavoratori, riconducendo così la cosiddetta contrattazione pirata a fatto non irrilevante sul piano sociale ma scarsamente significativo sul piano della concreta applicazione.

Si è cronicizzata, in particolare in alcuni settori, l'abitudine a rinnovare i contratti scaduti con rilevanti ritardi e conseguenti significative perdite di potere di acquisto nei periodi di ultrattività scoperti da aumenti. La gravità di questo fenomeno è stata parzialmente sottovalutata negli anni in cui l'inflazione è stata lungamente pressoché inesistente ma rischia di diventare un problema enorme con l'esplosione dei prezzi, a partire dai costi energe-

tici, a cui stiamo assistendo ormai da un paio di anni e con la conseguente velocissima erosione del valore reale delle retribuzioni.

È importante osservare, alla luce delle osservazioni sopra esposte, che le imprese italiane sono per il 95% collocate nella fascia dimensionale delle microimprese (meno di 10 dipendenti).

Gli studi effettuati da importanti istituti o associazioni (Inapp sulla qualità del lavoro, Assolombarda e Bankit per la produttività, Ocsel per la contrattazione di secondo livello) ci dicono che in questa fascia di imprese la qualità del lavoro stenta a crescere, rimanendo al di sotto dei livelli minimi, la produttività è tra le più basse d'Europa (35 punti in meno delle imprese tedesche della stessa fascia), la contrattazione di secondo livello è praticamente sconosciuta se non per motivi di "interesse dell'imprenditore" (per esempio accesso alla cassa integrazione Covid nel 2020).

È importante osservare come invece il restante 5% delle imprese, particolarmente quelle medie (fascia 50-250 dipendenti) veda un ribaltamento dei dati: qualità del lavoro mediamente elevata, produttività elevatissima (più alta di quella tedesca nella stessa fascia dimensionale di ben 28 punti), ampia diffusione della contrattazione aziendale con riconoscimento diffuso dei premi di produttività al personale.

Da questa sintetica analisi, risulta quindi che il ritardo dell'economia italiana, ovviamente causato anche da altri fattori quale quello territoriale, però ampiamente enfatizzati e conosciuti, risiede in buona misura in una struttura dimensionale delle imprese che, invece, nel corso della nostra storia è stata e viene spesso esaltata.

La filosofia del "piccolo è bello" si scontra con dati impietosi sulla capacità delle micro-imprese di creare innovazione e ricerca, di formare il personale al di là del mero addestramento sul campo, di garantire investimenti costanti nel tempo, di sviluppare relazioni industriali non meramente speculative, di modernizzare l'organizzazione del lavoro, di presidiare la sicurezza, di dotarsi di una struttura finanziaria solida, atta a difenderle dalle congiunture negative uscendo dalla dipendenza dal credito.

Non che le micro-imprese siano in assoluto un problema per l'economia, anzi nel caso di tante imprese artigiane possono rappresentare elementi di eccellenza. Nella stessa Germania, dove però risultano, come visto, mediamente molto più produttive, sono l'82% del dato nazionale complessivo. Un dato molto significativo ma decisamente inferiore a quello italiano.

Esiste quindi una innegabile necessità nel nostro Paese di riequilibrare il rapporto tra micro, piccole, medie e grandi imprese. Ed esiste altresì la necessità, questa, purtroppo, certamente distintiva rispetto ad altri Paesi europei di presidiare il tasso di legalità delle attività produttive; tasso di legalità che, naturalmente, tende ad essere più basso laddove risulta più agevole operare con bassi livelli di trasparenza.

Il dato sull'evasione fiscale e contributiva, per esempio, non è meno allarmante di quello sul lavoro sommerso e descrive un Paese al cui controllo e alle cui statistiche sfuggono valori dimensionali di economia sommersa molto elevati.

Basti pensare al dato di evasione IVA, superiore nella media dell'ultimo decennio (dati MEF) a 30 miliardi annui. A quanti ricavi occultati equivale? Se volessimo forfettariamente considerare un'aliquota media pari al 20%, dovremmo considerare almeno 150 miliardi di ricavi incassati in nero ogni anno ... Considerato che le partite Iva si attestano tra i 5 e i 6 milioni di soggetti, evidentemente non tutti evasori, i profitti occultati ogni anno mediamente da ognuno di essi ammontano a decine di migliaia di euro.

Tuttavia, il ruolo delle parti sociali in questo contesto non può essere limitato alla stipula, più o meno faticosa e puntuale, dei contratti nazionali, sebbene sia evidente la necessità di porre una grande attenzione a sostenere un sistema negoziale, solido e ben funzionante, che garantisca salari adeguati, rinnovi puntuali, crescita progressiva. Tutto ciò anche per dare risposte alla direttiva europea sui minimi adeguati che ci chiede di puntare sulla contrattazione.

4. *Riflessioni conclusive*

Esiste, in conclusione, la necessità di ricostruire le condizioni, come si tentò di fare nel 1993 avviando un percorso che avrebbe dovuto dar vita ad una concertazione costante non solo sulle politiche dei redditi ma anche su quelle dello sviluppo, un patto sociale per la crescita e l'equità che tenga insieme una revisione delle politiche industriali e di sviluppo della finanza di impresa nazionale; una lotta senza tregua all'illegalità, in tutte le sue forme; un sostegno forte alla contrattazione di secondo livello e allo sviluppo del welfare aziendale e territoriale, affinché sia pienamente esigibile; lo sviluppo di politiche fiscali che premino il lavoro, la produttività e la buona occupazione; una rinnovata, forte attenzione alla sostenibilità anche sociale delle imprese.

Per realizzare tutto ciò, però, non basterà la buona volontà delle parti sociali, ma occorrerà la partecipazione attiva dello Stato, della vera Politica, che, come nel '93, dovrà scendere in campo per suggellare e sostenere i patti di cui le parti sociali possono rendersi attrici.

Ma occorre infine dire che la riedizione, aggiornata e rafforzata, di esperienze del passato, stante quanto accaduto negli ultimi 30 anni, potrebbe non bastare.

Nel frattempo è profondamente cambiato il rapporto tra lavoratori e sindacato ma anche tra cittadini e politica.

Anche a tal fine la CISL è in procinto di pubblicare una propria proposta di legge popolare sulla partecipazione dei lavoratori alle imprese, la democrazia economica e la sostenibilità.

Esiste “un vecchio-nuovo ruolo” in cui le parti sociali dovranno specializzarsi per sostenere un nuovo sviluppo di una società giusta e democratica: in sintesi è quello racchiuso nell’art. 46 della nostra Costituzione, laddove la collaborazione dei lavoratori alla gestione delle imprese viene descritta come strumento proprio di elevazione del lavoro.

La malattia che affligge quasi tutte le democrazie mature, vittime della crescente sfiducia, disaffezione dei cittadini, è figlia certamente del distacco che nel tempo si è creato fra classi dirigenti e popolo. Un distacco che non ha natura solamente economica ma che nelle divaricazioni della ricchezza trova un elemento sostanziale e simbolico su cui riunire il sentimento popolare di persone anche ideologicamente distanti.

La globalizzazione non ha prodotto solo la libera circolazione di merci e persone ma ha anche allontanato i centri di potere dalla vita di queste ultime.

La lettura del dibattito che in sede costituente portò a formulare l’art. 46 della nostra Costituzione ci mostra come già allora vi fosse la consapevolezza che la realizzazione del percorso necessario a rendere pienamente dignitoso il lavoro, passando dalla contrattazione, dovesse arrivare alla collaborazione e poi alla partecipazione dei lavoratori nelle imprese.

L’elevazione del lavoro che si richiama nell’art. 46, altro non è se non il necessario progresso affinché il lavoro su cui la Repubblica si fonda sia davvero strumento di emancipazione personale degli individui e, al contempo, attraverso di essa, di emancipazione della società in quanto tale.

Il secondo quarto del nostro secolo ci dovrà vedere impegnati a consolidare lo sviluppo civile, sociale e politico del ‘900 e dei primi venti anni del nuovo millennio, rafforzando l’identità pacifista delle nazioni, che i giorni nostri ci insegnano non essere mai abbastanza certa, ripensando integralmente al rapporto con l’ambiente, condizione necessaria per la sopravvivenza del pianeta ormai ai limiti delle sue possibilità, investendo in ricerca per consentire all’intera umanità di godere di sufficienza alimentare e delle aspettative di vita conquistate dai Paesi industrializzati.

E ci dovrà vedere impegnati, soprattutto, a far evolvere le nostre democrazie, sempre più minacciate da tentativi di demolizione, che possono e devono trovare nello sviluppo di modelli partecipativi e di forme di democrazia economica la capacità di realizzare pienamente la sostenibilità sociale delle imprese, di cui la tutela del lavoro e il riconoscimento di giuste retribuzioni è parte integrante e irrinunciabile.

Altre soluzioni-scorciatoie non servirebbero a nulla se non a lavarsi la coscienza rispetto al crescere delle ingiustizie.

IRENE PATA

IL RUOLO SEMPRE ATTUALE DI AUTORITÀ SALARIALE DEL CCNL

SOMMARIO: 1. Riflessioni introduttive sull'andamento dell'economia e dell'occupazione in Italia. – 2. La Direttiva Europea sui salari minimi adeguati e la posizione della UIL. – 3. Le criticità e i rischi di una legge per l'istituzione di un salario minimo orario e la necessità di riaffermare il valore del CCNL. – 4. Considerazioni conclusive.

1. *Riflessioni introduttive sull'andamento dell'economia e dell'occupazione in Italia*

Buon pomeriggio a tutte/i le/i presenti. Ringrazio il Prof. Albi, l'Università e gli organizzatori per l'invito a questo seminario molto interessante, in cui tornano ad essere protagonisti del dibattito, in un momento storico difficile per diversi aspetti, i temi del lavoro e del salario: punti cardine dell'attività sindacale.

Un periodo difficile, dicevo, perché se all'inizio del 2022 le previsioni per l'economia globale sono state moderatamente positive, nel segno di un recupero dopo le pesanti difficoltà vissute nei due anni precedenti a causa dello shock economico generato dalla pandemia, lo scoppio della guerra in Ucraina ha agito come un detonatore della nuova crisi mondiale, le cui maggiori cause vanno ricercate nelle voci "energia" e "inflazione". Quest'ultima, già in risalita nella seconda metà del 2021, ha raggiunto livelli che nessuno poteva prevedere. Le stesse banche centrali – Fed e Bce in testa – avevano scommesso su un rialzo dei prezzi "temporaneo", conseguente alle difficoltà della produzione e della logistica a rispondere all'accelerazione di ordini e acquisti dovuta alle riaperture post-Covid. In realtà l'inflazione è arrivata a livelli mai visti dagli anni '80, superando una dopo l'altra le previsioni. Già ad aprile 2022, secondo i dati ISTAT, vi è stato un rimbalzo del 5,2%¹, con-

¹ ISTAT-comunicato stampa, prezzi al consumo 2022 (<https://www.istat.it/it/archivio/270655>).

tro una crescita dei salari pari solo allo 0,8%². Gli ultimi dati di dicembre ci hanno consegnato poi un'inflazione che ha raggiunto l'11,8%³, il picco massimo registrato da 38 anni. I prezzi sono letteralmente schizzati in alto. Oltre a luce e gas, a pesare sono stati gli aumenti dei beni alimentari primari: pane, carne, latte e verdura. Le retribuzioni, al contempo, sono rimaste basse, provocando una grave erosione del potere d'acquisto delle lavoratrici e dei lavoratori. Secondo l'ultimo Rapporto Oil⁴ sui salari presentato il 2 dicembre 2022 a Roma, l'impennata inflazionistica ha causato una riduzione salariale di quasi 6 punti percentuali nel 2022, che è più che doppia rispetto alla media dei Paesi dell'Unione Europea. Se si considera, però, il periodo 2008-2022, l'Italia ha registrato la decrescita maggiore, pari a 12 punti percentuali. Infatti, l'esistenza di "una questione salariale" nel nostro Paese è aperta e irrisolta, possiamo dire strutturale ormai da anni. Una stagnazione che accompagna una parallela bassa produttività, che è aumentata solo dello 0,4% in media all'anno. Un dato preoccupante che emerge con particolare evidenza in un raffronto con la Germania, dove la produttività cresce, invece, dell'1,3%⁵. E la produttività è bassa perché il costo del lavoro è basso: questo spinge le imprese a non investire, a non fare ricerca in innovazione e a non riorganizzarsi. La risposta imprenditoriale alle sfide tecnologiche e ambientali è stata debole, paradossalmente anche a causa di un ambiente interno particolarmente favorevole in cui si sono trovate ad operare le imprese, non solo in termini di costo del denaro e del lavoro (diretto e indiretto), ma anche delle misure di decontribuzione e defiscalizzazione concesse dai Governi per raggiungere determinati obiettivi di politica del lavoro. La quota degli investimenti privati si è ridotta, negli ultimi anni di circa 2,5 punti percentuali; anche nel settore pubblico vi è stata la diminuzione degli investimenti, legata alle politiche di austerità che, in un Paese caratterizzato da una spesa corrente elevata, hanno imposto un continuo ridimensionamento della spesa in conto capitale.

E a questo prospetto di dati generale sull'andamento economico, bisogna aggiungere quelli sull'occupazione. Dalle "comunicazioni obbligatorie" INPS si è rilevato che tra luglio e settembre 2022 sono stati attivati in Italia 2 milioni e 721 mila contratti di lavoro, di cui circa il 79% a tempo deter-

² ISTAT-bollettino 28 aprile 2022, Contratti Collettivi e retribuzioni contrattuali gennaio-marzo 2022 (https://www.istat.it/it/files//2022/04/Contratti-collettivi-e-retribuzioni-contrattuali_GENNAIO-MARZO-2022.pdf).

³ ISTAT-comunicato stampa, dati al consumo (dati provvisori) – dicembre 2022 (<https://www.istat.it/it/archivio/279831>).

⁴ <https://www.ilo.org/digitalguides/en-gb/story/globalwagereport2022-23#intro>.

⁵ ISTAT-Report 13 dicembre 2021, "misure di produttività anni 1995-2020" (https://www.istat.it/it/files/2021/12/Misure-di-produttivit%C3%A0_1995_2020.pdf).

minato (2 milioni e 142 mila)⁶. Già questo fornisce un dato rilevante: tra i nuovi contratti fatti nel trimestre luglio-settembre 2022, quasi otto contratti su dieci sono stati attivati per un lavoro a termine e solo uno su cinque è stato per un lavoro stabile. Tra i nuovi contratti a tempo determinato attivati tra luglio e settembre 2022, l'11,4% ha previsto proprio una durata di un solo giorno, il 7% tra i due e i sette giorni e il 13,3% tra gli otto e i 30 giorni. Il 31,7% delle nuove posizioni ha previsto una durata lavorativa fino a un mese. Inoltre, il tempo parziale involontario è raddoppiato nei dieci anni passati dall'inizio della crisi, contribuendo ad aumentare la precarietà economica.

2. *La Direttiva Europea sui salari minimi adeguati e la posizione della UIL*

È in questo contesto non proprio felice che s'inserisce la direttiva Europea sui salari minimi adeguati. A poco meno di due anni dalla sua presentazione ad opera della Commissione Europea, è stata approvata dal Consiglio il 4 ottobre 2022. La nozione di salario minimo, nella sua accezione europea, richiede, sin da subito, una precisazione terminologica. È, infatti, necessario chiarire che la direttiva non intende stabilire il livello delle retribuzioni, armonizzare il livello dei salari minimi nell'Unione Europea o istituire un meccanismo uniforme per la determinazione degli stessi. Quello prefigurato dal testo normativo non è, quindi, un salario minimo omogeneo per l'intero territorio dell'Unione Europea. L'obiettivo principale della direttiva UE è, infatti, stabilire un quadro di riferimento per migliorare l'adeguatezza dei salari minimi legali e l'accesso effettivo dei lavoratori e delle lavoratrici alla tutela dei salari minimi, anche attraverso la Contrattazione Collettiva. La direttiva promuove esplicitamente la Contrattazione Collettiva, riconoscendo che sistemi di contrattazione forti e inclusivi svolgono un ruolo importante nel garantire un'adeguata protezione salariale.

Come Uil abbiamo appoggiato fin da subito la proposta della direttiva, attraverso l'intermediazione della CES (Confederazione Europea dei Sindacati), al fine non solo di sostenere in primis l'aumento dei salari in tutta Europa, ma anche per combattere il dumping salariale fra i Paesi membri, contrastare le delocalizzazioni selvagge, che negli ultimi decenni hanno consentito una destrutturazione del nostro sistema produttivo nonché dei

⁶ ISTA-Nota trimestrale sulle tendenze dell'occupazione, 20 dicembre 2022. (<https://www.anpal.gov.it/documents/552016/1370988/NotaTrimestrale+Occupazione+III+2022.pdf/e3e14d11-37c8-e849-cfaf-1e8a6814a439?t=1671525201640>).

servizi, e soprattutto per rafforzare la Contrattazione Collettiva, particolarmente laddove vi sia una copertura contrattuale al di sotto dell'80%.

In tale ipotesi, la direttiva prevede, infatti, che, previo coinvolgimento delle Parti sociali, debba essere definito ed implementato un piano d'azione che – reso pubblico e notificato alla Commissione Europea – deve stabilire un calendario chiaro e misure concrete per aumentarne progressivamente il tasso di copertura, nel pieno rispetto dell'autonomia delle Parti sociali.⁷ In fase di trasposizione, proprio relativamente a tale articolo, si dovranno affrontare una serie di questioni. La prima è relativa alla metodologia: come si calcola l'80% di copertura? La seconda è relativa all'ambito soggettivo da tenere in considerazione per il calcolo della percentuale: quale perimetro/settore? La terza e al momento ultima, attiene a chi deve svolgere questa verifica e il monitoraggio della copertura contrattuale: quale autorità competente dovrà svolgere tale verifica?

Quindi la direttiva ci dovrà aiutare a mettere ordine nel nostro sistema contrattuale e rafforzare il ruolo del Contratto Collettivo Nazionale. Per la Uil i Contratti Collettivi Nazionali sottoscritti dai Sindacati comparativamente più rappresentativi sono lo strumento essenziale per aumentare i salari nei diversi settori economici, nonché per migliorare le condizioni di lavoro e i diritti delle lavoratrici e dei lavoratori, garantendo un'equa redistribuzione della ricchezza. I Ccnl rappresentano il riferimento giuridico, in attuazione dell'articolo 36 della Costituzione, per determinare la “retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro” dei diversi settori economici.

Aumentare i salari è l'elemento chiave della nostra azione, che mira al contempo a far ripartire il mercato interno, sul quale continua ad insistere oltre l'80% delle imprese italiane, e con esso la produzione e l'occupazione. Il “salario minimo legale” non costituisce un rimedio efficace a nessuna delle problematiche che sono state sollevate finora. Eppure, come Sindacato non ci siamo mai sottratti ad un confronto sul tema. Soprattutto per la Uil non c'è mai stato un atteggiamento pregiudiziale, ma solo la volontà di affrontare la questione nel merito.

3. *Le criticità e i rischi di una legge per l'istituzione di un salario minimo orario e la necessità di riaffermare il valore del CCNL*

Negli ultimi anni sono stati presentati al Parlamento diversi disegni di legge per l'istituzione di un salario minimo orario, tra quali il ddl n. 658

⁷ Art.10 direttiva (UE) 2022/2041.

a prima firma della Senatrice Catalfo (5Stelle); il ddl n. 310 a prima firma del Senatore Laus (PD) e il ddl n. 1132 a prima firma del Senatore Nannicini (PD). Questi testi presentano impostazioni molto diverse. In particolare, mentre il ddl n. 310 interviene sulla definizione del livello minimo salariale senza fare riferimento alla contrattazione, i ddl n. 658 e 1132 presentano una proposta più articolata che cerca di intervenire anche sulla Rappresentanza delle Parti sociali, sull'efficacia della Contrattazione Collettiva. Il punto centrale della questione diviene il livello al quale il salario minimo orario deve essere fissato. In tal senso, il ddl Catalfo stabilisce che in ogni caso la retribuzione non possa essere inferiore a 9€ l'ora, al lordo degli oneri contributivi e previdenziali, mentre il ddl n. 310 stabilisce per il salario minimo un importo pari a 9€ al netto dei contributi previdenziali e assistenziali ed estende l'ambito di applicazione a tutti i rapporti di lavoro prevedendo anche un meccanismo automatico di indicizzazione (indice dei prezzi al consumo IPCA).

Non appare chiaro da dove nasca questa cifra: da un'indagine comparata tra i Ccnl esistenti? Da un confronto su base europea? Da un'attenta analisi dei diversi sistemi produttivi del nostro Paese? Quali voci contrattuali considera? Ecco, a queste domande ancora nessuno ha risposto. Eppure, come Sindacato, abbiamo in più occasioni spiegato che un ammontare unico uguale per tutti non rispecchia la realtà in cui viviamo: ogni settore ha una propria storia contrattuale ma anche un diverso valore aggiunto del prodotto e un differente costo della produzione. C'è un motivo se i livelli retributivi dei metalmeccanici non sono gli stessi di quelli dei chimici o degli alimentaristi. Tra l'altro quando i nostri Padri Costituenti hanno parlato di "quantità e qualità" del lavoro svolto, già avevano ben chiaro questo contesto. Come abbiamo ribadito all'Audizione in Senato il 12 marzo 2019 sui suddetti disegni di legge, per noi è necessario rendere esigibili per tutti le tutele salariali già previste dai Contratti Collettivi. Un salario minimo legale orario, ben difficilmente riuscirebbe a garantire quel "trattamento economico complessivo" che la Contrattazione Collettiva ha ormai sancito in ogni comparto lavorativo, così come le forti tutele normative da essa garantite. Le attuali retribuzioni delle/i lavoratrici/tori italiani non sono, infatti, costituite meramente dai minimi orari ma sono composte da più voci retributive (13^a e in alcuni casi 14^a mensilità; dinamiche retributive dei livelli di inquadramento, maggiorazioni per prestazioni orarie o di altro tipo; ferie; indennità; EDR ed altri voci e premi retributivi settoriali di carattere nazionale) e da ulteriori tutele normative che risultano essere sostanziali e fondamentali per un dignitoso rapporto di lavoro (tutele per malattia, maternità, infortuni superiori a quelle di legge; riduzioni di orario contrattuale; erogazione di un welfare previdenziale e sanitario diffuso e significativo). In sintesi, l'effettiva retribuzione oraria di un lavoratore

coperto da Ccnl è ben superiore al semplice minimo tabellare. Inoltre, stante la diffusa struttura di piccole e micro imprese presenti nel tessuto economico italiano, rischiamo che un numero non marginale di aziende disapplichi il Ccnl di riferimento (semplicemente non aderendo a nessuna associazione di categoria), per adottare il solo salario minimo legale e mantenere “ad personam”, o con contrattazione individuale, i differenziali a livello retributivo, senza dover erogare né il salario accessorio né dover rispettare le tutele normative che il Ccnl garantisce. È necessario, inoltre, rafforzare le azioni di contrasto al lavoro nero e all’evasione contributiva e contrattuale. Non possiamo assolutamente rischiare che venga favorita una vera e propria diaspora dalla contrattazione nazionale. Sarebbe dannoso per il diritto ad una retribuzione e ad un trattamento dignitoso e migliorativo per le/i lavoratrici/tori italiani, sempre considerando che il valore del Ccnl non può essere confinato ai soli aspetti retributivi.

L’importanza che esso riveste ha fatto sì che lo stesso sistema contrattuale venisse più volte riformato autonomamente dalle Parti sociali, cercando di trovare soluzione ai singoli problemi che si sono proposti nel tempo. Lo si è fatto attraverso la stipula di Accordi Interconfederali, a partire dal ’93 fino all’ultimo Accordo con Confindustria firmato il 9 marzo 2018. Questo ha modificato la struttura del trattamento economico, prevedendo l’introduzione del TEC (trattamento economico complessivo) e del TEM (trattamento economico minimo) che corrisponde ai minimi tabellari. Il TEM è l’elemento con il quale si è continuato a difendere il potere di acquisto delle lavoratrici e dei lavoratori attraverso l’IPCA. Il TEC, invece, contiene i trattamenti economici qualificati come comuni per tutti i lavoratori occupati nel settore, ivi comprese le forme di welfare (previdenza complementare, assistenza sanitaria), le eventuali quote di produttività erogate a livello nazionale, etc., sempre secondo la disciplina determinata dallo stesso Ccnl di riferimento. Un altro tema che il Patto per la fabbrica ha affrontato è quello relativo alla rappresentanza e rappresentatività e lo ha fatto con un paradigma nuovo e inedito nella storia delle relazioni con Confindustria, con cui si è stabilito che la certificazione deve riguardare anche le Parti datoriali. Infatti, se l’obiettivo condiviso è quello di contrastare il dumping contrattuale e, allo stesso tempo, determinare con certezza quali intese possano dare pienamente attuazione ai rimandi legislativi, è fondamentale, che la certificazione avvenga per tutti i soggetti negoziali. Quindi, ad una lunga stagione nella quale si sono messi in discussione il ruolo e la capacità di rappresentanza delle Parti Sociali, in cui la disintermediazione è stata acclamata come la carta vincente per risollevarle le sorti del Paese e in cui si è tentato di demolire il sistema contrattuale, a partire dal Contratto Nazionale di lavoro, il Sindacato Confederale ha saputo ritrovare la strada di un progetto comune. Questo non significa che non siano ancora presen-

ti dei problemi. Il nostro sistema contrattuale non è perfetto. Dal punto di vista prettamente salariale, per esempio, attualmente, l'IPCA depurata non consente di tenere conto in sede di rinnovo del CCNL della dinamica dei beni energetici importati, e quindi non permette aumenti salariali in grado di coprire l'inflazione reale. L'ISTAT ha previsto l'IPCA depurata al 4,7% per il 2022, ben al di sotto della crescita del livello generale dei prezzi (7,5%) osservata nei primi 9 mesi del 2022.

Gli ultimi rinnovi contrattuali hanno cercato una mediazione, rinnovato a percentuali alte. I chimici, per esempio, hanno rinnovato un incremento salariale del 9%; gli edili del 10%; il ccnl energia e petrolio è stato rinnovato al 9%; il ccnl gomma plastica all'8%.

Un ulteriore problema è dato dai tempi sempre più lunghi di rinnovo dei CCNL. Sempre l'ISTAT ci informa che il tempo medio è aumentato a quasi 34 mesi di attesa. Ci sono casi specifici in cui la situazione è ancora più grave. Per esempio, il CCNL Vigilanza Privata e servizi di sicurezza che copre oltre 100.000 addetti è in attesa di rinnovo da sette anni. Il CCNL del Commercio Confcommercio è scaduto nel 2018 e copre quasi 3 milioni di lavoratori e lavoratrici. Il 12 dicembre è stato sottoscritto in questo settore, in cui s'inserisce anche la grande distribuzione, un Accordo ponte che garantisce una tantum di 350 euro riparametrata per i livelli d'inquadramento e suddivisa in due tranche, e un anticipo sui minimi di 30 euro, che dovrebbe coprire solo i mesi del 2023 mentre continuano le trattative per il rinnovo. Per non parlare del settore turistico, in cui oltre la lunga scadenza, si registra la maggiore elusione contrattuale, soprattutto nei servizi di pulizia in appalto. Non si tratta solo di un problema di minimi tabellari, molte denunce riguardano le ore di supplementare e straordinario non registrate, gestione arbitraria di permessi e ferie, scarsa attenzione alla sicurezza, pressioni sulle lavoratrici in maternità. Ecco perché un sistema garantista contrattuale è da difendere strenuamente, senza doverne rischiare una fuoriuscita, soprattutto in un sistema produttivo come il nostro, formato da piccole e piccolissime imprese.

4. *Considerazioni conclusive*

È evidente che viviamo oggi una stagione eccezionale che impone di affiancare misure emergenziali a quelle di medio e lungo periodo. È una questione di metodo e di buona politica. Nell'ultima manovra economica non vi è stata nessuna risposta adeguata alla emergenza di tenuta dei salari e delle pensioni. Nessuna detassazione, come era stato chiesto dal Sindacato, su tredicesima e aumenti contrattuali. Perché ricordiamo che il reale

Cuneo fiscale e contributivo nel settore privato é pari al 60%, molto più alto del dato OCSE che si attesta nel 2021 al 46,5%.

Vi sono ulteriori obiettivi futuri sui quali è necessario lavorare per superare questa stagnazione salariale ormai duratura: fare i conti con i cambiamenti digitali intervenuti nel mondo del lavoro e nei modelli organizzativi, allargando le tutele e i diritti, in particolare negli appalti, contrastando la precarietà e riconoscendo il valore del lavoro attraverso interventi sulla formazione e sull'inquadramento professionale. Occorre ripensare, insieme alle forze politiche, a un vero progetto di politica industriale che sia in grado di dare nuova linfa al nostro sistema produttivo e di renderlo competitivo non solo nell'oggi ma anche per i prossimi anni. La Uil ritiene sia fondamentale tornare ad investire risorse, pubbliche e private, nell'economia reale. Perché è lì che il lavoro si genera ed è, dunque, lì che la responsabilità anche sociale del Paese deve tornare a giocare un ruolo importante. Il PNRR può essere una grande occasione per i territori con desiderio di crescere e svilupparsi, di sanare divari con radici antiche. Siamo, infatti, convinti che si debbano costruire quelle precondizioni necessarie affinché si possa fare impresa nel nostro Paese.

PIERANGELO ALBINI

SALARIO MINIMO E SALARIO GIUSTO NELLA PROSPETTIVA DI CONFINDUSTRIA

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive sulla antinomia fra salario minimo e salario giusto. – 2. L'utopia che ispira il progetto di Confindustria per la riforma delle relazioni sindacali. – 3. La questione del salario minimo fissato per legge nel mercato del lavoro italiano. – 4. Le condizioni per impedire che il salario minimo danneggi la contrattazione collettiva. – 5. Considerazioni conclusive su salari e produttività in Italia.

1. *Considerazioni introduttive sulla antinomia fra salario minimo e salario giusto*

Appare opportuno, preliminarmente, interrogarsi sulla antinomia che deriverebbe dalla possibile introduzione nel nostro ordinamento, giuridico e in quello sindacale, di un *salario minimo legale*. Due sembrano essere le principali implicazioni da indagare. La prima riguarda sicuramente il rapporto di contraddizione che il *salario minimo legale* avrebbe, o potrebbe avere, con ciò che abbiamo definito “*salario giusto*” cioè, la retribuzione proporzionata e sufficiente come definita dai principi costituzionali dell'articolo 36. La seconda riguarda, invece, gli effetti che l'introduzione di un *salario minimo legale* avrebbe, o potrebbe avere, sulla contrattazione collettiva, alla luce del ruolo e del fine che a quest'ultima vengono attribuiti dall'articolo 39 della Costituzione. Insomma, mentre per il giurista si tratta essenzialmente di risolvere l'antinomia, forse più apparente che reale, che deriva dalla coesistenza di due differenti nozioni di retribuzione, quantomeno, nella prospettiva della proporzionalità e sufficienza, per gli attori della contrattazione collettiva la questione del salario minimo pone ben altro genere di questioni.

Un eventuale, ulteriore, indebolimento della contrattazione collettiva, con tutta probabilità, finirebbe, infatti, per avere riflessi negativi non soltanto sul piano economico ma anche su quello sociale giacché ne risentirebbe il sistema di previdenza e assistenza sociale che la contrattazione collettiva concorre ad alimentare e integrare. Non vi è dubbio, infatti, che il *Welfare*

State – che ormai si completa, in misura non del tutto irrilevante, nel *welfare* contrattuale e che costituisce, insieme alla democrazia, un elemento identitario per l'Italia e l'Europa – sia sostenuto dalle contribuzioni obbligatorie e dalla fiscalità generale che, in larga misura, derivano dai redditi dei lavoratori dipendenti e dei pensionati,

Appare ragionevole, peraltro, far discendere, da un eventuale ulteriore indebolimento della contrattazione collettiva, un effetto analogo sul ruolo della rappresentanza e, conseguentemente, una ulteriore compressione della funzione che la Costituzione assegna ai cosiddetti corpi intermedi, in analogia con quanto sta accadendo ai partiti politici. Insomma, se l'introduzione di un salario minimo per legge avesse l'effetto di generare una sorta di fuga dalla applicazione dei contratti collettivi, con tutta probabilità, nelle condizioni date, ne risentirebbe non soltanto l'ambito economico e quello sociale connesso al *welfare* ma anche quello che, con grande approssimazione, possiamo definire "politico".

In questa ultima prospettiva, non possono essere sottovalutate, infatti, le conseguenze che un arretramento della diffusione dei contratti collettivi potrebbe avere sul rapporto di complementarità che legge e contrattazione collettiva hanno sempre avuto nella regolazione dei processi di trasformazione del mercato del lavoro e del lavoro.

Non può stupire, quindi, lo scarso entusiasmo con cui tutti i soggetti della rappresentanza, soprattutto, di parte sindacale, hanno accolto la direttiva comunitaria 2022/2041 relativa ai salari minimi adeguati e il dibattito parlamentare che negli ultimi anni ha suscitato, seppur con un andamento carsico, l'interesse dei media. Sappiamo bene, infatti, che il nostro Paese è considerato in linea con la soglia di copertura contrattuale prevista dalla direttiva e che – come si legge nel considerando 23 – negli Stati membri, ove la regolazione dei salari è affidata esclusivamente alla contrattazione collettiva, i salari medi "*sono fra i più alti dell'Unione Europea*". Sarebbe, quindi, opportuno esaminare preventivamente le cause che hanno determinato o favorito una progressiva diminuzione della capacità dei contratti collettivi di regolare i rapporti di lavoro in alcuni particolari settori. Questo fenomeno – come poi meglio si dirà – è, infatti, certamente in atto. Presenta caratteristiche non omogenee nei diversi settori dell'economia. Si accompagna, con tutta probabilità, alla crescita dei processi di terziarizzazione dell'economia e alle trasformazioni organizzative del lavoro conseguenti all'introduzione della digitalizzazione ma, in larga parte, è certamente favorito dalla fragilità del sistema dei controlli.

Ciò che desta preoccupazione nelle parti sociali, quindi, non è tanto il fatto che si ragioni sulla possibile introduzione di un salario minimo per legge ma, piuttosto, che lo si faccia senza una riflessione complessiva sulle cause e sulle implicazioni che potrebbero derivare dalla sua adozione. Si

contrappongono posizioni ideologiche che, quasi mai, tengono nella giusta considerazione la necessità di dare effettività ai principi che si enunciano come se fosse sufficiente una legge per garantire il risultato. Quale che sia la fonte – legge o contratto collettivo – a fissare il livello salariale da rispettare, il tema resta sempre quello di garantirne l'effettività.

Si consideri, in questa prospettiva, che sono già presenti nel nostro ordinamento, norme che dovrebbero assicurare il rispetto dei trattamenti economici minimi, almeno nella prospettiva delle assicurazioni sociali e della previdenza. Chiunque conosca un poco il sistema delle regole che governano la gestione amministrativa del rapporto di lavoro sa bene, però, che reintroducendo l'obbligo di trasmissione informatica del Libro Unico del Lavoro e incrociando i dati documentali con quelli contributivi sarebbe possibile accertare non solo il rispetto sostanziale del minimale contrattuale ai fini contributivi e del minimale contributivo ai fini pensionistici (cfr. articolo 1 del d.l. n. 338/1989, convertito in legge n. 389/1989) ma il rispetto sostanziale dei contratti collettivi e dei trattamenti economici ivi previsti. Si conoscerebbe, cioè, con esattezza, se almeno quel numero magico che, in questo contesto, chiamiamo salario minimo orario sia effettivamente rispettato da tutti, ovvero, solo da alcuni.

2. *L'utopia che ispira il progetto di Confindustria per la riforma delle relazioni sindacali*

Poiché ci stiamo interrogando sul futuro e trattiamo un tema complesso, denso di implicazioni e fortemente divisivo, come quello che riassumiamo nella dicotomia "salario minimo e salario giusto", è bene chiarire subito almeno due questioni.

La prima. Anche in questi anni in cui il conflitto capitale-lavoro ha perso la sua centralità, Confindustria ha mantenuto una chiara posizione a favore di un sistema di relazioni sindacali regolato e ordinato, capace, da un lato, di regolare in modo efficace il mercato del lavoro e, dall'altro, di leggere in anticipo le trasformazioni del lavoro e, quindi, in grado di "condividere" la responsabilità del legislatore nel fissare le regole. In altri termini, ha scommesso sul futuro delle relazioni industriali.

La seconda: Confindustria ha voluto innovare le relazioni sindacali con le organizzazioni sindacali, condividendo un percorso destinato a cambiare profondamente quello che un tempo si definiva "ordinamento intersindacale". Lo ha fatto quando ha deciso di superare il principio del mutuo riconoscimento, che per oltre cento anni aveva governato le relazioni sindacali, ponendo le premesse per rifondare rappresentanza e contrattazione collettiva sulle soli-

de basi del principio della democrazia: la misurazione della rappresentanza.

Questo passaggio non è affatto irrilevante per le questioni di cui ci stiamo occupando ed è in ragione di ciò, che Confindustria ha portato avanti quel percorso di maggiore trasparenza e democrazia nelle relazioni sindacali che si era iniziato nel 1993, con la sottoscrizione dell'accordo interconfederale sulle rappresentanze sindacali unitarie (RSU) all'inizio della breve stagione della concertazione. La scelta di scommettere sul futuro delle relazioni industriali nella consapevolezza, però, di doverne "rifondare" la legittimazione sulle basi del principio della misurazione della rappresentanza, costituisce, infatti, la premessa per dare compiutamente sostanza a quelle lontane intuizioni che, alla luce di quanto sta accadendo in questi anni, si possono considerare, senza dubbio, felici. Basti pensare al fenomeno dilagante dei contratti "pirata" e alla diffusione della contrattazione collettiva in dumping. Solo fondando la rappresentanza e la contrattazione collettiva su queste solide basi democratiche si può, infatti, rivendicare la piena legittimazione a discutere di come regolare la dicotomia fra salario minimo e salario giusto che è parente stretto della dicotomia fra legge e contratto.

In questi anni Confindustria ha cercato di allargare il numero di coloro che avvertono, come un passaggio storico necessario, la piena legittimazione democratica della rappresentanza e della contrattazione collettiva. Lo ha fatto nella convinzione che questa legittimazione sia da considerarsi imprescindibile condizione per mettere in sicurezza quello che ancora oggi è lo strumento principe per la regolazione del mercato del lavoro e del lavoro: il contratto collettivo nazionale di lavoro.

Per questo fine, questo disegno complessivo sulle relazioni sindacali si muove nell'ambito di quelle aspirazioni ideali che, molto spesso, i nostri interlocutori, anche politici, liquidano frettolosamente come utopie. Tuttavia, l'utopia non è una proposizione fuori dalla realtà ma semplicemente una aspirazione ideale che ai più non pare suscettibile di realizzazione pratica, se non altro, nell'immediato. Resta il fatto che coltivare questa aspirazione ideale, diciamo pure questa utopia, è l'unico modo di sottrarre le relazioni industriali al loro inerziale destino, essendo del tutto evidente che, nell'era dell'intelligenza artificiale, della robotizzazione e della globalizzazione non pare una grande idea arroccarsi semplicemente a difesa del proprio *passato* e delle logiche che lo hanno reso *presente*.

Resto convinto che questa aspirazione ideale a dare legittimazione e regole alle relazioni sindacali, per utopica che possa apparire, abbia, comunque, il pregio di imporre un moto e definire un orizzonte verso cui andare. L'utopia ci fa desiderare questo approdo che è meno certo di quello che potrebbe indicare una profezia ma anche meno divisivo di quello che indicherebbe l'ideologia.

Questa aspirazione ideale che Confindustria alimenta dal 28 giugno 2011, cioè, dal momento in cui ha sottoscritto con Cgil, Cisl, Uil un accordo interconfederale per la misurazione della rappresentanza, ancorché apparentemente “utopica”, è coerente con i principi giuridici del nostro ordinamento, tiene conto della realtà ma ne desidera il cambiamento profondo e ha il grande pregio di esercitare anche una innegabile funzione di orientamento in ogni discussione su questi temi. Essa si alimenta non di un calcolo opportunistico ma, piuttosto, del desiderio di soddisfare i due bisogni a cui si faceva riferimento: continuare ad essere autorità salariale nella prospettiva costituzionale e affiancare il legislatore nella regolazione del lavoro che cambia. Questa prospettiva è assolutamente una sfida per tutti: mette al centro il dato di realtà (bisogno), misura il reale desiderio di risolvere il problema (volontà) e tende, in ultima istanza, ad impegnare tutti nella realizzazione di un sogno che necessariamente deve diventare condiviso (utopia).

Almeno due passi importanti su questo percorso sono stati fatti: l'accordo interconfederale del 10 gennaio 2014 e quello del 9 marzo 2018. Il primo, il cosiddetto Testo Unico della rappresentanza, negoziato con Cgil, Cisl, Uil, è stato poi condiviso da oltre cento organizzazioni sindacali, pressoché tutte quelle presenti in Italia. Incrociando le dita avremo presto i dati della misurazione della rappresentanza sindacale nel settore dell'industria e ciò sarà un fatto importante in attesa che anche fra le altre organizzazioni di rappresentanza datoriale maturi la stessa volontà di andare in questa direzione.

Il secondo, invece, il cosiddetto “Patto per la fabbrica”, sempre sottoscritto fra Confindustria e Cgil, Cisl, Uil traccia un altro pezzo di strada proprio sulla questione che qui discutiamo: salario minimo e salario giusto, perché distingue con chiarezza – in un contesto in cui il contratto collettivo nazionale di lavoro non ha efficacia *erga omnes* – il ruolo e la funzione di un salario minimo fissato per legge, dalla funzione riconosciuta ai trattamenti minimi dei contratti collettivi, che qui definiamo per brevità salario giusto. Tuttavia, questo accordo va oltre perché distinguendo nel contratto collettivo nazionale di lavoro i trattamenti economici minimi da quelli complessivi (che pure li ricomprendono), crea le premesse per coltivare l'aspirazione utopica di veder riconosciuti i benefici della fiscalità generale non a chi riconosce un salario minimo e nemmeno a chi riconosce il solo salario giusto ma, soltanto, a coloro che danno piena e completa applicazione ad un contratto collettivo nazionale di lavoro che risulti stipulato da organizzazioni che siano – in ragione della misurazione – espressione della maggioranza dei lavoratori e dei datori di lavoro del settore, di talché il loro contratto collettivo possa essere considerato dall'ordinamento giuridico “di riferimento” per l'intero settore. Il che, si badi bene, non significa affatto dare efficacia *erga omnes* al contratto “di riferimento”.

Il Patto per la fabbrica non risolve certo tutti i problemi ma ha il pregio

di indicarli con chiarezza. Non è tema di oggi ma senza dubbio la prossima sfida sarà quella di mettere ordine nei perimetri della contrattazione collettiva. Un tema, questo, che, se risolto opportunamente, consentirebbe di dare anche alla dicotomia di cui ci stiamo occupando ben altra prospettiva. Peccato che molti considerino impossibile vincere questa sfida, una “mera” utopia. Eppure il bisogno c’è. Forse bisognerebbe cominciare ad alimentare il sogno, o meglio, il desiderio di risolverlo in modo ideale. Allora si potrà lavorare per renderlo possibile. Servirà una utopia “autentica”.

3. *La questione del salario minimo fissato per legge nel mercato del lavoro italiano*

Alla luce di queste considerazioni si possono esaminare le questioni indicate in premessa a cominciare da quella che occupa il centro del dibattito di questo convegno e che ruota attorno alle condizioni per una coesistenza del salario minimo e del salario giusto senza compromissione per la contrattazione collettiva.

Si può cominciare col dire che – al netto di quanto prevede la direttiva europea 2022/2041 – affidarsi, *sic et simpliciter*, alla contrattazione collettiva per avere salari che assicurino redditi sufficienti a garantire “un’esistenza libera e dignitosa”, come prescrive l’articolo 36 della Costituzione, potrebbe non essere sempre una buona soluzione. Il fenomeno dei contratti “farlocchi” dolosamente in dumping ma, anche, i numerosi fenomeni di dumping “colposo” fra contratti stipulati da organizzazioni la cui rappresentatività è indiscussa, non danno più questa certezza.

Vi è, però, accanto al dumping contrattuale anche un crescente fenomeno di terziarizzazione dell’economia che, sempre più, si accompagna a una diffusa utilizzazione di rapporti riconducibili al lavoro autonomo (non ordinistico) e alla parasubordinazione. Se si considerano questi fenomeni e, soprattutto, la loro crescente e incontrastata diffusione, ci si rende conto di quanto sia importante mettere testa sui processi di trasformazione in corso e mettere ordine nella contrattazione collettiva, affrontando, come si accennava, la complessa questione della definizione dei perimetri al precipuo scopo di avere poi una misurazione certa della effettiva rappresentanza dei soggetti stipulanti.

Bisogna, quindi, analizzare con attenzione il fenomeno che si vuole contrastare per poi adottare misure di correzione e contenimento che siano adeguate ed efficaci. Non è corretto essere pregiudizialmente contrari allo strumento ma non è neppure corretto e utile fingere che lo strumento ottenga il risultato a prescindere.

Per questo motivo Confindustria, anche nel corso delle diverse audizioni parlamentari, ha insistito molto sulla necessità di considerare necessario e imprescindibile garantire il rispetto di, almeno, tre condizioni.

La prima. Non si usi lo strumento senza valutarne gli effetti di trascinarsi sull'economia e il mercato del lavoro. Questi rischi sono oggi minori rispetto al momento in cui si è cominciato a discuterne in Italia, poiché, la direttiva comunitaria indica chiaramente la necessità di assumere un valore economico che si collochi in una forchetta compresa fra il 40 e il 60 per cento del salario mediano, ovvero, il 50 per cento del salario lordo medio. In prospettiva, quindi, semmai il legislatore vorrà adottare questo strumento dovrà avere cura, non solo di fissare un valore congruo e di determinare i criteri per il suo adeguamento nel tempo, coinvolgendo le parti sociali (come opportunamente prevede la direttiva europea) ma, soprattutto, dovrà considerarne la relazione con gli strumenti per il contrasto alla povertà (reddito di cittadinanza o l'istituto che lo sostituirà) e alla disoccupazione (Naspi e ammortizzatori sociali) per evitare impropri fenomeni di scoraggiamento che già oggi connotano negativamente una parte del nostro mercato del lavoro.

La seconda. Non si confonda il concetto di salario minimo legale con la nozione di salario proporzionato e sufficiente di cui parla l'articolo 36 della Costituzione ma, soprattutto, non si utilizzi il pretesto offerto dalla possibile introduzione del primo per dare quella efficacia soggettiva generalizzata che non siamo mai stati capaci di dare al secondo. Il primo è, nell'accezione della direttiva e, quindi, per definizione, "minimo"; il secondo è, costituzionalmente, "la giusta retribuzione". Preoccuparsi di dare efficacia soggettiva generalizzata – "erga omnes" come dicono i giuristi – al trattamento economico proporzionato e sufficiente della Costituzione non può giustificare questa confusione (non solo sul piano concettuale), almeno per due ordini di motivi. Il primo sta scritto chiaramente nell'articolo 39 della Costituzione. Qui, infatti, è descritto il "solo" percorso per dare legittimamente efficacia "erga omnes" ai contratti collettivi come, del resto, la stessa Corte Costituzionale ha più volte ribadito. Il secondo motivo è rappresentato dalla necessità di evitare che, anziché, effettività e certezza al diritto, si finisca per dare solo lavoro agli avvocati e ai giudici. Se ciò non bastasse, si rifletta sul fatto che, in un Paese come il nostro – dove i controlli sono pressoché inesistenti – i contratti collettivi di categoria registrati come tali al CNEL sono oltre un migliaio mentre per l'INPS sono oltre quattrocento. Insomma, non si caverebbe un ragno dal buco.

La terza. Non si limiti l'ambito soggettivo di efficacia del salario minimo legale. Non avrebbe, infatti, alcuna efficacia pratica (e neppure logica giuridica) introdurre un salario minimo legale che non fosse riferimento "universale" per qualsivoglia tipologia di rapporto di lavoro. Anzitutto, non si vede motivo di distinguere fra lavoro subordinato e autonomo, soprattutto,

considerando che nell'ambito del lavoro autonomo si deve ricomprendere la cosiddetta "parasubordinazione" che, come noto, va dilatandosi per effetto della terziarizzazione dell'economia e dei processi di digitalizzazione. In secondo luogo, l'introduzione di un salario minimo legale il cui ambito di applicazione venisse limitato – come da più parti si sostiene – solamente a quegli ambiti lavorativi in cui non operi la contrattazione collettiva verrebbe facilmente depotenziato. Semplice prevedere, infatti, che la volontà di determinare retribuzioni inferiori al salario minimo legale finirebbe per fare lievitare il numero dei contratti collettivi (in dumping) in ogni nuovo ambito lavorativo. Quest'ultima considerazione rende ancora più evidente la necessità di una "piena legittimazione" della rappresentanza e della contrattazione collettiva.

Posto in questa cornice il salario minimo legale rappresenterebbe il valore economico minimo al di sotto del quale nessuno potrebbe scendere legittimamente, in analogia con quanto si è detto a proposito del minimale contrattuale ai fini contributivi e del minimale contributivo a fini pensionistici. Va da sé che sia la contrattazione collettiva, così come l'autonomia contrattuale dei privati nei rapporti di lavoro autonomi, parasubordinati o meno, al netto di quelli cosiddetti ordinistici, sarebbero tenuti al rispetto di questo valore minimo per la cui determinazione quantitativa, oggi, soccorre il criterio indicato dalla direttiva 2022/2041.

4. *Le condizioni per impedire che il salario minimo danneggi la contrattazione collettiva*

Sempre nell'ambito di un dibattito sulla eventuale introduzione di un salario minimo legale che mirasse ad assicurare la coesistenza del salario minimo e del salario giusto senza compromissione per la contrattazione collettiva, andrebbe, altresì, tenuto in debita considerazione il rapporto che verrebbe a determinarsi con gli strumenti di contrasto alla povertà (in particolare il reddito di cittadinanza) o di sostegno alla disoccupazione. In particolare si dovrebbero considerare i rapporti fra questi sussidi e il salario minimo legale, il trattamento economico minimo (TEM) e il trattamento economico complessivo (TEC).

In definitiva, per essere più precisi, la riforma della contrattazione collettiva così come definita nell'accordo interconfederale del 9 marzo 2018, il cosiddetto Patto per la fabbrica, tende a orientare i contratti collettivi nazionali di categoria ad individuare in ciascun settore un trattamento economico complessivo (TEC) e un trattamento economico minimo (TEM). Quest'ultimo istituto si riconduce sostanzialmente ai minimi tabellari ed

indica il trattamento economico minimo (TEM) che rappresenta la retribuzione di riferimento per la corretta applicazione dell'art. 36 Cost. Quindi, quella che in questo convegno abbiamo definito il salario giusto. Al netto delle questioni che riguardano la variazione dei valori del TEM (minimi tabellari) nel tempo che è prevista sulla base degli scostamenti dell'indice IPCA (depurato dei prezzi dei prodotti energetici importati), ciò che rileva a questi fini e la distinzione con il trattamento economico complessivo (TEC). Questi è costituito dal trattamento economico minimo (TEM), e da quei trattamenti economici (forme di welfare comprese) che il contratto collettivo nazionale di categoria qualificherà come "comuni a tutti i lavoratori del settore" e che potranno essere attuati anche con il concorso dei due livelli di contrattazione: quello nazionale di categoria e quello aziendale. In questo caso l'accordo prevede che sia il CCNL a disciplinare anche gli effetti economici "complessivi" determinati da quanto erogato al primo e al secondo livello di contrattazione collettiva.

Ora, appare del tutto evidente che la distanza economica che separa un sussidio monetario correlato allo stato di disoccupazione e i livelli dei trattamenti economici che il mercato è in grado di riconoscere possa determinare effetti di scoraggiamento verso il mercato del lavoro ovvero una forte spinta verso il lavoro. Questa è, senza dubbio, la prima buona ragione per fare attenzione ai valori economici in gioco, la seconda buona ragione concerne invece, il rischio che dalla introduzione di questo strumento derivi un danno alla contrattazione collettiva. Si tratta di quattro differenti strumenti che assolvono quattro diverse funzioni. Mentre i primi due, per loro stessa natura, sono nella piena disponibilità della responsabilità politica, il terzo e il quarto sono istituti propri della contrattazione collettiva e – per quanto concerne Confindustria – sono attualmente definiti nell'accordo interconfederale del 9 marzo 2018 (Patto per la fabbrica).

La determinazione dei valori economici di questi quattro istituti e, in particolare, il rapporto fra di essi, produce effetti significativi nel mercato del lavoro. Dal punto di vista teorico e considerando i dati relativi al mercato del lavoro italiano, i quattro istituti dovrebbero porsi in sequenza come si trattasse di quattro scalini: reddito di cittadinanza (rdc), salario minimo legale, trattamento economico minimo (TEM) cioè, i cosiddetti minimi tabellari e trattamento economico complessivo (TEC) che comprende, come detto, oltre al TEM tutti quei trattamenti economici, ivi comprese le forme di welfare, che il contratto collettivo nazionale individua come "comuni a tutti i lavoratori del settore".

La relazione economica fra i primi due istituti è chiaramente nella responsabilità delle scelte del decisore politico ma è di tutta evidenza che, quantomeno, il valore del salario minimo fissato per legge finirebbe per influenzare la contrattazione collettiva nei vari comparti dell'economia per-

ché, ne definirebbe, quantomeno, la base di partenza. Se si volesse introdurre un salario minimo per legge, in coerenza con i principi della direttiva europea e con attenzione a non pregiudicare il ruolo della contrattazione collettiva sarebbe opportuno mettere in chiaro i principi che permettono la coesistenza di istituti così diverse come il salario minimo fissato per legge; i trattamenti economici minimi (TEM) ovvero, il cosiddetto salario giusto e i trattamenti economici complessivi (TEC), ovvero, come si è detto, ciò che discende dall'integrale rispetto del contratto collettivo "di riferimento" per un determinato settore.

Nella definizione dei contenuti dell'accordo interconfederale del 10 gennaio 2014, il cosiddetto Testo Unico della rappresentanza, così come nell'accordo interconfederale del 9 marzo 2018, il Patto per la fabbrica, non solo si è tenuto conto di questo possibile quadro ma lo si è fatto coerentemente con il rispetto dei diritti costituzionali in materia di libertà sindacali. Non essendosi data applicazione ai contenuti dell'articolo 39 della Costituzione e restando, quindi, giuridicamente impossibile ottenere, per altra via, l'obbligatorietà dei contratti collettivi nazionali di lavoro, nessuno di questi accordi pretende di dare efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi. Ne è prova il fatto che la misura della rappresentanza dei soggetti che stipulano un contratto, in questi due accordi, è sempre e soltanto funzionale a due obiettivi. Il primo consiste nell'individuare, nell'ambito di un settore in cui fossero presenti più contratti collettivi nazionali di lavoro, quale fra questi possa considerarsi "di riferimento" e, quindi, costituire il parametro per determinare la retribuzione proporzionata e sufficiente dell'articolo 36 della Costituzione. Il secondo consiste nel determinare se il contratto collettivo sia stato sottoscritto da chi rappresenti la maggioranza dei lavoratori oppure no. Solo nel primo caso, infatti, il Testo Unico sulla rappresentanza obbliga la minoranza di riconoscerne e rispettarne il contenuto. Considerando che al Testo Unico hanno aderito pressoché tutte le sigle sindacali operanti in Italia se ne ricava l'affermazione, per nulla scontata in precedenza, dei principi della democrazia anche nelle relazioni sindacali.

È l'accordo interconfederale del 2018, il Patto per la fabbrica, invece, a evidenziare come il pieno rispetto dei trattamenti economici complessivi (TEC), previsti dal contratto collettivo di categoria per la generalità dei lavoratori del settore, costituisca quel comportamento virtuoso che può giustificare – in un quadro giuridico e sindacale in cui l'efficacia *erga omnes* del contratto non si è inverata – il riconoscimento di tutti quei benefici o quelle agevolazioni che la fiscalità generale prevede per imprese e lavoratori. In altri termini, è questa la strada per estendere il più possibile l'applicazione integrale dei contratti collettivi e avvicinare quella efficacia generalizzata che la Costituzione prevede dando applicazione ai contenuti dell'articolo 39.

In questo modo, si possono rispettare i principi della Costituzione, sal-

vare il ruolo della contrattazione collettiva sia nella determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente che dei trattamenti economici complessivi da valere quale preconditione per godere di qualsivoglia agevolazione derivante dalla fiscalità generale. Dentro questo schema il salario minimo fissato per legge potrebbe, quindi, rappresentare sia la base della contrattazione collettiva sia il valore sotto il quale non è lecito andare per retribuire un lavoratore quale che sia la natura del rapporto di lavoro che lo lega al suo datore di lavoro o committente che fosse.

5. *Considerazioni conclusive su salari e produttività in Italia*

L'ultima riflessione va dedicata al convitato di pietra di questa nostra riflessione. Il miglioramento della produttività del lavoro è la chiave per la crescita dei salari. La relazione tra queste due grandezze, tuttavia, è quasi sempre ignorata nel dibattito sui salari. Tramite le elaborazioni svolte dal Centro Studi di Confindustria sulla base dei dati di contabilità nazionale di fonte Eurostat, è possibile ripercorrere il *trend* della produttività del lavoro e dei salari orari negli ultimi venti anni.

Concentrandosi dapprima sul settore dell'industria in senso stretto del nostro paese, posto pari a 100 il valore di partenza nel 2000, produttività del lavoro e salari orari reali (cioè al netto dell'inflazione) presentano lo stesso punto di arrivo ad un valore di circa 120 (Fig. 1).

Ciò equivale a dire che, negli ultimi venti anni, nell'industria entrambe le grandezze sono cresciute complessivamente del 20% in termini reali.

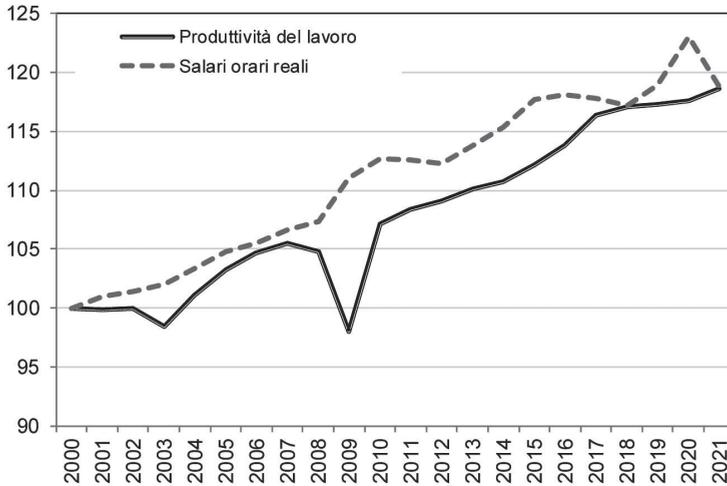
Ancora con riferimento all'industria in senso stretto, si può valutare – sempre utilizzando i dati Eurostat – l'andamento della produttività del lavoro e dei salari orari reali (cioè al netto dell'inflazione) anche in confronto ai principali paesi europei.

Partendo dall'industria, i salari nel nostro paese hanno conosciuto una crescita del tutto analoga a quanto avvenuto nei settori industriali degli altri principali paesi europei. Nell'ultimo anno disponibile (il 2021), in tutti i paesi considerati, i salari orari reali sono tra il 15 e il 20% più alti del livello registrato nel 2000 (Fig. 2).

Quando si procede alla stessa analisi con riferimento alla produttività del lavoro, l'Italia mostra un andamento molto più debole rispetto a quello degli altri paesi. Rispetto al livello registrato nel 2000, nel 2021 la produttività nel settore industriale in Spagna ha fatto registrare una crescita complessiva del 57,5%; in Germania e Francia del 40% circa; in Italia di poco meno del 20% (Fig. 3).

Produttività del lavoro e salari orari reali nell'industria
(2000=100)

Fig. 1

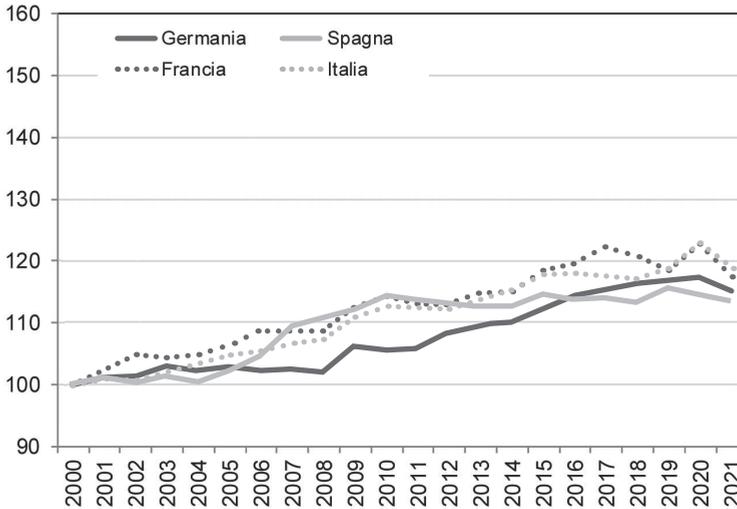


Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Eurostat.

Salari orari reali

(Industria in senso stretto; 2000=100)

Fig. 2

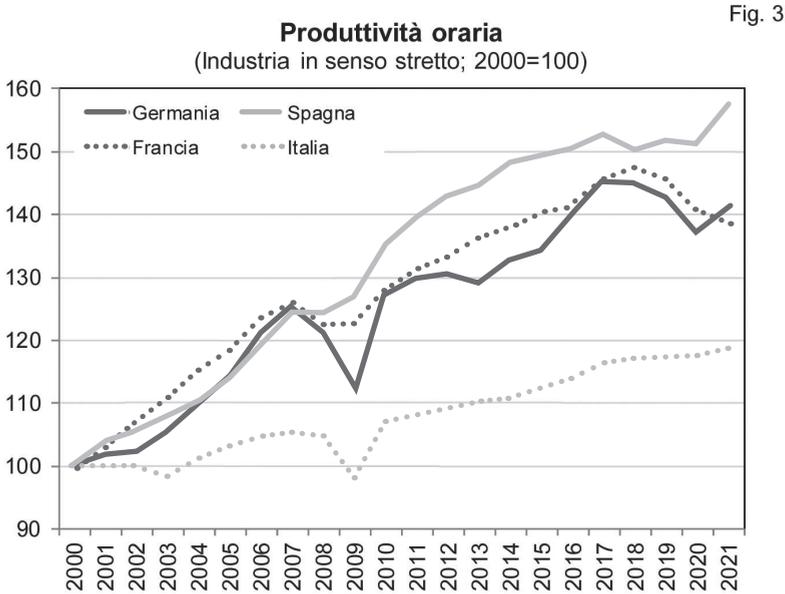


Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Eurostat.

In estrema sintesi, verrebbe da dire che l'industria italiana ha tenuto un comportamento virtuoso sul fronte delle retribuzioni, in linea con i suoi principali *competitors* nonostante abbia perso in competitività.

Il confronto tra l'Italia e gli altri principali paesi europei mette in luce una situazione ben peggiore se si considerano i dati relativi al totale della

nostra economia. Nella prima parte del periodo considerato, i salari orari in Italia sono cresciuti in maniera simile a quanto avvenuto negli altri principali paesi europei (Fig. 4).



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Eurostat.

Dopo la Grande Crisi, a differenza di quanto avvenuto in Germania e Francia ma in maniera simile a quanto avvenuto in Spagna, i salari reali hanno rallentato facendo registrare nel 2021 un valore più alto di 6,5 punti rispetto al 2000. Considerato il *trend* più “vivace” dei salari nel settore industriale mostrato prima, la crescita debole rilevata per l’economia nel complesso è da ricollegare agli altri settori, *in primis* quello dei servizi e la pubblica amministrazione.

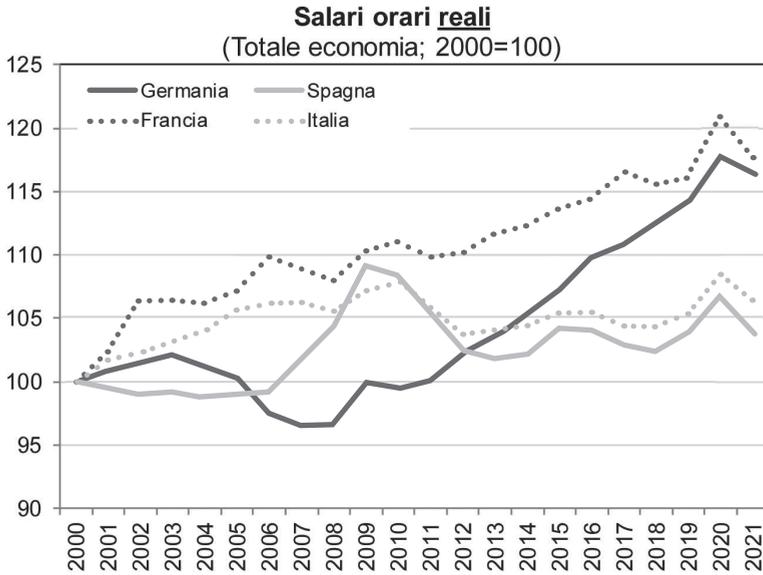
Tutto ciò a fronte di quadro ancora peggiore per quanto riguarda la produttività complessiva, che è stata praticamente piatta tra il 2000 e il 2010 e solo leggermente in ripresa nella seconda parte del ventennio (Fig. 5).

E così, cumulativamente tra il 2000 e il 2021, la nostra economia ha accumulato un *gap* in termini di produttività di oltre 15 punti rispetto a quella tedesca.

Il “combinato disposto” tra andamento piatto della produttività del lavoro e *trend* dei salari negli ultimi venti anni determina una perdita secca di competitività per la nostra economia rispetto ai principali competitor europei.

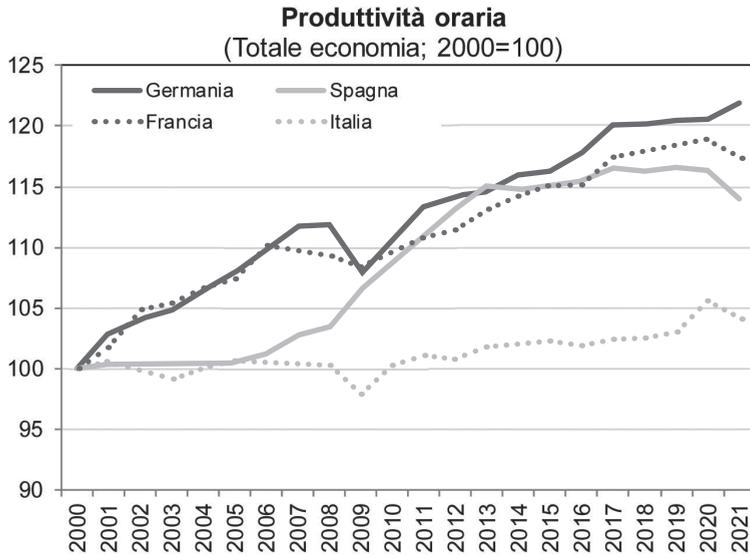
Questi numeri sono il modo migliore di chiudere questa riflessione nella patria di Leonardo Fibonacci perché come dice un aforisma attribuito a Sant’Agostino “*togli i numeri alle cose e tutte periranno*”.

Fig. 4



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Eurostat.

Fig. 5



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Eurostat.

PAOLA GIULIANI

SALARIO MINIMO TRA LEGGE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

SOMMARIO: 1. La contrattazione collettiva e l'art. 36 della Costituzione: il salario minimo contrattuale. – 2. Salario minimo e *working poor*: il c.d. *dumping contrattuale*. – 3. I progetti di legge sul salario minimo in Italia e la direttiva Europea. – 4. Il salario minimo legale. – 5. La legislazione per l'*erga omnes* salariale – 6. La rappresentatività comparativa dei CCNL: il CCNL *leader*.

1. *La contrattazione collettiva e l'art. 36 della Costituzione: il salario minimo contrattuale*

È quasi superfluo sottolineare come la questione salariale rappresenti l'aspetto cruciale per un corretto funzionamento del mercato del lavoro.

La tensione verso l'obiettivo di garantire un salario "minimo e giusto" è principio fondante della nostra Costituzione, che all'art. 36, comma 1 sancisce – in attuazione dell'art. 4 della stessa Carta Costituzionale, che riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro ed impone allo Stato di promuovere le condizioni che lo rendano effettivo – che «il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa».

Nel contesto di un'economia di mercato la garanzia dell'equa retribuzione si deve realizzare nell'equilibrio tra il diritto dei lavoratori alla sufficienza salariale e quello dell'impresa al raggiungimento dei propri obiettivi economici, equilibrio che è storicamente realizzato dalla contrattazione collettiva, in particolare dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria che stabilisce i minimi salariali.

Nel sistema italiano di relazioni industriali, la diffusione della contrattazione collettiva per il lavoro subordinato nei vari settori produttivi, la cd copertura contrattuale, è tradizionalmente molto ampia. I dati non sono sempre univoci a tal proposito, tuttavia le diverse fonti che si possono con-

sultare evidenziano tutte tassi di copertura intorno al 90% dei lavoratori occupati¹.

Quindi, nella stragrande maggioranza dei casi, la retribuzione dei lavoratori in Italia è regolata da un contratto collettivo, nazionale o almeno territoriale, oltre che da una rete di contratti territoriali o aziendali di carattere integrativo.

Il settore dei servizi pubblici locali – ed in particolare i servizi gestiti dalle aziende a partecipazione pubblica, rappresentate da Utilitalia, segnatamente nei settori energia, acqua ed ambiente – rappresenta un esempio tipico di tale copertura; a tanto concorrono anche la natura dei servizi esercitati e la proprietà delle imprese.

L'efficacia generale cd *erga omnes* della contrattazione collettiva non è stata realizzata per l'inattuazione dell'art. 39 della Costituzione, ma la giurisprudenza applicativa dell'art. 36 si è fatta carico di completare l'area della regolazione, promuovendo la contrattazione collettiva ad “autorità salariale”, che stabilisce il salario sufficiente (minimo) e proporzionato, attraverso il principio secondo il quale l'equa retribuzione dovuta a tutti i lavoratori in aderenza al precetto costituzionale deve essere parametrata sui livelli retributivi minimi stabiliti dai contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

La nozione di “organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative” è quindi la chiave di volta di un sistema del diritto del lavoro che affida ormai da un ventennio ai CCNL sottoscritti da tali organizzazioni, oltre le funzioni di riferimento salariale, ruoli sempre più penetranti di adattamento e di deroga delle norme di legge in materia di lavoro: ci citino come esempi le norme in materia di orario di lavoro (d.lgs. n. 66/2003) o sul mercato del lavoro (legge n. 81/2015, c.d. Jobs Act, art. 51 e successive modifiche).

Il canone della maggiore rappresentatività “comparativa” è uno sviluppo del precedente criterio della maggior rappresentatività a livello nazionale coniato dal legislatore dello Statuto dei Lavoratori (art. 19) allo scopo di promuovere solo i soggetti ritenuti portatori di maggiori garanzie di stabilità e affidabilità; nasce negli anni 90, per fare fronte al fenomeno della compresenza di più contratti collettivi astrattamente idonei a regolare lo stesso

¹ L'OCSE stima nel 2021 addirittura un tasso di copertura del 100%, considerando peraltro anche il fatto che i minimi tabellari fissati nei CCNL in Italia sono applicati in via estensiva dai giudici; per l'ISTAT nel 2020 la copertura contrattuale è del 97,8%; INAPP nel 2021 quantifica un 88,9%; i dati CNEL-INPS danno il 94,3%; nella mozione Tenerini 1/00030 approvata dalla Camera dei deputati il 30 novembre 2022 è indicato un tasso di copertura dell'85%; per ILOSTAT, rilevazione maggio 2022 su dati 2019, la copertura è del 99%.

rapporto di lavoro, sottoscritti da sindacati nuovi o comunque “minori” rispetto alle centrali storiche rappresentate nel CNEL e spesso con retribuzioni sensibilmente inferiori (il dumping contrattuale). In pratica, il criterio della maggiore rappresentatività – intesa come effettività di rappresentanza sul piano nazionale² – si è arricchito dell’aspetto selettivo, che impone la comparazione della valenza dei diversi soggetti, pur rappresentativi in termini generali, a regolare i rapporti di lavoro nello specifico settore, proprio allo scopo di determinare il “CCNL di riferimento”.

Non è un caso che il concetto sia nato all’interno di una disposizione in materia retributiva, fra l’altro a rilievo anche pubblicistico, che individua la nozione di retribuzione imponibile ai fini previdenziali, l’art. 2, comma 25 della legge n. 549/1995, il quale, interpretando innovativamente l’art. 1 del d.l. n. 338/1989 sul c.d. minimale contributivo, ha disposto che «in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria».

Si potrebbe quindi concludere che in Italia in qualche modo già esiste un salario minimo garantito, che è quello stabilito nei minimi tabellari (che ormai chiamiamo TEM, per stare al lessico degli accordi interconfederali del 2018³) dei CCNL stipulati per ciascun settore/categoria dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative; che è un salario non solo sufficiente ma anche “giusto”, in quanto differenziato in proporzione alla qualità e quantità della prestazione lavorativa, qualità e quantità da intendersi non solo con riferimento al tempo di lavoro ed alle competenze professionali o al ruolo dei lavoratori, ma anche con riferimento all’utilità per l’impresa (la produttività del lavoro) ed alle ragioni di equilibrio economico dell’attività produttiva nei diversi mercati di riferimento.

A questo salario minimo come parametro di sufficienza si affida la giurisprudenza sull’art. 36, per la determinazione della retribuzione minima adeguata laddove non venga applicato ai lavoratori alcun contratto collettivo o ne venga applicato uno diverso (ciò che è possibile in quanto il

² Gli indici di rappresentatività, utilizzati dalla giurisprudenza e codificati legislativamente nelle disposizioni che prevedono la partecipazione di rappresentanti delle parti sociali in organismi pubblici, quali il CNEL (art. 4 legge 30 dicembre 1986, n. 936), sono la consistenza numerica, l’ampiezza e diffusione delle strutture organizzative, la partecipazione effettiva alla formazione ed alla stipulazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro ed alla composizione delle controversie individuali e collettive di lavoro.

³ Patto della fabbrica, accordi Confindustria-CGIL/CISL/UIIL 9.3.2018; Confservizi-CGIL/CISL/UIIL 26.7.2018.

nostro ordinamento non obbliga il datore di lavoro all'applicazione di un determinato contratto collettivo e neppure in assoluto all'applicazione di un contratto collettivo). Nei casi residuali in cui non esista alcuna contrattazione di riferimento, il giudice può colmare lo spazio in via interpretativa di equità ex art. 2099 c.c., guardando ai settori affini o ai contratti più diffusi.

A questo salario minimo si riporta anche l'imponibile minimo incomprimibile da sottoporre a contribuzione, un valore minimo retributivo certamente virtuale (perché il datore di lavoro potrebbe anche corrispondere una retribuzione inferiore), ma comunque più esteso dei soli minimi tabellari contrattuali, in quanto afferente a tutti gli elementi retributivi soggetti a contribuzione.

Esiste inoltre anche una serie di normative di presidio, per così dire, che scoraggiano o incoraggiano, a seconda delle prospettive di analisi, l'applicazione dei contratti collettivi comparativamente più rappresentativi: si ricorda per tutti l'art. 1, comma 1175, della legge n. 296/2006, che stabilisce che «i benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale sono subordinati al possesso, da parte dei datori di lavoro, del documento unico di regolarità contributiva, fermi restando gli altri obblighi di legge ed il rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle Organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale».

Se poi volessimo indicare un valore minimo trasversale per questo salario minimo italiano sarebbe, al 1° gennaio 2022, quello di 7,49 euro lordi, valore rinveniente dalla legislazione INPS che calcola in via sussidiaria la retribuzione minima imponibile in una percentuale del trattamento minimo di pensione⁴. Si noti che gli studi INAPP dimostrano che l'imponibile contributivo tende a corrispondere alla moda del salario medio orario ita-

⁴ Circolare INPS n. 15 del 28 gennaio 2022: il reddito da assoggettare a contribuzione, deve essere adeguato al limite minimo di retribuzione giornaliera, che, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 7, comma 1, secondo periodo, del d.l. 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638 (come modificato dall'art. 1, comma 2, del d.l. n. 338/1989, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 389/1989) non può essere inferiore al 9,50% dell'importo del trattamento minimo mensile di pensione a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD) in vigore al 1° gennaio di ciascun anno. I limiti di retribuzione giornaliera rivalutati, a valere dal periodo di paga in corso al 1° gennaio 2022.... devono essere raggugliati a € 49,91 (9,5% dell'importo del trattamento minimo mensile di pensione a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti in vigore al 1° gennaio 2022, pari a € 525,38 mensili; in linea generale, nell'ipotesi di orario di 40 ore settimanali (ipotesi che ricorre, di norma, per i lavoratori iscritti alle Gestioni private), il procedimento del calcolo per determinare la retribuzione minima oraria è il seguente € 49,91 x 6 / 40 = € 7,49. Qualora, invece, l'orario normale sia di 36 ore settimanali (ipotesi che ricorre, di norma, per i lavoratori iscritti alla Gestione pubblica), articolate su cinque giorni, il procedimento del calcolo è il seguente: € 49,91 x 5 / 36 = € 6,93.

liano, che si colloca tra il 52,1% della retribuzione oraria media lorda e il 65,1% di quella mediana⁵.

2. *Salario minimo e working poor: il c.d. dumping contrattuale*

Ad una prima analisi sommaria, il problema del salario minimo non sembrerebbe quindi una priorità nell'ordinamento Italiano. I contratti collettivi, che come si è visto sono ampiamente diffusi, stabiliscono trattamenti economici aggiuntivi rispetto ai minimi, prevedendo oltre la 13esima, la 14esima mensilità, il TFR, le ferie, la retribuzione di malattia e tutta una serie di coperture economiche aggiuntive (sanitarie, previdenziali, assicurative), oltre che permessi, diritti di formazione e benefit vari per il lavoratore e la sua famiglia. L'offerta di welfare contrattuale rappresenta ormai un elemento fondamentale di integrazione della retribuzione del lavoratore che assume rilievo importante nella valutazione del livello di qualità del CCNL.

Tuttavia da anni si registra un vivace dibattito politico sulla necessità di imporre per legge un salario minimo per tutte le categorie e, a partire dal primo, debole tentativo di introdurre una normativa di legge sul salario minimo contenuto nella legge delega 10 dicembre 2014, n. 183 (Jobs Act), rimasta peraltro inattuata, si assiste ad un continuo fiorire di iniziative parlamentari volte a dare attuazione per legge all'art. 36 della Costituzione.

Il problema, evidenziato con chiarezza nella Relazione presentata in data 18 gennaio 2021 dal Gruppo di lavoro sul contrasto alla povertà lavorativa in Italia, istituito con Decreto Ministeriale n. 126/2021, nasce dalla consapevolezza della crescente diffusione nel nostro Paese del fenomeno della povertà lavorativa (*working poor*). In Italia ci sono milioni di lavoratori poveri ed il fenomeno è più marcato che negli altri Stati europei. L'indicatore prodotto da Eurostat (l'ufficio europeo di statistica) e adottato dall'Unione Europea mostra che, nel 2019, l'11,8% dei lavoratori italiani era povero, contro una media europea del 9,2%. Secondo tali dati un quarto dei lavoratori italiani ha una retribuzione lorda inferiore al 60% del salario mediano e 1 lavoratore su 10 vive in un nucleo con un reddito inferiore al 60% della mediana, cioè in condizioni di povertà⁶. Diverse indagini sui salari evidenziano inoltre che solo in Italia tra i paesi OCSE il valore reale

⁵ Stima INAPP, nota presentata in audizione presso la Commissione 14° Senato della Repubblica, 11 gennaio 2021, con riferimento all'imponibile contributivo minimo 2015 (7,3 euro/ora) ed alla retribuzione oraria minima.

⁶ Relazione 18 gennaio 2021 presentata dal Gruppo di Lavoro contro la povertà istituito dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale con Decreto Ministeriale n. 126/2021.

del salario lordo annuo medio è in flessione e che detto salario medio è al di sotto della media Eurozona⁷.

Ora, come chiaramente evidenziato nella Relazione citata, evidentemente le ragioni delle inefficienze di sistema ed i meccanismi che espongono a povertà sono molteplici e non tutti sono necessariamente collegati ai bassi salari; gli interventi che si dovrebbero porre in essere riguardano anche la struttura macro-economica e le trasformazioni nel sistema produttivo e richiedono politiche industriali di sostegno, una maggiore equità fiscale, politiche attive del lavoro, regolazione del lavoro atipico, investimenti in istruzione e formazione oltre che una maggiore vigilanza nei confronti delle pratiche irregolari e dei comportamenti spregiudicati.

Ma se garantire minimi salariali adeguati appare essere una “pre-condizione” per combattere la povertà, la situazione registrata in Italia porterebbe a dubitare che i minimi salariali garantiti dalla contrattazione collettiva siano adeguati a contrastare la povertà lavorativa.

Il problema che emerge nel nostro Paese è infatti la difficoltà di garantire il rispetto dei minimi salariali fissati dalla contrattazione collettiva nei segmenti del mercato del lavoro in cui la presa della contrattazione è meno salda e manca di effettività: dal lato datoriale, questo avviene nelle imprese di minori dimensioni, in particolare nel settore dei servizi, e dal lato dei prestatori di lavoro riguarda essenzialmente le donne, i giovani, i lavoratori con bassa istruzione o qualificazione, gli immigrati.

