

RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

*Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli
Diretta da Umberto Carabelli*

Q
5/2020

La questione salariale



RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli

Quaderno
5/2020

La questione salariale



EDIESSE

Il volume raccoglie gli Atti del Convegno «La questione salariale» di presentazione del fascicolo n. 2/2019 della *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* svoltosi a Bologna il 15 novembre 2019.

© Copyright by Ediesse, 2020

Ediesse s.r.l.

Via delle Quattro Fontane, 109 – 00184 Roma

Tel. 06/448701 - Fax 06/44870335

www.ediesseonline.it

ediesse@cgil.it

Copertina e progetto grafico: Antonella Lupi

Indice

<i>Umberto Carabelli</i>	
Saluti introduttivi	7
<i>Michele Caianiello</i>	
Saluti	9
<i>Federico Martelloni</i>	
Saluti	13

RELAZIONI

<i>Gisella De Simone</i>	
La questione salariale	19
<i>Luigi Giove</i>	
La questione salariale esiste, riguarda tutti e si muove su più livelli: è il momento di una vertenza generale	31
<i>Luigi Mariucci</i>	
Limiti e prospettive della contrattazione collettiva	39
<i>Carla Ponterio</i>	
Il lavoro per un'esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale	49
<i>Lorenzo Zoppoli</i>	
L'intervento del legislatore sulla questione salariale: opportunità e modalità	73

INTERVENTI

Anna Alaimo	101
Lorenzo Fassina	119
Fausta Guarriello	123
Vito Leccese	129
Piergiovanni Alleva	145

TAVOLA ROTONDA

Andrea Lassandari	153
Irene Pata	159
Massimo Marchetti	167
Gianluca Bianco	175
Tania Scacchetti	181

*Umberto Carabelli**
Saluti introduttivi

In qualità di direttore della *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* desidero anch'io, in apertura dei lavori, rivolgere i miei ringraziamenti a tutti coloro che hanno contribuito all'organizzazione di questo convegno.

In primo luogo all'amico e collega prof. Andrea Lassandari, che è anche uno dei condirettori della rivista.

In secondo luogo alla Camera del lavoro e alla Cgil regionale per il sostegno che ci hanno dato. Non è la prima volta che ciò succede, e spero che accada in futuro altre volte, visto che insieme a loro condividiamo l'esigenza di diffondere sempre di più, specialmente tra gli operatori sindacali, un più robusto sapere giuridico sulle tutele del lavoro.

Per quanto riguarda la rivista da me diretta, poi, posso soltanto confermare il nostro impegno in tal senso, che si manifesta in vari modi, tra cui, appunto, l'organizzazione di convegni annuali per la presentazione dei fascicoli di maggiore interesse pubblicati nell'annata in corso.

Perciò consentitemi di dedicare due parole di ringraziamento anche alla nostra casa editrice, l'Ediesse, che ci ha sempre sostenuto in queste iniziative, e che ha tenuto da sempre in gran conto il nostro

* Direttore della *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*.

intento di sostenere, con le nostre pubblicazioni giuridiche, gli interessi dei lavoratori e del sindacato. Il sito dell'Ediesse è stato da poco interamente ridisegnato e, nel suo ambito, la *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, che gestisce una propria pagina, ha potuto sviluppare, parallelamente alle partizioni destinate alla fruizione da parte degli abbonati, alcune altre sezioni messe a disposizione di tutti coloro che desiderino consultarle, indipendentemente dall'abbonamento stesso. Si tratta della sezione dedicata ai *Quaderni* della rivista, di quella riguardante gli *Osservatori* periodici (in materia di contrattazione collettiva, di giurisprudenza previdenziale, di lavoro pubblico, di giurisprudenza della Corte costituzionale, della Corte di Giustizia Ue, della Corte europea dei diritti dell'uomo) e di quella relativa proprio ai convegni della rivista, dove chi è interessato ne troverà tutte le videoregistrazioni. Anche di questo che si svolge ora.

Ciò premesso, passo subito la parola ad alcuni ospiti che porteranno i loro saluti ai partecipanti al convegno. Subito dopo la prof.ssa Gisella De Simone ci illustrerà il lavoro di curatela da lei svolto insieme ad Andrea Lassandari per la sezione «Tema» della parte I del fascicolo n. 2/2019 della rivista che qui stiamo presentando.

*Michele Caianiello**

Saluti

Grazie presidente, buongiorno a tutti.

Sono lieto di portare i saluti del Dipartimento di Scienze giuridiche a questa iniziativa, in qualità di direttore e quindi di rappresentante dell'Istituzione.

Per me è un motivo di gioia poterli portare a un'iniziativa di presentazione di un numero di una rivista che affonda le proprie radici in una tradizione così importante, come quella della nostra cultura giuridica in materia di diritto del lavoro, e che al tempo stesso sta dimostrando una grande capacità di essere al passo con i tempi, di parlare dei nuovi problemi e di avere anche uno stile di presentazione, come ci diceva il presidente, che ormai sa fare uso di tutte le tecnologie necessarie.

Ed è un ulteriore motivo di gioia per me portare i saluti a un'iniziativa organizzata dal professor Lassandari, cui mi lega una stima profonda e una grande amicizia umana, e mi complimento con lui per l'iniziativa.

Vorrei anche manifestare, come direttore del Dipartimento, l'orgoglio per tutto il gruppo di diritto del lavoro di Bologna che, in questo periodo, riesce a portare a compimento progetti di prestigio

* Direttore del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'«Alma Mater Studiorum», Università di Bologna.

a livello nazionale e internazionale: vorrei complimentarmi con loro perché, in generale, quando mi invitano a portare i saluti a un'iniziativa che parla di materie lavoristiche non è retorico dire che leggo il titolo e mi si mozza il fiato, perché mi rendo conto di come le questioni sociali importanti passino da questo tipo di temi. E quindi vi ringrazio profondamente di affrontarli e di tenere «accesa la fiaccola», perché noi – noi che non studiamo tutti i giorni diritto del lavoro, io studio procedura penale – tendiamo a dimenticare quanto siano importanti, quanto la tenuta della nostra società passi attraverso la capacità di riflettere su questi aspetti.

Viviamo in un periodo nel quale una parte dei nostri concittadini appare obnubilata dalla rivoluzione scientifica digitale: tutto ciò sembra una meraviglia, l'idea che, in qualche maniera, sia tutto a portata di mano, che tutto possa ricevere una risposta quantificabile, esatta.

Io appena vi saluterò tornerò a leggere il mio Kindle di nuova generazione da poco acquistato: per dirvi che non sono certo impermeabile e ostile a questa dimensione. Quello che però secondo me trascuriamo è la capacità di iniettare nella modernità tutti i principi e i metodi che hanno fatto in modo che la nostra società sia arrivata fino ad oggi in modo pacifico, prospero e costruttivo.

E c'è bisogno per questo, prima di tutto, secondo me, dei giuristi e di tutti gli scienziati sociali.

Anzi, mi permetto di dire questa cosa. Ogni tanto si sente – mi tocca di sentire! – questa battuta come direttore di Dipartimento, che «servono più scienziati tecnologi e meno scienziati sociali, giuristi eccetera». La battuta mi ricorda molto una scritta che qualche anno addietro si poteva leggere sui muri di via Zamboni. Un ministro dell'Università o forse dell'Economia, non ricordo più, aveva detto appunto che la cultura costa. E nella frase si leggeva: «Avete provato con l'ignoranza?».

Credo in effetti che la stessa cosa valga per il ruolo dei giuristi: se pensate che sia inutile, provate a farne a meno.

E ora aggiungo questo passaggio. Ritengo che se non saremo in grado di iniettare nella modernità che noi viviamo – la quale offre enormi opportunità: quindi non la guardo con paura, non è questo il significato del concetto che voglio esprimere – i metodi e i principi che ci accompagnano (nella mia materia, in procedura penale, vi potrei dire il metodo socratico nel fare le domande all'interlocutore; ma penso che ognuno di noi abbia un portato di principi che è in grado di iniettare)... Se non saremo appunto in grado di fare questo, noi avremo una società molto più spietata e alla lunga più disgregata: quindi c'è un immenso bisogno di scienziati sociali e di giuristi; di giuristi che affrontino temi scomodi e li anticipino, in modo da rendere tutti edotti delle opportunità e dei rischi a cui andiamo incontro.

Quindi grazie ancora di aver organizzato questa iniziativa e buon lavoro!

Federico Martelloni*

Saluti

Sono profondamente onorato e immensamente felice di portare i saluti del sindaco e dell'Amministrazione comunale di Bologna a questo importante convegno organizzato dalla Cgil e della *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*.

Ci sono almeno tre ragioni per le quali provo questo sentimento sincero.

In primo luogo sostituisco, oggi, l'assessore Marco Lombardo, con delega al lavoro in Giunta comunale, perché ha appena avuto una figlia: «Una gioia che sconvolge la vita», l'ha definita egli stesso, pregandomi di sostituirlo in questa circostanza. Sicché ho ritenuto utile farlo perché, in una stagione in cui perdura un'asimmetrica ripartizione del lavoro di cura tra i generi, mi pareva giusto assecondarne il desiderio di riequilibrio; peraltro condivido con l'assessore Lombardo molte priorità, specie in ordine alle pressanti esigenze di contrastare a tutti i livelli, incluso quello municipale, il fenomeno del lavoro povero: aspetto che ci ha portato a collaborare in più occasioni, tra le quali va senz'altro ricordata l'elaborazione della prima – e oramai nota – *Carta dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici digitali*, sottoscritta il 31 maggio 2018 a Bologna, tra alcune piattaforme di *food delivery*, le organizzazioni sindacali, tra cui la Cgil, e il Comune di Bologna.

* Università di Bologna.

La seconda ragione di onore e piacere attiene all'indubbia affinità politico-sindacale che ho con gli organizzatori del convegno odierno: se la Cgil costituisce, da sempre, il mio sindacato di riferimento – oltre ad essere quello al quale sono iscritto dal mio primo giorno di lavoro –, con la *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* coltivo un'affettuosa consuetudine anche scientifica e accademica: la diresse, come sapete, Giorgio Ghezzi, quando nel 1997 successe a Luciano Ventura nella Direzione della rivista, sicché mi pare giusto rinnovarne il ricordo e la memoria, visto che avete scelto come sede di quest'importante iniziativa la città in cui ha vissuto e insegnato.

C'è, infine, una terza ragione che riguarda il tema prescelto per le relazioni e gli interventi che ci accingiamo ad ascoltare: il salario.

Ebbene, mi pare che, per paradosso e ironia della sorte, la questione retributiva abbia costituito un argomento tanto centrale quanto trascurato nella riflessione giuslavoristica, pur con alcune e significative eccezioni.

Un argomento affascinante ed essenziale, perfettamente a cavallo tra dimensione individuale e collettiva: se il diritto a un'equa retribuzione si profila come diritto individuale per eccellenza (art. 36 Cost.), è parimenti significativa la scelta, compiuta in assemblea costituente, di affidarne la concreta determinazione a un soggetto collettivo (art. 39 Cost.), provvisto di personalità giuridica di diritto pubblico – come era stato il sindacato corporativo – ma libero e autonomo come il sindacato fascista non avrebbe, mai, potuto essere.

Al contempo, è un tema a cavallo tra passato e presente: basti pensare che il «concordato di tariffa», antenato dell'odierno contratto collettivo, passò attraverso il sistema corporativo per approdare, dopo opportuna trasfigurazione, alla regolamentazione costituzionale che, tuttavia, non ha mai avuto attuazione. Se, per lungo tempo, l'unità d'azione tra le grandi centrali sindacali, accompa-

gnata a un alto tasso di sindacalizzazione e rappresentatività degli attori sociali, sia sul versante dei lavoratori sia sul fronte datoriale, avevano costituito un efficace sostituto funzionale dell'attuazione dell'art. 39, II parte, Cost., dai primi anni del nuovo secolo le crepe dell'ordinamento intersindacale si sono allargate, rendendo l'edificio così instabile da suscitare domande sempre più pressanti attorno alla necessità di una messa in sicurezza di carattere legislativo.

Oggi ancora se ne discute l'opportunità, e il dibattito è stato, da ultimo, arricchito di nuovi problemi, a partire dall'eventualità di introdurre un salario minimo legale, senza compromettere ruolo e funzioni del sindacato inteso come fondamentale autorità salariale.

Tutti interrogativi in attesa di una risposta, o forse, come nel costume di una rivista scientifica del massimo prestigio, più d'una.

Con curiosità e amicizia, rinnovo dunque, i miei saluti, augurando buon lavoro a tutte e tutti voi.

RELAZIONI

Gisella De Simone^{*}
La questione salariale

1. Il mio compito, guardando alla locandina della giornata, sarebbe (stato) quello di presentare il fascicolo. Ma Umberto Carabelli ha già in larga misura egregiamente svolto quel ruolo, richiamando le scelte di fondo dei curatori e i contributi degli autori.

Prendo le mosse allora dai ringraziamenti, che non possono che essere esclusivamente «miei». Grazie ad Andrea Lassandari per avermi coinvolto in quella che si è rivelata una «bella avventura»: siamo due persone molto diverse, che nella loro diversità sono riuscite a costruire un progetto (questo il termine utilizzato già da Carabelli per indicare il fascicolo) che risultasse convincente per entrambe e che credo – senza falsa modestia – risulti convincente anche per il lettore. Già la scelta del tema comportava molti rischi, come abbiamo scritto nella presentazione del fascicolo, e la selezione dei temi da trattare e degli studiosi ai quali chiedere di contribuire su specifici temi aggiungeva altri rischi. Certo, i soliti rischi della progettazione e realizzazione del fascicolo monografico di una rivista scientifica. Ma la *Rivista giuridica del lavoro* non è una rivista giuridica scientifica di alta qualità come le altre, sappiamo bene che è *anche* qualcosa di diverso. Mi sembra di poter dire con orgoglio che,

^{*} Università degli studi di Genova, curatrice del fascicolo della *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2, 2019.

sicuramente grazie alla sensibilità e all'esperienza di Andrea con il sindacato e con la rivista, abbiamo evitato il rischio di pubblicare un insieme di saggi dotti ma scolastici, poco connessi con la realtà nella quale la questione salariale si deve collocare e in effetti si colloca.

Rigore scientifico e connessione con la realtà: queste mi paiono le due «cifre» del fascicolo, che ci hanno guidato nella selezione dei temi per i contributi e degli studiosi da invitare – che tengo qui a ringraziare per la generosa disponibilità a cogliere con intelligenza i nostri *desiderata*. Emblematico dell'attenzione alla dimensione concreta del reale, ossia alla effettività del diritto, è a mio avviso il saggio di Novella dedicato alla dimensione pubblicista del diritto alla retribuzione e ai sistemi di protezione dei crediti di lavoro, tema troppo spesso trascurato dal diritto del lavoro perché a torto considerato «di bassa cucina» (ma tornerò sul punto).

L'approccio è stato tradizionale, nel senso di guardare a tutti i classici profili della questione retributiva, e questo ha rappresentato un vantaggio, o almeno ha evitato un altro tipo di rischio: inseguire l'attualità, produrre un fascicolo molto «sul pezzo» e interessante, e veder sfumare nell'arco di pochi mesi il «fatto di cronaca» dal quale si era partiti. Questo è quanto sarebbe avvenuto ove avessimo scelto quale *pivot* la retribuzione minima per i *riders*, o il cuneo fiscale: entrambi punti di osservazione interessanti ma troppo incerti, instabili, variabili nel tempo, anche breve, della progettazione, realizzazione e pubblicazione di un fascicolo.

Approccio tradizionale, certo, ma non banale: basti richiamare qui il saggio di apertura degli amici economisti (Emiliano Brancaccio e Raffaele Giammetti). Non si può parlare di interdisciplinarietà del fascicolo, ma di interconnessione tra diritto ed economia sì, ossia dell'uso di una ricostruzione ricca di dati economici come contesto nel quale inserire le questioni strettamente giuridiche affrontate nei saggi successivi. Non è stato solo un vezzo, o il cedere a una

«moda»: abbiamo ritenuto necessario anteporre una lettura delle riforme e delle controriforme strutturali degli ultimi decenni per collocare nella giusta prospettiva la questione salariale, la cui attualità va di pari passo, negli ultimi anni, con la riduzione significativa della quota di reddito nazionale destinata ai salari e con la crescita marcata delle diseguaglianze di reddito.

Parlare di questione salariale/retributiva vuol dire, oggi come ieri, affrontare una questione di fondo del diritto del lavoro. Può sembrare una banalità ma non credo che lo sia se si riflette sul nesso tra «giusta» retribuzione e dignità, ripartendo dal dover essere e dal fine della retribuzione secondo l'art. 36 della Costituzione: garantire un'esistenza libera e dignitosa al lavoratore e alla sua famiglia. Se la retribuzione non è un diritto fondamentale *quelconque*, bensì un diritto fondamentale finalizzato a garantire un'esistenza libera e dignitosa, non è retorico guardare alla retribuzione (dovuta, garantita, non adeguata, non corrisposta ecc.) nella prospettiva della dignità, ma invece è un approccio che può essere utilmente applicato, e che in un certo modo abbiamo non so quanto consapevolmente colto, Andrea ed io. Forse perché negli ultimi mesi, per ragioni accademiche, mi sono occupata molto di dignità, rileggendo oggi il fascicolo e la sua presentazione mi pare di poter dire che, pur senza mai esplicitare questo punto di vista, abbiamo guardato alla retribuzione (anche) dal punto di vista della dignità. Dignità del lavoro e della persona che lavora, e persona vuol dire uomini e donne: da qui il senso e l'importanza della collocazione del saggio di Lara Lazzeroni, dedicato, per dirlo in breve, alla dimensione di genere della questione retributiva.

Se consideriamo gli altri contributi del fascicolo, *prima facie* slegati tra loro, osserviamo in realtà le molte interconnessioni e i numerosi rinvii reciproci che li caratterizzano, quasi a tessere un interessante dialogo tra studiosi di diverse generazioni e con diversi stili.

Penso ai temi che «ritornano» senza mai essere «doppioni»: le riflessioni sul ruolo, le funzioni, i livelli e i rapporti tra livelli della contrattazione collettiva; la considerazione delle connessioni della contrattazione collettiva e dei suoi soggetti con le scelte di politica economica dei diversi governi e delle diverse maggioranze parlamentari, a partire dal modello del '93; come pure il rapporto tra contrattazione collettiva e giurisprudenza, la funzione suppletiva della giurisprudenza in assenza di un salario minimo legale e di contratti collettivi efficaci *erga omnes*; questioni tutte che emergono, con prospettive e tagli diversi ma non contraddittori, nei saggi degli economisti, di Lassandari e di Centamore. Ma sono questioni che «ritornano» anche nel saggio di Maria Vittoria Ballestrero, quando si occupa del rapporto tra retribuzione sufficiente e salario minimo legale, e là dove considera l'opera della giurisprudenza che ha consentito all'Italia di sopravvivere senza salario minimo legale: fino ad oggi, ma con crescenti difficoltà a fronte della presenza crescente di contratti pirati o corsari, come si suol dire oggi. Sarà certamente oggetto di dibattito l'*an* e il *quomodo* dell'intervento del legislatore, non spetta a me pronunciarmi ora. Vedo in sala magistrati che hanno scritto sentenze importanti, in punto di selezione del contratto collettivo da utilizzare come parametro per una «giusta retribuzione»; sentenze che tuttavia a mio avviso mostrano tutta la difficoltà di proseguire lungo la strada dell'astensione totale del legislatore, vuoi in materia di salario minimo legale vuoi in materia di selezione della contrattazione collettiva e ancor prima di valutazione della rappresentatività dei sindacati. Almeno se vogliamo realizzare l'obiettivo costituzionale di garantire una retribuzione «sufficiente e dignitosa», per dirlo con un binomio.

2. Se la prospettiva dell'intervento del legislatore è oggi di (nuova) attualità, ritengo valga la pena di andare un po' a rileggere quelli che sono stati i lavori della Costituente e ancor più a guardare i disegni

di legge presentati all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, senza dimenticare le «incursioni» della Corte costituzionale indotte dalla legge Vigorelli.

Non ho il tempo per una riflessione adeguata, e mi limito perciò soltanto ad alcuni suggerimenti di ri-lettura che mi sembra pongano in evidenza questioni di fondo che richiedevano ieri e richiedono oggi scelte «politiche» di fondo, appunto. Giusto qualche flash, volutamente non in ordine cronologico.

Pensando al dibattito in seno all'Assemblea costituente, invito a riflettere sulla proposta di emendamento (all'art. 36) del 10 maggio 1947 – «Il salario minimo individuale e familiare e la durata della giornata lavorativa sono stabiliti dalla legge» – e sulle ragioni dell'opposto quanto variegato schieramento contrario, per «non svuotare l'azione contrattuale» (Di Vittorio) e per la difficoltà di «una disciplina estremamente varia e diversa a seconda dei settori produttivi» (Gronchi). A prescindere dalle conseguenze indirette sul fronte della contrattazione collettiva (art. 39, c. 4) della mancata adozione di un emendamento in tal senso, di grande interesse mi pare il riferimento al salario minimo «individuale» e «familiare», inserendosi in un dibattito tornato oggi di attualità nel momento in cui ci si è trovati a riflettere sulle caratteristiche e i requisiti del cd. reddito di cittadinanza (e di inclusione ieri).

Secondo flash: Corte cost. n. 106/1962 su legge Vigorelli (n. 741/1959) e Vigorelli-*bis* (n. 1027/1960). «La Corte non ritiene fondata la tesi [...] secondo la quale [...] l'art. 39 contiene una riserva, normativa o contrattuale, in favore dei sindacati, per il regolamento dei rapporti di lavoro. Una tesi siffatta, segnatamente se enunciata in termini così ampi, contrasterebbe con le norme contenute, ad esempio, nell'art. 3, secondo comma, nell'art. 35, primo, secondo e terzo comma, nell'art. 36 e nell'art. 37 della Costituzione, le quali – al fine di tutelare la dignità personale del lavoratore e il

lavoro in qualsiasi forma e da chiunque prestato e di garantire al lavoratore una retribuzione sufficiente ad assicurare una vita libera e dignitosa – non soltanto consentono ma insieme impongono al legislatore di emanare norme che, direttamente o mediatamente, incidono nel campo dei rapporti di lavoro». Con una annotazione ulteriore che mi pare oggi utile, là dove la Corte (punto 11) esclude che la «norma contenuta nell’art. 8 della legge, che prevede a carico del datore di lavoro il quale non adempia gli obblighi derivanti dalle norme delegate “un’ammenda da lire cinquemila a lire centomila per ogni lavoratore cui si riferisca la violazione”», abbia violato «il principio di eguaglianza consacrato nell’art. 3 della Costituzione». In estrema sintesi, la Corte pare legittimare un eventuale futuro sistema sanzionatorio per i datori di lavoro che non rispettino il compenso orario minimo: questione per nulla banale, mi pare.

Complessivamente, la sentenza del 1962 mostra una presa di posizione decisa, e non isolata, a dire il vero, se le si affiancano gli argomenti adottati in Corte cost. n. 1/1963 sulla legittimità costituzionale dell’art. 43 del d.lgs.lgt. n. 369/1944. Comunque una posizione chiara a fronte di una dottrina (costituzionalista e lavorista) che si presentava notoriamente divergente sulla opportunità e prima ancora sulla competenza del legislatore a intervenire per fissare una retribuzione minima legale: basti qui richiamare, per tutti, le diverse posizioni di Mortati e di Pera.

Terzo e ultimo flash: 1954 (all’indomani della «legge truffa»), disegno di legge di iniziativa parlamentare annunciato il 14 maggio 1954, C-895 «Fissazione di un minimo garantito di retribuzione per tutti i lavoratori», prima firmataria Teresa Noce Longo, secondo firmatario Giuseppe Di Vittorio, altri firmatari molto noti e autorevoli, quali Vittorio Foa, Camilla Ravera, Vincenzo Moscatelli. Se leggiamo la relazione di accompagnamento e gli interventi in aula, troviamo basi giuridiche e finalità importanti e «moderne»:

«Atto di riparazione sociale e di giustizia [...] primo passo per la concreta attuazione dell'art. 36 Cost. [...] fornire i lavoratori italiani di un efficace strumento giuridico che garantisca loro la protezione di una legge certa, specie dove non può giungere la protezione del sindacato». Ma anche «offrire un valido strumento giuridico al magistrato [...] non solo nei casi di violazione dei contratti collettivi di lavoro ma anche in carenza di essi»: una strada per risolvere il problema della individuazione di un salario equo *ex art. 36*, quando già la Cassazione (n. 1418/1947) aveva affermato la doverosità dell'intervento del giudice per stabilire una retribuzione sufficiente, «diritto personale assoluto» ai sensi dell'art. 36 Cost. (Cassazione n. 461/1952) «che ha carattere precettivo ed è di applicazione immediata e diretta».