Se tralasciamo (solo ai fini dell’analisi del ruolo della contrattazione collettiva) la dimensione patologica del problema (deregolazione contrattuale ed aumento del lavoro irregolare), il sistema italiano di garanzia dei salari è stato messo in crisi dalla proliferazione dei contratti collettivi nazionali di categoria⁸, prevalentemente per effetto della frammentazione della rappresentanza sindacale e datoriale, la cui esponenziale crescita nell’ultimo decennio ha enfatizzato il fenomeno del dumping contrattuale. Dumping che si realizza innanzitutto, in forza dell’autonomia di individuazione del campo di applicazione del CCNL, con la sottoscrizione di contratti collettivi da parte di organizzazioni sindacali o datoriali scarsamente o per nulla rappresentative, che praticano livelli retributivi concorrenziali al ribasso (i cd contratti pirata).

Una seconda modalità, da poco indagata, guarda alla sovrapposizione di

⁷ I dati rilevati non sono peraltro omogenei. Per Eurostat il salario lordo annuo medio 2021 è di 29,440 euro contro i 37,000 medi di Eurozona; il XXI Rapporto Annuale INPS di luglio 2022 evidenzia una retribuzione media effettiva di 29.047 ed una mediana di 21.630; il valore full year è di 34.310, mediana 32.110.

⁸ L’archivio dei contratti collettivi nazionali del CNEL contava nel 2021 992 contratti, di cui oltre 600 scaduti e non rinnovati; il 15 esimo Report dello scorso giugno 2022 ne contiene 1010.

ambiti di applicazione in attività limitrofe, anche attraverso contratti sottoscritti da organizzazioni sindacali e datoriali dotati di maggiore rappresentatività comparativa in un settore specifico, attraverso campi di applicazione esageratamente estesi, che in genere fissano retribuzioni ampiamente concorrenziali e consentono al datore di lavoro una selezione del CCNL applicabile sulla sola base della sua economicità (i cd contatti omnibus).

Anche la dilazione dei tempi di rinnovo può contribuire all'inefficienza del sistema, ed in questo campo occorre dire con onestà che le tempistiche convenute negli accordi interconfederali fin dal 2009⁹ sono state troppo spesso interpretate come meramente indicative.

Ovviamente il fenomeno non riguarda tutti i settori e non tutti nella stessa misura: è storicamente estraneo all'area di rappresentanza presidiata da Utilitalia, dove peraltro i principali contratti vengono anche rinnovati in tempi ragionevoli¹⁰, consentendo quindi anche l'aggiornamento sufficientemente tempestivo delle retribuzioni dei lavoratori. Tuttavia in alcuni dei nostri servizi, in particolare nell'area dei servizi ambientali, con riferimento alla fase di aggiudicazione degli appalti pubblici e delle concessioni, si pone un problema di concorrenza del nostro contratto di settore¹¹ con contratti dal campo di applicazione limitrofo ma soprattutto molto più vasto, che presentano minimi retributivi molto più bassi: il modello dell'offerta economicamente più vantaggiosa favorisce le imprese con minore costo del lavoro e a volte anche la giurisprudenza amministrativa, chiamata ad individuare il contratto di settore stipulato dalle associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, nonostante l'*assist* fornito dal riferimento di legge all'attività oggetto dell'appalto o della concessione (con buona pace dell'inapplicabilità dell'art. 2070)¹², spesso si fa fuorviare dalla sovrapposizione del perimetro contrattuale dei contratti omnibus. Anche in settori assolutamente consolidati, come il settore elettrico, la transizione energetica ha diversificato l'area delle imprese delle fonti rinnovabili, la cui ricollocazione nel contratto di settore elettrico ha richiesto opportuni adattamenti della normativa contrattuale,

⁹ Accordi Confindustria-CGIL/CISL/UII 15.3.2009; Confservizi-CGIL-CISL-UII 18.11.2009.

¹⁰ Nel 2022, in un quadro di difficoltà derivante dalla crisi economica e dal rialzo dell'inflazione, sono stati rinnovati i CCNL dei settori energia e gas-acqua, rispettivamente entro 6 e 9 mesi dalla scadenza e comunque entro pochi mesi dalla presentazione ufficiale delle piattaforme sindacali e meno di 4 mesi dall'avvio concreto dei negoziati.

¹¹ Utilitalia è firmataria, assieme alle Federazioni di Confindustria e del sistema cooperativo confederale, di uno dei due CCNL del settore ambiente; l'altro CCNL è sottoscritto da Assoambiente, che non fa riferimento al sistema confederale; peraltro nel 2022 abbiamo realizzato una prima fase di unificazione dei 2 CCNL.

¹² Codice dei Contratti Pubblici, d.lgs. n. 50/2016, art. 30.

per contrastare la migrazione verso altri sistemi contrattuali.

È pertanto tornato a porsi in modo impellente il tema dell'individuazione del contratto collettivo applicabile al rapporto di lavoro per garantire la sufficienza della retribuzione, perché il canone della rappresentatività comparata, non essendo codificato, scarica sul soggettivismo dei giudici la tenuta complessiva del sistema di garanzia dell'equa retribuzione.

3. *I progetti di legge sul salario minimo in Italia e la direttiva Europea*

Si è perciò iniziato a pensare che per garantire il salario minimo e combattere la povertà lavorativa in tutti i contesti fosse necessario un intervento legislativo, sul modello della maggioranza dei Paesi dell'Unione Europea.

A partire dal 2018, nella XVIII legislatura si contano numerosi progetti di legge, per nessuno dei quali risulta conclusa la fase istruttoria. I principali che si possono ricordare tra i tanti sono il ddl Catalfo AS n. 658; il ddl Laus AS n. 310; il ddl Nannicini AS n. 1132; il ddl Laforgia AS n. 1259. La XIX legislatura si è aperta con una nuova proposta di legge in materia, Serracchiani, AC n. 210, presentata il 13 ottobre 2022.

I diversi progetti di legge si distinguono tra di loro per prospettare "soluzioni" che prevedono: 1) la definizione di un salario unico legale per tutti i settori indistintamente (AS n. 310); 2) l'applicazione ai soli settori non coperti da contratto collettivo del trattamento economico complessivo previsto dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative dei settori ad essi affini (AS n. 1259) o del salario minimo legale (AS n. 1132); 3) la combinazione di salario legale ed applicazione dei trattamenti economici complessivi dei CCNL comparativamente più rappresentativi (AS n. 658). Chi propone un salario minimo legale (universale o per i soli settori non coperti) lo fa fissandone l'importo direttamente nel testo di legge (i 9 euro netti orari del ddl Laus o i 9 euro lordi del ddl Catalfo) oppure attraverso meccanismi di calcolo autoritativi (decreto interministeriale, da emanarsi previa consultazione delle parti sociali, come nel ddl Serracchiani) ovvero partecipativi (commissione rappresentativa delle parti sociali, come nel ddl Nannicini).

Lo scorso 25 ottobre è stata infine pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea la direttiva UE 2022/2041 del 19 ottobre 2022 «relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea», adottata dal Parlamento e dal Consiglio Europeo, concludendo un percorso di consultazioni risalente all'inizio del 2020, che ha coinvolto anche le parti sociali a livello europeo (SGI Europe in nostra rappresentanza). La direttiva in materia retributiva trae la sua legittimazione giuridica dall'interpretazione estensiva dell'art.

153.1.b del Trattato sul funzionamento dell'Unione, che consente di deliberare secondo la procedura legislativa ordinaria in materia di "condizioni di lavoro". La decisione di adottare una direttiva, nonostante le parti sociali avessero insistito per la raccomandazione, dimostra che l'obiettivo di garantire ai lavoratori degli Stati membri una retribuzione minima adeguata, secondo le indicazioni del Pilastro europeo dei diritti sociali (principio n. 6 che affianca espressamente alla nozione di retribuzione "equa", art. 6a, la garanzia di "retribuzioni minime adeguate", art. 6b) e dell'art. 4 della Carta Sociale Europea, appare oggi più sensibile rispetto a qualche tempo fa.

L'Unione sottolinea infatti l'aumento nell'ultimo decennio dei lavoratori in condizioni di povertà (*working poor*) e riconosce ai salari minimi adeguati, che «garantiscono un tenore di vita dignitoso», la capacità di «contribuire a ridurre la povertà a livello nazionale, a sostenere la domanda interna ed il potere di acquisto» (considerando 8) e di assumere, in specie nei periodi di contrazione economica, «un ruolo importante per favorire la ripresa economica sostenibile ed inclusiva che dovrebbe condurre ad un aumento dell'occupazione di qualità» (considerando 9), ed alla "parità di genere" (considerando 10). L'Unione si pone quindi il fine esplicito della "convergenza sociale verso l'alto" dei salari minimi, anche per ridurre le disuguaglianze retributive nell'Unione (art. 1, comma 1).

Dei 28 paesi dell'Unione, solo 6, tra i quali l'Italia, non hanno un salario minimo fissato per legge. Poiché la direttiva dedica gran parte dei suoi precetti agli Stati membri che già adottano salari minimi legali (l'intero capo II), individuando anche una soglia di riferimento di detto salario medio (il 60% del salario mediano lordo o il 50% del salario lordo medio) mentre indirizza le ulteriori prescrizioni riferite alla contrattazione collettiva agli Stati membri con tasso di copertura della contrattazione collettiva inferiore all'80%, in molti hanno sottolineato la scarsa coerenza della direttiva e l'incidenza immediata pressoché nulla delle prescrizioni comunitarie sul sistema giuridico italiano. È stato anche sottolineato che la direttiva non prevede direttamente obblighi degli Stati membri di introdurre un salario minimo per legge né di dichiarare i contratti collettivi universalmente applicabili (considerando 19 e art. 1, comma 4), rispettando l'autonomia delle parti sociali ed il loro diritto di negoziare e concludere contratti collettivi (art. 1, comma 2).

Crediamo tuttavia che dalla direttiva, al di là della coerenza, debbano invece trarsi indicazioni fondamentali per indirizzare l'azione politica e legislativa.

L'evidenza principale da sottolineare è che, se è ben vero che la direttiva parifica la legge ed il contratto collettivo come modalità alternative per garantire l'adeguatezza dei salari (considerando 8; considerando 12, dove si ricorda il rispetto delle diverse tradizioni nazionali; art. 1, comma 1); se

è altrettanto vero che la maggior parte delle disposizioni sono riferite agli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali, il messaggio principale della direttiva è la sollecitazione agli Stati membri a promuovere la contrattazione collettiva e quindi la partecipazione delle parti sociali come strumento principale per il raggiungimento dell'obiettivo di promuovere salari minimi adeguati nei paesi dell'Unione.

Questa considerazione emerge chiaramente dalle numerose attestazioni che la direttiva contiene sulla maggiore efficacia della contrattazione collettiva al fine di assicurare una tutela garantita del salario minimo adeguato.

«Nella maggior parte dei casi la tutela garantita dal salario minimo prevista nei contratti collettivi per le occupazioni a bassa retribuzione è adeguata e garantisce un tenore di vita dignitoso, dimostrandosi inoltre un mezzo efficace per ridurre la povertà lavorativa» (considerando 13).

«Una contrattazione solida e ben funzionante, unita ad un'elevata copertura dei contratti collettivi settoriali o intersettoriali, rafforza l'adeguatezza e la copertura dei salari minimi» (considerando 22).

«La tutela garantita dal salario minimo mediante contratti collettivi è vantaggiosa per i lavoratori, i datori di lavoro e le imprese». Nei paesi in cui non sono previsti salari minimi legali, ma la tutela del salario è affidata esclusivamente alla contrattazione collettiva «i salari medi... sono tra i più alti nell'Unione Europea» (considerando 23).

«La contrattazione collettiva a livello settoriale ed intersettoriale è un fattore essenziale per conseguire una tutela garantita e deve essere pertanto promossa e rafforzata» (considerando 16).

Quindi la contrattazione collettiva non è sussidiaria alla fissazione per legge del minimo salariale, ma semmai vale il contrario. Certo, deve essere una contrattazione collettiva efficace, «ben funzionante»; la contrattazione collettiva che la direttiva ritiene idonea a raggiungere lo scopo è quella che si svolge (considerando 22) al livello «settoriale o intersettoriale» (i nostri contratti collettivi nazionali di categoria) e si caratterizza per la copertura estremamente elevata e gli alti livelli di affiliazione sia alle associazioni dei datori di lavoro sia alle organizzazioni sindacali (considerando 23).

L'intervento che occorre è quindi quello della promozione e del rafforzamento della contrattazione collettiva di qualità, che vede attualmente un indebolimento della sua forza tradizionale, causato da molteplici fattori concorrenti, che vengono in parte rilevati anche nella direttiva stessa: gli spostamenti strutturali dell'economia verso settori meno sindacalizzati; il calo delle adesioni ai sindacati anche per l'aumento delle forme di lavoro precarie; le pressioni delle crisi finanziarie; infine, *last but not least*, l'inservanza delle regole vigenti, in specie con riguardo alle donne, ai giovani, ai lavoratori con bassa qualificazione, ai disabili, agli immigrati.

La direttiva impegna quindi gli Stati membri a prevedere uno specifico

piano d'azione per costituire condizioni favorevoli allo sviluppo della contrattazione collettiva laddove la soglia di copertura sia inferiore all'80%, attraverso strumenti legislativi (previa consultazione delle parti sociali) o concertativi (art. 4, comma 2).

Il coinvolgimento delle parti sociali ed il rispetto – anzi l'incoraggiamento – del loro ruolo di negoziare e concludere contratti collettivi per la determinazione dei salari è pietra miliare per l'elaborazione e attuazione delle politiche economiche, occupazionali e sociali degli Stati membri dell'Unione (principio 8 del pilastro, citato nel considerando 5) e vale persino ove si scelga la strada del salario minimo per legge (considerando 5, art. 7).

Inoltre la direttiva impone a tutti gli Stati membri, anche all'Italia quindi, di dotarsi di efficaci strumenti di raccolta dei dati per monitorare la tutela garantita del salario minimo, in modo da rendicontare alla Commissione europea ogni due anni (la prima scadenza è il 1° ottobre 2025 per gli anni 2022, 2023 e 2024) il tasso di sviluppo della copertura della contrattazione collettiva (art. 10, comma 2, lett. *a*) ed in particolare le retribuzioni più basse previste dai contratti collettivi o una loro stima ed il livello dei salari praticati ai lavoratori non coperti da contratti collettivi ed il suo rapporto con il livello dei salari corrisposti ai lavoratori coperti (lett. *c*). Queste statistiche vanno fornite disaggregate per genere, fascia di età, disabilità, dimensione dell'azienda e settore.

Infine, l'effettività dell'accesso dei lavoratori al diritto alla tutela del salario minimo garantito dai contratti collettivi: la direttiva europea ne parla nelle disposizioni generali (art. 1, comma 1, lett. *c*), anche se poi lo declina solo con riguardo ai salari minimi legali.

Quindi l'Europa non impone all'Italia di introdurre un salario minimo legale quale soglia minima monetaria, ch  anzi lo sconsiglia: «nel 2018 in nove Stati membri il salario minimo non costituiva un reddito sufficiente a superare la soglia di rischio di povert » (considerando 13), mentre sollecita «misure volte a promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari» (considerando 24) per raggiungere un tasso di copertura superiore all'80%, perch  «gli Stati membri che presentano salari minimi di livello elevato rispetto al salario medio sono caratterizzati da una copertura della contrattazione collettiva superiore all'80%».

La strada indicata   tracciata: 1) tutela del ruolo delle parti sociali in materia retributiva; 2) promozione della contrattazione collettiva per una copertura elevata e una forte rappresentativit  (alta affiliazione); 3) monitoraggio e controllo dell'effettivit  della tutela del salario minimo garantito dai contratti collettivi.

Potremmo quindi considerare superati¹³, alla luce del monito della diret-

¹³ Con l'approvazione della mozione Tenerini del 30 novembre 2022 la Camera dei

tiva, i progetti di legge sul salario minimo legale per tutti o alcuni settori, ma vale comunque la pena di svolgere qualche ulteriore considerazione.

4. *Il salario minimo legale*

Innanzitutto l'opzione per un salario minimo disposto per legge come misura unica standard, che non tiene conto né delle qualifiche né dei diversi settori non può per definizione coniugare il salario sufficiente col salario "giusto"; il suo valore, proprio per voler essere universale, non può che essere impostato con riguardo ai soli minimi tabellari senza poter considerare gli istituti indiretti e la 14^a mensilità e tanto meno una serie di altre variabili (il territorio; l'anzianità; la dimensione aziendale); tanto meno possono essere considerati altri istituti più specifici di alcuni comparti (es. le varie indennità); non può che essere basso e probabilmente più basso o al massimo coincidente con il più basso dei TEM (trattamento economico minimo) previsti dai contratti collettivi nazionali, essendo in qualche modo arbitrario fissare in modo autoritario una soglia che potrebbe avere effetti di discriminazione settoriale ed anche di distorsione del posizionamento sul mercato delle diverse attività; in ogni caso dovrebbe essere parametrato sul 60% del salario mediano lordo o del 50% del salario medio lordo, come oggi vuole l'Europa.

Se così è, intanto va detto che i valori indicati in alcuni dei DDL presentati nel corso della XVIII legislatura, valutati in misura pari all'80% del salario mediano italiano, sarebbero senz'altro troppo elevati rispetto ai principi della direttiva.

In ogni caso anche quei valori "sopra soglia", messi a confronto non con i minimi tabellari ma con il trattamento economico complessivo (il cd TEC) garantito in Italia dai principali CCNL, posto che le clausole dei contratti collettivi sono inscindibili, molto probabilmente risulterebbero superati nella stragrande maggioranza dei casi, sia per la diffusa presenza della 14esima mensilità, sia per il corredo di ulteriori elementi retributivi o comunque di rilievo economico come i benefit riferiti al c.d. welfare contrattuale¹⁴.

Deputati ha impegnato il Governo a non introdurre il salario minimo per legge, mentre prevede l'impegno ad estendere l'efficacia dei contratti collettivi nazionali comparativamente più rappresentativi alle categorie non comprese ed a promuovere il contrasto dei contratti pirata, peraltro individuati nella contrattazione aziendale di prossimità.

¹⁴ L'INPS nel 2020, stimando gli impatti dell'introduzione di un salario minimo orario di 9 euro, che, si è detto, appare sproporzionato rispetto al salario mediano italiano, ha evidenziato che semplicemente tenendo conto della 14^a mensilità e del TFR, le percentuali di lavoratori che sarebbero interessati dalla misura si abbatterebbe del 50%.

Inoltre esistono settori con minimi tabellari superiori agli ipotetici valori soglia: nei settori amministrati da Utilitalia, le retribuzioni riconosciute dai nostri CCNL già riconoscono salari ampiamente superiori al 60% del salario mediano o al 50% del salario medio, e probabilmente anche le sole retribuzioni tabellari si potrebbero confrontare con la misura dei 9 euro lordi, come sopra intesi, forse anche senza aggiungere 14^a mensilità e quota TFR; questo senza mettere in conto il trattamento economico complessivo, nel quale sono compresi numerosi istituti indennitari ed un nutritissimo corredo di welfare, che comprende buoni pasto, asili nido, rimborsi spese, polizze assicurative per premorienza ed invalidità e per infortuni extra-professionali, previdenza complementare, assistenza sanitaria integrativa, attività sociale, culturale e ricreativa.

Si potrebbe allora ritenere utile la previsione di un salario minimo fissato direttamente dalla legge solo per i settori “scoperti” dalla contrattazione collettiva oppure per i settori che evidenziano qualche particolare criticità, come è stato proposto anche dal Gruppo di lavoro sulla povertà? ma questi settori non sarebbero meglio coperti dalla giurisprudenza estensiva sull’art. 36 piuttosto da una soglia per definizione estremamente bassa?

Secondo i molti che si sono espressi a favore, il salario minimo legale dovrebbe incoraggiare la contrattazione collettiva di qualità, individuandone un “pavimento” virtuoso mentre non sarebbero provati effetti negativi sull’inflazione né distorsivi dell’occupazione, ma a noi sembra che non si possa comunque non vedere l’effetto di indebolimento dell’autorità salariale del CCNL: le imprese potrebbero essere indotte ad uscire dal sistema della contrattazione collettiva, che fino ad oggi ha costituito il loro parametro di riferimento, per attenersi al solo parametro legale, smarcandosi da tutto il complesso di obblighi di natura economica ma anche normativa previsto dai contratti collettivi ed optando per una meno gravosa regolamentazione unilaterale del rapporto di lavoro, con conseguenze evidenti sulla concorrenza al ribasso. Insomma si rischia la legalizzazione del dumping salariale.

5. *La legislazione per l’erga omnes salariale*

Se dunque non si può prescindere dal mantenere alla contrattazione collettiva il ruolo naturale di autorità salariale, in quanto unica fonte in grado di garantire il salario minimo ed il salario giusto, resta da chiedersi se la funzione di promozione dell’azione della contrattazione collettiva possa sostenere e legittimare iniziative legislative tendenti a rendere vincolanti sul piano legale i minimi salariali stabiliti dalla contrattazione nazionale, risolvendo alla radice il problema della libertà del datore di lavoro

di applicare o meno un contratto collettivo e di scegliere quale applicare.

In fin dei conti, la maggior parte delle iniziative legislative in tema di salario minimo che sono state avanzate in Italia non introducono salari minimi legali¹⁵, ma propongono una sorta di “*erga omnes* salariale dei contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale” per ciascun settore in cui il datore di lavoro opera.

Questa tecnica pone però innanzitutto un problema di valutazione di legittimità rispetto all’art. 39 della Costituzione, che autorizza l’*erga omnes* dei contratti collettivi solo in presenza di ben noti requisiti dei sindacati stipulanti. La dottrina sul punto è divisa; certo l’estensione *erga omnes* del complessivo trattamento economico (ma anche del solo trattamento minimo) previsto dai contratti collettivi comparativamente più rappresentativi di settore qualche problema di contrasto con l’art. 39 mi pare lo presenti, sia perché una legge che impone l’applicazione generale dei contratti collettivi senza il vaglio dei requisiti costituzionali finisce per riconoscere agli stessi efficacia *erga omnes* al di fuori dell’art. 39, anche se l’*erga omnes* fosse imposto solo per alcune clausole (e la parte salariale è la parte primaria del contratto collettivo), sia perché tale previsione appare obiettivamente sproporzionata rispetto al precetto costituzionale che è intesa a realizzare, cioè la garanzia del trattamento economico minimo.

Chi è favorevole ricorda che l’estensione dei trattamenti minimi complessivi ha già superato il vaglio della Corte Costituzionale, che nella sentenza n. 51/2015 ha statuito che il richiamo ai trattamenti economici complessivi minimi previsti dai CCNL sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative non contrasta con quanto statuito dall’art. 39 Cost., perché non configura un recepimento normativo degli stessi, ma offre semplicemente un criterio per la scelta dei contratti collettivi che forniscono più garanzie ai lavoratori nel determinare la retribuzione sufficiente, un parametro esterno di commisurazione, da parte del giudice, nel definire la proporzionalità e la sufficienza del trattamento economico da corrispondere ai sensi dell’art. 36 della Costituzione.

In questo senso potrebbe quindi muoversi una legislazione che “legifichi” un criterio di commisurazione della retribuzione sufficiente per il caso di pluralità di contratti collettivi astrattamente applicabili al rapporto di lavoro o per il caso di assenza di copertura contrattuale, criterio che il giudice può utilizzare per riconoscere un trattamento minimo ai lavoratori, che vengono posti al riparo dal rischio di soggettivismi.

¹⁵ Lo dice anche la direttiva UE: «i contratti collettivi dichiarati universalmente applicabili senza alcun margine discrezionale per l’autorità dichiarante quanto al contenuto delle disposizioni applicabili non dovrebbero essere considerati salari minimi legali» (considerando 23).

6. *La rappresentatività comparativa dei CCNL: il CCNL leader*

Ma le tecniche legislative di rinvio alla disciplina dei CCNL, se passano il vaglio della costituzionalità, non risolvono il problema di fondo, cioè la rilevazione della rappresentatività dei soggetti sindacali e dei perimetri di applicazione dei contratti collettivi: se non si risolve questo tema, anche se si rendono vincolanti i trattamenti minimi o complessivi di categoria, non si fanno grandi passi avanti, perché la scelta del CCNL compete sempre al giudice.

È quindi fin troppo facile ricordare che l'attuazione normativa della seconda parte dell'art. 39 della Costituzione con l'efficacia generalizzata dei CCNL stipulati dai sindacati riconosciuti risolverebbe il problema della sufficiente copertura economica ed estenderebbe l'efficacia anche della parte normativa della contrattazione collettiva, che concorre in modo significativo alla qualità del trattamento riconosciuto ai lavoratori (si pensi alle normative sulla malattia, per fare solo un esempio semplice), tanto che il dumping contrattuale può passare non solo per la fissazione di salari più bassi ma anche mediante il peggioramento delle condizioni normative.

Tuttavia, se le difficoltà tecniche e soprattutto politiche che hanno impedito sinora l'attuazione delle regole contenute nell'art. 39 della Costituzione non appaiono ancora superabili, tenendo conto che l'obiettivo dell'efficacia generalizzata dei contratti di lavoro è comunque condiviso – lo dice in esplicito il nostro accordo confederale del 2018 – non resta che affidare alle parti sociali il compito di determinare i criteri per l'individuazione delle categorie contrattuali e per misurare la rappresentatività comparativa; in fondo si tratta di dare (finalmente) effettività agli accordi interconfederali sulla rappresentanza, integrandone ed irrobustendone i contenuti; una legislazione di sostegno potrebbe poi eventualmente sostenerne l'applicazione generale.

Il passaggio preliminare e necessario per individuare il CCNL leader in ciascun settore richiede di stabilire criteri e regole per individuare i diversi ambiti della contrattazione collettiva di primo livello, attraverso un processo di protocolli intersindacali ed interdatoriali ed una contrattazione interconfederale sui “perimetri contrattuali”, che delinea gli ambiti della contrattazione nazionale di categoria, con l'obiettivo di normalizzare la situazione esistente e di ridurre il numero dei contratti, soprattutto evitando le sovrapposizioni, presidiato anche da un meccanismo per risolvere eventuali conflitti di giurisdizione.

Sulla scorta di quanto fatto sinora dalla giurisprudenza, andrebbe valorizzato il dato oggettivo della coerenza del CCNL con le attività svolte dall'imprenditore, sul solco del buon vecchio art. 2070 e delle esperienze

legislative che utilizzano il riferimento all'attività esercitata dall'impresa, quali la legislazione sugli appalti pubblici.

Occorrono comunque criteri condivisi il più possibile oggettivi e che evitino tentazioni di autodeterminazione normativa, attraverso un'indagine congiunta dell'oggetto sociale dell'impresa e delle attività lavorative in essa svolte. La rappresentazione che ne deriva potrebbe anche essere dinamica, per valutare le variabili che possano successivamente intervenire nel segmento di mercato individuato. I due dati incrociati potrebbero poi essere ricondotti ad una classificazione Ateco rivisitata per conciliare il perimetro contrattuale con quello contributivo. Una nostra recente esperienza di applicazione dei codici Ateco per la delimitazione dell'area di riferimento del Fondo di solidarietà del settore dei servizi ambientali ha evidenziato un reale problema di mancanza di corrispondenza che ha portato all'esclusione di alcuni soggetti che esercitano l'attività riguardata dal Fondo applicando il CCNL del settore e l'inclusione di aziende sostanzialmente estranee al processo o interessate solo ad attività accessorie.

La revisione dei codici ATECO sulla classificazione delle imprese, visto il rilievo pubblicistico delle previsioni in materia previdenziale ed assistenziale, potrebbe fornire la "sponda" legislativa che garantisce la tenuta della categoria individuata.

Un ulteriore passaggio potrebbe richiedere la verifica delle attività dei lavoratori (profili professionali tipici) con il campo di applicazione del CCNL. Il tutto per non dare per scontata la corrispondenza tra categoria sindacale e ambito di applicazione di un CCNL.

Nel caso dei servizi pubblici locali gestiti da Utilitalia in qualche modo un processo di selezione e specificazione dei perimetri contrattuali è stato realizzato a partire dagli anni 90, sulla spinta delle cd normative di settore, che hanno delimitato le attività, distinguendo le attività di servizio pubblico da quelle di mercato¹⁶. In particolare nella definizione del campo di applicazione dei due CCNL dei settori energetici, elettricità e gas-acqua, è stato fatto lo sforzo di identificare con la massima precisione possibile il settore merceologico, espungendo dall'area di applicazione del CCNL tutte le attività che non ne facevano parte in modo esatto e di converso richiamandone altresì altre che nella prassi erano state regolate con altre discipline contrattuali, all'interno della nostra Confederazione o di Confindustria. L'esempio più chiaro è l'area di applicazione del CCNL gas-acqua, con riferimento alle attività ricomprese nel cd ciclo idrico integrato (captazione, adduzione, potabilizzazione, distribuzione, depurazione e rete

¹⁶ Decreto legislativo Bersani n. 79/99 per il settore elettrico; legge Galli n. 36 del 5 gennaio 1994 per il settore idrico; decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 per il settore ambiente ed idrico; decreto legislativo Letta 23 maggio 2000, n. 164 per il settore gas.

fognaria). È pur vero che alcuni elementi di frizione sono in verità ancora in corso di assestamento, in particolare con riferimento ai rapporti tra il settore idrico ed il settore ambiente, nel segmento specifico riferito al trattamento del refluo, dove persiste un margine di contendibilità contrattuale che si gioverebbe di una delimitazione a livello confederale.

Una volta (meglio) definiti i perimetri ed individuata quindi la categoria, ove comunque resti possibile una coesistenza di più contratti collettivi per la presenza di una pluralità di soggetti sindacali e/o datoriali, occorre selezionare il contratto che è stato stipulato dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative, quindi va misurata e certificata la rappresentatività sindacale e datoriale per ciascun settore.

I criteri utilizzati dalla giurisprudenza, di legittimità ma anche amministrativa, non appaiono più sufficienti ad individuare il CCNL leader del settore attraverso una efficace valutazione comparativa dell'effettiva capacità di rappresentanza delle organizzazioni sottoscrittrici, in quanto idonei ad attestare solamente l'effettività della rappresentanza sul piano nazionale: una volta fatta chiarezza dei perimetri, c'è invece la necessità che i criteri di misurazione e certificazione sia delle organizzazioni sindacali sia delle associazioni datoriali individuino i soggetti più rappresentativi per ciascuna categoria.

Quanto alla rappresentatività delle organizzazioni sindacali, le regole ci sarebbero già: basterebbe riuscire ad attuare quanto previsto dal TU sulla rappresentanza sottoscritto anche da Confservizi con Cgil, Cisl e Uil il 10 febbraio 2014, come modificato con l'accordo interconfederale 26 luglio 2018, ovvero raccogliere i dati associativi ed elettorali scelti per identificare la titolarità negoziale a livello nazionale per ciascuna categoria. Nel percorso di attuazione, avviato attraverso la convenzione con l'INPS e l'INL nel 2019, c'è stato il problema della misurazione del dato elettorale, che di fatto è rimasto bloccato anche per problematiche legate alla raccolta nelle regioni a Statuto speciale e nelle province autonome. Quindi è stato finora rilevato il solo dato associativo, con riferimento a tutti i contratti censiti, oggi meglio identificati con il nuovo codice alfanumerico di corrispondenza tra archivio CNEL e Uniemens INPS¹⁷. Sono in corso i rinnovi della convenzione con INPS, ma appare ancora irrisolto, sempre per il dato elettorale, il problema della raccolta del dato in un contesto normativo in cui l'elezione delle R.S.U. non è effettuata in tutte le unità produttive. A quasi 10 anni dalla stipulazione del TU sulla rappresentanza le procedure per la misurazione della rappresentatività del sindacato non sono quindi ancora a regime e non hanno una copertura legale.

Occorre anche finalmente porre mano alla misurazione della rappre-

¹⁷ Decreto legge n. 76/2020, art. 16-*quater*.

sentatività datoriale, come previsto dagli accordi interconfederali del 2018.

Un'idea percorribile per un criterio di misurazione si può trovare nel già citato DDL Catalfo n. 658, che all'art. 3, comma 2, fa riferimento al «numero di imprese associate» (s'intende alla singola organizzazione datoriale firmataria di CCNL) «in relazione al numero complessivo di imprese associate» (si intende a tutte le associazioni firmatarie di CCNL) e al «numero dei dipendenti delle imprese medesime in relazione al numero complessivo di lavoratori impiegati nelle stesse», dato che appare maggiormente rilevante rispetto al numero delle imprese : solo un criterio che combina il dato applicativo con il dato associativo può validamente rispecchiare un reale mandato di rappresentanza delle associazioni datoriali tali da far «meritare» ai CCNL stipulati da tali associazioni il potere di conformare i minimi salariali. Il dato della mera applicazione, peraltro solo dichiarata o di fatto, in assenza di un obbligo di dare applicazione al CCNL di settore per i non iscritti alle associazioni e tenuto conto della presenza di CCNL dai campi di applicazione autoreferenziali ed a volte «omnibus», oltre che non essere descrittivo di alcuna reale rappresentatività, rischia di promuovere solo lo shopping contrattuale, inevitabilmente connesso a situazioni di ribasso salariale e normativo.

Un conto è applicare un CCNL in forza dell'associazione ad un'organizzazione datoriale ed un conto applicare di fatto un CCNL, fondandosi a volte su valutazioni di tipo puramente economico. Non a caso la giurisprudenza distingue il grado di vincolatività del CCNL sui rapporti di lavoro a seconda dell'iscrizione o meno dell'azienda all'associazione stipulante. Insomma non vale tanto la vocazione alla rappresentanza, quanto la capacità di attrarre consenso e partecipazione.

In questo ambito occorre ricordare che la direttiva europea impone allo Stato Italiano anche un lavoro di raccolta dei dati contrattuali per analizzare gli sviluppi del tasso di copertura contrattuale, che potrebbe fornire l'occasione per una riflessione in proposito.

La nostra associazione non ha problema a sottoporsi a questa misurazione, anche se, ad onor del vero, nei nostri settori la questione della rappresentatività comparativa delle parti datoriali non ha la stessa rilevanza e criticità che in altri comparti: ciò in quanto nei principali settori di servizio in cui operano le imprese a noi iscritte sono stati realizzati ormai da anni i cd contratti collettivi nazionali «unici di settore», che hanno riunito sotto una sola disciplina tutti gli operatori economici del settore, associati alle diverse organizzazioni di rappresentanza esistenti nelle Confederazioni datoriali. Tanto evidentemente al fine di non fare del costo contrattuale del lavoro un elemento chiave della competizione per il mercato o nel mercato. Così, fin dal 2001 il CCNL del settore elettrico è sottoscritto da Utilitalia, in rappresentanza delle imprese partecipate dagli enti locali, Elettricità

Futura ed Energia Libera per le associate Confindustria, cui si aggiungono *uti singuli* i grandi players nazionali del settore, ENEL e Terna, oltre che GSE e SOGIN; dal 2002 il CCNL del settore gas-acqua è sottoscritto da Utilitalia con le associazioni di casa Confindustria operanti nell'industria del gas e negli acquedotti (Proxigas, Assogas ed Anfida); nel 2016 il CCNL dei servizi ambientali di Utilitalia è stato sottoscritto anche da Cisambiente-Confindustria e dalle associazioni del sistema confederale delle cooperative; il 18 maggio 2022 abbiamo sottoscritto insieme ad Assoambiente, titolare di un altro CCNL applicabile al settore dei servizi ambientali, il rinnovo unitario delle rispettive discipline contrattuali con unificazione della parte economica e dell'80% della parte normativa.

Resta da dire sui temi relativi all'effettività dell'accesso dei lavoratori al diritto alla tutela del salario minimo, che richiedono controlli ed ispezioni efficaci effettuati dagli ispettorati del lavoro anche per perseguire le imprese che non applicano correttamente i contratti collettivi stipulati dalle OO.SS. comparativamente più rappresentative sul piano nazionale: tale vigilanza rientra già nelle funzioni assegnate dalla legge (legge n. 124/2004, art. 7, lett. *b*); art. 12-*bis* d.l. n. 76/2020), ma un quadro di regole più definito potrebbe potenziare l'azione ispettiva, anche ai fini di realizzare la «maggiore vigilanza documentale» richiamata dal Gruppo di lavoro contro la povertà già più volte citato.

VALERIA RONZITTI

DIRETTIVA SUL SALARIO MINIMO: IL BILANCIO DI *SGI EUROPE*

SOMMARIO: 1. Prodromi: da priorità politica a proposta legislativa. – 2. Risposte delle parti sociali intersettoriali dell'UE alla seconda fase di consultazione e decisione di non avviare un negoziato. – 3. Pubblicazione della proposta sul salario minimo e prima valutazione di *SGI Europe*. – 3.1. Scelta di una direttiva come strumento. – 3.2. Base giuridica. – 3.3. Autonomia degli Stati membri. – 3.4. Promozione della contrattazione collettiva nella determinazione dei salari. – 3.5. Adeguatezza. – 4. Compromesso finale e reazione di *SGI Europe*.

1. *Prodromi: da priorità politica a proposta legislativa*

L'iter legislativo che ha portato all'approvazione della direttiva (UE) 2022/2041 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione Europea è ad oggi la più alta dimostrazione di interpretazione estensiva dei TFUE in merito alle politiche sociali. Con questa direttiva, infatti, sembrano decadere le eccezioni previste dall'art. 153.5 TFUE in tema di "retribuzioni". In tale ambito, gli Stati Membri hanno infatti autonomia decisionale circa le proprie politiche salariali, dal momento che queste rappresentano un importante strumento per la politica economica e per il funzionamento del mercato del lavoro nazionale. Hanno, altresì, totale autonomia della contrattazione collettiva e più in generale dei sistemi nazionali di relazioni industriali. Nonostante la direttiva tecnicamente non scavalchi le competenze degli Stati Membri perché non fissa livelli salariali, si tratta senza ombra di dubbio del primo esempio concreto di strumento Europeo volto a coordinare le politiche salariali nazionali.

Questo esempio scaturisce da una volontà totalmente politica, espressa dall'attuale Presidente della Commissione Europea ancor prima del suo insediamento ufficiale.

Nelle sue Linee guida politiche per la Commissione europea 2019-2024, la Presidente Ursula von der Leyen ha infatti espresso per la prima volta l'intenzione di "proporre uno strumento giuridico per garantire ad

ogni lavoratore della nostra Unione un salario minimo equo”.

In risposta a tale dichiarazione SGI Europe, parte sociale europea rappresentante i datori di lavoro pubblici e di interesse generale, pubblica già nel Settembre 2019 le sue prime idee sulla possibilità che la Commissione europea avanzi una proposta sul salario minimo, evidenziando le molteplici asimmetrie tra i Paesi dell’UE, non solo in una prospettiva strettamente economica, ma anche in termini di varietà di tradizioni di contrattazione collettiva.

Nel dicembre 2019 abbiamo avuto scambi diretti con il Commissario per le politiche sociali Nicolas Schmit. In quell’occasione il Commissario non ha espresso una posizione concreta sulla proposta di salario minimo, ma ha fornito qualche ulteriore indicazione sulle direzioni che la Commissione avrebbe potuto prendere.

In primo luogo, ha sottolineato che le parti sociali europee sarebbero state invitate ad una prima consultazione ufficiale sulla questione a metà gennaio 2020. Ha inoltre comunicato di aver visitato diverse organizzazioni scandinave per discutere la proposta, dato che nel complesso le parti sociali scandinave hanno già un sistema di contrattazione collettiva molto ben funzionante.

Il Commissario Schmit ha anche dichiarato fin da subito che la Commissione non aveva intenzione di interferire nelle dinamiche delle parti sociali in Paesi in cui il dialogo sociale funziona in modo efficiente e che la proposta sarebbe stata probabilmente concepita in termini di definizione di una copertura standard della contrattazione collettiva a livello nazionale.

2. Risposte delle parti sociali intersettoriali dell’UE alla seconda fase di consultazione e decisione di non avviare un negoziato

Il 14 gennaio 2020, la Commissione europea ha avviato la prima fase di consultazione delle parti sociali ai sensi dell’articolo 154 del TFUE sulle possibili azioni da intraprendere per affrontare le sfide legate a salari minimi equi. Nella seconda fase di consultazione, pubblicata il 3 giugno, la Commissione europea ha sottolineato la necessità di un’azione dell’UE ed ha chiarito il suo obiettivo di lavorare ulteriormente su un possibile strumento giuridico, ossia una direttiva o una raccomandazione.

Secondo la Commissione, erano possibili sia strumenti legislativi che non legislativi. La Commissione ha valutato che una direttiva nel settore delle “condizioni di lavoro” lascerebbe agli Stati membri la facoltà di decidere come attuare i requisiti minimi e gli obblighi procedurali da rispettare.

Nelle loro rispettive riposte alle consultazioni, le organizzazioni dei datori di lavoro, SGI Europe, BusinessEurope e SMEunited, hanno sottolineato che l'Unione Europea non ha la competenza per introdurre uno strumento giuridico vincolante per regolamentare i salari minimi: Queste questioni sono di competenza delle parti sociali nazionali e degli Stati membri. Le parti datoriali hanno perciò espresso una totale opposizione ad un'eventuale direttiva, poiché rischierebbe di eccedere le competenze dell'UE.

Oltre a questa osservazione di carattere generale, nella sua risposta alla seconda fase di consultazione SGI Europe ha annunciato di voler valutare insieme alle altre parti sociali dell'UE la possibilità di un negoziato un accordo quadro a livello europeo. *Conditio sine qua* non per tale negoziato sarebbe stata una convergenza delle parti datoriale e sindacale sulla natura giuridica dell'iniziativa, identificando dal canto suo lo strumento della Raccomandazione al Consiglio quale adeguato per trattare il tema restando nei limiti della competenza UE in materia.

Purtroppo, non c'è stato accordo in tal senso con la Confederazione europea dei sindacati che, nella sua risposta, ha dichiarato di non riscontrare l'opportunità di avviare negoziati tra le parti sociali, in primis a causa della divergenza sullo strumento finale, in quanto per la parte sindacale l'unica un eventuale accordo quadro, ammesso che si potesse raggiungere una convergenza sul perimetro dell'accordo, avrebbe dovuto essere trasposto in una direttiva e non in una Raccomandazione, data la natura non cogente di quest'ultima.

3. *Pubblicazione della proposta sul salario minimo e prima valutazione di SGI Europe*

Il 28 ottobre 2020, la Commissione ha presentato la proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nell'Unione europea, con l'obiettivo di rendere il lavoro proficuo, combattere la povertà e ridurre le disuguaglianze salariali.

L'obiettivo della direttiva è quello di istituire un quadro giuridico per garantire che i lavoratori di tutti gli Stati membri siano tutelati da un salario minimo adeguato, che consenta un tenore di vita dignitoso.

SGI Europe, concordando con gli obiettivi generali, ha sostenuto l'obiettivo dell'Unione di raggiungere salari adeguati in tutta l'UE, di migliorare l'equità del mercato del lavoro dell'UE e di promuovere il progresso economico e sociale.

Abbiamo valutato che nel contesto della governance economica europea è importante perseguire questo obiettivo e SGI Europe ha dichiarato la sua intenzione di partecipare in modo costruttivo a tutte le iniziative che

mirano a promuovere standard sociali più elevati, a rafforzare il ruolo delle parti sociali e il dialogo sociale, in linea con i sistemi nazionali di relazioni industriali.

I membri di SGI Europe hanno poi valutato il contenuto della proposta.

3.1. *Scelta di una direttiva come strumento*

Anche se SGI Europe ritiene che siano necessarie ulteriori azioni per migliorare il livello delle condizioni di lavoro e di vita nell'UE, non siamo d'accordo con la scelta dello strumento giuridico da parte della Commissione europea per raggiungere questi importanti obiettivi.

Come già chiaramente sottolineato nella nostra risposta alla prima e alla seconda fase di consultazione delle parti sociali, SGI Europe ha confermato la sua preferenza per una soluzione negoziata dalle parti sociali da attuare attraverso una raccomandazione del Consiglio.

SGI Europe ritiene che l'adozione di una proposta di direttiva, in quanto atto legislativo vincolante, non sia adatta ad affrontare la questione dell'adeguatezza. Abbiamo affermato che una direttiva violerebbe il delicato equilibrio tra il ruolo dell'Unione europea, la competenza degli Stati membri e l'autonomia delle parti sociali.

3.2. *Base giuridica*

In questo contesto, la questione centrale è la fattibilità della base giuridica individuata nella proposta, che la Commissione ha fondato sull'articolo 153 TFUE. Questo articolo stabilisce che l'Unione sostiene e completa le attività degli Stati membri in materia di condizioni di lavoro, ma il comma 5 chiarisce che la competenza dell'Unione è esclusa nel caso della "retribuzione", che è riservata alla responsabilità degli Stati membri.

A sostegno delle basi giuridiche dell'art. 153, la proposta di direttiva ha sottolineato la proposta di direttiva sottolinea che "l'articolo 153, paragrafo 2, lettera *b*), del TFUE, in combinazione con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera *b*), del TFUE, prevede esplicitamente che le direttive possano essere utilizzate per stabilire requisiti minimi in materia di condizioni di lavoro che devono essere gradualmente attuati dagli Stati membri".

A nostro avviso, la Commissione europea stava interpretando oltremodo estensivamente il significato dell'articolo 153, includendo i quadri salariali minimi nel capitolo delle condizioni di lavoro. All'epoca abbiamo valutato che questa interpretazione non era conforme alla giurisprudenza della Corte di giustizia europea, che considerava le condizioni di lavoro come tutto

ciò che è legato al rapporto di lavoro, con l'eccezione della retribuzione.

SGI Europe è preoccupata per la suddetta interpretazione estensiva dell'art. 153 e per le implicazioni che la direttiva che la direttiva sul salario minimo, visto come «condizioni di lavoro», potrebbe avere per le future proposte su altre materie elencate nell'articolo 153.5, non solo per i salari ma anche, ad esempio, per quanto riguarda l'esclusione dalla competenza dell'UE del diritto di sciopero e del diritto di associazione.

La questione della competenza dell'Unione sul salario minimo è stata sollevata anche durante le fasi di consultazione, ma la Commissione europea ha dichiarato che la direttiva non contiene misure che interferiscono direttamente sulla "retribuzione e che rispetta pienamente i limiti imposti all'azione dell'Unione dall'art. 153 (5) TFUE.

Su questo punto, la Commissione ha dichiarato nel considerando 16 che la direttiva "non mira ad armonizzare il livello dei salari minimi in tutta l'Unione né a stabilire un meccanismo uniforme per la fissazione dei salari minimi. Inoltre, la presente direttiva non stabilisce il livello di retribuzione, che rientra nella libertà contrattuale delle parti sociali a livello nazionale e nella pertinente competenza degli Stati membri".

La prima affermazione è coerente con il contenuto della direttiva perché, in effetti, l'obiettivo della direttiva non è quello di fissare un unico salario minimo per tutti gli Stati membri e non è interessata a un'armonizzazione su questo tema.

3.3. Autonomia degli Stati membri

SGI Europe ritiene che sia fondamentale rispettare l'autonomia degli Stati membri. Su questo punto, la Proposta affermava di non interferire "con la libertà degli Stati membri di fissare salari minimi legali o di promuovere l'accesso alla protezione dei salari minimi prevista dai contratti collettivi, secondo le tradizioni e le specificità di ciascun Paese e nel pieno rispetto delle competenze nazionali e della libertà contrattuale delle parti sociali".

In effetti, la proposta offriva agli Stati membri la possibilità di scegliere la forma e il metodo di attuazione della direttiva, mantenendo i loro sistemi nazionali (contratti collettivi o salari minimi legali), ma in linea con la sua natura vincolante, prevedeva di imporre agli Stati membri l'obbligo di fissare un salario minimo adeguato.

La proposta affermava che non era obiettivo della proposta e della Commissione introdurre salari minimi legali nei sei Paesi in cui i livelli salariali sono determinati esclusivamente da contratti collettivi (Danimarca, Svezia, Finlandia, Austria, Italia e Cipro). Pertanto, gli articoli da 5 a 8 si applicherebbero solo agli Stati membri che hanno già un salario minimo legale.

SGI Europe ha ritenuto che questa disposizione fosse molto ambigua, in quanto sembrava in conflitto con l'obiettivo generale della direttiva all'art. 1.1 di stabilire un quadro di riferimento per il salario minimo legale. 1.1 di stabilire un quadro per livelli adeguati di salario minimo e di dare accesso alla protezione del salario minimo a tutti i lavoratori.

Per quanto riguarda la deroga di cui sopra, un problema importante era l'impatto del termine "esclusivamente" sugli Stati membri con una percentuale molto alta, ma non del 100%, di copertura dei contratti collettivi in tutti i settori del mercato del lavoro.

Non era quindi chiaro se questa apparente esclusione per gli Stati membri in cui i salari sono determinati esclusivamente dalla contrattazione collettiva sarebbe stata valida in una fase successiva, qualora la questione fosse stata sollevata di fronte alla CGUE.

3.4. Promozione della contrattazione collettiva nella determinazione dei salari

L'elemento molto positivo dell'iniziativa sul salario minimo consisteva in nuovi strumenti per promuovere la contrattazione collettiva. Questo aspetto è stato accolto positivamente da SGI Europe, ma con alcune riserve.

La direttiva ha lo scopo di promuovere la contrattazione collettiva come strumento che svolge un ruolo fondamentale per garantire salari equi e migliori condizioni di lavoro.

I Paesi con un'elevata copertura della contrattazione collettiva hanno di solito una percentuale minore di lavoratori a basso salario, salari minimi più alti rispetto al salario mediano, minori disuguaglianze salariali e salari più alti, in generale.

Per questo motivo, la direttiva richiede agli Stati membri di aumentare la "copertura della contrattazione collettiva", attraverso misure specifiche, tra cui la promozione della "costruzione e del rafforzamento della capacità delle parti sociali di impegnarsi nella contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari a livello settoriale o interprofessionale", nonché la promozione di "negoziati costruttivi, significativi e informati sui salari". La proposta prevede inoltre, come obiettivo minimo per un adeguato sistema di contrattazione collettiva, una copertura del 70% della forza lavoro nella proposta e dell'80% nel testo di compromesso finale.

SGI Europe ritiene che diversi elementi di queste disposizioni siano positivi e possano portare a una migliore copertura dei contratti collettivi. Il punto cruciale è come attuare questi principi, perché è chiaro che, per raggiungere gli obiettivi di cui sopra, gli Stati membri "devono prevedere un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva, per legge previa

consultazione delle parti sociali o mediante accordo con le stesse, e devono stabilire un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva”.

Questo è considerato un punto molto delicato che solleva il problema della conformità delle disposizioni della direttiva con la libertà di associazione, che nella maggior parte dei Paesi è un diritto fondamentale ed è garantita dal diritto costituzionale.

Inoltre, la maggior parte dei Paesi fonda il sistema di contrattazione sulla piena autonomia delle parti sociali, che possono decidere autonomamente come e quando estendere la propria partecipazione alla contrattazione collettiva. Qualsiasi intervento da parte delle autorità nazionali potrebbe essere visto come un pregiudizio alla loro indipendenza e potrebbe avere ripercussioni negative sull'equilibrio delle relazioni industriali.

3.5. Adeguatezza

SGI Europe ha sottolineato con forza che stabilire soglie di adeguatezza in una direttiva è di portata eccessiva. Oltre alla questione della competenza dell'UE, ciò interferirebbe con i sistemi di contrattazione collettiva e con il processo di definizione di criteri rilevanti a livello nazionale. Tali aspetti non dovrebbero essere vincolanti, ma piuttosto un incoraggiamento per gli Stati membri.

In questa prospettiva, è necessario prendere in considerazione l'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia europea, secondo cui il termine “retribuzione” escluso dalla competenza dell'Unione non significa solo la fissazione espressa del livello di retribuzione, ma anche “tutte le misure che possono interferire direttamente” con la fissazione dei livelli retributivi all'interno della comunità europea. Quindi, secondo il principio della CGUE, la disposizione che può influire sul livello del salario minimo viola il limite imposto dal Trattato.

SGI Europe è fortemente favorevole a un approccio autonomo degli Stati membri nella definizione dei livelli salariali minimi. Questa è stata la posizione del Consiglio durante i negoziati, che abbiamo sostenuto.

SGI Europe è soddisfatta del compromesso finale che indica all'articolo 5 che “gli Stati membri possono utilizzare valori di riferimento indicativi comunemente utilizzati a livello internazionale, come il 60% del salario lordo mediano e il 50% del salario lordo medio, e/o valori di riferimento indicativi utilizzati a livello nazionale”.

4. *Compromesso finale e reazione di SGI Europe*

SGI Europe ha accolto con favore il risultato costruttivo raggiunto dai negoziatori del Consiglio e del Parlamento Europeo, valutando che il compromesso finale può contribuire a dimostrare che il dialogo sociale è sempre il modo migliore per affrontare le questioni che hanno un impatto diretto sui datori di lavoro e sui lavoratori.

I nostri associati sono soddisfatti del fatto che i colegislatori abbiano fatto in modo che gli Stati membri in cui il salario minimo è definito esclusivamente attraverso contratti collettivi non siano obbligati a introdurre uno schema nazionale né a rendere questi accordi universalmente applicabili.

La proposta rende ora utile il coinvolgimento delle parti sociali negli aggiornamenti regolari del salario minimo legale, una caratteristica fondamentale dei quadri salariali minimi nazionali. Riconosce inoltre in modo trasversale che gli Stati membri dovrebbero promuovere il rafforzamento della capacità delle parti sociali di impegnarsi nella contrattazione collettiva.

I nostri associati hanno insistito sul fatto che i valori indicativi di riferimento, l'elenco dei criteri e le misure e gli strumenti di monitoraggio e controllo devono rispettare l'autonomia delle parti sociali. Abbiamo inoltre messo l'accento sul fatto che gli Stati membri hanno adesso la responsabilità di trasformare tutto ciò in realtà durante i brevi due anni di attuazione previsti dalla proposta.

Chiediamo ora agli Stati membri di utilizzare gli strumenti forniti dalla direttiva per avviare una cooperazione strutturale con le parti sociali in tutta Europa. Questo aspetto è particolarmente critico nell'attuale contesto economico caratterizzato da un'inflazione molto elevata e dalle pressioni che questa crea sulle trattative salariali. I nostri associati sono ora impegnati a trarre il meglio da questa direttiva nel contesto dei loro diversi sistemi di relazioni industriali. Negli Stati membri in cui la consultazione delle parti sociali non è ancora sufficientemente sviluppata, i nostri associati potranno avvalersi del sostegno della CE, esplicitato dalla proposta di Raccomandazione sul rafforzamento del dialogo sociale approvata dal Consiglio Occupazione, politica sociale, salute e consumatori nella seduta del 12 giugno 2023. Inoltre, stiamo già segnalando alla Commissione Europea casi in cui gli Stati membri sembrano andare verso la direzione del gold plating durante il processo di trasposizione. Questa opportunità ci viene data grazie alla partecipazione al gruppo di esperti dedicato alla trasposizione della direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, istituito dalla Commissione Europea nel Marzo 2023: le parti

sociali europee siedono in questo gruppo a fianco dei rappresentanti dei 27 Stati membri ed hanno quindi la possibilità di segnalare in tempo reale deviazioni dalla lettera della direttiva, che dovrà essere trasposta entro il 15 Novembre 2024.

MICHELE FAIOLI

OSSERVAZIONI SUL POTERE DEL CNEL
DI CODIFICARE I CCNL PER I FINI DI CERTEZZA PUBBLICA.
CONTRO LA RETORICA
DELLA TUTELA DEL PLURALISMO CONTRATTUALE

SOMMARIO: 1. Il problema da gestire. Pluralismo contrattuale incontrollabile e concorrenza al ribasso sul salario. Il DDL CNEL che modifica il decreto trasparenza. – 2. Il dovere di archiviare e il potere di codificare i contratti collettivi. Il CNEL che procedimentalizza il potere di codificare i CCNL per fini di certezza pubblica. – 3. Conclusioni. Proposte operative. La scheda comparativa tra CCNL e l'indice di qualità del CCNL.

1. *Il problema da gestire. Pluralismo contrattuale incontrollabile e concorrenza al ribasso sul salario. Il DDL CNEL che modifica il decreto trasparenza*

Nel Rapporto sul mercato del lavoro del CNEL del 2022 ci sono almeno due indicazioni da tenere in considerazione per costruire nuove politiche del lavoro. La prima riguarda un dato sul numero dei contratti collettivi nazionali. Dal 2022, anche in ragione della piena applicazione del codice unico alfanumerico del CCNL, si hanno i dati più puliti: i CCNL sottoscritti dalle grandi organizzazioni datoriali con CGIL, CISL, UIL sono 208 a fronte dei circa 1000 depositati presso il CNEL. I CCNL sottoscritti da sindacati che non siedono al CNEL sono 347. La seconda indicazione riguarda la c.d. copertura dei contratti collettivi misurata con riferimento agli UNIEMENS e in relazione all'obbligatorio inserimento del codice unico alfanumerico: i CCNL sottoscritti da CGIL, CISL, UIL coprono circa il 97% dei lavoratori. Il che ovviamente va sempre tarato rispetto al dato di effettiva applicazione dei CCNL per fini anche giuslavoristici. Cioè, esiste certamente uno iato tra percentuali di applicazione derivanti dal codice unico alfanumerico, il quale rileva ai fini del minimale contributivo, e percentuali di effettiva e completa applicazione del CCNL in relazione a salario, orario, classificazione, sicurezza, malattia, etc.

La tabella dei dati è stata ri-elaborata dal CNEL nel gennaio 2023 ed è qui di seguito riportata.

N° CCNL sottoscritti dal CGIL, CISL, UIL depositati al CNEL: 211 (su un totale di 957), che coprono 12.463.736 lavoratori su un totale di 13.697.850.
N° CCNL sottoscritti dal CGIL, CISL, UIL depositati al CNEL e scaduti alla data del 16 gennaio 2023: 145, che coprono 7.477.569 lavoratori.
Fra questi 145 CCNL ci sono quelli dell'agricoltura e del lavoro domestico, di cui non conosciamo il numero dei lavoratori perché il flusso UNIEMENS non copre, o copre solo in parte, questi settori.
*Nota: il CNEL ha una fotografia retrodatata di circa due mesi della contrattazione nazionale, perché le parti firmatarie hanno tempo 30 giorni dalla data di stipula per depositare gli accordi di rinnovo e in genere lo fanno dopo che sono concluse le procedure di consultazione dei lavoratori. Dopo un paio di mesi dalla stipula procediamo a richiedere il deposito degli accordi non ancora depositati.

Questa fotografia ci insegna che esiste un pluralismo contrattuale incontrollabile che deriva una forma indiretta di “aziendalizzazione” della contrattazione nazionale. Spiego meglio l'apparente ossimoro. Ci sono CCNL che si applicano a poche unità di datori di lavoro. Organizzazioni minori, datoriali e sindacali, stipulano CCNL a basso contenuto protettivo e di costo del lavoro che sono applicati a pochi o a pochissimi datori di lavoro di una certa zona geografica del paese, che operano in un certo settore. Non c'è più bisogno di un contratto aziendale che deroghi in modo incontrollato il CCNL: si può costituire un'organizzazione sindacale, una datoriale, stipulare un CCNL al ribasso e farlo applicare a una dozzina di datori di lavoro! Tali organizzazioni sindacali e datoriali, tra l'altro, pubblicizzano senza pudore il social dumping (riduzione del costo del lavoro che si ottiene dal vincolo a quel CCNL) e iniziano a operare a danno dei lavoratori, incidendo sulla competizione al ribasso nell'ambito salariale.

Posto ciò, dobbiamo chiederci cosa si può fare adesso. Da una parte, bisognerebbe consolidare il sistema di coordinamento digitale delle banche dati pubbliche che sono riferibili all'art. 16 *quater*, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 (decreto semplificazioni), il quale ha disposto, su indicazione del CNEL, che il contratto collettivo nazionale, identificato mediante un codice unico alfanumerico per tutta la PA, fosse indicato nelle comunicazio-

ni obbligatorie e nelle trasmissioni mensili UNIEMENS. A oggi il ministero del lavoro che gestisce le comunicazioni obbligatorie non ha ancora trovato il modo per agganciare il proprio *dataset* sulle comunicazioni obbligatorie a quello CNEL/INPS. E ciò non è un bene. Il che, come si può facilmente intuire, crea molte complicazioni applicative. Dall'altra, si potrebbe rilanciare una strategia di ispezioni volte a verificare specificatamente ciò che accade nel 3% circa di rapporti di lavoro non assoggettati ai contratti collettivi sottoscritti da CGIL, CISL, UIL. Si tratterebbe di una campagna ispettiva *data-driven*, molto mirata e, di conseguenza, certamente più efficace. In questa prospettiva si potrebbe persino immaginare l'elaborazione di meccanismi digitali di pre-analisi ispettiva delle incongruità salariali più rilevanti. La necessità di introdurre un codice unico dei CCNL muove da una esigenza pratica rilevata dalle parti sociali. L'esigenza pratica è relativa alla situazione disorganica delle relazioni industriali italiane che l'archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro fotografa da qualche anno. Facciamo qualche esempio. L'art. 1, comma 1, del d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389, stabilisce che la retribuzione da assumere come base imponibile per il calcolo dei contributi non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito dai contratti collettivi. L'art. 2, comma 25, legge 28 dicembre 1995, n. 549, chiarisce inoltre che, in caso di pluralità di contratti collettivi nella medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria. L'art. 44, comma 9, d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, ha avviato il processo che si attua nel flusso denominato UNIEMENS, raccogliendo a livello individuale per ogni lavoratore le informazioni retributive e contributive riferite ai CCNL selezionati dall'INPS. Ora, dall'introduzione del regime di cui all'art. 16-*quater* del decreto semplificazione, l'insieme delle comunicazioni, dei flussi obbligatori e dei relativi riferimenti ai CCNL applicati per ciascuna posizione professionale viene determinato non più da una disordinata e plurima codificazione/archiviazione dei CCNL ma bensì da un'unica banca dati. Il che rappresenta, da una parte, il modo più pratico per risolvere una serie di incongruenze che, nei fatti, lasciano spazio a irregolarità e, dall'altra, di prendere atto degli effettivi dati sui fenomeni elusivi. Ci si trova potenzialmente di fronte a uno scenario finalmente proattivo: l'attuazione delle regole sui minimali contributivi, il flusso UNIEMENS, le comunicazioni obbligatorie, etc. sono vincolate al codice unico dei contratti collettivi, con l'effetto che da parte della pubblica amministrazione è già oggi rilevabile e tracciabile nel tempo, con maggiore facilità, data la digitalizzazione dell'archivio e la definizione alfanumerica,

il contratto collettivo a cui si vincola il datore di lavoro e, dunque, le conseguenti tutele applicabili ai lavoratori.

Si potrebbe andare anche oltre. Il decreto legislativo 27 giugno 2022, n. 104 ha attuato la direttiva (UE) 2019/1152 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea. Il decreto-legislativo 27 giugno 2022, n. 104 ha altresì aggiornato il quadro normativo giuridico previsto dal decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 152 (attuativo della direttiva n. 91/533) in materia di obblighi di informazione, introducendo alcune novità che riguardano vari profili del rapporto di lavoro. Tuttavia, il decreto-legislativo 27 giugno 2022, n. 104 non ha tenuto in considerazione la recente disciplina relativa al codice unico alfanumerico di cui all'art. 16-*quater* del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, la quale è finalizzata a facilitare la conoscibilità da parte dei lavoratori dei contenuti e delle tutele del contratto collettivo applicato. Il CNEL ha presentato nel novembre 2022 un disegno di legge mediante cui si chiede di armonizzare ulteriormente la norma del decreto-legislativo 27 giugno 2022, n. 104 con la specifica indicazione, nell'ambito del contratto individuale di lavoro, sottoscritto tra lavoratore e datore di lavoro, del codice unico alfanumerico, già utilizzato per le comunicazioni obbligatorie ministeriali e previdenziali in ragione dell'art. 16-*quater* del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120. Per questa ragione il disegno di legge insiste per l'aggiornamento della lettera q)) dell'art. 1, d.lgs. n. 152/1997, novellato con il d.lgs. n. 104/2022, evidenziando la necessità di integrare l'attuale formulazione con l'indicazione specifica del codice unico alfanumerico di cui all'art. 16-*quater* menzionato nell'ambito del contratto individuale di lavoro. Il che determinerebbe una specie di obbligo in capo al datore di lavoro di dichiarare il vincolo al CCNL, facendo uso del codice unico alfanumerico, con tutte le conseguenze che si possono immaginare in termini di verifica della corretta applicazione del CCNL indicato e del vincolo a un CCNL da parte del datore di lavoro.

2. *Il dovere di archiviare e il potere di codificare i contratti collettivi. Il CNEL che procedimentalizza il potere di codificare i CCNL per fini di certezza pubblica*

Con riferimento a tale spazio politico-sindacale è venuto recentemente in evidenza un tema assai delicato che riguarda la distinzione tra potere del CNEL di codificare i CCNL per i fini di certezza pubblica e dovere del

CNEL di archiviare i CCNL. Si tratta di due vicende giuridiche distinte, le quali non possono essere assolutamente confuse l'una con l'altra.

Il potere di codificazione dei CCNL per fini di certezza pubblica, tra cui il riferimento ai minimali contributivi, deriva dall'art 16-*quater* del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 (c.d. decreto Semplificazioni), il quale, come abbiamo già segnalato, ha istituito il codice alfanumerico unico per l'indicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro. Tale disposizione stabilisce che, nelle comunicazioni obbligatorie al Ministero del Lavoro e nelle denunce retributive mensili all'INPS, il dato relativo al contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) applicato al lavoratore venga indicato mediante il codice alfanumerico unico attribuito dal CNEL, in sede di acquisizione del contratto collettivo nell'archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro di cui all'art. 17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936. Si tratta di un potere attribuito al CNEL che va oltre il dovere di archiviare i CCNL depositati di cui all'art. 17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936.

Il potere esercitato dal CNEL permette una certa selezione dei CCNL da codificare per fini di certezza pubblica, il dovere di archiviare i CCNL non permette al CNEL di effettuare alcuna distinzione tra i contratti collettivi. Con altre parole, nel momento dell'acquisizione del contratto collettivo nazionale, le parti sono tenute a depositare una scheda riepilogativa del CCNL e da lì muove il dovere di archiviare tutti i contratti collettivi che vengono depositati e il potere di selezionare i CCNL che possono essere utili per fini di certezza pubblica (previdenza, benefici, gare a evidenza pubblica, etc.). Introdurre un procedimento di verifica della applicazione a livello nazionale di CCNL avrebbe effetti anche *ex post*, dato che se sussiste il potere di codificare, sussiste altresì il potere di decodificare un CCNL, con tutte le conseguenze in termini di rivalutazione dei circa 800 CCNL minori o a applicazione locale, se non aziendale (v. sopra i dati). La Commissione Informazione Lavoro del CNEL è abilitata a introdurre criteri per l'archiviazione dei CCNL in ragione della legge 30 dicembre 1986, n. 936. Tale Commissione nel momento dell'archiviazione è altresì tenuta a codificare il CCNL, ma solo se esso presenta le caratteristiche di contratto collettivo "nazionale" del lavoro. Dal 2020 in poi, in ragione dell'art. 16-*quater* menzionato, i criteri che la Commissione Informazione Lavoro può impartire per archiviare *ex art.* 16 legge 30 dicembre 1986, n. 936 includono anche i criteri per la codificazione del CCNL. Non potrebbe essere altrimenti, trattandosi di un'attività amministrativa che è composta di due fasi: la prima riguarda l'archiviazione del contratto collettivo, con un riferimento a una situazione passiva (dovere di archiviare); la seconda attiene alla codificazione del CCNL in relazione a una situazione attiva (potere di codificare, di non codificare, di decodificare). La distinzione

tra dovere di archiviazione di tutti contratti collettivi depositati e potere di codificare esclusivamente i contratti nazionali non è questione di poco conto. Se si tratta di un contratto territoriale o aziendale tale codice non può essere attribuito.

Anche in ragione di tale novella del 2020, con riferimento al caso del CCNL Confindustria Artigianato – UGL, si è posto il problema di qualificare il contratto collettivo, indicandone l'eventuale rilievo nazionale, territoriale o aziendale, al fine di poter procedere o meno con l'attribuzione del codice alfanumerico unico. Le organizzazioni datoriali dell'artigianato sostenevano che il CCNL Confindustria Artigianato – UGL a poco più di una ventina di datori di lavoro del bergamasco. Il dibattito aperto in sede CNEL non ha raggiunto un punto condiviso tra le parti che siedono nella Commissione Informazione Lavoro (marzo 2023). In particolare, CGIL, CISL, UIL hanno appoggiato la proposta del Presidente Treu, Confindustria e UGL hanno strenuamente difeso la propria posizione di diniego di riconoscimento al CNEL di qualsivoglia potere di codificazione dei CCNL basato sulla verifica *ex ante* e *ex post* del livello nazionale di applicazione in ragione di una certa retorica sul pluralismo contrattuale e sindacale. Confartigianato, CNA e Confcommercio avevano dato segnali di assenso su un procedimento che potesse rimettere nelle mani della Commissione Informazione Lavoro la verifica del requisito di nazionalità ai fini della codificazione.

Il procedimento proposto alle parti che siedono al CNEL era il seguente:

Fase 1 – Le parti saranno tenute a dichiarare in fase di deposito del CCNL, nell'ambito della scheda riepilogativa, il rilievo nazionale, territoriale o aziendale/di gruppo, del contratto collettivo sottoscritto e la richiesta di codificazione di cui all'articolo 16- <i>quater</i> del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.
Fase 2 – Gli uffici del CNEL svolgono una pre-istruttoria sui CCNL e inviano [mensilmente] alla Commissione Informazione Lavoro i CCNL depositati, con le relative schede e la pre-istruttoria svolta.
Fase 3 – La Commissione Informazione Lavoro (CIL) si riunisce [mensilmente] per deliberare la codificazione di cui all'articolo 16- <i>quater</i> del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 dei CCNL di cui sopra.
Qui possono verificarsi due sub-fasi con relativi esiti.
Fase 3.A – La CIL delibera l'assegnazione del codice unico alfanumerico dei/del CCNL di cui sopra.

Fase 3.A.1 – Gli uffici del CNEL comunicano all’INPS il codice unico alfanumerico assegnato.
Fase 3.B – Qualora dagli elementi della pre-istruttoria venisse in evidenza qualche dubbio o discordanza, la CIL delibera di avviare una fase di verifica <i>ex ante</i> da svolgere mediante audizioni delle parti che hanno sottoscritto il CCNL e altri soggetti interessati alla vicenda.
Fase 3.B.1 – All’esito delle audizioni, la CIL può decidere di far codificare il CCNL con un codice definitivo.
Fase 3.B.2 – All’esito delle audizioni, la CIL può decidere di non far codificare il CCNL.
Fase 3.B.3 – All’esito delle audizioni, la CIL può decidere di far codificare il CCNL con un codice c.d. provvisorio che permette nell’arco dei 12 mesi successivi di svolgere verifiche <i>ex post</i> tramite l’INPS sull’ambito di applicazione del CCNL.
Fase 3.B.4 – Qualora dalle verifiche <i>ex post</i> si rilevasse, in base a criteri che la CIL determinerà, che il CCNL non risponde al requisito di nazionalità di cui all’art. 16- <i>quater</i> del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, il codice provvisorio assegnato al CCNL verrebbe meno, con un effetto di de-codificazione.
In ogni caso, la CIL può deliberare periodicamente di svolgere verifiche <i>ex post</i> tramite l’INPS sull’ambito di applicazione dei CCNL già codificati.

3. Conclusioni. Proposte operative. La scheda comparativa tra CCNL e l’indice di qualità del CCNL

Resta sullo sfondo il problema più arduo da risolvere. Abbiamo capito che il dumping tra contratti collettivi avviene sui contenuti economici e normativi e che c’è una tendenza a moltiplicare CCNL per avere ahinoi più spazio concorrenziale al ribasso sulle tutele. Sappiamo anche che il Testo Unico sulla misurazione della rappresentatività del 2014 è ancora in fase sperimentale, con la conseguenza che non si possono a oggi selezionare con certezza i contratti sottoscritti dalle organizzazioni più rappresentative. Da qui origina il problema, il quale riguarda l’individuazione di un metodo condiviso sia dalle parti sociali che dall’ispettorato mediante cui far comparare, nel caso specifico, tra due CCNL, quello applicato in dumping

e quello che si ritiene più protettivo, la struttura della retribuzione (cosa è minimo salariale? Quali sono le relative voci?) e quella delle tutele normative (congedi, flessibilità contrattuali, etc.). Su questo binario c'è uno spazio importante sia per le organizzazioni più rappresentative che per le istituzioni che si occupano di lavoro. C'è forse uno spazio politico per il ministero e c'è un nuovo spazio sindacale per le organizzazioni più rappresentative che può e deve essere colto al più presto. Il che, però, non sta accadendo.

L'ispettorato nazionale del lavoro, con una serie di circolari, mettendo in rilievo ciò che può derivare da una specie di shopping della contrattazione, ha cercato di definire un metodo di comparazione qualitativa e quantitativa tra istituti contrattuali per permettere, durante le verifiche aziendali, una rilevazione ragionevole delle pratiche elusive o irregolari. Ma ciò non basta in ogni caso: se non si dispone di una base di dati affidabile, qualunque lavoro ispettivo sulla corretta applicazione di CCNL è contestabile, tenendo presente che la misurazione della rappresentatività delle parti sociali è ancora in una fase di parziale applicazione.

In questa prospettiva anche ANAC chiede di risolvere alcune questioni simili, tenendo in considerazione ciò che viene disciplinato dal nuovo codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (v. in particolare art. 11, con il problema della selezione dei CCNL sulla base del criterio della rappresentatività e dell'equivalenza tra CCNL).

Ecco perché si potrebbe procedere con l'elaborazione un modello di analisi dei contratti collettivi volto a permettere di segnalare le c.d. situazioni sintomatiche di irregolarità, anche al fine di supportare l'attività di vigilanza. Di qui muove la mia proposta di definire una scheda di lettura comparativa tra CCNL per addivenire all'indice di qualità contrattuale.

Qui di seguito l'impostazione che si propone. Si tratta di un modello teorico che è stato oggetto di una serie di confronti a livello istituzionale presso il CNEL e di una prima elaborazione teorica che ha riguardato il settore edile¹. Muovendo dai CCNL codificati dal CNEL, utilizzati anche dall'INPS ai fini dei minimali retributivi per ragioni contributive, si possono selezionare i settori produttivi che presentano maggiori criticità con riferimento al lavoro irregolare e al lavoro povero. La scheda di lettura comparata ("SLC") potrà far riferimento a quanto dispone la Circolare INL 28 luglio 2020, n. 2 e l'art. 4 d.lgs. 17 luglio 2016, n. 136 (regolazione del distacco europeo) nella quale vengono individuati alcune discipline che possono permettere una lettura verticale di ciascun CCNL.

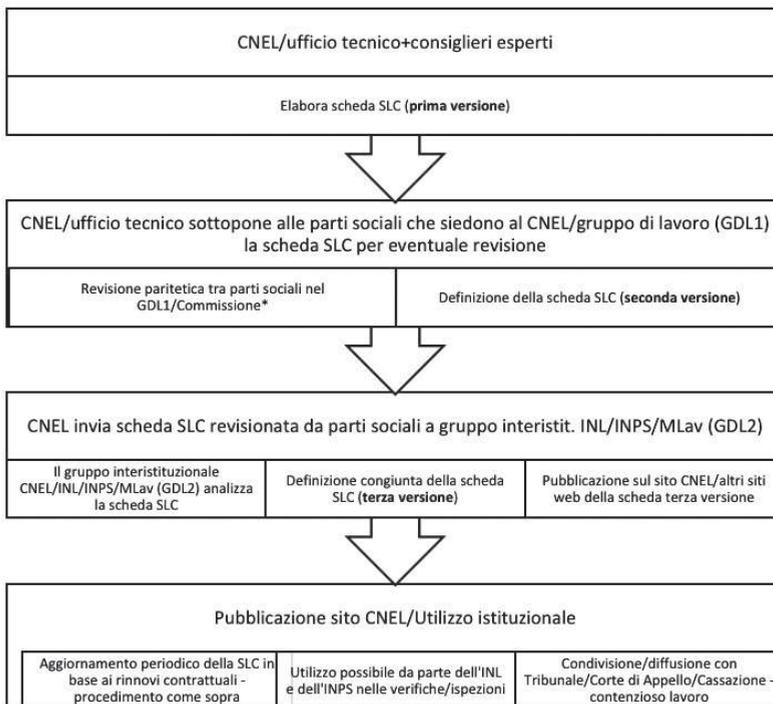
In particolare, per schematizzare la SLC potrebbe essere composta nel seguente modo:

¹ FAIOLI M., *Indagine sulla contrattazione collettiva dell'edilizia e sulle relative istituzioni paritetiche*, Giappichelli, Torino, 2021.

Disciplina a contenuto protettivo della persona del lavoratore	Descrizione	Voci
	a. il regime dei periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo, con l'indicazione del lavoro straordinario, con particolare riferimento ai suoi limiti massimi;	Riposo
	b. il regime della durata minima dei congedi annuali retribuiti;	Congedi
	c. il regime delle ex festività soppresse e il regime del monte ore di permessi retribuiti;	Festività
	d. il regime relativo alla sicurezza sul lavoro definito dal CCNL	Sicurezza
	e. il lavoro supplementare e le clausole elastiche nel part-time, ponendo attenzione, per entrambi gli istituti, al limite massimo percentuale dell'aumento della durata della prestazione che il datore di lavoro può richiedere (ad un minor numero di ore corrisponde una maggior tutela del lavoratore);	Lavoro supplementare
	f. la durata del periodo di prova;	Prova
	g. la durata del periodo di preavviso;	Preavviso
	h. la durata del periodo di comportamento in caso di malattia e infortunio;	Comporto
	i. il regime della malattia e dell'infortunio, con particolare riferimento al riconoscimento di un'eventuale integrazione delle relative indennità;	Malattia
	j. il regime della genitorialità e dell'eventuale riconoscimento di un'integrazione della relativa indennità per astensione obbligatoria e facoltativa;	Congedi parentali
	k. il regime della formazione continua	Formazione

Disciplina a contenuto economico	Descrizione	Voci
	1. retribuzione globale annua da intendersi quale somma della retribuzione annua lorda composta da particolari elementi fissi della retribuzione e da quelli variabili, solo laddove gli elementi variabili siano considerati come parte del trattamento economico complessivo definito dal contratto collettivo nazionale di categoria, tenendo in considerazione che (i) la diversità del numero delle mensilità può comportare conseguenze negative sull'erogazione di somme dovute a diverso titolo che vengono determinate sulla base della retribuzione media globale giornaliera (es. indennità di maternità, indennità di malattia ed infortunio, indennità di preavviso) e (ii) sussistono scatti di anzianità e/o altre indennità similari.	Retribuzione

Il **workflow** volto all'elaborazione della scheda SLC potrebbe essere strutturato nel modo che segue



Con la definizione delle SLC dei CCNL si può procedere alla costruzione dell'indice di qualità contrattuale ("IQC"). Il metodo per sviluppare l'indice di qualità IQC potrebbe muovere dall'attuale impostazione dell'archivio CNEL e seguire il procedimento di analisi/comparazione qui descritto:

PRIMA FASE
Selezione della macro-aerea da studiare (ad esempio, edilizia o logistica).
Individuazione dei perimetri contrattuali fissati dalla contrattazione collettiva (ambiti soggettivi) in relazione al sistema codici ATECO e ai codici di inquadramento previdenziale legge 9 marzo 1989, n. 88 (metodo CNEL già utilizzato in altri studi preliminari).
In base ai perimetri contrattuali/codici ATECO e codici di cui alla legge 9 marzo 1989, n. 88, si può procedere con la selezione dei CCNL da comparare tra i circa 400 CCNL (CNEL/INPS e legge n. 88/1989). Si noti che l'esito di questa prima fase potrebbe determinare due scenari:
1. Scenario 1, quello più noto – comparazione tra CCNL di fascia A (cioè, i CCNL sottoscritti dalle organizzazioni più rappresentative – CGIL, CISL, UIL e grandi organizzazioni datoriali) e CCNL di fascia B (sottoscritti organizzazioni minori), che insistono sul medesimo settore produttivo,
2. Scenario 2, quello meno noto – comparazione tra CCNL di fascia A che, pur insistendo su settori diversi (exp. meccanica e edilizia), hanno una certa sovrapposizione di perimetro contrattuale
SECONDA FASE
Verifica e rilevazione delle eventuali sovrapposizioni tra CCNL, osservando i perimetri contrattuali/Codici ATECO. Analisi dei sistemi di classificazione del personale di ciascun CCNL analizzato.
Mediante l'atlante delle professioni INAPP e delle relative ADA pre-codificate ² , vengono individuate quelle figure professionali che sussistono trasversalmente in tutti i sistemi di classificazione dei CCNL selezionati (exp. il gruista è presente in molti CCNL di fascia A, tra cui CCNL Edilizia, nel CCNL meccanici, nel CCNL florovivaisti, oltre che nei CCNL di fascia B dell'edilizia).
A questo punto, con riferimento a quelle figure professionali trasversali, si può procedere con l'analisi delle discipline relative alle tutele della persona del lavoratore (orario, sicurezza, genitorialità, etc.) e alle discipline relative alla retribuzione.

² La descrizione dei contenuti del lavoro proposta nell'Atlante è consultabile attraverso uno schema di classificazione ad albero che, a partire dai rami principali costituiti dai Settori economico – professionali (SEP), via via identifica all'interno di essi i principali Processi di lavoro a loro volta suddivisi in Sequenze di processo e Aree di attività (ADA). L'ADA contiene la descrizione delle singole attività che la costituiscono, i prodotti e i servizi attesi nonché i riferimenti ai codici statistici delle classificazioni ISTAT relative alle attività economiche e alle professioni https://atlantelavoro.inapp.org/atlante_lavoro.php.

TERZA FASE
Si può procedere con la comparazione dei CCNL selezionati in relazione alle figure professionali trasversali individuate nella fase precedente.
<p>L'esito di tale comparazione determina una scheda di lettura comparata (SLC) dei CCNL, la quale potrà contenere riferimenti alfa-numeric per individuare le discipline che sono oggetto della comparazione, a cui collegare una descrizione qualitativa/quantitativa sintetica di essa.</p> <p><i>(per esemplificare – il riferimento H23 coincide con il lavoro straordinario relativo alla figura professionale selezionata; H23 è pari a XX ore nel CCNL Alfa; H23 del CCNL Alfa viene posto in comparazione con H23 del CCNL Beta)</i></p>
<p>A questo punto, potrebbe essere costruita una scala degli indici di qualità contrattuale (IQC) per selezionare i CCNL che presentano elementi sintomatici di criticità e che, nell'ambito del medesimo perimetro contrattuale (sovrapposizione totale o parziale tra contratti), con riferimento a figure professionali coincidenti (exp. il gruista), regolamentano discipline di tutela personale e/o retributiva sotto un certo standard minimo che viene a determinarsi dalla lettura comparata dei CCNL selezionati (cioè, l'individuazione di CCNL c.d. sotto-soglia)</p> <p><i>(per esemplificare – il riferimento H23 coincide con il lavoro straordinario relativo alla figura professionale selezionata; H23 è pari a XX ore nel CCNL Alfa; H23 del CCNL Alfa viene posto in comparazione con H23 del CCNL Beta; si rileva che l'H23 del CCNL Alfa è sotto la media dei riferimenti H23 dei CCNL studiati)</i></p>

PAOLO PASCUCCI

LA DIRETTIVA SUI SALARI MINIMI... E L'ITALIA

SOMMARIO: 1. Cinque anni orsono. – 2. Tre fatti. – 3. I dubbi sulla base giuridica della direttiva. – 4. La direttiva e il caso italiano. – 5. Una proposta.

1. *Cinque anni orsono*

Nel suo intervento in questo convegno, Oronzo Mazzotta ha gentilmente ricordato la relazione che nel 2018 presentai al Congresso palermitano dell'Associazione italiana di diritto del lavoro e della sicurezza sociale sulla retribuzione¹.

Quella relazione si apriva con la constatazione che ormai da tempo in Italia era avvertibile la presenza di una preoccupante questione salariale che aveva contribuito ad impoverire un numero sempre maggiore di lavoratori e ad ampliare le disegualianze sociali, enfatizzando per altro verso i noti limiti insiti nei tradizionali strumenti di attuazione dell'art. 36, comma 1, Cost.: da un lato, la limitata efficacia soggettiva dei contratti collettivi (peraltro sovente non rispettata) e la loro proliferazione sganciata da ragionevoli criteri di selezione dei loro autori²; da un altro lato, il soggettivismo che inevitabilmente caratterizza la pur straordinaria operazione con cui, da anni, la giurisprudenza ha dato corpo ai principi costituzionali, contribuendo a costruire questa parte significativa del diritto del lavoro³.

Per la verità, le cause del lavoro povero vanno rintracciate non solo nella mancata corresponsione dei trattamenti previsti dai contratti collettivi,

¹ P. PASCUCCI, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, in *La retribuzione. Atti del XIX Congresso nazionale di Diritto del lavoro. Palermo, 17-19 maggio 2018*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, e-book, p. 59 ss., nonché ID., *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?*, Franco Angeli, Milano, 2018.

² A. LASSANDARI, *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, in *Lav. dir.*, 1997, p. 261 ss.

³ C. ZOLI, *Retribuzione (impiego privato)*, in *Dig. comm.*, 4^a ed., vol. XII, Utet, Torino, p. 431.

ma anche nella discontinuità e scarsa intensità del lavoro, che non risparmia neppure ampie fasce di lavoro autonomo e libero-professionale. E, in effetti, come è stato sottolineato molto opportunamente da Carla Ponterio in questo convegno, la povertà lavorativa dipende anche dalla progressiva destrutturazione del sistema delle tutele lavoristiche, come, ad esempio, nel caso della scomparsa della regola della parità di trattamento negli appalti⁴.

2. *Tre fatti*

Tutti gli interventi presentati in questo convegno hanno confermato che i problemi poc'anzi evocati, che erano già sul tappeto cinque anni fa, sono purtroppo tuttora attualissimi. Nondimeno, da quel Congresso del 2018 non poca acqua è passata sotto i ponti e, a tale proposito, possono citarsi almeno tre fatti.

Il primo fatto è che, nel frattempo, in Italia si è andato sviluppando un dibattito sempre più intenso e vivace sulla questione del salario minimo legale, assunta da alcune forze politiche come vera e propria bandiera. Nella scorsa legislatura sono state presentate numerose proposte di legge in tema di salario minimo, le più significative delle quali forgiate sul modello del sostegno legislativo ai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative⁵. Proposte che, tuttavia, non sono mai state tradotte in legge, non dovendosi peraltro trascurare che, a quanto consta, nell'attuale legislatura non pare che la maggioranza parlamentare abbia in animo di intervenire in materia.

Il secondo fatto riguarda l'insorgenza e la diffusione della pandemia da Sars-Cov-2, la quale, oltre alle pesantissime conseguenze prodotte sul ver-

⁴ C. PONTERIO, *Il ruolo della giurisprudenza nell'attuazione dell'art. 36 Cost.*, in questo volume.

⁵ Nella scorsa legislatura (la 18^a) sono stati presentati i seguenti disegni di legge: A.S. 310-Istituzione del salario minimo orario (presentato il 3 maggio 2018, p.f. sen. Laus); A.S. 658-Disposizioni per l'istituzione del salario minimo orario (presentato il 12 luglio 2018, p.f. sen. Catalfo); A.S.1259-Salario minimo e validità *erga omnes* dei contratti collettivi nazionali di lavoro (presentato il 30 aprile 2019, p.f. sen. Laforgia); A.S.1132-Norme in materia di giusta retribuzione, salario minimo e rappresentanza sindacale (presentato l'11 marzo 2019, p.f. sen. Nannicini); A.C. 862-Modifiche all'articolo 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, in materia di collaborazioni organizzate dal committente, nonché disposizioni concernenti il lavoro digitale, il salario minimo orario e l'equo compenso per i lavoratori autonomi (presentato il 3 luglio 2018, p.f. on. Pastorino); A.C. 947-Istituzione del salario minimo legale (presentato il 18 luglio 2018, p.f. on. Delrio); A.C.1542-Istituzione del salario minimo orario nazionale (presentato il 28 gennaio 2019, p.f. on. Rizzetto).

sante della salute pubblica, ha inciso profondamente anche sul piano economico ampliando i già vasti confini del cosiddetto lavoro povero, colpendo in particolare settori tradizionalmente connotati dalla presenza di lavoratori con bassi salari (come, ad esempio, quelli del turismo e della ristorazione) e danneggiando soprattutto i gruppi più svantaggiati.

Il terzo fatto è che proprio a causa di questo sempre più fosco scenario, e in particolare del crescente impoverimento del lavoro anche a causa dell'emergenza pandemica, la Commissione europea si è determinata a proporre, tanto coraggiosamente quanto per certi versi temerariamente⁶, una direttiva sui salari minimi adeguati⁷ nonostante la nota incompetenza dell'Unione europea in materia retributiva⁸, la quale, per la verità, già da tempo destava preoccupazione dinanzi alle logiche di delocalizzazione e di *dumping* emergenti in un'Unione di Stati così diversi tra loro⁹.

Per la verità, non è che l'Unione Europea non si fosse in precedenza occupata di retribuzione. Ciò è avvenuto, da un lato, sotto la veste del diritto antidiscriminatorio, come accade per quanto riguarda sia la parità di trattamento retributivo tra uomini e donne¹⁰, sia con riferimento alle ipotesi in cui vengono in gioco contratti di lavoro flessibili (contratto a termine, *part-time*, somministrazione) in riferimento ai quali le direttive euro-unitarie hanno fissato il principio di non discriminazione per quanto concerne il trattamento retributivo¹¹. Da un altro lato, in ambito continentale il tema della retribuzione ha assunto particolare risalto con riferimento alle politiche di stabilità economico-finanziaria ed alle scelte macroeconomiche finalizzate alla crescita ed allo sviluppo, come quando, al fine di incrementare la produttività delle imprese, si è sollecitato un decentramento della contrattazione collettiva spostando

⁶ Come sottolineato da A. LO FARO, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, in *Lav. dir.*, 2020, p. 553.

⁷ Direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea.

⁸ Art. 153, par. 5, TFUE.

⁹ L. ZOPPOLI, *La retribuzione*, in *Diritti e doveri nel rapporto di lavoro*, diretto da P. CURZIO, L. DI PAOLA, R. ROMEI, Giuffrè, Milano, 2018, p. 334.

¹⁰ V. l'art. 157, TFUE, che pone il principio della parità di retribuzione con riferimento al genere per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore: cfr. M. BARBERA, *L'evoluzione storica e normativa del problema della parità retributiva tra uomo e donna*, in *Lav. dir.*, 1989, p. 593 ss.; A. MONTANARI, N. GIRELLI, *Parità di trattamento e divieto di discriminazione*, in *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, curato da F. CARINCI, A. PIZZOFERRATO, Giappichelli, Torino, 2015, p. 188 ss.

¹¹ Direttiva 99/70/CE sul contratto a termine; clausola 4, comma 1, dell'accordo-quadro recepito dalla direttiva 97/81/CE per il *part-time*; art. 5, direttiva 2008/104/CE sul lavoro interinale.

quindi a livello aziendale il baricentro delle determinazioni salariali¹².

A ben guardare, se alla radice della direttiva sui salari minimi adeguati nell'Unione c'è la preoccupazione per l'impoverimento causato dalla crisi economico-finanziaria, dalle logiche di delocalizzazione e di *dumping* e dalla pandemia, non pare azzardato sostenere che la direttiva tradisca anche un ripensamento sull'efficacia di quelle politiche specialmente là dove annovera, tra i problemi da risolvere, la «diminuzione strutturale della contrattazione collettiva»¹³.

3. I dubbi sulla base giuridica della direttiva

Al di là dei più che condivisibili obiettivi della direttiva – che paiono finalmente rilanciare una dimensione sociale dell'Unione europea da troppo tempo attesa – sulla sua base giuridica¹⁴ aleggiano alcune perplessità, giacché, a fronte di quanto disposto dall'art. 153, par. 5, TFUE – che preclude l'applicabilità alle retribuzioni delle disposizioni di tale articolo volute a conseguire gli obiettivi di politica sociale previsti dall'art. 151 – tale base è stata rinvenuta nell'art. 153, par. 1, lett. *b*), TFUE, ai sensi del quale l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri nel settore delle “condizioni di lavoro”, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (art. 5, par. 3 e 4, TUE)¹⁵. Pertanto, non prevedendo misure direttamente incidenti sul livello delle retribuzioni, la direttiva rispetterebbe i limiti imposti dall'art. 153, par. 5, TFUE¹⁶, come d'altronde essa esplicita nell'art. 1, par. 3, quando afferma che, «conformemente all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, la presente direttiva fa salva la competenza degli Stati

¹² G. RICCI, *Il diritto alla retribuzione adeguata. Tutele costituzionali e crisi economica*, Giappichelli, Torino, 2012, p. XV; G. ORLANDINI, *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 178/2015 della Corte costituzionale*, in *Lav. dir.*, 2018, p. 7.

¹³ V. BAVARO, S. BORELLI, G. ORLANDINI, *La Proposta di direttiva UE sul salario minimo adeguato*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, p. 111 ss.

¹⁴ Una base giuridica controversa ma sostenibile secondo T. TREU, *La Proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, p. 8.

¹⁵ Sui rilievi avanzati sulla correttezza della base giuridica della Proposta di direttiva v. P. LOI, *La direttiva sui salari minimi e adeguati nell'attualità del diritto sociale europeo*, in *Studi in memoria di Massimo Roccella*, curato da M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, p. 213.

¹⁶ Cfr. il Considerando 19. Sul punto v. criticamente M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, *Riallacciando il filo del discorso. Dalla riflessione di Massimo Roccella al dibattito attuale sul salario minimo*, in *Studi in memoria di Massimo Roccella*, cit., p. 37.

membri di fissare il livello dei salari minimi, nonché la scelta degli Stati membri di fissare salari minimi legali, di promuovere l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo prevista nei contratti collettivi o entrambi».

Ciononostante, come si è già avuto occasione di osservare¹⁷, è difficile evitare di confrontarsi con l'art. 153, par. 5, TFUE, non dovendosi peraltro trascurare a tal fine che, secondo la Corte di giustizia¹⁸, tale norma avrebbe una natura eccezionale tale da postularne un'interpretazione restrittiva al fine di non incidere indebitamente sulla portata delle sue altre previsioni, né di rimettere in causa gli obiettivi di politica sociale dell'art. 151 TFUE¹⁹. In altri termini, se l'art. 153, par. 5, non consente una diretta ingerenza del diritto europeo nella determinazione delle retribuzioni (riservata ad ogni singolo Stato membro) – come appunto l'adozione di una direttiva che imponga direttamente agli Stati la fissazione di un salario minimo legale uniforme in tutta l'Unione –, il carattere eccezionale di tale disposizione non potrebbe invece paralizzare qualunque iniziativa che presenti una connessione con le retribuzioni poiché in tal modo si priverebbero di senso gli altri settori contemplati dall'art. 153, par. 1²⁰.

Senonché, per lo meno con riferimento alla disciplina posta dalla direttiva per gli Stati membri con salari minimi legali, non sembra azzardato chiedersi se essa non imponga proprio ciò che l'art. 153, par. 5, così come interpretato dalla Corte, vieta. Infatti, l'art. 5 della direttiva prevede che tali Stati istituiscano le «necessarie procedure per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali» sulla base di «criteri stabiliti per

¹⁷ P. PASCUCCI, V. SPEZIALE, *Spunti sul salario minimo dopo la Proposta di direttiva UE*, in *Giornale dir. lav. rel. ind.*, 2021, p. 749 ss.

¹⁸ CGUE, 19 giugno 2014, *Specht e a.* (da C-501/12 a C-506/12, C-540/12 e C-541/12, EU:C:2014:2005); 15 aprile 2008, *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223); 13 settembre 2007, *del Cerro Alonso* (C-307/05, EU:C:2007:509).

¹⁹ Sull'interpretazione restrittiva dell'art. 153, par. 5, TFUE, v. M. BARBIERI, *Il salario minimo legale in Italia, dagli studi di Massimo Roccella alla Proposta di direttiva e ai disegni di legge di questa legislatura*, in *Studi in memoria di Massimo Roccella*, cit., p. 81 ss.; M. BARBERA, F. RAVELLI, *La Proposta di direttiva sul salario minimo adeguato: la risposta dell'Unione europea a un problema storico del diritto del lavoro*, in *Studi in memoria di Massimo Roccella*, cit., p. 62; T. TREU, *La Proposta sul salario minimo*, cit., p. 9. Secondo M. DELFINO, *Proposta di direttiva, tutela giuridica dei salari e nodi della contrattazione collettiva in Italia*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, p. 438, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia si ricava che l'UE non può intervenire sui seguenti aspetti della retribuzione: «a) l'uniformizzazione degli elementi costitutivi dei salari; b) la determinazione e l'uniformizzazione dei livelli salariali; c) l'istituzione di un salario minimo europeo».

²⁰ Conclusioni dell'Avvocato Generale Manuel Campos Sánchez-Bordona presentate il 28.5.2020, in <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=226873&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1935310#Footnote36>, punti 90-93.CGUE.

contribuire alla loro adeguatezza, al fine di conseguire un tenore di vita dignitoso, ridurre la povertà lavorativa, promuovere la coesione sociale e una convergenza sociale verso l'alto e ridurre il divario retributivo di genere [...] conformemente alle rispettive prassi nazionali, nel pertinente diritto nazionale, nelle decisioni degli organi competenti o in accordi tripartiti». Detti criteri, che debbono essere definiti in modo chiaro, «comprendono almeno gli elementi seguenti: a) il potere d'acquisto dei salari minimi legali, tenuto conto del costo della vita; b) il livello generale dei salari e la loro distribuzione; c) il tasso di crescita dei salari; d) i livelli e l'andamento nazionali a lungo termine della produttività».

Si tratta dunque di criteri che incidono sul livello del salario minimo in quanto ne impongono il collegamento ad elementi di carattere economico e giuridico uguali per tutti i Paesi, pur potendo determinare differenti risultati nei vari contesti nazionali. Sebbene in tal modo non si imponga una «uniformazione» del livello delle retribuzioni, bensì solo parametri di determinazione, si può davvero escludere che si sia in presenza di una diretta ingerenza del diritto europeo nella determinazione dei salari all'interno della Unione?²¹

Non si deve peraltro trascurare che altre perplessità sono state avanzate anche sullo strumento giuridico adottato. Infatti, da parte datoriale²² si è rilevato che, dovendosi rispettare la competenza esclusiva statale in materia di retribuzioni, in luogo della direttiva – la cui adozione è stata giustificata dalla Commissione sulla base di quelle norme²³ secondo cui le direttive possono essere utilizzate per fissare prescrizioni minime in materia di condizioni di lavoro applicabili progressivamente dagli Stati membri – sarebbe stato preferibile uno strumento giuridicamente non vincolante come la raccomandazione, non dovendosi sottovalutare che la direttiva potrebbe aprire la porta all'interpretazione della Corte di giustizia in tema di autonomia delle parti sociali, della loro libertà contrattuale e della loro libertà di associazione.

²¹ Secondo M. DELFINO, *Proposta di direttiva*, cit., pp. 439-440, la direttiva pare eccedere le competenze dell'Unione europea anche quando, nell'art. 7, richiede agli Stati membri di assegnare un ruolo di primo piano alle parti sociali nella determinazione e aggiornamento del salario minimo legale, giacché in tal modo «incide su un profilo strettamente collegato alla determinazione dei livelli salariali» su cui, secondo la valutazione della Corte di giustizia, l'Unione non può intervenire.

²² CONFINDUSTRIA, *Memoria sulla Proposta di direttiva, presentata alla 11ª Commissione permanente (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) del Senato della Repubblica il 16.12.2020*, in www.senato.it/application/xma-nager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/244/901/CONFINDUSTRIA.pdf.

²³ L'art. 153, par. 2, lett. b), TFUE, in combinato disposto con l'art. 153, par. 1, lett. b), TFUE.

4. La direttiva e il caso italiano

Se si considera che la direttiva distingue nettamente le ipotesi in cui in uno Stato viga un salario minimo imposto per legge da quelle in cui in cui i minimi salariali siano garantiti da un'adeguata copertura della contrattazione collettiva, dato l'altissimo tasso di copertura contrattuale di cui da più parti risulta accreditata, l'Italia parrebbe "in regola" rispetto alle disposizioni della direttiva²⁴.

Tuttavia, una lettura solo formalistica della direttiva rischierebbe di rivelarsi una sorta di foglia di fico dietro cui celare un oro che, a ben guardare, stenta non poco a luccicare.

D'altro canto, la nozione di "copertura"²⁵ rischia di rivelarsi vaga nella pratica, non solo per l'assenza di dati ufficiali in merito, ma anche per quanto attiene al calcolo della soglia dell'80%²⁶. Bastano in tal senso le dichiarazioni delle imprese relative all'applicazione del tal contratto collettivo? E a quelle dichiarazioni corrisponde davvero l'effettiva applicazione di quei contratti collettivi? Né è chiaro se la copertura riguardi solo i contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni più rappresentative o anche quelli sottoscritti da altre organizzazioni, fermo restando che occorrerebbe anche individuare l'esatto ambito da considerare per il calcolo dell'80%, emergendo in Italia i noti limiti relativi alla definizione della categoria.

Un decisivo supporto in tal senso non pare che possa essere apportato dall'obbligo previsto per legge di corrispondere i contributi previdenziali sulla scorta dei trattamenti previsti dai contratti collettivi sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi²⁷, stante la frequente sfa-

²⁴ Come osserva L. ZOPPOLI, *Basi giuridiche e rilevanza della Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*, in *Studi in memoria di Massimo Roccella*, cit., 365, si può dubitare che gli alti tassi di copertura contrattuale di cui è accreditata l'Italia siano un «indicatore di buona salute della contrattazione collettiva».

²⁵ In base all'art. 3, par. 5, della direttiva, per «copertura della contrattazione collettiva» si intende «la percentuale di lavoratori a livello nazionale cui si applica un contratto collettivo, calcolata come rapporto tra il numero di lavoratori coperti da contratti collettivi e il numero di lavoratori le cui condizioni di lavoro possono essere disciplinate da contratti collettivi conformemente al diritto e alle prassi nazionali».

²⁶ M. FAIOLI, *Salario minimo e Europa. Monitoraggio dei dati, distacco e appalti pubblici*, memoria sulla proposta di direttiva, presentata alla 11^a Commissione permanente (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) del Senato della Repubblica il 16 dicembre 2020, in http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/245/301/Prof._Michele_FAIOLI.pdf.

²⁷ Art. 1, comma 1, del d.l. n. 338/1989, convertito con modificazioni dalla legge n. 389/1989 ed integrato dall'art. 2, comma 25, della legge n. 549/1995.

satura tra quanto è versato a livello previdenziale e ciò che è corrisposto a livello retributivo.

A ben guardare, il problema dell'effettività della copertura contrattuale si interseca con quello dell'adeguatezza dei salari. Senonché, nei paesi in cui il minimo salariale è individuato dalla contrattazione collettiva la direttiva non individua criteri specifici di adeguatezza, riservati solo agli Stati che disciplinano per legge i salari minimi. Se, per un verso, distinguendo nettamente l'ambito materiale di applicazione degli artt. 4 e 5, la direttiva sembrerebbe configurare le retribuzioni determinate dai contratti collettivi come virtualmente immuni da un giudizio di adeguatezza ai sensi dell'art. 5, per altro verso si può però dubitare che la stessa direttiva possa essere interpretata nel senso che la diffusione dei contratti collettivi oltre l'80% determini una sorta di «presunzione di adeguatezza» dei salari minimi²⁸.

D'altra parte, anche la mancata efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi potrebbe alimentare dubbi circa l'effettività della copertura contrattuale di cui è accreditato il sistema italiano. E, peraltro, se è vero che il *deficit* di diretta copertura contrattuale potrebbe ritenersi in parte compensato dall'operazione giurisprudenziale volta a garantire l'applicazione dei minimi salariali contrattuali sulla scorta degli artt. 36 Cost. e 2099 c.c., non si deve mai trascurare che tale operazione è tutt'altro che automatica, presupponendo sempre l'iniziativa del lavoratore, con le ben note difficoltà del caso.

Un'altra questione assai delicata riguarda il fatto che, fermo restando che la valutazione della copertura va fatta settore per settore, la direttiva non chiarisce quali siano i contratti collettivi da prendere in considerazione ai fini della valutazione della copertura.

In realtà, senza la considerazione della rappresentatività degli agenti negoziali, il concetto di copertura contrattuale rischierebbe di rivelarsi incoerente con l'obiettivo principale della direttiva, consistente nell'adeguatezza dei salari minimi e nel contrasto a pratiche di *dumping*.

Se il problema dell'effettività evoca il principio accolto dalla Corte di giustizia relativo al cosiddetto "effetto utile delle norme europee sugli ordinamenti nazionali", ci si potrebbe chiedere se un indiretto sostegno alla considerazione di una contrattazione collettiva sorretta da un'effettiva rappresentatività possa scaturire sia dal Considerando 22 della direttiva là dove evoca una «contrattazione collettiva solida e ben funzionante», sia dall'art. 4, par. 1, lett. *b*, quando incoraggia «negoziazioni costruttive, significative e informate sui salari tra le parti sociali».

A tale proposito assume particolare rilevanza l'invito aleggiato anche in questo convegno per la costruzione di un sistema contrattuale ordinato, anche valorizzando quanto previsto dall'art. 10 della direttiva sul moni-

²⁸ T. TREU, *La Proposta sul salario minimo*, cit., p. 17.

toraggio. D'altronde, la questione della proliferazione contrattuale, anche nell'ambito delle organizzazioni più rappresentative, esige una risposta che si atterrebbe innanzitutto come una misura di prevenzione della confusione, oltre che ovviamente del conflitto, e che evoca l'esigenza di modelli procedurali per un sistema di relazioni industriali efficiente ed efficace (qui emergendo anche la questione dei ritardi dei rinnovi contrattuali).

5. *Una proposta*

Sebbene la direttiva non sembri imporre all'Italia alcuna specifica riforma, in realtà proprio il richiamato principio dell'"effetto utile" dovrebbe indurre a riflettere sull'opportunità di introdurre una legge a sostegno dell'applicazione dei minimi salariali previsti dalla contrattazione collettiva connotata dalla maggiore rappresentatività dei suoi autori.

Dinnanzi alle previsioni della direttiva sulla promozione dello sviluppo e del rafforzamento della capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione e sull'ampliamento della copertura contrattuale, sarebbe illogico non cogliere l'occasione per introdurre regole volte a rendere più razionale e meno anomico il nostro sistema contrattuale. D'altro canto, ad onta della reticenza della direttiva, sarebbe altrettanto illogico ritenere che la promozione della contrattazione possa prescindere dalla valorizzazione dei contratti collettivi sottoscritti dai sindacati dotati di adeguata rappresentatività²⁹.

Nella relazione al Congresso palermitano del 2018 mi ero permesso di avanzare una proposta – che mi pare condivisa anche nell'intervento di Oronzo Mazzotta in questo convegno – relativa alla necessità di un intervento legislativo che, in coerenza con la tradizione del nostro sistema di relazioni industriali, caratterizzato dal ruolo centrale della contrattazione collettiva e dei suoi attori come strumento di individuazione del salario, offra sostegno alla contrattazione qualificata dalla maggiore rappresentatività comparata dei suoi agenti.

²⁹ Cfr. anche M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, *Riallacciando il filo del discorso*, cit., p. 39, nonché A. BELLAVISTA, *La Proposta di direttiva sui salari minimi adeguati. L'Europa sociale ad una svolta*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, p. 424, secondo il quale il legislatore italiano potrebbe essere indotto a «varare la tanto attesa legge sulla rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva e ad escogitare strumenti per la perimetrazione delle aree contrattuali entro le quali misurare la suddetta rappresentatività». Anche secondo M. DELFINO, *Proposta di direttiva*, cit., pp. 451-452, l'approvazione della direttiva potrebbe offrire in Italia l'occasione per un intervento legislativo sulla rappresentanza e rappresentatività sindacale, o di sostegno alla contrattazione collettiva, se non di introduzione di un salario minimo legale generale.

Un intervento legislativo “leggero” finalizzato a sostenere la contrattazione collettiva connotata dalla effettiva maggiore rappresentatività dei suoi attori. Un intervento che, più o meno sulla falsariga di altre norme vigenti³⁰, preveda che il parametro della retribuzione spettante ai lavoratori non possa essere inferiore al trattamento minimo stabilito dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Una previsione certamente “minimalista”, sia perché il salario minimo non è ancora il salario giusto, sia perché la disposizione di legge da cui trae ispirazione – quella per i lavoratori delle cooperative, già ritenuta legittima dalla Corte costituzionale³¹ – fa riferimento al trattamento economico complessivo.

Tuttavia, proprio per il suo minimalismo, tale previsione potrebbe forse risultare accettabile, da un punto di vista politico, anche a chi considera inopportuno un intervento legislativo in materia, mentre, da un punto di vista strettamente giuridico, non si porrebbe in rotta di collisione con l’art. 39 Cost.: né rispetto alla sua parte inattuata, non rappresentando, in forza della dimensione parametrica del salario minimo contrattuale, un surrettizio *escamotage* per attribuire efficacia erga *omnes* ai contratti collettivi; né tantomeno rispetto al suo primo comma, non essendo ammissibile che la libertà sindacale dei datori di lavoro (ammesso che trovi fondamento in tale norma e non nel combinato disposto degli artt. 18 e 41 Cost.) possa “tiraneggiare” il diritto di rilievo parimenti costituzionale alla giusta retribuzione di cui all’art. 36 Cost.³². Forse, più che sulla scorta della celebre

³⁰ V. gli artt. 3, comma 1, della legge n. 142/2001, e 7, comma 4, del d.l. n. 248/2007, convertito dall’art. 1, comma 1, della legge n. 31/2008, sui trattamenti per i soci lavoratori di cooperative.

³¹ Corte cost., 26 marzo 2015, n. 51, la quale ha dichiarato non fondata, con riferimento all’art. 39 Cost., la questione di legittimità costituzionale del citato art. 7, comma 4, del d.l. n. 248/2007, in base al quale, fino alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative, in presenza di più contratti collettivi della stessa categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell’ambito di applicazione di tali contratti applicano ai propri soci lavoratori, *ex art. 3, comma 1, della legge n. 142/2001*, trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria. Cfr., tra gli altri, M. BARBIERI, *In tema di legittimità costituzionale del rinvio al CCNL delle organizzazioni più rappresentative nel settore cooperativo per la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente*, in *Riv. giur. lav.*, 2015, II, p. 493 ss.; S. LAFORGIA, *La giusta retribuzione del socio di cooperativa: un’altra occasione per la Corte costituzionale per difendere i diritti dei lavoratori ai tempi della crisi (nota a C. cost. 1.4.2015 n. 51)*, in *Arg. dir. lav.*, 2015, p. 928 ss.; M. DELFINO, *Salario legale contrattazione collettiva e concorrenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 63-66; G. ORLANDINI, *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione*, cit., p. 8.

³² P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, cit., p. 108.

visione trentanovista sostenuta da Giuseppe Pera³³, la questione troverebbe soluzione alla luce della teoria del temperamento dei diritti fondamentali da sempre patrocinata dalla Corte costituzionale.

Per altro verso, la predetta previsione non destrutturerebbe il sistema di relazioni industriali né alimenterebbe (ammesso che si rivelassero poi reali) i paventati rischi di fuga dei datori di lavoro da tale sistema³⁴, così come non deprimerebbe il livello minimo dei salari, né esautorerebbe in fin dei conti la giurisprudenza del suo ruolo, indirizzandolo semmai su di una strada più lineare e dagli esiti più prevedibili. Rispetto al dibattito emerso anche in questo convegno, un'indicazione del legislatore rispetto al parametro da assumere per la determinazione del salario minimo – lungi dal far venire meno il potere del giudice di valutare se nel singolo caso di specie, per la presenza di particolari elementi specifici, occorra un *quid pluris* rispetto al *quantum* parametrico – tuttavia ricondurrebbe l'intervento giudiziale nell'alveo più naturale dell'imprescindibile controllo del rispetto del principio costituzionale affrancandolo da quel ruolo, finora quanto mai prezioso, ma pur sempre di supplenza rispetto alla latitanza di altre autorità salariali.

Anzi, in questo modo si delineerebbe uno scenario nel quale tutte le autorità salariali legittimate dagli artt. 36 e 39 Cost. opererebbero contestualmente, ognuna però con un proprio ruolo più definito, senza tuttavia sovrapporsi l'una all'altra e senza che l'una delegittimi l'altra: la contrattazione collettiva “qualificata” dalla maggiore rappresentatività, che è l'autorità salariale per eccellenza, la legge che la sostenga e, ovviamente, la giurisprudenza.

Senza dire poi del possibile effetto di trascinamento che in tal modo potrebbe realizzarsi favorendo nella sostanza quell'applicazione anche delle altre parti dei contratti collettivi da parte dei datori di lavoro non iscritti alle associazioni firmatarie³⁵.

È evidente che un intervento “leggero” come quello ipotizzato non risolverebbe gli annosi problemi relativi all'identificazione del sindacato più rappresentativo, dovendosi fare appello ai criteri elaborati dalla giuri-

³³ G. PERA, *Il trentanovismo è nelle cose*, in *Pol. dir.*, 1985, p. 503 ss.

³⁴ V. SPEZIALE, *Il salario minimo legale*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona” .IT – 244/2015; V. BAVARO, *Il salario minimo legale e le relazioni industriali*, in <http://www.ildiaridellavoro.it/adon.pl?act=doc&doc=53073> (2014). Non si dovrebbe comunque trascurare che il recesso dall'associazione datoriale per svincolarsi dalle tariffe contrattuali in relazione ai lavoratori già assunti potrebbe non rivelarsi del tutto risolutivo, visto che, anche dopo il declino delle tesi ultrattivistiche, l'art. 36 Cost. opera comunque nell'ambito del rapporto di lavoro indipendentemente dal contratto collettivo: cfr. Cass., S.U., 30 maggio 2005, n. 11325; altro discorso varrebbe per i lavoratori assunti dopo il recesso.

³⁵ V. SPEZIALE, *Il salario minimo legale*, cit.

sprudenza³⁶ nell'attesa di un intervento finalizzato a definire i cosiddetti perimetri contrattuali (vale a dire l'ambito di applicazione di ogni contratto collettivo)³⁷ e la conseguente misurazione ai fini della contrattazione collettiva della rappresentanza sindacale e datoriale, quest'ultima in particolare interessata da fenomeni di forte frammentazione.

In ogni caso, al di là delle tante questioni che si possono porre e delle tante perplessità che si possono avanzare sugli strumenti per dare concreta attuazione all'art. 36 Cost., un eccessivo ridimensionamento del ruolo della contrattazione collettiva in materia salariale rischierebbe di appannare ancor più la stessa ragion d'essere del sindacato con rischi che ognuno potrebbe facilmente intuire.

E, alla luce di una lettura sistematica delle sue norme lavoristiche, non credo che questo la nostra Costituzione potrebbe mai consentirlo.

³⁶ I. ALVINO, *I rinvii legislativi al contratto collettivo. Tecniche e interazioni con la dinamica delle relazioni sindacali*, Jovene, Napoli, 2018, p. 193.

³⁷ Sulla delicata e centrale questione della perimetrazione v. per tutti S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *Lav. dir.*, 2020, p. 185 ss.

FRANCESCA GRASSO

IL DUMPING SALARIALE
NEGLI APPALTI PUBBLICI E PRIVATI.
LE TECNICHE DI CONTRASTO
TRA LEGGE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

SOMMARIO: 1. Il lavoro nelle catene contrattuali degli appalti. – 2. Le clausole sociali di equo trattamento nel sistema degli appalti pubblici. – 2.1. Le norme *antidumping* del Codice dei contratti pubblici. – 2.2. I possibili ostacoli alla realizzazione dell'effetto *antidumping*. I dubbi di compatibilità delle clausole sociali con i principi costituzionali, con il diritto eurounitario e l'interpretazione della giurisprudenza amministrativa. – 3. Le clausole sociali di fonte collettiva e i tentativi di ricomposizione del principio di parità di trattamento nel sistema degli appalti privati. – 4. Non solo clausole sociali. Trasparenza, obblighi informativi e processi di *due diligence*.

1. *Il lavoro nelle catene contrattuali degli appalti*

Il lavoro prestato nelle filiere produttive e nelle catene degli appalti, pubblici e privati, costituisce uno dei settori maggiormente esposti al rischio di trattamenti retributivi al ribasso.

Il decentramento di fasi della produzione, consentendo l'acquisizione dall'esterno di un prodotto o un servizio, e dunque l'utilizzazione indiretta delle prestazioni di dipendenti altrui, permette all'impresa committente di attingere a forza lavoro economica e flessibile, rivolgendosi ad imprese fornitrici che applicano ai propri dipendenti un contratto collettivo diverso e meno costoso rispetto a quello dalla stessa applicato.

A ciò si aggiunga che spesso l'integrazione organizzativa tra imprese dà vita a relazioni nell'ambito delle quali l'esternalizzazione di segmenti della produzione si combina con un'attività di direzione, coordinamento e condizionamento economico da parte dell'impresa *leader*¹. Quest'ultima, anche

¹ U. CARABELLI, *La responsabilità del datore di lavoro nelle organizzazioni di impresa complesse*, in *Dir. rel. ind.*, 2009, 1, p. 92.

grazie alle più recenti e pervasive innovazioni tecnologiche e digitali², è in grado di incidere sulle modalità organizzative dei fattori di produzione che si procura all'esterno del proprio ciclo produttivo, esercitando una costante pressione volta alla riduzione dei costi, che spesso si traduce in peggiori condizioni per i lavoratori delle imprese fornitrici³.

In tal senso, infatti, è dimostrato che, soprattutto nei casi in cui è particolarmente forte la dipendenza economica delle imprese terze rispetto all'impresa *leader* della catena, il lavoro prestato all'interno delle filiere è caratterizzato da diversi elementi di svantaggio e precarietà⁴: contrazione dei livelli salariali, crescente intensità del lavoro ed estrema flessibilità oraria, carenza di adeguate tutele della salute e sicurezza dei lavoratori e scarsa sicurezza occupazionale, fattori ai quali spesso si accompagnano divisioni interne tra gli stessi lavoratori e un generale indebolimento della capacità di rappresentanza delle organizzazioni sindacali.

Limitando l'indagine alle problematiche connesse alla compressione dei livelli retributivi, nelle pagine che seguono ci si concentrerà sul sistema di garanzie di trattamento economico predisposto dall'ordinamento a tutela dei lavoratori coinvolti nelle catene degli appalti, pubblici e privati, al fine di valutarne l'attitudine al contrasto di fenomeni di *dumping* salariale.

² Sul lavoro prestato nelle filiere produttive digitalmente integrate v.: I. ALVINO, *Integrazione produttiva, rivoluzione digitale e diritto del lavoro*, in *federalismi.it*, 25/2022, p. 85 ss. e M. ESPOSITO, *Ciclo produttivo digitalmente integrato e responsabilità datoriali: appunti sull'effettività delle tutele*, in *federalismi.it*, 25/2022, p. 95 ss. Sull'impatto che le nuove tecnologie possono avere nel rafforzare i rapporti tra le imprese, irrobustendo fenomeni di dominanza e dipendenza economica v. M. NOVELLA, *Poteri del datore di lavoro nell'impresa digitale: fenomenologia e limiti*, in *Lav. dir.*, 2021, fasc. 3-4, p. 458 ss.

³ L. DORIGATTI, *La precarietà invisibile. Catene del valore, appalti e condizioni di lavoro*, in *il Mulino*, *Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 2018, 4, p. 563.

⁴ S. BORELLI-G. ORLANDINI, *Lo sfruttamento dei lavoratori nelle catene di appalto*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, 2022, 1, p. 109 ss. L. DORIGATTI, *La precarietà invisibile. Catene del valore, appalti e condizioni di lavoro*, cit.; cfr. anche, per il settore della logistica, L. DORIGATTI, A. MORI, *Condizioni di lavoro e relazioni industriali nelle catene del valore della logistica*, in *Riv. giur. lav.*, 2020, 3, p. 388 ss., e per il settore alimentare, G. FROSECCHI, G. ORLANDINI, *Esternalizzazione del core business nel settore alimentare: il caso Italtpizza*, in *Lav. dir.*, 2021, 2, p. 387 ss.; S. BATTISTELLI, *Legittimità e criticità delle esternalizzazioni in Italia: il caso dell'industria delle carni*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, 4, p. 974 ss.; L. DORIGATTI, *Ridotte all'osso. Disintegrazione verticale e condizioni di lavoro nella filiera della carne*, in *Meridiana*, 2018, 93, p. 51 ss.

2. *Le clausole sociali di equo trattamento nel sistema degli appalti pubblici*

2.1. *Le norme antidumping del Codice dei contratti pubblici*

L'assetto regolativo degli appalti pubblici, adottato in attuazione delle direttive europee e storicamente improntato alla tutela della concorrenza per il mercato, nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione, pubblicità, trasparenza e proporzionalità, si è progressivamente arricchito di una serie di disposizioni tese al perseguimento di obiettivi di carattere ambientale, sociale ed occupazionale⁵.

Tra queste rientrano le norme *antidumping* contenute nel vigente Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50)⁶, finalizzate al contrasto di dinamiche di concorrenza al ribasso del costo del lavoro.

La garanzia di trattamenti economici minimi da riconoscere ai lavoratori impiegati nell'esecuzione degli appalti viene in rilievo sia in fase di valutazione delle offerte e sia nella fase successiva all'aggiudicazione.

Per la prima, occorre fare riferimento, in primo luogo, all'art. 23, comma 16⁷, che fornisce alle stazioni appaltanti i criteri per calcolare il costo del lavoro medio in un certo settore, rinviando a quello determinato da tabelle annuali predisposte dal Ministero del lavoro sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali. In secondo

⁵ Una più significativa valorizzazione degli obiettivi di carattere sociale, occupazionale e ambientale si ha avuta con l'adozione delle direttive del c.d. "pacchetto appalti" (Dir. 2014/23/UE, Dir. 2014/24/UE e Dir. 2014/25/UE) che, in linea con gli obiettivi di Strategia Europa 2020, riconoscono come gli appalti pubblici costituiscano uno degli strumenti per garantire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

⁶ Il 1° aprile 2023 è entrato in vigore il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, contenente il nuovo Codice dei contratti pubblici, adottato in attuazione dell'art. 1, legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici. Le disposizioni del nuovo Codice hanno acquistato efficacia a decorrere dal 1° luglio 2023, quando il presente contributo era già in bozze. È per tale ragione che con "il vigente Codice dei contratti pubblici" chi scrive si riferisce al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e alle norme ivi contenute, che hanno continuato a trovare applicazione fino al 30 giugno 2023. Nel testo sono comunque presenti riferimenti alle disposizioni del nuovo Codice dei contratti pubblici e un primo commento alle principali novità introdotte dalle stesse. Sul tema v. anche L. BARBIERI, P. REA, G. TAVERNISE, *Nuovo codice dei contratti pubblici: fase progettuale e organizzazione del lavoro*, in *Dir. prat. lav.* 7/2023, p. 417 ss.

⁷ Art. 41, comma 13 del nuovo Codice dei contratti pubblici.

luogo, all'art. 97, comma 5, lett. d)⁸, ai sensi del quale la stazione appaltante dispone l'esclusione dell'offerta laddove accerti che il costo del lavoro è inferiore ai minimi salariali indicati nelle tabelle ministeriali.

Con riferimento alla fase successiva all'aggiudicazione, vengono in rilievo tre norme relative alla determinazione del trattamento economico e normativo del personale impiegato da parte del soggetto affidatario dell'opera o del servizio.

L'art. 105, comma 9, per cui l'affidatario è tenuto ad osservare integralmente il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi nazionali e territoriali in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni⁹.

Il comma 14 dello stesso articolo 105¹⁰ che, a seguito delle recenti modifiche introdotte dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (conv. dalla legge 29 luglio 2021, n. 108), stabilisce che qualora le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto ovvero riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell'oggetto sociale del contraente principale, il subappaltatore deve garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto, riconoscendo ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale, inclusa l'applicazione dei medesimi contratti collettivi nazionali di lavoro.

Infine il comma 4 dell'art. 30, che stabilisce espressamente che *«al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente»*¹¹.

Orbene, dalla lettura delle norme citate si comprende come il modello di tutele elaborato dal Codice sia incentrato sull'obbligo di applicazione integrale del c.d. contratto *leader* da parte dell'appaltatore, al fine di scongiurare il rischio di una concorrenza giocata sul costo del lavoro.

⁸ Art. 110, comma 5, lett. d) del nuovo Codice dei contratti pubblici.

⁹ Art. 119, comma 7 del nuovo Codice dei contratti pubblici, che, per l'individuazione del contratto *leader* rinvia al nuovo art. 11 (su cui v. *infra*).

¹⁰ Art. 119, comma 12 del nuovo Codice dei contratti pubblici.

¹¹ Nel nuovo Codice dei contratti pubblici, il testo del comma 4 dell'art. 30 del d.lgs. n. 50/2016 è contenuto al comma 1 dell'art. 11, rubricato *«Principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore. Inadempienze contributive e ritardo nei pagamenti»*, su cui v. *infra* nel testo.

Tale obiettivo risulta ulteriormente rafforzato nel nuovo Codice dei contratti pubblici che, al fine di limitare i rischi derivanti dalla frammentazione dei contratti collettivi nell'ambito di un medesimo settore, attribuisce alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti il compito di individuare nei bandi di gara e negli inviti il contratto collettivo *leader* applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto o nella concessione. Resta salva la possibilità che l'operatore economico indichi nella propria offerta un differente contratto collettivo nazionale di lavoro, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente¹².

2.2. *I possibili ostacoli alla realizzazione dell'effetto antidumping. I dubbi di compatibilità delle clausole sociali con i principi costituzionali, con il diritto eurounitario e l'interpretazione della giurisprudenza amministrativa*

Il tessuto normativo delineato dal Codice dei contratti pubblici ha fatto sorgere dubbi di compatibilità delle clausole sociali con i principi costituzionali in materia di libertà sindacale e con il diritto eurounitario.

I primi sembrano facilmente superabili.

Il rinvio ai contratti collettivi stipulati dai soggetti dotati della maggiore rappresentatività comparata, integrato dal criterio della connessione oggettiva con l'attività svolta, non sembra violare i principi di cui all'art. 39 Cost.

In tal senso, è possibile richiamare la nota pronuncia n. 51/2015 della

¹² Vale la pena riportare per esteso i primi quattro commi del nuovo art. 11, su cui si tornerà più avanti nel testo: «1. Al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente. 2. Nei bandi e negli inviti le stazioni appaltanti e gli enti concedenti indicano il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto o nella concessione, in conformità al comma 1. 3. Gli operatori economici possono indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo da essi applicato, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente. 4. Nei casi di cui al comma 3, prima di procedere all'affidamento o all'aggiudicazione le stazioni appaltanti e gli enti concedenti acquisiscono la dichiarazione con la quale l'operatore economico individuato si impegna ad applicare il contratto collettivo nazionale e territoriale indicato nell'esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto per tutta la sua durata, ovvero la dichiarazione di equivalenza delle tutele. In quest'ultimo caso, la dichiarazione è anche verificata con le modalità di cui all'articolo 110».

Corte costituzionale, con quale la Consulta è stata chiamata a valutare la legittimità dell'art. 7, comma 4, d.l. n. 248/2007, che impone alle cooperative sociali di applicare ai propri soci lavoratori trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria.

In tale occasione la Corte ha escluso l'esistenza di un conflitto con l'art. 39 Cost., in quanto la norma sottoposta al controllo di costituzionalità non assegna ai contratti collettivi ai quali rinvia un'efficacia *erga omnes*, ma rappresenta una forma di determinazione legislativa della retribuzione proporzionata e sufficiente ex art. 36 Cost. La stessa Corte chiarisce poi che il rinvio ai contratti collettivi stipulati dai soggetti dotati di maggiore rappresentatività comparata costituisce una tecnica che permette di individuare la fonte collettiva che meglio di altre recepisce l'andamento delle dinamiche retributive nei settori di riferimento e, pertanto, è in grado di contrastare forme di competizione salariale al ribasso¹³.

Ma non è tutto. Qualora tali argomentazioni dovessero ritenersi solo parzialmente estendibili alla disciplina delle clausole sociali contenuta nel Codice degli appalti, considerando che quest'ultima rinvia al contratto *leader* non solo per l'individuazione di una retribuzione minima, bensì per imporre l'applicazione del complessivo trattamento, economico e normativo, la legittimità delle disposizioni in esame potrebbe fondarsi sulla funzione sociale che tali clausole sono chiamate a svolgere. In altre parole, si potrebbe ritenere che l'applicazione integrale del c.d. contratto *leader* costituisca un mero vincolo per l'aggiudicatario che, consapevole delle conseguenze derivanti dalla stipula del contratto, nell'esercizio di un'autonoma scelta imprenditoriale, intenda conseguire l'appalto pubblico¹⁴.

Tale argomentazione, impiegata dalla giurisprudenza a sostegno della legittimità delle clausole sociali di cui all'art. 36 Stat. Lav., è stata fatta propria anche dal Consiglio di Stato che, nella Relazione illustrativa dello

¹³ V. per tutti G. ORLANDINI, *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 178/2015 della Corte costituzionale*, in *Lav. dir.*, 2018, 1, p. 7-33.

¹⁴ In tal senso M. NOVELLA, *Costo del lavoro e retribuzione negli appalti pubblici di servizi. Il quadro normativo e qualche numero*, in *Lav. dir.*, 2020, 2, p. 277 e M. FORLIVESI, *Le clausole sociali negli appalti pubblici: il bilanciamento possibile tra tutela del lavoro e ragioni del mercato*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona". IT-275/2015, p. 21, con riferimento al precedente Codice degli appalti pubblici. Il medesimo ragionamento è proposto a sostegno della legittimità dell'art. 16, d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo Settore), che prevede che i lavoratori degli enti del Terzo settore hanno diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di cui all'art. 51, d.lgs. n. 81/2015 (A. RICCOBONO, *Lavoro e retribuzione nel Terzo Settore: appunti e disappunti*, in *Var. temi dir. lav.*, 2019, 4, p. 1101).

schema del nuovo Codice dei contratti pubblici chiarisce come il nuovo art. 11 non si pone in contrasto con l'art. 39 Cost., limitandosi a indicare le condizioni contrattuali che l'aggiudicatario deve applicare al personale impiegato, qualora, sulla base di una propria e autonoma scelta imprenditoriale, intenda conseguire l'appalto pubblico. L'operatore economico resta libero di applicare condizioni contrattuali diverse da quelle indicate nella clausola dell'appalto pubblico oggetto dell'aggiudicazione, accettando il rischio di un'esclusione dalla procedura nel caso in cui il contratto collettivo applicato, diverso da quello indicato nel bando di gara, non garantisca le stesse tutele di quello individuato dalla stazione appaltante¹⁵.

A ciò si aggiunge che l'imposizione di una clausola sociale di equo trattamento per evitare la concorrenza giocata al ribasso sul costo del lavoro risulta perfettamente coerente con i principi costituzionali di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), essendo in grado di assicurare una concorrenza sana e quindi la scelta del miglior offerente, garantendo la massima efficienza nell'uso delle risorse pubbliche¹⁶.

Superati i dubbi di legittimità costituzionale delle norme in materia di clausole sociali, resta da affrontare la questione relativa alla compatibilità delle stesse con il diritto eurounitario, che, come noto, assume profili di maggiore complessità.

Nell'ordinamento dell'Unione Europea la disciplina dei contratti pubblici interagisce con la normativa in materia di distacco transnazionale dei lavoratori e con la rigorosa interpretazione della giurisprudenza della Corte di giustizia, ai sensi della quale qualsiasi misura nazionale che imponga l'obbligo di rispettare determinati standard sociali limitando le libertà economiche nel mercato unico deve essere valutata alla luce del criterio della proporzionalità dei mezzi utilizzati, della meritevolezza degli scopi perseguiti e della non discriminazione degli operatori economici.

Secondo la Corte di giustizia non possono esservi dubbi sull'applicabilità della direttiva 96/71 al settore degli appalti pubblici. Pertanto, la legittimità delle clausole sociali che impongono l'obbligo per l'impresa aggiudicataria di applicare il contratto collettivo *leader* del settore dovrà essere valutata alla luce dei criteri individuati nell'art. 3, par. 8 della direttiva in materia

¹⁵ Relazione illustrativa dello Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici, in attuazione dell'art. 1, legge 21 giugno 2022, n. 78, recante "Delega al Governo in materia di contratti pubblici", disponibile su <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/schema-del-codice-dei-contratti-pubblici-elaborato-dal-consiglio-di-stato>, p. 27

¹⁶ In tal senso già Corte cost., 19 giugno 1998, n. 226, affermando la piena legittimità costituzionale dell'art. 36, legge 20 maggio 1970, n. 300. In dottrina v. P. TULLINI, *Concorrenza ed equità nel mercato europeo: una scommessa difficile (ma necessaria) per il diritto del lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2018, I, p. 199.

di distacco transnazionale. Tali clausole potranno superare il test di proporzionalità ed essere ritenute rispettose del principio di non discriminazione solo nel caso in cui gli standard minimi di trattamento siano previsti dalla legge o contenuti in contratti collettivi dotati di efficacia *erga omnes* o comunque di applicazione generale in un certo settore¹⁷.

Tale orientamento sembrerebbe confermato anche dalle pronunce che hanno dimostrato un approccio più aperto all'utilizzo delle clausole di equo trattamento nel mercato unico. Le vicende più significative in tal senso, infatti, hanno riguardato casi in cui gli standard minimi salariali per i lavoratori impiegati negli appalti erano fissati direttamente da una legge, seppur operante nel solo settore degli appalti pubblici¹⁸, o comunque contenuti in contratti collettivi di applicazione generale ai sensi dell'art. 3, par. 8, della dir. 96/71¹⁹.

È evidente allora il rischio di incompatibilità tra la normativa *antidumping* del Codice dei contratti pubblici e il diritto eurounitario.

L'obbligo di rispettare quanto previsto da contratti collettivi privi di efficacia generale determina un onere economico che non può superare il test di proporzionalità²⁰ e rischia di violare il principio di non discriminazione, imponendo alle imprese straniere il rispetto di contratti collettivi che non vincolano tutte le imprese nazionali. Con la conseguenza che dei contratti collettivi a cui rinviano le norme del Codice degli appalti potrebbe applicarsi non l'intera parte economica ma solo i minimi salariali, vincolanti per tutte le imprese in virtù della giurisprudenza interna fondata sull'art. 36 Cost.²¹

Tale conclusione, in grado di mettere a rischio l'effettività della normativa *antidumping* del Codice dei contratti pubblici, potrebbe essere superata alla luce della disposizione introdotta all'art. 9 della direttiva 2022/241 relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione Europea.

Tale norma, dedicata al trattamento economico da riconoscere ai lavoratori impiegati in appalti pubblici, prevede che gli Stati membri adottino misure adeguate a garantire che gli operatori economici e i loro subappaltatori si conformino agli obblighi concernenti i salari e le altre condizioni

¹⁷ Corte di giustizia, 3 aprile 2008, C-346/06, *Rüffert*.

¹⁸ V. Corte di giustizia, 17 novembre 2015, C-115/14, *RegioPost*, relativa ad un caso in cui la tariffa minima salariale era imposta da una norma di legge applicabile in maniera generale all'aggiudicazione di qualsiasi appalto pubblico in Renania-Palatinato, indipendentemente dal settore interessato.

¹⁹ V. Corte di giustizia, 12 febbraio 2015, C-396/13, *Sabkoalolen ammattiliitto*.

²⁰ F. BORGONGELLI, *Appalti pubblici e dumping salariale: un caso di subordinazione dell'autonomia collettiva?*, in *Lav. dir.*, 2016, 4, p. 991.

²¹ D. IZZI, *Lavoro negli appalti e dumping salariale*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 116-117.

di lavoro stabiliti «dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali di diritto sociale e del lavoro».

Il generico riferimento ai «contratti collettivi» sembrerebbe poter essere interpretato in senso ampio, tale da ricomprendere anche quei contratti non dotati di efficacia *erga omnes*, e dunque volto a legittimare definitivamente le clausole di equo trattamento del Codice dei contratti pubblici²².

Orbene, pur accedendo a tale ricostruzione, non si possono ritenere del tutto superati gli ostacoli alla realizzazione dell'effetto *antidumping* perseguito dalle clausole sociali in esame.

Infatti, da un lato, occorre considerare che nell'individuazione del costo del lavoro sono sempre ammessi scostamenti rispetto ai valori medi indicati dalle tabelle ministeriali, salvo l'obbligo di rispettare i trattamenti minimi inderogabili²³. Dall'altro, la giurisprudenza del Consiglio di Stato in più occasioni ha sottolineato che la scelta di individuare liberamente il contratto collettivo da applicare rientra nella libertà di impresa dell'aggiudicatario. Pertanto, purchè si rispetti il requisito della connessione oggettiva con l'attività svolta, non potrà escludersi un offerente dalla gara solo per il fatto che lo stesso ha scelto un contratto collettivo diverso da quello indicato all'interno del bando²⁴.

È evidente allora che la scelta del contratto collettivo da parte dell'operatore economico diviene uno strumento di competizione tra le imprese interessate alla gara. Se a tale circostanza poi si sommano le criticità del nostro sistema di relazioni industriali, caratterizzato dalla frammentazione della contrattazione collettiva ed un elevatissimo numero di contratti collettivi nazionali, risulta chiaro come il rinvio al contratto *leader* operato dalle disposizioni del Codice dei contratti pubblici non sia in grado di sottrarre il costo del lavoro dalle variabili su cui si gioca la concorrenza tra le imprese²⁵.

²² In tal senso P. PASCUCCI, V. SPEZIALE, *Spunti sul salario minimo dopo la Proposta di direttiva UE*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, 2021, 4, pp. 762-763 e V. BAVARO, S. BORELLI, G. ORLANDINI, *La proposta di direttiva UE sul salario minimo adeguato*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, 1, p. 129.

²³ Tra le tante, v. Cons. Stato, 11 febbraio 2022, n. 997 e Cons. Stato, 13 luglio 2021, n. 5286.

²⁴ Tra le tante, v. Cons. Stato, 28 maggio 2019, n. 3487. La stessa giurisprudenza amministrativa sembra invece affermare la legittimità delle clausole dei bandi di gara che, in un'ottica esclusivamente premiante e non escludente, permettono di attribuire un certo punteggio alle imprese che applichino determinati CCNL indicati dalla pubblica amministrazione (in tal senso v. Cons. Stato, 20 ottobre 2021, n. 7053, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 2, p. 230 ss., con nota di B. RABAI, *Public procurement e clausole sociali. Un nuovo equilibrio tra diritti sociali e ragioni del mercato*).

²⁵ I. ALVINO, *Clausole sociali, appalti e disgregazione della contrattazione collettiva nel 50° anniversario dello Statuto dei lavoratori*, in *Lav. dir. eur.*, 2020, 2, p. 12.

Tali osservazioni hanno indotto parte della dottrina a ritenere che, anche nel nostro ordinamento, sulla scorta dell'esperienza tedesca, l'unica strada percorribile per assicurare l'effettività delle misure di garanzia retributiva esistenti sarebbe quella di introdurre un salario minimo legale, quanto meno nel settore degli appalti pubblici²⁶. In questo modo le imprese resterebbero libere di scegliere quale contratto collettivo applicare, ma ai lavoratori sarebbe garantito un minimo retributivo.

D'altro canto, occorre rilevare che il riconoscimento per legge di una retribuzione minima rischia di non essere in grado di contrastare efficacemente il *dumping* salariale lungo le catene degli appalti pubblici, soprattutto se si considera che spesso tale fenomeno di fatto si gioca sulle componenti della retribuzione che vanno oltre il minimo retributivo e di cui ormai si sono arricchite le parti economiche dei contratti collettivi²⁷.

È per tale motivo che devono essere valutate positivamente alcune recenti modifiche alla normativa del Codice dei contratti pubblici.

La prima, è la già citata introduzione della regola della parità di trattamento per i dipendenti del subappaltatore. Il nuovo articolo 105 del d.lgs. n. 50/2016²⁸, imponendo l'applicazione dello stesso contratto collettivo applicato dall'appaltatore principale, di fatto prevede una vera e propria parificazione del trattamento complessivo, economico e normativo. Con la conseguenza che i lavoratori impiegati nel subappalto, qualora ricorrano le condizioni indicate nella norma, potranno rivendicare l'integrale applicazione del contratto collettivo applicato dall'appaltatore e, con specifico riferimento al trattamento retributivo, lo stesso salario corrisposto ai lavoratori dell'affidatario, in tutte le sue componenti, e non soltanto i minimi tabellari che potrebbero vedersi riconosciuti agendo in giudizio e invocando la non conformità del proprio trattamento retributivo rispetto al parametro costituzionale di cui all'art. 36 Cost.

La seconda novità è rappresentata dalla disciplina contenuta all'art. 11 del nuovo Codice dei contratti pubblici, ai sensi del quale le stazioni appaltanti e gli enti concedenti individuano nel bando o nell'invito alla gara il contratto collettivo *leader* applicabile, salva la possibilità per l'operatore economico di indicare nella propria offerta un diverso contratto colletti-

²⁶ I. ALVINO, *Clausole sociali, appalti e disgregazione della contrattazione collettiva nel 50° anniversario dello Statuto dei lavoratori*, cit., p. 13. In Germania, il salario minimo legale è stato introdotto in risposta all'interpretazione accolta con la sentenza *Rüffert* della Corte di giustizia.

²⁷ Sulla questione della struttura della "giusta" retribuzione v. BAVARO, ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2021, I, p. 297-298 e p. 302 ss.

²⁸ Il cui contenuto, come anticipato, è riprodotto all'art. 119, comma 12 del nuovo Codice dei contratti pubblici.

vo, purchè assicurati «*le stesse tutele*» di quello individuato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente. In tal caso, l'aggiudicazione dell'appalto è subordinata all'acquisizione, da parte della stazione appaltante o dell'ente concedente, di una dichiarazione di equivalenza delle tutele, che dovrà essere opportunamente valutata dalla pubblica amministrazione.

È evidente che si tratta di una disciplina che presenta alcune criticità applicative. Da un lato, la difficoltà di individuare il contratto collettivo *leader* da indicare nel bando di gara, dall'altro, i problemi che potrebbero venire in rilievo nella valutazione dell'equivalenza delle tutele da parte della stazione appaltante²⁹. Ciò nonostante, non può non riconoscersi che tale norma sembra quasi voler superare il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, ampliando gli spazi di deroga consentiti rispetto alla libertà di iniziativa economica, al fine di garantire l'effettività delle misure di garanzia retributive previste dal Codice³⁰.

Anche tale intervento sembra dimostrare l'intenzione del legislatore di abbandonare l'idea di una funzione meramente promozionale e incentivante delle norme sulle clausole sociali nella disciplina dei contratti pubblici e la volontà di conseguire un effettivo risultato applicativo con norme maggiormente pregnanti e vincolanti, più attente al perseguimento di obiettivi sociali³¹.

3. *Le clausole sociali di fonte collettiva e i tentativi di ricomposizione del principio di parità di trattamento nel sistema degli appalti privati*

Nel settore degli appalti privati l'unica disposizione con funzione *antidumping* era l'art. 3, legge n. 1369/1960, norma che, come chiarito dalla Corte

²⁹ Sul punto v. L. BARBIERI, P. REA, G. TAVERNISE, *op. cit.*, p. 425.

³⁰ Sul punto v. la Relazione illustrativa dello Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici, cit., nella quale si legge che consentire alla p.a. la scelta di indicare il CCNL applicabile alle prestazioni oggetto di gara sembra trovare giustificazione nel secondo comma dell'art. 41 Cost., ai sensi del quale la libera iniziativa economica non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale.

³¹ In tal senso sembrano muoversi anche quelle previsioni, introdotte con la disciplina relativa ai contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e riprodotte nel nuovo Codice dei contratti pubblici, che configurano ulteriori clausole sociali, finalizzate a realizzare specifici obiettivi di pari opportunità di genere, generazionali, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità. Sul tema v. M. LAMBERTI, *La riforma degli appalti pubblici tra PNRR e legge delega: verso il rafforzamento delle clausole sociali?*, in *Dir. merc. lav.*, 2022, 3, p. 585 ss.

costituzionale, imponendo all'appaltatore di garantire ai propri dipendenti il trattamento più favorevole di cui fruivano i lavoratori dell'impresa committente, mirava ad evitare le frodi delle norme protettive del lavoro, dando diretta attuazione ai precetti di cui agli articoli 36 e 38 della Costituzione³².

Si trattava evidentemente di una regola dall'indiscutibile valore. Tuttavia, le difficoltà incontrate in sede applicativa, unite al nuovo approccio di politica del diritto, definitivamente consacrato con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 276/2003, hanno portato il legislatore a scegliere di abrogare il comma 1 dell'art. 3, legge n. 1369/1960, eliminando così la garanzia della parità di trattamento per i lavoratori impiegati in un appalto, confermandone l'operatività solo per i lavoratori somministrati.

Tale scelta legislativa è criticabile sotto diversi profili. In primo luogo, in quanto la parità di trattamento costituisce un valido strumento per contrastare forme di *dumping* salariale; la sua abrogazione apre a processi di segmentazione motivati dalla sola esigenza dell'abbattimento del costo del lavoro. In secondo luogo, in quanto determina una palese divaricazione delle tutele tra i lavoratori dipendenti del somministratore e quelli dipendenti dall'appaltatore, rendendo economicamente poco conveniente il ricorso alla somministrazione, considerando la possibilità di ricorrere all'alternativa più vantaggiosa dell'appalto *labour intensive*³³. A ciò si aggiunga che un sistema che rinuncia a garantire qualsiasi uniformazione delle condizioni minime di trattamento dei lavoratori impiegati negli appalti alimenta fenomeni distorsivi della concorrenza.

A fronte di simili situazioni, le parti sociali non sono rimaste del tutto inerti e sono intervenute orientandosi, in alcuni casi, verso politiche di opposizione alle esternalizzazioni³⁴ e, in altri, adottando diverse tecniche per garantire il rispetto di standard minimi di trattamento a favore dei lavoratori coinvolti nei processi di decentramento.

Concentrandoci sulla seconda tipologia di interventi, possiamo individuare due differenti strategie. La prima, ad oggi poco diffusa, si basa sull'espansione dell'ambito applicativo del contratto collettivo anche alle attività esternalizzate a soggetti terzi. In tal senso, risultano particolarmente

³² Corte cost., 9 luglio 1963, n. 120, pubblicata in *Mass. giur. lav.*, 1963, p. 276, con nota di E. LORIGA.

³³ D. IZZI, *op. cit.*, p. 39; C. GALIZIA, *Appalto e somministrazione: un confine ancora incerto?*, in L. CALCATERRA (a cura di), *La somministrazione di lavoro. Problemi e prospettive tra diritto nazionale e diritto dell'Unione Europea dopo il Decreto Dignità*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 223 ss.

³⁴ Per cui si vedano le clausole a cui fa riferimento F. SCARPELLI, *Le regole degli appalti tra tutela del lavoro e qualità dei processi produttivi: il caso dell'industria alimentare*, in L. CALCATERRA (a cura di), *Tutele del lavoro ed esigenze della produzione. Studi in onore di Raffaele De Luca Tamajo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 1508 ss.

interessanti sia l'esperienza maturata nel settore del credito³⁵ e sia le più recenti proposte, incentrate sul concetto di "comunità di sito", nell'ambito del quale ricomprendere sia «*lavoratrici e lavoratori alle dirette dipendenze dell'azienda sia dipendenti di ditte terze appartenenti ad altri settori produttivi e ad altre aree contrattuali, che svolgono attività di supporto alla produzione*»³⁶.

La seconda strategia, invece, consiste nella previsione di clausole collettive che impongono il rispetto di standard minimi di trattamento. Generalmente tali clausole assumono come riferimento non il contratto collettivo applicato dal committente ma quello di settore o della categoria di appartenenza dell'impresa appaltatrice³⁷. Sono rare, infatti, le clausole contrattuali che mirano a garantire una vera e propria parificazione dei trattamenti minimi, ovvero un trattamento economico e normativo non inferiore a quello applicato ai lavoratori del committente³⁸.

In ogni caso, si tratta di clausole che spesso presentano problemi di effettività e giustiziabilità, essendo generalmente contenute nell'ambito di accordi stipulati tra le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro committenti e dei lavoratori da essi dipendenti, senza il coinvolgimento dell'appaltatore³⁹.

È evidente dunque che, salva l'ipotesi in cui l'obbligo di equo trattamento sia riprodotto all'interno del contratto di appalto⁴⁰ o il caso di sottoscrizio-

³⁵ Su cui si vedano le considerazioni di D. IZZI, *op. cit.*, pp. 48-49; P. LAMBERTUCCI, *Area contrattuale e autonomia collettiva*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1999, p. 305 ss.; I. ALVINO, *Il lavoro nelle reti di impresa: profili giuridici*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 284 ss.

³⁶ *Piattaforma per il rinnovo del CCNL industria alimentare*. La proposta, tuttavia, non è stata recepita nel CCNL industria alimentare 2019-2023. Sul tema v. O. RAZZOLINI, *Salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: brevi riflessioni a margine della proposta di direttiva europea*, in *Lav. dir. eur.*, 2021, 2, p. 11 e P. CAMPANELLA, *Decentramento produttivo ed esternalizzazioni nell'industria delle carni: implicazioni giuslavoristiche e di relazioni industriali*, in *Dir. rel. ind.*, 4/2020, p. 957.

³⁷ In tal senso, tra i tanti, Ccnl Terziario, distribuzione e servizi, sottoscritto da Confcommercio, Filcams CGIL, Fisacat Cisl e Uiltucs UIL.

³⁸ Cfr. M. LOZITO, *Tutele e sottotutele del lavoro negli appalti privati*, Cacucci, 2013, p. 62 e M. LOZITO, *Contrattazione e contrasto al lavoro irregolare negli appalti*, in D. GOTTARDI (a cura di), *Legal Frame Work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 131 ss.

³⁹ In tal senso D. IZZI, *op. cit.*, p. 47 ss.; M. LOZITO, *Tutele e sottotutele del lavoro negli appalti privati*, cit., p. 64; F. SCARPELLI, *op. cit.*, p. 1512.

⁴⁰ Per l'individuazione dei contratti collettivi che hanno previsto l'obbligo di inserimento della clausola nel contratto di appalto si rinvia a M. LOZITO, *Tutele e sottotutele del lavoro negli appalti privati*, cit., p. 64. Tale pattuizione assumerebbe la natura di un contratto a favore di terzi, che legittimerebbe i lavoratori a rivendicare l'applicazione del trattamento previsto dalla clausola collettiva (IZZI, *op. cit.*, 48).

ne degli accordi da parte dell'organizzazione rappresentativa dell'appaltatore⁴¹, l'inadempimento di quest'ultimo potrebbe risultare giuridicamente irrilevante.

Se a tale debolezza, poi, si aggiungono le note criticità del diritto sindacale italiano⁴², si comprende la necessità, sollecitata da molti in dottrina, di reintrodurre per via legislativa la regola della parità di trattamento. Alcune proposte, peraltro, sembrano mirare all'estensione delle forme di tutele previste per i dipendenti dell'appaltatore anche ai lavoratori impiegati per l'esecuzione di altri contratti attraverso i quali si realizzano processi di decentramento e che sono in grado di determinare situazioni di forte squilibrio tra le imprese, con pesanti ricadute sulle condizioni dei lavoratori coinvolti⁴³.

Secondo una buona parte della dottrina, occorrerebbe necessariamente reintrodurre l'obbligo di parità di trattamento previsto dal vecchio art. 3, legge n. 1369/1960, escludendo solo alcune specifiche ipotesi di appalto⁴⁴. È evidente, però, che una simile proposta necessita la preliminare definizione della nozione di "ciclo produttivo" dell'impresa committente⁴⁵, operazione che già sotto la vigenza della legge n. 1369/1960 risultava tutt'altro

⁴¹ Tale circostanza potrebbe essere il frutto di un accordo di "prossimità organizzativa" o di un patto intersettoriale di filiera, su cui vedi le interessanti riflessioni di V. BAVARO, S. LAFORGIA, *Contrattazione collettiva e «prossimità delle imprese». La struttura del contratto collettivo di filiera, distretto, rete d'impresa*, in M.T. CARINCI (a cura di), *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa: scelte organizzative e diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 107 ss. e R. SCHIAVO, *La funzione della contrattazione collettiva nelle catene produttive nazionali: la necessità di un patto di filiera*, in *Lav. dir. eur.*, 2021, 2.

⁴² Sul tema, tra i tanti, v.: R. DE LUCA TAMAJO, *Incertezze e contraddizioni del diritto sindacale italiano: è tempo di regolamentazione legislativa*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2018, I, p. 273 ss.; R. DE LUCA TAMAJO, *Le criticità della rappresentatività sindacale «misurata»: quale perimetro?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2020, I, p. 377 ss. e S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *Lav. dir.*, 2020, 2, p. 185 ss.

⁴³ In tal senso, si vedano le considerazioni di D. IZZI, *op. cit.*, p. 57 ss. Analoghe proposte, relativamente alla regola della parità di trattamento, erano state avanzate già molti anni fa, nel vigore della legge n. 1369/1960 (v. L. MARIUCCI, *Il lavoro decentrato. Discipline legislative e contrattuali*, Franco Angeli, Milano, 1979, p. 180 e P. ICHINO, *Il diritto del lavoro e i confini dell'impresa, Relazione alle giornate di studio Aidlass, Trento, 4-5 giugno 1999*, dattiloscritto).

⁴⁴ A. BELLAVISTA, *Le prospettive del diritto del lavoro dopo la pandemia*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 433/2021, p. 14. Secondo l'Autore le uniche eccezioni alla regola dovrebbero essere costituite dagli appalti «di attività temporanee, rapsodiche e non connesse con il ciclo produttivo dell'impresa appaltante, ovvero per gli appalti in cui l'appaltatore offra opere e servizi che presuppongono il possesso di specializzazioni e know how particolare».

⁴⁵ D. IZZI, *op. cit.*, p. 63.

che agevole, determinando non poche incertezze nella individuazione degli appalti “interni” ai quali l’art. 3 si riferiva⁴⁶.

Secondo una diversa proposta, invece, si potrebbe optare per un modello non dissimile da quello previsto nel settore degli appalti pubblici e riprodotto da molte delle clausole di fonte collettiva, in virtù del quale ai lavoratori impiegati nell’esecuzione di un appalto privato dovrebbe essere garantito il rispetto degli standard previsti dal contratto collettivo *leader* del settore delle imprese appaltatrici⁴⁷.

Una terza ricostruzione, infine, propone di introdurre, per via legislativa, l’obbligo, per le imprese coinvolte nel processo di segmentazione della produzione, di inserire all’interno del contratto con il quale un soggetto affida all’esterno l’esecuzione di un’opera o di un servizio, una clausola che imponga all’affidataria il rispetto, nei confronti dei lavoratori impiegati, di specifici trattamenti, previsti dalla disciplina collettiva applicata dal committente, ma non contemplati, o garantiti in termini significativamente diversi, dal contratto collettivo applicato dall’impresa esecutrice dell’opera o del servizio⁴⁸.

Sul punto, un importante contributo al dibattito potrebbe derivare dalla recente modifica della disciplina del subappalto nel settore pubblico, che, come già ricordato, ha introdotto l’obbligo per il subappaltatore di riconoscere ai propri dipendenti un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale, inclusa l’applicazione dei medesimi contratti collettivi nazionali di lavoro.

Sebbene si tratti di una normativa che presenta alcune ambiguità e su cui già sono stati avanzati alcuni dubbi interpretativi⁴⁹, non può sottovalutarsi la scelta di politica del diritto operata dal legislatore e le conseguenze che ne potrebbero derivare, anche nell’ottica di una possibilità estensione della regola al settore privato.

⁴⁶ Sul tema si veda O. RAZZOLINI, *op. cit.*, p. 14. che propone di ripermire la nozione di “appalto interno” alla luce del concetto di “comunità di sito”.

⁴⁷ Sul tema v. D. IZZI, *op. cit.*, p. 63.

⁴⁸ Proposta suggerita da D. IZZI, *op. cit.*, pp. 64-65. L’Autrice ricorda che una simile idea si ritrovava già nella proposta di legge Ghezzi sulla tutela dei lavoratori nella piccola impresa, presentata alla Camera dei Deputati l’11 febbraio 1988 (Atto n. 2324/C), pubblicata in *Riv. it. dir. lav.*, 1988, II, p. 187 ss.

⁴⁹ D. GAROFALO, *Intermediazione, lavoro nero, sfruttamento del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 2022, 3, pp. 438-439. V. anche la nota INL, 6 ottobre 2021, 1507/2021.

4. *Non solo clausole sociali. Trasparenza, obblighi informativi e processi di due diligence*

Da quanto detto sino ad ora è evidente che la crescente preoccupazione per i fenomeni di *dumping* salariale nelle catene degli appalti riguarda sia il settore pubblico che il settore privato.

Per i primi sono emersi i rischi di incompatibilità delle norme del Codice degli appalti rispetto al diritto giurisprudenziale europeo, nonché la difficoltà che le stesse norme riescano a perseguire in maniera efficace gli obiettivi *antidumping* per le quali sono state elaborate, in ragione dell'interpretazione della giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Si è però segnalato il percorso virtuoso intrapreso con le più recenti riforme, tese ad una più concreta integrazione delle esigenze sociali nell'assetto regolativo degli appalti pubblici.

Per quanto riguarda gli appalti privati, invece, i rischi di *dumping* salariale derivano da un sistema normativo che è tutto incentrato sulla solidarietà tra gli imprenditori operanti lungo la filiera, ma che rinuncia a qualsiasi uniformazione dei trattamenti retributivi dei lavoratori impiegati negli appalti.

In entrambi i settori, comunque, sono evidenti le difficoltà che incontra la contrattazione collettiva nel mantenere la sua storica funzione anticoncorrenziale.

Da qui l'idea di pensare a ulteriori prospettive di tutela.

Senza alcuna pretesa di indicare soluzioni, ma con il solo intento di fissare alcuni punti per avviare una riflessione su diverse tecniche di tutela, si potrebbe tornare a ragionare sugli strumenti di prevenzione che mirano a garantire la regolarità del lavoro attraverso un controllo sulla correttezza complessiva delle imprese operanti lungo le filiere produttive.

In tal senso, sulla scorta delle esperienze francesi e tedesche⁵⁰, e guardando alla proposta di direttiva sugli strumenti di *due diligence* nell'ambito delle catene globali del valore⁵¹, si potrebbe riflettere sulla possi-

⁵⁰ Ci si riferisce alla legge francese sul *devoir de vigilance* del 27 marzo 2017 (su cui v., tra i tanti: A. LYON-CAEN, *Verso un obbligo legale di vigilanza in capo alle imprese multinazionali?*, in *Riv. giur. lav.*, 2018, 2, I, p. 240 ss.; P. BARRAUD DE LAGERIE, E. BÉTHOUX, A. MIAS, E. PENALVA-ICHER, *Tra attuazione e dibattito: primi insegnamenti dalla legge francese del 2017 sul dovere di vigilanza delle imprese*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2021, 1, p. 37 ss.) e alla legge tedesca sulla *due diligence* societaria nelle catene di fornitura, approvata l'11 giugno 2021, su cui v. L. NOGLER, *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz: perché è nata e quali sono i suoi principali contenuti*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2022, 1, p. 1 ss.

⁵¹ Proposta di direttiva sulla *corporate sustainability due diligence*, presentata il 23 febbraio 2022 dalla Commissione europea, su cui si veda anche la posizione espressa dal Consiglio, disponibile su https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=consil%3AST_15024_2022_REV_1. Tra i commenti più recenti, v. M. MURGO,

bilità di mutuare, nel nostro ordinamento, l'approccio alla base di tali interventi, ovvero l'idea che i diritti fondamentali dei lavoratori possano essere tutelati attraverso la previsione di un obbligo di vigilanza dell'impresa *leader* e delle stazioni appaltanti lungo tutta la filiera produttiva e il riconoscimento della responsabilità civile delle stesse qualora omettano di identificare, valutare, prevenire e correggere gli effetti negativi che possono derivare dalla loro attività e da quella dei *partner* commerciali su cui esercitano un'influenza dominante o con i quali intrattengono stabili relazioni commerciali.

Del resto, il nostro legislatore non è del tutto estraneo a normative che disciplinano strumenti di *due diligence*. Si pensi, in primo luogo, al meccanismo di valutazione dei rischi previsto dal d.lgs. n. 81/2008 in materia di salute e sicurezza sul lavoro, che risponde alla medesima *ratio* precauzionale alla base del piano di vigilanza previsto da alcune legislazioni nazionali che hanno introdotto sistemi di *due diligence* obbligatori⁵². In secondo luogo, al sistema introdotto dal d.lgs. n. 231/2001, che incentiva le imprese a predisporre adeguati modelli organizzativi e di gestione, al fine di prevenire la commissione di reati nell'esercizio dell'attività di impresa. Non è un caso, infatti, che proprio il d.lgs. n. 231/2001 è stato indicato dal Piano Nazionale di implementazione dei Principi Guida ONU come possibile modello per una futura normativa europea sulla *due diligence*⁵³.

A ciò si aggiunga che, ad oggi, diversi strumenti di vigilanza sono già previsti dalla contrattazione collettiva.

Si pensi a quei contratti collettivi che prevedono meccanismi ispettivi, affidando al committente il controllo della regolarità negli appalti⁵⁴, o che istituiscono organismi paritetici di studio e monitoraggio deputati a vigilare

La proposta di direttiva sulla corporate sustainability due diligence tra ambizioni e rinunce, in *Dir. rel. ind.*, 3, 2022, p. 943 ss.

⁵² In tal senso V. BRINO, *Diritto del lavoro e catene globali del valore. La regolazione dei rapporti di lavoro tra globalizzazione e localismo*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 106, che si riferisce al piano di vigilanza disciplinato dalla già citata legge francese sul *devoir de vigilance*.

⁵³ V. BRINO, *op. cit.*, 118.

⁵⁴ Tra i tanti, v. il Ccnl Agricoltura Agci, Legalcoop e Confcooperative (su cui v. M. LOZITO, *Contrattazione e contrasto al lavoro irregolare negli appalti*, cit., p. 134 ss.) e il Ccnl Logistica, trasporti merci, spedizioni, nel quale sono previsti sistemi di controllo della capacità, dell'esperienza tecnico professionale e organizzativa nonché dell'affidabilità economica e finanziaria delle imprese appaltatrici, attraverso sistemi di *rating* e certificazioni rilasciate da società specializzate. Interessanti meccanismi di monitoraggio sono previsti anche dal Contratto integrativo aziendale 2015-2017 di Automobili Lamborghini spa, per l'analisi del quale si rinvia a S. BORELLI, G. GUIETTI, *Alla ricerca della solidarietà perduta: i contratti di sito e di filiera*, *Atti del XXII Congresso Mondiale della Società Internazionale di Diritto del Lavoro e della Sicurezza*, Torino, 4-7 settembre 2018.

sul rispetto delle norme legali e contrattuali lungo le catene degli appalti⁵⁵.