Per realizzare quegli obiettivi il disegno di legge sanciva per tutti i lavoratori, indipendentemente dal sesso e dall'età, occupati nell'industria, nel commercio e nell'artigianato, lavoranti a domicilio o presso terzi, il diritto a una retribuzione non inferiore alle lire 100 orarie e alle lire 800 per il normale orario giornaliero di otto ore (comprensiva della paga base e della contingenza, qualunque fosse la misura di questa nelle singole province, si precisava all'art. 1). Per completare e rafforzare la misura, «ogni pattuizione in deroga alla presente legge deve considerarsi nulla. I datori di lavoro che la trasgrediscono saranno puniti con una multa dalle 10.000 alle 100.000 lire e dovranno corrispondere ai lavoratori defraudati del minimo tutti gli arretrati dovuti. Parimenti dovranno essere riassunti al lavoro i lavoratori eventualmente licenziati dall'imprenditore per sottrarsi all'applicazione della legge (art. 6)». E ci potremmo domandare, con un pizzico di polemica, quale tutela sarebbe oggi riconosciuta al lavoratore che rientri nel campo di applicazione delle cd. tutele crescenti, a fronte di un licenziamento intimato come rappresaglia per la rivendicazione dell'applicazione di un ipotetico salario

minimo legale o dei minimi previsti dal contratto collettivo applicabile. Ma ciò ci porterebbe troppo lontani.

3. Del risalente progetto di legge appena richiamato colpisce a mio avviso la modernità dell'approccio, con la scelta, niente affatto scontata, di definire un salario minimo orario e un salario minimo giornaliero – mentre ogni progetto recente si concentra soltanto sul «primo corno» della questione salariale. Certo, oggi il prototipo normativo di lavoratore subordinato non è quello *d'antan*: anche se nel 1954 il lavoro a termine era largamente diffuso in molti settori, certo non c'era la massiccia presenza odierna di lavori «spezzettati», il crescente part-time involontario, insomma tutti quei fenomeni che i nostri economisti hanno ben descritto, e che potrei riassumere, con un po' di rozzezza, con l'espressione «cresce il numero dei lavoratori, decresce il numero di ore lavorate», e conseguentemente decresce la retribuzione mediamente percepita dai lavoratori. E allora – scusate l'insistenza –, se vediamo questo fenomeno dal punto di vista della garanzia della dignità assicurata da una retribuzione sufficiente, non possiamo far finta che non sia un problema enorme, che non è possibile continuare a eludere, quello della adeguatezza e della effettività delle retribuzioni concretamente percepite dalle donne e dagli uomini che lavorano (non dimenticando mai lo strisciante ma persistente *gender pay gap*).

Guardando allora alla effettività della retribuzione percepita da lavoratrici e lavoratori, possiamo sicuramente individuare cosa «non c'è» nel fascicolo; ma, prima, permettetemi di sottolineare cosa invece c'è, e rappresenta a mio avviso un elemento di originalità (e di concretezza: lo avevo già richiamato sopra): un saggio di Novella cui molto tenevo, dedicato a un tema trascurato, l'effettività del credito retributivo, considerato tema di «bassa cucina», da consulenti del lavoro, da «avvocati del sindacato» – detto con tono

sprezzante da una parte dell'Accademia. Invece è un tassello importante della effettività del diritto alla retribuzione, per così dire a cavallo tra diritto pubblico e diritto del lavoro, forse anche per questo accademicamente poco frequentato: importante perché ci interroga, per esempio, su quale riconoscimento diamo al lavoro (e al suo valore) quando i controlli pubblici sono così pochi e dunque inefficaci, come pochi sono gli ispettori del lavoro, consolidando una prassi negativa che da sempre connota il nostro sistema rispetto a quello di paesi vicini come la Francia o la Spagna.

Quello che nel fascicolo «non c'è» sono le politiche fiscali (e previdenziali), che esulano dal diritto del lavoro ma che sono strettamente collegate, strumentali direi, rispetto alla questione della dignità del lavoro. In altra occasione (relazione Aidlass 2019, alla quale rinvio) ho detto che nella redistribuzione del reddito, della ricchezza, tra lavoro e capitale il valore del lavoro deve emergere; se le politiche fiscali non sono *pro labour*, ciò ha una ricaduta negativa sul valore economico-monetario del lavoro e al contempo riduce il valore assiologico del lavoro – come ha recentemente detto, pur con altre parole, lo stesso presidente Mattarella.

Chiudo richiamando l'attenzione su un'altra «mancanza» del fascicolo, che riflette una carenza di riflessione e, lasciatemelo dire, anche di autocritica da parte del sindacato: mi riferisco ad alcune scelte di politica salariale, particolarmente in termini di forme di retribuzione e di partizione tra retribuzione fissa e retribuzione variabile, a livello di contratto di categoria come di contratto aziendale. In estrema sintesi, giusto per aprire il dibattito, un paio di brevi osservazioni, partendo dal crescente e quasi generale *favor* verso forme di retribuzione variabili, presentate da molte parti, anche «amiche», come moderne e coinvolgenti, *id est* positive.

La premialità, in specie quando la quota di retribuzione variabile è significativa rispetto alla retribuzione globale, rischia di produrre

un effetto boomerang sui livelli retributivi quando i premi sono correlati a risultati di bilancio che, in determinati periodi, sono spesso, e talora sistematicamente, in rosso o quando regole prudenziali imposte dagli organi di vigilanza vietino comunque la distribuzione di premi in presenza di alcuni fattori di rischio delle banche, per fare esempi concreti. Mi riferisco ad alcune piccole, medie e grandi aziende di credito, che mostrano decrementi annui effettivi della retribuzione percepita significativi, che possono in alcuni casi arrivare fino al 25 per cento. Non si arriva a ledere il principio della retribuzione sufficiente, normalmente, ma si va a incidere sul rapporto tra lavoro e capitale nella distribuzione del reddito, con buona pace del «valore» (economico-monetario e assiologico) del lavoro.

Variabile in altra accezione risulta la retribuzione corrisposta (se così si vuol dire) attraverso istituti di *welfare* aziendale, tanto di moda nel settore privato come anche in quello pubblico (penso ai nostri atenei), come via di uscita dal blocco delle retribuzioni e dai limiti nell'attribuzione di incarichi e di premi. Pongo solo a tutti noi qualche domanda. Quanto incide sulla «ricchezza» complessiva del lavoratore, o meglio sul suo reddito disponibile, questa crescita del *welfare* quando non cresce la retribuzione monetaria? Quale consapevolezza abbiamo degli effetti talora apertamente discriminatori, talaltra comunque fortemente differenziali sui singoli, delle specifiche scelte di *welfare* adottate? Quali criteri presidono alla scelta dei servizi che inseriamo in una piattaforma? Quanto possiamo davvero «scegliere» quei servizi e quanto invece fanno ormai parte di «pacchetti» offerti da aziende specializzate che vivono di questo *business* in continua crescita? Chi fornisce effettivamente quei servizi, con quali costi e con quali guadagni per il fornitore (e con quali condizioni di lavoro per i suoi dipendenti)? Chi fruisce effettivamente di quei servizi?

Tante domande, nella consapevolezza che sullo sfondo ma non troppo ci sono le scelte della politica, dei *benefits* fiscali e previdenziali: detassazione e decontribuzione, sia per le retribuzioni variabili che per il *welfare*, inquinano o almeno intorbidiscono le acque, e inducono anche il sindacato a muoversi in quella logica, scontando la forza della convenienza per le aziende e la conseguente preferenza per quei sistemi retributivi.

*Luigi Giove**

La questione salariale esiste, riguarda tutti e si muove su più livelli: è il momento di una vertenza generale

Esiste oggi in Italia una questione salariale? Per rispondere a questa domanda provo a ragionarne a partire da ciò che è accaduto in Emilia-Romagna nel decennio della crisi (2008-2018). Analizzando questo arco temporale si dovrebbe concludere che la dinamica salariale è stata positiva e che le retribuzioni sono cresciute leggermente più dell'inflazione. Osservando più nel dettaglio, però, scopriamo che tale incremento si è concentrato quasi esclusivamente in capo alle fasce professionali medio-alte e ha riguardato prevalentemente quadri e dirigenti. Una condizione notevolmente diversa si è invece determinata nei livelli di inquadramento e di professionalità che attingono agli impiegati e agli operai. Approfondendo ulteriormente la distribuzione degli incrementi salariali all'interno dei singoli gruppi, emergono specifiche questioni generazionali e di genere oltreché territoriali. In parole povere, i salari dei giovani e delle donne crescono meno, così come sul territorio regionale emergono differenze marcate da provincia a provincia. Quindi in questa regione viviamo, né più né meno, le stesse contraddizioni che ci sono nel resto del paese. Contraddizioni e polarizzazioni persino accentuate dalle dinamiche positive dell'economia della regione di questi ultimi anni. Dinamiche positive verificatesi in Emilia-Romagna,

* Segretario generale Cgil Emilia-Romagna.

mentre gran parte del paese era interessato da stagnazione o recessione, e che però a quanto pare non hanno consentito un'equa distribuzione dei redditi. Verrebbe da dire che il fatto che questa regione sia cresciuta più di altre ha paradossalmente accentuato alcuni divari, ponendo a noi (e non solo) diverse domande.

Ma l'andamento dei salari non può essere visto esclusivamente in una logica territoriale, perciò non può essere affrontato senza considerare almeno il contesto nazionale. D'altro canto non è un caso che la Cgil sia stata interessata da una lunga, e anche abbastanza complicata, discussione quando si è dovuta affrontare la chiusura del confronto con Confindustria sulle cosiddette linee guida per la contrattazione. Uno dei temi principali era se continuare a rimanere semplicemente agganciati al cosiddetto Ipca depurato o se aprire una questione redistributiva, e quindi salariale, anche attraverso la contrattazione collettiva. Alla fine in quelle linee guida si è trovata una mediazione, non proprio facilissima da utilizzare, che consente (consentirebbe) di incrementare i salari più della dinamica inflattiva dell'Ipca depurato. Ma questo dipende quasi esclusivamente dai rapporti di forza che si determinano nell'ambito della singola contrattazione. Quella discussione ha però avuto il merito di ribadire la centralità del contratto nazionale, il quale ancora oggi, nonostante tutto, è la principale autorità salariale. Salario contrattuale che continua ad essere correlato a tre variabili principali che trovano tutte prevalente o esclusiva disciplina nell'ambito dei Ccnl: la prima è la paga oraria, la seconda è l'orario di lavoro, la terza è l'inquadramento. Su queste tre variabili si gioca una competizione al ribasso tra contratti nazionali che condiziona negativamente le dinamiche salariali.

Il fatto che in questo paese continui a mancare una legge sulla rappresentanza, che la Cgil chiede da tempo, ha consentito una competizione al ribasso tra i cosiddetti «contratti pirata» e la con-

trattazione confederale. Questa specie di «asta al ribasso» ha interessato sia la parte normativa dei Ccnl (malattia, ferie, permessi, orario di lavoro, solo per fare degli esempi) sia, in particolar modo, il contenuto salariale dei contratti collettivi nazionali. A questa competizione, già poco favorevole per le lavoratrici e per i lavoratori, se ne è poi aggiunta un'altra rispetto alla quale le responsabilità sono tutte in capo alle categorie sindacali confederali. Una concorrenza che si traduce in *dumping* tra i contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle categorie che appartengono alle tre principali confederazioni. Queste ultime, allargando alle volte anche a dismisura le sfere di applicazione contrattuale, sovrapponendosi ai contratti collettivi già esistenti, si pongono l'obiettivo di ampliare l'applicabilità del singolo Ccnl e, conseguentemente, di sottrarre rappresentanza ad altre categorie sindacali. Si ripropone quindi, con uno schema sostanzialmente identico, la competizione al ribasso tra i contratti collettivi, anche se tutti sottoscritti da federazioni di categoria confederali, che svolgono il ruolo di «contratti corsari». In ultimo, la scelta sull'applicazione di questo o di quel Ccnl è in capo alla singola impresa che, avendo a disposizione più soluzioni negoziali, tutte ugualmente valide, ovviamente preferisce la più conveniente.

Inoltre, a incidere sul salario, e quindi a determinare una eventuale questione salariale, ci sono gli interventi legislativi. In questi anni, soprattutto dal 1993 in poi, ci sono stati vari interventi legislativi (in particolare di carattere fiscale e contributivo) che hanno influito direttamente o indirettamente sul salario. Che natura hanno avuto? Ne cito tre a titolo di esempio.

Il *primo*: la detassazione e la decontribuzione del salario variabile, in alcuni casi definito totalmente variabile o per obiettivi, per incentivare la contrattazione decentrata (la contrattazione di secondo livello). Con l'introduzione del salario variabile o per obiettivi nella contrattazione di secondo livello si è prodotto l'effetto di sostitu-

zione dei vecchi premi di produzione sostanzialmente fissi con premi totalmente variabili. Spesso e volentieri, alla scadenza del contratto aziendale o territoriale, i cosiddetti premi di risultato devono essere totalmente rinnovati, altrimenti cessano di essere erogati; è più o meno come ripartire da zero ad ogni rinnovo contrattuale. È anche per questa ragione che le dinamiche incrementali di questi premi sono assolutamente residuali. L'introduzione dei premi per obiettivi doveva servire a incentivare la contrattazione integrativa, ma è realmente aumentata la diffusione della contrattazione di secondo livello? La contrattazione di secondo livello è diventata strumento diffuso tra le imprese? Assolutamente no. Dove già si svolgeva la contrattazione di secondo livello si è continuato a praticarla, dove ciò non avveniva si è fatto fatica ad avviarla. Nelle imprese nelle quali il livello di contrattazione era elevato, sia in termini quantitativi sia in termini qualitativi, si è proseguito in continuità, laddove invece il livello era minimale non ci sono stati significativi avanzamenti. Quindi l'obiettivo di estendere la contrattazione di secondo livello in modo diffuso è rimasto sostanzialmente non raggiunto. Contemporaneamente, però, sono stati introdotti degli elementi distorsivi nel rapporto tra prestazione lavorativa e salario. Non è così inusuale infatti che il lavoratore per raggiungere un determinato livello salariale legato ad obiettivi, oltre a conseguire un determinato obiettivo produttivo, debba poi auspicare il raggiungimento di altre performance aziendali che poco o nulla hanno a che fare con la propria prestazione (è il tipico caso degli indicatori di bilancio e/o di redditività dell'impresa). Altre volte, invece, il premio è totalmente scollegato dagli aspetti qualitativi e quantitativi della prestazione lavorativa, andando viceversa a misurare condizioni soggettive del singolo lavoratore e della singola lavoratrice (si pensi al riproporzionamento dei premi in funzione delle assenze per malattia).

Secondo esempio: la detassazione degli straordinari. Con l'introduzione di questo tipo di detassazione è stato mandato un messaggio preciso: se vuoi guadagnare di più, se vuoi più retribuzione, allora devi lavorare di più. Siamo tra la fine degli anni novanta e l'inizio degli anni duemila, in realtà già in una fase di rallentamento dell'occupazione. Tutto serviva tranne che incentivare gli straordinari. Si è trattato di un intervento legislativo paradossale, ma appunto utile a veicolare il messaggio che la retribuzione può aumentare, magari anche più che proporzionalmente, a condizione però di lavorare di più.

Infine, *terzo esempio:* la detassazione del welfare contrattuale. Sostituire il salario con il welfare contrattuale è un meccanismo che di per sé non funziona. Il welfare contrattuale esisteva anche prima dell'introduzione delle misure fiscali a sostegno, e infatti non ha funzionato più di tanto, semplicemente perché il lavoratore, tra il salario erogato in denaro e il salario erogato in prestazioni, a parità di condizioni (fiscali), sceglierà sempre la soluzione che gli offre maggiori possibilità di scelta. Quindi il denaro. Così, per molto tempo, il welfare ha svolto una funzione salariale accessoria e aggiuntiva solamente in alcune imprese e per alcune figure professionali, quando serviva ad andare oltre un certo livello salariale e oltre la busta paga. Allora, diciamo così, il «di più» diventava benefit, welfare ecc. Oggi invece assistiamo alla sostituzione di pezzi del salario, anche contrattuale nazionale, con welfare contrattuale. Questo accade perché è molto (troppo) conveniente, perché il «salario tradizionale» ha un trattamento fiscale sfavorevole rispetto al «pagamento in natura» attraverso beni e servizi. È come aver messo il turbo a questo modo di erogare i salari. Ecco, questo turbo bisognerebbe disinserirlo, bisognerebbe eliminare la detassazione dalla parte di retribuzione corrisposta attraverso il meccanismo del welfare o almeno fare in modo che le condizioni fiscali (e aggiungerei contributive) tra le due forme salariali siano omogenee. L'introdu-

zione di questo meccanismo di detassazione ha prodotto elementi distorsivi a più livelli e ignorarli od occultarli sarebbe grave. In primo luogo il welfare contrattuale non è universale, non garantisce tutti, genera discriminazioni. Discriminazioni tra chi lavora e chi no, tra chi lavora in grandi imprese o in imprese piccole, tra i diversi Ccnl, solo per citarne alcune. In secondo luogo viene pagato da tutti con la fiscalità generale ma è a beneficio solo di alcuni. Terzo, si è finito col definire welfare qualsiasi cosa, anche ciò che evidentemente non lo è (perché i buoni benzina non sono welfare, così come il buono acquisto, gli abbonamenti alle palestre e così via). Alle condizioni attuali si sta producendo un meccanismo di sostituzione nella determinazione quantitativa del salario; infatti nelle illustrazioni delle ipotesi di accordo nei rinnovi dei contratti nazionali sempre più spesso l'incremento salariale raggiunto viene presentato come «onnicomprensivo». La percentuale di incremento, o il valore economico presentato ai lavoratori, non è l'effettivo incremento della retribuzione oraria ma la somma di quest'ultima e del cosiddetto welfare, della sanità integrativa, della previdenza integrativa, eccetera. Ciò non avviene solo nella contrattazione nazionale ma anche in quella di secondo livello. Nella contrattazione aziendale o territoriale, una volta raggiunto il salario per obiettivi – il premio di risultato –, si sta passando gradualmente, ma molto rapidamente, all'erogazione del premio raggiunto attraverso il welfare contrattuale, amplificando perciò tutte le distorsioni a cui si faceva riferimento prima. L'erogazione del salario attraverso beni, servizi e prestazioni, infine, genera un mercato di prodotti (penso ad esempio alla sanità integrativa) che risponde a un'offerta più che a una domanda. In parole povere, con soldi pubblici (la fiscalità generale) si crea concorrenza con il sistema pubblico, si determina un mercato, un prodotto e un consumo, lo si genera con interventi legislativi di favore e lo si sviluppa attraverso imprese private. Questa con-

siderazione è così vera che Confindustria si è dotata di una sua piattaforma di servizi di welfare contrattuale, sulla quale poco o nulla puoi contrattare: è già pronta, il pacchetto è già predefinito e quindi la funzione del sindacato è semplicemente quella di decidere quanta parte del salario aziendale o contrattuale nazionale finisce lì dentro. Il risultato è che oggi non abbiamo più solo una questione salariale che è possibile definire dal punto di vista quantitativo ma abbiamo una questione salariale anche di tipo qualitativo, cioè della qualità del salario che viene corrisposto.

Certo, la novità di queste settimane è invece un importante segnale in controtendenza: discutere finalmente, nel confronto con il governo, di riduzione del cuneo fiscale per i lavoratori dipendenti. Fermo restando che stiamo parlando di un intervento assolutamente lontano da quelle che sarebbero le esigenze, ciò significa comunque un cambio di paradigma importantissimo. Stiamo ragionando di come si fa a intervenire per incrementare i salari che ci sono e per quella che è la parte «tradizionale» del salario, cioè la paga, lo stipendio vero e proprio.

Da ultimo, come se quanto detto non bastasse, a proposito di interventi legislativi o di mancati interventi legislativi, c'è il salario senza contratto, l'ultima frontiera. Parlo delle partite Iva vere o finte, delle collaborazioni, eccetera. Oggi è in atto una discussione che va affrontata, e cioè: il salario minimo legale è una soluzione ai contratti pirata, ai contratti corsari e ai salari senza contratto nazionale? La mia opinione è che il salario minimo da solo non basti. Credo che potrebbe anche essere una soluzione, a condizione, però, che sia inserito all'interno di un insieme di interventi. Cioè, se oggi non si riesce a distinguere tra un contratto collettivo vero e uno finto, difficilmente il salario minimo legale potrà essere una soluzione efficace. Si tratterebbe in sostanza di un approccio molto parziale, che prova a intervenire sui sintomi anziché affrontare le cause.

Se non si riesce a distinguere il lavoro dipendente dal lavoro autonomo, il salario minimo non risolve da sé il problema. Se non si riesce a incidere per davvero sulla stabilità del lavoro e sulla saturazione dell'orario di lavoro, penso al tanto – troppo – part-time involontario (in particolar modo femminile), è evidente che un intervento sul salario minimo legale non avrebbe altro effetto se non quello di riempire un contenitore, quello del salario, svuotandone un altro, quello delle ore lavorate. Ancora una volta emerge la necessità di una legge sulla rappresentanza, in assenza della quale il salario minimo legale risulterebbe monco. In conclusione, credo di poter dire che se assumiamo il fatto che esiste una questione salariale qui e ora, allora ci sono vari livelli rispetto ai quali è necessario affrontare la discussione. Ovviamente una questione salariale riguarda anche e soprattutto il sindacato, perché ciò implica una assunzione di responsabilità riguardo a come costruisci le piattaforme e a come determini le richieste salariali. Ossia qual è la quantità e la qualità di salario che rivendichi; se decidi, oppure no, che una vertenza salariale possa essere definita, e possa essere agita, come una vertenza collettiva; in definitiva, se assumi il fatto che la questione salariale non riguarda la singola categoria, il singolo settore, il singolo contratto, ma l'insieme delle lavoratrici e dei lavoratori. In tal caso il sindacato dovrebbe decidere di farne una vertenza generale.

*Luigi Mariucci**

Limiti e prospettive della contrattazione collettiva

È evidente che il tema pone un interrogativo di fondo: la contrattazione collettiva è ancora lo strumento più efficace di regolazione dei salari? Ovvero: il sindacato può essere ancora una autorità salariale (pressoché) esclusiva? La domanda è cruciale, perché la determinazione dei salari (assieme agli orari di lavoro) è la funzione originaria del sindacato, il fondamento della sua stessa identità. Le cronache inglesi del primo Ottocento così descrivono infatti una delle prime forme di rivendicazione salariale di cui si abbia notizia: sembra che il proprietario di una fonderia trovasse affisso sulla porta di casa il seguente avviso «Mr. Jones, se non pagherai ai tuoi operai una ghinea alla settimana finirai all'inferno come è vero che esiste Dio». Il sindacato delle origini si è formato così e tutt'ora la funzione salariale resta un tratto essenziale dell'azione sindacale.

Tuttavia è persino ovvio osservare che negli ultimi decenni si è verificato un indebolimento complessivo della contrattazione, anche sul versante salariale. La tendenza riguarda tutti i paesi a economia avanzata e ha delle specificità nella situazione italiana. Ciò è dipeso da una molteplicità di fattori. Si potrebbe dire che sui sistemi della rappresentanza sindacale e della contrattazione collettiva da venti anni a questa parte si è abbattuta una serie di fenomeni tellurici, veri e propri tsunami, che qui si possono indicare solo per titoli:

* Università «Cà Foscari» di Venezia.

le dinamiche della globalizzazione liberista; l'allargamento delle disuguaglianze e l'impoverimento dei ceti medi e produttivi nei paesi ad economia avanzata; la svalutazione del lavoro come leva competitiva a scala globale; la destrutturazione dei cicli produttivi e le nuove forme di lavoro, per lo più povere, indotte dalla rivoluzione digitale; la crisi economico-finanziaria del 2007-2008; le teorie e le pratiche della disintermediazione a livello di impresa e di sistema politico; le tendenze alla individualizzazione nei comportamenti sociali e culturali. Infine gli effetti del fattore più rilevante dal punto di vista giuslavoristico: un lungo ciclo di legislazione sfavorevole, dominata dall'idea che la moltiplicazione dei rapporti precari e la riduzione delle garanzie dei lavoratori occupati (a partire dalla disciplina dei licenziamenti) costituissero strumenti utili allo sviluppo dell'occupazione. Con la conseguenza di aver trasformato la flessibilità del lavoro da esigenza oggettiva del sistema produttivo, da regolare in ragione di un equilibrio di interessi tra le parti, in una sorta di valore in sé. In alcuni casi, poi, la legislazione del lavoro ha inciso direttamente, in senso negativo, sulle dinamiche contrattuali: dal blocco della contrattazione nel settore pubblico fino alla sentenza n. 178/2015 della Corte costituzionale, agli interventi di legge che hanno incentivato la destrutturazione del sistema contrattuale, legittimando ampie funzioni derogatorie verso i contratti nazionali e le stesse disposizioni di legge da parte della contrattazione aziendale (art. 8, legge n. 148/2011).

In questo quadro non c'è quindi da sorprendersi del fatto che l'azione sindacale in genere e in particolare la contrattazione collettiva in tema salariale si siano indebolite; c'è piuttosto da sorprendersi del contrario: del fatto che nonostante tutto esistano ancora. E molti segnali indicano che anche la stagione del giuslavorismo liberista sembra avviata verso il tramonto. Basti ricordare che quasi nessuno, salvo alcuni recidivi, sostiene più che la riduzione delle tu-

tele degli occupati e la flessibilizzazione indiscriminata dei rapporti di lavoro costituiscano una leva dello sviluppo, e che anzi riemerge una esigenza di protezione di chi per vivere ha bisogno di lavorare. In questa direzione va anche una serie di recenti interventi legislativi e giurisprudenziali. Dal cosiddetto «decreto dignità» (legge n. 96 del 2018) alla sentenza n. 194 del 2018 della Corte costituzionale che ha dichiarato parzialmente (ma su un punto cruciale) illegittima la disciplina dei licenziamenti del Jobs Act, fino alle misure introdotte in tema di cosiddetto reddito di cittadinanza e alle proposte di intervento in materia di salario minimo e di estensione della disciplina lavoristica ai lavoratori «etero-organizzati», a partire dai ciclo-fattorini, cd. *riders* (per uno sviluppo di questa analisi rinvio al mio *Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberalismo* in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT*, n. 407/2020).