A ciò si aggiungano ancora alcune recenti iniziative intraprese da alcuni enti pubblici, come l'applicativo MoCOA (Monitoraggio Congruità Occupazionale Appalti) sviluppato dall'INPS per potenziare i processi di verifica della congruità degli adempimenti contributivi delle imprese affidatarie e di eventuali imprese subappaltatrici rispetto alla manodopera regolarmente denunciata. Tale sistema, basato sulla condivisione e l'incrocio dei dati dei lavoratori impiegati in appalto o subappalto, noti al committente, e di quelli poi effettivamente denunciati in UNIEMENS dagli appaltatori e subappaltatori, offre al committente e agli organi ispettivi un utile strumento di valutazione e controllo della regolarità del lavoro negli appalti⁵⁶.

È evidente che si tratta di meccanismi ed esperienze di grande interesse, soprattutto perché sviluppate attraverso la creazione di sistemi di condivisione delle informazioni relative alla gestione dei rapporti di lavoro lungo le filiere produttive.

La stessa tendenza, peraltro, emerge da alcune recenti riforme che hanno interessato il settore degli appalti pubblici. Si pensi, in particolare, al rafforzamento degli obblighi di trasparenza imposti agli operatori economici che intendano partecipare alle gare d'appalto disciplinate dal d.l. n. 77/2021. Tali soggetti, infatti, sono tenuti alla redazione e alla presentazione, a pena di esclusione, al momento della presentazione della domanda o dell'offerta, del rapporto sulla situazione del personale previsto dal Codice delle Pari Opportunità, dal quale, tra le altre cose, devono emergere le informazioni sull'azienda e sui contratti collettivi nazionali, territoriali e aziendali applicati⁵⁷, e dunque sulle condizioni di lavoro dei soggetti coinvolti nei fenomeni di esternalizzazione nel settore pubblico.

Nello stesso senso poi si muove la già citata disciplina introdotta all'art. 11 del nuovo Codice dei contratti pubblici, che impone alle stazioni appaltanti un'attenta valutazione delle condizioni di lavoro previste dal contratto collettivo applicato dall'operatore economico, per verificare che le stesse siano in grado di garantire ai lavoratori le medesime tutele previste dal contratto *leader* selezionato dalla pubblica amministrazione.

⁵⁵ V., ad esempio, il Ccnl tessile e moda Confartigianato, Cna, Casartigiani e Claii che prevede l'istituzione di una commissione paritetica territoriale con il compito di raccogliere dati su aziende appaltatrici e individuare quelle che non applicano il Ccnl di pertinenza e la normativa lavoristica (su cui v. M. LOZITO, *Contrattazione e contrasto al lavoro irregolare negli appalti*, cit., p. 135 ss.). Simili procedure sono previste anche dal Ccnl industrie alimentari (per cui v. F. SCARPELLI, *op. cit.*, p. 1509).

⁵⁶ D. GAROFALO, *op. cit.*, p. 435 ss.

⁵⁷ Sul tema si rinvia a A. ZILLI, *La trasparenza nel lavoro subordinato. Principi e tecniche di tutela*, Pacini Giuridica, Pisa, 2022, p. 123 ss.

Anche tali novità sono da valutare positivamente. La trasparenza dei costi e delle condizioni del lavoro prestato nell'ambito delle catene degli appalti, oltre a promuovere un più efficace controllo pubblico, da un lato, permette di rivelare i comportamenti elusivi di certi operatori economici, in grado di alterare la leale concorrenza nel mercato e, dall'altro, consente un più efficace intervento della contrattazione collettiva, che verrebbe agevolata nel valutare eventuali azioni a tutela del lavoro nelle filiere produttive⁵⁸.

Lo stesso approccio potrebbe essere adottato dal legislatore nell'elaborazione di sistemi obbligatori di *due diligence* che, a differenza di quelli introdotti in passato⁵⁹, potrebbero convivere con la tecnica protettiva della responsabilità solidale⁶⁰, promuovendo la partecipazione qualificata dei sindacati e aprendo la strada a procedure di monitoraggio e valutazione congiunta dei *partner* operanti lungo la filiera⁶¹.

Sul punto è evidente che, come sottolineato dalla dottrina più attenta, il legislatore, oltre ad imporre l'adozione di piani di vigilanza obbligatori, dovrebbe definire gli obblighi di prevenzione dei rischi a carico dell'impresa al vertice della catena contrattuale⁶².

In tal senso, al fine di cercare di riempire di contenuto il generico obbligo di vigilanza dell'impresa *leader*, è di estremo interesse la riflessione elaborata dalla Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali nel Dossier relativo a "*Appalti e conflitto collettivo: tendenze e prospettive*", secondo la quale tra gli obblighi di diligenza dell'impresa committente potrebbe rientrare anche quello di vigilare sul rispetto dell'art. 36 Cost. da parte dei propri fornitori. In tal modo la corresponsione di salari troppo bassi e prossimi alla soglia di povertà ISTAT potrebbe configurare una violazione dell'art. 36 Cost., di cui sarebbe responsabile non solo il datore di lavoro ma anche la stazione

⁵⁸ A. MARESCA, *Il lavoro negli appalti, quali tutele?*, in G. PROIA (a cura di) *Appalti e lavoro: problemi attuali*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 21-22; sui procedimenti di informazione e consultazione dei rappresentanti dei lavoratori rispetto alla scelta di decentrare una fase della produzione si rinvia a I. ALVINO, *Integrazione produttiva, rivoluzione digitale e diritto del lavoro*, cit., p. 92 ss.

⁵⁹ Ci si riferisce al meccanismo di *due diligence* che, nell'ambito degli appalti privati, consentiva l'esenzione dalla responsabilità solidale dell'appaltante, introdotto dall'art. 4, comma 31, legge n. 92/2012, abrogato dal d.l. n. 25/2017 (conv. in legge n. 49/2017).

⁶⁰ Quantomeno nel settore degli appalti privati (sul tema v. S. BORELLI, D. IZZI, *L'impresa tra strategie di due diligence e responsabilità*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, 4, p. 563 ss.).

⁶¹ Sul ruolo delle parti sociali nei processi di *due diligence* si rinvia all'approfondimento di F. GUARRIELLO, *Il ruolo del sindacato e delle rappresentanze del lavoro nei processi di due diligence*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, 4, p. 580 ss.

⁶² S. BORELLI, D. IZZI, *op. cit.*, p. 563 ss.

appaltante o l'impresa *leader* in grado di esercitare un'influenza decisiva sulle condizioni di lavoro e sui livelli salariali dei dipendenti dei propri *partner* commerciali⁶³.

⁶³ V. Dossier “*Appalti e conflitto collettivo: tendenze e prospettive*”, pubblicato nel giugno 2021 dalla Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, disponibile on line sul sito della Commissione.

CATERINA PAREO

IL GIUSTO COMPENSO NEL LAVORO ATTRAVERSO PIATTAFORME DIGITALI

SOMMARIO: 1. Il lavoro nelle piattaforme digitali nel contesto delle nuove povertà. – 2. La multiforme varietà delle prestazioni rese nel mercato del lavoro digitale. – 3. I criteri di determinazione del compenso adottati dalle piattaforme di *food delivery*. – 4. La via italiana alla definizione di un giusto compenso. – 4.1. Il problematico rinvio alla contrattazione collettiva dei lavoratori autonomi e il divieto di cottimo puro. – 5. Sulla necessità di plurime azioni di contrasto alla povertà del lavoro nelle piattaforme digitali.

1. *Il lavoro nelle piattaforme digitali nel contesto delle nuove povertà*

Il nuovo corso inaugurato dall'avvento delle piattaforme digitali viene spesso identificato con la denominazione di *economia dei lavoretti* (c.d. *gig economy*) o *economia a chiamata* (c.d. *on demand economy*) in virtù del massiccio ricorso a prestazioni di lavoro occasionali, temporanee e rivolte ad una pluralità di committenti che generalmente operano attraverso la rete internet, favorendo relazioni contrattuali sia a livello locale sia a livello globale.

Come confermano recenti studi, la discontinuità lavorativa generata dai modelli organizzativi utilizzati dalle piattaforme ha contribuito ad ampliare l'area delle nuove forme di povertà¹, innestandosi sulle vulnerabilità già presenti in un mercato del lavoro fortemente polarizzato fra lavoratori dotati di elevate competenze professionali (c.d. *high skilled*) e lavoratori

¹ Si consideri che il progetto di ricerca transfrontaliero “Working, Yet Poor” (“WorkYP”), finanziato dall’Unione Europea nell’ambito del programma di ricerca Horizon 2020, ha individuato la categoria dei *lavoratori a chiamata, occasionali e delle piattaforme* tra le quattro categorie di soggetti particolarmente vulnerabili e sottorappresentate e le cui condizioni impediscono il pieno godimento dei diritti e della cittadinanza (le altre sono: prestatori subordinati *standard* con bassa professionalità occupati in settori poveri; lavoratori autonomi “economicamente dipendenti”; prestatori occupati con contratti a termine, part-time involontari e contratti di somministrazione di lavoro).

poco qualificati (c.d. *unskilled*) maggiormente esposti al rischio di svolgere lavori precari e sottopagati.

L'intensificarsi del dibattito nella letteratura giuslavoristica intorno al tema della povertà e, in particolare, della *povertà nonostante il lavoro* è indicativo del bisogno di cercare risposte regolative idonee a soddisfare i bisogni della persona che lavora e della sua famiglia, secondo quanto stabilito dal precetto costituzionale espresso dall'art. 36 Cost.

L'attenzione al dilagante fenomeno della povertà ha indotto gli studiosi e le istituzioni a mettere a punto degli indicatori² che possono tener conto o della sola dimensione individuale, legata cioè esclusivamente alla retribuzione percepita dal lavoratore (di qui, la nozione di *lavoratore a basso salario*), oppure della dimensione familiare della persona che lavora e dei bisogni della famiglia (di qui, la nozione di *lavoratore povero*)³. Tra questi, si prenda in considerazione l'indice AROP (*At-Risk-of-Poverty*) utilizzato da Eurostat per individuare il rischio di povertà in cui incorre un lavoratore inserito in un contesto familiare⁴.

Indagini condotte a livello europeo dimostrano, dunque, come il problema della povertà non sia più solo direttamente connesso a periodi di disoccupazione o di inattività medio-lunghi, potendo sussistere anche in presenza di una attività lavorativa⁵.

In Italia, in particolare, il tasso di povertà lavorativa (più correttamente, *in work poverty*) sembra essere gradualmente cresciuto negli anni, attestandosi ad una soglia percentuale superiore rispetto alla media europea⁶.

Più nello specifico, va ricordato che un lavoratore è considerato *in-work*

² Sul punto si v. A. GUARISO, V. PAPA, *Lavoro povero e povertà lavorativa. Itinerario di ricerca in prospettiva giuslavoristica*, 6 aprile 2022, in www.labourlawcommunity.org

³ Sull'importanza della distinzione tra le due dimensioni, personale e familiare cfr. A. GUARISO, V. PAPA, *Lavoro povero e povertà lavorativa. Itinerario di ricerca in prospettiva giuslavoristica*, cit. che richiamano le considerazioni svolte sul punto da H. LOHMAN, *The concept and measurement of in-work poverty*, in H. LOHMAN, I. MARX (eds), *Handbook on In-Work Poverty*, Edward Elgar Publishing, 2018, p. 8 ss.

⁴ Sul punto L. RATTI, *La riduzione della povertà lavorativa nella direttiva sui salari minimi adeguati*, in A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in *Var. temi dir. lav.*, Giappichelli, Torino, 2022, pag. 47 osserva che tale indicatore tiene conto anche i trasferimenti pubblici destinati al nucleo familiare in modo da «comporre il c.d. *household disposable income*».

⁵ EUROFOUND, *In-work poverty in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017. Invero del problema della povertà in Europa si discute già da un decennio: C. SARACENO, *Il lavoro non basta: La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, 2015.

⁶ EUROSTAT, *EU statistics on income and living conditions (EU-SILC), methodology – in-work poverty*, 2022.

poor (IWP) in base ad una pluralità di fattori, oggettivi e soggettivi, connessi, rispettivamente, al tipo e alla durata del lavoro svolto, nonché alla condizione familiare. Infatti, un lavoratore povero è considerato tale «se dichiara di essere stato occupato per un certo numero di mesi (solitamente sette) nell'anno di riferimento e se vive in un nucleo familiare che gode di un reddito equivalente disponibile inferiore alla soglia di povertà stabilita, solitamente il 60% del reddito mediano nazionale»⁷.

L'indicatore citato comprende, dunque, sia una *dimensione individuale*, connessa al tipo di rapporto intercorrente tra committente e lavoratore, alle mansioni svolte, al salario percepito, alla stabilità dell'impiego, sia una *dimensione familiare* collegata, appunto, alla composizione del relativo nucleo.

Nonostante l'indubbia utilità dell'indicatore europeo nella prospettiva dell'elaborazione delle politiche sociali, occorre rilevare che ai fini dell'indagine qui proposta esso tende a presentare alcune criticità nella misura in cui non include i lavoratori con meno di sette mesi di lavoro durante l'anno di riferimento e, dunque, proprio quei lavoratori con rapporti discontinui, saltuari o di breve durata, compresi i lavoratori delle piattaforme digitali.

Come vedremo nel presente scritto, il problema della povertà nell'ambito della *platform economy* non è legato unicamente all'utilizzo di contratti atipici e all'instaurarsi di carriere particolarmente precarie, ma in molti casi anche ai compensi irrisori riconosciuti dalle piattaforme ai propri collaboratori, compensi spesso slegati dal tempo impiegato per lo svolgimento della prestazione e ancorati esclusivamente al risultato produttivo.

2. *La multiforme varietà delle prestazioni rese nel mercato del lavoro digitale*

Prima di entrare nel merito del tema che ci occupa è utile fornire alcune note di contesto, necessarie per inquadrare il fenomeno nella sua complessità.

Gli sforzi compiuti negli ultimi anni dalla letteratura scientifica hanno dimostrato l'esistenza di prestazioni lavorative svolte sul *web* o mediate da infrastrutture digitali che utilizzano la rete internet per mettere in contatto utenti che offrono lavoro con potenziali committenti⁸.

⁷ Sul punto cfr. *Relazione del Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia* del novembre 2021.

⁸ Tra i primi studi sul punto merita menzionare cfr. V. DE STEFANO, *The Rise of the "Just-in-Time Workforce": On-Demand Work, Crowdwork, and Labor Protection in the "Gig*

Come noto, le piattaforme digitali vengono utilizzate per creare *ambienti virtuali* che possono essere resi accessibili a tutti oppure esclusivamente a utenti registrati, in base alle impostazioni dettate dal gestore o dal proprietario. Secondo alcuni studiosi, l'attività delle piattaforme può essere rappresentata utilizzando l'immagine dei mercati bilaterali o multilaterali, nei quali la piattaforma funge da intermediario fra due o più gruppi di agenti economici al fine di moderare i problemi di coordinamento tra la domanda e l'offerta di un determinato bene o servizio⁹.

La realtà ci restituisce uno scenario particolarmente composito e in costante evoluzione, tanto da rendere molto difficile operare una classificazione esaustiva delle tipologie di piattaforme ad oggi esistenti. Si consideri, solo a titolo esemplificativo, che esistono piattaforme che forniscono servizi di consegna a domicilio, altre che invece si occupano della condivisione di materiale multimediale, altre ancora che offrono servizi di formazione in modalità *e-learning* o di comunicazione e condivisione di dati per fini professionali¹⁰.

Con riguardo alle piattaforme sulle quali transitano prestazioni di lavoro il cerchio si restringe¹¹, sebbene resti comunque piuttosto complesso map-

Economy”, in *Comparative Labor Law Journal*, 2016, pp. 471-504; J. PRASSL, *Humans as a service: the promise and perils of Work in the Gig Economy*, OUP Oxford, 2018; A. DONINI, *Il lavoro attraverso le piattaforme digitali*, Bononia University Press, Bologna, 2019; A. ALOISI, V. DE STEFANO, *Il tuo capo è un algoritmo. Contro il lavoro disumano*, Laterza, Bari, 2020.

⁹ SMORTO, QUARTA, *Diritto privato dei mercati digitali*, Le Monnier Università, 2020, p. 117.

¹⁰ La progressiva diffusione di piattaforme *on line* ha indotto ad operare una serie di tentativi classificatori non sempre uniformi e talvolta anche molto contrastanti tra loro. Ad esempio, i primi studiosi in materia hanno operato una distinzione tra *piattaforme di capitale* – come *Ebay* o *Airbnb* – che mettono in contatto consumatori con soggetti che affittano o vendono beni secondo una logica *peer to peer* e *piattaforme di lavoro* – come *Uber* o *TaskRabbit* che fungono da intermediari tra clienti e prestatori di servizi che svolgono incarichi connotati anche da una certa complessità: così D. FARRELL, F. GREIG, *Paychecks, Paydays, and the Online Platform Economy. Big data on Income Volatility*, JPMorgan Chase Institute, 2016, p. 5. Optano invece per una diversa scelta classificatoria altri autori, i quali utilizzano la locuzione *Online Gig Economy* per indicare un sistema in cui si utilizzano *app online* per mettere in contatto clienti e prestatori di servizi che svolgono incarichi più o meno complessi – tra cui trasportare un passeggero da un posto ad un altro oppure consegnare cibo a domicilio – con l'esclusione di quelle piattaforme che agevolano lo scambio di beni e servizi impersonali: così S.D. HARRIS, A.B. KRUEGER, *A proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First-Century Work: The “Independent Worker”*, The Hamilton Project, December 2015.

¹¹ Con riguardo alle piattaforme di lavoro, in particolare, uno studio pubblicato nel giugno 2015 dal McKinsey Global Institute ha individuato tre tipologie di *online talent platform* classificandole in base ai dati utilizzati e alla principale funzione svolta. Secondo tale studio la prima tipologia comprende le piattaforme che vengono utilizzate per cercare

pare e classificare in modo completo la variabile molteplicità di piattaforme presenti nel mercato digitale¹².

Un rilevante contributo alla ricerca è quello pervenuto dalle controversie giudiziarie riguardanti i servizi resi da alcune piattaforme digitali (in particolare quelle di *delivery*) che hanno imposto agli interpreti di leggere attraverso le lenti del *diritto del lavoro* rapporti contrattuali assimilabili *prima facie* a operazioni meramente commerciali svolte fra utenti delle piattaforme.

In particolare, le cronache concernenti i ciclo-fattorini utilizzati da note piattaforme di consegna di cibo a domicilio hanno permesso di gettare una luce sui bisogni di tutela di una categoria ben più ampia di lavoratori rappresentata da persone che svolgono prestazioni lavorative sul *web* o attraverso piattaforme per conto di privati che dettano unilateralmente e senza margini di trattativa condizioni economiche e normative spesso totalmente disallineate rispetto ai principi fondamentali che informano la materia lavoristica.

A ben vedere, la riflessione dottrinale e giurisprudenziale sulle piattaforme di trasporto di merci e persone non esaurisce i problemi posti dai nuovi lavori veicolati attraverso il *web*, anche a fronte della mutevole fisionomia delle piattaforme su cui transitano tali prestazioni.

Si pensi, ad esempio, ai numerosi nodi problematici concernenti le piattaforme create con l'obiettivo di mettere in contatto imprese o privati con professionisti particolarmente qualificati, come ad esempio, architetti, ingegneri, progettisti provenienti da tutto il mondo¹³ o, ancora, a quelle piattaforme inizialmente nate come *social network* e progressivamente divenute vere e proprie piazze virtuali utilizzate come veicolo per la pubblicizzazione

posti di lavoro tradizionali (tra le più comuni, *Linkedin* e *Indeed*). La seconda tipologia, invece, agevola le imprese a ricercare forza lavoro in base ad esigenze di natura contingente, dando luogo al modello della *gig economy* (tra le piattaforme più comuni: *Taskrabbit*, *Uber*, *Upwork*). La terza tipologia, infine, include le piattaforme che consentono di migliorare la selezione e la gestione delle risorse umane valutando le competenze dei candidati o personalizzando il percorso formativo dei lavoratori assunti (tra queste: *Good.co*, *Payscale*): così MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE, *A Labor Market That Works: Connecting Talent With Opportunity In The Digital Age*, 2015.

¹² Secondo la proposta ricostruttiva che si ritiene più condivisibile – che si fonda sul tipo di attività esternalizzata dal committente e gestita dalla piattaforma – è possibile distinguere fra tre principali tipologie di piattaforme: 1) piattaforme di *crowdwork* puro; 2) piattaforme che consentono l'esternalizzazione di attività richiedenti un livello di professionalità medio/elevato; 3) piattaforme che fungono da intermediari di prestazioni da svolgere *offline* (in tal senso A. DONINI, *Il lavoro attraverso piattaforme digitali*, cit., p. 17 ss.).

¹³ Tra queste piattaforme meritano indubbiamente una particolare menzione *Freelancers*, *Upwork*, *Peopleperhour*, *Guru*, *Toptal*, *WorkNHire* (attiva principalmente nel mercato indiano), *Zeerk* e molte altre ancora.

di prodotti e servizi¹⁴. In tutti questi casi, infatti, le piattaforme fungono da intermediari per prestazioni di natura intellettuale di cui davvero poco si conosce quanto a modalità di instaurazione dei rapporti e condizioni contrattuali applicate.

Nel contesto dei lavori svolti attraverso il *web* merita poi una particolare menzione lo sfuggente fenomeno del *crowdwork*¹⁵ che si realizza attraverso relazioni estemporanee fra utenti instaurate tramite una piattaforma¹⁶ e che è caratterizzato dal fatto che la prestazione lavorativa può essere svolta da remoto da una folla di lavoratori connessi da tutto il mondo¹⁷.

L'ultima frontiera del lavoro sul *web*, rappresentato dalle prestazioni rese nell'ambiente virtuale del c.d. *metaverso*, si colora poi di ulteriori profili di complessità¹⁸.

Un decisivo passo in avanti nel riconoscimento del ruolo assunto dalle piattaforme digitali nel mercato del lavoro è quello rappresentato dalla recente proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio che, nel perimetrare il proprio campo di applicazione, prova a fornire una definizione di piattaforma di lavoro digitale¹⁹.

¹⁴ Tra tutte si pensi a *Facebook* e/o a *Instagram*.

¹⁵ L. LAZZERONI, *Crowdwork*, in AA.VV., *Lavoro e tecnologie. Dizionario del diritto del lavoro che cambia*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 56-64.

¹⁶ Una delle principali piattaforme di *crowdwork* è rappresentata da *Amazon Mechanical Turk* che consente a potenziali committenti (denominati *Requester*) di ricercare forza lavoro a livello globale al fine di affidare a ciascun lavoratore un compito semplice e di breve durata (denominato *Human Intelligence Task*) che al momento solo un essere umano, in quanto dotato di capacità cognitive, ha la possibilità di svolgere (come, ad esempio, individuare una mela rossa in una cesta piena di frutta). I micro-lavori svolti dai collaboratori della piattaforma sono necessari per lo sviluppo e il perfezionamento di sistemi di *machine learning*. Gli stessi meccanismi sono utilizzati anche da altre piattaforme che si occupano di apprendimento automatico e intelligenza artificiale.

¹⁷ Così V. DE STEFANO, *Lavoro "su piattaforma" e lavoro non-standard in prospettiva internazionale e comparata*, 5 maggio 2017, Ufficio ILO per l'Italia e San Marino, p. 5. Sul punto v. anche BERG, *Income security in the on-demand economy: Findings and policy lessons from a survey of crowdworkers*, Conditions of Work and Employment Series, 2016, No. 74 (Ginevra, ILO). Con riguardo al particolare caso di *Amazon Mechanical Turk* si v. L. IRANI, *Difference and Dependence among Digital Workers: The Case of Amazon Mechanical Turk*, in *South Atlantic Quarterly*, 2017, Vol. 114, No. 1, pp. 225-234.

¹⁸ Sul punto cfr. V. DE STEFANO, A. ALOISI-N. COUNTOURIS, *The Metaverse is a labour issue*, 1st february 2022, in *www.socialeurope.eu*; A. DONINI-M. NOVELLA, *Il metaverso come luogo di lavoro. Configurazione e questioni regolative*, in *Labour&Law Issues*, 2022, vol. 8, n. 2, pp. 1-25; M. BIASI, *Il decent work e la dimensione virtuale: spunti di riflessione sulla regolazione del lavoro nel Metaverso*, in *Lav. dir. eur.*, 2023, 1.

¹⁹ Secondo la proposta di direttiva la piattaforma di lavoro digitale può essere sia una persona fisica sia una persona giuridica che fornisce un servizio commerciale almeno in parte a distanza con mezzi elettronici quali un sito *web* o un'applicazione mobile e su richiesta di

Ad ogni buon conto, il comune denominatore delle piattaforme appena descritte è quello di voler creare un mercato di lavoratori *freelance*, seguendo il motto “diventa capo di te stesso”.

Per le ragioni sommariamente esposte, il lavoro svolto nel mercato digitale non si presta ad essere ricondotto all'interno di una categoria giuridica unitaria e pone una serie di questioni che meritano adeguata attenzione da parte del decisore pubblico e delle parti sociali.

3. I criteri di determinazione del compenso adottati dalle piattaforme di food delivery

Una delle questioni meritevoli di interesse riguarda proprio il tema della determinazione dei compensi ad opera delle piattaforme digitali.

Infatti, come accennato all'inizio del presente scritto, il problema della povertà nell'ambito della *platform economy* dipende in larga parte dall'irrisorietà dei compensi corrisposti dalle piattaforme ai propri collaboratori.

Tale dato, in particolare, è riscontrabile nella casistica giurisprudenziale concernente i ciclo-fattorini del settore del *food delivery*, anche se le prime sentenze in materia, concentrate sul tema della qualificazione dei rapporti intercorsi tra *rider* e piattaforma, hanno spesso trascurato il profilo dell'esiguità dei compensi riconosciuti a tali lavoratori²⁰, limitandosi ad affermare che la scelta di optare per forme di corrispettivo tarate sul risultato produttivo fosse idonea ad escludere la natura subordinata del rapporto²¹.

Maggiore attenzione al profilo *lato sensu* retributivo è stata dedicata dalla giurisprudenza successiva che ha accertato la subordinazione dei ciclo-fattorini.

Ad esempio, nella sentenza resa nel novembre 2020 dal giudice del

un destinatario del servizio. L'elemento maggiormente qualificante è dato dalla sussistenza dell'organizzazione del lavoro svolto da persone fisiche *online* sia in un determinato luogo.

²⁰ Dall'istruttoria svolta dal giudice del lavoro piemontese nel caso deciso da Trib. Torino 7 maggio 2018, n. 778, in *Dir. rel. ind.*, 2018, 4, con nota di V. FERRANTE, *Subordinazione e autonomia: il gioco dell'oca*, pp. 1196-1202; in *Arg. dir. lav.*, 2018, fasc. 1, p. 1220 e ss. con nota di M. BIASI, *Il Tribunale di Torino e la qualificazione dei riders di Foodora*, era emerso che il compenso ricevuto dai fattorini ammontava, inizialmente, a 5,60 euro lordi all'ora, salvo successivamente variare in base alle sole consegne effettuate.

²¹ In questo senso Trib. di Milano 10 settembre 2018, n. 1853 in Banca dati *De Jure*, in cui si sottolineava che il fattorino «non percepiva un corrispettivo mensile fisso e predeterminato, ma variabile, in funzione del numero e della tipologia di consegne effettuate mese per mese e dunque correlato non al tempo di messa a disposizione delle energie lavorative, bensì ai risultati conseguiti».

lavoro presso il Tribunale di Palermo si legge che «i rider percepiscono un compenso a cottimo predeterminato dalla piattaforma che varia da città a città, integrato su base chilometrica e da un forfait per i tempi di attesa, senza alcuna possibilità di negoziazione»²².

Ad altre pronunce va riconosciuto il merito di aver messo in luce il profilo dell'estrema variabilità del corrispettivo, legato all'applicazione unilaterale di penali (dunque, di trattenute dal compenso) per il mancato rispetto dei parametri di accettazione imposti dall'applicazione gestita dalla piattaforma²³.

Gli approdi più recenti dimostrano che l'adozione di sistemi di *ranking* reputazionale ha incoraggiato il ricorso a forme di compenso parametriche in base alle sole consegne effettuate, in luogo degli originari modelli retributivi fondati su un minimo orario integrato da una premialità per ogni consegna effettuata²⁴.

Il dato più inquietante emerso dalle pronunce giurisprudenziali citate oltre che da alcune esperienze della contrattazione collettiva²⁵ riguarda il tentativo da parte delle piattaforme di perpetuare un modello di organizzazione del lavoro fondato su micro-prestazioni, al fine di legittimare l'utilizzo di criteri di determinazione del compenso elusivi o comunque non

²² Trib. Palermo 24 novembre 2020, n. 7283 in *Riv. it. dir. lav.*, 2020, fasc. 4, II, p. 802 ss. con nota di P. ALBI, *La subordinazione algoritmica nell'impresa piattaforma*, e V. NUZZO, *Sulla subordinazione dei rider: una innovativa pronuncia del Tribunale di Palermo*; in *Riv. giur. lav.*, 2021, 2, p. 241 ss. con nota di A. RICCOBONO, *Lavoro su piattaforma e qualificazione dei riders: una «pedalata» verso la subordinazione*. Nel caso di specie, precisa la sentenza: «I parametri di calcolo del compenso per la città di Palermo sono anch'essi standard (doc. 28) e, salvo quelli previsti in caso di promozioni, sono i seguenti:

- € 1,75 a consegna;
- € 0,45 per ogni kilometro considerando una distanza totale, calcolata in automatico e unilateralmente dal sistema che corrisponde alla somma dei due seguenti itinerari
 - A) Il tragitto più breve tra il punto in cui riceve l'ordine e il punto di ritiro;
 - B) Il tragitto più breve tra il punto di ritiro e il punto di consegna (doc. 29)
- € 0,05 per ogni minuto di attesa presso il punto di ritiro con una franchigia di 5 minuti, (per la città di Palermo oltre il 6 minuto (doc. 30 e cfr. infra doc. 28).
- nelle giornate di pioggia intensa, il ricorrente ha anche percepito in aggiunta al compenso così come sopra calcolato, il c.d. bonus pioggia pari ad € 1,20 su ogni consegna effettuata;
- Per gli ordini cd raggruppati sono previste altre tariffe».

²³ Trib. Torino 18 novembre 2021 disponibile in Banca dati *De Jure*.

²⁴ Trib. Milano 20 aprile 2022, n. 1018 disponibile in Banca dati *De Jure*. Nel caso di specie è stato dimostrato che inizialmente veniva erogato un compenso orario di 7 euro in base alla disponibilità a cui si aggiungeva un euro per ogni consegna effettuata.

²⁵ Il riferimento è all'esperienza dell'accordo Runner Pizza ben descritto da A.A. SCELISI, *L'altra contrattazione di secondo livello dei rider: il modello Runner Pizza e il perdurante equivoco fra discontinuità oraria e intermittenza*, in *Dir. rel. ind.*, 2022, 2, p. 566.

adeguatamente remunerativi dei tempi di attesa e disponibilità al lavoro²⁶.

Il problema della irrisorietà dei compensi dovuti ai *riders* delle piattaforme di *food delivery* sembra, inoltre, essere esacerbato dal fatto che generalmente i fattorini operano secondo un regime orario ridotto, in virtù del tipo di servizio erogato dalla piattaforma, attivo esclusivamente o prevalentemente in alcune fasce orarie nel corso della giornata.

Non può, infine, considerarsi secondario l'impatto sul reddito complessivo esercitato dalle spese sostenute per lo svolgimento della prestazione, che nel caso dei ciclo-fattorini è rappresentato dalle spese per il carburante e per la manutenzione del mezzo utilizzato per effettuare le consegne.

4. *La via italiana alla definizione di un giusto compenso*

Il legislatore italiano ha cercato di governare il fenomeno del lavoro svolto attraverso piattaforme digitali già nel 2019 mediante una tecnica legislativa particolarmente articolata: da un lato, ha cercato di estendere le tutele proprie della subordinazione anche oltre la fattispecie delineata dall'art. 2094 c.c., dall'altro lato, invece, ha provato a individuare un nucleo minimo di tutele per i lavoratori autonomi delle piattaforme, inserendo il capo *V-bis* all'interno del d.lgs. n. 81/2015.

Infatti, la modifica dell'art. 2 d.lgs. n. 81/2015 intervenuta nel 2019 ha consentito di includere sotto l'ombrello protettivo delle tutele stabilite per il lavoro subordinato tutte quelle collaborazioni «che si concretano in prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente» anche mediante piattaforme digitali.

Dunque, per le collaborazioni etero-organizzate la determinazione del corrispettivo segue la disciplina classica prevista per i rapporti di lavoro subordinato, salve le ipotesi in cui, ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. *a*), d.lgs. n. 81/2015, intervengano accordi collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale contenenti discipline specifiche riguardanti il trattamento economico e normativo, giustificate da particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore.

Per i collaboratori delle piattaforme qualificati come genuinamente autonomi, invece, le disposizioni contenute nel capo *V-bis* citato stabiliscono livelli minimi di tutela e tracciano una cornice essenziale di principi comuni,

²⁶ Sul tema si v. già V. BAVARO, *Questioni in diritto su lavoro digitale, tempo e libertà*, in *Riv. giur. lav.*, 2018, 1, I, p. 35 ss.

demandando alla contrattazione collettiva il compito di definire nel dettaglio la disciplina concretamente applicabile (sul punto v. *infra*, par 4.1.).

Sebbene lambisca i confini del tema oggetto del presente scritto, è utile ricordare come anche la disciplina delineata dagli articoli 1-17 legge n. 81/2017 preveda delle norme volte a tutelare la prestazione svolta dal lavoratore autonomo.

Si consideri, infatti, che l'art. 4 legge n. 81/2017 stabilisce che anche al lavoratore autonomo spettano i diritti di utilizzazione economica relativi ad apporti originali e a invenzioni realizzati nell'esecuzione del contratto, salvo il caso in cui l'attività inventiva costituisca l'oggetto del contratto e sia a tale scopo compensata.

4.1. *Il problematico rinvio alla contrattazione collettiva dei lavoratori autonomi e il divieto di cottimo puro*

Come accennato in precedenza, la via italiana alla definizione di un giusto compenso anche nell'area del lavoro autonomo prestato attraverso piattaforme digitali di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore attribuisce un ruolo di primo piano alle parti sociali, secondo una tecnica legislativa piuttosto consolidata, ma non per questo priva di profili problematici.

Il primo comma dell'art. 47-*quater* d.lgs. n. 81/2015 demanda ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale il compito di definire criteri di determinazione del compenso complessivo, tenendo conto delle modalità di svolgimento della prestazione e dell'organizzazione del committente. Tali contratti devono anche determinare, a norma del terzo e ultimo comma dell'art. 47-*quater* cit., una indennità integrativa non inferiore al dieci per cento per il lavoro notturno e festivo o svolto in condizioni meteorologiche sfavorevoli.

Nel caso in cui manchino tali contratti il secondo comma dell'art. 47-*quater* cit. stabilisce un divieto di cottimo puro, grazie al quale i lavoratori non possono essere retribuiti solo in base alle consegne effettuate: ad essi, infatti, deve essere garantito un compenso minimo orario parametrato ai minimi tabellari stabiliti da contratti collettivi nazionali di settori affini o equivalenti sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

I rinvii alla contrattazione collettiva operati dagli articoli 47-*quater* e 2, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 81/2015 destano però alcuni dubbi di natura applicativa e interpretativa.

Innanzitutto, si pone il problema di individuare in concreto i sindacati comparativamente più rappresentativi.

Sul punto è stato sottolineato che l'espressione utilizzata dal legislatore «è difficile da 'calare' nell'ambito dell'autonomia, dove le forme di rappresentanza collettiva non hanno ancora una struttura organizzativa paragonabile a quella del lavoro subordinato»²⁷.

Secondo tale prospettiva, il ricorso a una simile espressione sembra quasi voler forzare sul piano normativo un processo sociale ancora incompiuto²⁸, con il rischio di affidare ai sindacati confederali e alle associazioni datoriali tradizionali il monopolio della contrattazione collettiva, in pregiudizio delle nascenti organizzazioni²⁹.

Le vicende processuali riguardanti l'accordo collettivo stipulato da AssoDelivery e UGL-Rider il 20 settembre 2020 hanno alimentato i dubbi prospettati in dottrina proprio alla luce dell'accertata insussistenza dei requisiti richiesti dalla legge per la sottoscrizione di accordi derogatori *ex art. 47-quater*, comma 1, d.lgs. n. 81/2015³⁰.

Infatti, seppure con diverse argomentazioni, la carenza di valido potere negoziale – necessario per poter produrre l'effetto derogatorio voluto dal combinato disposto degli articoli 2, comma 2, lett. a), e 47-quater, d.lgs. n. 81/2015 – è stata accertata da una pluralità di pronunce che hanno finito di fatto per inibire l'applicazione del contratto AssoDelivery³¹.

Merita, inoltre, ricordare che l'«artificiosità» del processo che ha portato alla sottoscrizione di tale accordo³² è stata oggetto dell'attenzione dell'Ufficio legislativo del ministero del Lavoro, che nel settembre del 2020 ha indirizzato ad AssoDelivery una famosa nota con la quale sottolineava

²⁷ E. VILLA, «*Gli amori difficili*»: contrattazione collettiva e lavoro autonomo, in A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in *Var. temi dir. lav.*, Giappichelli, Torino, p. 108.

²⁸ F. SCARPELLI, *Autonomia collettiva e autonomia individuale nella regolazione del rapporto dei lavoratori parasubordinati*, in *Lav. dir.*, 1999, p. 561.

²⁹ O. RAZZOLINI, *Organizzazione e azione collettiva nei lavori autonomi*, in *Pol. soc.*, 2021, 1, p. 61.

³⁰ Sin dal primo momento dubitava della genuinità dell'accordo F. MARTELLONI, *Ccnl Assodelivery-Ugl: una buca sulla strada dei diritti dei rider*, in <https://www.questionegiustizia.it>, 22 ottobre 2020; *Contra*: P. ICHINO, *Contratto per i rider: è davvero «pirata»?», in <https://lavoce.info>*, 21 settembre 2020, il quale sottolineava che «per i rider, oggi, c'è solo questo contratto stipulato il 16 settembre. E non è poco, visto che l'alternativa è il nulla».

³¹ Sul punto cfr. Trib. Firenze 24 novembre 2021 in *Riv. giur. lav.*, 2022, n. 2, II, con nota di C. PAREO, *L'attualità dell'art. 28 St. Lav. nell'era delle piattaforme digitali*; Trib. Bologna 30 giugno 2021, *decr.*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, n. 4, II, 485 ss., con nota di F. MARTELLONI, *Art. 28 St. lav. e rito antidiscriminatorio: il sindacato chiama le piattaforme di food delivery a rispondere della discriminazione per motivi sindacali*.

³² Sinteticamente ma efficacemente ricostruita da F. MARTELLONI, *Ccnl Assodelivery-Ugl: una buca sulla strada dei diritti dei rider*, *cit.*

proprio la mancanza del requisito della «maggiore rappresentatività comparata» delle organizzazioni stipulanti, richiesto dall'art. 47-*quater*, comma 1, d.lgs. n. 81/2015, ai fini del legittimo esercizio del potere negoziale di regolazione delle modalità di determinazione del compenso dei lavoratori autonomi delle piattaforme³³. Non è un caso, peraltro, se a destare maggiore allarme siano stati proprio i contenuti dell'accordo e in particolare le disposizioni in materia di compenso (artt. 10 e 11) che derogavano al criterio legale, commisurando il corrispettivo alle sole consegne effettuate, senza garanzia di un compenso orario minimo.

Il secondo problema posto dai rinvii citati, invece, riguarda il possibile conflitto con la disciplina *antitrust* di matrice euro-unitaria alla luce dell'ampia nozione di impresa adottata a livello europeo e comprensiva di una larga fetta di lavoratori autonomi.

È stato osservato, infatti, che i contratti collettivi conclusi dalle organizzazioni sindacali rappresentative dei lavoratori autonomi potrebbero rientrare fra le intese restrittive della concorrenza vietate dall'art. 101 TFUE, in quanto considerate accordi tra imprese o tra associazioni di imprese, ingenerando un possibile contrasto fra diritto interno e diritto euro-unitario della concorrenza³⁴.

Il problema può tuttavia considerarsi in parte sdrammatizzato dall'adozione delle linee guida della Commissione Europea che ridefiniscono il campo di applicazione del diritto della concorrenza e dedicano una speciale attenzione proprio allo sviluppo della contrattazione collettiva nell'ambito del lavoro autonomo³⁵.

Secondo il documento della Commissione Europea devono considerarsi esclusi dall'ambito di applicazione dell'art. 101 TFUE gli accordi stipulati nell'interesse di quei lavoratori autonomi senza dipendenti che siano com-

³³ Interessante sul punto constatare come la nota ministeriale del 17 settembre 2020 abbia precisato che il possesso del criterio della maggiore rappresentatività storica della organizzazione stipulante non sarebbe comunque sufficiente, in quanto rileverebbe il diverso e ulteriore requisito selettivo costituito dal parametro comparativo su base nazionale, sul presupposto per cui «il requisito della maggiore rappresentatività comparata presuppone un raffronto appunto di natura comparativa, specifico e concreto e di tipo eminentemente quantitativo, nell'ambito – che è qui il livello generale nazionale – considerato dalla legge».

³⁴ Contrasto che secondo E. VILLA, «*Gli amori difficili: contrattazione collettiva e lavoro autonomo*, cit., p. 122 dovrebbe «essere risolto alla luce del primato del secondo sul primo, sempre che la contrattazione collettiva non sia da considerare un diritto costituzionale fondamentale che può quindi rappresentare un controlimite al primato del diritto eurounitario».

³⁵ EUROPEAN COMMISSION, *Guidelines on the application of Union competition law to collective agreements regarding the working conditions of solo self-employed persons*, Brussels, 29.9.2022, C(2022) 6846 final.

parabili ai lavoratori subordinati, ad esempio, nel caso in cui prestano la propria attività in regime di mono-committenza esclusiva o prevalente oppure se svolgono prestazioni assimilabili a quelle svolte nello stesso contesto da lavoratori subordinati o, ancora, se svolgono la prestazione per conto o attraverso piattaforme digitali. Inoltre, il regime delineato dal diritto della concorrenza non si applicherebbe neppure agli accordi stipulati nell'interesse di quei lavoratori autonomi senza dipendenti che si trovino in una condizione di dipendenza economica.

5. *Sulla necessità di plurime azioni di contrasto alla povertà del lavoro nelle piattaforme digitali*

Affrontare il problema della povertà nell'ambito della *platform economy* rappresenta una sfida davvero complessa che richiede l'adozione di misure combinate che possano consentire al lavoratore impiegato con contratti atipici di poter godere di un compenso adeguato e di fruire di misure di sostegno al reddito per far fronte anche ai periodi di discontinuità lavorativa.

Come è stato più volte ribadito, infatti, i lavoratori delle piattaforme risultano particolarmente penalizzati dall'instabilità della propria carriera lavorativa, instabilità che è spesso direttamente connessa all'adozione di modelli organizzativi connotati dalla parcellizzazione del lavoro in micro-prestazioni.

Occorre indubbiamente agire sul versante retributivo nella prospettiva indicata dalla direttiva Europea 2022/2041 del 19 ottobre 2022 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione Europea, avendo ben chiaro però che non si tratta solo di superare il problema dei modelli retributivi fondati esclusivamente sul risultato produttivo, ma che bisogna confrontarsi anche con il tema della tutela economica delle opere dell'ingegno nel lavoro creativo³⁶.

Più in generale, per superare il problema della povertà non ci si può limitare ad adottare azioni redistributive *una tantum*, ma occorre mettere in campo azioni di contrasto all'esclusione sociale dei lavoratori delle piattaforme, riconoscendo tutele previdenziali *ad hoc* che guardino proprio al dato della forte volatilità e discontinuità dei rapporti che intercorrono con le piattaforme.

La sfida più importante dei prossimi anni sarà quella di individuare strumenti giuridici idonei a conferire piena cittadinanza, garantendo pari dignità sociale e una effettiva partecipazione alla vita economica e sociale del paese, a tutti quei lavoratori sempre più drammaticamente nascosti nel cono d'ombra dell'*invisibilità digitale*.

³⁶ Sul tema v. già A. ROTA, *I creatori di contenuti digitali sono lavoratori?*, in *Labour&Law Issues*, 2021, vol. VII, n. 2, p. 3 ss.

Sezione IV

ADEGUATEZZA SALARIALE
E INCLUSIONE SOCIALE

MADIA D'ONGHIA

ADEGUATEZZA SALARIALE E INCLUSIONE SOCIALE: ALCUNI SPUNTI INTRODUTTIVI

SOMMARIO: 1. La stretta connessione tra gli articoli 36 e 38 della Costituzione. – 2. L'incidenza dei bassi salari sull'effettività delle tutele sociali. – 3. Il *trait d'union* tra salario minimo e reddito minimo.

1. *La stretta connessione tra gli articoli 36 e 38 della Costituzione*

Il tema del salario giusto si riflette inevitabilmente sul c.d. statuto protettivo del lavoratore, intendendo con tale espressione tutte le forme di tutele sociali che il nostro ordinamento predispone per fronteggiare le situazioni di bisogno e realizzare quella “idea di sicurezza sociale” che ispira la nostra Costituzione.

In questa prospettiva l'art. 36 Cost. entra in dialogo con un'altra fondamentale norma costituzionale, l'art. 38, con cui le connessioni sono molteplici.

Innanzitutto, sussiste una stretta correlazione concettuale e politica, essendo entrambe le disposizioni deputate a garantire ai lavoratori e alle loro famiglie livelli economici che ne assicurino il sollievo dal bisogno e la promozione sociale. Invero, lungo tale direttrice, le due norme costituzionali vanno lette congiuntamente agli artt. 2 e 3, comma 2, Cost., perché sono proprio i «Principi Fondamentali» della Costituzione, come ci ricorda la più autorevole dottrina¹, a ispirare il nostro Stato sociale, laddove pongono, rispettivamente, i «... doveri inderogabili di solidarietà politica e sociale» e il compito dello Stato di «... rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Il principio personalista espresso nell'art. 2 Cost. (e l'istanza in esso

¹ Cfr. M. PERSIANI, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 1960, p. 4.

implicita di «pieno sviluppo della persona umana») viene a configurarsi quale fonte dei diritti sociali; a esso è sotteso il principio della dignità umana, che può considerarsi il valore fondante della vocazione personalista dell'ordinamento costituzionale e che, non a caso, ritroviamo anche nell'art. 36 Cost. («... retribuzione ... sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia una vita libera e *dignitosa*»), tanto da poter affermare che il fine ultimo insito nel sistema costituzionale dei diritti fondamentali è proprio il rispetto della dignità.

L'art. 3 Cost., poi, con la sua ricorrente aggettivazione presente nel primo comma («tutti i cittadini hanno pari dignità *sociale* ... senza distinzione di ... condizioni personali e *sociali*») esplicita un forte legame con i diritti sociali. Un legame che emerge in misura ancor più intensa se riferito al secondo comma, ovvero al principio di eguaglianza sostanziale che prende in considerazione non l'individuo in quanto tale, inteso nella sua astratta natura di essere umano, ma soltanto l'individuo concreto, considerato nella sua specifica e reale posizione sociale. Tale principio esprime la consapevolezza della Carta costituzionale (che qui manifesta la sua straordinaria «sincerità»²) dell'esistenza di diseguaglianze inaccettabili, rispetto alle quali i diritti previdenziali e assistenziali e una retribuzione giusta costituiscono strumenti privilegiati per la rimozione di quegli ostacoli di ordine economico e sociale, costituzionalmente intollerabili.

Gli artt. 2 e 3, comma 2, Cost., fungono, quindi, da sbarramento allo «svuotamento sostanziale della garanzia della inviolabilità»³ dei diritti sociali e costituiscono variabili indipendenti dalle condizioni di mercato e, dunque, da retribuzioni basse e ingiuste, perché insistono su diritti costituzionali e assoluti, aventi a oggetto beni primari ed essenziali per lo sviluppo della persona umana.

Ebbene, dal combinato disposto degli artt. 2 e 3, comma 2, con l'art. 38 della Costituzione, che rappresenta la norma cardine del nostro sistema di sicurezza sociale, ne discende che il riconoscimento della tutela di chi versa in condizioni di bisogno – tra cui pure la mancanza o insufficienza della retribuzione – rappresenti un'esigenza solidaristica, intesa come criterio di promozione umana e sociale e pieno sviluppo della persona e di inclusione sociale (attraverso misure di reazione alle ragioni materiali, morali e sociali di disparità sostanziale tra i cittadini), che trascende l'interesse del singolo e coinvolge tutta la collettività.

Del resto, spetta proprio al sistema di protezione sociale, nella sua fun-

² Così U. ROMAGNOLI, *Art. 3, 2° comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Principi fondamentali. Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, p. 165, riprendendo Mortati.

³ A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enc. giur. trecc.*, XI, 1989, p. 30.

zione di realizzazione della giustizia distributiva attribuita soprattutto allo Stato, fornire prestazioni idonee a rendere effettiva la garanzia dell'integrazione sociale, a ripristinare, per usare la bella espressione di Mortati, la «mobilità sociale»⁴. Ed è proprio in questa logica che emerge quella connessione concettuale e politica, prima richiamata, con l'art. 36 Cost.

2. *L'incidenza dei bassi salari sull'effettività delle tutele sociali*

Il nesso tra le due norme risalta ancora di più se si ragiona in termini di effettività delle tutele, in una dimensione maggiormente pragmatica; basti pensare a come l'(in)adeguatezza salariale incida direttamente sull'(in)adeguatezza delle prestazioni sociali, fra cui la pensione di vecchiaia, in virtù dell'applicazione del metodo di calcolo contributivo.

È sufficiente citare qualche dato per averne una immediata dimostrazione: secondo le rilevazioni Inps, riferite a fine 2022⁵, il 58,4% delle pensioni, escludendo il settore pubblico, è al di sotto dei 750 euro (dato percentuale che raggiunge il 71,1% per le donne) e questo perché le pensioni riproducono storie lavorative precarie, frutto di frequenti periodi di non lavoro, di *part time* (spesso involontari) e bassi salari.

In definitiva, vite lavorative meno fortunate inevitabilmente si riflettono in una pensione di importo proporzionalmente minore proprio perché lo schema contributivo costituisce essenzialmente uno specchio di quanto accade all'individuo nel mercato del lavoro. E ciò riguarda drammaticamente le donne che sono penalizzate non solo dalla presenza di differenziali retributivi di genere, ma anche dall'incidenza di periodi di astensione dal lavoro, in coincidenza con la maternità, nonché dalla frammentazione dei loro percorsi lavorativi, spesso legata alla necessità di farsi carico dei lavori di cura.

Ne discende che i “mali” del nostro sistema pensionistico non sono da attribuire necessariamente al metodo di calcolo, ma soprattutto alla debolezza della nostra economia, alla precarietà dell'occupazione e, in modo particolare, alle basse retribuzioni, tutte variabili che incidono sul montante contributivo.

Né va trascurato che le pensioni sono molto basse anche perché, almeno alcune categorie hanno versato contributi irrisori avendo svolto buona

⁴ C. MORTATI, sub Art. 1, in BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, p. 15.

⁵ Le informazioni sono ricavabili al seguente link: <https://www.inps.it/osservatoristatistici/api/getAllegato/?idAllegato>.

parte delle attività sempre in nero. Secondo le informazioni più recenti dell'Ispettorato nazionale del lavoro ⁶, il 67% delle aziende ispezionate è irregolare. L'Italia resta, quindi, ancora il Paese dell'economia sommersa, stimata intorno a 210 miliardi, il che significa evasione contributiva, contributi occultati o comunque sottratti alla disponibilità finanziaria per il pagamento delle prestazioni.

La gravità di tali dati emerge ancor di più ove si consideri la nota circostanza che, nonostante la omessa contribuzione, il principio di automaticità delle prestazioni – sia pure nei limiti della prescrizione – determina, nell'ambito del lavoro dipendente, l'implementazione delle prestazioni dovute, secondo una logica che risponde al criterio di effettività della protezione sociale, ma con un inevitabile aggravamento dell'equilibrio di sistema.

3. *Il trait d'union tra salario minimo e reddito minimo*

C'è, infine, un ulteriore profilo che evidenzia la stretta connessione tra adeguatezza salariale e inclusione sociale, ovvero il tema delle misure a sostegno del reddito, funzionali a portare individui e famiglie al di sopra della soglia di povertà relativa. E qui entrano in gioco i vari tipi di sussidi di disoccupazione e, soprattutto, in ottica di contrasto alla povertà, il reddito di cittadinanza (novellato dal recente decreto lavoro dell'Esecutivo Meloni) ⁷.

Merita, qui, di essere evidenziato il *trait d'union* tra il diritto a tali sussidi e il giusto salario, rappresentato dall'"ambizione" di affrontare la questione dell'adeguatezza dei redditi di cui dispongono le persone. E, difatti, il passaggio dal salario minimo al reddito minimo (qualunque sia la sua denominazione) è del tutto naturale e, direi, necessario. Non è un caso che entrambe le questioni siano costantemente al centro di un ampio e controverso dibattito politico e di tante riflessioni degli studiosi, con disamine articolate, alcune più benevoli e altre più severe.

⁶ L'ultimo Rapporto, relativo al 2022, è consultabile a questo link: *Rapporto-annuale-2022_20230426.pdf*.

⁷ Il d.l. 4 maggio 2023, n. 48 (rubricato «Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro»), agli artt. 1 e ss., istituisce, dal 1° gennaio 2024, la misura nazionale di sostegno economico e di inclusione sociale e professionale, denominata "Assegno di inclusione", finalizzata a contrastare i fenomeni della povertà, fragilità ed esclusione sociale delle categorie più deboli della popolazione, mediante percorsi di inserimento sociale, di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro. L'Assegno di inclusione, assieme allo strumento del Supporto per la formazione e il lavoro (quest'ultimo operativo dal mese di settembre 2023), è destinato a sostituire il reddito di cittadinanza.

Nell'economia della presente breve riflessione, mi limito solo a sottolineare come si tratti di misure necessarie per sostenere i redditi, all'interno di un mercato del lavoro sempre meno efficiente e incapace di creare occupazione o comunque buona e piena occupazione; misure che guardano soprattutto alle persone più fragili, in una situazione di indigenza e che possono contribuire alla loro inclusione sociale.

Indicazioni in tal senso giungono anche dall'Unione europea in modo sempre più netto. Il 30 gennaio 2023 l'esecutivo comunitario si era limitato a 'raccomandare' ai Paesi membri di migliorare i loro regimi di sostegno alla povertà, sia da un punto di vista del peso economico degli assegni, sia per la platea interessata⁸; nelle settimane successive l'Eurocamera si è spinta oltre, approvando, il 15 marzo, un emendamento (non votato da FI, Forza Italia e Lega) che chiede invece una direttiva *ad hoc*⁹, il che renderebbe l'attuazione del reddito minimo obbligatoria. Certo è che per il Parlamento europeo il reddito minimo è un elemento fondamentale delle strategie non solo per uscire dalla povertà e dall'esclusione, ma anche per favorire una ripresa sostenibile e inclusiva in momenti di crisi economica, creando società più eque, coese e resilienti.

Una misura di sostegno al reddito non è quindi solo funzionale a combattere la povertà e l'esclusione sociale, ma anche a perseguire livelli elevati di occupazione e a promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro per chi può lavorare.

Non si può ignorare che esiste una stretta relazione tra disfunzioni distributive e necessità redistributive: la qualità del mercato del lavoro, la qualità dell'occupazione e, *in primis*, l'adeguatezza salariale determinano la quantità degli interventi di sostegno.

Ne consegue che una corretta declinazione di un reddito minimo non può essere disgiunta da interventi sul versante del lavoro, guardando sia alla domanda (favorendone la crescita) sia all'offerta e, su questo versante, garantendo salari adeguati.

È indubbio, allora, che istituti, quali il salario minimo legale o il reddito minimo, oggi, possano (e debbano) rappresentare due imprescindibili strumenti per fornire una soluzione strutturale alla piaga della povertà e del lavoro povero e in tal senso ritengo sia necessario insistere lungo questa direzione anche da parte di noi giuristi perché ciò significa impegnarsi per una società più giusta.

Più di un ventennio fa, insigni Maestri, a cui fu chiesto perché avessero

⁸ Cfr. *Raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva* (2023/C 41/01).

⁹ Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo del 15 marzo 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva* (2022/2840(RSP)).

scelto il diritto del lavoro come loro campo di ricerca¹⁰, risposero – riassumendo qui il loro pensiero – perché nel Diritto del lavoro si esprimono meglio che in altre discipline giuridiche due valori di fondo: lo “spirito di libertà” del ricercatore e la possibilità di impegnarsi per una società più giusta ovvero meno ingiusta, in ogni caso e in via di principio dalla parte dei più deboli, con l’autonomia di pensiero e di ricerca, e contro ogni forma di conformismo.

Ebbene, penso che discutere di salario giusto, adeguatezza salariale e inclusione sociale significa proprio proseguire lungo questa *mission*.

¹⁰ Cfr. i contributi di G. GHEZZI, G. PERA, M. PERSIANI, G. SUPPIEJ, in *Lav. dir.*, 2000, n. 1, p. 5 ss.

PIERA LOI

PRINCIPIO DI ADEGUATEZZA SALARIALE
E RECIPROCIÀ NON DI MERCATO
NELLA CITTADINANZA SOCIALE

SOMMARIO: 1. Adeguatezza salariale, protezione dai rischi e cittadinanza sociale. – 2. Principio di adeguatezza salariale e cittadinanza sociale nelle fonti internazionali e europee. – 3. Principio di adeguatezza salariale negli scambi non di mercato. – 4. La direzione intrapresa dall'UE: inclusione sociale e adeguatezza salariale.

1. *Adeguatezza salariale, protezione dai rischi e cittadinanza sociale*

In questo breve intervento si intende esaminare il tema dell'adeguatezza salariale come uno dei pilastri della cittadinanza sociale, che si declina come insieme di meccanismi di protezione dai rischi sociali,

La nozione di rischio è stata analizzata nelle scienze sociali, nella statistica, nelle teorie dell'organizzazione e secondo Ulrich Beck il rischio è il principale tratto delle società moderne, definite società del rischio¹.

Nelle società moderne la produzione di ricchezza è accompagnata dalla produzione di rischi, che sono sempre più di natura globale, come le pandemie, la crisi finanziaria, la crisi energetica. A fronte di vecchi e nuovi rischi (tra questi i rischi ambientali e i rischi dei mercati finanziari) gli Stati devono apprestare strumenti in grado di proteggere i loro cittadini dai rischi e il diritto è senz'altro uno di questi strumenti.

In primo luogo, dunque, gli ordinamenti giuridici devono apprestare meccanismi di tipo legale e/o della contrattazione collettiva per gestire i rischi ai quali sono esposti i lavoratori e il loro reddito. La mancanza di sistemi di tutela del reddito nell'evenienza di eventi rischiosi produce l'esclusione dei soggetti e produce un altro rischio: il rischio di povertà. L'inclusione, al contrario, è garantita attraverso sistemi di gestione del rischio di cui il principio di adeguatezza salariale rappresenta uno dei principi regolatori, assieme al principio di parità retributiva. Infatti, il diritto può essere

¹ U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci ed., Roma, 2000.

descritto come uno strumento per razionalizzare, categorizzare e gestire il rischio, e allo stesso tempo per proteggere gli individui dalle conseguenze negative derivanti dalla produzione dei rischi. Quando una legge o un contratto collettivo identifica un rischio, nonché i soggetti esposti al rischio e destinatari del meccanismo di protezione contro il rischio, esplicita un modello di giustizia distributiva ed è per questo motivo che il diritto, e in particolare il diritto del lavoro, deve affrontare la distribuzione dei rischi come tema di giustizia distributiva. Essere esclusi dalla protezione contro i rischi, in specie contro i rischi sociali (rischio del reddito, dell'occupazione, della formazione professionale, della salute e sicurezza etc.), significa nella sostanza non avere accesso ai diritti sociali che sono meccanismi sociali o procedurali elaborati dal diritto del lavoro o della previdenza sociale, di protezione dai rischi. Nella sostanza non si garantisce l'accesso alla cittadinanza sociale, concetto elaborato dal sociologo inglese T.H. Marshall, il cui merito è di «avere segnalato che un cittadino pleno iure [...] è abilitato a godere di un pacchetto di diritti non solo civili e politici, ma anche sociali»².

Marshall compie una analisi storica dello sviluppo del concetto di cittadinanza individuando un percorso che ha portato nel secolo XVIII al consolidamento dei diritti civili – i c.d. diritti di libertà –, nel XIX secolo dei diritti politici e nel XX secolo dei diritti sociali. Il cittadino del XX secolo dunque non può essere definito come tale se accanto ai diritti civili e politici, non ha la garanzia del godimento dei diritti sociali, che si riassumono in un certo grado di educazione, benessere economico e sicurezza sociale. L'elemento sociale della cittadinanza viene definito da Marshall come “un minimo di benessere e sicurezza economici fino al diritto a partecipare pienamente al retaggio sociale e a vivere la vita di persona civile, secondo i canoni della società”. Una parte rilevante del concetto di cittadinanza sociale, occorre ricordarlo, è la cd *industrial citizenship*, che comprende tutti i diritti di carattere collettivo e partecipativo che Marshall definiva diritti industriali (il diritto dei lavoratori di costituire sindacati, di stipulare contratti collettivi e il diritto di sciopero) e che egli inquadrava tra i diritti civili, in quanto i diritti industriali sono considerati un esempio di esercizio collettivo di diritti civili.

La nozione di cittadinanza sociale di Marshall, è una nozione ricca di fascino, ma allo stesso tempo profondamente in crisi. Tra le molte questioni sollevate si deve evidenziare quella relativa al conflitto tra cittadinanza sociale e principi del mercato ed efficienza economica, nonché quella dell'individuazione del livello di *governance* che deve garantire il rispetto dei diritti che compongono la cittadinanza sociale. La prima domanda che

² H. MARSHALL, *Class, Citizenship and Social Development: Essays*, Chicago, University of Chicago Press, 1977, (trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Utet, Torino, 1976, p. 9).

occorre porsi è, da questo punto di vista, se la cittadinanza sociale debba trovare il suo fondamento solo ed esclusivamente entro i confini degli ordinamenti nazionali o se vi sia una dimensione europea e sovranazionale della cittadinanza sociale, in un contesto di sempre maggiore globalizzazione dell'economia?

Si tratta, dunque, di un concetto molto ricco e complesso nell'ambito del quale la sicurezza economica del lavoratore svolge un ruolo centrale, assieme agli altri diritti sociali fondamentali.

Il concetto di cittadinanza sociale essendo parte del concetto più ampio di cittadinanza, deve misurarsi sia sul piano dell'oggetto garantito, ovvero sia sul contenuto dei diritti sociali fondamentali garantiti in ciascun ordinamento giuridico, sia sul piano dei soggetti ai quali essa viene riconosciuta.

Chi deve garantire la cittadinanza sociale? In un sistema multilivello i soggetti obbligati non possono essere solo gli Stati o, a livello sovranazionale, l'Unione Europea, ma anche le Regioni e gli Enti locali. Tuttavia, di fronte alla globalizzazione dell'economia e dei mercati, anche la cittadinanza sociale assume una dimensione globale, ma in assenza di sovranità e di autorità globali³ diventa difficile individuare chi possa garantire la cittadinanza sociale. Mentre sul piano dei destinatari si impone un ripensamento delle categorie giuridiche attraverso cui garantire una tutela dei diritti sociali fondamentali, onde ridurre il rischio dell'esclusione.

2. *Principio di adeguatezza salariale e cittadinanza sociale nelle fonti internazionali e europee*

Nelle pagine successive di questo breve intervento analizzeremo il principio di adeguatezza salariale come una delle componenti della cittadinanza sociale e come strumento di protezione contro i rischi che producono i loro effetti sul reddito dei lavoratori. Prima di tutto occorre porre la questione se l'adeguatezza salariale debba essere misurata e garantita solo da uno scambio di mercato. Garantire l'accesso alla cittadinanza sociale significa esclusivamente attivare strumenti di garanzia del salario minimo? Oppure significa attivare contemporaneamente interventi dei sistemi di sicurezza sociale e fiscale?

Prima di tutto si deve ricordare che l'idea di cittadinanza sociale è confermata dagli argomenti normativi posti a fondamento dell'adeguatezza salariale a livello internazionale ed europeo, nonché a livello nazionale, collegati al rispetto della dignità del lavoratore.

³ A. SUPLOT, *La sovranità del limite. Giustizia lavoro e ambiente nell'orizzonte della mondializzazione*, a cura di A. ALLAMPRESE, L. D'AMBROSIO, Mimesis Ed., Milano-Udine, 2020.

Nelle fonti internazionali il fondamento dell'adeguatezza salariale, che non deriva però solo dal contratto- retribuzione come scambio di mercato, ma anche da interventi dei sistemi di sicurezza sociale, è individuato nella dignità umana e nella ricerca della giustizia sociale.

Il preambolo della Costituzione dell'OIL del 1919 precisa che «considerando che una pace universale e durevole può essere fondata soltanto sulla giustizia sociale» che comprende «la garanzia di un salario sufficiente ad assicurare convenienti condizioni di vita». Nella Dichiarazione di Filadelfia del 1944 si afferma l'impegno dell'OIL a garantire la possibilità di avere un minimo di salario che permetta di vivere a tutti i lavoratori (III, lett. d) nonché l'estensione delle misure di sicurezza sociale per assicurare un provento base a tutti i lavoratori (III, lett. f)). Si afferma, dunque, un chiaro legame tra adeguatezza salariale, derivante dal lavoro, e adeguatezza derivante dalla sicurezza sociale.

Nel corso del tempo l'OIL ha adottato diverse fonti in tema di salario sufficiente e adeguato, a partire dalla Convenzione n. 26 del 1928 concernente l'introduzione di metodi per la fissazione dei salari minimi e ha sempre difeso l'idea della funzione essenziale del salario minimo di garanzia di sviluppo e giustizia sociale⁴.

Anche altre fonti internazionali come la Dichiarazione Universale dei diritti umani dell'ONU si concentrano sul valore intrinseco dei salari adeguati. L'art. 23, par. 3, della Dichiarazione, infatti dichiara che "Ogni individuo che lavora ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana ed integrata, se necessario, da altri mezzi di protezione sociale". Questa norma internazionale, di cui sono evidenti i riflessi nell'art. 36 della Costituzione italiana, seppure carente di valore giuridico vincolante, contiene un importante riferimento al possibile intervento di altri mezzi di sicurezza sociale, oltre alla retribuzione equa e soddisfacente.

Nella stessa direzione della necessità di adottare una strategia comune di politiche salariali, fiscali e di sicurezza sociale, al fine di realizzare la giustizia sociale e l'uguaglianza, l'Agenda ONU 2030, nell'obiettivo 10 "ridurre le disuguaglianze", nel target 10.4, invita gli Stati ad "Adottare politiche, in particolare fiscali, e politiche salariali e di protezione sociale, e raggiungere progressivamente una maggiore uguaglianza".

Parimenti nella Carta Sociale Europea l'art. 4 riconosce il diritto ad una retribuzione equa per cui, a tal fine, le parti si impegnano a riconoscere il diritto dei lavoratori ad una retribuzione sufficiente tale da garantire ad essi e alle loro famiglie un livello di vita dignitoso.

⁴ ILO, *Social justice and growth. The role of the minimum wage*, Geneva, 2012; ILO *Global Wage Report, 2022-2023*, Geneva, 2023.

Anche nella direttiva dell'UE relativa ai salari minimi adeguati⁵ il legislatore dell'UE chiarisce quali sono gli obiettivi che si intendono raggiungere con la direttiva e senz'altro l'obiettivo di garantire l'adeguatezza salariale assume un valore prioritario (art. 5 della direttiva). Al fine di determinare l'adeguatezza salariale la direttiva indica agli Stati membri l'uso di indicatori di adeguatezza come l'indice di Kaitz. L'uso di indicatori comunemente impiegati a livello internazionale, quali il 60% del salario lordo mediano e il 50 % del salario lordo medio, si ritiene possa contribuire a orientare la valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi in relazione al livello retributivo lordo. (considerando 21 e art. 5). Anche il Consiglio d'Europa mette a confronto il salario netto minimo e il salario netto medio per definire un salario adeguato che garantisca un tenore di vita dignitoso. La direttiva relativa ai salari minimi adeguati valuta che, sulla base dell'analisi quantitativa effettuata su uno scenario basato su un aumento ipotetico dei salari minimi fino al 60% del salario lordo mediano, tale aumento migliorerebbe l'adeguatezza dei salari minimi in circa la metà degli Stati membri.

Ci si chiede, tuttavia, fino a che punto il salario minimo potrebbe da solo attuare l'obiettivo di adeguatezza salariale, funzionale alla tutela della dignità dell'uomo. Il rispetto del principio di adeguatezza salariale, secondo alcuni⁶, non è garantito automaticamente dal raggiungimento dell'obiettivo di un salario minimo che, da solo, non assicurerebbe l'accesso alla cittadinanza sociale, come definita da Marshall.

Si dovrebbe tenere conto di fattori ulteriori che possono incidere sull'accesso pieno alla cittadinanza sociale, in *primis* il sistema di tassazione e della sicurezza sociale. Inoltre, nell'ottica della valutazione dell'esposizione dei lavoratori al rischio del reddito, si dovrebbe adottare una prospettiva individualizzata di valutazione dell'adeguatezza del salario sulla base dello status del lavoratore, il carico familiare, la tipologia di contratto, le condizioni del nucleo familiare, nonché il percorso di carriera del lavoratore affetto da discontinuità.

Occorre, dunque garantire il principio di adeguatezza sia negli scambi di mercato che al di fuori degli scambi di mercato.

⁵ Direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, OJ L 275, 25 ottobre 2022.

⁶ S. MARCHAL, *An EU minimum wage target for adequate in-work incomes?*, in *European Journal of Social Security*, 2020, p. 452 ss.

3. *Principio di adeguatezza salariale negli scambi non di mercato*

Al fine di garantire l'inclusione e, dunque, la cittadinanza sociale nell'ottica marshalliana, l'adeguatezza salariale deve essere garantita anche nelle transizioni occupazionali. In questa prospettiva si ritiene che strumenti come il Reddito di Cittadinanza, o strumenti simili, possano essere inseriti tra le tipologie di interventi che, come suggerisce Alain Supiot nel già Rapporto *Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*⁷ *Au delà de l'emploi* (1999), sono destinati a favorire le transizioni occupazionali.

La teoria delle transizioni occupazionali⁸ parte dall'osservazione che sempre di più vi sono transizioni individuali— tra istruzione o formazione e occupazione, tra lavoro retribuito e assistenza non retribuita o volontariato civile, tra lavoro a tempo parziale e tempo pieno, tra lavoro subordinato e lavoro autonomo, e infine tra lavoro subordinato e riconversione professionale o forme di pensionamento graduale. In questo quadro il rapporto di lavoro è all'interno di un mercato del lavoro in rete, con entrate e uscite flessibili condizionate dalle opportunità e dalle competenze professionali, con percorsi discontinui e flessibili in cui si accumulano le esperienze lavorative. L'integrazione sociale, in questa prospettiva, deriva dalla partecipazione a diverse reti sociali produttive legate non solo al lavoro retribuito ma anche al lavoro familiare, alle attività culturali e al volontariato.

L'idea di Supiot, che osserva le transizioni occupazionali dal punto di vista del giurista, è quella di legare i diritti sociali non solo al lavoro nel mercato ma anche al lavoro fuori dal mercato, ed è legata all'abbandono della qualificazione del contratto quale principale criterio selettivo nella attribuzione delle tutele e adotta invece, la prospettiva dello "statuto" professionale del lavoratore» con la proposta di un continuum di tutele a cerchi concentrici. Si propone, nella sostanza, un sistema di tutele e protezioni da riconoscere al "cittadino laborioso", indipendentemente dal titolo giuridico in base al quale la prestazione è resa in favore di terzi.

Le tutele si rafforzano, secondo cerchi concentrici, con una regolazione inderogabile molto più intensa nel caso del tradizionale lavoro subordinato

⁷ A. SUPIOT (sous la direction de), *Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Rapport final pour la Commission Européenne Emploi et affaires sociales, Bruxelles, 1999 (la traduzione italiana può leggersi in A. SUPIOT, *Il futuro del lavoro. Trasformazioni dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro in Europa*, a cura di P. BARBIERI, E. MINGIONE, Carocci, Roma, 2003, spec. p. 65 ss.

⁸ B. GAZIER, G. SCHMID, *Transitional Labour Markets and their Impact on Industrial Relations. Report to the High Level Group on industrial relations and change*, European Commission, Employment and Social Affaires DG, 2001.

ove i poteri datoriali sono più forti ed invasivi⁹. Si cerca di favorire in tal modo le transizioni del soggetto da un rapporto di lavoro ad un altro o da un periodo di lavoro ad un periodo di non lavoro; lo statuto professionale deve essere ridefinito in modo da garantire la continuità di una traiettoria piuttosto che la stabilità all'interno di uno stesso rapporto di lavoro. Si tratta prima di tutto di proteggere il lavoratore nelle fasi di transizione tra diversi lavori che non devono necessariamente derivare da uno scambio di mercato. Questo sistema dovrebbe consentire al "cittadino laborioso" l'accesso ad un welfare che promuove la libertà individuale di scelta del "proprio contributo lavorativo"»

Strumenti come il Reddito di Cittadinanza (o le sue trasformazioni) possono essere iscritti in questa ottica delle transizioni: il cittadino può, in una determinata fase della sua vita, essere percettore di tale misura all'interno di una delle transizioni in cui la prestazione lavorativa è resa a favore altrui, come condizione per il riconoscimento del beneficio, ma non deve necessariamente essere all'interno di uno scambio di mercato.

Il nostro ordinamento ha già sperimentato strumenti simili (si può citare l'esperienza dei Lavori Socialmente Utili o LSU) in cui la prestazione lavorativa resa dal soggetto privo di occupazione, percettore del beneficio previdenziale/assistenziale, è condizionata dall'esecuzione di una prestazione di lavoro "fuori mercato" in attività socialmente utili, con l'obbligo di attivarsi personalmente per uscire dall'assistenza. Anche in altri ordinamenti (Paesi Bassi) esistono misure simili: alle persone prive di occupazione e difficilmente inseribili nel mercato del lavoro o dichiarate come impossibili da reintegrare (*niet bemiddelbaar*) nel mercato del lavoro si offre la possibilità di svolgere lavoro non retribuito per un massimo di due anni nei cd posti di partecipazione (*participatieplaats*). Così come in Francia il *Revenu Minimum d'Activité* è una misura in cui il percettore del Reddito minimo svolge un'attività a favore della collettività e sebbene formalmente firmi un contratto di lavoro, che presuppone uno scambio di mercato, la sua disciplina denuncia una regolazione non basata sulla logica contrattuale.

Il rafforzamento della possibilità di condizionare l'erogazione di strumenti come il Reddito di Cittadinanza o simili, allo svolgimento di attività lavorative non di mercato, a favore della collettività, andrebbe tarato sulla base delle caratteristiche del percettore della misura in questione e delle obiettive difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro, nonchè della sua libera scelta. L'obbligo, dunque, di subordinare l'erogazione di una prestazione di natura previdenziale allo svolgimento di un'attività lavorativa

⁹ Sull'accoglimento di queste tesi da parte della dottrina italiana e sul dibattito intorno alla subordinazione si rinvia a M. PALLINI, *La subordinazione è morta! Lunga vita alla subordinazione!*, in *Labour Law & Issues*, vol. VI, n. 2, 2020.

a favore della collettività, potrebbe al contempo soddisfare più funzioni: una funzione di protezione dal rischio della mancanza di reddito, una funzione *latu sensu* di politica attiva del lavoro nei confronti di soggetti privi di occupazione e con difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro, e far sì che la misura sia solo una delle transizioni del cittadino lavoratore.

4. *La direzione intrapresa dall'UE: inclusione sociale e adeguatezza salariale*

L'UE sembra avere adottato pienamente la prospettiva fin qui descritta. Prima di tutto inserendo nel Pilastro Europeo dei diritti sociali, proclamato nel 2017, il capo III sulla protezione sociale e inclusione, nell'ambito del quale il principio numero 12 dichiara che, indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro, i lavoratori e, a condizioni comparabili, i lavoratori autonomi hanno diritto a un'adeguata protezione sociale. Su questa base è stata adottata la Raccomandazione sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi¹⁰, nella quale il Consiglio afferma che la funzione essenziale della protezione sociale è tutelare le persone dalle conseguenze finanziarie dei rischi sociali come la malattia, la vecchiaia, gli infortuni sul lavoro e la perdita del posto di lavoro, di prevenire e ridurre la povertà e di sostenere un tenore di vita dignitoso. I sistemi di protezione sociale ben concepiti possono anche agevolare la partecipazione al mercato del lavoro contribuendo all'attivazione e favorendo il ritorno al lavoro nonché la transizione per le persone che cambiano lavoro, che trovano un lavoro o lo perdono, che avviano un'impresa o ne chiudono una (considerando 8).

Quanto al concetto di adeguatezza la Raccomandazione ricorda che “La protezione sociale è considerata adeguata quando consente alle persone di sostenere un tenore di vita dignitoso, di fare fronte in modo ragionevole alla perdita di reddito e di vivere dignitosamente, proteggendole dalla povertà, contribuendo al contempo, ove opportuno, all'attivazione e favorendo il ritorno sul mercato del lavoro. Nel valutare l'adeguatezza, si deve tenere conto del sistema di protezione sociale di uno Stato membro nel suo complesso, devono cioè essere considerate tutte le prestazioni del sistema di protezione sociale dello Stato membro (considerando 17). In questo senso l'UE conferma di avere adottato una visione olistica dell'adeguatezza.

Va ricordato, inoltre, che con il Regolamento SURE (*Support to mitiga-*

¹⁰ CONSIGLIO DELL'UE, Raccomandazione del Consiglio dell'8 novembre 2019 sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi (2019/C 387/01).

te *Unemployment Risks in an Emergency*)¹¹, l'UE ha adottato una misura molto efficace sotto forma di prestito agli Stati membri, per sostenerli nella creazione di strumenti per attenuare i rischi di disoccupazione derivanti dallo stato di emergenza sanitaria. Le tipologie di strumenti finanziabili sono: la creazione o estensione di regimi di riduzione dell'orario lavorativo e misure analoghe, per i lavoratori dipendenti o la creazione di misure analoghe per i lavoratori autonomi.

A questo proposito si può affermare che l'UE nel finanziare, attraverso SURE, i diversi strumenti di sostegno al reddito apprestati negli Stati membri, al fine di attenuare i rischi di disoccupazione derivanti dallo stato di emergenza sanitaria, ha rafforzato il legame tra adeguatezza salariale e protezione dai rischi. Le misure di *job retention*, infatti, come concepite dagli Stati membri, seppure con molte differenze, prevedono l'intervento di fondi pubblici per compensare la perdita di reddito conseguente alla situazione di crisi affrontata dalle imprese. In alcuni casi (come in Germania e in Italia) si arriva ad un intervento pari all'80% della retribuzione. L'adeguatezza salariale è dunque ripristinata dall'intervento dei fondi pubblici, finalizzati, tuttavia, anche a proteggere il lavoratore dal rischio della perdita dell'occupazione.

¹¹ Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo del reddito per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency).

MICHELE RAITANO

LAVORATORI POVERI E IMPLICAZIONI DI *POLICY*: IL CASO ITALIANO¹

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Questioni definitorie. – 3. La povertà lavorativa in Italia. – 4. Riflessioni di *policy*.

1. *Introduzione*

Lavorare non è sempre sufficiente per non essere poveri, e questo non è vero solo in Italia. Nel nostro Paese, però, il fenomeno della povertà lavorativa è più marcato che negli altri Stati europei: l'indicatore prodotto da Eurostat e adottato dall'Unione Europea mostra che nel 2021 l'11,6% dei lavoratori italiani era povero, contro un valore dell'8,9% nell'UE-27.

La definizione di lavoratore povero (*working poor* o *in-work poor* secondo le dizioni internazionali) non è univoca e, al di là delle questioni meramente statistiche, questo ha conseguenze per le politiche da mettere in campo per contrastare il fenomeno. Secondo l'indicatore adottato dall'Unione Europea, un individuo è considerato *in-work poor* (IWP) se dichiara di essere stato occupato per sette mesi nell'anno di riferimento e se vive in un nucleo familiare che gode di un reddito equivalente disponibile inferiore alla soglia di povertà relativa, pari al 60% del reddito mediano nazionale. Il concetto di IWP comprende dunque due dimensioni: la prima, individuale, connessa all'occupazione del singolo e a caratteristiche quali il salario e la stabilità occupazionale; la seconda connessa alla composizione, demografica e occupazionale, del nucleo familiare stesso. Per questo è necessario aver chiara la distinzione fra *in-work poverty* e *low-pay worker*, cioè occupato a bassa retribuzione: nonostante possano sembrare strettamente collegati, i due concetti sono analiticamente diversi e la bassa retribuzione individua-

¹ Alcuni contenuti di questo contributo sono tratti dalla Relazione del Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia, redatta nel 2022 per il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali da A. GARNERO, S. CIUCCIOVINO, S. MAGNANI, P. NATICCHIONI, M. RAITANO, S. SCHERER, E. STRUFFOLINO.

le è solo una delle possibili cause della povertà di lavoratori e lavoratrici.

Una discussione sugli indicatori di povertà lavorativa è necessaria per meglio mettere in luce i molteplici meccanismi che possono esporre lavoratori e lavoratrici a rischi di povertà. Nel dibattito pubblico, una situazione di *in-work poverty* è spesso collegata a salari bassi e stagnanti, ma in realtà i salari sono solo una parte della storia. Come detto, in un'ottica "familiare", una persona con un salario molto basso può non trovarsi in una condizione di povertà se vive in un nucleo con altri percettori di reddito, mentre può essere un lavoratore povero chi riceve una retribuzione dignitosa, ma insufficiente per rispondere ai bisogni di un nucleo familiare numeroso in cui è l'unico lavoratore.

A conferma di ciò, utilizzando la definizione europea in Italia, ma non solo, gli uomini sono esposti a un più alto rischio di povertà lavorativa rispetto alle donne: sebbene in media meno retribuite degli uomini (anche a parità di istruzione e qualifica), le donne sono nella maggior parte dei casi "seconde percettrici" in nuclei con almeno un altro lavoratore, mentre gli uomini sono in molti casi gli unici percettori di reddito nel nucleo. Inoltre, anche in un'ottica "individuale", si guarda spesso al salario orario (o unitario) come principale fattore delle basse retribuzioni, trascurando il ruolo cruciale nel generare le basse retribuzioni svolto da tempi di lavoro ridotti – *in primis* il tempo parziale "involontario", cioè dato dall'impossibilità di trovare un lavoro a tempo pieno – e periodi di non occupazione, associati con maggiore frequenza a contratti a tempo determinato o atipici.

Prendendo in considerazione l'insieme di questi fattori, dietro l'aumento della povertà lavorativa si nascondono, oltre a salari stagnanti, l'aumentata instabilità delle carriere e l'esplosione del tempo parziale "involontario", determinate dalla debolezza della struttura economica italiana (e quindi la crescita di "lavoretti" a basso valore aggiunto) ma anche da cambiamenti strutturali, come un aumento del peso dei servizi.

Questo contributo tratta il tema del lavoro povero discutendo, dapprima, le questioni definitorie e mostrando alcuni dati rispetto all'estensione e le caratteristiche del fenomeno in Italia. Si rifletterà, infine, brevemente sul complesso di misure che possono contribuire a contrastare il diffondersi delle basse retribuzioni e del limitato reddito da lavoro.

2. *Questioni definitorie*

Come accennato nell'Introduzione, la povertà lavorativa è generalmente identificata dall'indicatore europeo di IWP, secondo il quale un lavoratore/lavoratrice è considerato povero in un anno quando è di età compresa

tra i 18 e i 64 anni, ha lavorato per più della metà dell'anno di riferimento e vive in un nucleo familiare con un reddito disponibile annuo equivalente inferiore alla soglia di povertà relativa, che è fissata al 60% del reddito disponibile mediano nazionale equivalente. La definizione UE di povertà lavorativa si basa, dunque, su un concetto ibrido, che combina la condizione occupazionale dell'individuo, che circoscrive il sottogruppo di popolazione da analizzare, e il reddito (equivalente) della famiglia, che identifica lo stato di povertà del lavoratore.

Questa definizione presenta due problemi principali. In primo luogo, esclude tutti quelli che lavorano (involontariamente) per meno di 7 mesi durante l'anno, che sono probabilmente tra i più vulnerabili. In secondo luogo, non tiene in nessun modo conto della remunerazione ottenuta dai singoli componenti del nucleo familiare nel mercato del lavoro. Valutare la condizione individuale unicamente sulla base del reddito familiare (corretto per la dimensione del nucleo sulla base della scala di equivalenza adottata) presuppone una totale condivisione delle risorse all'interno della famiglia. Sebbene, questa ipotesi sia solitamente adottata nelle analisi distributive per misurare il benessere economico individuale (che, infatti, viene espresso generalmente mediante il reddito equivalente), essa potrebbe non essere la più appropriata nel momento in cui si vuole valutare l'adeguatezza delle remunerazioni in base a criteri condivisi di efficienza ed equità.

Ne consegue che l'indicatore UE può portare a risultati paradossali. Per quanto concerne il criterio scelto per individuare chi è lavoratore, un aumento della precarietà che accrescesse il numero di lavoratori a bassa intensità di lavoro nel corso dell'anno (che sono cioè occupati per meno di 7 mesi) porterebbe a un miglioramento dell'indicatore di IWP, dato che questi lavoratori vulnerabili non sono inclusi nella popolazione di riferimento. Per quanto concerne il riferimento esclusivo al reddito familiare per valutare lo status di *working poor*, il paradosso lampante è che le donne lavoratrici – vivendo con maggiore frequenza in nuclei con più di un percettore di reddito – risultano esposte a un minor rischio di IWP rispetto agli uomini sebbene, come noto, affrontino rischi maggiori nel mercato del lavoro in termini di opportunità di impiego e guadagno.

Per come è definito, l'indicatore europeo di povertà lavorativa rischia di confondere i due piani individuo/famiglia senza consentire di valutare l'origine dei problemi che si intende studiare e, dunque, potrebbe fornire messaggi distorti al *policy-maker*. Infatti, l'indicatore non permette di monitorare se variazioni del rischio di povertà lavorativa siano connesse a variazioni: (i) dei redditi da lavoro dei singoli componenti del nucleo; (ii) delle risorse familiari complessive (includendo, quindi, oltre ai redditi da lavoro degli altri componenti del nucleo, anche gli altri redditi di mercato – da capitale o rendita – o da trasferimento afferenti al nucleo); o (iii)

di bisogni (variazioni dei carichi familiari, che “mordono” sulle condizioni reddituali via scala di equivalenza, eventualmente controbilanciati dall’azione redistributiva dello Stato).

Questi tre elementi sono legati ai tre anelli che costituiscono la “catena” di creazione della disuguaglianza e, dunque, della povertà²: i) i redditi individuali da lavoro (che dipendono dalle chance occupazionali, dal salario orario che si riceve, dai tempi di lavoro e dai periodi effettivamente lavorati); ii) i redditi familiari di mercato (da lavoro o altre fonti di mercato); e iii) i redditi familiari disponibili (ottenuti aggiungendo ai redditi disponibili i trasferimenti pubblici in moneta e sottraendovi le imposte).

3. *La povertà lavorativa in Italia*

Alla luce delle considerazioni sulle questioni definitorie, la nostra analisi parte facendo uso dei dati EU-SILC 2006-2017³, prendendo a riferimento la popolazione di età 18-64 ed escludendo chi nell’anno è sempre disoccupato o inattivo o dichiara di non considerare il lavoro come il proprio status prevalente in almeno un mese nell’anno (si escludono così, ad esempio, gli studenti che svolgono attività lavorative saltuarie). Le retribuzioni individuali sono considerate al netto di imposte e contributi e su base annua e, similmente, il reddito equivalente è ottenuto dai redditi familiari disponibili annui (netti di imposte e inclusivi dei trasferimenti monetari di *welfare*).

Coerentemente con l’approccio relativo all’analisi della povertà, definiamo “lavoratore a bassa retribuzione” (*low-pay*) chi ha una retribuzione annua inferiore al 60% della retribuzione mediana, mentre definiamo povero su base familiare chi ha un reddito disponibile equivalente inferiore al 60% di quello mediano. Seguendo questa prospettiva, ci poniamo tre obiettivi correlati: i) valutare come la povertà lavorativa vari quando si estende l’indicatore europeo anche a chi lavora meno di 7 mesi l’anno; ii) osservare la distribuzione del rischio individuale di bassa retribuzione; iii) misurare il grado di correlazione fra i rischi di povertà lavorativa su base individuale e familiare.

La Tabella 1 mostra che l’indicatore europeo rileva nel 2017 in Italia

² M. RAITANO, *Trends and structural determinants of income inequality: an overview*, in *European Commission (eds.), Addressing Inequalities: A Seminar of Workshops*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

³ I dati riferiti al 2017 sono stati rilevati nell’indagine EU-SILC del 2018, l’ultima che si aveva a disposizione quando è stata redatta la relazione per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

un'incidenza della povertà lavorativa (quota di poveri "familiari" fra chi lavora almeno 7 mesi) pari al 12,2% in netta crescita dal 9,3% del 2006. Se però nel calcolo si includono tutti quelli che sono stati occupati almeno 1 mese e che reputano il lavoro come il loro status prevalente, il dato cresce al 13,2% e 10,3%, rispettivamente nel 2017 e nel 2006. In quanto segue, nel calcolo della povertà lavorativa non ci limitiamo, quindi, a selezionare, arbitrariamente, solo chi lavora almeno 7 mesi l'anno.

Come discusso in precedenza, i redditi individuali da lavoro percepiti in un anno (l'unità di tempo solitamente considerata nelle analisi distributive) dipendono dall'interazione di tre fattori fondamentali: a) se si è o meno occupati nel corso dell'anno; b) il "salario unitario"; c) i tempi di lavoro. Anche se si fa uso di un indicatore "familiare", l'importanza dei tempi di lavoro per il grado di tutela reddituale offerta agli individui risulta evidente dal fatto che per chi lavora un intero anno a tempo parziale l'incidenza della povertà lavorativa sale al 19,4% e tale incidenza si riduce quasi linearmente all'aumentare dei mesi lavorati nell'anno.

Tabella 1: Percentuale di lavoratori che vivono in nuclei familiari poveri

	2006	2017
<i>Occupati almeno 1 mese l'anno</i>		
Totale	10,3	13,2
Almeno 1 mese da dipendente	8,8	12,1
Almeno 1 mese da autonomo	15,0	17,1
Almeno 1 mese part-time	18,0	21,6
Almeno 1 mese da dipendente part-time	16,8	21,4
Prevalentemente dipendente	8,8	12,1
Prevalentemente autonomo	15,1	17,1
Tutto l'anno dipendente	7,2	10,7
Tutto l'anno autonomo	14,6	16,8
Tutto l'anno dipendente part-time	13,6	19,4
Nucleo con unico percettore di reddito da lavoro	19,4	22,1
Nucleo con due percettori di reddito da lavoro	5,1	7,0
<i>Almeno 7 mesi l'anno (indicatore europeo)</i>		
Totale	9,3	12,2
Uomini	10,8	13,3
Donne	6,9	10,6

Fonte: nostre elaborazioni su dati EU-SILC.

I nostri calcoli confermano il “paradosso di genere” che emerge dall’uso dell’indicatore europeo: valutata su base familiare, ma prendendo a riferimento solo chi nell’anno ha una retribuzione, il rischio di povertà lavorativa era nel 2017 pari, rispettivamente, al 13,3% fra gli uomini e al 10,6% fra le donne. L’indicatore così costruito risente, infatti, quasi esclusivamente della condizione familiare e, dunque, primariamente dal numero di percettori di reddito (*in primis* di salari) all’interno del nucleo: l’incidenza della povertà lavorativa nel 2017 passa, infatti, dal 22,1% al 7,0% nelle famiglie, rispettivamente, con 1 o 2 percettori.

Anche se valutati su base familiare, i rischi di povertà lavorativa sono inoltre strettamente collegati alla forma contrattuale: nel 2017 l’incidenza di povertà lavorativa sale dal 12,1% per chi lavora prevalentemente come dipendente e al 17,1% per chi è in prevalenza autonomo.

Il rischio di bassa retribuzione (la quota di lavoratori con retribuzioni individuali inferiori al 60% della retribuzione mediana) dipende, invece, unicamente dagli esiti individuali nel mercato del lavoro. Tuttavia, va ricordato che i redditi individuali da lavoro percepiti in un anno (l’unità di tempo solitamente considerata nelle analisi distributive) dipendono dall’interazione di tre fattori fondamentali: (i) se si è o meno occupati nel corso dell’anno e per quanto tempo dell’anno (il cosiddetto margine estensivo, che rileva solo per chi fa parte della popolazione attiva e considera la continuità del lavoro); (ii) quanto si riceve di salario per ora lavorata (il “salario unitario”); (iii) i tempi di lavoro (il margine intensivo), ovvero quante ore si lavora abitualmente a settimana e quante settimane si lavora nel corso di un anno.

Coerentemente col ben noto fenomeno del divario retributivo di genere (*gender pay gap*), guardando al reddito da lavoro annuo netto, la quota di lavoratori poveri così definiti risulta, nel 2017, pari al 16,5% fra gli uomini e al 27,8% tra le donne (è il 22,2% in totale, in forte crescita dal 17,7% del 2006). Inoltre, laddove non si consideri l’effetto compensativo svolto dai redditi familiari, il rischio di bassa retribuzione risulta elevatissimo (53,5%) tra chi nell’anno lavora prevalentemente a tempo parziale.

Oltre che dai tempi di lavoro, il rischio di bassa retribuzione è strettamente correlato al numero di mesi lavorati. Tale rischio è, infatti, pari a circa il 75% fra chi lavora 6 mesi l’anno e si riduce a poco meno del 20% (un valore comunque molto elevato) per chi è occupato continuativamente nell’anno. Analogamente, mentre in media il rischio di bassa retribuzione è intorno al 14% fra chi lavora tutto l’anno con contratto a tempo pieno, tale rischio eccede il 40% fra chi trascorre almeno 7 mesi l’anno con un contratto a tempo parziale.

Dimensione individuale e familiare andrebbero, dunque, considerate congiuntamente per individuare i lavoratori più vulnerabili. Pur senza pro-

porre un indice sintetico che riassume i due aspetti, bisognerebbe sempre affiancare un'analisi dei lavoratori a bassa retribuzione con un'analisi del rischio di povertà relativa familiare. I due concetti sono, infatti, debolmente correlati: in Italia nel 2017 solo il 40,8% dei lavoratori a bassa retribuzione era anche povero su base familiare e, viceversa, fra i lavoratori poveri su base familiare il 31,3% conseguiva retribuzioni nette superiori al 60% della mediana; similmente, fra i lavoratori a bassa retribuzione il 5,3% era povero su base familiare e fra i non poveri il 15,2% conseguiva retribuzioni molto limitate.

Dalla limitata correlazione fra le due dimensioni consegue che diverse politiche (e con diverso *timing*) dovrebbero rivolgersi a chi è povero su entrambe le dimensioni (scarso reddito individuale e familiare) e a chi è povero su una delle due. In aggiunta, per fornire una diagnosi ancora più dettagliata per informare le *policy*, lo stesso rischio di bassa retribuzione andrebbe ulteriormente scomposto nelle due dimensioni di bassa retribuzione oraria (effetto prezzo) o basse quantità di lavoro (per tempo parziale o contratti frammentati o atipici).

Analizziamo ora i dati amministrativi dell'INPS, che consentono un'osservazione molto precisa degli esiti individuali nel mercato del lavoro, ma non permettono di incrociare le informazioni individuali con quelle familiari e di rilevare se chi nell'anno lavora come dipendente è, in realtà, una persona che, ad esempio in quanto studente, svolge unicamente lavori saltuari. In quanto segue, usiamo il campione LOSAI-INPS relativo ai dipendenti del settore privato, costituito da tutti gli individui nati in 24 date (la dimensione del campione è, quindi, molto ampia, pari a circa 24/365 dell'universo) e ci concentriamo sulla retribuzione lorda (inclusiva dei contributi a carico dei lavoratori) annua e settimanale (in modo da depurare dal ruolo dei periodi di non lavoro). I dati INPS non rilevano il salario orario, dunque i rischi di bassa retribuzione sono osservati sulla base del salario settimanale dei lavoratori a tempo pieno, che meglio approssima le tendenze del salario orario per chi ha un contratto standard.

A conferma della crisi del lavoro nel nostro paese, la soglia di bassa retribuzione, pari al 60% della retribuzione lorda, si è ridotta in Italia in termini reali da circa 12.000 a circa 11.500 euro annui dal 2005 al 2018, soprattutto in ragione della crescita abnorme del lavoro a tempo parziale (generalmente involontario) e del tempo determinato che è sovente associato a "buchi" retributivi nell'anno. La quota di dipendenti privati che lavora in prevalenza nell'anno con un contratto con orario inferiore a quello standard (che potrebbe anche nascondere il fenomeno di "falsi part-time" con parte della retribuzione versata "fuori busta") è cresciuta dal 15% al 30% fra il 2005 e il 2018 (dal 31% al 47% tra le donne, dal 6% al 20% fra gli uomini) e quella dei "tempo determinati", dopo anni di stasi intor-

no al 20%, è tornata a crescere a partire dal 2016 fino a un valore intorno al 26% nel 2018.

Stasi dei salari e crescita del lavoro atipico comportano, anche nel lavoro dipendente privato, una crescita sostenuta del rischio di bassa retribuzione che cresce di 3 punti percentuali (dal 27,9% al 31,1%, circa 5,1 milioni di individui in termini assoluti) quando si guarda alle retribuzioni annuali e addirittura di ben 6 punti percentuali (dal 16,1% al 22,1%) quando ci si riferisce a quelle settimanali. Se prendiamo a riferimento una soglia annua di bassa retribuzione pari al valore del 2005 (più alta, quindi, di quella degli anni finali del periodo di osservazione, a causa della caduta reale dei redditi mediani), nel 2018 il numero di lavoratori a bassa retribuzione sale al 32,4%.

I rischi di basse retribuzioni sono fortemente variabili in base al settore di attività sia in virtù del diverso contratto collettivo adottato, sia in ragione della diversa distribuzione tra settori delle forme contrattuali non-standard e della presenza di lavoratori con diversa qualifica. Guardando alle retribuzioni annuali, ad esempio, i lavoratori a bassa retribuzione sono il 64,5% degli addetti negli alberghi e ristoranti e il 4,8% degli occupati nel settore finanziario e tali divari persistono anche se si considerano i soli lavoratori a tempo pieno.

Infine, un aspetto essenziale per la comprensione del fenomeno riguarda il carattere temporale della povertà lavorativa. I dati INPS mostrano che ricevere basse retribuzioni non è in molti casi uno stato transitorio che penalizza gli individui solo in alcuni anni, mostrando piuttosto caratteri di forte persistenza. Considerando come anno di bassa retribuzione anche eventuali anni con retribuzioni nulle (dato che “buchi lavorativi lunghi” si associano maggiormente alle basse retribuzioni), il 24,5% di chi è stato dipendente privato fra il 2014 e il 2018 ha avuto basse retribuzioni per tutti i 5 anni, mentre solo il 45,5% non è mai stato lavoratore a bassa retribuzione. Limitandosi a considerare chi lavora sempre come dipendente nel quinquennio considerato, la quota di “sempre poveri” è comunque rilevante, pari al 7,5%; la quota di chi trascorre almeno 3 anni su 5 con retribuzioni inferiori alla soglia (quindi, meno di 12.000 euro l’anno) è del 13,8% mentre il 71,9% dei dipendenti ha sempre retribuzioni superiori alla soglia. Il fenomeno della povertà lavorativa assume dunque, in molti casi, i tratti di una “trappola”, in particolare per specifici gruppi sociali, e di un fenomeno strutturale in un mercato del lavoro come quello italiano connotato da una rilevante inerzia.

4. *Riflessioni di policy*

Come chiarito, il fenomeno della povertà lavorativa non dipende da un singolo elemento ma dall'interazione di un insieme complesso di fattori, in cui le dinamiche individuali (in termini di condizioni di eventuale svantaggio nel mercato del lavoro) si sovrappongono e interagiscono con la situazione familiare (in termini di numerosità, composizione demografica e intensità di lavoro del nucleo). Spesso la mancanza del lavoro, qualificato, ben pagato e con continuità è strettamente legata alle dinamiche della domanda di lavoro e/o alle caratteristiche del contesto territoriale e macro economico-sociale più ampio. La soluzione di lungo termine, pertanto, non può eludere considerazioni sulle strategie di sviluppo e investimento, sulla qualità della domanda di lavoro e sulla complementarità tra sistema formativo e struttura occupazionale.

Combattere la povertà lavorativa richiede, quindi, una strategia complessiva che coniughi elementi macroeconomici e strutturali con interventi micro a livello individuale e familiare. Al momento, tuttavia, non esiste un disegno di politiche integrate. L'unica misura introdotta con l'obiettivo esplicito di aumentare le retribuzioni medio-basse sono stati gli "80 euro", che, tuttavia, si basano sul salario individuale, indipendentemente dal reddito familiare, e, inoltre, non sono corrisposti a chi ha un reddito talmente basso da risultare incapiente a fini fiscali. Nei fatti questa misura non è stata, dunque, molto efficace nel proteggere dal rischio della povertà lavorativa. Anche gli sgravi fiscali sui salari pagati dalle imprese come premio di produttività non appaiono in grado di ridurre significativamente la povertà lavorativa, dato che le imprese che pagano questi premi e offrono contrattazione di secondo livello ai dipendenti sono solitamente quelle che già pagano salari ben superiori a quelli medi. Infine, il Reddito di Cittadinanza ha giocato un ruolo senz'altro positivo nell'attenuare la povertà dei nuclei beneficiari, ma tale misura è essenzialmente una forma di reddito minimo, peraltro non sufficiente per portare le famiglie numerose al di sopra della soglia di povertà e limitata nell'affrontare un fenomeno complesso e sfaccettato come la povertà lavorativa.

Nei fatti, molto viene demandato alle agevolazioni contributive per sostenere, ad esempio, l'occupazione femminile e giovanile. Queste voci di spesa muovono risorse ingenti: nel 2019 ammontavano a circa 17 miliardi di euro e a 14 miliardi nel 2020, contro gli 8 miliardi per il Reddito di Cittadinanza e i 20 miliardi per la CIG nel 2020⁴. Se le agevolazioni contributive hanno un diretto e chiaro effetto occupazionale, gli effetti sui salari netti (e ancor

⁴ INPS, *L'innovazione dell'INPS per il rilancio del Paese*, XX Rapporto Annuale, 2021.

più sui redditi familiari) sono più incerti. Uno studio su dati INPS mostra che le agevolazioni aumentano l'occupazione femminile anche nel lungo periodo riducendo la durata dei periodi di disoccupazione, ma non hanno effetto sui salari netti, configurandosi piuttosto come un trasferimento ai datori di lavoro⁵.

Alla luce di queste considerazioni, è dunque necessario immaginare politiche che in sinergia affrontino i tre anelli di creazione della povertà: i redditi individuali da lavoro e quindi il “salario unitario” e i tempi di lavoro; i redditi familiari di mercato, e in particolare il numero di percettori di redditi; infine, i redditi familiari disponibili e quindi l'intervento redistributivo dello Stato.

Per quanto riguarda il primo anello della catena, rappresentato dai redditi da lavoro individuali, sono necessarie una serie di politiche “pre-distributive” – ovvero in grado di influenzare gli equilibri del mercato, modificando dotazioni e comportamenti dei soggetti, anziché intervenire ex post sui redditi di mercato, una volta determinatisi, come invece fanno le misure redistributive – che possano agire su disuguaglianza e povertà⁶. Senza voler essere esaustivi, questo significa: politiche macroeconomiche e politiche industriali per influenzare il margine estensivo e la composizione strutturale del mercato del lavoro in termini di occupazioni e settori; politiche di istruzione e formazione per aumentare l'occupabilità (e quindi anche il potere contrattuale dei singoli lavoratori) in tutte le fasi della vita; politiche attive del lavoro per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro; misure relative a contrattazione e salario minimo che influenzano margine intensivo e salario unitario; politiche di regolazione del lavoro, in particolare delle forme di lavoro atipico (per esempio part-time, tempo determinato, contratti parasubordinati) che incidono considerevolmente anche sulla continuità del lavoro durante l'anno.

Per affrontare il secondo anello della catena – relativo ai redditi familiari di mercato – sono necessarie misure di stimolo di domanda e offerta di lavoro per aumentare il numero di percettori di salari all'interno dei vari nuclei familiari. In particolare, le misure specifiche sulla popolazione non occupata o sotto-occupata sono particolarmente efficaci nel contenere disuguaglianza e povertà di mercato quando si passa dalla dimensione individuale a quella familiare⁷. Infatti, la mancanza di un secondo reddito

⁵ E. RUBOLINO, *Taxing the Gender Gap: Labor Market Effects of a Payroll Tax Cut for Women in Italy*, CESifo Working Papers, N. 9671, 2021.

⁶ M. FRANZINI-M. RAITANO, (a cura di), *Il mercato rende diseguali?*, Il Mulino, Bologna 2018.

⁷ Caso di scuola è quello dei Paesi Bassi, che negli anni '80, pur a fronte della crescita della sperequazione retributiva, hanno ridotto la disuguaglianza di mercato tramite l'atti-

all'interno del nucleo familiare (o l'impossibilità di attivarlo) costituisce la fonte principale del rischio di povertà economica, così come della sua reiterazione lungo il corso di vita. Ne discende l'urgenza di aumentare la partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Nel terzo anello – relativo ai redditi familiari disponibili – si concretizza in via diretta l'intervento redistributivo dello Stato attraverso imposte e trasferimenti. Al di là degli effetti delle imposte progressive (attenuati peraltro dalla continua erosione della base imponibile dell'Irpef), le principali politiche “redistributive” che incidono su disuguaglianze e povertà nel contesto italiano sono i vari tipi di sussidi di disoccupazione e, soprattutto, in ottica di contrasto alla povertà, il Reddito di Cittadinanza (RdC) e, di recente, l'assegno unico universale (AUUF).

Limitandoci alle misure predistributive di tipo “microeconomico” indirizzate a sostenere i redditi individuali la prima condizione necessaria (ma non sufficiente) per combattere la povertà lavorativa tra i dipendenti è garantire salari adeguati, che consentano cioè a un lavoratore single e occupato tutto l'anno a tempo pieno di non essere povero.

Uno strumento chiave per evitare situazioni di salari bassi o molto bassi è quello di minimi salariali validi per tutti i dipendenti. In Italia questa funzione è svolta dai contratti collettivi che, sulla carta, coprono tutti i dipendenti (anche se, nelle imprese che non applicano un CCNL, questo avviene solo *ex post* ad opera del giudice o della vigilanza ispettiva e in misura del tutto eventuale). In pratica, però, la capacità del sistema di contrattazione collettiva di proteggere i più deboli è intaccata dalla larga e crescente diffusione di “contratti pirata” che mirano esplicitamente a fissare minimi salariali inferiori a quelli previsti dai principali contratti collettivi.

Come noto, minimi adeguati possono essere inseriti seguendo due opzioni principali: la prima è quella di un'estensione dell'applicazione dei contratti collettivi principali a tutti i lavoratori del settore, previa la definizione di quali sono i contratti collettivi principali e il settore di riferimento; la seconda è quella di un salario minimo per legge.

Al di là delle complessità di natura politica, sindacale e giuridica con cui si scontra da anni l'introduzione di salari minimi in Italia, va qui rimarcato come un salario minimo – applicandosi sui salari orari – sanerebbe al più una delle criticità da cui discendono i bassi redditi da lavoro, ma

vazione con contratti part-time agevolati delle donne precedentemente non occupate che vivevano nei nuclei meno abbienti. Al contrario, in presenza di forte omogamia delle scelte occupazionali e delle opportunità retributive dei partner, il passaggio dalla dimensione individuale a quella familiare potrebbe accentuare le disparità registrate nel mercato del lavoro dai singoli individui (si pensi al Sud Italia, dove la bassa occupazione femminile, soprattutto nei nuclei meno abbienti, agisce da amplificatore delle disuguaglianze individuali di mercato).

non affronterebbe il problema della discontinuità lavorativa durante l'anno e del monte ore troppo basso, che invece risultano fra le determinanti più rilevanti della povertà. In aggiunta, applicandosi alle remunerazioni individuali e non al complesso dei redditi familiari, nulla assicura che un aumento dell'importo orario del salario sarebbe sufficiente a spingere al di sopra della soglia di povertà i numerosi lavoratori che vivono in nuclei con redditi limitati.

Per tale ragione, l'introduzione di un salario minimo può essere considerata una condizione necessaria – anche se forse non quella prioritaria – per migliorare le condizioni di vita dei lavoratori in Italia, ma non sufficiente. Nulla garantisce, infatti, da un lato che accrescere la retribuzione oraria sia sufficiente per generare un aumento adeguato del reddito di lavoro complessivo (tenendo conto dell'estensione del part-time e della discontinuità occupazionale) e, dall'altro, che le stesse imprese, in una situazione di chiaro vantaggio in fase di contrattazione, possano scaricare i maggiori costi derivanti dal salario minimo riducendo le ore di lavoro effettive (o ampliando la quota di ore di lavoro pagate “in nero”) o facendo ulteriore uso di “contratti pirata”.

Il contrasto alla povertà lavorativa non può quindi basarsi su un unico strumento, per quanto rilevante e simbolico. L'articolata catena di produzione della povertà e la complessità dei meccanismi che generano disuguaglianza richiedono misure che non possono limitarsi ad azioni redistributive e neppure a strumenti che si concentrino unicamente sui redditi individuali ignorando come questi contribuiscano al benessere delle famiglie dei lavoratori. Una strategia di lotta alla povertà lavorativa richiede quindi una molteplicità di strumenti per sostenere i redditi individuali, aumentare il numero di percettori di reddito, e assicurare un sistema redistributivo ben mirato.

RICCARDO SALOMONE

ADEGUATEZZA SALARIALE E INCLUSIONE SOCIALE
NELLA PROSPETTIVA
DELLE POLITICHE DEL MERCATO DEL LAVORO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le determinanti dell'inclusione nel mercato del lavoro. – 3. Primo esempio: le persone migranti in agricoltura. – 4. Secondo esempio: la presa in carico condivisa delle persone fragili. – 5. Terzo esempio: il reddito di attivazione al lavoro. – 6. Conclusione.

1. *Premessa*

Ringrazio di cuore il Prof. Pasqualino Albi per l'invito a prendere parte alla discussione e per avere saputo unire, intorno a un tema complesso e concreto, relatrici e relatori di diversa sensibilità, ruolo e profilo. Questa scelta gli fa onore. Del resto, nei due giorni del nostro convegno egli ha mostrato apprezzabile sobrietà e rigore, rimanendo sempre in penombra parlando poco e però allo stesso tempo mettendo in evidenza all'occasione con molta precisione profili importanti del tema che ci occupa. Onore doppio, dunque.

Confesso di avere imparato ieri molto ascoltando relazioni e contributi intorno a un tema che presenta, non solo per chi si occupa di diritto del lavoro, difficoltà notevoli dal punto di vista definitorio e della delimitazione di campo. Dal canto mio, nel preparare questa piccola riflessione, ho avuto il dubbio di contribuire a complicare ulteriormente il discorso con un allargamento di fuoco. Tuttavia, mi sono convinto che un angolo di osservazione più largo e in parte diverso contribuisca a collocare nel contesto *macro* alcuni dei problemi trattati in questi giorni in ottica *micro*, se così possiamo dire. Questo più ampio fuoco può quindi essere di qualche utilità anche per ridurre i rischi interpretazioni giuridiche basate su conoscenze profonde dello scambio negoziale, ma allo stesso tempo meno robuste nel considerare lo scenario istituzionale e socio-economico complessivo.

Un'ultima considerazione preliminare. Discutiamo di un tema scivoloso, eppure dovrebbe rimanere ferma la consapevolezza che il ruolo del giurista

è sì quello di presidiare principi e vincoli di sistema; tuttavia, ove possibile, il suo ruolo è anche quello di spingersi ad ipotizzare soluzioni alternative a quelle già praticate nel sistema stesso¹: soluzioni che io intenderei non solo come sentenze alternative, ma anche come innovazioni sul versante delle norme, delle istituzioni o nei disegni di *policy*.

2. *Le determinanti dell'inclusione nel mercato del lavoro*

Se parliamo di adeguatezza salariale e inclusione sociale il problema mi sembra, anzitutto, quello di capire se vi sia, ed eventualmente quale sia, il legame tra il primo sintagma e il secondo.

Nella giornata di ieri profili di questo legame sono stati esplorati in relazione allo sviluppo storico del lavoro salariato come fattore di inclusione nelle società contemporanee (e mi riferisco anche alle riflessioni dedicate alla contrattazione collettiva come strumento di definizione del “prezzo” del lavoro stesso). È indubbio, però, che il problema del rapporto tra adeguatezza salariale e inclusione sociale possa essere posto anche in altro modo. Penso, per esempio, alle situazioni di non lavoro (il vasto e variegato mondo dei disoccupati, degli inoccupati, degli inattivi, dei pensionati, ecc.) ovvero alle fragilità delle persone che lavorano in condizioni di maggiore debolezza relativa (il vasto e variegato mondo dei più giovani, delle donne, delle persone svantaggiate, ecc.).

Proverò allora a mettere a fuoco la questione di fondo del convegno rispetto all'orizzonte del mercato del lavoro nel suo complesso. In questa prospettiva non mi sembra che la contrattazione del salario nel lavoro dipendente sia il vero e principale fattore determinante dell'inclusione sociale. Il salario adeguato, in questa luce, può essere retrocesso a elemento – certo un fattore rilevante, ma uno tra tanti – di possibile condizionamento delle dinamiche dell'inclusione sociale. Del resto, nel nostro tempo e nel nostro paese, il reddito da lavoro dipendente non è la fonte principale della ricchezza. Semmai, al contrario, è la ricchezza che influenza partecipazione e opportunità nel mercato del lavoro (e consente ai più ricchi di accedere a posizioni lavorative meglio retribuite). Così l'occupazione non può essere considerata di per sé lo strumento primario di uscita dalla povertà; mentre il lavoro salariato non sembra essere in grado di reggere da solo la centra-

¹ Non credo di dovere aggiungere altro, nel Palazzo della Sapienza, all'affermazione che «essere giuristi significa soprattutto essere in grado di ipotizzare, con una certa scioltezza, sentenze alternative, perché il diritto è una “scienza” pratica»: G. PERA, *Noterelle. Diario di un ventennio*, Giuffrè, Milano, 2004, 15.

lità del funzionamento in salute delle nostre società².

Quali sono le altre determinanti dell'inclusione sociale? Dove dobbiamo guardare? Cosa occorre osservare? In estrema sintesi: le determinanti dell'inclusione non mi sembrano legate soltanto al prezzo del lavoro subordinato e cioè al salario orario. Si tratta invece di osservare fattori e congegni legati a quanto si svolge soprattutto prima, durante e dopo la relazione contrattuale tipica del lavoro salariato. Sono determinanti di natura giuridica, ma legate alle istituzioni e alle politiche del mercato del lavoro e indirettamente al sistema di welfare.

Ecco il punto: allargare il campo di osservazione per verificare come oggi la questione dei salari adeguati (o giusti o come vogliamo chiamarli) rispetto all'inclusione si spinga ben oltre i problemi del contratto di lavoro e della contrattazione collettiva.

Al contempo, dovremmo evitare il più possibile di assumere quale premessa implicita del nostro ragionamento il fatto che esistano acquisiti *trade-offs* tra adeguatezza del salario e rafforzamento dei sistemi di protezione sociale o sistemi di politica attiva del lavoro. Sottolineo quest'ultimo passaggio e non vorrei dare la sensazione di cadere in astrattismi. Non voglio che rimangano ambiguità al proposito: sono felice di apprendere che in questa fase storica le nostre imprese si siano appassionate ai congegni, alle risorse, alle istituzioni delle politiche del mercato del lavoro o – come diceva ieri qualcuno della compagine imprenditoriale – alla prospettiva delle transizioni delle persone in un'economia sociale di mercato ormai sempre più di dimensione europea. Penso, per farla molto breve, che questo nuovo interesse farà bene al nostro sistema economico e al ruolo che gli attori pubblici – insieme agli attori privati – possono giocare nella fluidificazione del mercato e nella mediazione tra domanda e offerta di lavoro. Però dico anche che il costo giuridico di questa ricalibratura non può essere scaricato dalle stesse imprese *sic et simpliciter* sulla collettività o, peggio, sulle persone nella loro individualità.

Vi propongo di seguito tre esempi di quello che ho provato a tematizzare in sintesi poco sopra. Gli esempi – lo anticipo – sono in larga parte frutto della mia esperienza di questi anni all'interno delle istituzioni che presidiano il mercato del lavoro. Sono soltanto esempi, naturalmente, forse neppure gli unici possibili e comunque, temo, non generalizzabili. Prendeteli dunque per quello che sono, nella speranza che siano utili almeno un poco al percorso del progetto di ricerca in cui questo convegno si inserisce.

² Tra le analisi sociologiche, rinvio alla sintesi di M. FILANDRI, *Lavorare non basta*, Editori La Terza, Bari, 2022.

3. *Primo esempio: le persone migranti in agricoltura*

Il primo esempio riguarda i migranti in agricoltura. Il tema, delicatissimo, è stato oggetto di una ricerca-azione finanziata dal Fondo Asilo e Migrazione e coordinata dalla prof. Laura Calafà: un progetto interdisciplinare al quale l'unità di ricerca trentina, che ho seguito da vicino, ha partecipato in stretta sinergia con l'Agenzia del Lavoro della Provincia autonoma di Trento³.

Dalle indagini sul campo che abbiamo svolto con metodologie innovative è emerso chiaramente la difficoltà di mettere in luce il complesso intreccio di interessi e problemi che caratterizza il rapporto tra salario adeguato e inclusione in agricoltura, consentendoci anche di elaborare – con approccio che si potrebbe definire «olistico» – alcune proposte giuridiche e di policy. L'elevata implicazione del lavoro umano nel lavoro agricolo favorisce, come sappiamo, il ricorso alla manodopera straniera. In questo contesto opera anche un sommerso mondo di lavoro nero, prevalentemente fatto di persone low skilled, che sfugge alle statistiche ufficiali. Tale mondo è costituito in prevalenza da migranti di provenienza extra Unione Europea, che, per far fronte alle condizioni di precarietà, irregolarità nel soggiorno e povertà, sono disponibili ad accettare condizioni di lavoro gravose e quasi sempre sottopagate. Si tratta di soggetti esclusi, ai margini della nostra società, tali da costituire vittime privilegiate dei caporali perché reclutabili attraverso canali di sommerso.

Ebbene, anche nei territori del nord del paese sono presenti queste dinamiche e del resto le forme di sfruttamento più diffuse riguardano gli aspetti retributivi e l'irregolarità dei rapporti di lavoro. Diverse sono state le esperienze segnalate di mancata corrispondenza tra le ore lavorate e la retribuzione percepita o di mancato pagamento dei contributi dovuti. Ma il punto vero è che, in contesti caratterizzati da forte stagionalità, denunciare situazioni di sfruttamento implica spesso la perdita del posto di lavoro quale forma di ritorsione. Per questa ragione si preferisce accettare condizioni peggiorative pur di non perdere la possibilità di essere nuovamente assunti. E c'è un altro aspetto intrinseco alla stagionalità del lavoro in agricoltura che non consente di raggiungere appieno l'emersione dei fenomeni di sfruttamento. La gran parte delle persone che lavorano in agricoltura nei territori da noi osservati, infatti, arriva in Italia direttamente per il periodo

³ L. CALAFÀ, *Introduzione*, in O. BONARDI, L. CALAFÀ, S. ELSÉN, R. SALOMONE (a cura di), *Lavoro sfruttato e caporalato, Una road map per la prevenzione*, Bologna, 2023, p. 7: la ricerca FARm ha consentito di costruire un circolo virtuoso tra ricerca e azione, imprese, parti sociali e istituzioni (anche universitarie) per favorire il rispetto dei diritti, valorizzando la filiera dell'agricoltura responsabile e migliorando l'efficienza dei servizi di intermediazione del lavoro.

della raccolta e al termine rientra nel proprio paese d'origine, senza avere il tempo di rivolgersi alle forze dell'ordine, a un'organizzazione sindacale e meno che mai al giudice per ottenere quanto dovuto.

Nel contesto specifico appena descritto, si pone il tema dell'inclusione sociale dei migranti che lavorano; tema che assume all'evidenza un peso centrale nelle politiche sociali e sull'immigrazione, ma di cui è difficile cogliere i tratti principali nella chiave della sola adeguatezza salariale. La stessa espressione «inclusione» in questo contesto pone difficoltà posto che il concetto stesso di inclusione può essere declinato in maniera diversa, dando luogo a politiche, interventi e risultati anche molto diversi tra loro. L'inclusione sociale può essere, in altre parole, in rapporto di mezzo a fine rispetto all'integrazione, che del processo di inclusione dovrebbe costituire l'esito finale.

L'impatto delle migrazioni sullo sviluppo economico è messo in ombra dalle accuse secondo cui i migranti altererebbero gli equilibri del mercato del lavoro interno e comprometterebbero la coesione sociale. Sarebbe invece da osservare quando e quanto l'immigrazione impatti positivamente sui tassi di crescita. Del resto, generando un aumento della domanda domestica di beni e servizi, nel medio-lungo periodo, l'immigrazione crea occasioni e opportunità di lavoro a beneficio dell'economia del nostro paese e spesso sostiene anche la sopravvivenza di servizi di interesse generale, specie in aree remote, che sarebbero diversamente a rischio⁴. L'inclusione, in questo caso, non è quindi obiettivo giuridico micro o di politica del mercato del lavoro in senso stretto. L'inclusione diviene uno degli elementi imprescindibili per beneficiare dei vantaggi socio-economici dell'immigrazione stessa, ovvero contrastare i rischi di esclusione sociale – a presidio di servizi di interesse generale – inevitabilmente connessi alle dinamiche economiche del nostro tempo.

Vi faccio alcune specificazioni per illustrare cosa intendo dire.

Un aspetto critico del processo di inclusione lavorativa è rappresentato dal riconoscimento delle competenze. Il titolo di studio e l'esperienza maturata dai migranti al di fuori del nostro paese tende ad essere sottovalutato e prevale la tendenza a confinare i lavoratori migranti, a prescindere dal loro livello di istruzione, in mansioni di scarso valore professionale. Ancora: vi è il problema amministrativo di introdurre nei centri per l'impiego sportelli dedicati all'accoglienza e al supporto informativo per i lavoratori migranti che prevedano l'ausilio di un mediatore culturale per favorire il loro accesso ai servizi (ed occorrerebbe davvero rendere questa misura

⁴ G. GALERA, *Integration of Migrants, Refugees and Asylum Seekers in Remote Areas with Declining Populations*, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers n. 3, Paris, 2018.

strutturale al fine di migliorare l'efficacia delle azioni di politica attiva per il lavoro a favore dei migranti). Come, infine, relevantissimi sono i temi del miglioramento dell'offerta abitativa, che dovrebbe andare di pari passo con il potenziamento della rete di trasporti. La maggiore possibilità di accesso al trasporto pubblico locale garantirebbe alle aziende l'ulteriore opportunità di delocalizzare l'offerta abitativa nei grandi centri urbani nelle ipotesi in cui non si rendessero disponibili sufficienti alloggi nei pressi dei luoghi di raccolta.

Non ho il tempo qui per approfondire ulteriormente il discorso (rinvio, dunque, alla nostra ricerca)⁵. Ma è chiaro che questo diverso modo di vedere la questione dell'inclusione ha ricadute rilevanti anche per molti degli aspetti di dettaglio che sono stati oggetto di discussione in questi giorni di convegno.

4. *Secondo esempio: la presa in carico condivisa delle persone fragili*

Il secondo esempio che vorrei portare alla vostra attenzione attiene alla presa in carico delle persone fragili nell'ambito di progetti di utilità collettiva secondo un modello molto particolare, da tempo praticato dalla Provincia autonoma di Trento con il suo piano di politiche del lavoro. Il modello cui mi riferisco conosce in particolare una variante della quale provo rapidamente a darvi conto di seguito⁶.

Bisogna certamente dire, anzitutto, che la capacità istituzionale del Trentino di tenere insieme diversi versanti delle politiche sociali e del lavoro è senz'altro una prova della preesistenza di una forte cultura dell'autonomia. L'autonomia speciale, quella del Trentino, ma in generale l'autonomia che nasce nella comunità e vive nella comunità. Insieme a questo, c'è però un altro elemento che vale la pena sottolineare: il fortissimo coinvolgimento delle forze sociali, con un dialogo concertativo storicamente praticato e concretamente attivo nelle rappresentanze imprenditoriali e nelle organizzazioni sindacali locali. Qui mi riferisco, ovviamente, alle politiche attive del lavoro. La regia del sistema è sempre stata pubblica. Il Trentino ha una forte

⁵ O. BONARDI, L. CALAFÀ, S. ELSEN, R. SALOMONE (a cura di), *Lavoro sfruttato e caporalato, Una road map per la prevenzione*, cit.

⁶ Mi riferisco al c.d. Progettone, di cui alla legge provinciale n. 32 del 1990, oggetto di recente novella ad opera della legge provinciale n. 12 del 2022 (che però entrerà in vigore dal 2024). La novella non modifica l'impianto originale per la parte che intendo considerare in questa occasione (semmai nel complesso rafforza la cornice di politica attiva della legge stessa).

vocazione alla governance pubblica delle politiche sociali e del lavoro, ma allo stesso tempo con una struttura e con elementi istituzionali fortemente concertativi sia nella dimensione della costruzione delle politiche che nella fase delle policies, dove, le forze sociali, imprenditoriali e sindacali rappresentative del territorio siedono in Consiglio di Amministrazione di Agenzia del lavoro e sono addirittura in maggioranza rispetto all'attore pubblico.

È chiaro, questo è un esempio unico, probabilmente non replicabile. Ma la governance dell'inclusione sociale ha bisogno di questa partecipazione, che forse in termini più generali potremmo definire come un esercizio concreto di confidence building, perché credo che il tema vero del rapporto fra pubblico, privato, terzo settore ed economia sociale sia spesso quello di trovare strumenti e meccanismi di raccordo per rafforzare la reciproca fiducia nel modo di agire, nel modo di affrontare i problemi. Per quanto può valere la mia opinione, queste istituzioni nell'ultimo decennio hanno continuato a funzionare molto bene, hanno preservato questa resilienza, questo capitale sociale che è tipico del territorio. I dati economici, i dati del mercato del lavoro lo dicono molto chiaramente anche oggi. Ce ne sono molti particolarmente significativi. Uno di questi dati, per esempio, riguarda l'occupazione femminile: il Trentino è il territorio italiano che ha la migliore performance in termini di partecipazione femminile con una forte spinta all'attivazione della componente femminile verso il lavoro, e questo anche grazie a politiche di conciliazione vita-lavoro che sono state governate secondo il modello che ho descritto in precedenza (più oltre farò un esempio specifico).

Vengo però al profilo che più mi interessa toccare in questa sede. Il "Progettone" è una variante del modello di lavori socialmente utile introdotto nell'ordinamento della Provincia autonoma di Trento nel 1990. Le originarie ragioni alla base della sua adozione svelano una ratio composita. Si può dire, in sintesi, che la legge n. 32 abbia tratto origine dalla necessità di reagire alla sfortunata coincidenza di eventi che, qualche anno prima, a metà degli anni '80, avevano interessato il territorio trentino. Da un lato, si era posta la necessità di fornire risposte alla profonda emergenza occupazionale e alle forti tensioni sociali provocate dalla crisi del polo industriale. Dall'altro lato, eventi come il disastro ambientale della Val di Stava avevano fatto emergere l'opportunità di nuove azioni di sviluppo sostenibile, che fossero in grado di coniugare la crescita economica con la maggiore attenzione alle caratteristiche ambientali e morfologiche del territorio.

A tal fine, la legge n. 32 prevede che l'attuazione degli interventi di cui all'art. 2 venga di regola affidata, tramite apposite convenzioni, a cooperative di produzione e lavoro ovvero sociali o loro consorzi, le quali, di converso, si impegnano ad assumere (o comunque ad impiegare, laddove già assunti) i soggetti appartenenti alle particolari fasce deboli così come

individuate dalla Giunta provinciale. È, dunque, secondo tale schema che è stato attuato concretamente il Progettone ed è così che la realizzazione di una serie di interventi è stata tradotta in numerose occasioni di occupazione per i segmenti del mercato del lavoro ritenuti, su questa base, più deboli (per intenderci, parliamo di molte migliaia di persone).

Mi sembra chiaro, dunque, che il tema della adeguatezza salariale in relazione alla questione dell'inclusione sociale assuma in questo contesto un significato del tutto diverso da quello cui intuitivamente si potrebbe pensare e da quello di cui abbiamo parlato in questi giorni.

Il "Progettone" è uno strumento di politica del lavoro che mette in pratica un *confidence building* istituzionale, attraverso un modello molto particolare che si basa, anzitutto, su regole di ingaggio che non sono quelle dell'appalto. E quindi penso che il primo elemento da sottolineare sia questo: se si vuole condivisione fra pubblico e privato in vista di obiettivi comuni, fra privato e privato dell'economia sociale, bisogna andare oltre le regole dell'appalto, perché nelle dinamiche dell'appalto il *confidence building* è impensabile, perché le parti (attore pubblico e attori privati) sono legalmente collocate su posizioni distanti e diverse. Il "Progettone" trentino riesce superare il modello degli appalti con un'alternativa molto particolare. Poi, il "Progettone" ha un altro aspetto decisivo: si basa su rapporti di lavoro subordinato, che sono concretizzati dalle cooperative che assumono e retribuiscono le persone coinvolte nei progetti di pubblica utilità destinati alla cura del territorio applicando contratti collettivi definiti ad hoc dalle organizzazioni sindacali rappresentative (Cgil, Cisl e Uil) a livello territoriale, e quindi – mi viene da dire – trattamenti normativi ed economici realmente dignitosi. Del resto, questi contratti collettivi svolgono esattamente quella funzione di affidabile mediazione in concreto di cui molti hanno parlato in questi giorni.

Cito un altro profilo dell'esperienza trentina che mi sembra rilevante nella nostra prospettiva. È il tema degli strumenti dell'inserimento lavorativo, attraverso cooperative sociali di tipo B ed imprese sociali, di persone svantaggiate. È un'esperienza che ha una lunghissima storia alle spalle e che è stata apprezzata e considerata spesso dalla Commissione Europea stessa come una delle migliori pratiche sul campo. Anche questa esperienza realizza inclusione sociale declinando il tema della adeguatezza salariale in relazione al contesto specifico di policy. È un'esperienza che valorizza l'inserimento delle persone svantaggiate in relazione al mercato del lavoro locale per il tramite di voucher di inserimento lavorativo finanziati dall'attore pubblico (che sostiene anche le figure di tutor e responsabili sociali delle cooperative), creando così anche spazi di contaminazione fra mercato protetto e mercato ordinario. E qui c'è un altro punto da evidenziare rispetto al modello, che forse è il più importante. Per fare tutto questo occorrono

persone formate, costruite e sostenute ad hoc. La mia piccola esperienza di strumenti di policy come quelli che vi ho descritto è che le figure dei tutor, dei mediatori culturali, dei mediatori sociali, le figure in breve di ponte tra pubblico e privato, tra i diversi ambiti di azione e fra diverse competenze: persone fondamentali per realizzare quegli obiettivi che, altrimenti, le risorse, i modelli istituzionali e le norme non possono raggiungere. Quindi, se davvero vogliamo ragionare di inclusione, penso che la nostra attenzione dovrebbe andare proprio su questo, su come sostenere le figure che hanno un compito essenziale di cerniera, un compito essenziale di mediazione, appunto di confidence building per tornare al termine che ho utilizzato, nella realizzazione di questi obiettivi di policy.

5. Terzo esempio: il reddito di attivazione al lavoro

Il terzo esempio riguarda, infine, il reddito di attivazione al lavoro (Real) un programma di politica attiva del lavoro della Provincia di Trento attuato negli ultimi anni grazie alla possibilità di disegnare una politica pubblica in ottica sperimentale (situazione credo rarissima, se non unica, nel panorama nazionale).

Nel 2018, l'Agencia del Lavoro della Provincia di Trento ha avviato la sperimentazione di un nuovo strumento di politica attiva del lavoro denominato Real e consistente in un incentivo monetario alla rioccupazione fornito direttamente a soggetti disoccupati da almeno 5 mesi. L'incentivo varia da €2000 a €3000 a seconda dell'età, e prevede la liquidazione di questa somma, per i richiedenti, al verificarsi di 4 condizioni: (1) trovare un lavoro entro 6 mesi dalla data di inizio dei requisiti (cioè dall'inizio del sesto mese di disoccupazione); (2) il nuovo lavoro ha, ex post, durata (anche non consecutiva) di almeno 3 mesi nel periodo, prevedere almeno 20 ore di lavoro settimanali, e ha una remunerazione non superiore a €2000 al mese.

L'idea sottostante è che premiare le persone disoccupate che trovano un lavoro (incentivare quindi un maggiore impegno nell'attività di ricerca e disincentivare il rifiuto di offerte di impiego) possa velocizzare l'uscita dallo stato di disoccupazione. Del resto, l'obiettivo di questa sperimentazione era anche quello di costruire una politica che valorizzasse le persone disoccupate che si attivano verso il lavoro (e non di punire quante non si attivano, come invece avviene per regola nelle politiche sociali e del lavoro secondo la logica della condizionalità).

Al fine di poter essere valutato, il Real è stato disegnato con due soglie di età alle quali l'incentivo cambia in modo discontinuo. Le persone nate dopo il 1° gennaio 1978 (cioè le persone che avevano meno di 40 anni alla

data del 1° gennaio 2018) non hanno beneficiato del Real. Le persone nate dopo il 1° gennaio 1968 ma entro il 1° gennaio 1978 (cioè tutte le persone che avevano almeno 40 anni ma meno di 50 al 1° gennaio 2018) hanno potenziale diritto al REAL per un importo di €2000; infine, le persone nate prima del 1° gennaio 1968 (cioè le persone che avevano almeno 50 anni al 1° gennaio 2018) hanno potenziale diritto al Real per un importo di €3000. L'incentivo è quindi crescente nell'età, una caratteristica della politica attiva motivata dal fatto che la difficoltà a rioccuparsi cresce anch'essa con l'età del soggetto disoccupato.

La presenza di due date di nascita (due soglie) alle quali l'incentivo varia in modo discontinuo, permette di valutare gli effetti occupazionali confrontando i tassi di uscita dalla disoccupazione, come in un esperimento controllato.

Ebbene, in sintesi, abbiamo osservato a sei mesi che la presenza del Real causa una più rapida uscita dalla disoccupazione già durante il primo mese di esposizione di un lavoratore disoccupato all'incentivo e che al sesto mese questa differenza è ancora presente: la discontinuità alle soglie dopo 6 mesi appare di circa 6-7 punti percentuali per i quarantenni e di circa 7-8 punti percentuali aggiuntivi per i cinquantenni. Inoltre, il Real provoca una più rapida uscita dalla disoccupazione verso rapporti di lavoro che dureranno almeno 6 mesi sin dal primo mese di esposizione all'incentivo. Alla soglia dei 40 anni questo effetto persiste dopo 6 mesi di esposizione all'incentivo, mentre alla soglia dei 50 anni l'effetto dopo 6 mesi di esposizione all'incentivo è di 8 punti percentuali aggiuntivi.

A dodici mesi, invece, l'effetto svanisce. Questo significa che il Real ha funzionato nel velocizzare l'uscita dalla disoccupazione ma che questo effetto è limitato al breve periodo.

Non ho tempo in questa occasione per illustrare tutti gli elementi che questo esperimento ci ha consentito di ricavare in chiave di policy e rinvio ad uno studio più approfondito in argomento⁷. Mi limito ad osservare che ci sono molti profili che meriterebbero di essere approfonditi (per esempio l'effetto sulla componente femminile, sulla fascia delle persone più giovani e ancora altri) proprio in relazione a come questo strumento abbia favorito in concreto l'inclusione sociale.

⁷ R. SALOMONE, G. ZANELLA, *Unconventional active labor market policy: Insights from new policy experiments*, paper in corso di pubblicazione.

6. *Conclusioni*

Ho provato a trattare il tema del nostro convegno allargando il campo di osservazione per verificare come oggi la questione dei salari adeguati (o giusti o come vogliamo chiamarli) rispetto all'inclusione sociale si spinga ben oltre i problemi del contratto di lavoro e della contrattazione collettiva.

Vi ho proposto alcuni esempi, se così posso dire, di *law and policy* del mercato del lavoro. Ho già precisato che si tratta solo di esempi, che corrispondono ad un certo modo di affrontare le cose in concreto, probabilmente unici e non generalizzabili. Mi preme però sottolineare ancora una volta che se ragioniamo di adeguatezza salariale e inclusione sociale allargando il fuoco del discorso verso il mercato del lavoro, come ho provato a fare in questo intervento, scopriamo i problemi in modo più profondo e possiamo, forse, anche ipotizzare soluzioni più credibili e solide per il futuro.

INTERVENTI

MICHELE MARIANI

IL SALARIO MINIMO LEGALE: MOLTI DUBBI, E I VANTAGGI?

SOMMARIO: 1. Il salario minimo legale nel contesto giuridico italiano. – 2. L'impatto economico del salario minimo legale; alcuni spunti. – 3. Alternative *de iure condendo* al salario minimo legale.

1. *Il salario minimo legale nel contesto giuridico italiano*

La direttiva 2022/2041 del 19 ottobre 2022 invita gli Stati ad adottare un intervento sulle fonti, proponendo un modello perfino scontato, nel diritto del lavoro: la legge fissa un minimo inderogabile di trattamento, salvo deroghe *in melius* da parte della contrattazione collettiva. Sul piano formale, si tratterebbe dunque di uno schema tradizionale, che non dovrebbe suscitare particolari critiche, o anche soltanto perplessità.

Semmai, non riesco bene a comprendere quali spazi effettivi avrebbe questo intervento nel nostro Paese, perché al di là della notevole copertura della contrattazione collettiva – condizione, com'è noto, menzionata dalla direttiva, per escludere la necessità dell'intervento legislativo – noi abbiamo l'art. 36 Cost.

Infatti, posto che il salario minimo, come definito dalla direttiva europea, coincide sostanzialmente con la retribuzione sufficiente dell'art. 36 Cost., secondo la nostra giurisprudenza formatasi su quest'ultima norma, delle due l'una: o il salario effettivamente pagato è pari o superiore ai valori che i giudici considerano "retribuzione sufficiente", e allora *nulla quaestio*, o è inferiore, e in questo caso *già oggi* essi possono adeguarlo a quei valori, come dimostrano anche alcuni casi piuttosto recenti, sui quali tornerò più avanti.

Intendo dire, dunque, che già oggi la giurisprudenza non ha bisogno di una legge sul salario minimo per elevare le retribuzioni a livelli (considerati) adeguati, al fine potendo applicare, come ha fatto, l'art. 36 Cost., che costituisce ovviamente una regola *erga omnes*.

Forse la legge gioverebbe alla certezza del diritto – o meglio, alla *prevedibilità* della decisione giudiziaria, ammesso che non lo si consideri un

valore *demodè*, come invece sembrerebbe – ma solo nella misura in cui la giurisprudenza ordinaria si attenesse, rispetto a valori salariali fissati dal legislatore, a un volontario *self restraint*, per così dire; perchè, in linea di principio, non c'è dubbio che qualunque giudice, nel tempo, potrebbe ritenere insufficiente, e quindi in contrasto con l'art. 36 Cost., anche un salario minimo fissato per legge, e come tale sostituire ad esso un importo superiore, e comunque diverso e imprevedibile.

Tutt'al più, nel caso di un salario minimo fissato dalla legge, un eventuale incremento di esso, per (ritenuto) contrasto con l'art. 36 Cost., richiederebbe con ogni probabilità un intervento della Corte Costituzionale, dato che mi pare difficile immaginare l'interpretazione costituzionalmente orientata *di un importo*: se quell'importo è ritenuto insufficiente, a mente dell'art. 36 Cost., difficilmente potrà essere adeguato, cioè *cambiato*, in via interpretativa, dai giudici di merito. Di qui la necessaria rimessione, da parte di costoro, alla Corte Costituzionale, la quale, nel caso di accoglimento della questione, produrrà *una sola decisione*, scongiurandosi così una pluralità di decisioni dei diversi giudici di merito, attualmente possibili – e concretamente verificatesi, peraltro – rispetto a salari fissati per contratto collettivo, e non per legge.

Concludendo su questo punto, il guadagno dall'introduzione, nel nostro Paese, di un salario minimo fissato per legge, *sul piano formale* non mi pare andrebbe oltre un vantaggio piuttosto limitato, in termini di certezza del diritto.

Complessivamente, dunque, a mio avviso si tratterebbe di un intervento oggettivamente non prioritario; di conseguenza, mi sono parse eccessive, quanto meno nei toni, alcune prese di posizione *pro* o *contro* questo possibile intervento, nell'ambito delle quali, peraltro, noto qualche evoluzione.

Ricordo, a questo proposito, che soprattutto una parte del mondo sindacale fu fieramente ostile all'introduzione di un salario minimo legale – peraltro limitato ai settori non coperti dalla contrattazione collettiva – proposta dalla legge delega n. 183/2014 (art. 1, comma 7, lett. g)), il c.d. *Jobs Act*, paventando che si trattasse del primo passo per svuotare il livello nazionale della contrattazione, surrogandolo appunto con la legge, e aprendo così spazi finora inusitati alla contrattazione aziendale¹. Mentre registro oggi che quello stesso mondo accoglie con un certo favore una proposta analoga, proveniente però dal Parlamento e dal Consiglio europeo².

¹ Cfr., per una ricapitolazione degli argomenti contro il salario minimo legale, al tempo del c.d. *Jobs Act*, V. BAVARO, *JOBS ACT Il salario minimo legale e le relazioni industriali*, in *Il diario del lavoro*, 22 ottobre 2014, e anche V. SPEZIALE, *Il salario minimo legale*, in C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 244/2015.

² V. ad es. *Salario minimo, Landini: serve legge, anche sulla rappresentanza. Direttiva europea fatto molto importante*, in *Conquiste del lavoro* 11 dicembre 2022.

2. L'impatto economico del salario minimo legale; alcuni spunti

Fin qui ho provato a ragionare sul piano formale, ma sul piano pratico cosa cambierebbe, a seconda che il salario minimo fosse fissato per legge, anziché – o meglio: *oltre che* – per contratto collettivo nazionale? Non mi avventuro in considerazioni da economista³, ovviamente, ma mi limito a qualche osservazione che non va molto oltre il buon senso.

Premetto che, quando parlo genericamente di contratti collettivi nazionali, intendo quelli stipulati da sindacati rappresentativi, considerando la contrattazione c.d. *pirata* una patologia del sistema, sulla quale proverò a dire qualcosa nel prosieguo.

Ebbene, gli oneri economici di un contratto collettivo nazionale, a cominciare dalle retribuzioni tabellari, dovrebbero essere *naturalmente* compatibili con le possibilità economiche delle aziende del settore: dato che trattano, dal lato datoriale, organizzazioni che si propongono di rappresentare tutte le aziende di quella certa categoria, esse accetteranno di firmare, in linea di principio, un contratto che ritengano “sopportabile”, sul piano economico, *da tutte* quelle aziende. Anzi, tendenzialmente un contratto collettivo nazionale dovrebbe allinearsi sulle possibilità economiche dell'impresa *marginale*, cioè quella che produce col margine minore di tutte, perché, altrimenti, un contratto più oneroso le potrebbe mettere in grave difficoltà, e in questo caso l'organizzazione datoriale firmataria ne avrebbe tradito il mandato.

Dopo di che, naturalmente i contenuti di un contratto collettivo nazionale dipendono anche dai rapporti di forza tra le contrapposte organizzazioni trattanti, nel momento storico dato, ma certamente le possibilità economiche delle aziende costituiscono una condizione essenziale; il che spiega, in gran parte, le differenze della retribuzione attribuita a dipendenti che svolgono mansioni analoghe, ma in categorie diverse.

La determinazione del salario minimo per legge, viceversa, tende a prescindere dalle compatibilità economiche delle aziende che dovrebbero pagare quel salario, se non altro perché esso viene normalmente declinato come salario *unico*, e non distinto categoria per categoria, sicché lo stesso concetto di compatibilità economica, riferito ad aziende del tutto eterogenee, finisce per risultare evanescente e poco significativo.

In generale, però, non mi pare che vi sia sufficiente attenzione, da parte dei giuristi, per i meccanismi coi quali verrebbe determinato il salario mini-

³ Per qualche indicazione, comunque, v. INAPP, *L'introduzione del salario minimo legale in Italia Una stima dei costi e dei beneficiari – Nota per il Presidente della XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei Deputati*.

mo per legge, e che viceversa mi sembrano essenziali per una valutazione consapevole dello strumento, in rapporto ai risultati attesi. Questa disattenzione (disinteresse?) traspare anche, se non sbaglio, da alcune decisioni giudiziarie dei Tribunali di Milano⁴ e di Torino⁵ che hanno invalidato le tabelle salariali di contratti collettivi – stipulati, peraltro, da sindacati rappresentativi – giudicate insufficienti, *i.e.* illegittime, a mente dell’art. 36 Cost.; ebbene, quelle sentenze hanno determinato la retribuzione (ritenuta) sufficiente, e quindi rispettosa dell’art. 36 Cost., secondo criteri *diversi l’una dall’altra*. Ciascuna sentenza ha dato conto del criterio adottato, ma non ha spiegato *perché* è stato adottato *proprio quello*, anziché un altro, producendo, con ciò, motivazioni più apparenti che reali, e sentenze condivisibili, magari, nella *pars destruens*, laddove cioè giudicano manifestamente insufficienti certe retribuzioni tabellari, ma che nella parte in cui determinano, in positivo, la retribuzione adeguata assomigliano, a ben vedere, più a giudizi d’equità, che a decisioni secondo diritto, come tali, tra l’altro, suscettibili di controllo effettivo, nei gradi successivi.

Nel caso specifico si tratta di un difetto non lieve, a mio avviso, perché queste decisioni assumono *naturalmente* una portata collettiva: esse, cioè, nel determinare la retribuzione sufficiente per il ricorrente, indirettamente la definiscono per tutti i dipendenti inquadrati a quello stesso livello, di quello stesso Ccnl, dunque una *ratio decidendi* esplicita in ogni sua parte si raccomanderebbe in modo particolare.

Sempre ragionando a partire dall’osservazione di poco fa, che cioè la determinazione per legge del salario minimo tende a prescindere, diversamente da quella per contratto collettivo, dalle compatibilità economiche di quel certo settore produttivo, è pacifico che l’introduzione del salario minimo per legge comporterebbe un innalzamento del costo del lavoro, anche perché, altrimenti, si tratterebbe di una misura praticamente irrilevante, dunque sarebbe del tutto inutile discuterne; il problema è *quanto* si innalzerebbe il costo del lavoro, e quali ne sarebbero le conseguenze.

Al riguardo, alcuni economisti si sono esercitati in stime, sulla cui attendibilità non ho alcuna competenza a giudicare⁶; mi pare però ragionevolmente prevedibile un incremento del costo del lavoro (anche) indiretto, per così dire, cioè una sorta di “moltiplicatore” innescato dall’eventuale

⁴ Trib. Milano, sez. Lavoro, 30 giugno 2016 e Trib. Milano, sez. Lavoro, 25 febbraio 2020.

⁵ Trib. Torino, sez. Lavoro, 9 agosto 2019.

⁶ V. in generale, per l’impostazione del problema, O. BRUTTEL, A. BAUMANN, M. DÜTSCH, *The new German statutory minimum wage in comparative perspective: Employment effects and other adjustment channel*, in *European Journal of Industrial Relations*, 2018; e ancora BRUTTEL, *The effects of the new statutory minimum wage in Germany: a first assessment of the evidence*, in *Journal for Labour Market Research*, 2019.

introduzione del salario minimo per legge. Esso sarebbe ovviamente destinato a incidere, elevandole, sulle retribuzioni tabellari corrispondenti ai livelli di inquadramento più bassi di alcune categorie merceologiche, con un incremento del costo del lavoro “diretto”, costituito dalla differenza tra il salario minimo e quello tabellare, oltre agli oneri riflessi (retribuzione indiretta, oneri contributivi etc.).

Ma l’innalzamento delle retribuzioni dei livelli più bassi le avvicinerrebbe a quelle dei livelli immediatamente superiori, alterando le scale parametriche volute dalle parti contraenti, sicchè è ragionevole prevedere, in tempi relativamente brevi, una traslazione verso l’alto *di tutte* le retribuzioni tabellari delle categorie sulle quali il salario minimo incidesse effettivamente; questo è un esempio di quello che ho chiamato, poco fa, il possibile (probabile) effetto “moltiplicatore” dell’introduzione del salario minimo, cioè un incremento del costo del lavoro ulteriore rispetto a quello prodotto *direttamente* dalla misura.

Credo sia impossibile stimare con sufficiente precisione questo complessivo incremento di costi, che interesserebbe soprattutto le imprese medio-piccole, quelle cioè con le retribuzioni tradizionalmente più basse, e men che meno l’impatto effettivo di esso: ad esempio, questi maggiori costi potrebbero essere ribaltati sui prezzi dei prodotti, con conseguente perdita di competitività, magari compensata in parte dal maggior potere di acquisto indotto dagli incrementi salariali, qualora il mercato di sbocco di quelle aziende sia prevalentemente nazionale, oppure neutralizzati con una diminuzione degli occupati (e/o delle ore di lavoro effettivo), in modo da compensarne il maggior costo unitario.

Sono previsioni difficili, se non impossibili. Registro che alcuni giuristi, peraltro, le considerano sostanzialmente irrilevanti, di fronte a misure come quella qui discussa: lo stesso concetto di “compatibilità economiche” sarebbe in qualche modo fuori luogo, di fronte a diritti fondamentali di rango costituzionale, come quello alla retribuzione sufficiente.

In linea di principio si può essere d’accordo, con l’avvertenza, però, che qui si tratta di un diritto fondamentale *degli occupati*, e se un intervento su questo diritto (o su diritti consimili) finisse per scaricarsi pesantemente *sull’occupazione*, cioè sul presupposto pratico e giuridico per l’esistenza stessa di questo diritto – un diritto degli occupati presuppone l’occupazione ... – troverei difficile derubricare l’eventualità a questione di mero fatto, come tale giuridicamente irrilevante. Insomma, anche senza addentrarsi nella questione interminabile dei rapporti tra diritto ed economia, l’eterogeneità dei fini non può essere liquidata come un accidente per definizione trascurabile, rispetto al *dover essere* giuridico.

3. *Alternative de iure condendo al salario minimo legale*

Gli argomenti *de iure condendo*, come quello sul quale siamo sollecitati, concedono una certa libertà ai commentatori, certamente maggiore di quella consentita rispetto a norme vigenti; approfittando quindi di questa libertà, e concludo parlando di una misura che, sempre *de iure condendo*, mi sembrerebbe più “mirata” rispetto alle finalità perseguite con l’introduzione del salario minimo legale, e probabilmente con meno risvolti incerti.

Premetto che, in Italia almeno, i casi di c.d. *working poors* – tanti o pochi che siano – sembrano prevalentemente rintracciabili nelle filiere degli appalti e subappalti, di solito per le mansioni meno qualificate: in queste filiere, sovente la ragione essenziale dell’appalto o del subappalto è proprio l’applicazione, da parte dell’appaltatore o del subappaltatore, di un contratto collettivo meno oneroso, che gli consente di praticare un costo del lavoro inferiore, e quindi, in attività tipicamente *labour intensive*, l’aggiudicazione dell’appalto e, per il committente o per il primo appaltatore, un minor costo del prodotto finale, con un conseguente vantaggio competitivo, oppure un maggior utile, o, più spesso, entrambe le cose insieme. Non a caso, è proprio in settori caratterizzati da un frequente ricorso all’appalto e al subappalto che si sono diffusi i c.d. *contratti pirata*, nonché i c.d. *contratti monstre*, cioè con un campo di applicazione amplissimo; questi ultimi, peraltro, sovente sottoscritti (anche) da sindacati rappresentativi, e sui quali – e anche questo non è un caso – si sono esercitate le sentenze milanesi e torinesi menzionate in precedenza.

Detto altrimenti: contesti come quelli descritti sommariamente, caratterizzati da frequenti appalti e subappalti, *alimentano* una contrattazione collettiva al ribasso, pirata o anche da parte dei sindacati rappresentativi, nel senso che ne creano lo spazio e la ragion d’essere economica; e, all’incontro, l’esistenza di una contrattazione collettiva al ribasso crea la convenienza economica per il ricorso massiccio all’appalto, e soprattutto al subappalto, proprio per lucrare su questo minor costo del lavoro⁷.

Non si svela nessun segreto, del resto, osservando che dietro la competizione all’ultimo sangue, per esempio, tra i colossi della logistica o della grande distribuzione – competizione della quale spesso ci avvantaggiamo, come consumatori o utenti, con una discreta dose di cinismo, più o meno consapevole – c’è dietro, in gran parte, proprio questa contrattazione collettiva al ribasso.

⁷ Per qualche riferimento cfr. O. RAZZOLINI, *Salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: brevi riflessioni a margine della proposta di direttiva europea*, in *Lav. dir. eur.*, 2021, n. 2.

Per correggere questa deriva, la misura più appropriata potrebbe essere l'introduzione di un principio di parità di trattamento negli appalti, tra dipendenti del committente e dipendenti dell'appaltatore e dei subappaltatori; si tratterebbe, in realtà, di una *reintroduzione*, dato che questo principio si trovava nella legge n. 1369/1960, solo che in quella legge era formulato in termini assoluti e generali, mentre dovrebbe essere precisato e calibrato meglio.

Si tratterebbe, però, di una misura meno "invasiva" – e probabilmente anche meno *divisiva* – dell'introduzione del salario minimo, con tutto il carico ideologico che ormai si porta dietro, ma forse più mirata e con minori effetti collaterali difficilmente misurabili e quindi imprevedibili.

ANTONINO SGROI

SICUREZZA SOCIALE E SALARIO MINIMO ADEGUATO:
BREVI CONSIDERAZIONI
A MARGINE DELLA DIRETTIVA (UE) 2022/2041

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Direttiva e connessioni con il sistema di sicurezza sociale. – 3. Sistema previdenziale nazionale e rilevanza del salario minimo adeguato.

1. *Introduzione*

La recente direttiva sul salario minimo adeguato ha quale suo fine, fra l'altro, quello di consentire ai lavoratori destinatari della tutela, condizioni di vita e di lavoro dignitoso (art. 1.1, lett. *a*)).

Tale obiettivo si radica, a sua volta e come reso palese dal Considerando (1) della medesima direttiva, sulla garanzia di un'adeguata protezione sociale e sulla lotta contro l'esclusione sociale; esigenze queste di cui l'Unione europea tiene conto nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni come previsto dall'art. 9 del TFUE.

In questo quadro generale di riferimento appare ovvia la rilevanza o la ricaduta che in ciascuno ordinamento di sicurezza sociale può avere una disposizione legislativa che assicura un salario non solo minimo ma anche adeguato, con l'evidente tentativo di porre riparo al fenomeno del lavoro povero¹, ai fini dell'apprestamento di una corrispondente adeguata tutela previdenziale in sede di determinazione della misura della prestazione previdenziale, in specie del trattamento pensionistico, destinato a

¹ Di povertà lavorativa se ne trova menzione nel Considerando (6), sempre con riferimento al fine da raggiungere con l'introduzione del salario minimo adeguato. Nel successivo Considerando (11), si parla di lavoratori a tempo parziale, stagionali, delle piattaforme digitali e interinali e della creazione di posti di lavoro a bassa retribuzione o a bassa qualifica.

Utile punto di partenza del fenomeno della disuguaglianza e della povertà in Italia, all'interno del quale si pone la questione del lavoro povero, può essere costituito dagli interventi di M. FRANZINI, M. RAITANO, in *www.eticaeconomia.it* e il Rapporto Disuguaglianze del Fondazione CARIPOLO, a cura di F. FUBINI, del 2023.

sostituire il reddito da lavoro, al momento del raggiungimento da parte del lavoratore, del requisito anagrafico².

Delineato il quadro di riferimento funzione del tema assegnato, appare proficuo da un verso individuare quali sono i punti della direttiva che connettono la garanzia del salario minimo adeguato alla previdenza sociale e da altro verso se e quali potrebbero, in caso di recepimento della direttiva nel nostro ordinamento, gli effetti sempre nell'ordinamento previdenziale.

Prima ancora di passare a tale disamina, è da menzionare, sempre con riferimento al tema della fissazione di un salario minimo, la convenzione OIL del 22 giugno 1970, n. 131, ancorché non ratificata dall'Italia. Tale convenzione prevede l'impegno in capo a ogni membro dell'OIL, che la ratifica, di stabilire un sistema di salari minimi che protegga tutti i gruppi di lavoratori dipendenti (art. 1).

Uno degli elementi da prendere in considerazione per determinare il livello dei salari minimi individuato nella convenzione è costituito dai bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie, tenuto conto, fra l'altro, delle prestazioni di sicurezza sociale (art. 3, lett. a)).

2. *Direttiva e connessioni con il sistema di sicurezza sociale*

La ricognizione del testo della direttiva in commento con riferimento al tema assegnato evidenzia innanzitutto il richiamo reiterato nei Considerando della direttiva alla circostanza che una retribuzione equa assicura ai lavoratori e alle loro famiglie un livello di vita dignitoso³.

Sempre nei Considerando della direttiva, il decimo, prende le mosse dalla constatazione di una sovra rappresentazione delle donne nei lavori a bassa

² In questa sede, si prescinde dalla constatazione che il sistema di previdenza sociale italiano continua a prefigurare fattispecie di accesso anticipato al trattamento pensionistico, che servono a risolvere questioni contingenti legate o alla gestione di esuberi occupazionali o a garantire posizioni di privilegio a bacini elettorali di riferimento della parte politica proponente la norma privilegio.

³ I Considerando (4) e (5) utilizzano la medesima espressione e il secondo richiama a sua volta il "Pilastro europeo dei diritti sociali" il cui art. 6 parla di retribuzione minima adeguata che offra un tenore di vita dignitoso, che prevenga la povertà lavorativa.

Questa disposizione del "Pilastro" si lega alla disposizione contenuta nel successivo art. 14. Articolo questo che da un verso vuole assicurare ai lavoratori subordinati e autonomi una pensione commisurata ai contributi accreditati sulla loro posizione previdenziale, pensione che garantisca un reddito adeguato. Da altro verso, alla successiva lett. b), lo stesso articolo intende assicurare a ogni persona in età avanzata risorse, si deve presumere innanzitutto economiche ma anche servizi, che garantiscano una vita dignitosa.

retribuzione, per giungere alla conclusione che il miglioramento dell'adeguatezza dei salari minimi contribuisce alla parità di genere, a colmare il divario retributivo e pensionistico di genere a far uscire le donne e le loro famiglie dalla povertà⁴. In questo Considerando il legislatore esprime la consapevolezza che l'introduzione di un sistema di salari minimi adeguati abbia un effetto immediato anche sulla previdenza, garantendo nei confronti delle donne la scomparsa del divario della misura dei trattamenti pensionistici assicurati alle donne a agli uomini,

La ricognizione dei Considerando, sin qui compiuta, porta a ritenere che il legislatore della direttiva solo con riguardo alla parità di genere ha espressamente collegato il tema del salario minimo adeguato al tema della garanzia adeguata di un trattamento pensionistico. Nonostante tale limitato esplicito collegamento fra misura della retribuzione e misura della prestazione pensionistica, pare di potersi affermare che la garanzia di un livello di vita dignitoso, una volta riconosciuto che tale assicurazione passi attraverso il riconoscimento di una retribuzione minima adeguata, si estenda al momento della cessazione del rapporto di lavoro, per raggiungimento dell'età pensionabile e costituisca il riflesso giuridico ed economico, ancorché non integrale, del trattamento retributivo. L'adeguatezza del trattamento retributivo non può non riverberare il suo effetto anche sull'adeguatezza del trattamento pensionistico⁵, anche se rimane aperta la questione di come l'adeguatezza del primo si innervi nell'adeguatezza del secondo, in specie alla luce dell'art. 38 della Costituzione.

Ulteriore profilo di connessione fra l'odierna direttiva e l'aspetto previdenziale lo si rinviene nella parte di quella ove, una volta introdotta la regola, si prevedono meccanismi di controllo della stessa. Meccanismi di controllo che si sostanziano nello svolgimento di ispezioni che, per quel

⁴ Il "Pilastro europeo dei diritti sociali", nel capo III dedicato a "Protezione sociale e inclusione", con riguardo alla parità di genere in ambito previdenziale prevede che donne e uomini debbano avere pari opportunità di maturare diritti a pensione (art. 16, lett. a)).

Con riguardo al versante retributivo e alla parità di retribuzione tra uomini e donne, nelle more della pubblicazione, è intervenuto il legislatore eurounitario con la direttiva (UE) 2023/970 del 10 maggio 2023. Nel Considerando (15) di questa direttiva si parla di sovrarappresentazione delle donne che svolgono lavori a bassa retribuzione nel settore dei servizi e di diseguale condivisione delle responsabilità di assistenza e in generale di ostacoli strutturali che hanno conseguenze a lungo termine quali il divario pensionistico e la femminilizzazione della povertà.

⁵ Sull'adeguatezza delle prestazioni si v., per la manualistica R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2022, in specie p. 280 ss.; P. BOZZAO, v. *Sistema pensionistico*, in *Digesto, disc. priv.*, sez. commerciale, Agg.to IX, 2022, in specie prg. 5; R. VIANELLO, *L'adeguatezza come unità di misura etico-sociale ed economica della prestazione previdenziale*, in *Riv. giur. lav.*, 2020, n. 4, I, 661 ss.

che riguarda il sistema italiano, saranno affidate all'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Il trentesimo Considerando parla di visite regolari e di sanzioni e il successivo articolo 8 chiede agli Stati membri, al fine di assicurare l'accesso effettivo dei lavoratori ai salari minimi legali, di prevedere controlli e ispezioni sul campo, efficaci, proporzionati e non discriminatori effettuati dagli ispettorati del lavoro o dagli organismi responsabili dell'applicazione dei salari minimi legali⁶.