Una seria analisi sulla dinamica salariale indotta dalla contrattazione collettiva esige di misurarsi con i diversi settori del mercato del lavoro, caratterizzato da un altissimo livello di differenziazione se non di frantumazione. Solo una analisi di questo tipo consente di individuare *come, dove e per chi* si pone una questione salariale. In tal senso occorre intanto distinguere tra diversi settori (pubblico/privato, medio-grandi/piccole imprese, diverse categorie merceologiche, differenze territoriali) e soprattutto tra tipologie di lavoro. Già considerando l'area del lavoro stabile (a tempo indeterminato e pieno) si registrano differenze rilevanti sul piano degli stessi minimi salariali: si va dal minimo per il secondo livello più basso di inquadramento del Ccnl metalmeccanico di 1.458 euro (per cui ora la piattaforma sindacale unitaria chiede un incremento dell'8 per cento equivalente a 158 euro medi, che Federmeccanica considera «irricevibile») al minimo di 3.378 euro del settore turismo e alberghi. Se poi si considera il trattamento economico complessivo, la differenza si allarga, e si allarga ancora di più tra imprese in cui si svolge la contrattazione di secondo

livello o meno. Già in questa area una recente ricerca della Fondazione Di Vittorio su dati Ocse dice che il dato retributivo medio (calcolato riportando tutte le retribuzioni a un impiego lavorativo full-time) è di 29.214 euro annui, inferiori alla media di Germania, Francia, Paesi Bassi e Belgio. Si aggiunga che si tratta di salari lordi: qui naturalmente andrebbe considerata la questione fiscale, il cosiddetto «cuneo», su cui negli ultimi anni sono intervenuti vari provvedimenti legislativi adottati con la tecnica dei bonus. Ma dove si addensa la vera questione salariale è *fuori* dall'area del lavoro stabile e regolare a tempo pieno, nel lavoro temporaneo e discontinuo (3 milioni sono i lavoratori stimati nelle diverse tipologie del lavoro a termine), nel lavoro a tempo ridotto (4 milioni sono i lavoratori a part-time per lo più involontario), nel lavoro in appalto e subappalto e nei nuovi lavori poveri della *gig economy*, spesso camuffati come lavoro autonomo, fino alle diffuse aree del lavoro illegale dove sono impiegati soprattutto lavoratori extra-comunitari (i famosi braccianti a 3 euro l'ora). Va poi considerata l'area diffusa delle crisi aziendali, parzialmente coperte da trattamenti di integrazione salariale, e del non lavoro. In quest'ultimo settore andrebbe svolta una analisi seria sugli effetti dell'intervento impropriamente definito come «reddito di cittadinanza», che invece consiste, per un verso, in un sussidio di povertà e, per l'altro, in una sorta di indennità di disoccupazione rafforzata, perché attribuita anche a chi non ha avuto ancora accesso al mercato del lavoro ovvero non ha i requisiti per la cosiddetta Naspi. Riguardo all'applicazione di tale misura occorrerebbe valutare non solo e non tanto, come solitamente si fa, se l'intervento ha messo in moto una qualche attivazione al lavoro ovvero, al contrario, ha incentivato il lavoro sommerso, quanto se esso abbia ridotto o meno l'impatto negativo sulla dinamica salariale e sulle complessive condizioni di lavoro di quello che nel linguaggio classico si chiamava «esercito industriale di riserva».

La verità è che per i lavoratori stabili e contrattualizzati i livelli salariali al lordo (salvo restando l'incidenza, mediamente più alta in Italia, del prelievo fiscale e contributivo) sono alquanto vicini alla media europea: infatti un recente *report* della Fondazione Di Vittorio su dati Inps stima per i lavoratori a tempo indeterminato e a *full-time* 35.000 euro annui lordi; per i lavoratori a tempo determinato la stima crolla invece a quota 14.870 euro. Si aggiunga che 4,8 milioni di lavoratori dipendenti dichiarano a fini fiscali fino a 10.000 euro annui lordi, di cui 2,5 milioni si collocano al di sotto dei 5.000 (dati 2016): se ne conclude, salvo immaginare che costoro siano tutti evasori fiscali, che qui si addensa la vasta area del lavoro povero.

Se questa è la situazione, di fatto occorre chiedersi come agisce la *struttura* della contrattazione collettiva che dovrebbe esercitare – virtualmente – un impatto rilevante sulla dinamica salariale dato che opera (a differenza di altri paesi europei) a due livelli. Era così nel protocollo del luglio 1993 ed è così nel Patto per la fabbrica del marzo 2018.

In entrambi i casi il Ccnl ha una *doppia funzione salariale*: innanzitutto quella di assicurare il valore reale dei minimi salariali rispetto alla crescita dei prezzi. Sul punto mi sia consentita una digressione in riferimento allo straordinario paradosso costituito dall'inflazione. Per più di trent'anni il contenimento della dinamica inflazionistica è stato un obiettivo ossessivo. Non si fece in tempo a introdurre il punto unico di contingenza, nel 1975, che iniziò una lunga e defatigante iniziativa mirata a ridurre gli automatismi salariali, composti e semplici, fino all'abolizione della stessa contingenza. Da un certo momento in poi, dopo l'introduzione della moneta unica, la situazione si rovescia: un aumento del tasso di inflazione diventa un obiettivo da perseguire, per contrastare le tendenze recessive. Qui si innesta la singolare vicenda del riferimento all'Ipca ai fini della determinazione dei minimi tabellari da parte dei Ccnl:

nel 2009 la Cgil non sottoscrive l'accordo interconfederale (separato) anche perché lì si prevede che dal calcolo dell'Ipca vadano scorporati gli incrementi dei prezzi delle materie prime importate. Negli anni successivi la diminuzione del prezzo del petrolio produce un effetto opposto: in occasione dei rinnovi dei Ccnl le imprese chiedono addirittura la restituzione di alcune quote salariali prima calcolate sulla base della previsione di un prezzo più alto delle materie prime importate. Infine si può osservare che se davvero ripartisse una significativa dinamica inflazionistica, come di certo accadrebbe in caso di uscita dall'euro, per i redditi fissi si determinerebbe una situazione drammatica, data l'eliminazione di ogni forma di indicizzazione di salari e stipendi. Si aggiunga una osservazione sul Protocollo del luglio 1993. A quell'accordo viene spesso imputato di essere l'origine di quella moderazione salariale che ha poi portato all'impoverimento delle retribuzioni e all'allargamento della forbice tra redditi da lavoro e redditi da capitale. Questo in parte è vero. Tuttavia occorre ricordare che quell'accordo era impostato su una complessiva «politica dei redditi» che riguardava anche, con una complessa strumentazione, prezzi e tariffe. Tutto questo fu disapplicato dopo l'entrata nell'euro, di modo che le dinamiche applicative della nuova moneta hanno determinato un incontestabile effetto depressivo sul valore reale dei redditi da lavoro dipendente.

Tornando al tema della funzione salariale dei Ccnl occorre sottolineare che questi, in base agli accordi sopra citati (Protocollo del 1993 e Patto per la fabbrica del 2018), hanno anche un'altra competenza oltre a quella di adeguare i minimi salariali all'andamento dei prezzi. Se non fosse così, il rinnovo dei Ccnl si sarebbe risolto in una pura operazione contabile. Il che, come è noto, non è mai accaduto. Infatti il Protocollo del 1993 assegnava al Ccnl anche una competenza salariale riferita agli «andamenti medi del settore» (nella cui valutazione si concentrava la sostanza dei conflitti in oc-

casione dei rinnovi dei contratti nazionali). Il Patto per la fabbrica, oltre a introdurre la rilevante distinzione tra Tem (Trattamento economico minimo) e Tec (Trattamento economico complessivo), evidentemente introdotta anche in ragione delle iniziative avviate in materia di interventi di legge sul salario minimo, prevede che il Trattamento economico minimo oltre ad essere adeguato secondo gli indici Ipca possa essere integrato «in ragione dei processi di trasformazione e/o di innovazione organizzativa».

L'altra leva salariale è quella della contrattazione di secondo livello, sostanzialmente aziendale, e riferita al salario di produttività oltre che al welfare aziendale. Ciò detto, per valutare l'incidenza sulla dinamica salariale del sistema contrattuale, occorre valutare il grado di *effettiva copertura* dei Ccnl e quello di *diffusione* della contrattazione decentrata (specie aziendale). Quest'ultimo, al di là dell'enfasi attribuita alle tendenze verso l'aziendalizzazione delle relazioni industriali (evidente nel caso della ex Fiat ora Fca e, per altro verso, nelle imprese multinazionali non contrattualizzate, tipo Amazon), resta limitato a circa il 30 per cento dei lavoratori e al 10 delle imprese. Questo nonostante che i meccanismi di defiscalizzazione dei premi di rendimento abbiano prodotto la diffusione di pseudo-contratti aziendali (stimati dal Cnel in circa diecimila) previsti al solo fine di ottenere vantaggi fiscali. Tant'è che vari Ccnl contengono clausole che prevedono l'applicazione di una quota salariale aggiuntiva per le imprese che non praticano la contrattazione aziendale.

Esiste poi un'area di contrattazione aziendale *vera*, vale a dire *autentica*, che si svolge essenzialmente in una serie di imprese medio-grandi del Centro-Nord, e segnatamente in Emilia-Romagna: si tratta di imprese tecnologicamente avanzate, a forte vocazione *export*, per lo più nel settore della meccanica. In queste imprese la contrattazione investe una molteplicità di materie, oltre ai trattamenti

economici previsti a vario titolo in termini di premi di rendimento e di produttività, tra cui assumono un forte rilievo, anche in ragione delle forti agevolazioni fiscali, le misure variamente riconducibili a forme di welfare aziendale. È evidente che in questi casi la contrattazione collettiva svolge una funzione efficace sul piano salariale. Si pone semmai un problema di segno opposto: quello del rischio che per questa via la contrattazione aziendale, invece di svolgere una funzione inclusiva, finisca col favorire forme di corporativismo aziendalistico.

In conclusione, la fonte collettiva largamente prevalente sul piano retributivo per la maggioranza dei lavoratori e delle imprese resta quella del Ccnl, la cui copertura in Italia sarebbe elevata essendo stimata, secondo i dati più accreditati, attorno all'80-90 per cento. Cosa sfugge quindi? Verso l'alto, per i lavori più qualificati, il salario non contrattato, in termini sia di superminimi unilaterali sia di negoziazione individuale. Verso il basso, le forme molteplici di lavoro temporaneo, il part-time involontario, i nuovi lavori poveri della *gig economy*, oltre alla vastissima area del lavoro grigio e irregolare. Si aggiunga che rispetto all'efficienza regolativa dei contratti nazionali da tempo si pone un rilevante problema, costituito dalla impressionante moltiplicazione del loro numero, a dispetto delle risalenti proposte sull'accorpamento dei contratti nazionali a partire da un vagheggiato «contratto dell'industria». Il Cnel ne stima circa novencento: tra questi vi sono molti cosiddetti «contratti pirata», stipulati tra soggetti scarsamente rappresentativi al solo fine di promuovere trattamenti economico-normativi al ribasso e al tempo stesso fruire delle agevolazioni fiscali e contributive. Ma vi sono anche altri contratti stipulati a seguito della frammentazione dei soggetti contrattuali, a partire dalle associazioni delle imprese. Tant'è che nello stesso Patto per la fabbrica si è dato mandato al Cnel di svolgere una ricognizione sui soggetti stipulanti e sulla perimetrazione contrattuale.

Qui si ritorna quindi all'interrogativo iniziale. In materia retributiva la contrattazione collettiva è ancora autosufficiente o ha bisogno di un intervento di sostegno eteronomo? Ovvero: è arrivato o meno il tempo di mettere mano a una disciplina legale del salario minimo?

Prima di evocare i molti dilemmi di una attuazione organica dell'art. 39 Cost., si può ipotizzare un intervento di legge sulla base dell'art. 36 Cost. È stato fatto per il settore cooperativo con la legge n. 31 del 2008, con una disposizione considerata legittima dalla Corte costituzionale (sent. n. 51 del 2015) proprio in riferimento alla necessità di «contrastare forme di competizione salariale al ribasso». È quanto in sostanza propone il disegno di legge n. 658 del 2018 (cosiddetto d.d.l. Catalfo) che prevede l'obbligo di applicare il trattamento economico complessivo previsto dal Ccnl stipulato dalle associazioni più rappresentative sul piano nazionale e che in caso di pluralità dei contratti collettivi nazionali obbliga ad applicare il trattamento economico complessivo previsto dai Ccnl stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi, misurati sulla base dei criteri definiti dal Testo Unico interconfederale del 2014. Fin qui siamo nel campo di una classica legislazione di sostegno. In quel disegno di legge, tuttavia, si prevede che in via residuale comunque il trattamento economico minimo non può essere inferiore a 9 euro l'ora.

Se questo disegno di legge andasse in porto, avremmo quindi anche in Italia l'introduzione di un salario minimo legale sia pure nel quadro di una legislazione promozionale della contrattazione collettiva. Un modello originale rispetto alle esperienze comparate, che solitamente separano del tutto le due dimensioni, quella delle regolazioni contrattuali e quella del minimo fissato per legge. Una innovazione, per l'Italia, opportuna anche in vista di una eventuale iniziativa a livello europeo, che comporterebbe il rischio, conside-

rando la media dei minimi enormemente diversificati tra i vari paesi della Ue, di favorire un intervento di tipo ribassista.

Se si procedesse in questa direzione, a mio avviso verrebbe a cadere l'obiezione di fondo verso l'introduzione di un salario minimo legale: il rischio di ledere la funzione di autorità salariale del sindacato e quella di strumento fondamentale di regolazione dei rapporti sociali costituito dalla contrattazione collettiva. Aggiungo che oggi, a fronte dei processi di svalutazione del lavoro anche sul piano retributivo oltre che su quello del suo valore sociale, dire che comunque, ovunque esso sia prestato, un'ora di lavoro non può valere meno di 9 euro assumerebbe anche un rilevante significato simbolico.

*Carla Ponterio**

Il lavoro per un'esistenza libera e dignitosa:
art. 36 Cost. e salario minimo legale**

1. Il contesto costituzionale di riferimento

Il fenomeno, ormai endemico nelle moderne economie, del *lavoro povero* ha riproposto con forza la questione salariale e ciò ha determinato, in ambito giurisprudenziale, un nuovo bisogno di ricorso all'art. 36 della Costituzione.

Questa norma, inserita nel titolo dedicato ai rapporti economici, declama il diritto di ciascun lavoratore a 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.

Il dibattito svolto in seno all'Assemblea costituente¹ ci racconta di un art. 36 (nel corso dei lavori art. 32) come norma programmatica e anche di una precisa scelta contraria a una riserva di legge sul salario minimo.

Il deputato Bibolotti propose che al primo comma (dell'articolo 32) fosse aggiunta la seguente previsione: «Il salario minimo indivi-

* Consigliere Corte di Cassazione.

** L'articolo è stato pubblicato anche sulla rivista trimestrale *Questione giustizia*, n. 4, 2019.

¹ <https://www.nascitacostituzione.it/>.

duale e familiare e la durata della giornata lavorativa sono stabiliti dalla legge» e così argomentò a sostegno della proposta: «A me pare [...] che questo inserimento nell'articolo 32 conferisca all'articolo stesso una consistenza ed una concretezza tali da tranquillizzare le famiglie dei lavoratori, nel senso che, compiuto il loro dovere sociale di partecipare al processo della produzione, essi non potranno essere mai più oggetto di quello sfruttamento inumano e senza limiti che oggi, in determinate circostanze e in determinati rapporti di forza, sarebbe ancora giuridicamente possibile».

L'emendamento non fu approvato. I costituenti scelsero di non prendere posizione sulle modalità attraverso cui assicurare la giusta retribuzione. Non fu introdotta una riserva di legge sul salario minimo, che avrebbe affidato al legislatore il compito di stabilire la soglia di proporzionalità e sufficienza; non fu neanche stabilita una riserva in materia retributiva a favore della contrattazione collettiva².

Nel disegno costituzionale era, tuttavia, chiaramente individuata la competenza in materia salariale affidata alla contrattazione collet-

² Cfr. Corte cost. n. 106 del 1962: «Occorre subito avvertire che la Corte non ritiene fondata la tesi, richiamata da quasi tutte le ordinanze di rimessione e sostenuta dalla difesa delle parti interessate, secondo la quale l'ora richiamato art. 39 contiene una riserva, normativa o contrattuale, in favore dei sindacati, per il regolamento dei rapporti di lavoro. Una tesi siffatta, segnatamente se enunciata in termini così ampi, contrasterebbe con le norme contenute, ad esempio, nell'art. 3, secondo comma, nell'art. 35, primo, secondo e terzo comma, nell'art. 36, e nell'art. 37 della Costituzione, le quali – al fine di tutelare la dignità personale del lavoratore e il lavoro in qualsiasi forma e da chiunque prestato e di garantire al lavoratore una retribuzione sufficiente ad assicurare una vita libera e dignitosa – non soltanto consentono, ma insieme impongono al legislatore di emanare norme che, direttamente o mediatamente, incidono nel campo dei rapporti di lavoro: tanto più facilmente quanto più ampia è la nozione che la società contemporanea si è costruita dei rapporti di lavoro e che la Costituzione e la legislazione hanno accolta».

tiva ed era segnata la strada attraverso cui sarebbe stato possibile fissare la retribuzione proporzionata e sufficiente nei diversi settori produttivi, tramite cioè il meccanismo descritto dall'art. 39 Cost., del contratto collettivo reso efficace *erga omnes*.

Nel diritto costituzionale vivente, l'art. 36 ha assunto il valore di norma precettiva, prima per opera della dottrina³ e poi della giurisprudenza, di legittimità e costituzionale⁴: esso attribuisce al lavoratore un diritto soggettivo perfetto alla giusta retribuzione.

L'art. 36 Cost. è stato considerato norma direttamente applicabile nei rapporti individuali quale precetto inderogabile e, per opera della giurisprudenza, le tariffe salariali previste dai contratti collettivi nazionali nei diversi settori sono diventate parametro della retribuzione proporzionata e sufficiente ai sensi dell'art. 36 Cost.

2. *Il ruolo della giurisprudenza sull'art. 36 Cost.*

Nel contesto di mancata attuazione dell'art. 39, seconda parte, Cost., la giurisprudenza ha utilizzato come parametro di riferimento della giusta retribuzione, non vincolante per il giudice, le tariffe salariali dei contratti collettivi della categoria, ove non direttamente applicabili. In base a una presunzione *iuris tantum*, i giudici hanno considerato i minimi retributivi dei contratti collettivi nazionali di lavoro in grado di assicurare corrispondenza al precetto costituzionale.

In tal modo la giurisprudenza ha svolto una importante funzione di sostegno del ruolo della contrattazione collettiva nella individuazione della giusta retribuzione.

³ G. Ricci, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, in *Lavoro e diritto*, n. 4, 2011, p. 637.

⁴ Cfr. Cass. n. 461 del 1952 e Corte cost. n. 30 del 1960.

Si è detto⁵ che la giurisprudenza italiana sull'art. 36 Cost. «ha rappresentato un essenziale elemento di compensazione rispetto all'astensionismo del legislatore: astensionismo tradottosi nell'assenza sia di una legislazione sul salario minimo che di un procedimento legale attuativo dell'art. 39, seconda parte, Cost. idoneo ad assicurare alla contrattazione collettiva di categoria l'efficacia soggettiva *erga omnes*».

In questo modo «si è prodotto il notevole effetto di assicurare una tutela di matrice collettiva attraverso un tipico rimedio individuale, quale il ricorso giurisdizionale, al quale qualsiasi dipendente ha la possibilità di accedere invocando un parametro oggettivo, di agevole prova nel processo, qual è, per l'appunto, la parte economica del Ccnl di categoria».

Il rimedio giurisprudenziale ha allontanato, o meglio rinviato, per un lungo periodo, la necessità di un intervento legislativo sui minimi salariali, non imposto data la mancanza di una riserva di legge, ma non precluso. Difatti, in Italia, come in altri paesi con elevata diffusione della contrattazione collettiva, l'intervento del legislatore sulla retribuzione si è concentrato, in particolare, in settori di lavoro difficilmente raggiungibili dal sindacato e nei quali era più concreto il rischio di trattamenti retributivi al ribasso⁶; la disciplina per legge del salario ha interessato, in tempi relativamente recenti, il lavoro dei soci di cooperativa (l. n. 142 del 2001 come modificata dal d.l. n. 248 del 2007, conv. in l. n. 31 del 2008), le collaborazioni a progetto, ora abrogate (la legge n. 92 del 2012 aveva modificato l'art. 63, d.lgs. n. 276 del 2003 e previsto che il compenso per i co.co.pro. dovesse essere proporzionato alla quantità e qualità del lavoro eseguito e in ogni caso non inferiore ai minimi salariali ap-

⁵ G. Ricci, *op. cit.*, p. 642.

⁶ T. Treu, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT*, n. 386, 2019, p. 6 ss.

plicati nel settore medesimo alle mansioni equiparabili svolte dai lavoratori subordinati), i lavoratori distaccati (d.lgs. n. 136/2016) e negli ultimi mesi i cd. *riders*, o meglio «i lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore di cui all'articolo 47, comma 2, lettera a), del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, attraverso piattaforme anche digitali» (art. 47 *bis*, d.l. n. 101/19, conv. in l. n. 128/19). Per essi la disposizione appena citata ha previsto che fosse 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».

Le leggi richiamate non fissano un salario legale, ma rinviano in via parametrica ai livelli salariali fissati dai contratti collettivi nazionali di settore o categoria affine, in tal modo senza creare alcun rischio di interferenza eteronoma sull'azione sindacale e sulle dinamiche contrattuali, ma anzi con funzione di sostegno e riconoscimento di tale ruolo.

3. Il contenuto dell'art. 36 Cost.

L'art. 36 Cost. comprende due principi: quello della proporzionalità e quello della sufficienza della retribuzione; il primo legato alla funzione corrispettiva, e più propriamente al sinallagma contrattuale, e il secondo espressione della funzione sociale della retribuzione e quindi del valore sociale assegnato al lavoro dalla Carta costituzionale⁷.

⁷ M.V. Ballestrero, *Retribuzione sufficiente e salario minimo legale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2, pp. 240-241; Pascucci P., *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, in [https://www.aidlass.it/](https://www.aidlass.it/congresso-aidlass-2018/) congresso-aidlass-2018/, 2019, p. 7 ss.

Si tratta di due facce ricomposte in una nozione unitaria di retribuzione che tiene insieme le due funzioni, rispondenti rispettivamente a una logica economicistica e a una logica sociale⁸.

L'unitarietà della nozione emerge dalla stessa lettera dell'art. 36 Cost. e specificamente dall'espressione «e in ogni caso», che lega il segmento normativo della proporzionalità a quello della sufficienza.

Tale espressione è stata tradizionalmente letta come finalizzata ad attribuire alla «sufficienza» la funzione di correttivo della «proporzionalità», nel senso che la retribuzione dovesse restare sufficiente anche quando la prestazione non fosse esigibile (ad esempio, per festività o ferie) oppure fosse impossibile (a causa di malattia, infortunio, gravidanza).

In realtà, la locuzione «e in ogni caso» sembra esprimere qualcosa di più, specie se letta in correlazione all'esigenza di assicurare al lavoratore e anche alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa.

⁸ Cfr. Cass. n. 24449/16, in motivazione: «L'art. 36, 1° co., 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”. La Corte territoriale ha tenuto conto della duplice valenza del precetto costituzionale, ed ha ritenuto che il mancato adeguamento della retribuzione all'aumentato costo della vita nel corso del lungo periodo lavorativo fosse idoneo a rendere il percepito non più proporzionato al valore del lavoro, secondo la valutazione che le stesse parti inizialmente ne avevano fatto, con un'inevitabile ricaduta anche sul mantenimento dell'idoneità ad assolvere alle funzioni di soddisfacimento delle esigenze di vita».

La sintesi tra i due principi dovrebbe essere intesa nel senso che «*la retribuzione, che deve essere proporzionata, 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*»⁹.

È questa una lettura, in senso accentuativo della funzione sociale della retribuzione, che non ha trovato concreta applicazione ed è rimasta, al pari dell'art. 3, comma 2, Cost., di natura essenzialmente programmatica.

Così come è rimasta sullo sfondo la normativa sovranazionale, a partire dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, il cui art. 23, par. 3, stabilisce che «ogni individuo 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», dalle Carte sociali europee¹⁰ fino alla 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 costituzionale sull'art. 36 ha inizialmente adottato una nozione unitaria di giusta retribuzione capace di tenere insieme proporzionalità e sufficienza¹¹.

⁹ P. Pascucci, *op. cit.*, p. 16.

¹⁰ Carta sociale europea del 1961 (revisionata nel 1996: parte II, punto 4); Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali del 1966 (art. 7); Carta dei diritti sociali fondamentali del 1989 (art. 5).