L'utilizzo dell'ispettorato del lavoro, per quanto riguarda il sistema italiano, non costituisce una novità, si assiste solo all'ampliamento delle competenze affidate allo stesso; al pari di quanto accaduto con la direttiva del 15 maggio 2014, n. 67, con l'art. 4, in tema di verifiche e controlli sull'autenticità del distacco transnazionale.

Ultimo profilo, affrontato dalla direttiva, che si pone in connessione con la previdenza attiene all'aspetto della tutela giurisdizionale, laddove il legislatore eurounitario, si tratta del Considerando (30), rende esplicita la consapevolezza che i procedimenti giudiziari e amministrativi e le sanzioni in caso di violazione sono mezzi importanti attraverso i quali dissuadere i datori di lavoro dal commettere violazioni. Tale affermazione diviene *regula iuris* con l'art. 12, ove è affidato agli Stati membri il compito di apprestare strumenti che assicurino a tutti i lavoratori subordinati, fra l'altro, un accesso a una risoluzione efficace, tempestiva e imparziale delle controversie⁷.

Individuati i profili di contiguità fra direttiva e sistema previdenziale è da chiedersi, sempre nei limiti dell'odierna trattazione, se siano predicabili ricadute di tali disposizioni sul sistema di previdenza obbligatorio italiano, con riguardo a ciascuno dei profili delineati per grandi linee.

⁶ Nonostante i Considerando della direttiva non contengano riferimento alcuno alle Convenzioni OIL sulle ispezioni, pare opportuno ricordare l'esistenza di due Convenzioni la n. 81 del 1° luglio 1947, sulle ispezioni nell'industria e nel commercio, ratificata con legge 22 ottobre 1952, n. 1305; e la n. 129 del 25 giugno 1969, sulle ispezioni in agricoltura, ratificata con legge 29 aprile 1981, n. 157. Si v. da ultimo, sulle ispezioni del lavoro la pubblicazione dell'OIL sulle "Linee guida sui principi generali delle ispezioni del lavoro". In questa pubblicazione si individuano quale ambito di ispezione del lavoro, fra l'altro, la retribuzione e la registrazione alla previdenza sociale e contributi (1.3).

⁷ Questo versante costituisce il *punctum dolens* del sistema di tutela giudiziaria apprestata dall'ordinamento italiano con riguardo alle controversie di diritto del lavoro e di diritto previdenziale e ciò, nonostante l'esistenza di un rito *ad hoc* sin dal 1973. I punti di caduta del sistema di tutela processuale sono costituiti dalla non tempestività della tutela che si riverbera sull'efficacia della tutela medesima.

3. Sistema previdenziale nazionale e rilevanza del salario minimo adeguato

Il primo e più rilevante punto di contatto attiene alla categoria “salario minimo adeguato”⁸.

Il sistema previdenziale italiano, ai fini della determinazione della retribuzione imponibile per il calcolo della contribuzione dovuta dai datori di lavoro, come noto, fissa una regola valida *erga omnes*, in forza della quale la retribuzione parametro non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo (art. 1.1, d.l. n. 338/1989, conv.to con modif.ni dalla l. n. 389/1989).

A fronte di tale testo legislativo, la giurisprudenza, in sede di determinazione dell'obbligo contributivo, ha fatto costante uso della fonte contrattuale a carattere nazionale, limitatamente alla parte economica del contratto, previa individuazione della contrattazione collettiva utilizzabile in caso di concorrenza di contratti⁹.

La scelta del legislatore previdenziale italiano, di valorizzare ai fini della determinazione della misura dell'obbligo contributivo, la contrattazione collettiva ha quale suo punto di partenza implicito la valutazione che la misura della retribuzione da utilizzare ai fini dell'assolvimento dell'obbligo contributivo, fissata in sede contrattuale, sia idonea a garantire, per quel che attiene al versante oggetto di esame, la provvista per la successiva liquidazione di una prestazione previdenziale pensionistica e si aggiunga sia anche idonea a garantire il finanziamento del sistema previdenziale da parte delle categorie interessate. È evidente che siamo davanti a una scelta di politica del diritto che non è passata attraverso alcuna verifica empirica che conducesse ad acclarare che le tre poste economiche di riferimento, retribuzione imponibile previdenziale – contribuzione dovuta – prestazio-

⁸ Sulla concretizzazione del concetto di adeguatezza, si v.: V. BAVARO, S. BORELLI, G. ORLANDINI, *La proposta di direttiva UE sul salario minimo adeguato*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, n. 1, I, 111 ss.

Gli Autori parlano di un concetto aperto, che non indica una precisa entità monetaria e predicano un parallelismo contenutistico fra questo e il concetto di “equità” utilizzato nella Carta sociale europea e quello di “sufficienza” utilizzato nella Costituzione.

⁹ Si v. da ultimo: F. DI NOIA, *Spetta alla cooperativa provare la rappresentatività delle organizzazioni firmatarie del CCNL applicato per la determinazione dei minimi retributivi*, nota a Cass. n. 35796/2022, in *Arg. dir. lav.*, 2023, 2, p. 319 ss.; e, volendo, A. SGROI, *La tutela del minimale contributivo*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2022, 4, p. 745 ss.

ne, fossero quantitativamente omogenee, ovverosia e a cascata la provvista dell'una fosse equipollente a quella della successiva. Da tale constatazione discende che l'assunzione dell'adeguatezza della prima posta e delle logicamente e cronologicamente successive poste è meramente apodittica. La scelta del legislatore del 1989 di agganciare il parametro "retribuzione imponibile ai fini previdenziali" alla contrattazione collettiva, in considerazione fra l'altro della mancanza di una regolamentazione legislativa che rendeva pertanto del tutto inutile il richiamo fatto nello stesso testo legislativo alla legge o al regolamento, non garantisce dell'adeguatezza del parametro¹⁰. A ciò si aggiunga che il legislatore del 1989 prefigurava quale rapporto di lavoro tipo, al quale agganciare l'operatività della regola, quello a tempo pieno e indeterminato; rapporto questo divenuto, nel settore privato, del tutto recessivo e sostituito da rapporti di lavoro a tempo parziale e/o determinato che non consentono al lavoratore e per quel che attiene al versante previdenziale l'accreditamento di una contribuzione sulla propria posizione che possa garantire prestazioni che possano, in mancanza di reddito da lavoro, garantire un livello di vita al di sopra della mera sopravvivenza¹¹.

Se questo è il quadro di riferimento all'interno del quale si pone la disciplina previdenziale in tema di minimale contributivo, è da chiedersi se l'intervento legislativo nazionale che si conformi alla direttiva e che quindi renda efficace lo spezzone normativo del primo comma dell'art. 1 d.l. ult. cit., laddove lo stesso parla di leggi, garantisca l'adeguatezza non già della

¹⁰ Adeguatezza del salario minimo legale che, nel testo della direttiva, deve garantire un tenore di vita dignitoso, ridurre la povertà lavorativa, promuovere la coesione sociale e una convergenza sociale verso l'alto e ridurre il divario retributivo di genere (art. 5). Adeguatezza del salario minimo che nel Considerando (28) è declinata come equità rispetto alla distribuzione salariale dello Stato membro e come strumento monetario che deve consentire un tenore di vita dignitoso ai lavoratori sulla base di un rapporto di lavoro a tempo pieno.

¹¹ Ulteriore considerazione da fare in questa sede attiene al proliferare della contrattazione collettiva nazionale, che si avvicina al numero di mille (si v. l'ultimo Report del CNEL del dicembre 2022). Contratti collettivi che possono non garantire retribuzioni adeguate e che, a cascata, non garantiscono l'individuazione di una retribuzione imponibile ai fini previdenziali tale da garantire a sua volta una prestazione previdenziale anch'essa adeguata, facendo venir meno la bontà economica della scelta operata dal legislatore del 1989, fondata sull'individuazione della retribuzione fatta in sede di contrattazione.

A ciò si aggiunga, l'ulteriore fenomeno della contrattazione collettiva firmata da organizzazioni rappresentative, che malgrado ciò non garantiscono un'adeguata retribuzione, esemplificativo è il caso del CCNL servizi fiduciari; nonché il fenomeno del CCNL multiservizi, anch'esso sottoscritto da organizzazioni rappresentative, che copre settori economici disparati a fronte di contratti collettivi, anch'essi dotati della caratteristica della rappresentatività, che disciplinano settori economici specifici e che fissano una retribuzione oraria superiore a quella fissata dal CCNL multiservizi (si v. Trib. Milano 22.3.2022, n. 673, in *Dir. rel. ind.*, 2022, n. 4, p. 1089, con nota di B. DE MOZZI, *Ancora sull'inadeguatezza dei minimi previsti dal CCNL vigilanza privata, sezione Servizi fiduciari*).

retribuzione, ma dall'adeguatezza di questa, garantisce a valle l'adeguatezza della provvista contribuiva che, a sua volta, dovrebbe garantire l'adeguatezza della prestazione previdenziale, ogni qual volta il sistema previdenziale è chiamato a sostituire, temporaneamente o definitivamente, il reddito da lavoro precedentemente percepito¹². Se si vuole valorizzare nel sistema di previdenza obbligatorio il valore introdotto nel nostro ordinamento del salario minimo adeguato, pare pertanto che quel che si deve garantire, una volta assicurato questo, è che l'importo della contribuzione versata sul salario minimo adeguato sia determinato in misura tale che si confermi al lavoratore, in specie ora con un modello di tipo contributivo ancorché a ripartizione, il riconoscimento di un importo delle prestazioni previdenziali anch'esso adeguato, pur nella pare non sovrapponibilità contenutistica del termine "adeguato" allorché sia usato per la retribuzione o per la pensione.

A tale considerazione pare potersi aggiungere che ulteriore profilo economico necessario da sottoporre a disciplina legislativa è rappresentato, come si è fatto cenno nelle pagine precedenti, dai rapporti di lavoro non più a tempo pieno e non più a tempo indeterminato. In tali tipi di rapporti, anche se fissato un salario minimo adeguato nel rispetto della direttiva, è da chiedersi, al pari di quel che accade ora con l'applicazione della contrattazione collettiva, se la regola così individuata sia idonea a garantire un livello di vita adeguato nel corso della vita lavorativa, nelle faglie temporali sempre più frequenti di mancanza di lavoro e ancora come e in che termini è possibile porre in essere una tutela previdenziale di tali tipi di lavoratori per ciascuno dei segmenti temporali della loro vita, così come individuati¹³.

¹² Tale linea di collegamento fra retribuzione, contribuzione e prestazione previdenziale non si rinviene nella Relazione per l'audizione dell'Inps presso la Commissione XI del Senato, del 13. Marzo 2019. La Relazione fissa la propria attenzione sugli aspetti lavorativi, ricordando alla fine che gli studi empirici sul tema "*sono più coerenti nel mostrare come il salario minimo abbia effetti positivi su salari e redditi sebbene a volte si riscontrano contemporaneamente a questi effetti positivi riduzioni nelle ore lavorate*". Ad ogni buon conto e con riguardo alla ricognizione fatta in punto misura del salario orario, la relazione evidenzia che una quota di lavoratori del 9% riceve un compenso minimo orario inferiore a 8 euro, del 15% inferiore a 8,50 euro, del 22% inferiore a 9 euro, del 40% inferiore a 10 euro (si rinvia alla lettura del secondo prg. della relazione).

¹³ Il ragionamento sin qui condotto pare possa essere esteso anche a lavoratori autonomi economicamente deboli, per i quali i tempi di lavoro, la remunerazione dell'opera non sono frutto di una contrattazione alla pari, ma sono l'esito finale di un rapporto di forza economico che vede prevalere il committente (su tali tipi di lavoro e sul tentativo di un ampliamento della tutela previdenziale anche a costoro, con forme giuridiche che per lo più replicano quelle note dei lavoratori subordinati, fatti salvi i necessari aggiustamenti connessi alle diversità, si v. T. TREU, *Il lavoro flessibile nelle transizioni ecologiche e digitali*, in WP CSDLE "*Massimo D'Antona*".it, 465/2023). Quest'Autore precisa che universalismo nel diritto del lavoro e nel welfare non significa applicare a tutti le medesime misure e pare

Ulteriore questione attiene all'effetto sull'applicazione dell'art. 1.1 d.l. ult. cit. dell'introduzione della disciplina sul salario minimo adeguato. Il recepimento della direttiva comporta, con riguardo all'individuazione della retribuzione imponibile ai fini previdenziali, la prevalenza della regola legale sulla contrattazione collettiva nazionale, sempre che l'importo della retribuzione minima stabilita per legge sia superiore all'importo della medesima retribuzione frutto dell'applicazione della parte economica della contrattazione collettiva. A tale ipotesi di prevalenza si aggiunge quella in cui la retribuzione minima fissata dalla contrattazione collettiva sia superiore a quella fissata per legge.

Il secondo dei punti di contatto fra direttiva e legislazione previdenziale, come detto, attiene all'intervento dell'ispettorato nazionale del lavoro ai fini della verifica del rispetto della regola che fissa il salario minimo adeguato. Su questo versante l'I.N.L. e, ancor prima del d.lgs. n. 149 del 14 settembre 2015, l'ispettorato del lavoro e gli ispettorati degli enti previdenziali (Inps e Inail) si sono confrontati con il rispetto da parte dei datori di lavoro della contrattazione collettiva nazionale ai fini dell'applicazione dell'art. 1 del d.l. n. 338/1989, conv.to con modif.ni dalla legge n. 389/1989.

I profili di violazione di tale norma che attengono a versanti di tipo documentale, ovverosia all'individuazione del tipo di contrattazione collettiva da applicare a ciascun rapporto di lavoro, ogni qual volta si è in presenza di una pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria ha trovato innanzitutto una soluzione legislativa costituita dall'interpretazione autentica dell'art. 2.25 della legge 28 dicembre 1995, n. 549 e dall'interpretazione che di questa ne ha dato la giurisprudenza.

Al fine di migliorare l'applicabilità di tale regola, il legislatore ha fissato un'ulteriore regola, in forza della quale si fissa l'obbligo di indicare, mediante l'utilizzo di un codice alfanumerico univoco, il contratto collettivo nazionale di lavoro applicato sia nella comunicazione obbligatoria di instaurazione e variazione del rapporto di lavoro, sia nelle dichiarazioni mensili telematiche inviate all'Inps dei dati retributivi e dei dati necessari per il calcolo dei contributi, per l'implementazione delle posizioni assicurative individuali e per le erogazioni delle prestazioni¹⁴.

A fronte di tale situazione, l'intervento dell'ispettorato nazionale del

accogliere, quel che definisce lo stesso, le pratiche migliori di riforma adottate in Europa e che introducono forme di "universalismo selettivo".

¹⁴ Si tratta dell'art. 16-*quater* del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv.to con modif.ni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120. Il codice alfanumerico è attribuito dal CNEL, si compone di quattro caratteri alfanumerici e l'Inps ha, a sua volta, emesso la circolare n. 170 del 2021 per fornire le indicazioni operative per la compilazione del corrispondente campo nel flusso Uniemens.

lavoro ha innanzitutto la finalità di verificare sia la corretta individuazione da parte del datore di lavoro, secondo i parametri legislativi specificati, del CCNL applicabile in forza dell'atto costitutivo di inquadramento emesso dall'Inps ai sensi dell'art. 49 della legge n. 88/1989; sia, in via logica graduata, la corretta applicazione da parte del datore di lavoro della parte economica del CCNL, come sopra individuato, ai fini della determinazione della retribuzione imponibile ai fini previdenziali.

Gli evidenziati aspetti, trattandosi di verifiche documentali, sono quelli che appaiono di più semplice accertamento, ben potendosi prefigurare un controllo che non necessita di alcun accesso fisico, potendosi lo stesso impennare sull'atto di inquadramento, sull'inserimento nella dichiarazione telematica mensile del codice alfanumerico del contratto applicato, sul confronto fra parte economica della contrattazione collettiva nazionale applicabile alla concreta fattispecie e dichiarazioni fatte dal datore di lavoro o dal suo delegato nelle dichiarazioni mensili telematiche inviate agli enti previdenziali.

Il controllo si fa più complesso e articolato e necessita dell'accesso presso l'azienda ogni qual volta si vuole verificare la conformità al reale delle dichiarazioni rese dal datore di lavoro, a titolo esemplificativo ogni qual volta si voglia verificare che le mansioni svolte dal lavoratore siano quelle per le quali il datore di lavoro provvede a un determinato inquadramento dal quale scaturisce l'individuazione della retribuzione mensile dovuta idonea ai fini anche dell'accertamento del dovuto a titolo di contribuzione. E il tasso di difficoltà si eleva allorché, come evidenziato nella nota 11), si è davanti a contratti collettivi nazionali rientranti pacificamente nella sfera di applicabilità dell'art. 1 del d.l. n. 338/1989 ma che, ciò nonostante, non garantiscono una retribuzione adeguata da utilizzare quale base di calcolo della contribuzione previdenziale dovuta.

Il modello sin qui delineato può replicarsi anche nell'ipotesi di intervento legislativo che fissi un salario minimo per legge. Anche in questa ipotesi è predicabile una verifica documentale, al pari di quel che accade per le verifiche radicate sull'applicazione del CCNL, e una verifica che richiede invece e necessariamente l'accesso presso l'azienda e l'investigazione di come concretamente si sono svolti i rapporti di lavoro dai quali è sorto il rapporto contributivo.

L'ultimo dei punti di interconnessione, come detto, attiene alla tutela giurisdizionale; tutela alla quale il legislatore eurounitario dedica specifica attenzione sia nei Considerando, sia nell'introdurre una disposizione *ad hoc* che garantisce il diritto in capo al lavoratore a una risoluzione efficace, tempestiva e imparziale della controversia che attenga all'applicazione della disciplina in tema di salario minimo legale.

Il diritto così delineato non ha alcun tasso di novità con riguardo alla tutela dei diritti connessi al sistema di previdenza obbligatorio italiano. Diritti che, a legislazione costante, si sostanziano da un verso in quello del lavoratore a vedere accreditata sulla propria posizione previdenziale la contribuzione pagata dal datore di lavoro e agganciata alla contrattazione collettiva; da altro verso nel diritto degli enti previdenziali a riscuotere e a recuperare in via coattiva le somme agli stessi dovuti dai datori di lavoro a titolo di contribuzione previdenziale.

L'estensione di tale quadro di riferimento anche alla fattispecie di contribuzione previdenziale dovuta in forza di una legge, che determini la retribuzione minima legale, lascia immutati i punti di caduta della tutela giudiziaria dei diritti riconosciuti ai lavoratori e agli enti previdenziali. Punti di caduta che possono individuarsi principalmente nella non tempestività e quindi nella inefficacia della tutela in quanto tardiva. Il sistema di tutela giudiziale di tali diritti ancorché assicurato attraverso un processo specifico, quello del lavoro e della previdenza sociale, non garantisce, in considerazione del rilevante numero di processi pendenti, che il processo si concluda con una decisione definitiva, che assicuri la certezza della situazione, in tempi che non superano al più il quinquennio, comprendendovi anche il giudizio di legittimità. E la mancanza di tempestività della risoluzione della controversia si riverbera sulla mancanza di efficacia della sentenza, dato che una decisione giudiziale tanto più è efficace quanto più risolve la questione controversa in tempi ridotti.

Il quadro così succintamente descritto resta inalterato e si replicherà anche per le controversie che dovessero sorgere per l'applicazione della disciplina legislativa in tema di salario minimo legale.



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori LAUS, ASTORRE, BOLDRINI, CIRINNÀ, CUCCA,
GARAVINI, GIACOBBE, GRIMANI, MANCA, MISIANI e PITTELLA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 MAGGIO 2018

Istituzione del salario minimo orario

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge istituisce il salario minimo orario al fine di garantire ad ogni lavoratore un trattamento economico equo e, più precisamente, come sancisce l'articolo 36 della Costituzione «una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa».

Detto articolo non si limita a stabilire che la retribuzione debba essere proporzionata al lavoro secondo criteri oggettivi, quali la qualità e quantità della prestazione, ma prevede anche che essa debba essere sufficiente a soddisfare i bisogni e le esigenze fondamentali personali e familiari del lavoratore affinché egli possa vivere una vita «libera e dignitosa».

La norma costituzionale non ha solo un valore programmatico di vincolo per il legislatore tenuto ad attuare il principio in essa contenuto, ma individua un precetto idoneo a regolare direttamente il rapporto di lavoro. Il che vuol dire che al lavoratore è riconosciuto un diritto indisponibile a una retribuzione che sia proporzionata e sufficiente.

Tuttavia, ad oggi, non è previsto un salario minimo stabilito a livello legislativo per tutti i lavoratori subordinati ma è l'articolo 2099, comma secondo, del codice civile ad attribuire, in via primaria, alla contrattazione collettiva il compito di stabilire la misura della retribuzione dovuta dal datore di lavoro al prestatore. Saranno i giudici del lavoro, sulla base del medesimo articolo, in assenza di pattuizione tra le parti ovvero nell'ipotesi di retribuzione insufficiente, a dover tradurre nel concreto i principi sanciti dall'articolo 36 della Costituzione.

La giurisprudenza, in assenza di una disposizione legale che individui il salario mi-

nimo orario, ha costantemente stabilito che il datore di lavoro, nei casi sopra citati, deve corrispondere un emolumento equivalente alla retribuzione minima prevista nei contratti collettivi di categoria o del settore produttivo di appartenenza del lavoratore, integrando i medesimi con il requisito della sufficienza voluto dall'articolo 36 Costituzione.

Il disegno di legge, proprio per superare tale impostazione, prevede - come già accennato - all'articolo 1 l'istituzione del salario minimo orario e all'articolo 2 lo definisce come la retribuzione oraria minima che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore individuandone anche la misura corrispondente a nove euro all'ora al netto dei contributi previdenziali e assistenziali. Il medesimo articolo ne prevede anche, ogni anno, l'incremento secondo i parametri dell'ISTAT.

L'articolo 3 contiene le norme di attuazione: sarà un decreto ministeriale, previo accordo con le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ad individuare i contratti a cui estendere la disciplina del salario minimo orario nonché le eventuali esclusioni da tale disciplina. Con il medesimo decreto verranno individuate anche le modalità di incremento dei salari superiori all'importo del salario minimo orario.

L'articolo 4 prevede una sanzione per le pubbliche amministrazioni che intrattengano rapporti o erogino contributi a soggetti che non garantiscono il salario minimo orario ai propri lavoratori: in tali casi il contratto sarà radicalmente nullo e tali soggetti verranno esclusi da eventuali contributi o finanziamenti.

L'articolo 5 individua parallelamente una sanzione per il datore di lavoro che corrisponda ai lavoratori una retribuzione inferiore a quella stabilita dall'articolo 2 del presente disegno di legge.

L'articolo 6 è la norma finale nella quale si precisa che dalla data di entrata in vigore

della legge i salari inferiori al minimo salariale saranno integrati fino a tale importo minimo mentre quelli superiori saranno riparametrati, in aumento, sulla base di quanto indicato nel decreto ministeriale di cui all'articolo 3.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. Al fine di dare attuazione al diritto di ogni lavoratore a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa, come sancito dall'articolo 36 della Costituzione, è istituito il salario minimo orario.

Art. 2.

(Salario minimo orario)

1. Per salario minimo orario si intende la retribuzione oraria minima che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore.

2. Il valore orario del salario di cui al comma 1 non può essere inferiore a 9 euro al netto dei contributi previdenziali e assistenziali e si applica a tutti i rapporti aventi per oggetto una prestazione lavorativa.

3. Il salario minimo orario è incrementato il 1° gennaio di ogni anno in base alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati definito dall'Istituto nazionale di statistica.

Art. 3.

(Norme di attuazione)

1. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sono individuati, previo accordo con le organizzazioni sindacali dei da-

tori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale:

a) i contratti di importo inferiore a 9 euro a cui estendere le disposizioni di cui all'articolo 2 nonché i casi di esclusione dall'applicazione del salario minimo orario;

b) le modalità di incremento dei salari di importo superiore al salario minimo orario.

Art. 4.

(Nullità dei contratti della pubblica amministrazione)

1. Le pubbliche amministrazioni non stipulano contratti né erogano contributi o finanziamenti se i soggetti con cui instaurano rapporti o a cui erogano benefici retribuiscono i propri lavoratori con compensi di importo inferiore al salario minimo orario.

2. Il mancato rispetto di quanto stabilito dal comma 1 comporta la nullità del contratto o l'esclusione dai benefici.

Art. 5.

(Sanzioni)

1. Il datore di lavoro che, in violazione delle disposizioni in materia di salario minimo orario di cui agli articoli 2 e 3, corrisponde al lavoratore compensi inferiori al salario minimo orario, è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 5.000 ad euro 15.000.

Art. 6.

(Norma finale)

1. Fatte salve le condizioni contrattuali di miglior favore, per i rapporti di lavoro in essere alla data di entrata in vigore della pre-

sente legge, il salario minimo orario si applica al livello retributivo inferiore e si procede altresì all'aumento proporzionale dei livelli retributivi superiori, secondo le modalità stabilite dal decreto di cui all'articolo 3, fino ai successivi rinnovi.

€ 1,00

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 862

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato PASTORINO

Modifiche all'articolo 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, in materia di collaborazioni organizzate dal committente, nonché disposizioni concernenti il lavoro digitale, il salario minimo orario e l'equo compenso per i lavoratori autonomi

Presentata il 3 luglio 2018

ONOREVOLI COLLEGHI ! — I recenti incidenti occorsi a fattorini del settore del *food delivery* hanno evidenziato l'erosione dei diritti dei lavoratori del cosiddetto « lavoro digitale ». Le piattaforme applicative, basate sulla rete *internet*, hanno ridotto i costi dell'intermediazione tra committenti e prestatori d'opera, fra datori di lavoro e lavoratori, al punto da rendere difficile la classificazione del rapporto in base alla classica dicotomia del lavoro dipendente e indipendente. La sentenza di primo grado del tribunale di Torino, n. 778 del 2018, sul ricorso intentato da alcuni fattorini di una società di consegna di cibo a domicilio ha confermato la tendenza in atto: il giudice, ravvisando la non obbligatorietà della prestazione, ha rigettato il ricorso dei lavoratori che richiedevano il riconoscimento della subordinazione del rapporto di lavoro.

I lavoratori, pur essendo soggetti al potere direttivo e organizzativo del datore di lavoro, dematerializzato nei criteri intrinseci dell'applicazione, sono messi nelle condizioni di potersi sottrarre all'obbligo della prestazione e sono lasciati all'autonoma gestione dei turni di lavoro. Eppure, quando esercitano la prestazione, sono in tutto e per tutto sotto il controllo e il potere direttivo del committente, datore di lavoro. Non si tratta di una nuova fattispecie, di un *tertium genus* dei rapporti di lavoro, come parte della dottrina giuslavorista vuol far intendere, ma si è dinanzi a una forzatura del rapporto di lavoro, un rapporto sbilanciato a favore del detentore dell'algoritmo, il quale stabilisce i modi e i tempi della prestazione, ne dettaglia persino gli aspetti esteriori obbligando all'uso di una divisa con impresso il marchio della società, esercita il controllo attraverso il sistema di

posizionamento globale installato sui telefoni personali dei lavoratori ed esprime valutazioni circa l'adeguatezza delle prestazioni, valutazioni che hanno effetti sulla continuità dell'accesso agli ordinativi.

La presente proposta di legge tenta di arginare la disparità di potere fra committente e prestatore d'opera attraverso un insieme di modifiche trasversali alla dicotomia lavoro dipendente e lavoro indipendente.

Il capo I contiene modifiche al decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, testo fondamentale del *corpus* normativo che prende il nome di *jobs act*. L'articolo 1 è volto ad ampliare la portata della norma contenuta all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2015, in particolare prevedendo che la disciplina del lavoro subordinato si applichi alle collaborazioni coordinate continuative svolte anche al di fuori della sede fisica dell'impresa. Si propone, inoltre, l'inserimento di un ulteriore comma all'articolo 2 del decreto legislativo n. 81 del 2015 con lo scopo di estendere la fattispecie a quelle prestazioni che prevedono l'uso di mezzi propri del lavoratore, quali telefono, *computer* o qualsiasi altro dispositivo in grado di generare un trasferimento di dati o di voce necessario a impartire le direttive per l'esecuzione della prestazione. Infine, si introduce la presunzione assoluta di subordinazione per quei rapporti di lavoro riconosciuti come tali ai sensi del suddetto articolo 2, con decorrenza fin dalla stipulazione del contratto e con la riqualificazione del collaboratore quale dipendente nonché con l'applicazione della retribuzione minima prevista dal contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) di categoria. Il comma 2 stabilisce il termine di sessanta giorni affinché il Ministro del lavoro e delle politiche sociali adempia a quanto prescritto dall'articolo 13 dello stesso decreto legislativo e pertanto siano individuati, mediante apposito decreto, i casi di utilizzo del lavoro intermittente di cui al medesimo articolo. Il comma 3 prevede modifiche alla tabella di cui al regio decreto 6 dicembre 1923, n. 2657.

Il capo II contiene una nuova disciplina del diritto del lavoro dedicata alla fattispe-

cie del lavoro digitale, definito come « attività svolta indipendentemente dalla localizzazione geografica dell'impresa, caratterizzata da flessibilità sia nell'organizzazione sia nello svolgimento, le cui modalità operative sono rese esplicite al lavoratore in modo esclusivo mediante l'uso di applicazioni *software* o di siti basati sulla rete *internet* ». Si tratta del corpo normativo che costituisce le regole di base per il lavoro nell'economia delle piattaforme.

L'articolo 2 contiene le definizioni delle terminologie individuate come rilevanti ai fini della legge.

L'articolo 3 introduce il cosiddetto « codice di condotta », un insieme di norme e di regole pattuite con i lavoratori e le loro organizzazioni collettive circa l'assolvimento delle prestazioni, i comportamenti corretti e vietati, le modalità per i pagamenti e le norme per la risoluzione delle controversie.

L'articolo 4 stabilisce alcuni requisiti minimi per il compenso della prestazione, che non può essere inferiore al salario minimo orario come individuato ai sensi e per gli effetti del capo III. Al comma 2 prescrive un limite alla parte variabile della retribuzione, fissata al 30 per cento della retribuzione oraria fissa, che deve essere sempre prevista. Il comma 3 prevede che le parti devono stabilire indennità aggiuntive per il lavoro svolto in condizioni di sfavore, come l'orario notturno e l'esposizione a condizioni fisiche avverse.

L'articolo 5 prevede per il committente – in ogni caso – il pagamento del premio assicurativo contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, anche qualora non previsto dalla fattispecie contrattuale adottata e con decorrenza fin dalla stipula del contratto. È quindi calcolata rispetto alla retribuzione nella misura del 7 per cento e le modalità del suo versamento sono demandate a successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

L'articolo 6 regola quelle attività per le quali sono organizzati dal committente dei turni di lavoro e stabilisce che i turni siano oggetto di pattuizione fra committente e lavoratore, quale che sia lo strumento impiegato per tale mediazione. I turni devono

essere definiti almeno settimanalmente e la loro rinuncia deve essere sempre possibile per il lavoratore, senza che tale decisione sia foriera di penalizzazioni o di provvedimenti disciplinari. La norma è volta a specificare il significato dell'ingresso in turno, che coincide con il *log in* sulla piattaforma reso esplicito da un doppio *gate* di accesso, e stabilisce che deve essere sempre consentita la disconnessione per favorire i tempi di riposo.

L'articolo 7 è inserito ai fini della tutela della *privacy* nel caso di utilizzo di dispositivi personali. La disposizione pone un limite all'accesso dell'applicazione alla memoria interna e ai dati conservati sulla *SIM card*, laddove presente. Il lavoratore ha il diritto di reclamare tutti i propri dati e chiederne la distruzione. Al comma 4 è prevista una nuova componente della retribuzione, da determinare sulla base della contrattazione fra le parti, in relazione ai *byte* di dati che gli stessi lavoratori contribuiscono a produrre con la loro interazione fisica, dati che in seguito costituiscono l'elemento precipuo della valorizzazione della società sui mercati finanziari, che in taluni casi assume proporzioni nell'ordine dei miliardi di dollari. Senza tale riconoscimento una parte del plusvalore generato è sottratto al lavoratore e finisce in capo alla società.

L'articolo 8 è finalizzato a disinnescare i meccanismi di valutazione delle prestazioni eventualmente organizzati dai committenti mediante l'uso dei dati generati dall'applicazione in modo tale che eventuali inabilità temporanee dei lavoratori non determinino penalità nell'attribuzione delle commesse e dei turni. La norma è pensata per riequilibrare un divario di potere fra committente e prestatore d'opera, laddove il primo possiede tutti i dati generati dall'applicazione e può agevolmente porre sotto controllo e misurare la prestazione del lavoratore. I criteri della valutazione devono essere resi pubblici e i lavoratori possono in qualsiasi momento reclamare le valutazioni che li riguardano, chiederne l'azzeramento o la portabilità a un'altra applicazione.

Spesso il lavoro digitale prevede l'uso di mezzi di proprietà del lavoratore, mezzi come lo *smartphone*, la bicicletta o l'automobile. L'articolo 9 introduce la previsione che i contratti, collettivi o individuali, riconoscano al lavoratore un rimborso per le spese di utilizzo e per gli interventi di manutenzione sui beni e sugli strumenti di sua proprietà utilizzati per lo svolgimento delle prestazioni lavorative. I rimborsi sono determinati dalla contrattazione fra le parti pur prevedendo dei corrispettivi minimi da rispettare, stabiliti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il parere del Ministro dell'economia e finanze e del Ministro dello sviluppo economico. La norma è completata da una salvaguardia che prevede il riconoscimento da parte del committente di un rimborso per uso del proprio mezzo di trasporto, con distinzione fra mezzi a motore e no; al suo interno è prevista una clausola di non discriminazione basata sull'obsolescenza dei dispositivi impiegati dai lavoratori (comma 6).

L'articolo 10 stabilisce che gli obblighi di cui all'articolo 36, commi 2 e 4, e all'articolo 37 del decreto legislativo 9 giugno 2008, n. 81, siano applicabili anche al lavoro digitale; ne consegue l'obbligo per il committente di informare il lavoratore circa i rischi per la propria salute e la propria sicurezza insiti nello svolgimento della prestazione. Il committente può erogare la formazione anche a distanza; tuttavia, in base al comma 2, deve valutarne l'efficacia e, inoltre, deve assegnare adeguati dispositivi di protezione individuale previa effettuazione della valutazione dei rischi ai sensi del decreto interministeriale 30 novembre 2012.

In chiusura, l'articolo 11 stabilisce la responsabilità in solido del committente primario, in relazione alla retribuzione e alla contribuzione dovute dal committente al lavoratore, nel limite di sei mesi dall'avvenuta prestazione.

Il capo III contiene nuove disposizioni circa il salario minimo orario. Lo scopo del salario minimo, come esplicitato all'articolo 12, è quello di garantire un livello di reddito per i lavoratori tale da assicurare agli stessi un tenore di vita dignitoso, man-

tenendo una concorrenza leale tra essi e i datori di lavoro, evitando il cosiddetto « *dumping* sociale ». Ciò è necessario anche al fine di promuovere la coesione sociale del Paese e favorire la redistribuzione del reddito.

Il salario minimo orario non sostituisce i minimi retributivi previsti dai CCNL ma si inserisce in modo subordinato ad essi. Il CCNL prevale sempre quando prevede retribuzioni orarie uguali o superiori al salario minimo. L'articolo 13 regola la prevalenza o la soggezione del salario minimo nei confronti del CCNL e stabilisce che i contratti con retribuzioni orarie inferiori al salario minimo siano oggetto di nuova contrattazione entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge.

Per evitare il rischio di limitare la possibilità di differenziazione dei livelli salariali del lavoro regolare e favorire quindi il diffondersi del lavoro irregolare, il salario minimo orario è definito sulla base delle rilevazioni statistiche dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) sulle retribuzioni orarie medie, differenziate a livello regionale. Nell'articolo 14 è delineato il metodo di determinazione, solo per la parte meramente statistica, e il livello ottimale per evitare i rischi sopra citati è individuato nel 50 per cento della retribuzione media rilevata a livello nazionale. È rimandata a un successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali la definizione di ulteriori fattori di ponderazione del salario minimo in relazione alla retribuzione media regionale, alla produttività e al tasso di occupazione regionale. Al comma 3 è prevista una norma di salvaguardia che permette il funzionamento di almeno uno dei fattori di correzione, stabilito nella misura dello 0,75 dello scostamento del salario orario minimo dalla retribuzione media regionale come individuata dall'ISTAT nelle sue rilevazioni periodiche.

L'articolo 15 stabilisce che l'aggiornamento del salario minimo orario è effettuato ogni quattro anni conseguentemente alle rilevazioni sulle retribuzioni orarie medie dell'ISTAT.

Ogni accordo elusivo è privo di efficacia in base all'articolo 16 e le conseguenti

sanzioni amministrative sono previste dall'articolo 17.

È fatta salva la possibilità, di cui all'articolo 42, comma 5, lettera *b*), del decreto legislativo n. 81 del 2015, di « inquadrare il lavoratore fino a due livelli inferiori rispetto a quello spettante in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro ai lavoratori addetti a mansioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al cui conseguimento è finalizzato il contratto, o, in alternativa, di stabilire la retribuzione dell'apprendista in misura percentuale e proporzionata all'anzianità di servizio » prevista per i contratti di apprendistato. La ragione di tale eccezione, contenuta all'articolo 18, è quella di mantenere l'integrità della tipologia contrattuale che finora ha avuto effetti positivi sulla produttività del lavoro e ha favorito l'attività innovativa delle imprese manifatturiere italiane essendo finalizzata alla formazione di capitale umano.

L'ulteriore salvaguardia di novanta giorni, contenuta nell'articolo 19, è prevista affinché le organizzazioni datoriali e dei lavoratori possano avviare le opportune trattative ai fini dell'adeguamento del contratto collettivo al salario minimo orario, ove ne ricorra la fattispecie.

Il capo IV prevede l'introduzione di specifiche disposizioni in materia di equo compenso, a copertura di tutte le attività lavorative svolte in forma autonoma, specie quelle ove si determini una disparità di potere nei rapporti con la committenza.

La crisi economica, l'eliminazione dell'inderogabilità dei minimi tariffari per i professionisti iscritti ad ordini o albi e l'abrogazione delle norme poste a tutela dei collaboratori coordinati e continuativi hanno favorito la compressione verso il basso dei compensi, soprattutto per i soggetti più deboli – giovani, donne, piccole realtà professionali – e la crescita della percentuale dei cosiddetti « *working poor* », cioè collaboratori, lavoratori con partita IVA e professionisti che, pur svolgendo un'attività, sono al di sotto della soglia di povertà. Il compenso professionale, al pari della retribuzione minima oraria, deve essere proporzionato alla quantità e alla qualità del

lavoro svolto, sufficiente a garantire ai lavoratori un'esistenza libera e rispettoso della dignità professionale. Da questo punto di vista l'intervento legislativo effettuato con la legge 22 maggio 2017, n. 81, cioè il *jobs act* per i lavoratori autonomi, è debole non intervenendo, se non in modo molto generico, sulle tutele del lavoro autonomo e sulla questione dell'equo compenso.

L'ambito di applicazione della presente proposta di legge, definito all'articolo 20, sono i rapporti di lavoro autonomo di cui al titolo III del libro quinto del codice civile, inclusi i rapporti di lavoro autonomo che hanno una disciplina particolare ai sensi dell'articolo 2222 del codice civile, nonché le collaborazioni coordinate e continuative di cui all'articolo 409 del codice di procedura civile. Per i primi si considera equo il compenso non inferiore ai minimi stabiliti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentiti le associazioni sindacali rappresentative dei lavoratori e i consigli nazionali degli ordini, collegi o albi professionali. Il comma 3 stabilisce che nel caso di collaborazioni coordinate e continuative prive di specifica disciplina da parte di CCNL e per le attività autonome svolte in dipendenza economica, ossia con più del 75 per cento del corrispettivo annuo derivante da un'attività svolta nei confronti del medesimo committente, si considera equo il compenso non inferiore ai minimi retributivi previsti dal CCNL del settore di riferimento per figure professionali analoghe.

I successivi articoli 21 e 22 disciplinano le tutele del lavoratore autonomo in caso di clausole e condotte abusive anche in riferimento all'equo compenso.

L'articolo 21 introduce tutele più effettive rispetto a quanto previsto dal *jobs act*

per i lavoratori autonomi, quali l'obbligo della forma scritta del contratto di lavoro individuando i contenuti obbligatori l'oggetto della prestazione, nello specifico: il compenso, le modalità e i tempi di pagamento, le eventuali cause di recesso anticipato, il congruo preavviso, le clausole volontarie di conciliazione e di arbitrato. La disposizione attribuisce, inoltre, la competenza dei contenziosi in materia di equo compenso, clausole abusive e di abuso di dipendenza economica al tribunale del lavoro. Al comma 4 si fissano la misura minima del risarcimento del danno e una sanzione amministrativa che vada a finanziare un apposito fondo destinato alle politiche attive a favore dei lavoratori autonomi. Infine, l'articolo estende la responsabilità solidale negli appalti anche a favore dei crediti per il lavoro personale dei lavoratori autonomi e la normativa civile e commerciale sui privilegi e sulle preferenze, come pure sulle procedure fallimentari, rendendola applicabile ai crediti di lavoro dipendente.

L'articolo 22 apporta una modifica all'articolo 3 della legge n. 81 del 2017 definendo clausole e condotte abusive tutte le clausole che attribuiscono al committente la possibilità di richiedere prestazioni lavorative aggiuntive a titolo gratuito o al lavoratore l'obbligo di rinunciare ai rimborsi delle spese.

Il capo IV, infine, all'articolo 23 introduce una misura in materia previdenziale stabilendo che i contributi versati alla gestione separata dell'INPS siano ascritti alla posizione previdenziale prevalente del lavoratore, onde agevolare la fruizione evitando costose procedure di ricongiungimento. L'articolo 24 reca la clausola di invarianza finanziaria.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

(Modifiche al decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81)

1. All'articolo 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « e anche se il luogo in cui si svolge la prestazione è al di fuori della sede dell'impresa »;

b) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

« *1-bis.* Nell'ambito del comma 1 sono comprese le prestazioni per le quali è previsto l'uso di mezzi propri, telefono, *computer* o qualsiasi altro dispositivo in grado di generare un trasferimento di dati o di voce necessario a impartire le direttive per l'esecuzione della prestazione »;

c) dopo il comma 4 è aggiunto il seguente:

« *4-bis.* Qualora sia riconosciuta la fattispecie di rapporto di lavoro subordinato ai sensi del presente articolo, la presunzione assoluta di subordinazione decorre fin dalla stipulazione del contratto, con la riqualificazione del collaboratore quale dipendente e con l'applicazione della retribuzione minima prevista dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria applicato nel settore di riferimento rispetto al profilo di competenza e di esperienza analogo a quello del collaboratore ».

2. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali provvede a individuare, mediante apposito decreto, i casi di utilizzo del lavoro intermittente di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81.

3. Alla tabella di cui al regio decreto 6 dicembre 1923, n. 2657, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il punto 4 è sostituito dal seguente:

« 4. Fattorini, compresi coloro che svolgono prestazioni ottenendo le informazioni necessarie al loro svolgimento tramite applicazioni connesse alla rete *internet*, uscieri e inservienti »;

b) al punto 5, dopo la parola: « piroscafi », sono inserite le seguenti: « anche nel caso di impresa appaltatrice »;

c) al punto 6 sono premesse le seguenti parole: « Personale addetto all'attività di inventario, »;

d) al punto 11 è inserito, in fine, il seguente periodo: « Rientrano nella fattispecie gli operatori specializzati, assunti da un'impresa appaltatrice incaricata dei servizi di soccorso e di recupero nel settore degli ambienti sospetti di inquinamento o confinanti ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 settembre 2011, n. 177 »;

e) al punto 12, dopo la parola: « privati » sono aggiunte le seguenti: « , esclusi gli addetti ai *call center* in ingresso e in uscita »;

f) al punto 14, dopo le parole « Commessi di negozio » sono inserite le seguenti: « e addetti alle vendite »;

g) al punto 19, dopo le parole: « stabilimenti di bagni » sono inserite le seguenti: « , compreso il personale addetto ai servizi di salvataggio, »;

h) al punto 38, dopo la parola: « esclusi » sono inserite le seguenti: « gli interpreti e traduttori impiegati presso scuole o istituti di lingua e »;

i) al punto 43 è aggiunto in fine il seguente periodo: « Il ricorso al contratto di lavoro intermittente è legittimo per lo svolgimento di prestazioni afferenti ai servizi di *media* audiovisivi, con particolare riferimento alle attività di *live streaming* e di *web casting* e alle attività concernenti i servizi offerti via *internet* »;

l) al punto 46, dopo la parola: « religiose, » sono inserite le seguenti: « necrofori e portantini addetti ai servizi funebri »;

m) dopo il punto 46 è aggiunto il seguente:

« 46-bis. Ferma restando la sussistenza dei requisiti di liceità dell'appalto, è possibile il ricorso alla tipologia contrattuale del lavoro intermittente con riferimento agli operatori socio-sanitari impiegati presso strutture o aziende ospedaliere in esecuzione di un contratto di appalto di servizi ».

CAPO II

DISCIPLINA DEL LAVORO DIGITALE

Art. 2.

(Oggetto e definizioni)

1. Le disposizioni del presente capo stabiliscono i requisiti minimi che i contratti collettivi nazionali di lavoro o, in mancanza di essi, i contratti individuali del lavoro digitale devono contenere quale che sia la fattispecie adottata.

2. Ai fini e agli effetti delle disposizioni di cui al presente capo si intende per:

a) lavoro digitale: l'attività svolta indipendentemente dalla localizzazione geografica dell'impresa, caratterizzata da flessibilità sia nell'organizzazione sia nello svolgimento, le cui modalità operative sono rese esplicite al lavoratore in modo esclusivo mediante l'uso di applicazioni *software* o di siti basati sulla rete *internet*;

b) prestazione: la prestazione di lavoro erogata in seguito al recepimento di direttive sulle modalità di esecuzione della stessa tramite applicazioni;

c) applicazione: ogni strumento *software* destinato dal committente agli scopi di cui al comma 1, che mette in contatto la domanda di una prestazione e la relativa offerta di esecuzione;

d) dispositivo: qualsiasi supporto in grado di dare esecuzione all'applicazione;

e) committente: la società sussidiaria che ha in concessione l'uso dell'applicazione e, tramite questa, organizza le attività lavorative che derivano dalle richieste del committente primario;

f) committente primario: il soggetto che richiede l'esecuzione di una prestazione mediante un ordine al committente effettuato con l'uso dell'applicazione;

g) lavoratore: il soggetto che esegue materialmente la prestazione e che riceve le direttive tramite l'applicazione;

h) organizzazioni collettive: le organizzazioni sindacali di settore comparativamente più rappresentative sul piano nazionale nonché le organizzazioni di base autonomamente sorte fra i lavoratori di uno stesso settore;

i) *log in* e *log out*: le procedure, rispettivamente, di accesso a un sistema informatico o a un'applicazione informatica e di uscita dalla stessa.

ART. 3.

(Codice di condotta)

1. Ogni società detentrici di un'applicazione o di un sito *internet* dedicato a raccogliere richieste di prestazioni lavorative e a organizzarne l'erogazione adotta un codice di condotta, pattuito con i lavoratori e le loro organizzazioni collettive, contenente regole dettagliate per l'assolvimento delle prestazioni, i comportamenti ammessi e vietati, le modalità per i pagamenti e le disposizioni per la risoluzione delle controversie.

Art. 4.

(Compenso per la prestazione svolta)

1. In mancanza di un contratto collettivo nazionale di lavoro di riferimento, i contratti individuali riconoscono una retribuzione minima oraria fissa più una componente variabile, incentivante, parametrata in base alle prestazioni effettuate.

2. La retribuzione oraria non può essere inferiore al salario orario minimo individuato ai sensi e per gli effetti del capo III.

3. La componente variabile della retribuzione non può superare il 30 per cento della componente fissa e in ogni caso non può determinare una retribuzione oraria inferiore a quanto stabilito dal comma 2.

4. Le parti devono prevedere indennità specifiche come componenti della retribuzione per lo svolgimento della prestazione in particolari condizioni di sfavore, quali l'orario notturno e l'esposizione a condizioni fisiche avverse.

5. In mancanza di una specifica previsione contrattuale il committente è tenuto a rilasciare al lavoratore un prospetto mensile di riepilogo della retribuzione ricevuta in cui sono esplicitate le voci che la compongono.

6. Il reddito del lavoratore stabilito ai sensi del presente articolo è assimilato ai redditi previsti dall'articolo 49, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

Art. 5.

(Contribuzione e assicurazione contro gli infortuni)

1. In mancanza di un contratto collettivo nazionale di lavoro di riferimento o di un'altra specifica previsione propria della fattispecie contrattuale scelta dalle parti, i contratti individuali riconoscono al lavoratore il diritto all'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti e all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali disciplinata dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124.

2. Qualora, in violazione del comma 1, la fattispecie contrattuale adottata dalle parti non lo preveda, la retribuzione è rideterminata, fin dalla stipulazione del contratto, con la specifica previsione, interamente a carico del committente, del versamento del premio dell'assicurazione di cui al medesimo comma 1, stabilito nell'aliquota del 7 per cento.

3. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, individua con decreto i criteri e le modalità per il versamento dei contributi e dei premi di cui al comma 2.

Art. 6.

(Turni di lavoro)

1. Nel caso di mansioni svolte su turni di lavoro questi ultimi sono oggetto di pattuizione fra il lavoratore e l'azienda, quale che sia il mezzo impiegato per la loro pianificazione. Tale pattuizione si concreta nella scelta del calendario di turnazione da parte del lavoratore e nella contestuale o successiva conferma di attribuzione mediante l'applicazione.

2. I turni di lavoro sono definiti con periodicità almeno settimanale, raccogliendo le disponibilità dei lavoratori e tenendo conto degli adeguati tempi di riposo.

3. La rinuncia a un turno di lavoro non costituisce motivazione valida per l'attribuzione di penalità o di provvedimenti disciplinari.

4. L'inizio del turno di lavoro coincide con il *log in* sull'applicazione.

5. Le applicazioni di cui al comma 4 devono essere strutturate in modo tale da prevedere un doppio varco di accesso, nel secondo dei quali deve essere reso esplicito e chiaro al lavoratore l'ingresso in servizio e l'uscita dal servizio.

6. Al fine di tutelare la salute del lavoratore e di assicurare adeguati tempi di riposo, le applicazioni devono sempre definire misure tecniche e organizzative necessarie ad assicurare la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro al di fuori delle fasce di reperibilità.

Art. 7.

(Tutela della privacy e uso dei dati)

1. Le applicazioni installate sui dispositivi personali del lavoratore non possono avere accesso ai dati conservati sul dispo-

sitivo relativi alla memoria interna ed esterna e alla scheda *SIM*.

2. L'accesso alla memoria interna ed esterna è consentito dietro espresso permesso del lavoratore solo se è necessario per lo specifico e stretto funzionamento dell'applicazione

3. Il lavoratore può reclamare tutti i dati generati dalla propria attività e chiedere che siano distrutti.

4. Il lavoratore ha il diritto al riconoscimento di un'indennità per l'uso dei dati, eventualmente prodotti dall'attività svolta tramite l'applicazione, da commisurare alla quantità di *byte* generata. L'indennità è oggetto della contrattazione fra la committenza e i lavoratori e le loro organizzazioni collettive.

Art. 8.

(Valutazione della prestazione lavorativa)

1. Eventuali valutazioni qualitative e quantitative effettuate dal committente sulle prestazioni erogate dai lavoratori non possono in alcun modo influenzare l'allocazione degli ordini e dei turni di lavoro, laddove organizzati.

2. Le valutazioni di cui al comma 1 non tengono conto dei periodi di inabilità temporanea al lavoro per infortunio e malattia.

3. I criteri della valutazione devono essere resi pubblici a chi impiega l'applicazione, sia ai lavoratori e alle loro organizzazioni collettive sia ai committenti primari.

4. Ogni singola modifica dei criteri della valutazione della prestazione rispetto a quanto contenuto nel contratto di lavoro è oggetto di nuova pattuizione fra il committente e i lavoratori e le loro organizzazioni collettive.

5. L'applicazione consente al lavoratore la facoltà di gestire la portabilità della propria valutazione, al fine di farla valere su piattaforme analoghe in quanto contenente la storia lavorativa del lavoratore medesimo.

6. Il lavoratore ha il diritto di chiedere e di ottenere l'azzeramento della valutazione, su sua richiesta motivata, al passaggio a un'altra piattaforma.

Art. 9.

(Uso di mezzi di proprietà del lavoratore)

1. I contratti collettivi nazionali di lavoro o, in mancanza, quello individuale riconoscono al lavoratore un rimborso per le spese di utilizzo e per gli interventi di manutenzione sui beni e sugli strumenti di sua proprietà utilizzati per lo svolgimento delle prestazioni lavorative.

2. Il rimborso di cui al comma 1 è commisurato al numero delle prestazioni effettuate o a un altro parametro quantitativo ed è oggetto della contrattazione fra le parti.

3. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il parere del Ministro dell'economia e finanze e del Ministro dello sviluppo economico, emana uno o più decreti contenenti i minimi tabellari dei rimborsi di cui al presente articolo.

4. Nelle more dell'entrata in vigore dei decreti di cui al comma 3, i rimborsi a carattere quantitativo correlati all'uso di un mezzo di trasporto sono commisurati:

a) al valore dei costi chilometrici di esercizio di autovetture e motocicli pubblicati annualmente nelle tabelle nazionali elaborate dall'Automobil club d'Italia ai fini di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 2 settembre 1997, n. 314;

b) al costo di 0,35 euro per chilometro percorso nel caso di uso di mezzo non a motore; tale parametro è indicizzato al costo della vita risultante dalle rilevazioni annuali dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT).

5. Scaduto il termine di cui al comma 3 e in assenza di adempimento, i criteri di calcolo dei rimborsi di cui al comma 4 sono assunti definitivamente.

6. Il committente garantisce l'accesso all'applicazione da parte del lavoratore, quali che siano il tipo e la versione del dispositivo impiegato.

Art. 10.

(Rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori)

1. Gli obblighi di informazione e di formazione di cui all'articolo 36, commi 2 e 4, e all'articolo 37 del decreto legislativo 9 giugno 2008, n. 81, sono estesi anche ai lavoratori che rientrano nel campo di applicazione del presente capo. Ad essi devono inoltre essere forniti i necessari dispositivi di protezione individuali in relazione alle effettive prestazioni richieste. Nell'ipotesi in cui il committente fornisca attrezzature proprie, o tramite terzi, tali attrezzature devono essere conformi alle disposizioni del titolo III del citato decreto legislativo n. 81 del 2008.

2. La formazione di cui al comma 1 dell'articolo 37 del decreto legislativo 9 giugno 2008, n. 81, può essere effettuata anche a distanza, mediante strumenti propri delle tecnologie informatiche, purché la consapevolezza del lavoratore circa i rischi a cui è sottoposto sia adeguatamente valutata dal committente nella fase di erogazione della formazione medesima. Il committente è tenuto a ripetere tale valutazione ogni sei mesi dalla prima effettuazione.

3. Ai fini della corretta individuazione e assegnazione dei dispositivi di protezione individuale, il committente effettua la valutazione dei rischi secondo procedure standardizzate stabilite dal decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 30 novembre 2012, di cui al comunicato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 285 del 6 dicembre 2012.

Art. 11.

(Responsabilità solidale del committente primario)

1. Il committente primario è obbligato in solido con il committente, entro il limite di sei mesi dall'erogazione della prestazione, a corrispondere al lavoratore i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti in relazione alle disposizioni del presente capo.

CAPO III

INTRODUZIONE DEL SALARIO MINIMO
ORARIO

Art. 12.

(Introduzione del salario minimo orario)

1. Al fine di dare attuazione al diritto fondamentale sancito dall'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e ai principi di cui agli articoli 2, 3, 4, 35 e 36 della Costituzione, è istituito il salario minimo orario.

2. Il salario minimo orario ha lo scopo di garantire la dignità della persona e di favorire la realizzazione professionale e sociale del lavoratore, attraverso l'inclusione sociale dei lavoratori precariamente occupati, quale misura di contrasto delle disuguaglianze e dell'esclusione sociale nonché quale strumento di rafforzamento delle politiche finalizzate al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti maggiormente esposti al rischio di marginalità nella società e nel mercato del lavoro.

Art. 13.

(Definizione di salario minimo orario)

1. Il salario minimo orario è la retribuzione minima per ora di lavoro, espressa in euro, al netto della tipologia contrattuale e del tipo di lavoro svolto.

2. Il salario minimo orario è sempre valido e vincolante laddove sia assente un contratto collettivo nazionale di lavoro, o tale contratto preveda un compenso orario minimo inferiore.

3. I contratti collettivi nazionali di lavoro che prevedono un salario minimo orario maggiore prevalgono e sostituiscono automaticamente e in modo vincolante il salario minimo orario.

4. I contratti collettivi nazionali di lavoro che prevedono posizioni retributive minori del salario minimo orario determinato ai sensi della presente legge sono oggetto di nuova contrattazione collettiva

entro novanta giorni dalla data entrata in vigore della medesima legge.

Art. 14.

(Determinazione del salario minimo orario)

1. Il salario minimo orario è stabilito in una cifra non inferiore al 50 per cento del livello retributivo medio indicato nelle rilevazioni annuali dell'ISTAT sui redditi

2. La determinazione di carattere statistico di cui al comma 1 è corretta per i seguenti fattori:

a) fattore di proporzionalità a base regionale, stabilito in relazione alle rilevazioni annuali dell'ISTAT sui redditi;

b) fattore di proporzionalità all'andamento dell'indicatore nazionale della produttività del lavoro individuato dall'ISTAT;

c) fattore di proporzionalità in relazione al tasso di occupazione regionale individuato dall'ISTAT.

3. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali emana uno o più decreti contenenti le specificazioni dei criteri di correzione di cui al comma 2.

4. Trascorso il termine di cui al comma 3, il salario minimo orario è determinato ai sensi del comma 1 e tenendo in considerazione solo il fattore di correzione di cui al comma 2, lettera *a)*, applicato nella misura di 0,75 allo scostamento dal salario minimo orario nazionale.

Art. 15.

(Aggiornamento periodico del salario minimo orario)

1. L'importo del salario minimo orario è aggiornato, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con cadenza quadriennale, sentite le parti sociali e tenuto conto delle rilevazioni annuali dell'ISTAT sui redditi.

Art. 16.

(Inefficacia di accordi elusivi)

1. Qualsiasi accordo teso a eludere il salario minimo orario o a impedire al lavoratore di far valere questo suo diritto è considerato privo di efficacia.

Art. 17.

(Sanzioni)

1. Chiunque ostacola gli accertamenti previsti dalle autorità competenti per la verifica della corretta applicazione del salario minimo orario è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 1.000 a euro 10.000.

2. Il committente che eroga al lavoratore un compenso inferiore a quello risultante dall'applicazione del salario orario minimo è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 100.000 a euro 300.000.

3. Il committente che affida l'esecuzione di opere o la prestazione di servizi a un altro committente nella consapevolezza che quest'ultimo non corrisponde il salario orario minimo ai lavoratori impiegati è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 50.000 a euro 100.000.

4. L'applicazione delle sanzioni amministrative previste dai commi 2 e 3 comporta l'esclusione dalla partecipazione a gare d'appalto pubbliche concernenti contratti di fornitura di prestazione di servizi ed esecuzione di opere edilizie, per due anni.

Art. 18.

(Eccezioni)

1. Sono fatti salvi i principi in materia di contratto di apprendistato previsti dall'articolo 42, comma 5, lettera *b*), del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81.

Art. 19.

(Efficacia)

1. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il salario minimo orario è obbligatoriamente applicato a tutti i contratti in essere.

CAPO IV

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI EQUO
COMPENSO PER I LAVORATORI AUTO-
NOMI

Art. 20.

(Oggetto, definizioni e clausole di compenso non equo)

1. In attuazione dell'articolo 36, primo comma, della Costituzione, il presente capo è finalizzato a tutelare l'equità del compenso dei lavoratori autonomi e a garantire certezza del diritto nei loro rapporti con il committente, sia esso impresa, lavoratore autonomo o pubblica amministrazione.

2. Ai sensi del presente capo sono considerati lavoratori autonomi coloro che svolgono un'attività autonoma di cui al titolo III del libro quinto del codice civile, nonché i prestatori di opera continuativa e coordinata di cui all'articolo 409 del codice di procedura civile.

3. Per i lavoratori autonomi titolari di posizione fiscale ai fini dell'imposta sul valore aggiunto si considera equo il compenso non inferiore ai minimi stabiliti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentiti le associazioni sindacali rappresentative dei lavoratori autonomi e i consigli nazionali degli ordini, collegi o albi professionali, da emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e da aggiornare automaticamente ogni due anni secondo gli indici dell'ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

4. Nel caso di lavoratori autonomi economicamente dipendenti e per le collaborazioni coordinate e continuative non

disciplinate da specifici contratti collettivi nazionali di lavoro si considera equo il compenso non inferiore, a parità di estensione temporale dell'attività oggetto della prestazione, alle retribuzioni minime previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria, firmati dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative, applicati nel settore di riferimento alle figure professionali il cui profilo di competenza e di esperienza è analogo a quello del collaboratore.

5. Ai fini del presente capo per lavoratori autonomi economicamente dipendenti si intendono coloro che svolgono la loro attività economica o professionale in modo abituale, personale, diretto e prevalente per una persona giuridica denominata committente, il cui corrispettivo, anche se fatturato a più soggetti riconducibili al medesimo centro d'imputazione di interessi, costituisce più del 75 per cento dei corrispettivi complessivamente percepiti dal collaboratore nell'arco dello stesso anno solare.

6. Sono nulli le clausole e i patti che determinano un eccessivo squilibrio contrattuale tra le parti in favore del committente della prestazione prevedendo un compenso non equo.

7. La nullità della clausola o del patto di cui al comma 6 opera a vantaggio del lavoratore autonomo che esercita la relativa azione, ferma restando la validità del contratto nelle altre sue parti.

8. Il giudice, accertata la non equità del compenso, dichiara la nullità della clausola o del patto e determina il compenso del lavoratore autonomo ai sensi del comma 1.

9. La gestione dei contenziosi in materia di equo compenso e di clausole abusive di cui all'articolo 3 della legge 22 maggio 2017, n. 81, è attribuita al tribunale del lavoro.

Art. 21.

(Tutela del lavoratore autonomo)

1. Il contratto che ha ad oggetto una prestazione di lavoro autonomo, deve avere

forma scritta e contenere i seguenti elementi:

- a) oggetto della prestazione;
- b) compenso per la prestazione;
- c) modalità e tempi di pagamento;
- d) eventuali cause di recesso anticipato, congruo preavviso, clausole volontarie di conciliazione e di arbitrato.

2. I rapporti contrattuali di cui al presente capo rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 3 della legge 22 maggio 2017, n. 81.

3. La gestione dei contenziosi in materia di equo compenso e di clausole abusive, di cui all'articolo 3 della legge 22 maggio 2017, n. 81, e dei contenziosi per abuso di dipendenza economica, ai sensi dell'articolo 9 della legge 18 giugno 1998, n. 192, è attribuita al tribunale del lavoro.

4. Ai sensi del comma 3 dell'articolo 21 della presente legge e del comma 3 dell'articolo 3 della legge 22 maggio 2017, n. 81, il giudice condanna il committente al pagamento di un'indennità risarcitoria pari al 30 per cento dell'importo del contratto e di una somma non inferiore a euro 258 e non superiore a euro 2.065 da versare in un apposito capitolo del bilancio dello Stato destinato a finanziare interventi di assistenza a favore dei lavoratori autonomi, rivolti alla riconversione dell'attività e al reinserimento nel mercato del lavoro anche tramite i centri per l'impiego.

5. Qualora il lavoratore autonomo svolga la sua attività professionale per un appaltatore o subappaltatore può agire contro l'imprenditore principale, sino all'importo del debito di cui quest'ultimo è debitore nei confronti del primo al momento del reclamo.

6. In materia di garanzia della riscossione dei crediti del lavoratore autonomo si applica la normativa civile e commerciale sui privilegi e sulle preferenze, nonché sulle procedure fallimentari, applicabile ai crediti di lavoro dipendente.

Art. 22.

(Clausole abusive)

1. Dopo il comma 2 dell'articolo 3 della legge 22 maggio 2017, n. 81, è inserito il seguente:

« 2-*bis*. Si considerano altresì abusive le clausole che:

a) attribuiscono al committente la facoltà di pretendere prestazioni aggiuntive a titolo gratuito;

b) impongono al lavoratore la rinuncia al rimborso delle spese ».

2. Al comma 3 dell'articolo 3 della legge 22 maggio 2017, n. 81, le parole: « commi 1 e 2 » sono sostituite dalle seguenti: « commi 1, 2 e 2-*bis* ».

CAPO V

ULTERIORI DISPOSIZIONI IN MATERIA CONTRIBUTIVA E DISPOSIZIONE FINALE

Art. 23.

(Misure in materia contributiva)

1. A decorrere dal 1° gennaio 2019, i contributi versati alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e di cui all'articolo 54-*bis* del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, sono ascritti alla posizione previdenziale prevalente del lavoratore.

2. L'Istituto nazionale della previdenza sociale decide l'iscrizione nell'assicurazione corrispondente alla posizione previdenziale prevalente. Avverso tale decisione, il soggetto interessato può proporre ricorso, entro novanta giorni dalla notifica del provvedimento, al consiglio di amministrazione del suddetto Istituto il quale, sentiti i comitati amministratori delle rispettive gestioni pensionistiche, decide in via definitiva.

Art. 24.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

PAGINA BIANCA



18PDL0031490



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori CATALFO, MATRISCIANO, PATUANELLI, NOCERINO,
GUIDOLIN, BOGO DELEDDA, AUDDINO e CAMPAGNA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 LUGLIO 2018

Disposizioni per l’istituzione del salario minimo orario

ONOREVOLI SENATORI. – Anche in Italia il fenomeno dei *working poors* – lavoratori il cui reddito è inferiore alla soglia di povertà relativa, magari perché lavorano a tempo parziale, pur essendo regolarmente occupati – è in crescita, e pure in crescita è la distanza che li separa dal resto dei lavoratori, come ci ha mostrato il recente rapporto Eurostat, *In-work poverty in the EU* del 16 marzo 2018.

Secondo quell'analisi in Italia 11,7 per cento dei lavoratori dipendenti riceve un salario inferiore ai minimi contrattuali, dato questo ben al di sopra della media dell'Unione europea, che si attesta al 9,6 per cento. Ma quello che allarma di più è l'aumento *record*, oltre il 23 per cento, registrato tra il 2015 e il 2016 nel nostro Paese. A ciò si aggiungono i dati sulle prospettive di vita: stando ai dati attuali (fonte Censis) ben 5,7 milioni di giovani (precari, *neet*, *working poor* e in «lavoro gabbia») rischiano di avere nel 2050 pensioni sotto la soglia di povertà.

Come ci hanno dimostrato illustri economisti, la misura che più è idonea a contrastare il fenomeno è la fissazione legislativa dei minimi salariali.

Al proposito la maggioranza parlamentare del precedente Governo aveva approvato, tra i principi e criteri direttivi relativi alle deleghe legislative contenute nell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183, il seguente, recato dalla lettera g): «introduzione, eventualmente anche in via sperimentale, del compenso orario minimo, applicabile ai rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato, nonché, fino al loro superamento, ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nei

settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, previa consultazione delle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale».

La delega è scaduta senza essere stata esercitata, ma ha determinato un importante dibattito scientifico tra gli studiosi dei settori interessati (giuslavoristi, studiosi di relazioni industriali, economisti del lavoro) e attenzione anche tra le parti sociali.

In particolare, il documento del 14 gennaio 2016 di CGIL, CISL e UIL intitolato *Un moderno sistema di relazioni industriali* afferma che «l'esigibilità universale dei minimi salariali definiti dai Ccnl, in alternativa all'ipotesi del salario minimo legale, va sancita attraverso un intervento legislativo di sostegno, che definisca l'*erga omnes* dei Ccnl, dando attuazione a quanto previsto dall'articolo 39 della Costituzione», concetto questo ribadito nel recente accordo interconfederale 9 marzo 2018: *Contenuti e indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva*.

Tuttavia, le molteplici difficoltà tecniche e politiche che hanno sempre impedito l'attuazione delle regole contenute ai commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 39 della Costituzione non paiono di rapida soluzione.

Esiste tuttavia una possibilità diversa di rispondere con immediatezza alle esigenze che hanno mosso sia le imprese che i lavoratori per conto delle loro rappresentanze sindacali e che risponda alle caratteristiche di un intervento di sostegno alla contrattazione collettiva, e non già sostitutivo di essa, che eviti ogni rischio di effetti prociclici di

riduzione salariale i quali, in una fase persistente e tutt'altro che conclusa di crisi da insufficienza della domanda, potrebbero determinare conseguenze negative di vasta portata.

Va ricordato infatti non solo che per molti aspetti in Italia – uno dei pochi Paesi d'Europa storicamente privo di un salario minimo di fonte legale, dal 2015 introdotto anche in Germania e che si attesta per l'anno 2018 a 1.497,80 euro mensili e in linea con quello francese stabilito per l'anno 2018 a 1.498,50 euro mensili (fonte Eurofound, *Industrial relations. Statutory minimum wages 2018*) – esiste un salario minimo di fonte giurisprudenziale, che ha affermato, sia pure con diverse oscillazioni non sempre giustificate e convincenti, il diritto delle persone che lavorano a percepire i minimi salariali previsti dai contratti collettivi attraverso l'interpretazione combinata dell'articolo 36, primo comma, della Costituzione e dell'articolo 2099, secondo comma, del codice civile; ma anche che esistono normative settoriali che possono fare da esempio.

Nel settore degli appalti pubblici gli articoli 30, comma 4, 50, 105, comma 9, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, impongono ad appaltatori e sub-appaltatori, quale condizione indispensabile per l'ammissibilità dell'offerta e per l'aggiudicazione dei lavori, di applicare integralmente i trattamenti economici e normativi dei contratti collettivi stipulati dalle associazioni dei lavoratori e dei datori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto pubblico o con l'attività prevalente.

Le norme sociali introdotte dal codice dei contratti pubblici hanno una chiara funzione *anti-dumping* e riconoscono alla contrattazione collettiva nazionale, posta in essere da soggetti sindacali e datoriali altamente rap-

presentativi, il ruolo di garantire una genuina ed effettiva concorrenza tra le imprese

Per le società cooperative nelle quali il rapporto mutualistico abbia ad oggetto la prestazione di attività lavorative da parte del socio, infatti, l'articolo 3 della legge 3 aprile 2001, n. 142, prevede che «fermo restando quanto previsto dall'articolo 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300» – cioè l'obbligo per i beneficiari di sostegni pubblici, gli appaltatori di opere pubbliche e i concessionari di pubblici servizi di applicare condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi – «le società cooperative sono tenute a corrispondere al socio lavoratore un trattamento economico complessivo proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine».

Inoltre, per risolvere contrasti insorti nel sistema di relazioni industriali tra differenti organizzazioni delle società cooperative che avevano prodotto la stipulazione di differenti contratti collettivi con trattamenti economici molto differenziati, il legislatore è tornato sul tema disponendo, all'articolo 7, comma 4, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, che «fino alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative, in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell'ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria».

Quest'ultima previsione è stata dichiarata recentemente costituzionalmente legittima con la sentenza della Corte costituzionale n. 51 del 26 marzo 2015, la quale ha espressamente affermato che «Nell'effettuare un rinvio alla fonte collettiva che, meglio di altre, recepisce l'andamento delle dinamiche retributive nei settori in cui operano le società cooperative, l'articolo censurato si propone di contrastare forme di competizione salariale al ribasso, in linea con l'indirizzo giurisprudenziale che, da tempo, ritiene conforme ai requisiti della proporzionalità e della sufficienza (art. 36 Cost.) la retribuzione concordata nei contratti collettivi di lavoro firmati da associazioni comparativamente più rappresentative».

Orbene, l'assetto che ne deriva pone un delicato problema - già rilevato dai commentatori di quella sentenza - di differenziazione ingiustificata tra la posizione giuridica dei soci lavoratori delle cooperative e dei lavoratori impiegati in appalti pubblici, cui è garantito un trattamento economico complessivo non inferiore a quello derivante dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, e quella dei dipendenti di imprese individuali o società di capitali, cui tale livello di trattamento economico è garantito con tutte le oscillazioni e le limitazioni della giurisprudenza ordinaria in tema di articolo 36 della Costituzione, cui si faceva cenno in precedenza.

In effetti per la generalità del lavoro al di fuori del settore cooperativo non esiste uno strumento che dia certezza del diritto ai datori di lavoro e ai lavoratori, che contrasti efficacemente forme di competizione salariale al ribasso e che garantisca dunque la correttezza della competizione concorrenziale sul mercato da parte delle imprese.

Al contempo, il presente disegno di legge si propone di generalizzare - senza le oscillazioni e limitazioni della giurisprudenza, sovente casuali - l'osservanza dei minimi

contrattuali previsti dai contratti collettivi, deflazionando e semplificando il contenzioso in materia retributiva che grava sulla giustizia del lavoro; di sostenere per questa via l'attività di regolazione del mercato del lavoro liberamente compiuta dalle parti sociali, che sono le autorità salariali più idonee allo svolgimento del compito, senza sostituirsi ad essa; di regolare con facilità e immediatezza il tema della retribuzione proporzionata e sufficiente richiesta dall'articolo 36, comma 1, della nostra Costituzione, senza pregiudicare l'eventuale volontà del Parlamento di dare una soluzione generale al problema dell'efficacia generale dei contratti collettivi, secondo le previsioni dei commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 39 della stessa Costituzione.

Premesso tutto questo, i punti fondamentali dell'articolato che si propone possono sinteticamente riassumersi nei seguenti:

1) definizione certa, uguale per tutti i rapporti di lavoro subordinato, e cogente del trattamento economico che integra la previsione costituzionale della retribuzione proporzionata e sufficiente, attraverso l'obbligo che non sia inferiore a quello previsto dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative;

2) garanzia dell'applicazione del contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, quale parametro esterno di commisurazione del trattamento economico complessivo che costituisce retribuzione proporzionata e sufficiente ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione, nel caso di esistenza di una pluralità di contratti collettivi applicabili, che ovviamente le parti restano liberi comunque di applicare (articolo 3 del disegno di legge);

3) garanzia dell'adeguatezza nel tempo del trattamento economico complessivo che costituisce retribuzione proporzionata e sufficiente, attraverso il richiamo ai contratti

collettivi e in via sussidiaria mediante l'incremento automatico dell'importo fissato per legge, incrementato annualmente sulla base delle variazioni dell'indice IPCA, al netto dei valori energetici, rilevato nell'anno, con l'effetto di conservare alle parti sociali il ruolo di autorità salariali e di conservare - in caso di contrasto tra esse - un valore

adeguato all'importo che il legislatore avrà considerato costituire attuazione dell'articolo 36, primo comma, della Costituzione.

Per le ragioni esposte si auspica che il Parlamento riconosca al presente disegno di legge adeguata priorità approvandone in tempi rapidi le disposizioni.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. In attuazione dell'articolo 36, primo comma, della Costituzione, e fermo restando quanto previsto dall'articolo 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e da ogni altra disposizione di legge compatibile con le presenti, i datori di lavoro, imprenditori e non imprenditori, sono tenuti a corrispondere ai lavoratori così come individuati nell'articolo 2094 del codice civile una retribuzione complessiva proporzionata e sufficiente alla quantità e qualità del lavoro prestato.

Art. 2.

(Definizione)

1. Si considera retribuzione complessiva proporzionata e sufficiente ai sensi dell'articolo 1 il trattamento economico complessivo, proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato, non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro più rappresentative sul piano nazionale ai sensi dell'articolo 4 della legge 30 dicembre 1986, n. 936, il cui ambito di applicazione sia maggiormente connesso e obiettivamente vicino in senso qualitativo, anche considerato nel suo complesso, all'attività svolta dai lavoratori anche in maniera prevalente e comunque non inferiore a 9 euro all'ora al lordo degli oneri contributivi e previdenziali.

2. Le previsioni di cui al comma 1 si applicano anche ai rapporti di collaborazione

di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, ad eccezione di quelli previsti alle lettere *b)*, *c)* e *d)* del comma 2 del medesimo articolo.

Art. 3.

(Pluralità di contratti collettivi nazionali applicabili)

1. In presenza di una pluralità di contratti collettivi applicabili ai sensi dell'articolo 2, il trattamento economico complessivo che costituisce retribuzione proporzionata e sufficiente non può essere inferiore a quello previsto per la prestazione di lavoro dedotta in obbligazione dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria stessa, e in ogni caso non inferiore all'importo previsto al comma 1 dell'articolo 2.

2. Ai fini del computo comparativo di rappresentatività del contratto collettivo prevalente si applicano per le organizzazioni dei lavoratori i criteri associativo ed elettorale di cui al testo unico della rappresentanza, recato dall'accordo del 10 gennaio 2014 tra Confindustria, CGIL, CISL e UIL, e per le organizzazioni dei datori di lavoro i criteri del numero di imprese associate in relazione al numero complessivo di imprese associate e del numero di dipendenti delle imprese medesime in relazione al numero complessivo di lavoratori impiegati nelle stesse.

Art. 4.

(Carenza di contratti collettivi applicabili)

1. Qualora manchi un contratto collettivo applicabile cui fare riferimento ai sensi dell'articolo 2, il trattamento economico complessivo cui fare riferimento è quello previsto dal contratto collettivo territoriale in vi-

gore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, il cui ambito di applicazione sia maggiormente connesso e obiettivamente vicino in senso qualitativo all'attività svolta dai lavoratori anche in maniera prevalente, e comunque non inferiore all'importo previsto dal comma 1 dell'articolo 2.

2. Qualora, per scadenza o disdetta, manchi un contratto collettivo applicabile cui fare riferimento ai sensi degli articoli precedenti, il trattamento economico complessivo di riferimento è quello previsto dal vigente contratto collettivo fino al suo rinnovo e comunque non inferiore all'importo previsto dal comma 1 dell'articolo 2.

3. Gli importi di cui al comma 2 sono incrementati annualmente sulla base delle variazioni dell'indice dei prezzi al consumo armonizzato per i Paesi dell'Unione europea (IPCA), al netto dei valori energetici, rilevato nell'anno precedente.

Art. 5.

(Disposizione transitoria)

1. Ai fini dell'applicazione della presente legge sono fatti salvi i contratti collettivi nazionali e territoriali stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale vigenti, fino alla loro scadenza.

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1542**PROPOSTA DI LEGGE**d'iniziativa del deputato **RIZZETTO**

Istituzione del salario minimo orario nazionale

Presentata il 28 gennaio 2019

ONOREVOLI COLLEGGHI! — L'articolo 36, primo comma, della Costituzione stabilisce espressamente che «Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa». Senza un'equa retribuzione non vi è dignità per chi lavora: è questo un principio fondamentale del nostro ordinamento. Eppure, l'allarmante numero di lavoratori che in Italia viene sottopagato o, addirittura, nei casi più gravi, svolge prestazioni gratuite, dimostra che tale principio inviolabile viene spesso del tutto disatteso.

L'adozione di misure di contrasto alla piaga del lavoro sottopagato dovrebbe rappresentare un'emergenza; tuttavia, ad oggi, manca un'idonea e concreta iniziativa in merito. Di contro, tale problematica va affrontata prioritariamente, considerando che la sua diffusione, oltre a mortificare la dignità dei lavoratori, ostacola i consumi e

impedisce all'Italia di crescere e di uscire dall'attuale stato di crisi.

L'istituzione di un salario minimo, su base oraria, rappresenterebbe un efficace strumento per garantire una maggiore equità e tutelare la posizione di debolezza del lavoratore nell'ambito del rapporto di lavoro, conferendogli maggiore potere contrattuale.

La retribuzione minima fissata per legge è attualmente applicata in molti Paesi europei, mentre, in Italia, essa vige solo per alcune categorie di lavoratori in virtù dei contratti collettivi negoziati a livello nazionale. Ciò lascia scoperto almeno il 30-40 per cento del mercato del lavoro italiano, dalle imprese di modeste dimensioni ai lavoratori atipici, determinando estesi fenomeni di sfruttamento che sarebbero arginati con l'istituzione per legge del salario minimo orario nazionale.

Al riguardo, non si ritiene condivisibile la tesi espressa da alcune organizzazioni sindacali, le quali affermano che l'istituto

in questione avrebbe effetti negativi, poiché porrebbe le basi per una diminuzione dei salari nel medio termine. Riconoscere un salario minimo, invece, è un provvedimento necessario per sostenere i lavoratori più marginali e riconoscere il lavoro come strumento di dignità, in coerenza con i fondamentali principi della Repubblica.

Dove la contrattazione collettiva è più debole, un salario minimo è indispensabile, mentre, laddove la contrattazione è ancora forte, un salario minimo può essere un valido complemento. In Belgio, Francia, Olanda e Spagna, ad esempio, coesistono la copertura dei contratti collettivi e il salario minimo nazionale.

La contrattazione collettiva avrebbe un ruolo fondamentale proprio per escludere una diminuzione dei salari, nel medio termine, in quei settori le cui caratteristiche richiedono l'individuazione di corrispettivi superiori rispetto al minimo previsto su base nazionale.

È chiaro che è fondamentale la determinazione ragionevole dell'importo del salario minimo, inteso come garanzia stipendiale, che non può essere né troppo basso, poiché diventerebbe una potenziale base per l'abbassamento degli stipendi, né essere fissato a un livello eccessivo, con il rischio di scoraggiare l'offerta di lavoro o di costituire un incentivo al lavoro irregolare.

L'assenza di una retribuzione minima su base nazionale nel tempo ha contribuito all'aumento delle diseguaglianze e a discriminare le categorie di lavoratori che non sono tutelate dai contratti collettivi nazionali.

Una volta istituita la retribuzione minima oraria, qualunque lavoratore avrà il diritto di ricevere almeno quel determinato corrispettivo, da applicare a qualsiasi attività svolta nell'agricoltura, nell'industria o nei servizi, senza distinzione di sesso o di età e indipendentemente dal fatto che si tratti di lavoratori stabili, occasionali o temporanei.

Ciò premesso, la presente proposta di legge si pone l'obiettivo di dare attuazione all'articolo 36, primo comma, della Costituzione e di contrastare il lavoro sotto-retribuito, come stabilito all'articolo 1. Agli articoli 2 e 3 si prevede l'istituzione del «salario minimo orario nazionale» da riconoscere a tutte le categorie di lavoratori e di lavoratrici per i quali la retribuzione minima non sia individuata dai contratti collettivi nazionali di lavoro ovvero qualora tali contratti stabiliscano un corrispettivo minimo orario inferiore. L'articolo 4 dispone l'istituzione di una Commissione per la determinazione dell'importo del salario minimo orario nazionale, quale organo collegiale composto dal presidente e da quattro componenti, di comprovata esperienza in materie di politiche dell'occupazione e del mercato del lavoro, che dia garanzia di indipendenza e di autonomia decisionale. La definizione delle modalità di funzionamento, nonché delle risorse finanziarie, umane e strumentali della predetta Commissione viene rimessa a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

All'articolo 5 si prevedono le sanzioni amministrative da applicare ai datori di lavoro che corrispondono al lavoratore una retribuzione oraria inferiore al salario minimo orario nazionale. Infine, all'articolo 6 sono fatte salve le disposizioni in materia di contratto di apprendistato, che prevedono la possibilità «di inquadrare il lavoratore fino a due livelli inferiori rispetto a quello spettante in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro ai lavoratori addetti a mansioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al cui conseguimento è finalizzato il contratto, o, in alternativa, di stabilire la retribuzione dell'apprendista in misura percentuale e proporzionata all'anzianità di servizio». Tale eccezione rispetto all'applicazione del salario minimo si ritiene in linea con un modello contrattuale finalizzato alla formazione professionale delle risorse umane.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge, in attuazione dell'articolo 36, primo comma, della Costituzione, è volta a garantire un'equa retribuzione dei lavoratori e delle lavoratrici e a contrastare il fenomeno del lavoro sottopagato.

Art. 2.

(Istituzione del salario minimo orario nazionale)

1. È istituito il salario minimo orario nazionale da corrispondere a tutte le categorie di lavoratori e di lavoratrici per i quali la retribuzione minima non sia individuata dai contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) ovvero qualora tali contratti stabiliscano un corrispettivo minimo orario inferiore. Il salario minimo orario nazionale non trova applicazione qualora esso sia inferiore ai minimi retributivi previsti dai CCNL.

2. I CCNL che prevedono importi salariali inferiori al salario minimo orario nazionale sono sottoposti a nuova contrattazione al fine di adeguarli al medesimo salario. Nelle more della definizione dei nuovi CCNL trovano applicazione le disposizioni della presente legge.

Art. 3.

(Determinazione e aggiornamento del salario minimo orario nazionale)

1. La determinazione del salario minimo orario nazionale è operata dalla Commissione di cui all'articolo 4.

2. Il salario minimo orario nazionale deve essere equo e proporzionato al lavoro

svolto. A tal fine, esso deve essere stabilito tenendo conto dei seguenti criteri:

a) non può essere inferiore al 50 per cento del livello retributivo medio indicato nelle rilevazioni annuali dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) sui redditi;

b) deve essere adeguato al fattore di proporzionalità a base regionale, stabilito in relazione alle rilevazioni annuali dell'ISTAT sui redditi;

c) deve essere adeguato al fattore di proporzionalità all'andamento dell'indicatore nazionale della produttività del lavoro individuato dall'ISTAT;

d) deve essere adeguato al fattore di proporzionalità in relazione al tasso di occupazione regionale individuato dall'ISTAT.

3. L'importo del salario minimo orario nazionale è aggiornato ogni tre anni sulla base dei criteri di cui al comma 2.

Art. 4.

(Istituzione della Commissione per la determinazione e l'aggiornamento del salario minimo orario nazionale)

1. È istituita la Commissione per la determinazione del salario minimo orario nazionale, di seguito denominata « Commissione », con lo scopo di determinare l'importo del salario minimo orario nazionale in conformità ai criteri di cui all'articolo 3.

2. La Commissione opera con indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia decisionale. A tal fine, i suoi componenti non possono essere scelti tra i dipendenti di pubbliche amministrazioni.

3. La Commissione è un organo collegiale composto dal presidente e da quattro componenti, scelti tra persone altamente qualificate e di comprovata esperienza in materie di politiche dell'occupazione e del mercato del lavoro. Due componenti sono indicati dalle organizzazioni sindacali dei

lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative a livello nazionale.

4. Il presidente e i quattro componenti della Commissione sono nominati dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati d'intesa tra loro, sentite le rispettive Commissioni permanenti competenti per materia, che possono formulare, a maggioranza dei due terzi dei propri membri, una proposta relativa alle candidature, tenendo conto della indicazione delle organizzazioni di cui al comma 3. La prima nomina dei componenti della Commissione è effettuata entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

5. I componenti della Commissione durano in carica cinque anni e non possono essere confermati per più di due volte. Tre mesi prima della scadenza del mandato sono avviate le procedure per la nomina dei nuovi componenti.

6. I componenti della Commissione, per tutta la durata dell'incarico, non possono ricoprire cariche elettive o governative né incarichi per conto di un'associazione, di un partito o di un movimento politico.

7. I componenti della Commissione sono immediatamente sostituiti in caso di dimissioni, morte, incompatibilità sopravvenuta o accertato impedimento fisico o psichico ovvero per grave violazione dei doveri inerenti all'incarico affidato. La valutazione dell'incompatibilità sopravvenuta, dell'impedimento fisico o psichico nonché della grave violazione dei doveri inerenti all'incarico affidato compete ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, che vi procedono d'intesa tra loro e senza ritardo. Alla nomina del sostituto si provvede con le modalità di cui al comma 4. Il componente nominato come sostituto resta in carica fino alla scadenza ordinaria del mandato del componente della Commissione che è stato sostituito.

8. Per lo svolgimento delle proprie funzioni la Commissione acquisisce il parere delle organizzazioni di cui al comma 3.

9. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le mo-

dalità di funzionamento, nonché le risorse finanziarie, umane e strumentali della Commissione.

Art. 5.

(Sanzioni)

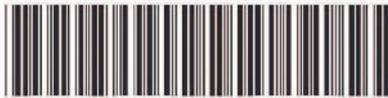
1. È punito con la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 60.000 a euro 120.000 il datore di lavoro che corrisponde al lavoratore una retribuzione oraria inferiore al salario minimo orario nazionale.

2. L'impresa che reitera la violazione di cui al comma 1 non può partecipare alle gare d'appalto pubbliche per tre anni dalla data in cui la reiterazione è stata accertata.

Art. 6.

(Inapplicabilità del salario minimo orario nazionale)

1. Il salario minimo orario nazionale non si applica al contratto di apprendistato retribuito ai sensi dell'articolo 42, comma 5, lettera *b*), del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81.



18PDL0045260



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori NANNICINI, PATRIARCA, LAUS, PARENTE, FEDELI, MALPEZZI, MISIANI, ALFIERI, COMINCINI, CUCCA, GARAVINI, GIACOBBE, IORI, PARRINI, ROJC, MIRABELLI e ROSSOMANDO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 MARZO 2019

Norme in materia di giusta retribuzione, salario minimo e rappresentanza sindacale

Onorevoli Senatori. — Il riconoscimento del giusto valore economico del lavoro è un precetto imprescindibile dell'ordinamento costituzionale repubblicano. L'articolo 36 della Costituzione esige che la retribuzione corrisposta a un lavoratore sia proporzionata alla qualità e alla quantità del suo lavoro e, in ogni caso, sufficiente a garantire a lui e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa. Caduto l'ordinamento corporativo fascista, che piegava il prezzo del lavoro all'interesse superiore della nazione, svincolandolo dal suo valore reale, il sistema delle relazioni sindacali è stato per lungo tempo capace di comporre, in un equilibrio virtuoso, le diverse istanze di equità salariale e di efficienza delle imprese. In anni più recenti, tuttavia, anche in conseguenza della trasformazione organizzativa delle imprese e della frammentazione dei sistemi di rappresentanza, quel sistema ha manifestato segni di debolezza e ineffettività, soprattutto con riferimento alle aree più periferiche del mercato del lavoro o più esposte alla trasformazione produttiva.

Si pone, quindi, l'esigenza di garantire una tutela retributiva universale attraverso strumenti che assicurino solidità alla disciplina contrattuale, in modo da contrastare il *dumping* contrattuale e qualsiasi forma di corsa al ribasso in materia salariale. E arrivato il momento di sancire per legge che la giusta retribuzione prescritta dall'articolo 36 della Costituzione è quella stabilita dalla contrattazione collettiva. Ma proprio in questa ottica, occorre rafforzare e ricomporre il sistema della rappresentanza, attraverso meccanismi certi e condivisi di misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali. Senza questa scom-

messa risulterebbe difficile arginare gli attacchi al ruolo della contrattazione, a fronte di una sua capacità di copertura e tutela il cui universalismo si sta sempre più sgretolando. Occorre, infine, garantire ai lavoratori forme più evolute ed efficaci di partecipazione e consultazione rispetto alle scelte e alle dinamiche aziendali.

In tale prospettiva il presente disegno di legge è articolato in due parti. La prima parte (capo I) reca norme in materia di giusta retribuzione, rappresentanza e contrattazione collettiva. Essa è orientata, innanzitutto, a fissare in norma primaria il principio secondo cui la giusta retribuzione è rinvenibile nella disciplina dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle associazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale così come definite dalla presente legge, in relazione al settore di appartenenza.

Il trattamento minimo tabellare stabilito dal contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dalle associazioni di rappresentanza si applica a tutti i lavoratori del settore, ovunque impiegati nel territorio nazionale.

Negli ambiti di attività non coperti dai contratti collettivi stipulati dalle associazioni di rappresentanza, in coerenza con altri disegni e proposte di legge che intervengono in materia (atto Senato n. 310 di iniziativa dei senatori Laus ed altri e atto Camera n. 947 di iniziativa dei deputati Delrio ed altri), è istituito il salario minimo di garanzia quale trattamento economico minimo che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore a cui si applica la disciplina del lavoro subordinato, secondo gli importi e le

modalità determinati dalla Commissione di cui all'articolo 2 (articolo 1).

Nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali, il ridisegno delle regole su rappresentanza e contrattazione è affidato alla costituenda « Commissione paritetica per la rappresentanza e la contrattazione collettiva », istituita presso il CNEL e composta da dieci rappresentanti dei lavoratori dipendenti, dieci rappresentanti delle imprese e dal presidente del CNEL, che la convoca e la presiede. A tale Commissione è affidato il compito di definire i settori della contrattazione collettiva nazionale, con l'obiettivo di ridurre il numero; di indicare i criteri di misurazione e certificazione delle rappresentanze sindacali e delle imprese; di stabilire i rapporti tra i diversi livelli contrattuali in un'ottica di coordinamento, nonché il salario minimo di garanzia applicabile, ove individuati, negli ambiti di attività non coperti da contrattazione collettiva, nonché i criteri per il suo aggiornamento. Per le deliberazioni adottate dalla Commissione è previsto l'integrale recepimento attraverso appositi decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi entro trenta giorni dalla loro trasmissione, con conseguente efficacia vincolante nei confronti delle amministrazioni pubbliche competenti. Il datore di lavoro che non si attenga a quanto prescritto dai decreti ministeriali è soggetto a una sanzione amministrativa da un minimo di euro 1.000 a euro 10.000 per ciascun lavoratore, nonché al ristoro del danno economico determinato ai lavoratori (articolo 2).

È inoltre previsto che il CNEL, in cooperazione con l'INPS, aggiorni la numerazione dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro depositati e archiviati, attribuendo un codice alfanumerico - denominato « codice CCNL » - a ciascun contratto o accordo collettivo. Tale codice è integrato dall'INPS nella procedura relativa alla compilazione digitale dei flussi delle denunce retributive e contributive individuali mensili. A questo

fine il datore di lavoro è tenuto a indicare per ciascuna posizione professionale il « codice CCNL » riferibile al contratto o accordo collettivo applicato (articolo 3).

La seconda parte del disegno di legge reca nuove norme in materia di informazione e consultazione dei lavoratori (capo II). Nelle imprese in qualsiasi forma costituite e organizzate, che occupino almeno trecento lavoratori, è istituito un comitato consultivo composto pariteticamente da rappresentanti dei lavoratori e dell'impresa. Questa disposizione si applica anche alle imprese collegate, controllate o controllanti, ovvero dirette e coordinate o che svolgono attività di direzione e coordinamento, secondo la disciplina civilistica vigente, che occupino in Italia o all'estero, complessivamente considerate, almeno trecento lavoratori. Il comitato consultivo è istituito in ciascuna impresa che occupi almeno trentacinque lavoratori. I contratti aziendali o, in mancanza, i contratti collettivi nazionali di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81 del 15 giugno 2015, disciplinano la composizione, le procedure di nomina dei componenti, i requisiti di eleggibilità e il procedimento elettorale del comitato consultivo. L'organo di governo delle imprese nelle quali è istituito un comitato consultivo trasmette ogni sei mesi al medesimo comitato una relazione illustrativa della situazione economica, finanziaria, produttiva e occupazionale dell'impresa stessa. Sulle relazioni periodiche il comitato consultivo esprime un parere preventivo e non vincolante. Il comitato consultivo è titolare dei diritti di informazione e consultazione previsti dal decreto legislativo n. 25 del 6 febbraio 2007, ferma restando la titolarità dei lavoratori ai diritti di informazione ivi previsti. In particolare, il comitato può formulare osservazioni e raccomandazioni sulle proposte di deliberazione dell'impresa nella quale è costituito concernenti:

a) la cessazione o il trasferimento di aziende o di parti importanti delle mede-

sime, le fusioni e le incorporazioni, i nuovi insediamenti e la costituzione di rapporti di cooperazione con altre società;

b) le limitazioni, gli ampliamenti o le modifiche delle attività aziendali, le ricon-

versioni produttive e le modificazioni dell'organizzazione aziendale e del lavoro che comportino rilevanti conseguenze sull'occupazione e sulla mobilità dei lavoratori (articolo 4).

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I

NORME IN MATERIA DI GIUSTA RETRIBUZIONE, RAPPRESENTANZA E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Art. 1.

(Giusta retribuzione e salario minimo di garanzia)

1. Al fine di dare attuazione al diritto di ogni lavoratore a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del suo lavoro, come sancito dall'articolo 36 della Costituzione, si fa riferimento ai contratti collettivi nazionali stipulati dalle associazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, individuate come tali ai sensi della presente legge.

2. Il trattamento minimo tabellare stabilito dal contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dalle associazioni di rappresentanza di cui al comma 1 si applica a tutti i lavoratori del settore, ovunque impiegati nel territorio nazionale.

3. Negli ambiti di attività non coperti dai contratti collettivi stipulati dalle associazioni di rappresentanza di cui al comma 1, è istituito il salario minimo di garanzia quale trattamento economico minimo che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore a cui si applica la disciplina del lavoro subordinato, secondo gli importi e le modalità determinati dalla Commissione di cui all'articolo 2.

Art. 2.

(Commissione paritetica per la rappresentanza e la contrattazione collettiva)

1. È istituita, presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), la Commissione paritetica per l'individuazione dei criteri di maggiore rappresentatività delle associazioni sindacali dei lavoratori e delle associazioni nazionali di rappresentanza dei datori di lavoro, nonché degli ambiti e della efficacia dei contratti collettivi.

2. La Commissione è composta da dieci rappresentanti dei lavoratori dipendenti, da dieci rappresentanti delle imprese e dal presidente del CNEL, che la convoca e la presiede.

3. I membri della Commissione di cui al comma 1 sono nominati, su designazione delle associazioni di rappresentanza comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. I membri della Commissione durano in carica cinque anni e possono essere riconfermati.

4. In fase di prima nomina, i membri della Commissione rappresentanti delle parti sociali sono nominati dalle organizzazioni rappresentate nell'assemblea del CNEL.

5. A supporto della Commissione di cui al comma 1, è istituito presso il CNEL un nucleo tecnico di analisi e monitoraggio, composto da quattro esperti designati rispettivamente dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) e Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL), nonché da due professori universitari di prima fascia in discipline economiche o statistiche, nominati, con proprio decreto, dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

6. Entro diciotto mesi dal decreto di nomina, la Commissione, tenendo conto degli accordi interconfederali stipulati in materia dalle associazioni di rappresentanza comparativamente più rappresentative, adotta una deliberazione recante:

a) gli ambiti della contrattazione collettiva nazionale di primo livello, tenendo conto della situazione esistente e della necessità di ridurre il numero dei contratti ed evitare sovrapposizioni;

b) i criteri di misurazione e certificazione della rappresentatività delle associazioni sindacali dei lavoratori;

c) i criteri di misurazione e certificazione della rappresentatività delle associazioni nazionali di rappresentanza dei datori di lavoro;

d) i criteri di misurazione e certificazione delle rappresentanze aziendali dei lavoratori;

e) le modalità e i termini per l'acquisizione, l'aggiornamento e la trasmissione dei dati necessari alle finalità di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, nel rispetto della disciplina vigente per la protezione dei dati personali;

f) i criteri e le modalità operative per la determinazione della titolarità ed efficacia soggettiva della contrattazione collettiva di primo livello e di secondo livello;

g) i criteri per l'individuazione, in ciascun ambito di cui alla lettera *a)*, dei contratti collettivi nazionali di riferimento ai fini e per gli effetti dell'articolo 1, comma 1175, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e dell'articolo 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300;

h) il salario minimo di garanzia applicabile, ove individuati, negli ambiti di attività non coperti da contrattazione collettiva, nonché i criteri per il suo aggiornamento.

7. La Commissione trasmette la deliberazione di cui al comma 6 al Ministro del la-

voro e delle politiche sociali, che le recepisce con uno o più decreti, entro trenta giorni dalla trasmissione.

8. Il datore di lavoro che non si attenga a quanto prescritto dai decreti di cui al comma 7 è soggetto a una sanzione amministrativa da un minimo di euro 1.000 a euro 10.000 per ciascun lavoratore, nonché al ristoro del danno economico determinato ai lavoratori.

9. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, avvalendosi del nucleo tecnico di cui al comma 5, riferisce annualmente al Parlamento in merito agli esiti delle disposizioni della presente legge e dei decreti di cui al comma 7.

Art. 3.

(Codice CCNL)

1. Il CNEL, in cooperazione con l'INPS, aggiorna la numerazione dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro depositati e archiviati, attribuendo un codice alfanumerico a ciascun contratto o accordo collettivo. Tale codice alfanumerico è denominato « codice CCNL », anche ai fini di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389.

2. Il « codice CCNL » è altresì integrato dall'INPS nella procedura relativa alla compilazione digitale dei flussi delle denunce retributive e contributive individuali mensili. A tal fine il datore di lavoro è tenuto a indicare per ciascuna posizione professionale il « codice CCNL » riferibile al contratto o accordo collettivo applicato.

CAPO II

NORME IN MATERIA DI PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI

Art. 4.

(Diritto dei lavoratori in materia di informazione e consultazione aziendale)

1. Nelle imprese in qualsiasi forma costituite e organizzate, che occupino almeno trecento lavoratori, è istituito un comitato consultivo composto pariteticamente da rappresentanti dei lavoratori e dell'impresa.

2. La disposizione di cui al comma 1 si applica anche alle imprese collegate, controllate o controllanti, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, ovvero dirette e coordinate o che svolgono attività di direzione e coordinamento, ai sensi dell'articolo 2497 del codice civile, che occupino in Italia o all'estero, complessivamente considerate, almeno trecento lavoratori. Il comitato consultivo è istituito in ciascuna impresa che occupi almeno trentacinque lavoratori.

3. I contratti collettivi aziendali o, in mancanza, i contratti collettivi nazionali di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, disciplinano la composizione, le procedure di nomina dei componenti, i requisiti di eleggibilità e il procedimento elettorale del comitato consultivo.

4. L'organo di governo delle imprese nelle quali è istituito un comitato consultivo trasmette ogni sei mesi al medesimo comitato una relazione illustrativa della situazione economica, finanziaria, produttiva e occupazionale dell'impresa stessa. Sulle relazioni periodiche di cui al presente comma il comitato consultivo esprime un parere preventivo e non vincolante.

5. Il comitato consultivo è titolare dei diritti di informazione e consultazione previsti dal decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 25, ferma restando la titolarità dei lavora-

tori ai diritti di informazione ivi previsti. In particolare, il comitato può formulare osservazioni e raccomandazioni sulle proposte di deliberazione dell'impresa nella quale è costituito concernenti:

a) la cessazione o il trasferimento di aziende o di parti importanti delle medesime, le fusioni e le incorporazioni, i nuovi insediamenti e la costituzione di rapporti di cooperazione con altre società;

b) le limitazioni, gli ampliamenti o le modifiche delle attività aziendali, le riconversioni produttive e le modificazioni dell'organizzazione aziendale e del lavoro che comportino rilevanti conseguenze sull'occupazione e sulla mobilità dei lavoratori.

6. I componenti del comitato consultivo sono vincolati al segreto professionale, a norma dell'articolo 622 del codice penale, sulle notizie riservate di cui siano venuti a conoscenza per ragione di tale ufficio.

7. Al comitato consultivo si applica la disciplina in materia di informazione e consultazione dei lavoratori prevista dagli articoli 5, 6 e 7 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 25.

8. Le disposizioni di questo articolo non si applicano qualora siano stati istituiti uno o più comitati aziendali europei.

€ 1,00



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore LAFORGIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 APRILE 2019

Salario minimo e validità *erga omnes* dei contratti collettivi nazionali di lavoro

ONOREVOLI SENATORI. — Il presente disegno di legge attua l'obiettivo di definire la giusta retribuzione tramite la validità *erga omnes* dei contratti collettivi nazionali di lavoro. Questa misura necessaria di per sé è tanto più urgente in un contesto italiano caratterizzato da oltre 2,5 milioni di *working poors*, coloro che appartengono alla categoria dei lavoratori poveri che, pur avendo un'occupazione, si trovano a rischio di povertà e di esclusione sociale a causa del livello troppo basso del loro reddito, dell'incertezza sul lavoro, della scarsa crescita reale del livello retributivo, dell'incapacità di risparmi.

Il fenomeno, causato anche da una progressiva polarizzazione del mercato del lavoro, che non facilita la disponibilità occupazionale per le fasce medie di reddito, è presente negli Stati Uniti, in Italia, ma anche altrove e richiede l'applicazione di specifiche politiche di supporto (fissazione di un salario minimo, programmi di *training* e formazione obbligatori, eccetera).

Posto che una percentuale compresa tra l'80 e il 90 per cento dei lavoratori italiani è coperta dai contratti nazionali, appare improcrastinabile rendere quei contratti validi *erga omnes*, facendoli dunque valere per tutti, recependo gli accordi interconfederali e permettendo così che, insieme al salario, anche altri diritti — come le ferie — diventino per legge i diritti minimi, stabiliti dalla contrattazione tra le parti, sotto i quali non potere andare.

Per poter affrontare il tema del salario minimo è indispensabile partire dal rafforzamento della contrattazione.

Una norma di legge che si propone di fissare un salario minimo orario legale per tutti i lavoratori dipendenti deve innanzitutto sta-

bilire il valore legale dei trattamenti economici complessivi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro, poiché — altrimenti — potrebbe favorire una fuoriuscita dall'applicazione dei contratti, rivelandosi così uno strumento per abbassare salari e tutele dei lavoratori.

Un rischio che si fa maggiormente concreto stante la diffusa struttura di piccole e medie imprese presenti nel tessuto economico italiano.

È dunque importante prevedere un meccanismo in base al quale assumono valore legale i minimi dei contratti collettivi nazionali firmati dalle organizzazioni più rappresentative in cui saranno le stesse parti sociali a definire il salario minimo legale che si applicherà ai lavoratori non coperti dalla contrattazione nazionale.

Pertanto con l'articolo 1 della nostra proposta, per dare attuazione all'articolo 36, primo comma, della Costituzione (nonché all'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), stabiliamo che si faccia riferimento al trattamento economico complessivo previsto dai contratti collettivi di lavoro sottoscritti dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori più rappresentative sul piano nazionale, che assumono valore *erga omnes* per tutti gli addetti del settore, ma anche per i settori affini anche se non coperti da contratti collettivi.

Tali disposizioni sono valide anche per i collaboratori, mentre per gli apprendisti rimarrebbe in vigore la possibilità di inquadrare il lavoratore fino a due livelli inferiori rispetto a quello spettante in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro.

L'articolo 2, al fine di individuare le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavo-

ratori più rappresentative sul piano nazionale, fa riferimento per le organizzazioni dei lavoratori ai criteri associativi ed elettorali di cui al testo unico sulla rappresentanza, recato dall'accordo del 10 gennaio 2014 tra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, e per le organizzazioni dei datori di lavoro ai criteri del numero di imprese associate in relazione al numero complessivo di imprese e del numero di dipendenti delle imprese associate in relazione al numero complessivo di lavoratori impiegati nel complesso delle imprese.

L'articolo 3 istituisce una Commissione di analisi, monitoraggio e arbitraggio, alla quale si possono rivolgere le parti sociali per dirimere le eventuali difficoltà nell'applicazione delle disposizioni della presente legge.

Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, avvalendosi della Commissione, riferi-

sce annualmente al Parlamento, in occasione della presentazione del Documento di economia e finanza, sui risultati conseguiti nell'applicazione della presente legge.

L'articolo 4 prevede delle sanzioni pecuniarie e l'esclusione dalla partecipazione a gare d'appalto pubbliche concernenti contratti di fornitura di prestazione di servizi ed esecuzione di opere edilizie, per due anni, per le imprese che subiscono l'applicazione delle sanzioni amministrative.

L'articolo 5 prevede la costituzione di un Fondo di 20 milioni di euro annui, a valere sulle risorse del Fondo per l'occupazione, per aumentare gli organici dei servizi ispettivi, le loro dotazioni informatiche e la loro omogeneizzazione, nonché la costituzione di un sito informativo *online*.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Giusta retribuzione e validità erga omnes
dei contratti collettivi di lavoro)*

1. Al fine di dare attuazione al diritto fondamentale sancito dall'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e al diritto di ogni lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa, di cui all'articolo 36 della Costituzione, si fa riferimento al trattamento economico complessivo previsto dai contratti collettivi di lavoro sottoscritti dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori più rappresentative sul piano nazionale individuate ai sensi della presente legge.

2. Il trattamento minimo tabellare stabilito da uno dei contratti collettivi nazionali di cui al comma 1 si applica a tutti i lavoratori del settore ovunque impiegati nel territorio nazionale e ai lavoratori appartenenti a settori non coperti da tale contratto collettivo di lavoro il cui ambito di applicazione sia maggiormente connesso e obiettivamente vicino in senso qualitativo, anche considerato nel suo complesso, all'attività svolta dai lavoratori anche in maniera prevalente.

3. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai rapporti di collaborazione di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, ad eccezione di quelli previsti alle lettere *b)*, *c)* e *d)* del comma 2 del medesimo articolo.

4. Sono fatti salvi i principi in materia di contratto di apprendistato previsti dall'arti-

colo 42, comma 5, lettera *b*), del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81.

Art. 2.

(Organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative)

1. Al fine di individuare le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori più rappresentative sul piano nazionale per l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 1 della presente legge, si applicano per le organizzazioni dei lavoratori i criteri associativi ed elettorali previsti dal testo unico sulla rappresentanza, di cui all'accordo tra Confindustria e CGIL, CISL e UIL del 10 gennaio 2014, e per le organizzazioni dei datori di lavoro i criteri del numero di imprese associate in relazione al numero complessivo di imprese e del numero di dipendenti delle imprese associate in relazione al numero complessivo di lavoratori impiegati nel complesso delle imprese.

Art. 3.

(Commissione di analisi, monitoraggio e arbitraggio)

1. È istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, una Commissione di analisi, monitoraggio e arbitraggio, composta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali o da un suo rappresentante, che la convoca e la presiede, e da sei membri di cui quattro designati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) e dall'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) e due professori universitari di prima fascia in disciplina di diritto del lavoro, nominati, con proprio decreto, dal Mi-

nistro del lavoro e delle politiche sociali. I membri della Commissione durano in carica cinque anni e possono essere riconfermati.

2. Alla Commissione di cui al comma 1 si possono rivolgere le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori in merito all'applicazione dei criteri di cui all'articolo 2 e in merito all'interpretazione del comma 2 dell'articolo 1, fatto salvo il diritto di ricorrere in giudizio da parte di ogni singolo lavoratore.

3. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, avvalendosi della Commissione di cui al comma 1, riferisce annualmente alle Camere, in occasione della presentazione del Documento di economia e finanza, sui risultati conseguiti nell'applicazione della presente legge.

Art. 4.

(Sanzioni)

1. Il datore di lavoro o il committente che eroga al lavoratore un compenso inferiore a quello risultante dall'applicazione dell'articolo 1 è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 1.000 a euro 10.000 per ciascun lavoratore.

2. Il datore di lavoro o il committente che affida l'esecuzione di opere o la prestazione di servizi a un altro committente nella consapevolezza che quest'ultimo non rispetti quanto previsto dall'articolo 1 è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 500 a euro 1.000 per ciascun lavoratore.

3. L'applicazione delle sanzioni amministrative previste dai commi 1 e 2 comporta l'esclusione per due anni dalla partecipazione a gare d'appalto pubbliche concernenti contratti di fornitura di prestazione di servizi ed esecuzione di opere edilizie.

Art. 5.

(Rafforzamento del sistema ispettivo)

1. Presso lo stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituito il Fondo per il rafforzamento del sistema ispettivo del lavoro, di seguito denominato « Fondo ». Al Fondo sono attribuite risorse pari a 20 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020, a valere sulle risorse del Fondo per l'occupazione, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236.

2. Le risorse del Fondo sono finalizzate all'incremento del personale degli ispettorati del lavoro, dei servizi ispettivi dell'INPS e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), all'attuazione delle misure di cui al comma 3, nonché al miglioramento e all'omogeneizzazione delle dotazioni strumentali informatiche di tali ispettorati e servizi. Le assunzioni di cui al presente comma possono essere eseguite anche in deroga alle disposizioni generali relative alle assunzioni e al *turn-over* del personale delle pubbliche amministrazioni.

3. Al fine di assicurare la più ampia pubblicità e circolazione in formato aperto dei dati relativi alle retribuzioni minime vigenti e delle informazioni acquisite in via amministrativa ovvero attraverso le ispezioni, è istituito e aggiornato a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali un sito *online* consultabile da tutti i cittadini.

€ 1,00



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori CATALFO, MATRISCIANO, ROMANO, GUIDOLIN,
ROMAGNOLI, AUDDINO, CAMPAGNA e NOCERINO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 APRILE 2021

Disposizioni in materia di salario minimo e rappresentanza delle parti
sociali nella contrattazione collettiva

ONOREVOLI SENATORI. – In Italia il fenomeno dei *working poors* – lavoratori il cui reddito è inferiore alla soglia di povertà relativa, magari perché lavorano a tempo parziale, pur essendo regolarmente occupati – è in crescita così come è in crescita la distanza che li separa dal resto dei lavoratori, come ci ha mostrato il rapporto Eurostat *In-work poverty in the EU* del 16 marzo 2018.

Secondo quell'analisi in Italia 11,7 per cento dei lavoratori dipendenti riceve un salario inferiore ai minimi contrattuali, dato questo ben al di sopra della media dell'Unione europea, che si attesta al 9,6 per cento. Ma quello che allarma di più è l'aumento *record*, oltre il 23 per cento, registrato tra il 2015 e il 2016 nel nostro Paese. A ciò si aggiungono i dati sulle prospettive di vita: stando ai dati attuali (fonte Censis) ben 5,7 milioni di giovani (precari, cosiddetti *neet*, *working poor* e in « lavoro gabbia ») rischiano di avere nel 2050 pensioni sotto la soglia di povertà.

Come ci hanno dimostrato illustri economisti, la misura che più è idonea a contrastare il fenomeno è la fissazione legislativa dei minimi salariali.

Tale fenomeno ha una portata non solo nazionale ma europea come dimostra la recente proposta di direttiva sui salari minimi della Commissione europea. Come peraltro ribadito dagli studi economici allegati alla proposta di direttiva, l'introduzione di una disciplina legale sul salario minimo costituirebbe un ulteriore e indispensabile tassello al raggiungimento degli obiettivi ispiratori che dovranno essere perseguiti dagli Stati membri nella redazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza nell'ambito del programma straordinario di investimento deno-

minato *Next Generation EU*. La garanzia di una retribuzione dignitosa e adeguata per tutti i lavoratori, infatti, favorirebbe senz'altro la realizzazione di un mercato del lavoro più inclusivo, equo e paritario, abbattendo le disuguaglianze, anche in termini di divario retributivo di genere (*gender pay gap*).

La necessità di interventi nazionali sul salario minimo in un contesto di garanzia europea di adeguatezza delle retribuzioni è avvertita con maggior urgenza anche alla luce della crisi prodotta dalla emergenza epidemiologica in atto, che ha colpito in modo particolare proprio i settori caratterizzati da un'elevata percentuale di lavoratori a basso salario, quali, a titolo esemplificativo, quello agricolo, del commercio al dettaglio, dei servizi e del turismo.

Se è innegabile che l'introduzione di un minimo salariale per legge potrebbe comportare, almeno in una prima fase, un incremento dei costi del lavoro per le imprese, specialmente per quelle rientranti nei settori in cui attualmente si applica un trattamento retributivo non adeguato, con possibili effetti pregiudizievole anche sull'occupazione, tali rischi sembrano tuttavia contenuti.

In base agli studi condotti dalla stessa Commissione europea, l'aumento dei costi del lavoro verrebbe infatti in gran parte compensato da un incremento dei consumi da parte dei lavoratori a basso salario, così da sostenere la domanda interna. Inoltre, sempre in base alle richiamate stime dell'Unione europea, l'eventuale impatto negativo sull'occupazione sarebbe di scarso rilievo, rimanendo nella maggior parte dei casi al di sotto dello 0,5 per cento del tasso di occupazione totale, raggiungendo l'1 per cento in soli tre Stati membri.

Inoltre, nonostante nel nostro Paese si registri una copertura quasi totale della contrattazione collettiva (che si attesta al 98 per cento della forza lavoro impiegata nel settore privato e riguarda oltre il 99 per cento delle aziende private), purtroppo un consistente numero di lavoratori percepisce salari non dignitosi. Ciò è quanto emerge dall'ultimo rapporto annuale dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) che, ipotizzando diversi importi del salario minimo regolato dalla legge, individua: 2.596.201 lavoratori « sotto soglia », se si considera un salario minimo tabellare (e un importo minimo pari a 8 euro) e 2.840.893 lavoratori se si includono nella nozione di salario minimo anche le mensilità aggiuntive (e il salario minimo ammonta a 9 euro).

L'insufficienza dei salari percepiti dai lavoratori italiani risulta inequivocabilmente confermata anche dalle stime relative al numero di soggetti che, pur essendo titolari di un rapporto di lavoro, percepiscono il Reddito di cittadinanza (RdC). Più precisamente, in base alle informazioni in nostro possesso, sono 365.436 i beneficiari della misura che, alla data dell'8 gennaio 2021, risultano titolari di un rapporto di lavoro attivo. Ciò significa che almeno 365.436 individui percepiscono un trattamento economico che non consente loro di superare la soglia di povertà.

Interessante è, poi, analizzare il dato dei lavoratori percettori del RdC per settori produttivi:

- 16.722 nel settore agricolo;
- 37.007 nel settore dell'industria in senso stretto;
- 33.640 nel settore delle costruzioni;
- 278.067 nel settore dei servizi.

Da una verifica dei dati disponibili sui minimi contrattuali applicati in concreto emerge come sia certamente necessario individuare dei criteri affidabili di selettività dei soggetti collettivi abilitati a fissarli, fondati su trasparenti riscontri in termini di rappre-

sentatività e, al tempo stesso, offrire direttive orientative agli stessi agenti negoziali sui limiti che in ogni caso si devono garantire; un doppio sostegno alla contrattazione senza il quale la realtà ci mostra che, nonostante gli sforzi e l'impegno di parte sindacale, i risultati possono essere deludenti.

In alcuni settori, infatti, i minimi salariali fissati nei cosiddetti contratti *leader* non sembrano adeguati, « sufficienti », alla luce delle disposizioni costituzionali e degli indicatori internazionali. Per citare solo alcuni esempi, soffermandoci sui contratti collettivi tra i più applicati secondo i dati forniti dall'INPS, si possono richiamare: il contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del settore del turismo (dove il trattamento orario minimo è pari a 7,48 euro), quello delle cooperative nei servizi socio-assistenziali (in cui l'importo orario minimo ammonta a 7,18 euro), il CCNL per le aziende dei settori dei pubblici esercizi, della ristorazione collettiva e commerciale e del turismo (che stabilisce il minimo orario contrattuale in euro 7,28) e il CCNL del settore tessile e dell'abbigliamento che stabilisce una retribuzione minima pari ad euro 7,09 per il comparto abbigliamento.

In alcuni casi la retribuzione scende addirittura al di sotto della soglia dei 7 euro: è quanto si osserva per il CCNL per i servizi socio-assistenziali, in cui il minimo retributivo è fissato in euro 6,68 o per il CCNL relativo alle imprese di pulizia e dei servizi integrati o dei multiservizi che prevede un minimo retributivo orario pari a 6,52 euro e non viene inoltre rinnovato da oltre sette anni.

Infine, anche se non rientra tra i CCNL maggiormente applicati, occorre ricordare che il CCNL della vigilanza e dei servizi fiduciari, anche esso non rinnovato dal 2015, prevede un minimo salariale di soli 4,60 euro all'ora per il comparto dei servizi fiduciari e un importo di poco superiore a 6 euro per i servizi di vigilanza privata.

Molteplici sono le ragioni che ostacolano l'effettività del diritto a percepire una giusta retribuzione. Tra di esse, particolare rilievo deve certamente riconoscersi al proliferare dei cosiddetti contratti collettivi « pirata », ossia quei contratti collettivi - diffusi soprattutto in alcuni settori - stipulati da soggetti dotati di scarsa o inesistente forza rappresentativa, finalizzati a fissare condizioni normative ed economiche peggiorative per i lavoratori rispetto a quanto previsto dai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi, dando vita a dannosi fenomeni di distorsione della concorrenza.

Quali concause possono inoltre individuarsi: la frammentazione dei settori prevalentemente collegata ai mutamenti economici, organizzativi e tecnologici; la proliferazione di forme di lavoro atipico, che sfuggono ad un immediato inquadramento nell'ambito del lavoro autonomo o subordinato; il massiccio ricorso delle aziende alle esternalizzazioni.

Dal quadro sopra delineato si può agevolmente concludere che l'attuale assetto della contrattazione collettiva necessita di essere sostenuto e promosso dall'ordinamento statale al fine di garantire a tutti i lavoratori italiani l'applicazione di trattamenti retributivi dignitosi.

Il presente disegno di legge si muove in questa direzione conservando e rafforzando la centralità della contrattazione collettiva nazionale dei sindacati più rappresentativi quale fonte principale di determinazione del trattamento economico dei lavoratori.

L'introduzione di una disciplina sul salario minimo che valorizzi il ruolo della contrattazione collettiva deve però tenere conto di alcuni ostacoli. Infatti, i contratti collettivi non sono dotati di una efficacia *erga omnes*, attesa la mancata attuazione dei commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 39 della Costituzione, ma la giurisprudenza utilizza, nella stragrande maggioranza dei casi, i trat-

tamenti minimi fissati dal contratto collettivo quale parametro per l'individuazione della retribuzione sufficiente ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione. Tuttavia, proprio in virtù del pluralismo sindacale che caratterizza il nostro sistema, attualmente si contano nel nostro ordinamento oltre 900 contratti collettivi. Pertanto, nella piena consapevolezza della massiccia presenza dei contratti cosiddetti al ribasso nel provvedimento su cui stiamo lavorando, in dialogo con le altre forze politiche della maggioranza, verranno individuate le soluzioni più idonee a circoscrivere la cerchia dei contratti collettivi che possano fungere da parametro per la determinazione del salario minimo.

Proprio per questo il presente disegno di legge:

- valorizza i contratti collettivi « leader », ossia quelli siglati dai soggetti comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale che presentino maggiore connessione, in senso qualitativo, all'attività esercitata dal datore;

- definisce specifici criteri atti a « pesare » il grado di rappresentatività sia delle organizzazioni sindacali che datoriali, valorizzando i criteri autoprodotti dall'ordinamento intersindacale negli accordi interconfederali stipulati delle confederazioni maggiormente rappresentative;

- sancisce il principio secondo il quale le parti sociali sono abilitate a stabilire il trattamento minimo complessivo;

- ferma restando l'applicazione generalizzata del CCNL, a ulteriore garanzia del riconoscimento di una giusta retribuzione, introduce una sorta di prova di resistenza o di *test* di « dignità », una soglia minima inderogabile (9 euro all'ora), in linea con i parametri di adeguatezza indicati dalla Commissione europea nella proposta di direttiva citata (il 60 per cento del salario lordo mediano). L'applicabilità di questa « soglia » è del tutto eventuale e riguarda i soli « minimi retributivi » ai fini del raggiungimento del

parametro dell'adeguatezza e della sufficienza della retribuzione alla luce dell'articolo 36 della Costituzione. I contratti collettivi sarebbero in tal modo rafforzati in quanto la soglia opererebbe solo sulle clausole relative ai « minimi », lasciando al contratto collettivo la regolazione delle altre voci retributive;

– conformemente a quanto previsto anche nella proposta di direttiva, istituisce una Commissione tripartita composta dalle parti

sociali maggiormente rappresentative che avrà il compito di aggiornamento e controllo dell'osservanza del trattamento economico proporzionato e sufficiente, così da garantire effettivamente ai lavoratori una giusta retribuzione, che si conservi tale nel tempo;

– infine introduce apposita procedura giudiziale, di matrice collettiva, volta a garantire l'effettività del diritto dei lavoratori a percepire un trattamento economico dignitoso.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità e campo di applicazione)

1. In attuazione dell'articolo 36, primo comma, della Costituzione e fermo restando quanto previsto dall'articolo 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e da ogni altra disposizione di legge compatibile con le presenti, i datori di lavoro, imprenditori e non imprenditori, sono tenuti a corrispondere ai lavoratori di cui all'articolo 2094 del codice civile una retribuzione complessiva sufficiente e proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato.

2. Le disposizioni della presente legge si applicano anche ai rapporti di collaborazione di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, ad eccezione di quelli previsti alle lettere *b)*, *c)* e *d)* del comma 2 del medesimo articolo.

Art. 2.

(Definizione)

1. Per « retribuzione complessiva proporzionata e sufficiente » si intende il trattamento economico complessivo, non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale in vigore per il settore in cui opera l'impresa, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, il cui ambito di applicazione sia maggiormente connesso e obiettivamente vicino in senso qualitativo, all'attività effettivamente esercitata dal datore di lavoro. Il trattamento economico minimo orario come definito dal contratto collettivo nazionale di la-

voro non può comunque essere inferiore a 9 euro lordi.

2. Per le prestazioni di lavoro domestico rese a favore di persone fisiche che non esercitano attività professionali o di impresa l'importo del trattamento economico minimo orario di cui al comma 1 è definito, sulla base del trattamento economico minimo previsto dal contratto collettivo nazionale del settore, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le associazioni sindacali dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Fino all'adozione del decreto di cui al primo periodo l'importo di cui al comma 1 corrisponde al trattamento economico complessivo previsto dal contratto collettivo nazionale di settore comparativamente più rappresentativo.

Art. 3.

(Pluralità di contratti collettivi nazionali applicabili)

1. In presenza di una pluralità di contratti collettivi applicabili ai sensi dell'articolo 2, il trattamento economico complessivo che costituisce retribuzione proporzionata e sufficiente non può essere inferiore a quello previsto per la prestazione di lavoro dedotta in obbligazione dal contratto collettivo nazionale stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria merceologico-produttiva stessa. Il trattamento economico minimo orario come definito dal contratto collettivo nazionale di lavoro prevalente non può in ogni caso essere inferiore all'importo previsto al comma 1 dell'articolo 2.

2. Ai soli fini del computo comparativo di rappresentatività del contratto collettivo prevalente ai fini della presente legge, si appli-

cano per le associazioni dei prestatori di lavoro i criteri associativi ed elettorali di cui agli accordi interconfederali sulla misurazione della rappresentatività sindacale stipulati dalle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, e per le associazioni dei datori di lavoro i criteri ponderati del numero di imprese associate in relazione al numero delle stesse, del numero di dipendenti delle imprese medesime in relazione al numero complessivo di lavoratori impiegati nelle stesse. Nelle more dell'applicazione dei predetti criteri si assume a riferimento il contratto collettivo nazionale in vigore per il settore nel quale si eseguono le prestazioni di lavoro, come individuato ai sensi dell'articolo 2, comma 25, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

Art. 4.

(Contratti collettivi scaduti o disdettati)

1. Qualora, per scadenza o disdetta, manchi un contratto collettivo applicabile cui fare riferimento ai sensi degli articoli precedenti, il trattamento economico complessivo di riferimento è quello previsto dal precedente contratto collettivo prevalente fino al suo rinnovo.

Art. 5.

(Commissione per l'aggiornamento del valore soglia del trattamento economico minimo orario)

1. È istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali la Commissione per l'aggiornamento del valore soglia del trattamento economico minimo orario di cui all'articolo 2, comma 1, di seguito denominata « Commissione ». Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata

in vigore della presente legge, sono nominati i membri della Commissione.

2. La Commissione è presieduta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, o da un suo delegato, ed è composta da:

a) un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

b) un rappresentante dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS);

c) un rappresentante dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT);

d) un rappresentante dell'Ispettorato nazionale del lavoro;

e) un numero pari di rappresentanti dalle associazioni dei prestatori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale.

3. La Commissione:

a) valuta l'aggiornamento dell'importo previsto al comma 1 dell'articolo 2;

b) monitora il rispetto della retribuzione complessiva proporzionata e sufficiente così come definita dall'articolo 2;

c) individua i contratti collettivi nazionali di lavoro prevalenti di cui all'articolo 3.

4. L'aggiornamento dell'importo di cui al comma 1 dell'articolo 2 è disposto con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, su proposta della Commissione.

5. Ai componenti della Commissione non spetta alcun compenso, indennità, gettone di presenza, rimborso spese o emolumento comunque denominato.

6. Dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e l'amministrazione interessata provvede con le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Art. 6.

(Personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni)

1. Per il personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni resta fermo quanto disposto dall'articolo 30 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

Art. 7.

(Repressione di condotte elusive)

1. Fermi restando gli ulteriori strumenti di tutela previsti dall'ordinamento, ivi compresa l'adozione della diffida accertativa di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, qualora il datore di lavoro ponga in essere comportamenti diretti a impedire o limitare l'applicazione delle disposizioni di cui alla presente legge, su ricorso degli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse, il giudice del lavoro del luogo ove è posto in essere il comportamento denunciato, convocate le parti e assunte sommarie informazioni, qualora ritenga sussistente la violazione di cui al presente comma, ordina al datore di lavoro, con decreto motivato e immediatamente esecutivo, la corresponsione ai lavoratori del trattamento economico complessivo e di tutti gli oneri conseguenti.

2. L'efficacia esecutiva del decreto di cui al comma 1 non può essere revocata fino alla sentenza con cui il giudice del lavoro definisce il giudizio instaurato ai sensi del medesimo comma 1. Contro il decreto che decide sul ricorso è ammessa, entro trenta giorni dalla comunicazione del decreto alle parti, opposizione davanti al giudice del lavoro che decide con sentenza immediatamente esecutiva. Si osservano le disposizioni

degli articoli 413 e seguenti del codice di procedura civile.

Art. 8.

(Deposito dei contratti collettivi nazionali di lavoro)

1. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate le procedure e gli strumenti di regolazione e razionalizzare delle modalità di deposito dei contratti collettivi di lavoro in coerenza con le finalità della presente legge.

Art. 9.

(Detassazione degli incrementi retributivi dei CCNL)

1. All'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, dopo il comma 182 è inserito il seguente:

«*182-bis.* In via sperimentale, per gli anni 2022, 2023 e 2024, gli incrementi retributivi corrisposti al prestatore di lavoro per effetto del rinnovo del contratto collettivo nazionale applicato sono soggetti all'imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali pari al 10 per cento entro il limite di importo complessivo pari a 3.000 euro. Tali importi non concorrono al raggiungimento del limite di importo complessivo di cui al comma 182 ».

2. Agli oneri derivanti dalla disposizione di cui al comma 1, pari a 507,7 milioni di euro per l'anno 2022, 667,2 milioni di euro per l'anno 2023, 662,1 milioni di euro per l'anno 2024 e 154,4 milioni di euro per l'anno 2025, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'ar-

articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Art. 10.

(Disposizione transitoria)

1. Ai fini dell'applicazione della presente legge sono fatti salvi i trattamenti economici complessivi dei contratti collettivi nazionali stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale fino alla loro scadenza.



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice FATTORI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 FEBBRAIO 2022

Norme per l'introduzione del salario minimo legale

ONOREVOLI SENATORI. – Un salario minimo legale esiste nella grande maggioranza dei Paesi dell’Unione europea. Fanno eccezione i Paesi nordici (Danimarca, Svezia, Finlandia), l’Austria e l’Italia, che costituisce dunque – salvo quello che si dirà dopo – quella più importante. Cipro, talvolta citato come altro caso di assenza di salario minimo legale, in realtà ha una legge risalente al 1941, che però è applicata per settori e soprattutto per professioni.

In genere, i Paesi che non hanno introdotto un salario minimo legale l’hanno fatto perché era comunque garantita una elevata copertura delle lavoratrici e dei lavoratori da parte dei contratti collettivi.

Infatti, l’ultimo Paese che ha provveduto all’introduzione di un salario minimo legale, la Germania, lo ha fatto dal 2015, proprio per rimediare a un tasso di copertura contrattual-collettiva della forza lavoro insufficiente e anzi rapidamente decrescente, e ora il nuovo governo socialdemocratico-liberale-ecologista intende portarlo a 12 euro per ora.

Il tema sta diventando in tutta Europa un tema di emergenza sociale, tanto che la Commissione europea presieduta da Ursula von der Leyen ha presentato una proposta di direttiva che, dopo un approfondito *iter*, è giunta allo stadio della negoziazione (cosiddetto trilogo) tra la Commissione europea, il Consiglio composto dai Governi nazionali e il Parlamento europeo, che ha approvato a larghissima maggioranza una propria posizione sul contenuto di tale direttiva lo scorso 25 novembre.

In Italia, come ha rilevato l’anno scorso in un suo studio la Confederazione europea dei sindacati (ETUI and ETUC, *Benchmark*

Working Europe 2020, Brussels, ETUI, 2020), già prima della crisi economico-sociale dovuta alla pandemia, il numero dei lavoratori a rischio di povertà era aumentato sensibilmente nel secondo decennio del secolo.

E in effetti, la crisi pandemica ha soltanto incrementato l’insostenibilità di una situazione che era già presente da anni. Noi riteniamo sia un dovere del Parlamento ascoltare il disagio sociale che si leva dalla parte più fragile della nostra società e, anziché attendere la legislazione dell’Unione europea, anticiparla con un intervento rigoroso contro il lavoro povero, che oggi tocca milioni di persone nel nostro Paese.

Naturalmente sarebbe logico ipotizzare che l’intervento del legislatore nazionale debba essere conforme ai testi che saranno approvati dall’Unione europea: cosa che, allo stato della discussione in quella sede, certamente si può dire del progetto qui formulato, ma non di altri progetti presentati al Parlamento, come è stato già osservato nelle sedi competenti.

Va precisato che si intende fare dell’intervento legislativo non un’alternativa, ma al contrario un mezzo di rafforzamento della contrattazione collettiva.

Occorre tenere presente, infatti, che il tasso di copertura di quest’ultima è probabilmente più basso di quello stimato, se si tiene conto di tutti i rapporti di lavoro non denunciati come subordinati, ma in realtà tali.

D’altra parte, si vanno diffondendo i cosiddetti contratti collettivi pirata, stipulati da organizzazioni sindacali e soprattutto da organizzazioni datoriali di scarsa o nulla rappresentatività; mentre l’idea di applicare le

regole contenute ai commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 39 della Costituzione per ottenere l'efficacia generale dei contratti collettivi continua a trovare l'ostilità delle organizzazioni datoriali e a scontrarsi con le molteplici difficoltà tecniche e politiche che ne hanno sempre impedito l'attuazione.

Esiste tuttavia una possibilità diversa di rispondere con immediatezza alle esigenze che si sono prospettate anche in sede europea, e che risponde alle caratteristiche di un intervento di sostegno alla contrattazione collettiva, e non già sostitutivo di essa, che eviti ogni rischio di effetti prociclici di riduzione salariale i quali, in una fase persistente e tutt'altro che conclusa di crisi da insufficienza della domanda, potrebbero determinare conseguenze negative di vasta portata.

Va ricordato infatti non solo che, per molti aspetti, in Italia esiste un salario minimo di fonte giurisprudenziale, che ha affermato, sia pure con diverse oscillazioni non sempre giustificate e convincenti, il diritto delle persone che lavorano a percepire i salariali minimi previsti dai contratti collettivi attraverso l'interpretazione combinata dell'articolo 36, primo comma, della Costituzione, e dell'articolo 2099, secondo comma, del codice civile; ma anche che esiste una normativa settoriale che può fare da esempio.

Per le società cooperative nelle quali il rapporto mutualistico abbia ad oggetto la prestazione di attività lavorative da parte del socio, infatti, l'articolo 3 della legge 3 aprile 2001, n. 142, prevede che «fermo restando quanto previsto dall'articolo 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300» - cioè l'obbligo per i beneficiari di sostegni pubblici, gli appaltatori di opere pubbliche e i concessionari di pubblici servizi di applicare condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi - «le società cooperative sono tenute a corrispondere al socio lavoratore un trattamento economico complessivo propor-

zionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine».

Inoltre, per risolvere contrasti insorti nel sistema di relazioni industriali tra differenti organizzazioni delle società cooperative che avevano prodotto la stipulazione di differenti contratti collettivi con trattamenti economici molto differenziati, il legislatore è tornato sul tema disponendo, all'articolo 7, comma 4, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, che «fino alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative, in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell'ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria».

Quest'ultima previsione è stata dichiarata costituzionalmente legittima con la sentenza della Corte costituzionale 26 marzo 2015, n. 51, la quale ha espressamente affermato che «Nell'effettuare un rinvio alla fonte collettiva che, meglio di altre, recepisce l'andamento delle dinamiche retributive nei settori in cui operano le società cooperative, l'articolo censurato si propone di contrastare forme di competizione salariale al ribasso, in linea con l'indirizzo giurisprudenziale che, da tempo, ritiene conforme ai requisiti della proporzionalità e della sufficienza (articolo 36 della Costituzione) la retribuzione concordata nei contratti collettivi di lavoro firmati da associazioni comparativamente più rappresentative».

Orbene, l'assetto che ne deriva pone un delicato problema - già rilevato dai commentatori di quella sentenza - di differenziazione ingiustificata tra la posizione giuridica dei soci lavoratori delle cooperative, cui è garantito un trattamento economico complessivo non inferiore a quello derivante dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, e quella dei dipendenti di imprese individuali o società di capitali, cui tale livello di trattamento economico è garantito con tutte le oscillazioni e le limitazioni della giurisprudenza ordinaria in tema di articolo 36 della Costituzione, cui si faceva cenno in precedenza.

In effetti, per la generalità del lavoro, al di fuori del settore cooperativo, non esiste uno strumento che dia certezza del diritto ai datori di lavoro e ai lavoratori, che contrasti efficacemente forme di competizione salariale al ribasso e che garantisca dunque la correttezza della competizione concorrenziale sul mercato da parte delle imprese.

Al contempo, il presente disegno di legge si propone di generalizzare - senza le oscillazioni e le limitazioni della giurisprudenza, sovente casuali - l'osservanza dei minimi contrattuali previsti dai contratti collettivi, deflazionando e semplificando il contenzioso in materia retributiva che grava sulla giustizia del lavoro; di sostenere per questa via l'attività di regolazione del mercato del lavoro liberamente compiuta dalle parti sociali, che sono le autorità salariali più idonee allo svolgimento del compito, senza sostituirsi ad essa; di regolare con facilità e immediatezza il tema della retribuzione proporzionata e sufficiente richiesta dall'articolo 36, primo comma, della Costituzione, senza pregiudicare l'eventuale volontà del Parlamento di dare una soluzione generale al problema dell'efficacia generale dei contratti collettivi, secondo le previsioni dei commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 39 della Costituzione medesima.

Premesso tutto questo, i punti fondamentali del disegno di legge possono sinteticamente essere riassunti come segue:

1) definizione certa, uguale per tutti i rapporti di lavoro e cogente del trattamento economico che integra la previsione costituzionale della retribuzione proporzionata e sufficiente, attraverso l'obbligo che esso non sia inferiore a quello previsto dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, per i lavoratori subordinati, come pure per i rapporti di lavoro diversi da quello subordinato che presentino analoghe necessità di tutela (articoli 1 e 2 del disegno di legge);

2) garanzia dell'applicazione del contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, quale parametro esterno di commisurazione del trattamento economico complessivo che costituisce retribuzione proporzionata e sufficiente *ex* articolo 36 della Costituzione, nel caso di esistenza di una pluralità di contratti collettivi applicabili, che ovviamente le parti restano comunque libere di applicare (articolo 2 del disegno di legge);

3) garanzia dell'adeguatezza nel tempo del trattamento economico complessivo che costituisce retribuzione proporzionata e sufficiente, attraverso l'incremento automatico dell'importo previsto dai precedenti articoli sulla base di contratti collettivi nel frattempo scaduti o disdettati, per mezzo dell'applicazione a quello dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati prodotto dall'ISTAT, con l'effetto di conservare alle parti sociali il ruolo di autorità salariali e di conservare - in caso di contrasto tra esse - un valore adeguato all'importo che il legislatore avrà considerato conforme a quanto previsto dall'articolo 36, primo comma, della Costituzione;

4) individuazione di un minimo legale inderogabile anche dalle parti sociali, per

evitare che proprio i settori più fragili e poveri del mondo del lavoro, nei quali è più debole il potere contrattuale delle organizzazioni sindacali, possano vedere fissate retribuzioni contrattuali collettive che non integrino, come talvolta ha anche riconosciuto la giurisprudenza, la previsione costituzionale di una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia una esistenza libera e dignitosa.

Più in particolare, l'articolo 1, comma 1, contiene la definizione della giusta retribuzione, in applicazione dell'articolo 36, primo comma, della Costituzione, facendo riferimento a un trattamento economico complessivo non inferiore a quello derivante dall'applicazione del contratto nazionale stipulato dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Al comma 2 si indica un minimo fissato dalla legge, e indicizzato all'incremento dei prezzi al consumo secondo le previsioni dell'articolo 4, comma 2, per combattere la deflazione salariale che ha colpito i settori con minore potere contrattuale. Appare invece del tutto inopportuno, in quanto istituirebbe una sede di contrattazione salariale parallela che toglierebbe ruolo alla contrattazione nazionale svolta tra le parti sociali, demandare a una qualche Commissione la funzione di fissazione di tale minimo.

L'articolo 2 dispone l'applicazione delle disposizioni sulla giusta retribuzione anche ai lavoratori parasubordinati.

L'articolo 3 dispone, al comma 1, i criteri per selezionare il trattamento economico complessivo da prendere a riferimento per la fissazione del minimo ai sensi del presente disegno di legge, nel caso in cui il datore di lavoro non sia tenuto all'osservanza di alcun contratto collettivo nazionale che sia stato sottoscritto dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e datoriali comparativamente più rappresentative, e sia possibile applicare alla attività d'impresa svolta una pluralità di contratti collettivi. Al comma 2 si prevede il criterio per la fissazione del trattamento economico minimo per i lavoratori non subordinati.

L'articolo 4 prevede, al comma 1, il criterio per la fissazione del trattamento economico da prendere a riferimento nel caso in cui il contratto collettivo nazionale applicabile sia scaduto o sia stato disdettato, prevedendone a tal fine l'ultrattività e l'indicizzazione, mentre al comma 2, come già detto, si prevede l'indicizzazione della cifra di 10 euro all'ora indicata nell'articolo 1.

L'articolo 5 estende all'inosservanza delle previsioni del disegno di legge le conseguenze già previste per l'inosservanza dei contratti collettivi dal codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

L'articolo 6 prevede l'inderogabilità delle disposizioni previste dal disegno di legge da parte dei cosiddetti contratti collettivi di prossimità, che appare indispensabile per conservare una funzione utile all'introduzione del salario minimo legale.

L'articolo 7 punisce con sanzioni amministrative l'inosservanza delle disposizioni previste dal disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Definizione della retribuzione proporzionata e sufficiente)

1. In attuazione dell'articolo 36, primo comma, della Costituzione, e fermo restando quanto previsto dall'articolo 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e da ogni altra disposizione di legge compatibile con quanto previsto dalla presente legge, i datori di lavoro sono tenuti a corrispondere ai soggetti con i quali intrattengono un rapporto di lavoro subordinato ai sensi dell'articolo 2094 del codice civile, compresi i contratti di prestazione occasionale di cui all'articolo 54-bis, comma 6, lettera b), del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, e, sino al loro superamento, i contratti di collaborazione di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, un trattamento economico complessivo proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e, comunque, complessivamente non inferiore ai minimi previsti, per le prestazioni dedotte in obbligazione o in mancanza per prestazioni analoghe dal contratto collettivo nazionale del settore o della categoria, stipulato dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

2. In ogni caso, il trattamento economico minimo orario di cui al comma 1 non può essere inferiore a 10 euro lordi.

Art. 2.

(Applicazione ai contratti di lavoro autonomo)

1. In attuazione degli articoli 35, primo comma, e 36, primo comma, della Costitu-

zione, ai lavoratori e alle lavoratrici assunti con un contratto di agenzia o di rappresentanza commerciale o con un contratto di collaborazione che preveda una prestazione d'opera coordinata e continuativa, prevalentemente personale, a carattere non subordinato, il committente è tenuto a corrispondere un compenso minimo legale consistente in un trattamento economico proporzionato al risultato ottenuto e al tempo normalmente necessario per produrlo.

2. In assenza di accordi collettivi nazionali specifici per il settore interessato, stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative, il compenso di cui al comma 1 deve comunque essere complessivamente non inferiore a quello previsto nel medesimo settore per le mansioni equiparabili svolte dai lavoratori subordinati secondo le previsioni della contrattazione collettiva nazionale, in relazione al tempo normalmente necessario per ottenere la stessa opera o servizio.

Art. 3.

(Pluralità di contratti collettivi applicabili)

1. In presenza di una pluralità di contratti collettivi applicabili all'attività lavorativa svolta, il trattamento economico complessivo che costituisce retribuzione proporzionata e sufficiente non può essere inferiore a quello previsto per la prestazione di lavoro dedotta in obbligazione dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria stessa.

2. Per i rapporti di lavoro diversi da quello subordinato, il trattamento economico complessivo non può essere inferiore a quello previsto nel medesimo settore per le mansioni equiparabili svolte dai lavoratori subordinati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria stessa.

Art. 4.

(Definizione del trattamento economico complessivo in assenza di contratti collettivi applicabili)

1. In assenza, per scadenza o disdetta, di un contratto collettivo applicabile da prendere a riferimento ai fini della definizione del trattamento economico complessivo ai sensi dell'articolo 1, il medesimo trattamento economico complessivo non dovrà essere inferiore all'importo previsto dal contratto nazionale di categoria scaduto o disdetto, incrementato dell'importo risultante dall'applicazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati prodotto dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT).

2. Il minimo orario di cui all'articolo 1, comma 2, è annualmente incrementato dell'importo risultante dall'applicazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati prodotto dall'ISTAT.

Art. 5.

(Personale impiegato in lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni)

1. Nell'esecuzione di appalti pubblici e di concessioni, gli operatori economici rispettano gli obblighi in materia sociale e del lavoro stabiliti dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative.

2. Al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con

l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente.

3. In caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute ai sensi della presente legge, il responsabile unico del procedimento diffida per iscritto il soggetto inadempiente, e in ogni caso l'affidatario del contratto, ad adempiere entro i successivi quindici giorni. Ove i soggetti diffidati non ottemperino e non sia stata contestata formalmente e motivatamente la fondatezza della richiesta entro il termine dei successivi quindici giorni, la stazione appaltante paga, anche in corso d'opera, direttamente ai lavoratori le retribuzioni arretrate, detraendo il relativo importo dalle somme dovute all'affidatario del contratto ovvero, in caso di pagamento diretto, dalle somme dovute al subappaltatore inadempiente.

Art. 6.

(Inderogabilità)

1. I contratti collettivi di cui all'articolo 8 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, non possono derogare alle disposizioni contenute nella presente legge.

Art. 7.

(Sanzioni)

1. Il datore di lavoro o il committente che corrisponde al lavoratore un compenso inferiore a quello dovuto ai sensi della presente legge, è tenuto al pagamento del salario minimo contrattualmente dovuto per effetto della stessa, ed è punito con il pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra 1.000 e 10.000 euro per ciascun lavoratore, in ragione della durata e dell'entità della violazione.

2. Il datore di lavoro o il committente che affida l'esecuzione di opere o la prestazione di servizi a un altro committente nella consapevolezza che quest'ultimo non rispetti quanto previsto dall'articolo 1 è punito con il pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra 500 e 1.000 euro per ciascun lavoratore al quale non sia stato corrisposto il trattamento economico minimo previsto dalla presente legge, in ragione della durata e dell'entità della violazione.

3. L'applicazione delle sanzioni amministrative di cui ai commi 1 e 2 comporta inoltre l'esclusione per un periodo di due anni dalla partecipazione a gare pubbliche d'appalto di opere o di servizi, dalla concessione di agevolazioni finanziarie, creditizie o contributive, o da finanziamenti pubblici di qualunque genere.

€ 1,00

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 141

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FRATOIANNI, MARI

Istituzione del salario minimo legale

Presentata il 13 ottobre 2022

ONOREVOLI COLLEGHI! — Un salario minimo legale esiste nella grande maggioranza degli Stati membri dell'Unione europea. Esso non è previsto nei Paesi nordici (Danimarca, Svezia, Finlandia), in Austria e in Italia, la quale costituisce dunque — salvo quello che si dirà dopo — l'eccezione più importante. La Repubblica di Cipro, talvolta citata come altro caso di assenza di salario minimo legale, in realtà ha una legge risalente al 1941, che però è applicata per settori e soprattutto per professioni.

In genere, gli Stati che non hanno introdotto un salario minimo legale vi hanno soprasseduto perché era comunque garantita una elevata copertura dei diritti dei lavoratori mediante i contratti collettivi.

Infatti, l'ultimo Paese che ha provveduto all'introduzione di un salario minimo legale, la Germania, lo ha fatto nel 2015 proprio per rimediare a un insufficiente e anzi rapidamente decrescente livello di tu-

tela della forza lavoro mediante la contrattazione collettiva e ora il nuovo governo socialdemocratico-liberale-ecologista intende portarne l'importo minimo orario a 12 euro.

Il tema sta diventando in tutta Europa una questione di emergenza sociale, tanto che l'Unione europea ha approvato una direttiva sul salario minimo adeguato in Europa.

In Italia, come ha rilevato nel 2021 in un suo studio la Confederazione europea dei sindacati (ETUI and ETUC, *Benchmarking Working Europe 2020*, Brussels, ETUI, 2020), già prima della crisi economico-sociale dovuta alla pandemia, il numero dei lavoratori esposti al rischio di povertà era aumentato sensibilmente nel secondo decennio del secolo.

In effetti, la crisi pandemica ha soltanto incrementato l'intollerabilità di una situazione che esisteva da anni. Noi riteniamo che sia dovere del Parlamento ascoltare il

dolore sociale che si leva dalla parte più fragile della nostra società e intervenire rigorosamente contro il lavoro povero, che oggi tocca milioni di persone nel nostro Paese.

Naturalmente, è saggio prevedere che l'intervento del legislatore nazionale sia conforme ai testi approvati dall'Unione europea: cosa che certamente si può dire del progetto qui formulato, ma non di altri progetti già presentati nella scorsa legislatura come è stato già osservato in sede scientifica.

Va precisato che si intende fare dell'intervento legislativo non un'alternativa, ma al contrario un mezzo di rafforzamento della contrattazione collettiva.

Occorre tenere presente, infatti, che il tasso di copertura di quest'ultima è probabilmente più basso di quello stimato, se si tiene conto di tutti i rapporti di lavoro non dichiarati come subordinati, ma in realtà tali.

D'altra parte, si vanno diffondendo i cosiddetti contratti collettivi pirata, stipulati da organizzazioni sindacali e soprattutto da organizzazioni datoriali di scarsa o nulla rappresentatività; mentre l'idea di applicare le regole contenute ai commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 39 della Costituzione per ottenere l'efficacia generale dei contratti collettivi continua a trovare l'ostilità delle organizzazioni dei datori di lavoro e a scontrarsi con le molteplici difficoltà tecniche e politiche che ne hanno sempre impedito l'attuazione.

Esiste tuttavia una possibilità diversa di rispondere con immediatezza alle esigenze che si sono prospettate anche in sede europea mediante un'iniziativa avente le caratteristiche di un intervento di sostegno della contrattazione collettiva e non già sostitutivo di essa, che eviti ogni rischio di effetti prociclici di riduzione salariale, i quali, in una fase persistente e tutt'altro che conclusa di crisi da insufficienza della domanda, potrebbero determinare conseguenze negative di vasta portata.

Va ricordato, infatti, che per molti aspetti in Italia esiste un salario minimo determinato dalla giurisprudenza, che ha affermato, sia pure con diverse oscillazioni non

sempre giustificate e convincenti, il diritto delle persone che lavorano a percepire i minimi salariali previsti dai contratti collettivi attraverso l'interpretazione combinata dell'articolo 36, primo comma, della Costituzione e dell'articolo 2099, secondo comma, del codice civile.

Occorre altresì considerare che esiste una normativa settoriale che può fungere da esempio. Infatti, per le società cooperative nelle quali il rapporto mutualistico abbia ad oggetto la prestazione di attività lavorative da parte del socio, l'articolo 3 della legge 3 aprile 2001, n. 142, prevede che « Fermo restando quanto previsto dall'articolo 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300 » – cioè l'obbligo per i beneficiari di sostegni pubblici, gli appaltatori di opere pubbliche e i concessionari di pubblici servizi di applicare condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi – « le società cooperative sono tenute a corrispondere al socio lavoratore un trattamento economico complessivo proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine ».

Inoltre, per risolvere contrasti insorti nel sistema di relazioni industriali tra differenti organizzazioni delle società cooperative, che avevano prodotto la stipulazione di differenti contratti collettivi con trattamenti economici molto differenziati, il legislatore è tornato sul tema disponendo, all'articolo 7, comma 4, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, che « Fino alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative, in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell'ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali compa-

rativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria ».

Le censure di costituzionalità mosse a quest'ultima disposizione sono state dichiarate non fondate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 51 del 26 marzo 2015, la quale ha espressamente affermato: « Nel-effettuare un rinvio alla fonte collettiva che, meglio di altre, recepisce l'andamento delle dinamiche retributive nei settori in cui operano le società cooperative, l'articolo censurato si propone di contrastare forme di competizione salariale al ribasso, in linea con l'indirizzo giurisprudenziale che, da tempo, ritiene conforme ai requisiti della proporzionalità e della sufficienza (art. 36 Cost.) la retribuzione concordata nei contratti collettivi di lavoro firmati da associazioni comparativamente più rappresentative ».

Orbene, l'assetto che ne deriva pone un delicato problema — già rilevato dai commentatori di quella sentenza — di differenziazione ingiustificata tra la posizione giuridica dei soci lavoratori delle cooperative, cui è garantito un trattamento economico complessivo non inferiore a quello derivante dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, e quella dei dipendenti di imprese individuali o società di capitali, cui tale livello di trattamento economico è garantito con tutte le oscillazioni e le limitazioni della giurisprudenza ordinaria fondata sull'articolo 36 della Costituzione, cui si faceva cenno in precedenza.

In effetti, per la generalità del lavoro al di fuori del settore cooperativo non esiste uno strumento che dia certezza del diritto ai datori di lavoro e ai lavoratori, che contrasti efficacemente forme di competizione salariale al ribasso e che garantisca dunque la correttezza della competizione concorrenziale sul mercato da parte delle imprese.

Al contempo, la presente proposta di legge mira a generalizzare — senza le oscillazioni e limitazioni della giurisprudenza, sovente casuali — l'osservanza dei minimi contrattuali previsti dai contratti collettivi, deflazionando e semplificando il conten-

zioso in materia retributiva che grava sulla giustizia del lavoro; a sostenere per questa via l'attività di regolazione del mercato del lavoro liberamente compiuta dalle parti sociali, che sono le autorità salariali più idonee allo svolgimento del compito, senza sostituirsi ad essa; a regolare con facilità e immediatezza il tema della retribuzione proporzionata e sufficiente prescritta dall'articolo 36, primo comma, della Costituzione, senza pregiudicare l'eventuale volontà del Parlamento di dare una soluzione generale al problema dell'efficacia generale dei contratti collettivi, secondo le previsioni dei commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 39 della stessa Costituzione.

Premesso tutto questo, i punti fondamentali dell'articolato che si propone possono sinteticamente riassumersi nei seguenti:

1) definizione certa, eguale per tutti i rapporti di lavoro e cogente del trattamento economico, che integra la previsione costituzionale della retribuzione proporzionata e sufficiente, attraverso l'obbligo che questa non sia inferiore al trattamento previsto dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, per i lavoratori subordinati, come pure per i rapporti di lavoro diversi da quello subordinato che presentino analoghe necessità di tutela (articoli 1 e 2 della proposta di legge);

2) garanzia dell'applicazione del contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, quale parametro esterno di commisurazione del trattamento economico complessivo che costituisce retribuzione proporzionata e sufficiente *ex* articolo 36 della Costituzione, nel caso di esistenza di una pluralità di contratti collettivi applicabili, che ovviamente le parti restano libere comunque di applicare (articolo 3 della proposta di legge);

3) garanzia dell'adeguatezza nel tempo del trattamento economico complessivo che costituisce retribuzione proporzionata e sufficiente, attraverso l'incremento automatico dell'importo previsto dai precedenti

articoli sulla base di contratti collettivi dei quali sia nel frattempo intervenuta scadenza o disdetta, per mezzo dell'applicazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati prodotto dall'Istituto nazionale di statistica, con l'effetto di mantenere alle parti sociali il ruolo di autorità salariali e di conservare — in caso di contrasto tra esse — un valore adeguato all'importo che il legislatore avrà considerato costituire attuazione dell'articolo 36, primo comma, della Costituzione (articolo 1, commi 2 e 3, della proposta di legge);

4) individuazione di un minimo legale, inderogabile anche dalle parti sociali, per evitare che proprio i settori più fragili e poveri del mondo del lavoro, nei quali è più debole il potere contrattuale delle organizzazioni sindacali, possano vedersi fissate retribuzioni contrattuali collettive non conformi, come talvolta ha riconosciuto anche la giurisprudenza, al requisito costituzionale di una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato e in ogni caso sufficiente ad assicurare al lavoratore e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

In particolare, l'articolo 1, al comma 1, enunzia la definizione della giusta retribuzione, in applicazione dell'articolo 36, primo comma, della Costituzione, facendo riferimento a un trattamento economico complessivo non inferiore a quello derivante dall'applicazione del contratto collettivo nazionale stipulato dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Il comma 2 disciplina l'ipotesi in cui il pertinente contratto collettivo nazionale non sia applicabile per scadenza o disdetta, prevedendo che in tal caso il trattamento economico complessivo non possa essere inferiore a quello previsto dal medesimo contratto, rivalutato sulla base della variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati. Il comma 3 determina il trattamento minimo orario, indicizzato all'incre-

mento dei prezzi al consumo per combattere la deflazione salariale che ha colpito i settori con minore potere contrattuale. L'importo è stabilito direttamente dalla legge; si ritiene invece del tutto inopportuno demandare a un organo collegiale, comunque composto, la funzione di stabilire tale minimo, poiché ciò istituirebbe una sede di contrattazione salariale parallela, che toglierebbe ruolo alla contrattazione nazionale svolta tra le parti sociali. L'articolo 2 dispone l'applicazione delle disposizioni sulla giusta retribuzione anche ai compensi dei lavoratori con contratto di lavoro non subordinato.

L'articolo 3, al comma 1, stabilisce i criteri per selezionare il trattamento economico complessivo da prendere a riferimento per la fissazione del minimo retributivo, nel caso in cui il datore di lavoro non sia tenuto all'osservanza di alcun contratto collettivo nazionale che sia stato sottoscritto dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative oppure sia possibile applicare alla attività d'impresa svolta una pluralità di contratti collettivi. Al comma 2 è indicato il criterio per la determinazione del trattamento economico minimo per i lavoratori non subordinati.

L'articolo 4 prescrive l'osservanza degli obblighi stabiliti dalla contrattazione collettiva da parte dei soggetti esecutori di appalti pubblici o concessioni ed estende ai casi di ritardato pagamento delle retribuzioni le conseguenze già previste dagli articoli 30 e 50 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

L'articolo 5 prevede l'inderogabilità delle disposizioni contenute nella proposta di legge da parte dei cosiddetti « contratti collettivi di prossimità »: ciò appare indispensabile per conservare una funzione utile all'introduzione del salario minimo legale.

L'articolo 6, infine, stabilisce le sanzioni amministrative applicabili per l'inosservanza delle disposizioni previste dalla proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Definizione della retribuzione proporzionata e sufficiente)

1. In attuazione dell'articolo 36, primo comma, della Costituzione, e fermo restando quanto previsto dall'articolo 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300, i datori di lavoro corrispondono ai soggetti della cui prestazione lavorativa si avvalgono in forza dell'esistenza di rapporti di lavoro subordinato di cui all'articolo 2094 del codice civile, di contratti di prestazione occasionale di cui all'articolo 54-*bis*, comma 6, lettera *b*), del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, o di contratti di collaborazione di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, un trattamento economico proporzionato alla quantità e qualità del lavoro svolto e, comunque, complessivamente non inferiore ai minimi stabiliti, per la prestazione lavorativa oggetto del contratto o, in mancanza, per prestazioni equiparabili a quelle effettivamente svolte, dal contratto collettivo nazionale del settore o della categoria, stipulato dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

2. Qualora il pertinente contratto collettivo nazionale non sia applicabile per scadenza o disdetta, il trattamento economico complessivo di cui al comma 1 non può essere inferiore a quello previsto dal medesimo contratto, rivalutato sulla base della variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

3. Il trattamento economico minimo orario stabilito dal contratto collettivo nazionale di cui al comma 1 non può essere in ogni caso inferiore a 10 euro lordi. Tale importo è annualmente rivalutato sulla base della variazione dell'indice dei prezzi al

consumo per le famiglie di operai e impiegati.

Art. 2.

(Applicazione ai contratti di lavoro non subordinato)

1. In attuazione degli articoli 35, primo comma, e 36, primo comma, della Costituzione, ai lavoratori che prestano la propria attività lavorativa in forza di un contratto di agenzia o di rappresentanza commerciale o di un contratto di collaborazione che si concreti in una prestazione di opera coordinata e continuativa, prevalentemente personale, a carattere non subordinato, il committente è tenuto a corrispondere un compenso proporzionato al risultato ottenuto, avuto riguardo al tempo normalmente necessario per conseguirlo.

2. In mancanza di contratti collettivi nazionali specifici per il settore di riferimento, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale, il compenso di cui al comma 1 non può essere complessivamente inferiore a quello stabilito dal contratto collettivo nazionale che disciplina, nel medesimo settore, mansioni equiparabili svolte dai lavoratori con contratto di lavoro subordinato, avuto riguardo al tempo normalmente necessario per fornire la stessa opera o servizio.

Art. 3.

(Individuazione del contratto collettivo applicabile)

1. In presenza di una pluralità di contratti collettivi applicabili all'attività svolta dal datore di lavoro, il trattamento economico complessivo che costituisce retribuzione proporzionata e sufficiente non può essere comunque inferiore a quello stabilito, per la prestazione lavorativa oggetto del contratto, dai contratti collettivi nazionali di categoria stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di

lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria stessa.

2. Per i rapporti di lavoro non subordinato, il trattamento economico complessivo non può essere inferiore a quello stabilito nel medesimo settore, per mansioni equiparabili svolte dai lavoratori con contratto di lavoro subordinato, dai contratti collettivi nazionali di categoria stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria stessa.

Art. 4.

(Personale impiegato nell'esecuzione di appalti pubblici e di concessioni)

1. Nell'esecuzione di appalti pubblici e di concessioni, gli operatori economici osservano gli obblighi in materia sociale e di lavoro stabiliti dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

2. Al personale impiegato nell'esecuzione di appalti pubblici e concessioni sono applicati i contratti collettivi nazionale e territoriale di categoria e di zona stipulati dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale nonché quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa, anche in maniera prevalente.