¹¹ Corte cost. n. 559 del 1987: «L'assumere che il principio di corrispettività nel rapporto di lavoro si risolve meccanicamente, salvo deroghe eccezionali, in una relazione biunivoca tra prestazione lavorativa e retribuzione urta contro il

Nel suo complesso, tuttavia, l'attuazione per via giurisprudenziale dell'art. 36 Cost. ha finito per sovrapporre e confondere i caratteri della proporzionalità e della sufficienza, facendo peraltro registrare non poche contraddizioni e incertezze, oltre a una certa timidezza.

La giurisprudenza ha elaborato il concetto di retribuzione «adeguata» utilizzando come parametro le tariffe salariali dei contratti collettivi nazionali della categoria o di quella affine¹².

Il richiamo al contratto collettivo non ha comportato alcuna normativizzazione del parametro, né l'attribuzione di efficacia *erga omnes* alla regolazione collettiva, cosa che avrebbe determinato la violazione dell'art. 39, comma 4, Cost. nella sua valenza impeditiva. Il contratto collettivo è stato utilizzato solo quale parametro esterno, ai fini del giudizio di adeguatezza della retribuzione quanto a proporzionalità e sufficienza, ed è stato solitamente individuato in base a regole di esperienza, senza nessun automatismo.

Tali concetti sono stati ribaditi costantemente dalla giurisprudenza: ai fini del giudizio di adeguatezza della retribuzione dei lavora-

concetto di retribuzione assunto dall'art. 36 Cost., che non è – come questa Corte ha più volte precisato – mero corrispettivo del lavoro, ma compenso del lavoro proporzionale alla sua quantità e qualità e, insieme, mezzo normalmente esclusivo per sopperire alle necessità vitali del lavoratore e dei suoi familiari, che deve essere sufficiente ad assicurare a costoro un'esistenza libera e dignitosa. Per realizzare tale funzione della retribuzione, il legislatore può provvedere non solo mediante strumenti previdenziali e di sicurezza sociale, ma anche imponendo determinate prestazioni all'imprenditore: ciò per la ragione che nel rapporto il lavoratore impegna non solo le proprie energie lavorative ma – necessariamente ed in modo durevole – la sua stessa persona, coinvolgendovi una parte dei suoi interessi e rapporti personali e sociali».

¹² Cfr. Cass. n. 25889 del 2008: «Nel rapporto di lavoro subordinato la retribuzione prevista dal contratto collettivo acquista, pur solo in via generale, una “presunzione” di adeguatezza ai principi di proporzionalità e sufficienza».

tori subordinati ai principi di proporzionalità e sufficienza, la valutazione deve essere compiuta sulla base del solo art. 36 Cost. e con riferimento al singolo rapporto individuale; il giudice del merito può assumere come criterio orientativo un contratto collettivo non vincolante per le parti, o può fare riferimento agli importi previsti da un contratto collettivo locale o anche aziendale. In tale operazione il giudice non è vincolato ad alcun automatismo e apriorismo, ad alcuna gerarchia fra contratti di diverso livello (l'inderogabilità opera solo nei confronti delle clausole difformi dei contratti individuali, ai sensi dell'art. 2077 c.c.) né a un principio di parità di trattamento tra lavoratori, non desumibile dall'art. 36 Cost.¹³, salvi ovviamente i principi legali di non discriminazione e il rispetto delle regole di condotta negoziale secondo correttezza e buona fede.

Dal punto di vista giuridico, l'applicazione delle clausole collettive quale parametro, in luogo di quelle pattuite individualmente, è stata affermata attraverso il combinato disposto fra l'art. 36 Cost. e l'art. 2099, comma 2, c.c. (secondo cui, in mancanza di norme corporative o di accordo, la retribuzione è determinata dal giudice), utilizzando il meccanismo di sostituzione automatica delle clausole di cui all'art. 1419, comma 2, c.c. (secondo cui la nullità di singole clausole non comporta la nullità del contratto quando le clausole nulle sono sostituite di diritto da norme imperative), e in virtù dell'applicazione diretta del precetto costituzionale¹⁴.

¹³ Cfr. Cass. n. 7752 del 2003 e n. 17421 del 2018.

¹⁴ Cfr. Cass. n. 2245 del 2006: «Alla stregua dell'art. 36, primo comma, Cost. 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. 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

Si è affermato¹⁵ che la giurisprudenza ha dato il meglio di sé laddove ha esplicitato la propria «vocazione “proporzionalistica”», cioè ove ha proceduto ad accertare in fatto le mansioni svolte, attraverso il profilo quali-quantitativo della prestazione lavorativa, e a ricondurre quell’attività a un determinato livello retributivo all’interno del sistema contrattuale di classificazione, arrivando ad applicare la paga definita nel Ccnl di settore o, in difetto di questo, da quello «affine».

Nell’ambito di tale visione, essenzialmente proporzionalistica, la giurisprudenza ha anche adottato criteri riduttivi; ha difatti inteso la garanzia dell’art. 36 Cost. come riferita non alle singole voci retributive comprese nel contratto collettivo (in quanto presuntivamente eccedenti l’obiettivo di remunerazione della professionalità media del lavoratore) ma al trattamento economico globale, assestandosi sulla nozione di «minimo costituzionale» comprensiva solo di paga base, indennità di contingenza e tredicesima mensilità¹⁶. Peraltro, in modo non sempre omogeneo e coerente, come dimostra la posizione assunta a proposito degli scatti di anzianità, in alcune pronunce esclusi dalla nozione di retribuzione adeguata, in altre inclusi, secondo una più ampia applicazione dello stesso criterio proporzionalistico¹⁷.

nell’art. 1419, secondo comma, cod. civ., il giudice adegua la retribuzione secondo i criteri dell’art. 36, con valutazione discrezionale. Ove, però, 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, giacché difficilmente è in grado di apprezzare le esigenze economiche e politiche sottese all’assetto degli interessi concordato dalle parti sociali»; cfr. anche Cass. n. 2672 del 2005.

¹⁵ G. Ricci, *op. cit.*, p. 645.

¹⁶ Cfr. Cass. n. 15148 del 2008 e n. 21274 del 2010.

¹⁷ Nel primo senso cfr. Cass. n. 5519 del 2004 e n. 27138 del 2013; nel secondo senso cfr. Cass. n. 18584 del 2008 e n. 17399 del 2011: «In tema di adeguamento

Nell'elaborazione giurisprudenziale il canone della sufficienza della retribuzione è rimasto, invece, in secondo piano e dove è stato direttamente richiamato ciò è avvenuto per lo più con finalità ribasiste¹⁸, cioè per giustificare il decremento dei minimi salariali di derivazione contrattuale in base a valutazioni di ordine economico e ambientale.

In particolare, a partire dagli anni ottanta una serie di pronunce si sono discostate dai parametri del contratto collettivo del settore di appartenenza o di quello affine, riducendo in maniera più o meno consistente il *quantum* retributivo fissato dal medesimo e facendo leva su criteri attinenti alle condizioni economico-finanziarie del datore di lavoro o al contesto ambientale in cui è resa la prestazione lavorativa, anche qui con indirizzi non sempre omogenei¹⁹.

della retribuzione ai sensi dell'art. 36 Cost., il giudice del merito, anche se il datore di lavoro non aderisca ad una delle organizzazioni sindacali firmatarie, ben può assumere a parametro il contratto collettivo di settore, che rappresenta il più adeguato strumento per determinare il contenuto del diritto alla retribuzione, anche se limitatamente ai titoli contrattuali che costituiscono espressione, per loro natura, della giusta retribuzione, con esclusione, quindi, dei compensi aggiuntivi e delle mensilità aggiuntive oltre la tredicesima. La giusta retribuzione deve essere adeguata anche in proporzione all'anzianità di servizio acquisita, atteso che la prestazione di lavoro, di norma, migliora qualitativamente per effetto dell'esperienza; ne consegue che il giudice può ben attribuire gli scatti di anzianità non per applicazione automatica, ma subordinatamente all'esito positivo dell'indagine volta a garantire l'adeguatezza della retribuzione *ex art. 36 Cost.* in considerazione del miglioramento qualitativo nel tempo della prestazione».

¹⁸ G. Ricci, *op. cit.*, p. 647.

¹⁹ Cfr. Cass. n. 903 del 1994: «Ai fini della determinazione della giusta retribuzione ai sensi dell'art. 36 Cost. il giudice, ove non ritenga di adottare come parametro i minimi salariali stabiliti dalla contrattazione collettiva, può discostarsene, ma deve fornire specifica indicazione delle ragioni che sostengono la diversa misura da lui ritenuta conforme ai criteri di proporzionalità e sufficienza posti dalla norma costituzionale: d'altro canto, la determinazione della retribuzione spettante in misura inferiore ai suddetti minimi *non può comunque trovare motivazione nel richiamo a condizioni ambientali e territoriali, ancorché peculiari del*

Nella giurisprudenza di Cassazione il criterio più utilizzato a fini del decremento della retribuzione contrattuale-collettiva è stato quello relativo alle «piccole dimensioni dell'impresa» e all'assunto per cui l'applicazione dei minimi salariali del contratto collettivo avrebbe finito per mettere a rischio la sopravvivenza dell'azienda. In altri casi sono stati impiegati, sempre in un'ottica «ribassista», criteri legati alle condizioni ambientali e territoriali in cui l'attività è svolta, ad esempio con riferimento allo stato di crisi economica oppure al costo del lavoro mediamente praticato nel locale mercato del lavoro.

mercato del lavoro nel settore di riferimento, perché il precetto costituzionale è rivolto ad impedire ogni forma di sfruttamento del dipendente, anche quando trovi radice nella situazione socio-economica del mercato del lavoro» (nella specie, la sentenza impugnata, cassata dalla S.C., aveva utilizzato come parametro i minimi salariali della contrattazione collettiva, ridotti del 25 per cento in considerazione «dell'ambiente socio-economico depresso e del costo della vita»). Più di recente, Cass. n. 896 del 2011: «Ai fini della determinazione dell'equa retribuzione dei dipendenti di una piccola impresa operante nel Mezzogiorno ai sensi dell'art. 36 Cost. costituisce parametro ordinario di riferimento la retribuzione minima fissata dalle parti sociali in sede di contrattazione collettiva, la cui elaborazione ha tenuto conto anche dell'esistenza e delle esigenze delle piccole imprese, nonché delle difficoltà in cui possono versare quelle operanti in alcune zone del paese. Non a caso quelli previsti dalla contrattazione collettiva sono minimi salariali. Ne consegue che è irrazionale e insufficiente la motivazione della sentenza di merito che ritenga adeguata la retribuzione del lavoratore inferiore ai minimi della contrattazione collettiva di settore, facendo generico riferimento, disancorato da elementi concreti, alle retribuzioni correnti nelle piccole imprese operanti nel meridione d'Italia invece che a quelle della specifica categoria». In senso contrario cfr. Cass. n. 17520 del 2004: «Nel determinare la retribuzione proporzionata e sufficiente, ai sensi dell'art. 36 Cost., il giudice di merito, assunti i minimi salariali indicati dal contratto collettivo nazionale quali parametri di riferimento, può legittimamente, secondo una valutazione non censurabile in Cassazione se non sotto il profilo della logicità e congruità della motivazione, discostarsi da essi in senso riduttivo, tenuto conto di una pluralità di elementi, quali la quantità e qualità del lavoro prestato, le condizioni personali e familiari del lavoratore, le tariffe sindacali praticate nella zona, il carattere artigianale e le dimensioni dell'azienda».

La dottrina ha criticato l'atteggiamento prudente e conservatore della giurisprudenza, sia quanto alla nozione di minimo costituzionale, sul rilievo che l'adeguatezza deve considerarsi valutata dalle parti sociali in relazione al complesso delle voci che compongono la retribuzione e che non fosse ragionevole l'esclusione a priori di alcune componenti, sia quanto alla prassi di un adeguamento al ribasso dei minimi salariali individuali in ragione di fattori economico-ambientali che non dovrebbero, invece, trovare ingresso in sede di attuazione del precetto costituzionale, unificatore, dell'art. 36 Cost.

Si è trattato di un *self restraint* della giurisprudenza condizionato almeno in parte dalla mancata attuazione dell'art. 39 Cost. e dalla sua valenza impeditiva, costantemente affermata dalla giurisprudenza costituzionale.

Si è sostenuto²⁰ come vi sia una «una contraddizione in qualche modo insita nella stessa *ratio* dell'operazione di tutela costituzionale [...]: l'esigenza di sopperire alla carenza di un sistema di contrattazione collettiva efficace *erga omnes*, mai venuto in essere, non può giustificare l'aggiramento dell'art. 39, seconda parte, Cost.; l'interpolazione delle tariffe retributive del Ccnl o l'uso di parametri totalmente eccentrici, formalmente in esecuzione del potere equitativo, serve proprio a evitare che la pratica giurisprudenziale sull'art. 36 Cost. finisca per introdurre un elemento di *rottura* della Costituzione formale, con riferimento appunto all'art. 39, seconda parte, Cost. Ciò spiega perché la giurisprudenza sull'art. 36 Cost. non abbia assunto [...] un'univoca ed oggettiva direttrice di adeguamento delle retribuzioni inique, facendo applicazione *tout court* dei minimi tabellari tratti dal Ccnl di categoria e perché, invece, abbia messo in atto una variegata serie di soluzioni applicative».

²⁰ G. Ricci, *op. cit.*, p. 643 e riferimenti bibliografici ivi riportati.

Con tutte le sue incertezze e incongruenze, la giurisprudenza ha comunque creato il concetto di retribuzione «costituzionalmente adeguata» e ha individuato nella disciplina salariale dei contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative il parametro adeguato a riempire di contenuto la formula dell'art. 36 Cost.; in tale operazione la giurisprudenza si è mossa in sintonia col percorso legislativo che ai contratti collettivi aventi le suddette caratteristiche ha assegnato funzioni di integrazione e deroga alla legge, e anche, ad esempio, di individuazione del cd. minimale contributivo (art. 1, d.l. n. 338/1989, conv. in l. n. 389/1989).

4. La via giudiziale al salario minimo è a un punto di crisi

Nell'ultimo decennio la contrattazione collettiva sembra aver cambiato volto.

Si è assistito a una progressiva frammentazione delle rappresentanze sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, alla moltiplicazione dei contratti collettivi sottoscritti per le stesse categorie – nel 2018 ne risultavano depositati presso il Cnel quasi novecento (www.cnel.it) –, alla deregolazione e aziendalizzazione, anche per via legislativa, della contrattazione e alla diffusione di contratti cd. pirata²¹, siglati da organizzazioni sindacali prive di effettiva rappresentatività.

La progressiva erosione dei salari e il correlato aumento del fenomeno dei *working poors* sono solo alcuni degli effetti della crisi del sistema contrattuale, che rivela peraltro tutta la sua impotenza rispetto alle nuove forme di lavoro cd. digitale o tramite piattaforme.

²¹ G. Centamore, *Contratti collettivi o diritto del lavoro pirata?*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, n. 2, 2018, p. 471 ss.

Il parametro del contratto collettivo nazionale di lavoro non costituisce più in ogni caso garanzia di una retribuzione adeguata. E ciò vale non solo per i contratti firmati da sigle sindacali minoritarie ma anche per alcuni contratti collettivi sottoscritti dai sindacati storici²².

La giurisprudenza di merito si è trovata, di recente, ad affrontare il problema della compatibilità con l'art. 36 Cost. delle tariffe salariali previste dai contratti collettivi nazionali sottoscritti da Cgil, Cisl e Uil, in special modo nel settore cooperativo.

Il giudice del lavoro del Tribunale di Milano (sentenza n. 1977/2016, confermata in appello con sentenza n. 1885/2017) ha esaminato il caso di un lavoratore che, in base ai diversi datori di lavoro di volta in volta subentrati nell'appalto per la gestione del servizio di *reception* e portineria, si era visto applicare, pur continuando a svolgere le medesime mansioni, i seguenti contratti collettivi: nel 2010 il Ccnl Servizi di pulizia industriale (retribuzione lorda mensile di euro 1.243,23); nel 2012 il Ccnl Multiservizi integrati (retribuzione lorda mensile di euro 1.301,94); nel febbraio 2014 il Ccnl per i dipendenti di proprietari di fabbricati (retribuzione lorda mensile di euro 1.049,00); nel luglio 2014 il Ccnl per i dipendenti delle imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari – Sezione servizi fiduciari (retribuzione lorda mensile di euro 715,17).

Il Tribunale ha preso atto di un decremento salariale intervenuto nell'arco di pochi anni come pari al 32 per cento circa; ha ritenuto che per un lavoratore impiegato quasi a tempo pieno (93,57 per cento) «una paga oraria di euro 4,40954 lordi [...] (non fosse) manifestamente sufficiente a fargli condurre un'esistenza libera e dignitosa e a far fronte alle ordinarie necessità della vita». Ha quindi proceduto a individuare la giusta retribuzione, ai sensi dell'art. 36

²² A. Lassandari, *Oltre la grande dicotomia? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *Lavoro e diritto*, n. 1, 2019, p. 81 ss.

Cost., utilizzando quale parametro esterno le previsioni sul salario di uno dei contratti collettivi precedentemente applicati al rapporto di lavoro.

Nella sentenza appena citata si legge che il principio di sufficienza della retribuzione dettato dall'art. 36 Cost. «impone che al lavoratore venga assicurato non solo un minimo vitale, ma anche il raggiungimento di un tenore di vita socialmente adeguato». Il giudice del lavoro del Tribunale di Torino, con la sentenza n. 1128/2019, ha deciso sulla domanda proposta da un lavoratore dipendente che, in ragione del subentro nell'appalto di diversi datori di lavoro, si era visto applicare, a parità di mansioni e di orario di lavoro, prima il Ccnl Multiservizi e poi il Ccnl Vigilanza, con decurtazione della retribuzione lorda mensile da euro 1.237,89 per quattordici mensilità (a febbraio 2015) a euro 930,00 per tredici mensilità (a febbraio 2015).

Il giudice ha accertato che la retribuzione annua (euro 12.090,00) corrisposta al dipendente in base all'art. 23 della sezione Servizi fiduciari del Ccnl Vigilanza (in vigore dal 2013) era sensibilmente inferiore (di circa un terzo) rispetto a quella prevista per analoghe mansioni dai vari contratti collettivi nazionali tradizionalmente impiegati nel settore dei servizi di portierato, controllo degli accessi e guardiania; in particolare il Ccnl Multiservizi, il Ccnl Proprietari di fabbricati, il Ccnl Terziario, distribuzione e servizi. Ha aggiunto che il valore netto della retribuzione (euro 687,38 al mese) era ampiamente inferiore al tasso-soglia di povertà assoluta (che secondo l'Istat, nel 2015, per un cittadino senza familiari conviventi in una grande area metropolitana del Nord Italia, era di euro 984,64) e ha precisato che tutti i contratti collettivi richiamati risultavano sottoscritti dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Il Tribunale ha ritenuto che «la consistenza dello scostamento

tra la retribuzione erogata al ricorrente e quella che egli avrebbe percepito per lo svolgimento delle stesse mansioni, con lo stesso orario di lavoro, in forza degli altri contratti collettivi applicabili, appare senza dubbio idonea a far cadere la presunzione di conformità all'art. 36 di cui la prima gode in ragione del fatto di essere corrispondente a quella prevista dall'articolo 23 della sezione Servizi fiduciari del Ccnl Vigilanza, la quale è stata a sua volta concordata da organizzazioni sindacali che possono certamente qualificarsi come maggiormente rappresentative. È certamente tale da mettere in seria crisi la presunzione di proporzionalità il fatto che, nello stesso periodo e con riferimento alle stesse mansioni e ad un identico orario di lavoro, ben tre altri contratti collettivi dotati della stessa rappresentatività prevedessero retribuzioni superiori, in media, di oltre un quarto».

Particolarmente significativo è il rilievo che la decisione in esame ha assegnato al requisito di sufficienza della retribuzione.

Facendo riferimento al tasso-soglia di povertà assoluta calcolato dall'Istat nell'anno 2015, per un cittadino senza familiari conviventi in una grande area metropolitana del Nord Italia (euro 984,64), il Tribunale ha calcolato come la retribuzione lorda annua di euro 12.090,00 percepita dal ricorrente corrispondente a euro 8.248,58 netti annui, ovvero a euro 687,38 netti mensili, fosse «di tutta evidenza [...] idonea a coprire appena il 70 per cento dell'importo mensile necessario al medesimo per sostenere le spese di vita essenziali» e, quindi, risultasse in radice non in grado di assicurare al lavoratore e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa, non essendo emersa, all'esito di un'accurata indagine svolta attraverso l'ascolto dei rappresentanti delle Oo.Ss., l'esistenza di altri aspetti del trattamento economico e normativo di cui al Ccnl applicato idonei a compensare e giustificare la severa riduzione della retribuzione tabellare.

La conclusione adottata dal Tribunale di Torino è stata quella di

affermare l'inadeguatezza della retribuzione corrisposta in base al Ccnl Vigilanza per contrarietà all'art. 36 della Costituzione.

Le sentenze esaminate, se da un lato esaltano il recupero giurisprudenziale del criterio di sufficienza della retribuzione e della funzione sociale della stessa, nel contempo mettono a nudo la condizione di crisi della contrattazione collettiva e, specialmente, del ruolo di autorità salariale che essa ha tradizionalmente rivestito.

Siamo di fronte a una specie di eterogenesi dei fini: i contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, un tempo parametro della retribuzione proporzionata e sufficiente, sono ora dichiarati nulli, quanto alle tariffe salariali, per contrarietà a quella stessa norma costituzionale di cui si presumeva fossero naturale attuazione.

Emerge, in altre parole, la debolezza e l'incapacità delle organizzazioni sindacali, nelle condizioni date del mercato del lavoro, di contrattare un costo del lavoro adeguato a garantire livelli di sufficienza della retribuzione.

A ben guardare, è lo stesso concetto di retribuzione, quale emerge dai contratti collettivi analizzati dai Tribunali di Milano e Torino, che risulta alterato: un salario non più espressione di una positiva funzione redistributiva svolta dalla contrattazione collettiva ma che si avvicina e si confonde con gli istituti tipici del *welfare*, di protezione contro la soglia di povertà.

È vero che la questione salariale, specie in giurisprudenza, si è posta prevalentemente con riguardo al lavoro alle dipendenze di società cooperative, ma questo non sposta, e semmai aggrava, il problema.

Proprio nel settore del lavoro dei soci di cooperative il legislatore è intervenuto nel 2007²³ imponendo trattamenti retributivi non

²³ Art. 3, comma 1, l. n. 142 del 2001, come modificata dal d.l. n. 248 del 2007, conv. in l. n. 31 del 2008: «Fermo restando quanto previsto dall'articolo 36 della

inferiori ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine, consapevole della vulnerabilità dei lavoratori, in genere con modesta professionalità, occupati alle dipendenze di piccole imprese nell'ambito di complesse catene di appalti e subappalti. Ed è proprio la contrattazione collettiva al ribasso, sottoscritta dalle confederazioni storiche, al di sotto del minimo costituzionale, a denunciare il punto di crisi del sistema contrattuale.

Se il meccanismo che affida alla contrattazione collettiva il compito di attuare, al di là dell'art. 39 Cost., il diritto di ogni lavoratore a una retribuzione proporzionata e sufficiente mostra profonde debolezze, occorre interrogarsi, anche alla luce del panorama europeo e nel difficile contesto di strutturale crisi economica, sulla alternativa rappresentata dall'intervento del legislatore.

5. *Il salario minimo legale*

La diffusione del *lavoro povero* quale effetto, oltre che di una legislazione privata delle tutele lavoristiche, della debolezza del sistema di contrattazione collettiva, con fenomeni di *shopping contrattuale* e di *dumping salariale*, e della atavica mancanza di controlli da parte degli organismi istituzionali, ha reso impellente, nel nostro ordinamento, una riflessione sulle misure di contrasto alla decrescita salariale.

legge 20 maggio 1970, n. 300, 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, ovvero, per i rapporti di lavoro diversi da quello subordinato, in assenza di contratti o accordi collettivi specifici, ai compensi medi in uso per prestazioni analoghe rese in forma di lavoro autonomo».

Il dibattito è stato in una prima fase alimentato dal disegno di legge n. 183 del 2014 che, all'art. 1, comma 7, lett. g), ha previsto l'«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».

Rimasta inattuata in tale punto la legge delega, il dibattito è proseguito, sia pure mostrando livelli altalenanti di interesse, con i recenti disegni di legge²⁴.

Si è da più parti sottolineata l'esigenza di allineamento ai paesi europei, anche in ragione della Convenzione Oit n. 26/1928 in tal senso²⁵; si è avanzata l'idea di un salario minimo europeo.

La recente disciplina sul reddito di cittadinanza, in cui è definita «congrua» un'offerta di lavoro che preveda una retribuzione «superiore di almeno il 10 per cento del beneficio massimo fruibile da un solo individuo, inclusivo della componente ad integrazione del reddito dei nuclei residenti in abitazione in locazione»²⁶, pari cioè a 858,00 euro mensili, sembra anticipare la necessità di un intervento legislativo sul salario minimo.

Un aspetto preliminare che il tema del salario minimo legale pone è quello della compatibilità costituzionale.

²⁴ E. Martino, *Il salario minimo fissato per legge*, in *Questione giustizia on line*, 18.6.2019.

²⁵ La Conv. n. 26/1928 è stata ratificata dall'Italia con l. n. 657 del 1962. La Conv. n. 131 del 1970 non è stata ratificata.

²⁶ Cfr. art. 4, comma 9-bis, d.l. n. 4 del 2019, convertito con modificazioni in l. n. 26 del 2019.