3. In caso di ritardato pagamento della retribuzione dovuta ai sensi della presente legge, il responsabile unico del procedimento diffida per iscritto il soggetto inadempiente, e in ogni caso l'affidatario dell'appalto o della concessione, ad adempiere entro il termine di quindici giorni. Ove il soggetto o i soggetti diffidati, entro il medesimo termine, non ottemperino alla richiesta e non ne contestino motivatamente la fondatezza, la stazione appaltante provvede direttamente, anche in corso d'opera, al pagamento delle retribuzioni arretrate, detraendo il relativo importo dalle somme

dovute all'affidatario ovvero, in caso di pagamento diretto, al subappaltatore inadempiente.

Art. 5.

(Inderogabilità)

1. I contratti collettivi di cui all'articolo 8 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, non possono derogare alle disposizioni della presente legge.

Art. 6.

(Sanzioni)

1. Al datore di lavoro o al committente che corrisponde al lavoratore un trattamento economico o un compenso complessivamente inferiore a quello dovuto ai sensi della presente legge si applica la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di un importo da 1.000 euro a 10.000 euro per ciascun lavoratore, commisurato alla durata e all'entità della violazione. Resta ferma l'obbligazione al pagamento del trattamento economico dovuto.

2. Al datore di lavoro o al committente che consapevolmente affida l'esecuzione di opere o la prestazione di servizi a un soggetto che non rispetta quanto previsto dagli articoli 1 e 2 si applica la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di un importo da 500 euro a 1.000 euro per ciascun lavoratore, commisurato alla durata e all'entità della violazione.

3. L'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui ai commi 1 e 2 comporta altresì l'esclusione, per la durata di due anni, dalla partecipazione a gare pubbliche d'appalto di opere o di servizi, dalla concessione di agevolazioni finanziarie, creditizie o contributive e da finanziamenti pubblici di qualunque genere.



CAMERA DEI DEPUTATI

N. 210

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SERRACCHIANI, ORLANDO, SARRACINO

Disposizioni in materia di determinazione della retribuzione minima applicabile ai lavoratori del settore privato

Presentata il 13 ottobre 2022

ONOREVOLI COLLEGHI! — Sono circa 2 milioni i lavoratori in Italia che non hanno un contratto collettivo di lavoro di riferimento e oltre 2,5 milioni possono essere considerati lavoratori in situazione di povertà proprio per l'esiguità degli stipendi: sono i cosiddetti « *working poors* », che anche il reddito di cittadinanza escluderebbe da qualsiasi tipo di aiuto pubblico e che ricevono salari al di sotto dei minimi stabiliti dalla contrattazione.

Nell'Unione europea il salario minimo legale è in vigore in grandi Paesi come Francia e Germania e sono soltanto cinque gli Stati, oltre all'Italia, dove non è previsto.

Con questa iniziativa legislativa i proponenti si prefiggono di istituire il salario minimo orario per garantire a ogni lavoratore un trattamento economico equo e, come sancisce l'articolo 36 della Costituzione, « una retribuzione proporzionata alla

quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa ».

Come noto, lo scorso 14 settembre il Parlamento europeo e lo scorso 4 ottobre il Consiglio hanno approvato in via definitiva la nuova direttiva sui salari minimi adeguati nell'Unione europea (UE). La normativa intende migliorare le condizioni di vita e di lavoro di tutti i lavoratori dell'UE e promuovere progressi in ambito economico e sociale. A tal fine, vengono definiti i requisiti essenziali per l'adeguatezza dei salari minimi garantiti, come stabilito dalle leggi nazionali o dai contratti collettivi. La normativa europea intende inoltre migliorare l'accesso effettivo dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo. I criteri su cui si è informata la nuova disciplina comunitaria sono riconducibili a quattro obiettivi principali: il salario minimo

deve sempre garantire un tenore di vita dignitoso; le norme UE rispetteranno le pratiche nazionali di fissazione dei salari; il rafforzamento della contrattazione collettiva nei Paesi in cui è coinvolto meno dell'80 per cento dei lavoratori; il diritto di ricorso per i lavoratori, i loro rappresentanti e i sindacalisti in caso di violazione delle norme.

La relazione illustrativa della proposta di detta direttiva esplicita: «Garantire che i lavoratori nell'Unione siano adeguatamente retribuiti è essenziale per assicurare condizioni di vita e di lavoro adeguate, come pure per costruire società ed economie eque e resilienti, conformemente all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e ai relativi obiettivi di sviluppo sostenibile. I salari adeguati sono un elemento essenziale del modello di economia sociale di mercato dell'UE. La convergenza tra gli Stati membri in questo settore contribuisce alla promessa di una prosperità condivisa nell'Unione».

In coerenza con le suddette finalità dell'ordinamento costituzionale e con la recente disciplina comunitaria, la presente proposta di legge dispone che la retribuzione minima applicabile ai lavoratori del settore privato debba coincidere con il valore del trattamento economico complessivo stabilito dal contratto collettivo nazio-

nale di lavoro stipulato dalle associazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Detto valore deve intendersi applicabile a tutti i lavoratori del settore di riferimento, ovunque impiegati nel territorio nazionale.

Per quei settori produttivi non coperti dalla contrattazione collettiva, il comma 3 dell'articolo unico della presente proposta di legge prevede che la fissazione della retribuzione minima applicabile ai lavoratori sia individuata con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentito il CNEL e le parti sociali, tenuto conto dei livelli retributivi vigenti nei settori affini.

Infine, al comma 4 si dispone una sanzione amministrativa pecuniaria in caso di violazioni nell'applicazione della retribuzione minima così come determinata ai sensi delle procedure previste dalla presente proposta di legge, oltre che il diritto per il lavoratore di vedersi riconoscere il ristoro del danno economico subito.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

1. Al fine di dare attuazione al diritto di ogni lavoratore a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del suo lavoro, come sancito dall'articolo 36 della Costituzione, il datore di lavoro corrisponde al lavoratore la retribuzione determinata applicando i contratti collettivi nazionali stipulati dalle associazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

2. Il trattamento economico complessivo stabilito dal contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dalle associazioni di rappresentanza di cui al comma 1 si applica a tutti i lavoratori del settore, ovunque impiegati nel territorio nazionale.

3. Negli ambiti di attività non coperti dai contratti collettivi stipulati dalle associazioni di rappresentanza di cui al comma 1, il salario minimo, quale trattamento economico minimo che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore, è definito annualmente con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentito il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e le parti sociali, tenuto conto dei livelli retributivi vigenti nei settori affini, definiti ai sensi del comma 2.

4. In caso di violazione delle disposizioni di cui al presente articolo, al datore di lavoro si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 a euro 10.000 per ciascun lavoratore, nonché il risarcimento del danno economico determinato al lavoratore.



19PDL0005980

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 216

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato LAUS

Norme in materia di giusta retribuzione, salario minimo e rappresentanza sindacale

Presentata il 13 ottobre 2022

ONOREVOLI COLLEGHI! — Sui temi oggetto della presente proposta di legge i senatori del Partito democratico hanno presentato, per primi, nel corso della scorsa legislatura, il disegno di legge n. 310, a prima firma del presentatore della presente iniziativa, e il disegno di legge n. 1132, a prima firma del senatore Nannicini.

Nonostante la volontà e gli sforzi dei senatori del Gruppo del Partito democratico, la Commissione lavoro del Senato non è riuscita a portare a termine l'esame del provvedimento e a trovare così una soluzione legislativa alla questione dei numerosi lavoratori che percepiscono retribuzioni insufficienti.

Il riconoscimento del giusto valore economico del lavoro è un precetto imprescindibile dell'ordinamento costituzionale repubblicano. L'articolo 36 della Costituzione esige che la retribuzione corrisposta a un lavoratore sia proporzionata alla qualità e alla quantità del suo lavoro e, in ogni caso, suffi-

ciente a garantire a lui e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa. Caduto l'ordinamento corporativo fascista, che piegava il prezzo del lavoro all'interesse superiore della nazione, svincolandolo dal suo valore reale, il sistema delle relazioni sindacali è stato per lungo tempo capace di comporre, in un equilibrio virtuoso, le diverse istanze di equità salariale e di efficienza delle imprese. In anni più recenti, tuttavia, anche in conseguenza della trasformazione organizzativa delle imprese e della frammentazione dei sistemi di rappresentanza, quel sistema ha manifestato segni di debolezza e ineffettività, soprattutto con riferimento alle aree più periferiche del mercato del lavoro o più esposte alla trasformazione produttiva.

Si pone, quindi, l'esigenza di garantire una tutela retributiva universale attraverso strumenti che assicurino solidità alla disciplina contrattuale, in modo da contrastare il *dumping* contrattuale e qualsiasi forma di corsa al ribasso in materia salariale. È arrivato il

momento di sancire per legge che la giusta retribuzione prescritta dall'articolo 36 della Costituzione è quella stabilita dalla contrattazione collettiva. Ma proprio in questa ottica, occorre rafforzare e ricomporre il sistema della rappresentanza, attraverso meccanismi certi e condivisi di misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali. Senza questa scommessa risulterebbe difficile arginare gli attacchi al ruolo della contrattazione, a fronte di una sua capacità di copertura e tutela il cui universalismo si sta sempre più sgretolando. Occorre, infine, garantire ai lavoratori forme più evolute ed efficaci di partecipazione e consultazione rispetto alle scelte e alle dinamiche aziendali.

In tale prospettiva la presente proposta di legge reca norme in materia di giusta retribuzione, rappresentanza e contrattazione collettiva. Essa è orientata, innanzitutto, a fissare in norma primaria il principio secondo cui la giusta retribuzione è rinvenibile nella disciplina dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle associazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale così come definite dalla presente proposta di legge, in relazione al settore di appartenenza.

Il trattamento minimo tabellare stabilito dal contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dalle associazioni di rappresentanza si applica a tutti i lavoratori del settore, ovunque impiegati nel territorio nazionale.

Negli ambiti di attività non coperti dai contratti collettivi stipulati dalle associazioni di rappresentanza, in coerenza con altri disegni e proposte di legge che sono intervenuti in materia nella XVIII legislatura (atto Senato n. 310, d'iniziativa dei senatori Laus ed altri; atto Camera n. 947, d'iniziativa dei deputati Delrio ed altri), è istituito il salario minimo di garanzia quale trattamento economico minimo che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore a cui si applica la disciplina del lavoro subordinato, secondo gli importi e le modalità determinati dalla Commissione di cui all'articolo 2 (articolo 1).

Nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali, il riordino delle regole su rappresentanza e contrattazione è affidato alla costituenda « Commissione paritetica per la rappresentanza e la contrattazione collettiva », istituita presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) e composta da dieci rappresentanti dei lavoratori dipendenti, dieci rappresentanti delle imprese e dal presidente del CNEL, che la convoca e la presiede. A tale Commissione è affidato il compito di definire i settori della contrattazione collettiva nazionale, con l'obiettivo di ridurre il numero; di indicare i criteri di misurazione e certificazione delle rappresentanze sindacali e delle imprese; di stabilire i rapporti tra i diversi livelli contrattuali in un'ottica di coordinamento, nonché il salario minimo di garanzia applicabile, ove individuati, negli ambiti di attività non coperti da contrattazione collettiva, nonché i criteri per il suo aggiornamento. Per le deliberazioni adottate dalla Commissione è previsto l'integrale recepimento attraverso appositi decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro trenta giorni dalla loro trasmissione, con conseguente efficacia vincolante nei confronti delle amministrazioni pubbliche competenti. Il datore di lavoro che non si attenga a quanto prescritto dai decreti ministeriali è soggetto a una sanzione amministrativa da un minimo di euro 1.000 a euro 10.000 per ciascun lavoratore, nonché al ristoro del danno economico determinato ai lavoratori (articolo 2).

È inoltre previsto che il CNEL, in cooperazione con l'INPS, aggiorni la numerazione dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro depositati e archiviati, attribuendo un codice alfanumerico – denominato « codice CCNL » – a ciascun contratto o accordo collettivo. Tale codice è integrato dall'INPS nella procedura relativa alla compilazione digitale dei flussi delle denunce retributive e contributive individuali mensili. A questo fine il datore di lavoro è tenuto a indicare per ciascuna posizione professionale il « codice CCNL » riferibile al contratto o accordo collettivo applicato (articolo 3).

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Giusta retribuzione e salario minimo di garanzia)

1. Il diritto di ogni lavoratore a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del suo lavoro, in attuazione dell'articolo 36 della Costituzione, è assicurato facendo riferimento ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle associazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, individuate come tali ai sensi della presente legge.

2. Il trattamento minimo tabellare stabilito dal contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dalle associazioni di rappresentanza di cui al comma 1 si applica a tutti i lavoratori del settore, ovunque impiegati nel territorio nazionale.

3. Negli ambiti di attività non coperti dai contratti collettivi di cui ai commi 1 e 2, è istituito il salario minimo di garanzia quale trattamento economico minimo che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore a cui si applica la disciplina del lavoro subordinato, secondo gli importi e le modalità determinati dalla Commissione di cui all'articolo 2.

Art. 2.

(Commissione paritetica per la rappresentanza e la contrattazione collettiva)

1. È istituita, presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), la Commissione paritetica per l'individuazione dei criteri di maggiore rappresentatività delle associazioni sindacali dei lavoratori e delle associazioni nazionali di rappresentanza dei datori di lavoro, nonché degli ambiti e dell'efficacia dei contratti collettivi, di seguito denominata « Commissione ».

2. La Commissione è composta da dieci rappresentanti dei lavoratori dipendenti, da dieci rappresentanti delle imprese e dal presidente del CNEL, che la convoca e la presiede.

3. I membri della Commissione sono nominati, su designazione delle associazioni di rappresentanza comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. I membri della Commissione durano in carica cinque anni e possono essere confermati.

4. In sede di prima nomina, i membri della Commissione rappresentanti delle parti sociali sono nominati dalle organizzazioni rappresentate nell'assemblea del CNEL.

5. A supporto della Commissione, è istituito presso il CNEL un nucleo tecnico di analisi e monitoraggio, composto da quattro esperti designati rispettivamente dall'Istituto nazionale di statistica, dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dall'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche e dall'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, nonché da due professori universitari di prima fascia in discipline economiche o statistiche, nominati, con proprio decreto, dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

6. Entro diciotto mesi dal decreto di nomina, la Commissione, tenendo conto degli accordi interconfederali stipulati in materia dalle associazioni di rappresentanza delle parti sociali comparativamente più rappresentative, adotta una deliberazione recante:

a) gli ambiti della contrattazione collettiva nazionale di primo livello, tenendo conto della situazione esistente e della necessità di ridurre il numero dei contratti e di evitare sovrapposizioni;

b) i criteri di misurazione e certificazione della rappresentatività delle associazioni sindacali dei lavoratori;

c) i criteri di misurazione e certificazione della rappresentatività delle associazioni nazionali di rappresentanza dei datori di lavoro;

d) i criteri di misurazione e certificazione delle rappresentanze aziendali dei lavoratori;

e) le modalità e i termini per l'acquisizione, l'aggiornamento e la trasmissione dei dati necessari alle finalità di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, nel rispetto della disciplina vigente in materia di protezione dei dati personali;

f) i criteri e le modalità operative per la determinazione della titolarità e dell'efficacia soggettiva della contrattazione collettiva di primo livello e di secondo livello;

g) i criteri per l'individuazione, in ciascun ambito di cui alla lettera *a)*, dei contratti collettivi nazionali di riferimento ai fini e per gli effetti dell'articolo 1, comma 1175, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e dell'articolo 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300;

h) il salario minimo di garanzia applicabile, ove individuati, negli ambiti di attività non coperti dalla contrattazione collettiva, nonché i criteri per il suo aggiornamento.

7. La Commissione trasmette la deliberazione di cui al comma 6 al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, che la recepisce con uno o più decreti, entro trenta giorni dalla data della trasmissione.

8. Il datore di lavoro che non si attiene a quanto prescritto dai decreti di cui al comma 7 è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 1.000 euro a 10.000 euro per ciascun lavoratore ed è tenuto al ristoro del danno economico determinato ai lavoratori.

9. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, avvalendosi del nucleo tecnico di cui al comma 5, riferisce annualmente alle Camere in merito agli esiti dell'applicazione della presente legge e dei decreti di cui al comma 7.

Art. 3.

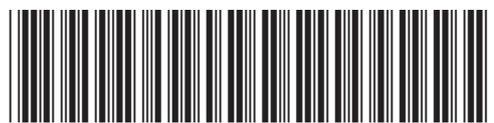
(Codice CCNL)

1. Il CNEL, in cooperazione con l'INPS, aggiorna la numerazione dei contratti e

degli accordi collettivi di lavoro depositati e archiviati, attribuendo un codice alfanumerico a ciascun contratto o accordo collettivo. Tale codice alfanumerico è denominato « codice CCNL », anche ai fini di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389.

2. Il « codice CCNL » è altresì utilizzato dall'INPS nella procedura relativa alla compilazione digitale dei flussi delle denunce retributive e contributive individuali mensili. A tale fine il datore di lavoro è tenuto a indicare per ciascuna posizione professionale il « codice CCNL » riferibile al contratto o accordo collettivo applicato.

PAGINA BIANCA



19PDL0005140

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 306

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CONTE, AIELLO, BARZOTTI, CAROTENUTO, TUCCI

Disposizioni in materia di salario minimo e di rappresentanza
delle parti sociali nella contrattazione collettiva

Presentata il 13 ottobre 2022

ONOREVOLI COLLEGHI! — In Italia il fenomeno dei *working poor* — lavoratori il cui reddito è inferiore alla soglia di povertà relativa, magari perché lavorano a tempo parziale, pur essendo regolarmente occupati — è in crescita, così come è in crescita la distanza che li separa dal resto dei lavoratori dell'Unione europea, come ci ha mostrato il rapporto Eurostat *In-work poverty in the EU* del 16 marzo 2018.

Secondo la citata analisi in Italia l'11,7 per cento dei lavoratori dipendenti riceve un salario inferiore ai minimi contrattuali, dato ben al di sopra della media dell'Unione europea, che si attesta al 9,6 per cento. Tuttavia quello che allarma di più è l'aumento *record*, oltre il 23 per cento, registrato tra il 2015 e il 2016 nel nostro Paese. A ciò si aggiungano i dati sulle prospettive di vita: stando ai dati attuali (fonte CENSIS) ben 5,7 milioni di giovani

(precari, cosiddetti NEET, *working poor* in « lavoro gabbia ») rischiano di avere nel 2050 pensioni sotto la soglia di povertà.

Come ci hanno dimostrato illustri economisti, la misura più idonea a contrastare il fenomeno è la fissazione in via legislativa dei minimi salariali.

Tale fenomeno ha una portata non solo nazionale, ma europea come dimostra la recente proposta di direttiva europea relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, ormai prossima all'approvazione definitiva. Come ribadito dagli studi economici allegati alla proposta di direttiva, l'introduzione di una disciplina legale sul salario minimo costituirebbe un ulteriore e indispensabile tassello al raggiungimento degli obiettivi ispiratori che dovranno essere perseguiti dagli Stati membri nella realizzazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza nell'ambito del programma stra-

ordinario di investimento denominato *Next Generation EU*. La garanzia di una retribuzione dignitosa e adeguata per tutti i lavoratori, infatti, favorirebbe senz'altro la realizzazione di un mercato del lavoro più inclusivo, equo e paritario, abbattendo le disuguaglianze, anche in termini di divario retributivo di genere (*gender pay gap*).

La necessità di interventi nazionali sul salario minimo in un contesto di garanzia europea di adeguatezza delle retribuzioni è avvertita con maggior urgenza anche alla luce, prima, della crisi prodotta dall'emergenza epidemiologica e, successivamente, dell'aumento del costo della vita e dell'inflazione che hanno colpito in modo particolare proprio i settori caratterizzati da un'elevata percentuale di lavoratori a basso salario, quali, a titolo esemplificativo, quelli agricolo, del commercio al dettaglio, dei servizi e del turismo.

Se è probabile che l'introduzione di un minimo salariale per legge potrebbe comportare, almeno in una prima fase, un incremento dei costi del lavoro per le imprese, specialmente per quelle rientranti nei settori in cui attualmente si applica un trattamento retributivo non adeguato, con possibili effetti anche sull'occupazione, tali rischi sembrano tuttavia contenuti.

In base agli studi condotti dalla stessa Commissione europea, l'aumento dei costi del lavoro verrebbe infatti in gran parte compensato da un incremento dei consumi da parte dei lavoratori a basso salario, così da sostenere la domanda interna.

Inoltre, nonostante nel nostro Paese si registri una copertura quasi totale della contrattazione collettiva (che si attesta al 98 per cento della forza lavoro impiegata nel settore privato e riguarda oltre il 99 per cento delle aziende private), purtroppo un consistente numero di lavoratori percepisce salari non dignitosi. Ciò è quanto emerge dall'ultimo rapporto annuale dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) che, ipotizzando diversi importi del salario minimo regolato dalla legge, individua: 2.596.201 lavoratori « sotto soglia », se si considera un salario minimo tabellare (con un importo minimo pari a 8 euro all'ora), e 2.840.893 lavoratori, se si includono nella

nozione di salario minimo anche le mensilità aggiuntive (e il salario minimo ammonta a 9 euro).

L'insufficienza dei salari percepiti dai lavoratori italiani risulta inequivocabilmente confermata anche dalle stime relative al numero di soggetti che, pur essendo titolari di un rapporto di lavoro, percepiscono il reddito di cittadinanza. Più precisamente, in base alla nota 9/2022 dell'Agenzia nazionale politiche attive del lavoro (ANPAL), sono 172.868 i beneficiari della misura che, alla data del 30 giugno 2022, risultano titolari di un rapporto di lavoro attivo. Ciò significa che almeno 172.868 individui percepiscono un trattamento economico che non consente loro di superare la soglia di povertà.

Da una verifica dei dati disponibili sui minimi contrattuali applicati in concreto, emerge come sia certamente necessario individuare criteri affidabili di selettività dei soggetti collettivi abilitati a fissarli, fondati su trasparenti riscontri in termini di rappresentatività e, al tempo stesso, offrire direttive orientative agli stessi agenti negoziali sui limiti che in ogni caso si devono garantire; un doppio sostegno alla contrattazione senza il quale la realtà ci mostra che, nonostante gli sforzi e l'impegno di parte sindacale, i risultati possono essere deludenti. In alcuni settori, infatti, i minimi salariali fissati nei cosiddetti contratti *leader* non sembrano adeguati, « sufficienti », alla luce delle disposizioni costituzionali e degli indicatori internazionali. Per citare solo alcuni esempi, soffermandoci sui contratti collettivi tra i più applicati secondo i dati forniti dall'INPS, si possono richiamare: il contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del settore del turismo (dove il trattamento orario minimo è pari a 7,48 euro), il CCNL delle cooperative nei servizi socio-assistenziali (in cui l'importo orario minimo ammonta a 7,18 euro), il CCNL per le aziende dei settori dei pubblici esercizi, della ristorazione collettiva e commerciale e del turismo (che stabilisce il minimo orario contrattuale in 7,28 euro) e il CCNL del settore tessile e dell'abbigliamento (che stabilisce una retribuzione minima pari a 7,09 euro per il comparto abbigliamento).

In alcuni casi la retribuzione scende addirittura al di sotto della soglia dei 7 euro: è quanto si osserva per il CCNL per i servizi socio-assistenziali, in cui il minimo retributivo è fissato in euro 6,68, o per il CCNL relativo alle imprese di pulizia e dei servizi integrati o dei multiservizi, che prevede un minimo retributivo orario pari a 6,52 euro e non viene inoltre rinnovato da oltre sette anni.

Infine, anche se non rientra tra i CCNL maggiormente applicati, occorre ricordare che il CCNL della vigilanza e dei servizi fiduciari, anch'esso non rinnovato dal 2015, prevede un minimo salariale di soli 4,60 euro all'ora per il comparto dei servizi fiduciari e un importo di poco superiore a 6 euro per i servizi di vigilanza privata.

Molteplici sono le ragioni che ostacolano l'effettività del diritto a percepire una giusta retribuzione. Tra di esse, particolare rilievo deve certamente riconoscersi al proliferare dei cosiddetti contratti collettivi « pirata », ossia quei contratti collettivi – diffusi soprattutto in alcuni settori – stipulati da soggetti dotati di scarsa o inesistente forza rappresentativa, finalizzati a fissare condizioni normative ed economiche peggiorative per i lavoratori rispetto a quanto previsto dai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi, dando vita a dannosi fenomeni di distorsione della concorrenza. Il moltiplicarsi dei contratti collettivi (troppi e spesso non rappresentativi, soprattutto nel caso dei cosiddetti « contratti pirata »), oggi pari a 1.011, costituisce infatti un'ulteriore forma di *dumping* salariale.

Quali concause possono inoltre individuarsi: la frammentazione dei settori, prevalentemente collegata ai mutamenti economici, organizzativi e tecnologici; la proliferazione di forme di lavoro atipico, che sfuggono a un immediato inquadramento nell'ambito del lavoro autonomo o subordinato; il massiccio ricorso delle aziende alle esternalizzazioni.

Dal quadro sopra delineato si può agevolmente concludere che l'attuale assetto della contrattazione collettiva necessita di essere sostenuto e promosso dall'ordinamento statale al fine di garantire a tutti i

lavoratori italiani l'applicazione di trattamenti retributivi dignitosi.

La presente proposta di legge si muove in questa direzione conservando e rafforzando la centralità della contrattazione collettiva nazionale dei sindacati più rappresentativi quale fonte principale di determinazione del trattamento economico dei lavoratori.

L'introduzione di una disciplina sul salario minimo che valorizzi il ruolo della contrattazione collettiva deve però tenere conto di alcuni ostacoli. I contratti collettivi non sono dotati di efficacia *erga omnes*, attesa la mancata attuazione dei commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 39 della Costituzione, ma la giurisprudenza utilizza, nella stragrande maggioranza dei casi, i trattamenti minimi fissati dal contratto collettivo quale parametro per l'individuazione della retribuzione sufficiente ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione. Tuttavia, proprio in virtù del pluralismo sindacale che caratterizza il nostro sistema, attualmente si contano nel nostro ordinamento oltre 1.000 contratti collettivi. Pertanto, nella piena consapevolezza della massiccia presenza dei contratti cosiddetti al ribasso, nel provvedimento in oggetto, in dialogo con le altre forze politiche, verranno individuate le soluzioni più idonee a circoscrivere la cerchia dei contratti collettivi che possano fungere da parametro per la determinazione del salario minimo.

Proprio per questo la presente proposta di legge:

valorizza i contratti collettivi « leader », ossia quelli siglati dai soggetti comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale che presentino maggiore connessione, in senso qualitativo, con l'attività esercitata dal datore di lavoro;

definisce specifici criteri atti a « pesare » il grado di rappresentatività delle organizzazioni sia sindacali che datoriali, valorizzando i criteri autoprodotti dall'ordinamento intersindacale negli accordi interconfederali stipulati dalle confederazioni maggiormente rappresentative;

sancisce il principio secondo il quale le parti sociali sono abilitate a stabilire il trattamento minimo complessivo;

ferma restando l'applicazione generalizzata del CCNL, a ulteriore garanzia del riconoscimento di una giusta retribuzione, introduce una sorta di prova di resistenza o di *test* di « dignità », una soglia minima inderogabile (9 euro all'ora), in linea con i parametri di adeguatezza indicati dalla Commissione europea nella proposta di direttiva citata (il 60 per cento del salario lordo mediano);

prevede che l'applicabilità di questa « soglia » sia del tutto eventuale e riguardi i soli « minimi retributivi » ai fini del raggiungimento del parametro dell'adeguatezza e della sufficienza della retribuzione alla luce dell'articolo 36 della Costituzione. I contratti collettivi sarebbero in tal modo rafforzati in quanto la soglia opererebbe

solo sulle clausole relative ai « minimi », lasciando al contratto collettivo la regolazione delle altre voci retributive;

conformemente a quanto previsto anche nella proposta di direttiva, istituisce una Commissione tripartita composta dalle parti sociali maggiormente rappresentative che avrà compiti di aggiornamento e controllo dell'osservanza del trattamento economico proporzionato e sufficiente, così da garantire effettivamente ai lavoratori una giusta retribuzione, che si conservi tale nel tempo;

infine introduce un'apposita procedura giudiziale, di matrice collettiva, volta a garantire l'effettività del diritto dei lavoratori a percepire un trattamento economico dignitoso.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

(Finalità e ambito di applicazione)

1. In attuazione dell'articolo 36, primo comma, della Costituzione e fermo restando quanto previsto dall'articolo 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e da ogni altra disposizione di legge compatibile con la presente legge, i datori di lavoro, imprenditori e non imprenditori, sono tenuti a corrispondere ai lavoratori di cui all'articolo 2094 del codice civile una retribuzione complessiva sufficiente e proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato.

2. Le disposizioni della presente legge si applicano anche ai rapporti di collaborazione di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, a eccezione di quelli previsti alle lettere *b)*, *c)* e *d)* del comma 2 del medesimo articolo.

Art. 2.

(Definizione)

1. Per « retribuzione complessiva sufficiente e proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato » si intende il trattamento economico complessivo, non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale in vigore per il settore in cui opera l'impresa, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, il cui ambito di applicazione sia maggiormente connesso e obiettivamente vicino in senso qualitativo all'attività effettivamente esercitata dal datore di lavoro. Il trattamento economico minimo orario come definito dal contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) non può comunque essere inferiore a 9 euro lordi.

2. Il trattamento economico minimo orario di cui al comma 1 è annualmente ade-

guato secondo l'indice dei prezzi al consumo armonizzato per i Paesi dell'Unione europea (IPCA).

3. Per le prestazioni di lavoro domestico rese a favore di persone fisiche che non esercitano attività professionali o di impresa l'importo del trattamento economico minimo orario di cui al comma 1 è definito, sulla base del trattamento economico minimo previsto dal CCNL del settore, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le associazioni sindacali dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Fino all'adozione del decreto di cui al primo periodo l'importo di cui al comma 1 corrisponde al trattamento economico complessivo previsto dal CCNL di settore comparativamente più rappresentativo.

Art. 3.

(Pluralità di contratti collettivi nazionali applicabili)

1. In presenza di una pluralità di contratti collettivi nazionali applicabili ai sensi dell'articolo 2, il trattamento economico che costituisce retribuzione complessiva sufficiente e proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato non può essere inferiore a quello previsto per la prestazione di lavoro dedotta in obbligazione dal CCNL stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria merceologico-produttiva interessata. Il trattamento economico minimo orario come definito dal CCNL prevalente non può in ogni caso essere inferiore all'importo previsto dal comma 1 dell'articolo 2.

2. Ai soli fini del computo comparativo di rappresentatività del contratto collettivo prevalente ai fini della presente legge, si applicano per le associazioni dei prestatori di lavoro i criteri associativi ed elettorali di cui agli accordi interconfederali sulla misurazione della rappresentatività sindacale

stipulati dalle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale e per le associazioni dei datori di lavoro i criteri ponderati del numero di imprese associate in relazione al numero delle stesse e del numero di dipendenti delle imprese medesime in relazione al numero complessivo di lavoratori impiegati nelle stesse. Nelle more dell'applicazione dei predetti criteri si assume a riferimento il CCNL in vigore per il settore nel quale si eseguono le prestazioni di lavoro, come individuato ai sensi dell'articolo 2, comma 25, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

Art. 4.

(Contratti collettivi scaduti o disdettati)

1. Qualora, per scadenza o disdetta, manchi un contratto collettivo applicabile cui fare riferimento ai sensi degli articoli 2 e 3, il trattamento economico complessivo di riferimento è quello previsto dal previgente contratto collettivo prevalente fino al suo rinnovo.

2. Dal 1° gennaio 2025, gli importi di cui al comma 1 sono incrementati annualmente sulla base delle variazioni dell'indice IPCA rilevato nell'anno precedente.

Art. 5.

(Commissione per l'aggiornamento del valore soglia del trattamento economico minimo orario)

1. Presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituita la Commissione per l'aggiornamento del valore soglia del trattamento economico minimo orario di cui all'articolo 2, comma 1, di seguito denominata « Commissione ». Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono nominati i membri della Commissione.

2. La Commissione è presieduta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, o da un suo delegato, ed è composta da:

a) un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

b) un rappresentante dell'Istituto nazionale della previdenza sociale;

c) un rappresentante dell'Istituto nazionale di statistica;

d) un rappresentante dell'Ispettorato nazionale del lavoro;

e) un numero pari di rappresentanti delle associazioni dei prestatori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

3. La Commissione:

a) valuta l'aggiornamento dell'importo previsto al comma 1 dell'articolo 2;

b) monitora il rispetto della retribuzione complessiva sufficiente e proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, come definita dall'articolo 2;

c) individua i contratti collettivi prevalenti di cui all'articolo 3.

4. L'aggiornamento dell'importo di cui al comma 1 dell'articolo 2 è disposto con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, su proposta della Commissione.

5. Ai componenti della Commissione non spetta alcun compenso, indennità, gettone di presenza, rimborso di spese o emolumento comunque denominato.

6. Dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e l'amministrazione interessata vi provvede con le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Art. 6.

(Repressione di condotte elusive)

1. Fermi restando gli ulteriori strumenti di tutela previsti dall'ordinamento, compresa l'adozione della diffida accertativa di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, qualora il datore di lavoro ponga in essere comportamenti diretti a impedire o a limitare l'applicazione

delle disposizioni della presente legge, su ricorso degli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse, il giudice del lavoro del luogo ove è posto in essere il comportamento denunciato, convocate le parti e assunte sommarie informazioni, qualora ritenga sussistente la violazione di cui al presente comma, ordina al datore di lavoro, con decreto motivato e immediatamente esecutivo, la corresponsione ai lavoratori del trattamento economico complessivo e di tutti gli oneri conseguenti.

2. L'efficacia esecutiva del decreto di cui al comma 1 non può essere revocata fino alla sentenza con cui il giudice del lavoro definisce il giudizio instaurato ai sensi del medesimo comma 1. Contro il decreto che decide sul ricorso è ammessa, entro trenta giorni dalla comunicazione del decreto alle parti, opposizione davanti al giudice del lavoro che decide con sentenza immediatamente esecutiva. Si osservano le disposizioni degli articoli 413 e seguenti del codice di procedura civile.

Art. 7.

(Deposito dei contratti collettivi di lavoro)

1. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate le procedure e gli strumenti di regolazione e razionalizzazione delle modalità di deposito dei contratti collettivi di lavoro in coerenza con le finalità della presente legge.

Art. 8.

(Detassazione degli incrementi retributivi previsti dai contratti collettivi di lavoro)

1. All'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, dopo il comma 182 è inserito il seguente:

« 182-bis. In via sperimentale, per gli anni 2023, 2024 e 2025, gli incrementi retributivi corrisposti al prestatore di lavoro per effetto del rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro applicato sono

soggetti all'imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali pari al 10 per cento, entro il limite di importo complessivo pari a 3.000 euro. Tali importi non concorrono al raggiungimento del limite di importo complessivo di cui al comma 182 ».

2. Alle minori entrate derivanti dalla disposizione di cui al comma 1, valutate in 507,7 milioni di euro per l'anno 2023, in 667,2 milioni di euro per l'anno 2024, in 662,1 milioni di euro per l'anno 2025 e in 154,4 milioni di euro per l'anno 2026, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Art. 9.

(Disposizione transitoria)

1. Ai fini dell'applicazione della presente legge sono fatti salvi i trattamenti economici complessivi dei contratti collettivi stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale fino alla loro scadenza.

PAGINA BIANCA



19PDL0005710

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 432

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato **ORLANDO**

Disposizioni concernenti la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente dei lavoratori

Presentata il 24 ottobre 2022

ONOREVOLI COLLEGHI ! – L’elaborazione della presente proposta di legge ha preso le mosse dall’orientamento, prevalente in giurisprudenza, secondo cui la retribuzione proporzionata e sufficiente, ai sensi dell’articolo 36 della Costituzione, è quella prevista dai contratti collettivi di lavoro.

Tale orientamento giurisprudenziale riconosce ai contratti collettivi la funzione di « autorità salariali ».

La proposta è coerente con quanto affermato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 51 del 2015, di cui si riproduce un passaggio essenziale: « Il censurato articolo 7, comma 4, del decreto-legge n. 248 del 2007, congiuntamente all’articolo 3 della legge n. 142 del 2001, lungi dall’assegnare ai predetti contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, efficacia *erga omnes*, in contrasto con quanto statuito dall’articolo 39 della Costituzione, mediante un recepimento normativo degli stessi, ri-

chiama i predetti contratti, e più precisamente i trattamenti economici complessivi minimi ivi previsti, quale parametro esterno di commisurazione, da parte del giudice, nel definire la proporzionalità e la sufficienza del trattamento economico da corrispondere al socio lavoratore, ai sensi dell’articolo 36 della Costituzione. Tale parametro è richiamato – e dunque deve essere osservato – indipendentemente dal carattere provvisorio del medesimo articolo 7, che fa riferimento “alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative”. Nell’effettuare un rinvio alla fonte collettiva che, meglio di altre, recepisce l’andamento delle dinamiche retributive nei settori in cui operano le società cooperative, l’articolo censurato si propone di contrastare forme di competizione salariale al ribasso, in linea con l’indirizzo giurisprudenziale che, da tempo, ritiene conforme ai requisiti della proporzionalità e della sufficienza (articolo

36 della Costituzione) la retribuzione concordata nei contratti collettivi di lavoro firmati da associazioni comparativamente più rappresentative (fra le tante, la sentenza già citata della Corte di cassazione n. 17583 del 2014) ».

Nella presente proposta di legge, infatti, il rinvio è fatto ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

La proposta è a ben vedere coerente con la consolidata tecnica normativa fondata sul rinvio della legge al contratto collettivo, tecnica che ha visto il pieno coinvolgimento dei contratti collettivi su temi di particolare importanza (ad esempio, il contratto a termine, la somministrazione di lavoro, il contratto di apprendistato, il contratto a tempo parziale, l'orario di lavoro, i controlli a distanza, il licenziamento collettivo).

È poi da notare che il rinvio riguarda frequentemente i contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi.

Si deve peraltro mettere in rilievo che il rinvio ai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi riguarda, in un significativo numero di ipotesi, il tema retributivo e, in particolare, una formula che è assimilabile al trattamento economico complessivo. In tal senso, si vedano:

l'articolo 2, comma 25, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (norma di interpretazione autentica dell'articolo 1 del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389, sull'imponibile contributivo), che ha stabilito che « L'articolo 1 del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389, si interpreta nel senso che, in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro

comparativamente più rappresentative nella categoria »;

l'articolo 7, comma 4, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, che dispone che « in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell'ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori [...] i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria »;

l'articolo 16, comma 1, del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, ai sensi del quale « hanno diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 »;

l'articolo 203, comma 1, decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, riguardante il settore del trasporto aereo, in base al quale « i vettori aerei e le imprese che operano e impiegano personale sul territorio italiano e che sono assoggettati a concessioni, autorizzazioni o certificazioni [...] applicano ai propri dipendenti, con base di servizio in Italia [...] trattamenti retributivi comunque non inferiori a quelli minimi stabiliti dal Contratto Collettivo Nazionale del settore stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale ».

Le formule utilizzate (trattamenti economici complessivi, trattamenti economico, trattamento retributivo) alludono all'intera retribuzione spettante a quei lavoratori una volta che viene loro applicato uno specifico contratto collettivo. Quindi, l'adeguatezza salariale è pienamente coincidente con l'intero trattamento retributivo del contratto collettivo nazionale di lavoro.

La presente proposta di legge fa riferimento al trattamento economico complessi-

sivo perché la soluzione dei cosiddetti minimi salariali è già operante in giurisprudenza (si veda ad esempio Corte di cassazione, sentenza n. 944 del 2021) e non è del tutto soddisfacente. Il riferimento al trat-

tamento economico complessivo quindi rappresenta un notevole passo in avanti verso l'individuazione di una retribuzione dignitosa e traduce in norma generale le specifiche fattispecie normative prima ricordate.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità e campo di applicazione)

1. In attuazione dell'articolo 36, primo comma, della Costituzione, i datori di lavoro, imprenditori e non imprenditori, sono tenuti a corrispondere ai lavoratori di cui all'articolo 2094 del codice civile una retribuzione complessiva proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato e, in ogni caso, sufficiente a garantire al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

2. Le disposizioni della presente legge si applicano anche ai rapporti di collaborazione di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81.

Art. 2.

(Retribuzione complessiva proporzionata e sufficiente)

1. Per « retribuzione complessiva proporzionata e sufficiente » si intende il complessivo trattamento economico corrisposto ai lavoratori, che deve comunque essere non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività prevalentemente svolta dal datore di lavoro.

2. La nozione di complessivo trattamento economico di cui al comma 1 è altresì utilizzata ai fini del calcolo dei contributi previdenziali ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389, ai fini della verifica dei requisiti per l'accesso a benefici economici e normativi stabiliti dalla legge nonché dell'applicazione delle pertinenti disposizioni del codice dei contratti pub-

blici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

3. Ove il complessivo trattamento economico di cui al comma 1 non sia previsto o definito nelle sue componenti dal contratto collettivo di cui al medesimo comma 1, esso è individuato, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, da un accordo interconfederale stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

4. Decorsi infruttuosamente sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ove non sia stato stipulato l'accordo interconfederale di cui al comma 3, il complessivo trattamento economico di cui al comma 1 è individuato, in via provvisoria, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la commissione interistituzionale di cui al comma 5.

5. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali è istituita una commissione interistituzionale composta da:

a) undici rappresentanti del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro;

b) due rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

c) due rappresentanti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale;

d) due rappresentanti dell'Ispettorato nazionale del lavoro.

6. La commissione di cui al comma 5 ha il compito di favorire l'individuazione del complessivo trattamento economico di cui al comma 1 e le sue componenti sulla base di criteri definiti dal decreto di cui al predetto comma 5. Dall'istituzione e dal funzionamento della commissione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

7. In ogni caso il trattamento economico minimo corrisposto ai lavoratori non può essere inferiore a 9,5 euro all'ora, al lordo degli oneri contributivi e previdenziali.

Art. 3.

(Sostegno ai salari per fronteggiare l'aumento dei prezzi delle materie prime e dell'inflazione)

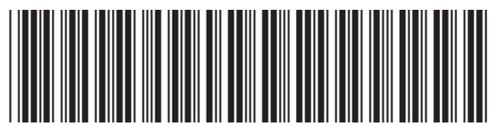
1. Anche al fine di sostenere i salari per fronteggiare l'aumento dei prezzi delle materie prime e dell'inflazione:

a) l'accesso ai benefici economici e normativi stabiliti dalla legge nonché l'applicazione delle pertinenti disposizioni del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, sono limitati ai datori di lavoro che applicano contratti collettivi di lavoro che siano stati rinnovati entro dodici mesi dalla scadenza prevista e sono condizionati all'applicazione di un trattamento economico non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività prevalentemente svolta dal datore di lavoro;

b) il contributo di cui all'articolo 2, comma 31, della legge 28 giugno 2012, n. 92, è triplicato qualora il contratto collettivo nazionale di lavoro applicato dal datore di lavoro al momento del recesso non sia stato rinnovato entro dodici mesi dalla scadenza prevista;

c) il trattamento economico complessivo fissato dai contratti collettivi nazionali di lavoro scaduti e non rinnovati è automaticamente incrementato sulla base della variazione dell'indice dei prezzi al consumo armonizzato per i Paesi dell'Unione europea fino al rinnovo del contratto e in ogni caso non oltre dodici mesi dalla scadenza prevista; l'incremento automatico opera anche con riferimento agli importi indicati nelle tabelle di determinazione del costo del lavoro adottate ai sensi dell'articolo 23, comma 16, del codice dei contratti pubblici, di cui decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, decorsi dodici mesi dalla scadenza dei contratti collettivi nazionali di riferimento e fino al loro rinnovo.

2. L'incremento di cui alla lettera *c*) del comma 1 è riconosciuto anche in caso di contratti collettivi nazionali di lavoro scaduti e non rinnovati da più di dodici mesi alla data di entrata in vigore della presente legge.



19PDL0008840

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1275**PROPOSTA DI LEGGE**

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CONTE, FRATOIANNI, RICHETTI, SCHLEIN, BONELLI, MAGI, EVI,
FRANCESCO SILVESTRI, ZANELLA, SOTTANELLI, BRAGA, GUERRA,
BARZOTTI, MARI, D'ALESSIO, SCOTTO, AIELLO, CAROTENUTO, FOSSI,
GRIBAUDO, LAUS, SARRACINO, TUCCI, GRIMALDI, SERRACCHIANI,
ORLANDO**

Disposizioni per l'istituzione del salario minimo

Presentata il 4 luglio 2023

ONOREVOLI COLLEGHI E COLLEGHE! — In Italia, come ha rilevato nel 2021 la Confederazione europea dei sindacati (ETUC — *European Trade Union Confederation*) nello studio *Benchmarking Working Europe 2020* (Brussels, 2020), condotto dall'Istituto sindacale europeo (ETUI — *European Trade Union Institut*), già prima della crisi economico-sociale dovuta alla pandemia di COVID-19, il numero di lavoratori esposti al rischio di povertà era aumentato sensibilmente nel secondo decennio del secolo.

Il fenomeno ha trovato approfondimento e conferma nella relazione «Interventi e misure di contrasto alla povertà lavorativa» curata dal gruppo di lavoro istituito con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 126 del 2021. Da

tale relazione si evince inoltre che, coerentemente con il ben noto fenomeno del *gender pay gap*, la quota di lavoratori poveri definiti con riferimento al reddito di lavoro annuo netto risulta, nel 2017, pari al 16,5 per cento tra gli uomini e al 27,8 per cento tra le donne, collocandosi in totale al 22,2 per cento, in forte crescita dal 17,7 per cento del 2006.

Si evidenzia inoltre che il rischio di bassa retribuzione risulta elevatissimo, pari al 53,5 per cento, tra chi nel corso di un anno lavora prevalentemente a tempo parziale.

Il fenomeno delle basse retribuzioni riguarda anche il lavoro parasubordinato e autonomo, specialmente nei casi di eterodirezione e monocommittenza.

La crescita del fenomeno dei *working poor* si accompagna anche alla crescita della distanza che li separa dal resto dei lavoratori dell'Unione europea, come mostrato dal rapporto Eurostat *In-work poverty in the EU* del 16 marzo 2018, secondo cui in Italia l'11,7 per cento dei lavoratori dipendenti riceve un salario inferiore ai minimi contrattuali, dato ben al di sopra della media dell'Unione europea, che si attesta al 9,6 per cento.

Come è stato ormai dimostrato da una ampia letteratura, la misura più idonea a contrastare il fenomeno è la fissazione in via legislativa dei minimi salariali.

Un salario minimo legale esiste nella grande maggioranza degli Stati membri dell'Unione europea. Esso non è previsto nei Paesi nordici (Danimarca, Svezia, Finlandia), in Austria e in Italia. L'ultimo Paese che ha provveduto all'introduzione di un salario minimo legale, la Germania, lo ha fatto nel 2015 proprio per rimediare a un insufficiente e anzi rapidamente decrescente livello di tutela della forza lavoro mediante la contrattazione collettiva, fissandolo a 12 euro l'ora nell'ottobre 2022.

Il fenomeno dei lavoratori poveri ha una portata non solo nazionale ma europea come dimostra la recente direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea. Come ribadito dagli studi economici allegati alla direttiva, l'introduzione di una disciplina legale sul salario minimo costituirebbe un ulteriore e indispensabile tassello al raggiungimento degli obiettivi ispiratori che dovranno essere perseguiti dagli Stati membri nella realizzazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza nell'ambito del programma straordinario di investimento denominato *Next Generation EU*. La garanzia di una retribuzione dignitosa e adeguata per tutti i lavoratori, infatti, favorirebbe senz'altro la realizzazione di un mercato del lavoro più inclusivo, equo e paritario, abbattendo le disuguaglianze, anche in termini di divario retributivo di genere.

La necessità di interventi nazionali sul salario minimo in un contesto di garanzia

europea di adeguatezza delle retribuzioni è avvertita con maggior urgenza anche alla luce, prima, della crisi prodotta dall'emergenza epidemiologica da COVID-19 e, successivamente, dell'aumento del costo della vita e dell'inflazione che hanno colpito in modo particolare proprio i settori caratterizzati da un'elevata percentuale di lavoratori a basso salario, quali, a titolo esemplificativo, quelli del commercio al dettaglio, dei servizi e del turismo. Come sottolineato dalla Banca d'Italia, l'aumento dei prezzi nel 2022 per il quinto più povero della popolazione, tenuto conto del diverso paniere di consumo, è stato pari al 17,9 per cento.

Nonostante nel nostro Paese si registri una copertura quasi totale della contrattazione collettiva, purtroppo un consistente numero di lavoratori percepisce salari non dignitosi.

Per quanto attiene ai lavoratori subordinati, ciò è quanto emerge dall'ultimo rapporto annuale dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) che, ipotizzando la regolazione per legge di diversi importi di salario minimo, individua: 2.596.201 lavoratori «sotto soglia», se si considera un salario minimo tabellare con importo minimo pari a 8 euro all'ora, e 2.840.893 lavoratori «sotto soglia», se si includono nella nozione di salario minimo anche le mensilità aggiuntive e il salario minimo viene fissato a 9 euro.

L'insufficienza dei salari percepiti dai lavoratori risulta inequivocabilmente confermata anche dalle stime relative al numero di soggetti che, pur essendo titolari di un rapporto di lavoro, hanno percepito il reddito di cittadinanza, in quanto la retribuzione derivante dal lavoro non permetteva il superamento della soglia di povertà. Più precisamente, secondo i dati dall'Agenzia nazionale politiche attive del lavoro (ANPAL) pubblicati nella nota n. 9 del mese di ottobre 2022, erano 172.868 i beneficiari della misura che, alla data del 30 giugno 2022, risultavano titolari di un rapporto di lavoro attivo.

Decine di giudici di primo grado italiani hanno peraltro annullato le disposizioni del contratto astrattamente applicabile in

alcuni settori specificando che esse hanno violato l'articolo 36 della Costituzione.

Molteplici sono le ragioni che ostacolano il diritto a percepire una giusta retribuzione. Tra di esse, di particolare rilievo è il proliferare dei cosiddetti « contratti collettivi pirata », ossia i contratti collettivi, diffusi soprattutto in alcuni settori, stipulati da soggetti dotati di scarsa o inesistente forza rappresentativa, finalizzati a fissare condizioni normative ed economiche peggiorative per i lavoratori rispetto a quanto previsto dai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi, dando vita a dannosi fenomeni di distorsione della concorrenza. Il moltiplicarsi dei contratti collettivi, ivi compresi appunto i contratti collettivi pirata, oggi pari a 1.011, costituisce un'importante forma di *dumping* salariale.

Quali concause possono inoltre individuarsi: la frammentazione dei settori, prevalentemente collegata ai mutamenti economici, organizzativi e tecnologici; la proliferazione di forme di lavoro atipico, che sfuggono a un immediato inquadramento nell'ambito del lavoro autonomo o subordinato; il massiccio ricorso delle aziende alle esternalizzazioni.

Dal quadro sopra delineato si può agevolmente concludere che l'attuale assetto della contrattazione collettiva necessita di essere sostenuto e promosso dall'ordinamento statutale al fine di garantire a tutti i lavoratori in Italia l'applicazione di trattamenti retributivi dignitosi.

Quel che va sottolineato è che con la presente proposta di legge il nostro Paese rimarrebbe tra i sei Paesi europei in cui la fissazione di un salario minimo è demandata alla contrattazione collettiva; si prevede infatti che la retribuzione dovuta sia per i minimi contrattuali tabellari sia per il trattamento economico complessivo è quella stabilita della contrattazione collettiva dei sindacati cui il lavoratore è iscritto, con il vincolo, però, che detta retribuzione non possa essere inferiore, rispettivamente, alla soglia minima di 9 euro per il trattamento economico minimo orario (TEM) e a quanto stabilito dai sindacati comparativamente

più rappresentativi per il trattamento economico complessivo (TEC).

La presente proposta di legge si muove quindi nella direzione di conservare e rafforzare la centralità della contrattazione collettiva nazionale dei sindacati più rappresentativi quale fonte principale di determinazione del trattamento economico dei lavoratori.

L'introduzione di una disciplina sul salario minimo che valorizzi il ruolo della contrattazione collettiva deve tenere conto di alcuni ostacoli. I contratti collettivi non sono dotati di efficacia *erga omnes*, attesa la mancata attuazione dei commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 39 della Costituzione. Ciononostante la giurisprudenza utilizza, nella maggioranza dei casi, i trattamenti minimi fissati dal contratto collettivo quale parametro per l'individuazione della retribuzione sufficiente ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione.

Occorre altresì considerare che esiste una normativa settoriale che può fungere da esempio. Infatti, per le società cooperative nelle quali il rapporto mutualistico abbia ad oggetto la prestazione di attività lavorative da parte del socio, l'articolo 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, prevede che « Fermo restando quanto previsto dall'articolo 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300 », cioè l'obbligo per i beneficiari di sostegni pubblici, gli appaltatori di opere pubbliche e i concessionari di pubblici servizi di applicare condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi, « le società cooperative sono tenute a corrispondere al socio lavoratore un trattamento economico complessivo proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine ».

Inoltre, per risolvere contrasti insorti nel sistema di relazioni industriali tra differenti organizzazioni delle società cooperative, che avevano prodotto la stipulazione di differenti contratti collettivi con trattamenti economici molto differenziati, il legislatore è tornato sul tema disponendo, all'articolo 7, comma 4, del decreto-legge

31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, che « Fino alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative, in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell'ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria ».

Le censure di costituzionalità mosse a quest'ultima disposizione sono state dichiarate non fondate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 51 del 26 marzo 2015, la quale ha espressamente affermato: « Nell'effettuare un rinvio alla fonte collettiva che, meglio di altre, recepisce l'andamento delle dinamiche retributive nei settori in cui operano le società cooperative, l'articolo censurato si propone di contrastare forme di competizione salariale al ribasso, in linea con l'indirizzo giurisprudenziale che, da tempo, ritiene conforme ai requisiti della proporzionalità e della sufficienza (articolo 36 della Costituzione) la retribuzione concordata nei contratti collettivi di lavoro firmati da associazioni comparativamente più rappresentative ».

Orbene, l'assetto che ne deriva pone un delicato problema, già rilevato dai commentatori della citata sentenza, di differenziazione ingiustificata tra la posizione giuridica dei soci lavoratori delle cooperative, cui è garantito un trattamento economico complessivo non inferiore a quello derivante dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, e quella dei dipendenti di imprese individuali o di società di capitali, cui tale livello di trattamento economico è garantito con tutte le oscillazioni e le limitazioni della giurisprudenza ordinaria fondata sull'articolo 36 della Costituzione, in precedenza richiamata.

In effetti, per la generalità del lavoro al di fuori del settore cooperativo non esiste uno strumento che dia certezza del diritto ai datori di lavoro e ai lavoratori, che contrasti efficacemente forme di competizione salariale al ribasso e che garantisca dunque la correttezza della competizione concorrenziale sul mercato da parte delle imprese.

Per superare questa situazione, la presente proposta di legge mira a generalizzare l'osservanza dei livelli retributivi previsti dai contratti collettivi, deflazionando e semplificando il contenzioso in materia retributiva che grava sulla giustizia del lavoro; a sostenere per questa via l'attività di regolazione del mercato del lavoro liberamente compiuta dalle parti sociali, che sono le autorità salariali più idonee allo svolgimento del compito, senza sostituirsi ad esse; a regolare con facilità e immediatezza il tema della retribuzione proporzionata e sufficiente prescritta dall'articolo 36, primo comma, della Costituzione, senza pregiudicare l'eventuale volontà del Parlamento di dare una soluzione generale al problema dell'efficacia generale dei contratti collettivi, secondo le previsioni dei commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 39 della stessa Costituzione.

In considerazione di quanto esposto, la presente proposta di legge:

definisce in modo certo, eguale per tutti i rapporti di lavoro e cogente il trattamento economico che integra la previsione costituzionale della retribuzione proporzionata e sufficiente, in modo che questa non sia inferiore al trattamento previsto dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, per i lavoratori subordinati, come pure per i rapporti di lavoro diversi da quello subordinato che presentino analoghe necessità di tutela;

ferma restando l'applicazione generalizzata del contratto collettivo nazionale di lavoro e a ulteriore garanzia del riconoscimento di una giusta retribuzione, introduce una soglia minima salariale inderogabile, pari a 9 euro all'ora, per tutelare in modo particolare i settori più fragili e po-

veri del mondo del lavoro, nei quali il potere contrattuale delle organizzazioni sindacali è più debole. La soglia si applicherebbe soltanto alle clausole relative ai cosiddetti « minimi », lasciando al contratto collettivo la regolazione delle altre voci retributive;

garantisce l'ultrattività dei contratti scaduti o disdettagli;

conformemente a quanto previsto anche nella citata direttiva (UE) 2022/2041 istituisce una commissione tripartita, composta dalle parti sociali comparativamente più rappresentative, cui spetta principalmente il compito dell'aggiornamento periodico del trattamento economico minimo orario.

La disciplina proposta si premura inoltre di introdurre un'apposita procedura giudiziale, di matrice collettiva, volta a garantire l'effettività del diritto dei lavoratori a percepire un trattamento economico dignitoso.

L'illustrazione puntuale del contenuto degli otto articoli che compongono la presente proposta di legge permette di evidenziare ulteriormente le scelte qualificanti sottese a ciascuna disposizione.

L'articolo 1 definisce le finalità e l'ambito di applicazione della legge, che attua l'articolo 36 della Costituzione. In particolare, il comma 1 stabilisce che tutti i datori di lavoro devono corrispondere ai loro dipendenti *ex* articolo 2094 del codice civile una retribuzione sufficiente e proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestata. Il comma 2 estende la disposizione di cui al comma 1 ai rapporti di collaborazione di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, ad eccezione di quelli previsti alle lettere *b)* e *c)* del comma 2 del medesimo articolo 2 del decreto legislativo n. 81 del 2015.

Il comma 3, in attuazione degli articoli 35, primo comma, e 36, primo comma, della Costituzione, stabilisce che per coloro che prestano attività come collaboratori nell'ambito di un contratto di agenzia o d'opera coordinato e continuativo prevalentemente personale e non di lavoro subordinato di cui al citato articolo 2 del

decreto legislativo n. 81 del 2015, ossia i cosiddetti collaboratori « eterorganizzati » già equiparati ai lavoratori subordinati in virtù di una sentenza della Corte di cassazione, o, ancora, che effettuano prestazioni di natura intellettuale o manuale di cui all'articolo 2222 del codice civile il committente è tenuto a corrispondere un compenso proporzionato avuto riguardo al tempo necessario per conseguire il risultato della prestazione richiesta. La norma intende quindi superare un compenso meramente contrattuale e riferito al risultato integrandolo tenuto conto del tempo necessario a conseguire tale risultato, al fine di escludere compensi di valore troppo basso.

L'articolo 2 stabilisce che la retribuzione complessiva adeguata e sufficiente dovuta a tutti i lavoratori, ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione, è composta dal trattamento economico complessivo, comprendente non solo il trattamento economico minimo, ma anche gli scatti di annualità, le retribuzioni aggiuntive e le indennità contrattuali fisse e continuative, previste dal contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritto per lo specifico settore di attività aziendale dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative. Per evitare ambiguità viene chiarito che il trattamento economico complessivo dovuto ai lavoratori, come determinato ai sensi della legge, non impedisce la stipulazione di eventuali contratti collettivi più favorevoli con efficacia limitata agli iscritti, tenuto conto che l'efficacia e la validità delle pattuizioni di miglior favore sia individuali sia collettive rappresentano un principio generale del diritto del lavoro. La disposizione, inoltre, stabilisce il valore salariale minimo orario, definito trattamento economico minimo orario, che sostituisce, ove necessario, quello inferiore previsto dai vari contratti collettivi, in genere, per i lavoratori con qualifiche più basse. Tale trattamento economico minimo orario è fissato in 9 euro lordi. Infine, il comma 3 rinvia la regolamentazione del trattamento economico minimo orario dovuto per il lavoro domestico a un successivo regolamento da adottare con decreto del Ministro del lavoro e delle

politiche sociali, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, nel rispetto dei principi previsti dalla medesima legge da adattare alla specificità del settore.

L'articolo 3 reca disposizioni specifiche in caso vi siano più contratti collettivi nazionali applicabili, assegnando la preferenza ai contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative (commi 1 e 2), fermo restando il necessario rispetto del trattamento economico minimo orario di cui al comma 1 dell'articolo 2. Il comma 3 regola il caso in cui nel settore di riferimento manchi un contratto stipulato dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative, stabilendo che per la determinazione del trattamento economico minimo orario, ai sensi del comma 1 dell'articolo 2, si applica quanto stabilito in altro contratto del medesimo settore che regola mansioni equiparabili. Il comma 4 stabilisce che laddove nel settore di riferimento manchi un contratto collettivo, si applica quello sottoscritto dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative che disciplina mansioni equiparabili. I commi 5 e 6 dettano disposizioni fondamentali relative alla concreta applicazione alle diverse tipologie di lavoratori autonomi del principio del compenso adeguato e sufficiente, in applicazione del principio generale secondo cui va compensato il risultato con riguardo al tempo di lavoro necessario per ottenerlo; in caso di mancanza di contratti collettivi ad essi applicabili, si deve far riferimento alla retribuzione prevista — per il medesimo tempo di lavoro — per i lavoratori subordinati che svolgono mansioni equiparabili a quelle dei lavoratori autonomi interessati dai contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative. Limitatamente a coloro che prestano attività *ex* articolo 2222 del codice civile, il comma 6 introduce il secondo comma dell'articolo 2225 del codice civile, recante la disciplina codicistica in materia di corrispettivo per tali lavoratori, stabilendo che il corrispettivo non può essere inferiore a quanto stabilito dal contratto collettivo sti-

pulato dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative per il medesimo settore dei lavoratori subordinati che svolgono mansioni equiparabili.

L'articolo 4 contiene una disposizione quanto mai necessaria per la funzionalità del sistema, che prevede cioè l'ultrattività dei contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative: tali contratti costituiscono un punto di riferimento per la garanzia, *ex* articolo 36 della Costituzione, della fruizione del trattamento economico complessivo, che opera anche dopo l'eventuale scadenza o disdetta del contratto collettivo medesimo, anche nel caso in cui lo stesso non preveda l'ultrattività del regolamento contrattuale, come invece per lo più accade.

L'articolo 5 prevede opportunamente la costituzione di una Commissione, i cui componenti sono individuati al comma 2, a cui è attribuito il compito di proporre l'aggiornamento del valore soglia del trattamento economico minimo orario, inizialmente fissato dalla legge, come detto, a 9 euro orari. L'aggiornamento è disposto, su proposta della Commissione, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. La Commissione svolge anche compiti di controllo e di monitoraggio sull'effettivo rispetto della retribuzione complessiva sufficiente e adeguata alla qualità del lavoro prestato e sull'andamento della contrattazione collettiva nei vari settori.

L'articolo 6 introduce un procedimento giudiziario di grande importanza per la repressione di condotte elusive della normativa in tema di garanzia del trattamento economico complessivo, condotte che possono realizzarsi nelle modalità più varie, tra cui, ad esempio, mediante stipulazione di falsi contratti *part time* nei quali il lavoratore viene retribuito in perfetta coerenza con i contratti collettivi, ad esempio per venti ore settimanali, ma è obbligato a lavorare per quaranta ore settimanali, così ricevendo, in definitiva, una retribuzione dimezzata. Un'altra forma di elusione assai diffusa consiste nel costringere il lavoratore a restituire parte del salario formalmente corrisposto in modo regolare, e così

via. Il procedimento giudiziario previsto dall'articolo 6 è ricalcato su quello dell'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, in tema di repressione di comportamento antisindacale che ha dato luogo, in decenni, a ottima prova. Quanto mai importante, infine, è l'esplicito richiamo all'istituto della diffida accertativa di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, che segna una vera rivoluzione nella lotta al sottosalario, perché grazie a quanto stabilito agli articoli 1 e 2 della presente proposta di legge diverrà possibile quantificare *ex ante* il trattamento minimo retributivo cui il lavoratore ha diritto *ex* articolo 36 della Costituzione e dunque, procedere su base certa al suo recupero in via amministrativa attraverso l'Ispettorato nazionale del lavoro.

L'articolo 7 prevede che la legge di bilancio per il 2024 definisca un beneficio

temporaneo per accompagnare l'adeguamento al trattamento economico minimo orario di 9 euro lordi delle eventuali retribuzioni più basse previste dai contratti collettivi di lavoro nei settori meno sviluppati da un punto di vista sociologico.

L'articolo 8, infine, dispone in merito all'efficacia delle disposizioni introdotte dalla legge, la cui decorrenza, ad eccezione dell'articolo 7, è fissata al 15 novembre 2024, ossia il termine previsto per il recepimento della citata direttiva (UE) 2022/2041, tenuto conto del tempo necessario per consentire l'aggiornamento dei contratti collettivi esistenti, al fine del loro adeguamento alla disciplina recata dalla legge e al trattamento economico minimo orario di 9 euro lordi, inizialmente previsto dalla medesima legge.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

(Finalità e ambito di applicazione)

1. In attuazione dell'articolo 36, primo comma, della Costituzione e fermo restando quanto previsto dall'articolo 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e da ogni altra disposizione di legge compatibile con la presente legge, i datori di lavoro, imprenditori e non imprenditori, sono tenuti a corrispondere ai lavoratori di cui all'articolo 2094 del codice civile una retribuzione complessiva sufficiente e proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato.

2. Le disposizioni della presente legge si applicano anche ai rapporti di collaborazione di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, a eccezione di quelli previsti alle lettere *b)* e *c)* del comma 2 del medesimo articolo 2 del decreto legislativo n. 81 del 2015.

3. In attuazione degli articoli 35, primo comma, e 36, primo comma, della Costituzione, ai lavoratori che prestano la propria attività lavorativa in forza di un contratto di agenzia o di rappresentanza commerciale o di un contratto di collaborazione che si concreti in una prestazione di opera coordinata e continuativa, prevalentemente personale, a carattere non subordinato, o effettuino prestazioni d'opera intellettuale o manuale di cui all'articolo 2222 del codice civile, il committente è tenuto a corrispondere un compenso proporzionato al risultato ottenuto, avuto riguardo al tempo normalmente necessario per conseguirlo.

Art. 2.

(Retribuzione complessiva sufficiente e proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato e trattamento economico minimo orario)

1. Per « retribuzione complessiva sufficiente e proporzionata alla quantità e alla

qualità del lavoro prestato » si intende il trattamento economico complessivo, comprensivo del trattamento economico minimo, degli scatti di anzianità, delle mensilità aggiuntive e delle indennità contrattuali fisse e continuative dovute in relazione all'ordinario svolgimento dell'attività lavorativa, non inferiore, ferme restando le pattuizioni di miglior favore, a quello previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) in vigore per il settore in cui il datore di lavoro opera e svolge effettivamente la sua attività, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Il trattamento economico minimo orario stabilito dal CCNL, non può comunque essere inferiore a 9 euro lordi.

2. Il trattamento economico minimo orario per il lavoro domestico è stabilito con regolamento adottato mediante decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, tenuto conto dei principi e delle finalità della medesima legge.

Art. 3.

(Trattamento minimo inderogabile)

1. In presenza di una pluralità di contratti collettivi nazionali applicabili ai sensi dell'articolo 2, la retribuzione complessiva sufficiente e proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato non può essere inferiore a quella prevista per la prestazione di lavoro dedotta in obbligazione dal CCNL stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria merceologico-produttiva interessata.

2. Il trattamento economico minimo orario stabilito dal CCNL non può essere in ogni caso inferiore all'importo previsto al comma 1 dell'articolo 2.

3. In mancanza di contratti collettivi nazionali per il settore di riferimento stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale, la re-

tribuzione di cui al comma 1 non può essere complessivamente inferiore a quella stabilita dal CCNL che disciplina, nel medesimo settore, mansioni equiparabili.

4. In mancanza di contratti collettivi nazionali specifici per il settore di riferimento la retribuzione di cui al comma 1 non può essere complessivamente inferiore a quella stabilita dal CCNL per il settore maggiormente affine a quello di riferimento e che disciplina mansioni equiparabili a quelle svolte nel settore privo di contratti collettivi nazionali specifici.

5. Per i lavoratori di cui all'articolo 1, comma 3, che prestano la propria attività lavorativa in forza di un contratto di agenzia o di rappresentanza commerciale o di un contratto di collaborazione, in mancanza di accordi collettivi nazionali specifici per il settore di riferimento stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale, la retribuzione dovuta non può essere complessivamente inferiore a quella stabilita dal CCNL che disciplina, nel medesimo settore, mansioni equiparabili svolte dai lavoratori subordinati, avuto riguardo al tempo normalmente necessario per fornire la stessa prestazione.

6. All'articolo 2225 del codice civile è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Il corrispettivo per la prestazione d'opera intellettuale o manuale non può essere comunque inferiore a quello stabilito dai contratti collettivi stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale per mansioni equiparabili svolte dai lavoratori subordinati ».

Art. 4.

(Contratti collettivi scaduti o disdettati)

1. Qualora, per scadenza o disdetta, manchi un contratto collettivo applicabile cui fare riferimento ai sensi degli articoli 2 e 3, il trattamento economico complessivo di riferimento è quello previsto dal precedente contratto collettivo prevalente fino al suo rinnovo.

Art. 5.

(Commissione per l'aggiornamento del valore soglia del trattamento economico minimo orario)

1. Presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituita la Commissione per l'aggiornamento del valore soglia del trattamento economico minimo orario di cui al comma 1 dell'articolo 2, di seguito denominata « Commissione ». Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono nominati i membri della Commissione.

2. La Commissione è presieduta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, o da un suo delegato, ed è composta da:

a) un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

b) un rappresentante dell'Istituto nazionale della previdenza sociale;

c) un rappresentante dell'Istituto nazionale di statistica;

d) un rappresentante dell'Ispettorato nazionale del lavoro;

e) un numero pari di rappresentanti delle associazioni dei datori lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

3. La Commissione:

a) con cadenza annuale, valuta e determina l'aggiornamento dell'importo del trattamento economico minimo orario di cui al comma 1 dell'articolo 2;

b) monitora il rispetto della retribuzione complessiva sufficiente e proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, come definita all'articolo 2;

c) raccoglie informazioni e cura l'elaborazione di specifici rapporti o studi periodici sull'applicazione dei contratti collettivi nei vari settori.

4. L'aggiornamento su base annuale dell'importo del trattamento economico mi-

nimo orario di cui al comma 1 dell'articolo 2 è disposto con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, su proposta della Commissione.

5. Ai componenti della Commissione non spetta alcun compenso, indennità, gettone di presenza, rimborso di spese o altro emolumento comunque denominato.

6. Dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e l'amministrazione interessata vi provvede con le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Art. 6.

(Repressione di condotte elusive)

1. Fermi restando gli ulteriori strumenti di tutela previsti dall'ordinamento, compresa l'adozione della diffida accertativa di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, qualora il datore di lavoro ponga in essere comportamenti diretti a impedire o a limitare l'applicazione delle disposizioni della presente legge, su ricorso degli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse, il giudice del lavoro del luogo ove è posto in essere il comportamento denunciato, convocate le parti e assunte sommarie informazioni, qualora ritenga sussistente la violazione di cui al presente comma, ordina al datore di lavoro, con decreto motivato e immediatamente esecutivo, la corresponsione ai lavoratori del trattamento economico complessivo e di tutti gli oneri conseguenti.

2. L'efficacia esecutiva del decreto di cui al comma 1 non può essere revocata fino alla sentenza con cui il giudice del lavoro definisce il giudizio instaurato ai sensi del medesimo comma 1. Contro il decreto che decide sul ricorso è ammessa, entro trenta giorni dalla comunicazione del decreto alle parti, opposizione davanti al giudice del lavoro che decide con sentenza immediatamente esecutiva. Si osservano le disposizioni degli articoli 413 e seguenti del codice di procedura civile.

Art. 7.

(Benefici in favore dei datori di lavoro per l'adeguamento del trattamento economico minimo orario)

1. La legge di bilancio per il 2024 definisce un beneficio in favore dei datori di lavoro, per un periodo di tempo definito e in misura progressivamente decrescente, proporzionale agli incrementi retributivi corrisposti ai prestatori di lavoro al fine di adeguare il trattamento economico minimo orario all'importo di 9 euro di cui al comma 1 dell'articolo 2.

Art. 8.

(Efficacia delle disposizioni)

1. Le disposizioni della presente legge, ad eccezione dell'articolo 7, acquistano efficacia dal 15 novembre 2024.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



19PDL0043880

Volumi pubblicati

1. V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, 2013, pp. XXII-546.
2. F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, 2013, pp. XVI-320.
3. AA.VV., *Libertà dal carcere, libertà nel carcere*, 2013, pp. XXVIII-452.
4. AA.VV., *Internet e Costituzione*, 2014, pp. X-374.
5. F. AZZARRI, *Res perit domino e diritto europeo. La frantumazione del dogma*, 2014, pp. XVIII-446.
6. C. MURGO, *Il tempo e i diritti. Criticità dell'istituto della prescrizione tra norme interne e fonti europee*, 2014, pp. XII-292.
7. E. NAVARRETTA (a cura di), *La metafora delle fonti e il diritto privato europeo. Giornate di studio per Umberto Breccia*, Pisa, 17-18 ottobre 2013, 2015, pp. XVI-224.
8. M. NISTICÒ, *L'interpretazione giudiziale nella tensione tra i poteri dello Stato. Contributo al dibattito sui confini della giurisdizione*, 2015, pp. XIV-326.
9. AA.VV., *Stupefacenti e diritto penale: un rapporto di non lieve entità*, a cura di G. MORGANTE, 2015, pp. XII-276.
10. M. PASSALACQUA (a cura di), *Il «disordine» dei servizi pubblici locali. Dalla promozione del mercato ai vincoli di finanza pubblica*, 2015, pp. XVIII-398.
11. C. FAVILLI, *La responsabilità adeguata alla famiglia*, 2015, pp. XVI-528.
12. L. PASQUALI, *Multilinguismo negli atti normativi internazionali e necessità di soluzioni interpretative differenziate*, 2016, pp. X-198.
13. M. DEL CHICCA, *La pirateria marittima. Evoluzione di un crimine antico*, 2016, pp. X-294.
14. G. DE FRANCESCO-E. MARZADURI (a cura di), *Il reato lungo gli impervi sentieri del processo*, Atti dell'Incontro di studi svoltosi a Pisa il 26 febbraio 2016, 2016, pp. X-222.
15. A. LANDI-A. PETRUCCI (a cura di), *Pluralismo delle fonti e metamorfosi del diritto soggettivo nella storia della cultura giuridica*, vol. I, *La prospettiva storica*, 2016, pp. X-242.
16. I. BELLONI-T. GRECO-L. MILAZZO (a cura di), *Pluralismo delle fonti e metamorfosi del diritto soggettivo nella storia della cultura giuridica*, vol. II, *La prospettiva filosofica: teorie dei diritti e questioni di fine vita*, 2016, pp. XII-164.

17. A. FIORITTO (a cura di), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, 2016, pp. XIV-490.
18. A. LANDI, *Dalla gratuità necessaria alla presunzione di onerosità, I, Il mutuo ad interesse dal tardo Diritto comune alla codificazione civile italiana del 1865*, 2017, pp. VIII-160.
19. A.M. CALAMIA (a cura di), *L'abuso del diritto. Casi scelti tra principi, regole e giurisprudenza*, 2017, pp. XII-276.
20. C. NAPOLI, *Spoils system e Costituzione. Contributo allo studio dei rapporti tra politica ed amministrazione*, 2017, pp. X-218.
21. C.J. PIERNAS-L. PASQUALI-F.P. VIVES (edited by), *Solidarity and Protection of Individuals in E.U. Law. Addressing new challenges of the Union*, 2017, pp. XVIII-326.

Nuova Serie

Monografie

22. G. DONADIO, *Modelli e questioni di diritto contrattuale antidiscriminatorio*, 2017, pp. X-214.
23. A. CASSARINO, *Il vocare in tributum nelle fonti classiche e bizantine*, 2018, pp. X-214.
24. E. BACCIARDI, *Il recesso del consumatore nell'orizzonte delle scienze comportamentali*, 2019, pp. VIII-256.
25. A. GRILLONE, *La gestione immobiliare urbana tra la tarda Repubblica e l'età dei Severi. Profili giuridici*, con prefazione di Luigi Capogrossi Colognesi, 2019, pp. XVIII-246.
26. M. PEDONE, *Per argentarium solvere. Ricerche sul receptum argentarii*, 2020, pp. X-198.
27. F. PROCCHI, *Profili giuridici delle insulae a Roma antica. I. Contesto urbano, esigenze abitative ed investimenti immobiliari tra tarda Repubblica ed Alto impero*, 2020, pp. XXIV-248.
28. C. ANGIOLINI, *Lo statuto dei dati personali. Uno studio a partire dalla nozione di bene*, 2020, pp. XII-252.
29. G. DONADIO, *Gli accordi per la crisi di coppia tra autonomia e giustizia*, 2020, pp. X-206.
30. G. FAMIGLIETTI, *Il richiedente protezione internazionale davanti ai suoi "giudici"*, 2021, pp. X-294.
31. S. CAMPANELLA, *Malattia psichiatrica e pericolosità sociale: tra sistema penale e servizi sanitari*, 2021, pp. X-390.

32. A. PETRUCCI, *Organizzazione ed esercizio delle attività economiche nell'esperienza giuridica romana. I dati delle fonti e le più recenti vedute dei moderni*, 2021, pp. VIII-312.
33. M. MONTI, *Federalismo disintegrativo? Secessione e asimmetria in Italia e Spagna*, 2021, pp. VIII-456.
34. D. PERRONE, *La prognosi postuma tra distorsioni cognitive e software predittivi. Limiti e possibilità del ricorso alla "giustizia digitale integrata" in sede di accertamento della colpa*, 2021, pp. X-142.
35. A. MONTESANO, *Le assicurazioni marittime obbligatorie. Blue cards e attività di certificazione*, 2023, pp. XII-260.

Saggi e ricerche

1. E. NAVARRETTA, *Costituzione, Europa e diritto privato. Effettività e Drittwirkung ripensando la complessità giuridica*, 2017, pp. XVI-228.
2. E. NAVARRETTA (a cura di), *Effettività e Drittwirkung nelle discipline di settore. Diritti civili, diritti sociali, diritto al cibo e alla sicurezza alimentare*, 2017, pp. VI-298.
3. M. PASSALACQUA-B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei Brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, 2019, pp. XXXII-744.
4. A. PETRUCCI (a cura di), *I rapporti fiduciari: temi e problemi*, 2020, pp. XVIII-382.
5. A. MONTESANO (a cura di), *Sicurezza della navigazione e tutela dell'ambiente marino nelle Bocche di Bonifacio*, 2021, pp. XIV-322.

Atti di Convegno

1. E. NAVARRETTA (a cura di), *Effettività e Drittwirkung: idee a confronto. Atti del convegno di Pisa, 24-25 febbraio 2017*, 2017, pp. X-254.
2. A. PERTICI-M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione. Atti del convegno di Pisa, 5 ottobre 2018, 2019*, pp. XIV-266.
3. G. DE FRANCESCO-A. GARGANI-D. NOTARO-A. VALLINI (a cura di), *La tutela della persona umana. Dignità, salute, scelte di libertà (per Francesco Palazzo)*, Atti del Convegno di Pisa, 12 ottobre 2018, 2019, pp. XXII-282.
4. G. DE FRANCESCO-A. GARGANI-E. MARZADURI-D. NOTARO (a cura di), *Istanze di deflazione tra coerenza dogmatica, funzionalità applicativa e principi di garanzia*, Atti dell'incontro di studi di Pisa, 22 marzo 2019, 2020, pp. X-246.
5. V. PINTO (a cura di), *Crisi di impresa e continuità aziendale: problemi e prospettive*, Atti dell'incontro di studi, Pisa, 7 febbraio 2020, 2020, pp. X-190.

6. E. NAVARRETTA (a cura di), *La funzione delle norme generali sui contratti e sugli atti di autonomia privata. Prospettive di riforma del Codice civile*, Atti del Convegno, Pisa, 29, 30 novembre e 1° dicembre 2018, 2021, pp. XII-428.
7. M. BEVILACQUA-L. NOTARO-G. PROFETA-L. RICCI-A. SAVARINO (a cura di), *Malattia psichiatrica e pericolosità sociale. Tra sistema penale e servizi sanitari*, Atti del Convegno di Pisa, 16-17 ottobre 2020, 2021, pp. XXVIII-324.
- 8/I. E. NAVARRETTA-L. RICCI-A. VALLINI (a cura di), *Il potere della tecnica e la funzione del diritto: un'analisi interdisciplinare di blockchain*, vol. I, *Blockchain, democrazia e tutela dei diritti fondamentali*, Atti del ciclo di seminari, Pisa, 18 dicembre 2020-30 aprile 2021, 2021, pp. XIV-226.
- 8/II. E. NAVARRETTA-L. RICCI-A. VALLINI (a cura di), *Il potere della tecnica e la funzione del diritto: un'analisi interdisciplinare di blockchain*, vol. II, *Blockchain, mercato e circolazione della ricchezza*, Atti del ciclo di seminari, Pisa, 18 dicembre 2020-30 aprile 2021, 2021, pp. X-262.
9. F. DAL CANTO-A. SPERTI (a cura di), *Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche*, Atti della giornata di studio svoltasi a Pisa l'11 giugno 2021, 2022, pp. XII-164.
10. A. BARTALENA-L. DELLA TOMMASINA-G. IERMANO-L. SPATARO (a cura di), *Enhancing Sustainable Transport. Interdisciplinary Issues*, 2022, pp. X-294.
11. P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, 2023, pp. XXVI-374.