La nostra Costituzione, come già precisato, non ha introdotto una riserva di legge in materia retributiva e neppure una riserva in favore della contrattazione collettiva, rinunciando a individuare in modo cogente la strada attraverso cui si sarebbe dovuta garantire l'attuazione dell'art. 36 Cost. Quest'ultima disposizione, pertanto, non costituisce ostacolo all'introduzione di un salario minimo previsto per legge.

Più complessa è la verifica di compatibilità con l'art. 39 Cost. di una legge introduttiva del salario minimo, non tanto nell'ipotesi in cui questo assumesse la forma, diffusa in molti paesi europei, di un salario minimo interprofessionale, senza distinzioni per categoria o qualifica, ma laddove venisse individuato tramite rinvio mobile alla contrattazione collettiva.

Su questa seconda opzione una parte della dottrina ha messo in guardia dal rischio di contrasto con l'art. 39 Cost. È vero che la Corte Cost., con la sentenza n. 51 del 2015²⁷, a proposito dell'art. 7,

²⁷ Corte cost. n. 51 del 2015, in motivazione: «Il censurato art. 7, comma 4, del d.l. n. 248 del 2007, congiuntamente all'art. 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'art. 39 Cost., mediante un recepimento normativo degli stessi, 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. Tale parametro è richiamato – e dunque deve essere osservato – indipendentemente dal carattere provvisorio del medesimo art. 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 (art. 36 Cost.) la

comma 4, d.l. n. 248 del 2007 *cit.* in tema di soci lavoratori di cooperative, ha giudicato legittimo il rinvio mobile operato dalla legge ai minimi contrattuali adottati quali parametro esterno di commisurazione, da parte del giudice, del trattamento economico proporzionato e sufficiente, ma si è obiettato²⁸ che tale meccanismo, ove esteso al di là dei casi particolari e specifici come le cooperative (o le clausole sociali negli appalti pubblici), con imposizione per legge del trattamento economico di un determinato contratto come minimo inderogabile uniforme nella categoria, realizzerebbe di fatto una estensione *erga omnes* della disciplina contrattuale.

Da un diverso punto di vista, e proprio in forza della citata pronuncia della Corte costituzionale, si è escluso ogni pericolo indotto dalla valenza impeditiva dell'art. 39, comma 4, Cost. in ragione dell'utilizzo del contratto collettivo come parametro esterno e, soprattutto, si è negata ogni compressione che per opera del legislatore potrebbe derivare ai principi di libertà e pluralismo sindacale; ciò sia in ragione dello spazio di libertà esercitabile dalle organizzazioni sindacali con la previsione nei contratti collettivi di trattamenti retributivi diversi, purché non inferiori ai minimi normativi, e sia perché l'intervento legislativo tutelerebbe un altro principio fondamentale, cioè la parità di trattamento tra tutte le imprese e i lavoratori del settore col contrasto a forme di competizione salariale al ribasso²⁹.

In questa direzione pare utile sottolineare come la stessa Corte

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)».

²⁸ M.V. Ballestrero, *op. cit.*, p. 253.

²⁹ G. Orlandini, *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 178/2015 della Corte costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, I, 2018, p. 11 ss.

costituzionale, nella sentenza n. 51 del 2015, si sia preoccupata di segnare una precisa linea di demarcazione tra le leggi che recepiscono i contratti collettivi e ne estendono gli effetti *erga omnes*, come la cd. legge Vigorelli oggetto della pronuncia della Corte cost. n. 106/62 ed espressamente richiamata dal giudice remittente e le leggi che rinviano ai trattamenti economici complessivi minimi previsti dai contratti collettivi quale parametro esterno di commisurazione, da parte del giudice, della retribuzione proporzionata e sufficiente, ai sensi dell'art. 36 Cost.

La maggiore resistenza all'introduzione di un salario minimo legale sembra provenire dal mondo sindacale, per le implicazioni che una normativa sui trattamenti retributivi potrebbe produrre sul ruolo della contrattazione collettiva, acuendo il fenomeno, già ampiamente radicato, della desindacalizzazione dei rapporti di lavoro.

Tuttavia la crisi economica ormai di carattere strutturale unita alla deregolazione normativa e agli effetti perversi delle dinamiche contrattuali, riassumibili nell'ossimoro del *lavoro povero*, sembrano segnare il punto di arrivo della lunga fase dell'autonomia dell'ordinamento sindacale e del ruolo della contrattazione quale autorità salariale.

È forse l'ora di pensare all'attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost. e a una legge sulla rappresentanza sindacale, ma è certamente l'ora di imboccare una nuova strada, in cui il principio di sufficienza della retribuzione sancito dall'art. 36 Cost. possa trovare un solido baluardo nella legge, in grado di apprestare un sistema di tutela universale, per tutti i lavoratori e le lavoratrici, non soggetto a rapporti di forza squilibrati e a variabili mercatistiche incontrollabili. Così che si possa garantire «in ogni caso» a chi lavora un'esistenza libera e dignitosa e riaffermare che il *lavoro povero* non ha spazio nella nostra Costituzione, nel diritto internazionale e nelle Carte europee.

Lorenzo Zoppoli*

L'intervento del legislatore sulla questione salariale:
opportunità e modalità**

1. Le regole giuridiche e la questione salariale: altri nodi che vengono al pettine

La stagione che oggi viviamo quanto ai problemi del lavoro, giuridici e no, pare proprio quella del *redde rationem*. Con riguardo al diritto del lavoro, è evidente che la materia ha fondamenta rese ormai fragili da infiltrazioni ultradecennali che non sono state né prevenute né riparate in tempo. Dunque, occorre procedere a sostituzioni rapide e radicali, cercando di non far crollare quel che resta dell'edificio costruito con grande fatica quotidiana non disgiunta da trovate geniali, seppure di plurima (e non sempre certa) paternità. Tra queste fondamenta da ricostruire ci sono senz'altro le regole in materia salariale, che non sono la questione salariale ma che contribuiscono a crearla oppure ne rendono più difficile la soluzione.

Come sappiamo, infatti, se nel complesso e variegato sistema retributivo dei lavoratori italiani di ogni ordine e grado si segnala l'as-

* Università di Napoli «Federico II».

** Il saggio è una rielaborazione della relazione svolta al convegno su «La questione salariale», organizzato dalla *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* il 15 novembre 2019, ed è destinato agli *Studi in onore di Oronzo Mazzotta*.

senza sia di giustizia sociale sia di dinamiche funzionali alla crescita economico-produttiva, le ragioni vanno cercate anche nel nostro diritto del lavoro: nel sistema delle fonti sempre meno equilibrato e inadeguato a reggere l'urto della proteiforme globalizzazione dell'ultimo decennio; nelle regole sempre più politiche (cioè, per come è oggi la politica, finanziarie e di corto respiro) di governo dei salari; nell'appannamento o dissolvimento della programmazione territoriale dello sviluppo socio-economico; nella caduta della solidarietà generale e della coesione sociale con il parallelo emergere di contrattazioni micro-corporative o, addirittura, individuali (spesso delle pseudo-contrattazioni); nella riduzione drastica del potere contrattuale delle fasce di popolazione confinate nelle svariate trappole della precarietà.

Essendo questa la situazione, non stupisce che il vecchio quadro giuridico vacilli sotto tanti aspetti, tutti probabilmente analizzati e ben noti agli addetti ai lavori. Qui ha ragione Maria Vittoria Ballestrero: in materia si è detto tanto, se non tutto¹. Ciononostante, a me pare che l'analisi separata dei tanti punti di debolezza – inevitabile per approfondirne le cause e prospettare qualche soluzione – non restituisca poi l'urgenza delle modifiche profonde oggi necessarie. Tende così a prevalere una qualche inerzialità, condita dalla convinzione che le vecchie regole abbiano sufficienti dispositivi interni per continuare a funzionare.

Non posso naturalmente essere sicuro che i vecchi equilibri, con qualche ritocco, non possano resistere ancora per un lungo periodo. Però io vedo sempre più nodi che vengono al pettine. E segnalerò qui quelli principali, in particolare quelli che riguardano il ruolo che la legge ha o potrebbe avere nella questione salariale.

¹ M.V. Ballestrero, *Retribuzione sufficiente e salario minimo legale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, I, 2019, p. 238.

2. Modelli regolativi di livello sovranazionale (Oil e Ue)

Anzitutto va dato uno sguardo al piano sovranazionale. Qui esistono diverse Convenzioni dell'Oil che coniugano garanzia di un minimo salariale e differenziazione salariale in funzione della competitività (Conv. 16 giugno 1928, n. 26, art. 10; Conv. 6 giugno 1962, n. 117; Conv. 22 giugno 1970, n. 131) variamente analizzate dalla dottrina italiana².

Nonostante i toni tranquillizzanti con cui si rilevano e si rilanciano interpretazioni restrittive delle regole appena rammentate, mi pare abbastanza evidente che, in mancanza di altre più puntuali prescrizioni, queste norme internazionali non possano che produrre adempimenti di carattere formale, cioè regole dei singoli Stati firmatari (e, sia detto per inciso, l'Italia nemmeno ha ratificato la Convenzione n. 131) che poco incidono sugli equilibri reali e che servono essenzialmente a mantenere lo *statu quo*. Ciò significa che, nel diritto internazionale, ciascun paese fissa al livello e con le tecniche che preferisce un salario minimo, anche differenziato per settori e aziende. Né a risultati diversi si perviene se si analizzano altre tecniche di regolazione delle relazioni economiche internazionali, come le cd. clausole sociali³. Mi sembra doveroso rilevare a tal riguardo una grave debolezza delle regole giuridiche internazionali su pur minime garanzie salariali per i lavoratori. E questo in un'economia globalizzata non può non ripercuotersi sulle politiche sociali degli Stati e delle aggregazioni di Stati. Anche perché occorre aggiungere che

² Per tutti v. P. Ichino, *La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 della Costituzione* e M. Magnani, *Il salario minimo legale*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, I, 2010, rispettivamente p. 669 ss. e p. 719 ss.

³ V., da ultimo, T. Treu, *Globalizzazione e diritti umani. Le clausole sociali dei trattati commerciali e negli scambi internazionali fra imprese*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».INT*, n. 133, 2017.

quando a livello internazionale è maturato il quadro regolativo che ho ricordato, esso si accompagnava a una situazione di sindacalizzazione globalmente in ascesa e con una diffusa fiducia nell'azione collettiva, con un ampio rinvio, anche nel sistema delle fonti internazionali, alla contrattazione collettiva (v. art. 10, Conv. n. 117/62). Oggi, com'è noto, la situazione è del tutto diversa⁴.

A livello dei singoli Stati la situazione in effetti è molto differenziata e complessa sotto tanti aspetti. Lungi da me l'idea di proporre un quadro di diritto comparato su scala mondiale. Nel novero dei paesi occidentali con economie di mercato possiamo però dire che la situazione pure è notevolmente differenziata. Con tutele dei salari minimi affidate talora alla legge talaltra alla contrattazione collettiva, questa con regimi giuridici che ne assicurano un'effettività raramente alta. Mancano comunque, in linea di massima, efficaci sistemi di regolazione sopranazionale. Questa è la ragione per cui nel 1998 l'Oil ha incentrato la sua azione sui cd. *core labour standards*, cioè sui diritti fondamentali ricavabili da otto Convenzioni (alcune vecchie, altre approvate a fine anni novanta). Nell'ambito dei *core labour standards* può anche rivisitarsi lo spazio che occupa la determinazione dei salari. Si rilanciano essenzialmente sindacati e contrattazione collettiva (rispettivamente Conv. n. 87 e n. 98) e magari

⁴ V., tra i tanti studi, il numero monografico di *Alternative per il socialismo*, n. 25, 2013, significativamente intitolato *Il sindacato c'è ancora?*; il rapporto *Relazioni industriali in Europa 2014*, in <http://ec.europa.eu/social/>; Oecd, *Negotiating our Way Up. Collective Bargaining in a Changing World of Work*, Oecd Publishing, Paris, 2019; L. Bordogna, R. Pedersini, *Relazioni industriali. L'esperienza italiana nel contesto internazionale*, il Mulino, Bologna, 2019; A. Baylos Grau, L. Zoppoli, *La libertà sindacale nel mondo: nuovi profili e vecchi problemi*, in *Diritti Lavori Mercati*, Quaderno n. 6, 2019; L. Mariucci, *Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberismo*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*.IT, n. 407, 2020.

si pone qualche regola con riguardo alla tutela dei soggetti più deboli (minori) e a quella antidiscriminatoria. A seguito di questo «rilancio» dei diritti fondamentali si registra un incremento delle ratifiche delle Convenzioni, anche della n. 87 e della n. 98, che però risultano le meno ratificate delle otto che concretizzano i *core labour standards* stessi⁵; ma resta il fatto molto grave che i principali paesi sullo scenario mondiale (ivi compresi gli Stati Uniti) non hanno ratificato nemmeno la Convenzione n. 87. Quindi, anche se in quasi tutti i paesi del mondo una qualche contrattazione ufficiale c'è, si può immaginare quale peso reale possa avere senza libertà associativa ovvero spesso senza pluralismo nel governo dell'economia⁶. Anche la successiva strategia Oil del *decent work* (2008) appare poco incisiva e avrebbe bisogno di un quadro regolativo più solido⁷. Pertanto non stupisce che nella recentissima Dichiarazione sul futuro del lavoro (21 giugno 2019) si torni a battere sulla necessità di garantire a tutti i lavoratori «un salario minimo adeguato, stabilito per legge o negoziato» (parte II, lett. B, punto ii).

Si può a questo punto provare ad approfondire ragioni e ripercussioni dell'assenza di regole in materia nelle macro-aree che più ci interessano, come l'Unione europea.

Come ben noto, qui sono del tutto assenti regole vincolanti, per la precisa scelta – risalente alla originaria «frigidità sociale» della Cee del 1957 ma rinverdata con le varie riforme dei trattati che hanno dato vita alla cd. Europa sociale, a partire dall'art. 2 dell'Accordo sulle politiche sociali allegato al protocollo di Maastricht del

⁵ M. Borzaga, M. Mazzetti, *Core Labour Standards e Decent Work: un bilancio delle più recenti strategie dell'Oil*, in *Lavoro e diritto*, n. 3, 2019, p. 450 ss.

⁶ A. Baylos Grau, L. Zoppoli, *op. cit.*

⁷ V. al riguardo dati e considerazioni riportati in J. Lecshke, A. Watt, M. Finn, *Job Quality in the Crisis. An Update of the Job Quality Index (Jqi)*, Etui Wp, luglio 2012, in <https://www.etui.org/>.

1991 – di escludere le retribuzioni dalle tecniche normative volte alla armonizzazione dei diritti nazionali (art. 136, par. 5 Tce, ora 153 TfUe). Sul piano delle politiche e delle *soft laws* si registrano poi indirizzi contrastanti: da un lato si esprime un sostegno all'introduzione di un salario minimo nei vari Stati con risoluzioni del Parlamento europeo, che ne individuano anche un livello ottimale intorno al 60 per cento del salario medio nazionale⁸, e dichiarazioni altisonanti delle istituzioni con responsabilità anche sociali⁹; dall'altro si indicano requisiti di risanamento ad opera delle istituzioni economiche¹⁰ che legano strettamente salari e produttività, con forte accentuazione sulla flessibilità salariale (ad esempio contrastando ogni forma di indicizzazione automatica) e scarsa attenzione alla problematica dell'uniformizzazione dei criteri di determinazione dei salari minimi. O addirittura con un uso della legislazione sui minimi salariali ai fini di contenimento generale del costo del lavoro, come nel caso greco¹¹.

⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2007 sull'inventario della realtà sociale (2007-2104, Ini) e Risoluzione del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008 sulla promozione dell'inclusione sociale e la lotta contro la povertà, inclusa la povertà infantile, nell'Unione europea (2008-2034, Ini). Per un quadro aggiornato v. A. Garnero, *Un salario minimo per legge in Italia? Una proposta per il dibattito*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 3, 2019, p. 812 ss.

⁹ V. le dichiarazioni di Jean-Claude Juncker (allora presidente uscente dell'Eurogruppo del Parlamento europeo) del gennaio 2013.

¹⁰ V. la Risoluzione del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011 sull'Euro Plus Pact, la Raccomandazione del Consiglio del 7 giugno 2011 sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia, 2011-2014 e la lettera all'Italia della Bce del 5 agosto 2011.

¹¹ V. Recommendations Expert Group for the Review of Greek Labour Market Institutions, presentate il 27 settembre 2016, composto da: Gerhard Bosch, Università di Duisburg-Essen; Wolfgang Däubler, Università di Brema; Juan Jimeno, Banca Centrale di Spagna; Ioannis Koukiadis, Università di Salonicco;

Intanto, al gennaio 2019, ci sono paesi con un salario minimo legale di 1,72 euro/ora (Bulgaria) e paesi dove il minimo è di 11,97 euro/ora (Lussemburgo); paesi dove il salario minimo vale il 40 per cento circa del salario medio e paesi dove supera il 60 (v. Repubblica Ceca e Francia, ad esempio¹²). Nonché paesi senza salari minimi nei quali però si presume che la determinazione giurisprudenziale dei salari garantisca un minimo deducibile dai contratti collettivi pari al 60-70 per cento dei salari medi (Italia).

Dinanzi a questa situazione di crescenti disegualianze¹³ si comprendono sia i tentativi fatti per forzare i limiti normativi dei trattati europei¹⁴ sia la denuncia della sempre più evidente e stridente «anormalia del diritto sociale europeo che esclude dalle sue competenze il tema del salario»¹⁵. A parte le considerazioni di scenario complessivo, occorre anche dare peso adeguato al fatto che a partire dalla riforma di Amsterdam (1997-1998) è mutato il sistema regolativo dei trattati, nel senso che in essi ha un peso maggiore che in passato la politica sociale (e non solo grazie alla Carta dei diritti fondamen-

António Monteiro Fernandes, Istituto Universitario di Lisbona; Pedro Silva Martins, Queen Mary University; Jan van Ours (presidente), Università Erasmus da Rotterdam; Bruno Veneziani, Università di Bari.

¹² V. il Wsi Minimum Wage Report del marzo 2019, a cura di T. Schulten e M. Luebker. Il Wsi (Institute of Economics and Social Research) è un istituto dell'Hans-Blöckler-Stiftung di Düsseldorf.

¹³ Per la cui crescente pericolosità v. J. Stiglitz, *The Price of Inequality*, Penguin, Londra, 2013, e il Rapporto Oxfam del 18 gennaio 2017, *Un'economia per l'1%*, https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/01/Rapporto-Oxfam-Gennaio-2016_-Un-Economia-per-lunopercento.pdf.

¹⁴ A. Occhino, *Minimi salariali e Comunità europea*, in *Diritto del lavoro*, 2001, p. 149 ss.

¹⁵ P. Loi, *La retribuzione: competenza esclusiva degli Stati membri?*, in Loy G. (a cura di), *Lavoro, Europa, Diritti*, in ricordo di Massimo Roccella, Ediesse, Roma, 2012, p. 223.

tali, che pure è vigente ormai da dieci anni) e che le medesime espressioni normative possono mutare significato dovendo essere interpretate alla luce della regolazione complessiva di una materia che può avere nuovi riflessi su finalità e istituti riguardanti i rapporti di lavoro. Proprio la materia retributiva risente a mio parere di queste innovazioni normative, in quanto la retribuzione, nel diritto europeo nazionale e sovranazionale, è inscindibilmente connessa a parametri di determinazione non puramente mercantili che la fanno gravitare, almeno in parte, verso la natura giuridica di diritto sociale fondamentale. Se questo è vero, non si vede perché la recente giurisprudenza della Corte di Giustizia non debba più ampiamente attrarre la materia retributiva nella tendenza ad ampliare gli spazi della solidarietà europea, una tendenza che è più o meno direttamente connessa alla deterritorializzazione del diritto del lavoro ma anche del Welfare State (fenomeno osservato soprattutto in relazione a regole e interpretazioni in tema di libertà di circolazione e di distacco dei lavoratori, dove le recenti direttive oltre tutto regolano abbastanza incisivamente la retribuzione da garantire ai lavoratori distaccati¹⁶, ma che si potrebbe anche rilevare nelle nuove linee di regolazione riguardanti le garanzie di trasparenza e prevedibilità dei diritti fondamentali nelle condizioni di lavoro¹⁷ e l'economia sostenibile¹⁸).

¹⁶ V. da ultimo G. Orlandini, *Il dumping salariale nell'Unione europea: nuovi scenari e vecchie problematiche*, in Borelli S. e Guazzarotti A. (a cura di), *Labour Mobility and Transnational Solidarity in the European Union*, Jovene, Napoli, 2019, p. 105 ss.

¹⁷ La direttiva n. 2019/1152 del 20 giugno 2019 considera in varie norme la retribuzione come una delle condizioni di lavoro di cui va assicurata la massima trasparenza e prevedibilità (art. 4.2, lett. k; art. 5.1; art. 7.2 lett. a).

¹⁸ V. European Commission, *Employment and Social Developments in Europe. Sustainable Growth for All: Choices for the Future of Social Europe*, in *Annual Review*, 2019, spec. cap. 6.

Così stando le cose, la retribuzione va considerata nella sua valenza di diritto sottratto a una regolamentazione puramente mercantile, affidata interamente allo scambio commutativo e alla mera regola corrispettiva. Un preciso punto di emersione di tale natura giuridica è l'art. 4 della Carta sociale europea (1961-1996), di cui l'Unione e gli Stati membri devono tener conto nel determinare le politiche sociali comuni e nazionali (art. 151.1 TfUE), che caratterizza il diritto a un'equa retribuzione come «diritto dei lavoratori ad una retribuzione sufficiente, tale da garantire ad essi e alle loro famiglie un livello di vita dignitoso». E la dignità viene non a caso richiamata anche dall'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue sul diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque. Senza contare che se la retribuzione non consente un'esistenza dignitosa, la medesima Carta, con l'art. 34.3, riconosce il diritto all'assistenza sociale e abitativa «a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti»: con un evidente nesso tra il livello di vita consentito da un lavoro retribuito e i doveri di solidarietà collettiva che si estendono fino alla previsione di un reddito minimo garantito. I legami tra regolazione dei salari e politiche sociali non potrebbero essere più evidenti, almeno sul piano normativo (con tutto quanto ne consegue in termini di ripartizione dei relativi oneri).

Tutto ciò non è però forse sufficiente a coonestare una interpretazione tale da alterare le competenze di cui all'art. 153 del TfUE, che appare norma congegnata in modo da resistere anche a una riconduzione del diritto alla retribuzione alle politiche di sicurezza e protezione sociale dei lavoratori.

Quanto appena detto potrebbe tuttavia suffragare un'interpretazione dell'art. 155 TfUE in base alla quale se un intervento in materia retributiva è basato su un accordo tra le parti sociali esso potrebbe essere recepito con direttiva vincolante. Infatti potrebbe leggersi nel rinvio ai settori di cui all'art. 155 un riferimento a tutte le

materie di cui all'art. 153.1 senza necessariamente includervi gli specifici istituti indicati nel medesimo articolo 153 al par. 5¹⁹. Naturalmente questa lettura lascia ancora un grande potere di veto alla parte datoriale o alle parti sociali in genere. Ma almeno consente di individuare un percorso regolativo per non lasciare i salari minimi in balia dei soli percorsi di *soft regulation*²⁰.

La necessità di imboccare percorsi più trasparenti e chiari per regolare la materia è per la verità evidente anche nei tentativi più o meno recenti di ridare fiato alla cd. Europa sociale. In tale direzione va ad esempio il Pilastro europeo dei diritti sociali approvato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione europea durante il vertice sociale per l'occupazione e la crescita (Göteborg, 17.11.2017). Il Pilastro europeo dei diritti sociali mira a «creare nuovi e più efficaci diritti dei cittadini», affermando venti principi chiave, di cui il n. 6 è dedicato alle retribuzioni e recita: «I lavoratori hanno diritto a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso. Sono garantite retribuzioni minime adeguate, che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando nel contempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca del lavoro. La povertà lavorativa va prevenuta. Le retribuzioni sono fissate in maniera trasparente e prevedibile, conformemente alle prassi nazionali e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali».

Ciò detto, è fin troppo evidente che sforzarsi di superare l'anomalia di un diritto sociale europeo che si disinteressa delle diseguglianze salariali ha poco senso se si guarda agli indirizzi di Euro plus

¹⁹ V. già L. Zoppoli, *Políticas europeas para la competitividad, salarios mínimos y tutela del poder adquisitivo de las retribuciones en Italia tras el acuerdo de noviembre de 2012*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*.INT, n. 99, 2013, pp. 5-6.

²⁰ V. però in senso contrario M. Delfino, *Prove generali di regolazione legale del salario minimo*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2015, p. 694 ss.

contro le indicizzazioni e per il nesso salari di produttività, entrambi diretti a comprimere i salari minimi e reali²¹. Ma è altrettanto evidente che un piccolo passo avanti sul piano di un'eguaglianza che vada incontro a interessi generali visti con una lente meno polarizzata dalle dinamiche neo-liberiste richiede almeno una coerenza tra regole e politiche.

3. L'ombra lunga dell'art. 36 Cost.: il dinamismo della regola costituzionale

In Italia – mentre in coerenza con lo spirito dei tempi²² crescono proposte e iniziative legislative in tema di garanzie dei minimi salariali – il dibattito sindacale e scientifico sembra ricalcare

²¹ V., per tutti, G. Ricci, *Il diritto alla retribuzione adeguata. Tutele costituzionali e crisi economica*, Giappichelli, Torino, 2012; E. Ales, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, P. Chieco, «*Riforme strutturali*» del mercato del lavoro e diritti fondamentali dei lavoratori nel quadro della governance europea e A. Pizzoferrato, *L'autonomia collettiva nel nuovo diritto del lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2015, rispettivamente, pp. 455, 359 e 411; F. Guarriello, *Legge e contrattazione collettiva in Europa: verso nuovi equilibri?*, relazione alle Giornate di studio Aidlass *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario*, Napoli, 16 e 17 giugno 2016, in *Atti*, Giuffrè, Milano, 2017; S. Giubboni, *Il diritto del lavoro oltre lo Stato: tracce per una discussione*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 1, 2019.

²² Non va dimenticato che nelle recenti elezioni europee (maggio 2019) si è evocata la proposta di un salario minimo a livello europeo. La proposta è nel programma dei 5 Stelle dove si parla di «una direttiva quadro dell'Ue per i salari dignitosi che fissi minimi salariali a livello nazionale, nel dovuto rispetto delle prassi di ciascuno». Emmanuel Macron e Angela Merkel hanno riformulato la proposta nella conferenza Oil del giugno 2019. La proposta è anche stata recepita nel programma della neopresidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, in carica dal dicembre 2019.

impostazioni consolidate. Specie con riproposizione di diffidenze e arroccamenti difensivi. Da un lato forse troviamo innovatori un po' spericolati, dall'altro la «vecchia» Italia dei veti, che non crede in reali possibilità di riforme nell'interesse generale e intanto mira a conservare quel che ha (sebbene in fase di ridimensionamento). Come sempre hanno tutti un po' ragione: e la politica fa male la propria parte, assolutamente cruciale.

A noi tocca scrutare come l'ordinamento giuridico resiste o si adatta alle realtà che non restano mai ferme. Ma anche qui non è facile diradare le nebbie e interpretare le «mosse» dei vari soggetti che influiscono sulle dinamiche regolative dando vita a movimenti spesso divergenti. Io vedo anzitutto un quadro costituzionale sempre più in difficoltà nei suoi equilibri anomici, ma che – pur sempre più sbilenco e disarmato dinanzi a frammentazioni e diseguaglianze – nello specifico viene forzato per dar fiato alla natura corrispettiva della complessa obbligazione retributiva²³; però la natura di obbligazione sociale della retribuzione costituzionale ha il suo radicamento giuridico e socio-politico e alimenta insospettabili resistenze ed evoluzioni. Così da un lato restano in piedi riferimenti più o meno chiari alla contrattazione collettiva anche per determinare i minimi salariali (cooperative²⁴, appalti²⁵, agricoltura²⁶) e incentivi a

²³ V. L. Zoppoli, *La retribuzione*, in Curzio P., Di Paola L., Romei R. (2018, a cura di), *Lavoro. Diritti e doveri nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, vol. II; Id., *Il nodo è la corrispettività, intervento alle giornate di studio Aidlass 2018*, in *Atti*, Giuffrè, Milano, 2019.

²⁴ Su cui v. di recente – oltre ai saggi di A. Lassandari, M.V. Ballestrero, L. Lazzeroni, G. Centamore, M. Novella, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2, 2019 – T. Treu, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, M. Forlivesi, *Sulla funzione anticoncorrenziale del Ccnl*, R. Di Meo, *Le «autorità salariali» e la via italiana al salario minimo legale*, tutti in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 3, 2019, rispettivamente pp. 767 ss., 838 ss., 866 ss.; rilevante al riguardo anche Cass. 20 febbraio 2019, n. 4951.

²⁵ Soprattutto M. Forlivesi, *op. cit.*

²⁶ Soprattutto R. Di Meo, *op. cit.*

parti variabili della retribuzione, dall'altro invece emergono garanzie assistenziali come il reddito di cittadinanza, le leggi settoriali sulla quantità e sulle modalità dei compensi minimi anche al di fuori del lavoro subordinato²⁷ e, su un altro versante, una piena ripresa di concettualizzazioni civilistiche che, dando risposta tempestiva ai timori pessimistici della Ballestrero²⁸, evolvono decisamente nell'alentare il nesso retribuzione/effettiva prestazione²⁹.

Quest'ultima evoluzione giurisprudenziale mi pare interessante. Ormai Cassazione e Corte costituzionale riconoscono che secondo norme e principi del diritto civile non c'è nesso necessario tra obbligo di corrispondere la retribuzione ed effettiva prestazione lavorativa. Il primo esiste per il semplice fatto che un contratto di lavoro esista: la corrispettività civilistica non condiziona un obbligo contrattuale verso il debitore (appunto la retribuzione) all'effettiva esecuzione della prestazione se quest'ultima non è materialmente eseguibile per ragioni riconducibili alla sfera creditoria. A mio parere questa rigorosa e coraggiosa ricostruzione civilistica pone però il contratto di lavoro al riparo dall'integrale applicazione dell'art. 36 Cost., che invece consente la configurazione giuridica di una corrispettività più penetrante per quella parte della retribuzione che non

²⁷ Giornalisti professionisti di cui alla l. n. 17/2018; d.l. n. 101/2019, conv. con l. n. 128/2019. In materia, cfr. anche A. Avondola, *Lavoro giornalistico ed equo (s)compenso*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 2, p. 369 ss.

²⁸ M.V. Ballestrero, *op. cit.*, p. 241 ss.

²⁹ V. Cass. n. 2990/2018, che ha cambiato il quadro interpretativo preso a riferimento da Corte costituzionale n. 86/2018 (richiamata da M.V. Ballestrero, *op. cit.*, p. 242) ed è stata ribadita da Cass. n. 26759/2019, con presa d'atto da parte di Corte cost. n. 29/2019. Sulla questione specifica, riguardante l'obbligo retributivo connesso a un trasferimento d'azienda illegittimo, v. ancora Corte d'Appello di Roma, 3 giugno 2019, n. 2163, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, II, 2019, p. 582 con nota di M.G. Greco.

rientri nell'obbligazione sociale³⁰. Finché però quest'ultima non viene resa chiaramente identificabile nella speciale disciplina del contratto di lavoro, l'intera obbligazione retributiva è destinata a restare in balia di (errate) ricostruzioni tradizionali, che dilatano la corrispettività civilistica ritenendo preclusa l'individuazione di un diritto alla retribuzione in assenza di prestazione, oppure delle più recenti ricostruzioni delle Alte Corti che, facendo applicazione più pura delle logiche civilistiche, ridimensionano la piena operatività dei principi costituzionali sulla retribuzione³¹.

Pertanto a me pare che sulla regolazione della retribuzione si allunghi sempre più l'ombra dell'art. 36, anche con il rischio di oscurare, prima o poi, l'art. 39 Cost., che, nel mettere in primo piano la contrattazione collettiva (anche, se non soprattutto) in materia salariale, pure ha avuto di recente i suoi importanti riconoscimenti (v. Corte cost. n. 178/15 sul lavoro pubblico). Cresce perciò l'incidenza dei principi costituzionali insieme ad una loro potenziale disarmonia.

Proprio a tal riguardo mi è parso interessante il modo in cui Maria Vittoria Ballestrero ha ripreso la questione della qualificazione delle indicazioni prescrittive dell'art. 36 Cost. (sufficienza e proporzionalità): si tratta di principi o di regole? Secondo Ballestrero si tratta di regole che, in quanto tali, non possono essere bilanciate nell'interpretare il quadro costituzionale³². Di diverso avviso pare invece Giancarlo Ricci, che li ritiene principi bilanciabili, richiamando anche l'art. 41 Cost.³³. A me le prescrizioni contenute nel-

³⁰ L. Zoppoli, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, Esi, Napoli, 1991.

³¹ In generale su questo processo – connesso ad un uso ampio del principio di eguaglianza/ragionevolezza – v. L. Zoppoli, *Valori, diritti e lavori flessibili: storicità, bilanciamento, declinabilità, negoziabilità*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*.IT, n. 400, 2019.

³² M.V. Ballestrero, *op. cit.*, p. 239 ss.

³³ G. Ricci, *op. cit.*

l'art. 36 paiono principi, forniti però ormai di una tale incisività da limitare significativamente l'autonomia delle parti, grazie soprattutto ad operazioni interpretative della giurisprudenza che fanno leva su regole specifiche (l'uso dell'art. 36 nella pur criticata ermeneutica giurisprudenziale passa attraverso gli artt. 2099 e ss. c.c.). Non credo però che i due principi siano bilanciabili in sede di interpretazione del testo costituzionale, dovendosi invece garantire il rispetto «in ogni caso» del diritto del lavoratore alla retribuzione obbligatoria sociale (sufficienza). E, al riguardo, il richiamo all'art. 41 non autorizza bilanciamenti, dovendosi piuttosto leggere il 36 – in entrambi i suoi principi – come norma che conferisce specifica concretezza in materia retributiva alla «dignità umana» (sufficienza) e anche «all'utilità sociale» (proporzionalità a qualità e quantità del lavoro).

Dopodiché è vero che la misura concreta delle garanzie derivanti dai principi costituzionali può trovare ponderata e mutevole regolazione in norme di legge e/o di contrattazione collettiva³⁴. Ed è qui che si pongono i problemi più ardui, essendosi fino a poco tempo addietro il nostro ordinamento incentrato in materia su una indiscutibile priorità – non più riserva³⁵ – della contrattazione collettiva. Priorità che con chiarezza si legge ancora nelle più recenti sentenze della Corte costituzionale in tema di regolazione delle retribuzioni nel lavoro pubblico e privato (nn. 50/15; 178/15). Ma anche questa giurisprudenza – pur apprezzabile e apprezzata per tanti versi – va considerata incastonata nei vecchi equilibri, nei quali appunto alla giurisprudenza – specie delle Alte Corti – toccava una

³⁴ Sul punto siamo tutti d'accordo, M.V. Ballestrero, G. Ricci ed io. In generale sulle controindicazioni metodologiche delle operazioni ermeneutiche troppo sbilanciate sull'uso di principi generali, anche costituzionali, v. il bel saggio di O. Mazzotta, *Nel laboratorio del giuslavorista*, in *Labor*, n. 1, 2017.

³⁵ L. Zoppoli, *La retribuzione*, cit., p. 346 e ss.

determinata parte in commedia: garantire spazio e ruolo della contrattazione collettiva, in particolare in materia retributiva.

4. L'opportunità di una legislazione sui minimi salariali per frenare il declino qualitativo della contrattazione nascosto nella giungla dei contratti collettivi

Occorre però prendere atto che nemmeno in Italia la contrattazione collettiva è più quella emersa nella stagione in cui la giurisprudenza si era assegnata la fondamentale funzione regolatrice appena ricordata. Né il ruolo della giurisprudenza può essere travisato – almeno dai giuristi³⁶ – al punto da ritenerlo equiparabile a un quadro legale in cui viene assicurata efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi³⁷. Con questo non è affatto detto che una legge sui minimi sia la soluzione (o, come scrive Garnero, l'«uovo di Colombo»). Però è doveroso prendere atto, da un lato, che la soluzione a una garanzia di minimi salariali generalizzati e giusti non è più neanche la contrattazione che oggi abbiamo in Italia; e che anzi la contrattazione sembra sempre più piegata verso un governo dei salari dove per le fasce di lavoratori più deboli si abbassano (al fine di conservare o aumentare l'occupazione, anche precaria) e negli altri casi magari si alzano un po', soprattutto con l'intervento di incentivi pubblici. Il tutto con il sostegno di un legislatore che interviene in modo frammentario, in varie sedi e su vari istituti dei rapporti di lavoro, senza però mai affrontare la questione generale dell'equità salariale, in quanto l'autorità salariale è ancora formalmente attribuita alla contrattazione collettiva.

³⁶ Più scusabile A. Garnero, *op. cit.*, p. 826.

³⁷ In tal senso, efficacemente, M.V. Ballestrero, *op. cit.*, pp. 246-248. Concordano tra l'altro gli economisti che rilevano la sempre maggiore diffusione di lavoro sottopagato e di economia sommersa (per tutti v. A. Garnero, *op. cit.*).

Il rischio di logoramento della contrattazione è così molto elevato. Perciò mi sembra opportuno pensare a un nuovo ruolo della legge in materia salariale, che possa anche incidere in maniera positiva sul sistema della contrattazione collettiva.

5. La fragilità dei disegni di legge in circolazione

È evidente che la prospettiva in cui oggi va pensato un intervento legislativo in materia è ben diversa da quella della delega di cui all'art. 1, c. 7, lett. g) della legge n. 183 del 2014 (*Jobs Act*), mai esercitata³⁸. Invece possono essere interessanti i progetti di legge emersi nell'ultima legislatura.

Nella XVIII legislatura il Movimento 5 Stelle ha proposto un disegno di legge in materia di salario minimo (il d.d.l. n. 658 del 12 luglio 2018, intitolato «Disposizioni per l'istituzione del salario minimo orario») abbastanza diverso da quello presentato nella precedente legislatura (d.d.l. n. 1697 del 27 novembre 2014), e volto sostanzialmente a generalizzare il meccanismo predisposto anzitutto nel lavoro in cooperativa³⁹.

Nella XVIII legislatura è stato presentato anche un altro disegno di legge (il n. 310 del 3 maggio 2018), intitolato «Istituzione del salario minimo orario», a iniziativa di alcuni senatori dell'opposizione

³⁸ In materia v. M. Delfino, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019; P. Pascucci, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?*, Franco Angeli, Milano, 2018; E. Menegatti, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2017.

³⁹ Cfr. V. Bavaro, *Note sul salario minimo legale nel disegno di legge n. 658 del 2018*, in *Il diario del lavoro*, 5 marzo 2019 (<https://www.ildiariodellavoro.it/adon.pl?act=doc&doc=71631#.XogLcNMzaN9>) e Zoppoli L., *La retribuzione*, cit., p. 327 ss.

di centro-sinistra al governo giallo-verde (Laus, Astorre, Boldrini, Cirinnà, Cucca, Garavini, Giacobbe, Manca, Misiani e Pittella)⁴⁰.

Il Pd ha anche presentato un'ulteriore proposta di legge alla Camera, il 18 luglio 2018 (Delrio, Gribaudo, Serracchiani, Viscomi), in cui il salario minimo viene sempre fissato a 9 euro netti l'ora, però con ambito applicativo più limitato (lavoratori non coperti da contratti collettivi o con retribuzioni inferiori a quelle previste dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative) e con la possibilità che la contrattazione collettiva con i sindacati comparativamente più rappresentativi fissi «retribuzioni orarie minime *diverse*», quindi anche inferiori al minimo legale⁴¹.

Nei suddetti disegni di legge (v. in particolare art. 4, c. 3 del d.d.l. n. 658) senz'altro positiva appare la possibilità dell'adeguamento automatico della soglia salariale minima dei 9 euro lordi orari senza passare attraverso la modifica legislativa, così come il riferimento al contratto collettivo (ove esistente) stipulato dalle organizzazioni più rappresentative sul piano nazionale secondo i criteri previsti per la designazione dei rappresentanti per il Cnel. Apprezzabile è anche il tentativo di individuare i criteri di selezione delle organizzazioni datoriali, mentre appare più problematico prevedere, in caso di pluralità di contratti collettivi, il rinvio alla selezione dei sindacati di cui al Testo Unico sulla rappresentanza sindacale. Si tratterebbe infatti di una legificazione dei criteri selettivi elaborati nell'ordinamento sindacale, la cui praticabilità nell'ordinamento statuale sarebbe tutta da valutare.

⁴⁰ Per una descrizione dei contenuti di entrambi i d.d.l. menzionati nel testo v. M. Delfino, L. Zoppoli, *Proposte di legge, orientamenti delle alte Corti e rischi di disintermediazione*, in *Lavoro&Welfare*, n. 35, 2019, p. 10 ss. (<http://www.lavorowelfare.it/wp/wp-content/uploads/2019/06/Rivista-LW-35-2019.pdf>).

⁴¹ R. Di Meo, *op. cit.*, pp. 892-893.

Inoltre, occorre fare chiarezza su come interpretare il limite legale dei 9 euro lordi l'ora⁴². A tal proposito non vi sarebbero problemi se si considerasse una soglia suppletiva applicabile in mancanza della contrattazione collettiva. Più perplessità susciterebbe, invece, reputarlo un obbligo per la fonte negoziale a prevedere un limite orario di tal genere, come sembrerebbe suggerire la formulazione di talune norme nell'attuale versione del d.d.l. n. 658 (art. 3). Se così fosse inteso, infatti, il legislatore imporrebbe alla contrattazione collettiva di attenersi a quel limite rischiando di ledere la libertà sindacale. Peraltro, qualsiasi modifica successiva (migliorativa o peggiorativa) del medesimo limite costringerebbe la fonte negoziale ad adeguarsi. Va da sé che la previsione di una soglia legale condiziona sempre e comunque la contrattazione collettiva, ma un conto è imporla per legge, altro conto è un adeguamento volontario.

L'altro disegno di legge al quale prestare attenzione è il n. 1132 presentato a marzo 2019, primo firmatario il senatore Nannicini (sempre Pd), il cui obiettivo dichiarato, come si legge nella relazione di accompagnamento, «è 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 di «sancire per legge che la giusta retribuzione prescritta dall'articolo 36 della Costituzione è quella stabilita dalla contrattazione collettiva»⁴³.

Tutti questi disegni di legge richiedono però che si definiscano ambiti contrattuali e criteri sicuri di rappresentatività di entrambi gli

⁴² Di recente sull'opportunità e sugli effetti di una tale soglia si esprimono opinioni assai divergenti: v., per tutti, C. Lucifora, *Diritti sociali e nodi irrisolti del salario minimo*, in *Il Sole 24 Ore*, 14 novembre 2019; A. Genovesi, *La priorità è aumentare i salari: no ai 9 euro come salario minimo legale*, in *Il diario del lavoro*, 29 gennaio 2020.

⁴³ Per maggiori dettagli si rinvia sempre a M. Delfino, L. Zoppoli, *op. cit.*

agenti contrattuali: cioè, in sintesi, richiedono una legge sindacale attuativa dell'art. 39 Cost. Nessuno di essi affronta la questione direttamente. E i vari meccanismi escogitati per aggirare la questione non sembrano più solidi di quelli solitamente prospettati. Non il riferimento al criterio della prossimità – leggibile nel d.d.l. dei 5 Stelle (art. 2, c. 1), che contiene un assai complesso riferimento all'*ambito di applicazione* che rende obbligatorio il Tec previsto dal contratto nazionale «maggiormente connesso e obiettivamente vicino in senso qualitativo, anche considerato nel suo complesso, all'attività svolta dai lavoratori anche in maniera prevalente» – né quello che fa leva sul sindacato comparativamente più rappresentativo o sul mero rinvio al Testo Unico del 2014. Tutti richiederebbero la previa determinazione dei perimetri contrattuali (come è ben chiaro nel Patto della fabbrica del gennaio-febbraio 2018).

Solo il d.d.l. Nannicini affronta più esplicitamente il problema, ma rimettendo tale potere – insieme a molti altri, decisamente troppi – a una Commissione da istituire presso il Cnel. Tale Commissione – rappresentativa delle parti sociali (dieci per parte, presieduta dal presidente del Cnel), nominata dalle organizzazioni rappresentate nel Cnel, supportata da un «nucleo tecnico» autorevole e vincolata («tenendo conto») agli accordi interconfederali stipulati in materia dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative – è investita del compito di individuare: le categorie contrattuali; i criteri di rappresentatività delle organizzazioni sindacali di datori di lavoro e lavoratori nonché delle rappresentanze aziendali dei lavoratori; l'efficacia dei contratti collettivi; l'ammontare del salario minimo negli ambiti non coperti dalla contrattazione collettiva ai quali delegare la stipulazione di contratti con particolare efficacia (d.d.l. Nannicini dell'11 marzo 2019, AS n. 1132). Le deliberazioni della Commissione devono essere recepite entro trenta giorni da decreti del ministro del Lavoro (art. 2.7).

La proposta ora sintetizzata appare comunque interessante, soprattutto per l'evidente finalità di ricondurre un certo ordine nel sistema contrattuale italiano. Però appare di assai dubbia costituzionalità in quanto diretta a realizzare un assetto in cui sono chiaramente privilegiati alcuni sindacati e alcuni contratti collettivi (nazionali e no): tale assetto sarebbe frutto o di accordi stipulati da sindacati genericamente individuati dalla legge come maggiormente rappresentativi oppure di un'ampia discrezionalità di una Commissione investita di una considerevole potestà regolativa dei contratti collettivi senza alcun rispetto né formale né sostanziale dell'art. 39 Cost.

Tuttavia appare condivisibile l'idea di prendere il «treno» del salario minimo – diretto sicuramente altrove – per inserire qualche elemento ordinatore nel sistema contrattuale: ad esempio, come si dirà tra poco, prevedendo una norma secondo cui il salario minimo fissato per legge è sussidiario rispetto a quello previsto dai contratti collettivi qualificati, intendendo per qualificati quelli stipulati da agenti contrattuali che abbiano certi requisiti di rappresentatività «confederale» relativa a un macro-settore dell'economia (industria, agricoltura, servizi) e previsti dalla legge.

A proposito delle varie proposte sintetizzate vi è poi da tener conto di alcune serie obiezioni, formulate da più parti, che sottolineano come un intervento legislativo in materia rischi comunque di costituire un'alternativa alla regolazione dei rapporti di lavoro mediante la contrattazione collettiva, riducendo tutto ad una tutela monetaria costituita da minimi salariali slegati dai vantaggi complessivi che una regolazione concordata con i sindacati assicura⁴⁴. In quest'ottica la previsione di minimi orari legali come quelli proposti

⁴⁴ Per tutti v. C. Damiano, *Salario minimo per legge? Prima si riconosca valore legale ai minimi salariali dei contratti nazionali*, in *Il dubbio*, 21 marzo 2019, <https://www.ildubbio.news/2019/03/21/salario-minimo-per-legge-prima-si-riconosca-valore-legale-ai-minimi-salariali-dei-contratti-nazionali/>.

(9 euro netti o lordi) che si collocano al di sopra della media dei salari tabellari previsti dai contratti collettivi sarebbe una sorta di «illusione ottica».

In questi ragionamenti c'è di sicuro un fondamento, riflesso di una lunga e gloriosa esperienza di sindacati e contrattazione nel nostro paese. Però già si è detto che non si può ignorare come oggi la nostra esperienza sia messa in seria difficoltà, sia per il restringersi dell'area di imprese e lavoratori sindacalizzati sia per il fenomeno – per certi versi opposto, ma in realtà speculare – del proliferare dei contratti collettivi (ormai quasi novecento), che non garantiscono tutele più elevate ma, al contrario, realizzano una sorta di corsa al ribasso incentrata su soggetti scarsamente rappresentativi.

6. Altri possibili equilibri tra legge e contrattazione collettiva

In questa situazione non v'è dubbio che la via maestra dovrebbe essere finalmente quella di riconoscere efficacia *erga omnes* solo ad alcuni contratti collettivi per ciascuna categoria, dando il giusto rilievo alla rappresentanza effettiva tanto sul versante delle imprese quanto su quello dei lavoratori. In questa direzione va senz'altro il già citato Patto della fabbrica, siglato circa due anni fa e oggi fornito di maggiori strumenti di realizzazione dopo la stipulazione, a settembre 2019, delle Convenzioni tra Ministero del Lavoro e Inps dirette ad organizzare il calcolo preciso di deleghe e voti delle diverse organizzazioni sindacali. Però, come si è detto, il risultato finale di una legge sindacale che realizzi l'*erga omnes* non si può conseguire se non «perimetrando» con precisione le categorie e regolando per legge la rappresentatività dei soggetti sindacali, meglio se sulla falsariga di quanto previsto dagli accordi ormai da anni raggiunti tra le principali confederazioni. Sempreché si riesca a confezionare un modello compatibile con l'ormai risalente art. 39 Cost. e non troppo farraginoso (v. ad esempio la Carta dei diritti della Cgil).

In questa direzione andava anche la proposta di legge sindacale – coeva al *Jobs Act*, ma di ben altri contenuti – avanzata da un gruppo di giuristi (tra cui io stesso) che si raccoglie attorno alla rivista *Diritti Lavori Mercati*⁴⁵. Tuttavia in quella proposta le parti sociali avevano un ruolo determinante, perché a loro spettava il compito prioritario di stipulare contratti collettivi con efficacia generalizzata con automatica esclusione dell'applicabilità del salario legale. Ovviamente questo modello presuppone una legge sulla rappresentanza sindacale e sulla contrattazione collettiva compatibile con l'art. 39 Cost.⁴⁶.

Purtroppo una legge del genere non sembra imminente (anche se presente nel programma del Governo Conte 2) e, forse, neanche è auspicabile che se ne discuta finché in Parlamento esistono maggioranze così variopinte e ondivaghe come quelle degli ultimi anni.

Se però dovesse invece diventare quasi inarrestabile/inevitabile una disciplina legale del salario minimo – oggettivamente auspicabile in una situazione in cui un numero crescente di lavori e lavoretti sfugge a un'equilibrata regolazione –, si dovrebbe immaginare una soluzione che non favorisca la disintermediazione della regolazione dei rapporti di lavoro ma anzi che vada nella direzione opposta.

Punti cruciali di questa proposta potrebbero essere:

a) Un esplicito intento di sostenere un sistema di contrattazione collettiva più ordinato e giuridicamente solido di quello attuale, pur nell'impossibilità di approvare una legge sindacale organica.

b) Un chiaro e trasparente coinvolgimento delle parti sociali nella determinazione del salario minimo, in tutte le articolazioni del nuovo sistema.

⁴⁵ V. *Diritti Lavori Mercati*, 2014, p. 155 ss. Per la congruità del valore monetario indicato in questa proposta v. A. Garnero, *op. cit.*, p. 829.

⁴⁶ Sul rapporto fra salario minimo e contrattazione collettiva, v., da ultimo, T. Treu, *La questione salariale*, *cit.*

c) La conseguente determinazione a un livello elevato del salario minimo orario complessivo, da configurare però come derogabile da contratti collettivi qualificati. Il salario minimo orario legale andrebbe fissato a un livello molto alto⁴⁷, molto più alto dei minimi attuali (ad esempio 15/16 euro lordi o anche oltre⁴⁸), considerandolo potenzialmente compensativo delle tutele contrattuali contenute nei migliori contratti collettivi vigenti. Il campo di applicazione di questa legislazione dovrebbe però essere esclusivamente riservato ai rapporti di lavoro – subordinati o parasubordinati – per i quali non siano applicabili trattamenti economici e normativi previsti da contratti collettivi qualificati. Questi ultimi potrebbero essere definiti dal legislatore in relazione a determinati criteri di effettiva rappresentatività dei soggetti sindacali mutuabili dagli accordi finora stipulati oppure riferiti alla rappresentatività complessiva dei lavoratori di un determinato settore (ad esempio sindacati che rappresentino almeno il 30 per cento dei lavoratori del settore industriale). In presenza di contratti collettivi soggettivamente qualificati che prevedessero un Tec – per ragioni di equità da definire nella sua composizione (in esso vanno calcolate, oltre a paga base e contingenza, mensilità aggiuntive, premi, indennità, Tfr e cosa altro?) in una norma di legge, magari recettiva di un'intesa tra i maggiori sindacati confederali – pari almeno all'80 per cento del salario minimo legale non troverebbe applicazione il suddetto minimo fissato dalla legge. In tal modo gli imprenditori potrebbero essere incentivati a stipulare contatti collettivi con trattamenti più articolati (cioè

⁴⁷ In questo senso v. anche le recentissime proposte per la giustizia sociale del «Forum Diseguaglianze diversità», presentate a Roma il 25 marzo 2019: qualche notizia (con interviste a Daniele Checchi e Lorenzo Sacconi, che sono tra i promotori delle proposte) in *Avvenire*, 24 marzo 2019.

⁴⁸ Si pensi che nel settore terziario/commercio i quadri hanno una paga oraria minima di 16 euro l'ora.

collegati a fattori dinamici, come professionalità, produttività, sgravi fiscali ecc.) anziché pagare salari orari minimi molto alti e determinati in cifra fissa⁴⁹. Né ci sarebbe un problema di contrasto con l'art. 39, perché i contratti collettivi abilitati a derogare al salario minimo legale non sarebbero forniti di efficacia *erga omnes*.

d) Per rendere tale sistema meno rigido e più governabile si potrebbe prevedere l'istituzione di una Commissione paritetica (anche presso il Cnel, riprendendo uno spunto dalla proposta Nannicini) con poteri di deroga temporanea al salario minimo legale nel caso si ritenga necessario, in assenza di contrattazione collettiva qualificata, la deroga per promuovere lo sviluppo territoriale in ben determinate zone (ancorando la deroga stessa a parametri di sviluppo oggettivamente verificabili entro un lasso di tempo ragionevole) o per facilitare l'impiego di fasce di lavoratori (giovani, donne) a elevato rischio di disoccupazione⁵⁰.

⁴⁹ Per questa parte la proposta è stata anticipata in M. Delfino, L. Zoppoli, *op. cit.*, p. 10 ss.

⁵⁰ Per qualche spunto in tal senso, v. A. Garnero, *op. cit.*

INTERVENTI

1. Riprendo il filo delle riflessioni dedicate a una possibile legge sul Salario minimo orario (Smo), provando a individuare quattro punti nevralgici del modello di intervento legislativo prescelto da due dei d.d.l. presentati durante la precedente esperienza di governo e da mesi oggetto di trattazione congiunta: il d.d.l. n. 658 del Movimento 5 Stelle (prima firmataria Nunzia Catalfo) e il d.d.l. n. 1132 del Pd (primo firmatario Tommaso Nannicini).

In entrambi i casi il modello di intervento scelto consiste nella fissazione del Smo *per relationem*, con rinvio della legge ai contratti collettivi¹; un «modello negoziale» che, diversamente dai meccanismi di determinazione del Smo presenti in altri paesi (fra i modelli

* Università degli Studi di Catania.

¹ Nel caso del d.d.l. n. 658 il rinvio è al «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» (art. 2); nel d.d.l. n. 1132 ai «contratti collettivi nazionali stipulati dalle associazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale», individuate sulla base dei criteri di misurazione e certificazione della rappresen-

classificati nelle comparazioni, oltre al «modello negoziale», si individuano modelli «unilaterali», «consultivi», basati su organismi istituzionali «terzi» e – con riguardo all’ambito di applicazione del Smo – «universali» o «settoriali»: Eurofound, 2016; Marocco, 2017), tenta di incrociare virtuosamente la regolazione eteronoma e la regolazione autonoma.

In tutti e due i casi si tratta di un intervento legislativo leggero, di rafforzamento delle regole concordate e di sostegno alla «autorità salariale» dei sindacati rappresentativi (Pascucci, 2018). Non a caso su tale modello di intervento è maturato, già da qualche anno, un significativo consenso delle principali confederazioni sindacali nazionali (Documento Cgil, Cisl e Uil del 14-1-2016, «Un moderno sistema di relazioni industriali»; Accordo interconfederale 9-3-2018, «Contenuti e indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva»), in linea con la Raccomandazione espressa dalla Confederazione europea dei sindacati (Ces) di inserire e affrontare la questione del Smo nel quadro della strategia rivolta all’aumento del tasso di sindacalizzazione, all’incremento della copertura contrattuale e alla efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi (Ces, «Contrattare per la dignità: documento di discussione della Ces sulla contrattazione collettiva e sui piani annunciati dalla Commissione europea di una proposta per i salari minimi in Europa»).

La principale differenza fra i due progetti è che nel d.d.l. del Movimento 5 Stelle il rinvio si accompagna a una diretta determinazione del Smo da parte della legge; un minimo *comunque* applicabile anche in presenza di contratti collettivi (art. 2, c. 1, d.d.l. n. 658: «comunque non inferiore a 9 euro all’ora al lordo degli oneri contributivi e previdenziali») e, pertanto, *inderogabile*.

tività deliberati dalla Commissione, «tenendo conto degli accordi interconfederali stipulati in materia dalle associazioni di rappresentanza comparativamente più rappresentative».

Nel caso, invece, del d.d.l. n. 1132, al rinvio ai contratti collettivi si aggiunge l'introduzione di un meccanismo di determinazione del Smo destinato ad operare solo in via residuale e, cioè, nei soli «ambiti di attività non coperti da contrattazione collettiva» (art. 2, c. 6, lett. h, d.d.l. n. 1132); quest'ultima, rimanendo svincolata dal rispetto di minimi legali inderogabili, rimane la principale fonte di determinazione del Smo. In questo progetto il meccanismo residuale di determinazione del Smo è basato sull'istituzione e sul funzionamento di una commissione paritetica (la cui costituzione dovrebbe avvenire presso il Cnel), alla quale, fra le altre, viene assegnata la funzione di deliberare «il salario minimo di garanzia applicabile, ove individuati, negli ambiti di attività non coperti da contrattazione collettiva».

2. Mi sembrano quattro i profili critici di un modello che appare, dunque, sostanzialmente unitario; sia nell'uno che nell'altro caso, le criticità si addensano nel grumo del rinvio al contratto collettivo.

La prima riguarda la *selezione del contratto* oggetto del rinvio; il problema diventa centrale in un sistema di relazioni contrattuali ormai caotico, in relazione sia agli agenti che ai perimetri negoziali (Centamore, 2019, p. 281).

Sul presupposto che il criterio di selezione non possa che coincidere con la rappresentatività delle organizzazioni (sindacali e datoriali) stipulanti, la questione si connette immediatamente a quella dei relativi criteri di misurazione e di computo comparativo.

Il secondo elemento di criticità – collegato al problema della selezione – risiede nei dubbi di *compatibilità costituzionale* che il modello solleva con riguardo all'art. 39, I e IV comma, Cost.

Il terzo profilo critico attiene all'oggetto del rinvio. Per stabilire il Smo a quale *parte retributiva* del contratto collettivo la legge dovrebbe rinviare?

L'ultima rilevante questione riguarda l'opportunità – o meno – di una *diretta quantificazione legale* del Smo e rimanda, sostanzialmente, al modo in cui il legislatore dovrebbe operare il dosaggio fra la componente di regolazione eteronoma e quella di regolazione autonoma del Smo.

Non potendo adeguatamente affrontare tutte e quattro le questioni, mi concentrerò sulla seconda e sull'ultima, limitandomi a fornire solo qualche spunto di riflessione sulle altre due.

3. La questione della selezione del contratto applicabile e dei criteri di misurazione della rappresentatività delle associazioni (sindacali e datoriali) che lo stipulano è certamente la più complessa e gravida di implicazioni pratiche. Mi limito ad alcune osservazioni.

I due articolati affrontano diversamente il problema.

Il d.d.l. n. 658 utilizza due diverse nozioni di rappresentatività, facendo riferimento sia alla *maggiore* rappresentatività e, segnatamente, ai contratti collettivi stipulati 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* (c. 1 dell'art. 2) sia, per il caso di pluralità di contratti collettivi applicabili, alla *maggiore rappresentatività comparata*, rinviando, per il computo comparativo, ai criteri – associativo ed elettorale – del Testo Unico del 2014 (c. 2 dell'art. 3).

Nel d.d.l. n. 1132 la questione è invece più immediatamente affrontata in termini di maggiore rappresentatività comparata: 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» (art. 1, c. 1), demandando alla costituenda commissione l'individuazione dei criteri di misurazione e computo comparativo della rappresentatività.

Ebbene, per non incorrere nell'inconveniente della duplice no-

zione presente nel d.d.l. n. 658 – una doppia regolazione inutile qualora si scegliesse di legalizzare, per il computo comparativo, il criterio misto previsto dal Testo Unico del 2014 (Bavaro, 2019) – mi sembra condivisibile la proposta di riutilizzare la formula del comma 4 dell’art. 7 della legge sui soci lavoratori di cooperativa (d.l. n. 248/2007, convertito in legge n. 31/2008), peraltro impiegata in altre ipotesi di rinvio legale alla contrattazione. Potrebbe dunque farsi riferimento ai contratti stipulati dalle «organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale (nella categoria)», formula sostanzialmente non dissimile da quella proposta dal d.d.l. n. 1132.

Se appare dunque superfluo il richiamo dei criteri utili per la misurazione della *maggior*e rappresentatività indicati dall’art. 4 della l. n. 936/1986, indispensabile appare invece la scelta di un meccanismo di computo comparativo adeguato a selezionare gli agenti negoziali e i contratti.

E se è vero che la formula normativa da utilizzare potrebbe essere quella indicata, è altrettanto vero che la legge sul Smo non potrà che fornire una soluzione contingente, utilizzabile per generalizzare i salari contrattuali; una soluzione che sarebbe opportuno coordinare con la (tanto auspicabile quanto ancora incerta) legge generale sulla rappresentanza, che rimane il «convitato di pietra» di ogni ragionamento sull’integrazione fra regolazione eteronoma e regolazione autonoma tramite rinvio legale alla contrattazione collettiva.

Da notare che nel d.d.l. n. 1132 l’alternativa alla legalizzazione del criterio misto associativo/elettorale (proposta dal comma 2 dell’art. 3) è quella di affidare a un organismo indipendente (la commissione del Cnel) l’individuazione e la verifica dei criteri di rappresentatività.

L’idea di una commissione alla quale demandare compiti di accertamento della rappresentatività era già suggerita dalla *Carta dei*

diritti universali del lavoro della Cgil (art. 28 e ss.) ed è ora riproposta, con alcune differenze, dal d.d.l. n. 1132.

Si tratta, tuttavia, di un'alternativa più apparente che reale alla legalizzazione dei criteri di computo comparativo previsti oggi dall'ordinamento intersindacale (il criterio misto associativo/elettorale del Testo Unico del 2014 e degli analoghi accordi vigenti in settori diversi dall'industria), dal momento che lo stesso d.d.l. n. 1132 prevede che l'individuazione delle associazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale debba avvenire sulla base dei criteri di misurazione e certificazione della rappresentatività deliberati, sì, dalla Commissione, ma «tenendo conto degli accordi interconfederali stipulati in materia dalle associazioni di rappresentanza comparativamente più rappresentative» e, dunque, dei criteri formalizzati dall'ordinamento intersindacale.

4. Veniamo, dunque, ai dubbi di compatibilità costituzionale collegati al problema della selezione del contratto collettivo oggetto di rinvio e fonte di determinazione del Smo.

A) Mi sembra intanto condivisibile l'idea che il meccanismo del rinvio sia più facilmente compatibile con il IV comma dell'art. 39 Cost. piuttosto che con il I e, cioè, con il principio della libertà sindacale (Orlandini, 2018).

La presunta illegittimità di un intervento legislativo sul Smo che, nel rinviare ai Ccnl «prevalenti» (ad esempio, stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale della categoria), predisponga, di fatto, un meccanismo di efficacia obbligatoria generalizzata delle parti retributive dei contratti collettivi *diverso* da quello prefigurato dal IV comma dell'art. 39, può essere, infatti, agevolmente smentita dall'estensione, a quel meccanismo, dell'argomento speso dalla

Corte costituzionale a favore del dispositivo di rinvio «mobile» ai Ccnl contenuto nella normativa legale sul trattamento economico dei lavoratori soci di cooperativa (sent. n. 51/2015 sull'art. 7, c. 4, d.l. n. 248/2007, convertito in l. n. 31/2008).

Si tratta, per sintetizzare, dell'argomento del «parametro esterno»: un intervento legislativo di rinvio alla contrattazione collettiva non produrrebbe un diretto effetto *erga omnes* – in contrasto con la «valenza impeditiva» del IV comma dell'art. 39 Cost. – poiché il contratto collettivo fungerebbe solo da parametro esterno di commisurazione del trattamento economico proporzionato e sufficiente *ex art. 36 Cost.* (ad esempio, della «giusta retribuzione»).

L'argomento è ripreso a piè pari dalla Cassazione nella sentenza n. 4951 del 20-2-2019, a conclusione di una vertenza riguardante, anche in questo caso, il trattamento economico di una dipendente socia di cooperativa. In quella fattispecie il ricorso della lavoratrice era dipeso dall'avvenuta scelta, da parte della cooperativa, di un contratto collettivo (il Ccnl Portieri e custodi) sottoscritto da Cgil, Cisl e Uil e, per parte datoriale, dalla Confedilizia (associazione sprovvista del requisito della maggiore rappresentatività comparata), anziché del Ccnl Pulizie multiservizi, che prevedeva, rispetto al primo, un trattamento retributivo superiore.

Ebbene, non mi pare che sussistano difficoltà ad estendere l'argomento del «parametro esterno» al di fuori dell'ambito del lavoro nelle cooperative, benché la stessa Corte costituzionale si sia a lungo soffermata sulle peculiarità del settore; circostanza che per qualcuno impedirebbe di esportare il ragionamento in altri ambiti (Palini, 2017, pp. 491-492).

B) Più problematico è sicuramente il rapporto con il I comma; più fondato è cioè il rischio che, selezionando per la determinazione del Smo *un* contratto ed escludendone *altri*, si minino le fondamenta del principio di libertà sindacale, che ha come suo naturale

complemento la libertà di contrattazione e, dunque, il diritto di *qualsiasi* Oo.Ss. di stipulare un *proprio* contratto collettivo, regolando liberamente l'interesse professionale e stabilendone i perimetri (*ex plurimus*: Bellocchi, 2014).

Anche rispetto a quest'ultimo principio mi sembra che il meccanismo abbia, tuttavia, buone possibilità di salvezza e che possa persino risultare costituzionalmente ineccepibile (Delfino, 2019) alla luce di un paio di argomenti emersi nel dibattito degli ultimi due anni (Ballestrero, 2019 ne richiama uno nel contributo al fascicolo della *Rivista* ci cui discutiamo).

a) Il primo è basato sul nesso fra legislazione salariale e legislazione sindacale che una legge sul Smo modellata sul sostegno alla «autonomia salariale» delle Oo.Ss. comparativamente più rappresentative verrebbe a stabilire; un nesso che – nella valutazione della compatibilità costituzionale – consentirebbe di saldare la disposizione costituzionale sulla retribuzione (l'art. 36 Cost.) a quella riguardante la materia sindacale-negoziale (l'art. 39 Cost.). Nel generalizzare le clausole salariali dei Ccnl «prevalenti», risolvendo anche la questione della rappresentatività dei soggetti sottoscrittori, il legislatore opterebbe, sì, per un Ccnl, ma per dare attuazione ai principi di proporzionalità e di sufficienza (Papa, 2019; Caruso, 2019; Bavaro, 2019) dai quali – a voler spingersi oltre – potrebbero ricavarsi anche altri principi: parità di trattamento e contrasto al *dumping* salariale, per esempio; principi che, per qualcuno, sarebbero insiti nell'art. 36 Cost. (Orlandini, 2018; sul principio di pari trattamento come corollario del principio di proporzionalità, la classica lettura di Treu, 1979; decisamente contraria, dopo la sent. della Corte costituzionale n. 103/1989, la giurisprudenza: cfr. Cass. Ss.Uu. 17 maggio 1996, n. 4570).

La legge trasformerebbe quei principi (almeno i primi due, inequivocabilmente appartenenti al contenuto precettivo dell'art. 36)

in regole legali inderogabili, dal momento che dall'art. 36 Cost. – disposizione di per sé aperta e generica – si passerebbe, attraverso una sequenza principio/regola, a disposizioni di specifico e pregnante contenuto (Ricci, 2012 richiamando Zagrebelsky, 2008; Pascucci, 2018; Ballestrero, 2019): le disposizioni legali e quelle contrattuali collettive sul Smo.

L'inderogabilità di entrambe deriverebbe dalla indisponibilità dell'interesse e del diritto di rilievo costituzionale: il diritto sociale fondamentale alla giusta retribuzione. In questa prospettiva conforta, peraltro, la proposta metodologica di invertire la tradizionale sequenza riguardante il binomio inderogabilità/indisponibilità (Tullini, 2008, pp. 194-195), che tipicamente considera l'inderogabilità come *prius* e la indisponibilità come *posterius*: dalla indisponibilità dell'interesse e del diritto alla giusta retribuzione discenderebbe, infatti, l'inderogabilità delle disposizioni legali e contrattuali (di rinvio e di oggetto di rinvio) sul Smo.

Tale ricostruzione sembra ora puntellata dalla stessa Corte di Cassazione che, nella sent. n. 4951 del 20-2-2019, ancora a proposito dell'art. 7 (c. 4) della l. n. 31/2008 sul trattamento economico dei lavoratori soci di cooperative, riconosce la facoltà del legislatore di «fissare in modo inderogabile la retribuzione sufficiente [...] attraverso il rinvio alla contrattazione collettiva».

b) Il secondo argomento si basa su una ricostruzione del meccanismo di rinvio ai Ccnl «prevalenti» che considera quel meccanismo soltanto *limitativo*, ma non *soppressivo*, della libertà sindacale (Barbieri, 2015) e, dunque, non lesivo della pari dignità e della piena legittimazione negoziale delle Oo.Ss. comparativamente meno rappresentative.

La fissazione legislativa *per relationem* del Smo se da una parte garantisce la giusta retribuzione, dall'altra non sopprime il diritto delle organizzazioni minori di esercitare la libertà sindacale e, come suo na-

turale complemento, la libertà di organizzare l'attività negoziale collettiva; la limita solo nei contenuti (Barbieri, 2015, p. 504), come ancora si legge anche nella sentenza della Cassazione n. 4951 del 2019.

Le retribuzioni previste dai contratti collettivi sottoscritti dalle Oo.Ss. comparativamente meno rappresentative (legittima espressione della libertà sindacale *ex art. 39, c. 1, Cost.*) sarebbero applicabili in presenza, per esempio, di un'articolazione del trattamento retributivo da parte del contratto collettivo «minoritario» differente da quella del contratto «maggioritario» – con l'unico limite di contenuto che il trattamento economico che costituisce «giusta retribuzione» non sia *complessivamente inferiore* a quello previsto dal contratto «maggioritario».

Nulla escluderebbe una coesistenza tra contratti di diritto comune con parti retributive *erga omnes* e contratti di diritto comune a efficacia soggettiva limitata, con il solo limite, per questi ultimi, di non scendere al di sotto dei livelli salariali a efficacia generalizzata equivalenti alla «giusta retribuzione» (Papa, 2019, ma con riferimento ai soli minimi tabellari).

5. Sulla questione dell'oggetto del rinvio mi limito a qualche breve riflessione per stimolare la risposta alla domanda: a quale parte retributiva del contratto collettivo è opportuno che la legge faccia rinvio? Al Trattamento economico minimo (Tem) o al Trattamento economico complessivo (Tec)?

La proposta dei sindacati confederali è comprensibilmente quella di conferire efficacia obbligatoria generalizzata ai «Trattamenti economici *complessivi* previsti dai Ccnl». Le confederazioni chiedono un'operazione di sostegno globale, che vada oltre la generalizzazione del Tem, coinvolgendo anche altri elementi retributivi (Audizione presso la Commissione Lavoro del Senato di Cgil, Cisl, Uil del 12 marzo 2019 sui d.d.l. sul Smo).

Lo stesso d.d.l. n. 658 fa riferimento al Tec (art. 1).

È tuttavia verosimilmente rischioso utilizzare contenitori e formule generali (come quella del Tec) che finirebbero per riproporre tutte le difficoltà che negli anni ottanta si ponevano, per esempio, in relazione alle diverse nozioni di retribuzione contenute nella contrattazione collettiva (retribuzione «normale», «ordinaria», «globale di fatto» ecc.) nonché al concetto di onnicomprensività.

Certo, proprio il possibile rinvio a elementi retributivi «altri» rispetto al minimo tabellare accresce il valore dell'intervento legislativo, se non altro perché, ampliando l'oggetto del rinvio, la legge funzionerebbe diversamente dall'operazione giurisprudenziale, «riduzionistica», perché tendente a un'estensione dell'efficacia soggettiva dei contratti limitata ai minimi tabellari (tralascio il problema delle «altre» riduzioni giurisprudenziali e cioè degli scostamenti dai parametri retributivi contrattuali per condizioni territoriali, crisi, condizioni dell'impresa ecc.).

Ma al di là della formula da utilizzare – che meriterebbe, dunque, un'attenta ponderazione – credo che se il legislatore decidesse di indicare *per relationem* il salario minimo, facendo riferimento a parti retributive dei Ccnl *ulteriori* rispetto alle tabelle contenenti i minimi, lo scudo protettivo dell'art. 36 Cost. potrebbe «riparare» da possibili censure di incostituzionalità anche le disposizioni di estensione *erga omnes* di tali parti retributive.

Il meccanismo del rinvio mobile potrebbe rendersi costituzionalmente legittimo se non altro con riguardo al cd. «minimo costituzionale», che comprende, oltre al minimo tabellare, almeno qualche altra voce (gli elementi di tutela del salario reale sostitutivi dell'indennità di contingenza; la tredicesima mensilità; eventuali Elementi aggiuntivi della retribuzione: Ear; gli elementi di garanzia a favore dei dipendenti di imprese che non hanno contrattazione di secondo livello). Proprio quel minimo è infatti retribuzione non solo

sufficiente ma anche proporzionata ed è, pertanto, il trattamento complessivo dovuto *ex art. 36 Cost.* (la «giusta retribuzione»).

6. L'ultimo profilo critico richiamato nell'introduzione riguarda l'opportunità – o meno – di una diretta quantificazione legale del Smo.

Si annida qui una delle principali differenze fra i due progetti in esame, poiché, diversamente dal d.d.l. del Pd, il d.d.l. del Movimento 5 Stelle fa riferimento al «trattamento economico complessivo, proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale [...] stipulato dalle associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro più rappresentative sul piano nazionale [...] e comunque non inferiore a 9 euro all'ora al lordo degli oneri contributivi e previdenziali».

Tale cifra collocherebbe l'Italia nel primo dei tre gruppi di paesi dell'Ue provvisti di una normativa sul Smo; gruppo al quale appartengono, oltre al Lussemburgo (in cui il Smo è quasi pari a 12 euro), la Francia, i Paesi Bassi, l'Irlanda, il Belgio e la Germania (Schulten, Lübker, 2019).

Mi sembra che la questione della quantificazione legale del Smo, vincolante anche per i contratti collettivi, rappresenti l'epicentro critico di un'eventuale legge.

Innanzitutto perché bisognerebbe stabilire se riferire i 9 euro al Tec, come nell'art. 2 del d.d.l. del Movimento 5 Stelle – in tal caso, come giustamente osserva Umberto Carabelli (2019), sarebbero inferiori «alla quasi totalità dei Trattamenti economici complessivi previsti dagli attuali contratti collettivi stipulati dai sindacati più rappresentativi» –, o, come si era proposto in un emendamento, al trattamento minimo orario; caso in cui si tratterebbe di una cifra addirittura eccessiva, visto che vari settori hanno minimi al di sotto di quel limite.

Sono comunque dell'avviso che, nel complesso, una rigida predeterminazione del Smo costituisca un inconveniente. Se ne può comprendere la ragione provando a spingere la questione al di fuori dei confini nazionali e del dibattito parlamentare e sindacale interno.

Non solo, come ricorda Tiziano Treu, l'esperienza comparata mostra che la presenza di minimi salariali legalmente fissati può avere effetti negativi per l'occupazione e le dinamiche contrattuali (Treu, 2019), ma, in prospettiva, un'inflessibile predeterminazione legale del salario minimo sembra entrare in rotta di collisione con le più accreditabili ipotesi di un'azione europea sul Smo.

Su tali ipotesi apro una parentesi, ricordando che, da circa un lustro, si discute di un possibile intervento europeo sul Smo (Schulden, Müller, 2019) e che (anche alla luce della generale tendenza degli ultimi due anni all'innalzamento del Smo nella maggior parte dei paesi europei: Schulden, Lübker, 2019; Eurofound, 2019) il progetto ha acquistato maggiore credibilità dopo le elezioni e l'insediamento della nuova Commissione europea.

Giova ricordare che, fra le diverse posizioni sindacali espresse all'interno della Ces, i sindacati dei paesi del centro e dell'Est Europa (quelli polacchi, in particolare) sono i più favorevoli a un intervento di questo tipo; mentre fra i sindacati contrari si annoverano quelli dei paesi nordici e gli stessi sindacati italiani.

Secondo le proposte più accreditabili, l'intervento potrebbe aggirare l'ostacolo della mancanza di competenze dell'Ue in materia retributiva (art. 153, ultimo par., TfUe), non tanto grazie alla presenza dell'art. 6 della Raccomandazione n. 2017/761 sul Pilastro europeo dei diritti sociali² – disposizione di natura *soft* che comunque non incide sulle competenze (*rectius*: sui difetti di competenza)

² «I lavoratori hanno diritto a una retribuzione equa che offra un tenore di

dell'Ue – quanto perché la politica europea sul Smo potrebbe essere integrata nel semestre europeo ed essere veicolata, dunque, dalle Raccomandazioni specifiche per paese. Si tratterebbe di una soluzione di *soft law*, ispirata al Metodo aperto di coordinamento, suggerita in alcuni recenti lavori anche sulla scorta di una proposta del Parlamento francese (Cordery, 2016; Schulten, Müller, 2019, benché, per qualcuno, a causa del tenore letterale del 5° paragrafo dell'art. 153 TfUe, il difetto di competenza in materia retributiva escluderebbe non solo «misure di armonizzazione ma anche misure destinate ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri» (Del-fino, 2015).

Ebbene, secondo tali proposte, il Smo europeo, seguendo il cd. «indice di Kaitz», dovrebbe equivalere almeno al 60 per cento del salario mediano nazionale (o del salario medio, secondo altre proposte, per esempio quella del Comitato economico e sociale).

Tale percentuale condurrebbe a determinare il Smo non solo in misura diversa da paese a paese ma (all'interno dei singoli Stati) *variabile nel tempo*: un Smo commisurato al salario mediano (o medio) nazionale previsto dai contratti collettivi dovrebbe essere periodicamente calcolato, sicché – come avviene nei paesi che hanno adottato modelli «unilaterali» di determinazione del Smo (Francia, ma anche Paesi Bassi: Marocco, 2017) – il legislatore si troverebbe comunque costretto a seguire gli andamenti del salario contrattuale.

Ma sono anche altre le considerazioni che spingono a valutare scetticamente l'opportunità di una predeterminazione legale del Smo.

vita dignitoso. Sono garantite retribuzioni minime adeguate, che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando nel contempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro. La povertà lavorativa va prevenuta. Le retribuzioni sono fissate in maniera trasparente e prevedibile, conformemente alle prassi nazionali e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali».

I contratti collettivi appaiono le fonti più idonee a tener conto anche degli eventuali scostamenti del *minimum wage* dal *living wage* (sul rapporto fra *minimum wage* e *living wage*, Schulten, Müller, 2019). Proprio gli attori sindacali possono verificare al meglio se il 60 per cento del salario medio (o mediano) sia realmente un *living wage* nel proprio paese, valutando (e contrattando), in caso contrario, l'opportunità di stabilire livelli salariali minimi più elevati.

Ancora: gli attori sindacali possono tener conto, meglio del legislatore, della maggiore o minore possibilità di reperire, nei diversi ambiti e settori produttivi, *ore* di occupazione sufficienti a garantire un *living wage* e, quindi, un «salario di sussistenza». Nel determinare la misura del Smo possono anche tenere in considerazione la percentuale di lavoratori *part-time* involontari (che verosimilmente affollano le fila dei *working poors*) presenti nei vari settori; circostanza che renderebbe il Smo inversamente proporzionale alla carenza di occupazione *full-time*: a maggiori possibilità di reperire occupazioni a tempo pieno dovrebbe corrispondere una più contenuta quantificazione del Smo. Ed è ovviamente verosimile che siano proprio i contratti collettivi la fonte più idonea a tener conto di questa e di altre variabili occupazionali e/o di settore.

Probabilmente, la soluzione più adeguata alla predisposizione di un articolato sarebbe allora quella di disimpegnarsi da ogni rigida fissazione legale del Smo, impiegando tecniche di valorizzazione normativa della contrattazione collettiva e, nei soli ambiti non coperti dai contratti collettivi, meccanismi (ad esempio organismi) istituzionali idonei a garantire flessibilità e periodici adattamenti.

La commissione paritetica nel Cnel o l'eventuale «Commissione per l'adeguamento del trattamento economico minimo orario» – la cui istituzione presso il Ministero del Lavoro era stata suggerita da alcuni emendamenti proposti nel corso della trattazione con-

giunta dei due d.d.l. – costituiscono soluzioni presenti in altri ordinamenti (per esempio in quello tedesco: Marocco, 2017, p. 351) validamente orientate in tale direzione.

Riferimenti bibliografici essenziali

- Ballestrero M.V. (2019), *Retribuzione sufficiente e salario minimo legale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2, I, p. 235.
- Barbieri M. (2015), *In tema di legittimità costituzionale del rinvio al Ccnl delle organizzazioni più rappresentative nel settore cooperativo per la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente*, nota a Corte cost. 26 marzo 2015, n. 51, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3, II, p. 493 ss.
- Bavaro V. (2019), *Note sul salario minimo legale nel disegno di legge n. 658 del 2018*, in *Il diario del lavoro*, 5 marzo, <https://www.ildiaridodel lavoro.it/adon.pl?act=doc&doc=71631#.XogLcNMzaN9>.
- Bellocchi P. (2014), *La libertà sindacale*, in *Trattato di diritto del lavoro* (diretto da M. Persiani e F. Carinci), vol. II, *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva* (a cura di G. Proia), Cedam, n. 3.
- Carabelli U. (2019), *Riflessioni operative sul salario minimo*, in *Comma2 - Lavoro e dignità*, 3 luglio, <https://www.comma2.it/?view=article&id=123:riflessioni-e-considerazioni-operative-sul-c-d-salario-minimo&catid=16>.
- Centamore G. (2019), *La giusta retribuzione nell'art. 36 Cost. o i dilemmi del giudice*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2, I, p. 274 ss.
- Caruso B. (2019), *Il sindacato tra funzioni e valori nella «grande trasformazione»*. *L'innovazione sociale in sei tappe*, in *WPC.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*.IT, n. 394.
- Cordery P. (2016), *Le salaire minimum au sein de l'Union européenne*, Assemblée nationale - Rapport d'information n. 3856, 21 giugno, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/europe/rap-info/i3856.pdf>.

- Delfino M. (2015), *Prove generali di regolazione legale del salario minimo*, in *Mass. giur. lav.*, p. 694.
- Delfino M. (2019), *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Eurofound (2016), *Statutory Minimum Wages in the Eu 2016*, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/statutory_minimum_wages_in_the_eu_2016.pdf.
- Eurofound (2019), *Minimum Wages in 2019: Annual Review*, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2019/minimum-wages-in-2019-annual-review>.
- Marocco M. (2017), *Il salario minimo legale nel prisma europeo: prospettive per l'Italia*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 337.
- Orlandini G. (2018), *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 178/2015 della Corte costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, n. 7.
- Pallini M. (2017), *Gli appalti transnazionali: la disciplina italiana al vaglio di conformità con il diritto europeo*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3, I, p. 485 ss.
- Papa V. (2019), *La rappresentanza negoziale sindacale dal Patto per la fabbrica al programma di governo giallorosso. Traiettorie regolative autonome e prospettive eteronome*, in *Quaderni di Rassegna sindacale - Lavori*, n. 4, p. 49 ss.
- Pascucci P. (2018), *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?*, Franco Angeli, Milano.
- Ricci G. (2012), *Il diritto alla retribuzione adeguata. Tutele costituzionali e crisi economica*, Giappichelli, Torino.
- Schulten T., Lübker M. (2019), *Wsi Minimum Wage Report 2019, Time for Substantial Minimum Wage Rises and a European Minimum Wage Policy*, n. 46e, marzo.
- Schulten T., Müller T. (2019), *What's in a Name? From Minimum Wages to Living Wages in Europe*, in *Transfer*, vol. 25, n. 3, p. 267.
- Speciale V. (2015), *Il salario minimo legale*, in *WPC.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*.IT, n. 244.

- Treu T. (1979), *Sub art. 36*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Tomo I, Zanichelli, Bologna-Roma.
- Treu T. (2019), *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*.IT, n. 386.
- Tullini P. (2008), *Indisponibilità dei diritti dei lavoratori: dalla tecnica al principio e ritorno*, in *Inderogabilità delle norme e disponibilità dei diritti*, Atti delle giornate di studio di Diritto del lavoro Aidlass, Modena, 18-19 aprile, Giuffrè, Milano, p. 115.
- Zagrebelsky G. (2008), *La legge e la sua giustizia*, Il Mulino, Bologna.

Parto da un presupposto che ritengo necessario e imprescindibile: dobbiamo affrontare il tema della questione salariale tenendo ben presente come l'offensiva neoliberista che si protrae ormai da circa un trentennio non abbia affatto perso la sua forza propulsiva; anzi, essa, ben lontana dall'aver esaurito la sua forza, ha condotto alle estreme conseguenze i frutti avvelenati delle politiche di deregolazione da essa ispirate, consegnandoci – come è a tutti evidente – un mondo sempre più diseguale, polarizzato e profondamente ingiusto. Insomma, non dobbiamo fare in modo che i timidissimi segnali di quella che sembra essere una nuova fase di autolegittimazione del capitale (v. T. Piketty, *Capitale e ideologia*, 2019) distolgano la nostra attenzione da un punto centrale, ovvero il ruolo della deregolamentazione e ri-regolazione dei sistemi di protezione del lavoro come strumento principale per attuare le riforme strutturali che hanno costituito il mantra delle politiche liberiste tra la fine del Novecento e l'inizio del nuovo millennio.

Come responsabile del settore giuridico della Cgil non posso che focalizzare la mia attenzione sull'aspetto più strettamente normativo di questa politica e sulla sua incidenza su quella che è la questione salariale, ben consapevole dell'importanza cruciale dell'azio-

* Responsabile Ufficio giuridico e vertenze Cgil nazionale.

ne sindacale come fattore di contrasto e di controbilanciamento alle suddette politiche. D'altra parte, non posso non apprezzare l'incipit multidisciplinare impresso al bel volume della rivista che oggi presentiamo, segnatamente rappresentato dal dialogo tra scienze giuridiche e scienze economiche, plasticamente evidenziato nell'efficacissimo primo saggio della rivista, quello di Brancaccio e Giammetti. E infatti è proprio dal ruolo di quelle riforme strutturali, la cui efficacia gli autori analizzano e smitizzano, che voglio partire per rappresentare, nel mio breve intervento, quali dovrebbero essere, a mio avviso, le richieste e le rivendicazioni che il sindacato, da subito, deve portare avanti per affrontare efficacemente la questione salariale: un *cabier de doléances* che merita una risposta urgente da parte della nuova compagine politica di maggioranza. Il tutto, ovviamente, con un ordine di priorità che può certamente essere discusso ma che a mio avviso non può essere del tutto disconosciuto: partendo dagli interventi normativi più settoriali, definirei a ritroso quell'ordine di priorità individuando un primo passo nell'abrogazione dell'articolo 8 della legge n. 148 del 2011, sia per il suo valore sistematico di elemento destrutturante del sistema contrattuale sia per preservare la fonte normativa legislativa (ne è un esempio lampante la fuga dalle strettoie del recente «decreto dignità» sotto il ricatto occupazionale).

Un secondo passo dovrebbe consistere nell'approvazione di una legge che ripristini la parità di trattamento già stabilita dall'articolo 3 della legge numero 1369 del 1960 (la cui abrogazione, non a caso, è avvenuta ad opera di uno dei capisaldi della controriforma liberista, ossia la legge Biagi). Il ripristino di una siffatta normativa sarebbe un elemento di pulizia e di moralizzazione di un sistema, come quello delle esternalizzazioni, dove si annidano disuguaglianze intollerabili (il tema degli appalti è un esempio emblematico in questo senso). Proseguendo, sarebbe certo auspicabile l'introdu-

zione di una legge di sostegno alla contrattazione collettiva nazionale che dia attuazione ai precetti dell'articolo 36 della Costituzione; a questo proposito, trovo molto positivo che il mondo politico si sia concentrato su questo fondamentale tema negli ultimi mesi e spero che, passata la tempesta della legge di stabilità, le due forze politiche di maggioranza parlamentare trovino un accordo che possa garantire quella attuazione così importante per il sindacato. Ma la madre di tutte le auspicabili riforme non può non essere considerata, a ben vedere, l'attuazione all'articolo 39 della Costituzione, come da tempo sostiene la Cgil, che nel 2016, con il Titolo II della Carta dei diritti, ne ha tratteggiato i contorni normativi. In questo modo si potrebbe assestare un colpo mortale al drammatico fenomeno del *dumping* contrattuale derivante dall'incontrollata proliferazione dei contratti collettivi nazionali ad uso e consumo di quella parte di imprenditoria sempre incline a sobbarcare i costi della globalizzazione dei mercati sulle spalle dei lavoratori.

Anche in questo caso occorre ben sperare nella «dea della ragione»: che possa illuminare questa classe politica nel raggiungimento di un risultato, a dir poco, storico.

Non c'è dubbio che un quadro regolatorio ricondotto su binari maggiormente rispettosi del dettato costituzionale renderebbe certamente un buon servizio alla causa del miglioramento della situazione materiale di moltissimi lavoratori.

Tuttavia, dopo aver posto al legislatore, alla politica, la soluzione di quei nodi importantissimi, il sindacato non dovrà mancare di porre a se stesso alcune domande, in primo luogo sulle proprie capacità di rappresentare il mondo del lavoro, soprattutto di quella parte di esso che, sino ad ora, non ha ricevuto mai un'adeguata protezione: parlo di quello che volgarmente viene ascritto alla cd. *gig economy*, quasi si trattasse di attività spot svolta nei ritagli di tempo. Sappiamo che non è così e che, in realtà, il fenomeno deve essere

osservato nella sua complessità tenendo ben presente che il tema del lavoro sulle piattaforme digitali sarà sempre più presente e all'ordine del giorno e costituirà un impegnativo banco di prova per l'azione sindacale.

Fausta Guarriello*

Desidero ringraziare la *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, di cui mi pregio di far parte del Comitato di direzione, per questo bel numero dedicato alla questione retributiva, che certamente nell'ultimo periodo ha acquisito una visibilità e una centralità indiscusse. Ringrazio gli autori delle relazioni e delle presentazioni fatte questa mattina, che hanno aggiunto ulteriori elementi alla riflessione suggerita nei contributi presentati nel volume, tutte molto interessanti e utili. Necessariamente nel breve spazio di un intervento ritengo opportuno soffermarmi solo su alcuni aspetti dei testi presentati nel volume e delle relazioni ascoltate. In particolare desidero soffermarmi sulle funzioni del contratto collettivo, nella scia del saggio di Lassandari pubblicato nel volume e della bella relazione presentata stamattina da Luigi Mariucci, pur se ho trovato interessanti tutte le altre relazioni, perché i temi trattati sono inestricabilmente connessi: il ruolo della giurisprudenza, il rimando ai contratti collettivi, a quale contratto collettivo ecc.

Colgo almeno due suggerimenti segnalati oggi: da un lato, Lorenzo Zoppoli ha posto in evidenza con insistenza come sia ormai necessario e ineludibile trattare la questione salariale anche dal punto di vista internazionale/europeo: sinceramente ho grandi dif-

* Università degli studi di Chieti e Pescara «Gabriele D'Annunzio».

ficoltà a credere che questa prospettiva abbia davanti a sé un percorso concreto che si traduca in qualche indicazione puntuale. Ritengo però che si tratti della corretta prospettiva nella quale porsi, visto che le sfide concernenti i minimi salariali, quindi la questione dei lavoratori poveri e della diffusione di questa categoria concettuale pressoché sconosciuta in Europa fino a dieci anni fa, coinvolgono oggi quasi tutti i paesi europei, dove si discute dei lavoratori poveri e si approntano misure anche con riguardo al salario minimo a tutela minima dei lavoratori poveri. Quindi l'orizzonte e la prospettiva non può che essere questa. D'altro lato, mi pare importante riprendere il richiamo a un adattamento sul piano nazionale dell'obiettivo del lavoro dignitoso e della dignità del lavoro come obiettivo che deve sorreggere sia le politiche pubbliche ma anche il ruolo degli attori sociali.

Dopodiché verrei alla domanda fondamentale che ha posto Mariucci, cioè: le parti sociali – e il sindacato nello specifico – hanno ancora un ruolo fondamentale di autorità salariale, ricordando le origini del sindacato e la sua funzione storica principale di autorità salariale? È stato da lui evidenziato, ma lo è anche negli scritti del volume, quali sono i molteplici fattori che hanno messo in crisi e indebolito il ruolo del sindacato e di conseguenza della contrattazione collettiva. Il mio punto di riflessione è soprattutto quello di cogliere gli stimoli offerti riguardo al ruolo del contratto nazionale di lavoro. Quel Ccnl di cui fino a qualche tempo fa quasi si celebrava la fine, con rammarico e preoccupazione, perché si diceva che ormai era uno strumento inutilizzabile, inadeguato a rispondere alle sfide che il mondo delle imprese si trova ad affrontare. Con una disattenzione anche da parte della dottrina verso quelle sfide che invece toccano proprio il ruolo del contratto collettivo nazionale in particolare per quanto concerne il salario e alla duplice natura del salario sulla base del principio costituzionale di proporzionalità e

sufficienza della retribuzione e quindi alla questione dei salari minimi dignitosi, ispirandosi al principio internazionale della dignità del lavoro, per assicurare al lavoratore e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa e all'altro parametro della corrispettività rispetto alla quantità e qualità della prestazione svolta.

Da questo punto di vista penso che il ruolo del Ccnl sia fortemente messo in discussione, ma d'altro canto è necessario che esso sia in grado di risolvere queste molteplici sfide e di trovare un punto di equilibrio riguardo alla retribuzione, anche perché nei progetti di legge in discussione sul salario minimo il Ccnl costituisce comunque il parametro di riferimento del salario minimo legale, qualora venisse approvata la legge sul salario minimo (oggi ho sentito con qualche sorpresa che in fondo c'è un favore abbastanza ampio rispetto alla necessità di un intervento legislativo in tal senso, fino a pochi mesi fa ancora oggetto di diffidenza): anche nell'ipotesi di un intervento legislativo, dunque, si va verso la prospettiva di adottare come parametro di riferimento il Ccnl, il che pone agli attori sociali, e in primo luogo ai sindacati, una sfida enorme da affrontare, che è quella di sfoltire la giungla dei Ccnl, con l'aiuto del Cnel e dell'Inps, e di attuare un'operazione di ripulitura o di ricognizione dei perimetri negoziali, assolutamente necessaria, che deve portare in tempi rapidi a una soluzione condivisa da parte di tutti gli attori coinvolti su quali sono i contratti di riferimento, che costituiscono parametro essenziale per la stessa giurisprudenza, e su quali sono i Ccnl affidabili stipulati da organizzazioni sindacali effettivamente rappresentative. Non è più eludibile infatti il problema delle sovrapposizioni tra i confini dei diversi Ccnl o dello shopping contrattuale, l'aumento del numero dei contratti per moltiplicare i quadri normativi al ribasso, ossia uno shopping contrattuale che è deleterio dal punto di vista della stessa tenuta del principio dell'art. 36 della Costituzione.

Ribadisco, il problema principale che oggi vediamo dopo tanti anni in cui è stato quasi ignorato è quello del salario minimo vitale, ma sappiamo che comunque c'è anche un problema rispetto alle ore e alla quantità di lavoro prestato per cui, come giustamente segnalava Carla Ponterio, abbiamo assistito a qualche caduta della giurisprudenza o a qualche disattenzione da parte della dottrina su pronunce risalenti che, nei confronti del part-time e del lavoro intermittente, salvaguardavano il principio di sufficienza ma poi commisuravano la retribuzione a un orario ridotto o ridottissimo, il che ha implicazioni enormi sulle discriminazioni salariali e retributive nei confronti delle donne (problema che è sempre rimasto) e oggi soprattutto dei giovani, perché ormai c'è una generazione (e forse più di una generazione) che rischia di rimanere permanentemente esclusa dal mondo di cui parliamo, che è un mondo che forse sarà fatto di una legge sui minimi, ma che comunque è fatto di una contrattazione collettiva che deve mantenere la sua vitalità.

Gli sforzi che gli attori sociali stanno compiendo per ridefinire il ruolo del trattamento minimo e del trattamento complessivo tengono insieme questi due aspetti fondamentali dell'art. 36 Cost., ossia il salario minimo, che secondo me non può essere parametrato solo all'ora di lavoro, anche se onestamente colgo l'importanza e l'interesse di dare un numero – che sia di 8, 9, 12, 15 euro – dal punto di vista simbolico per combattere questa svalutazione del lavoro che ormai risale a molti anni addietro ma che probabilmente dovrebbe essere accompagnata dall'idea di un salario minimo quanto meno settimanale o mensile: mi sembra che l'ora di lavoro sia troppo poco in presenza di un'economia dei lavoretti dove le ore lavorative sono scarse e non sono davvero un parametro sufficiente dal punto di vista della proporzionalità della retribuzione.

Anche dal punto di vista della retribuzione professionale, legata alle mansioni svolte, alla qualità del lavoro prestato o al risultato,

all'impegno dei lavoratori in programmi o piani legati alla produttività, fortemente incentivata negli ultimi anni, i saggi contenuti nel volume e le relazioni di oggi ci fanno fare un bagno di umiltà rispetto ai dati della realtà, talora non attentamente considerati. La grande enfasi e insistenza sulla contrattazione di secondo livello fa i conti con una scarsissima diffusione della contrattazione di secondo livello: quindi tutti i benefici, i vantaggi e le opportunità che vengono ricondotti a questa, ma anche le operazioni opportunistiche di puntare fintamente o realmente sul secondo livello contrattuale, scontano il fatto che in realtà la contrattazione di secondo livello non si è diffusa, è rimasta dov'era. Si è perfezionata, magari abbiamo esperienze eccellenti, ma non c'è stata una grandissima diffusione. Con qualche eccezione per la contrattazione territoriale presso gli artigiani, che è una buona pratica italiana, nella quale la contrattazione territoriale potrebbe giocare un ruolo maggiore, che purtroppo non riesce a giocare perché nel settore industriale c'è l'opposizione ferma di Confindustria a considerare come secondo livello il livello territoriale.

Per chiudere, ritengo che occorra nuovamente come dottrina focalizzare l'attenzione sul Ccnl e sulla partita di cosa entra nella retribuzione sia nella dimensione del salario sufficiente che nella dimensione della proporzionalità, per fornire qualche supporto e ausilio alle parti sociali. Da questo punto di vista mi sento di condividere le critiche espresse da Gisella De Simone e riprese da Luigi Mariucci sull'enfasi eccessiva sul welfare aziendale, che finisce per diventare, anche quando è genuino e non utilizzato ad altri fini, un ulteriore fattore di disuguaglianza anche perché tutti paghiamo il welfare aziendale di pochi o di pochissimi e soprattutto perché esso è un ulteriore fattore di esclusione. Penso che l'attenzione al sistema di contrattazione collettiva, al ruolo delle parti sociali e al gioco che possono svolgere per migliorare la contrattazione nazionale dal

punto di vista salariale possa essere molto importante anche nel quadro di una discussione europea, se non internazionale, perché comunque il riferimento rimane quello del livello nazionale di contrattazione collettiva e della sua essenziale funzione salariale, che forse abbisogna di un sostegno esterno, ma che deve comunque giocare in proprio la sua partita principale. Ritengo quindi che una focalizzazione dell'attenzione sulla funzione salariale del contratto nazionale sia assolutamente essenziale in questa fase.

1. Salario minimo, proporzionalità, funzione antidumping

Gli stimoli provenienti dal dibattito odierno e dai contributi raccolti nella parte monografica del n. 2/2019 della *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* sono innumerevoli.

Dopo aver ringraziato sentitamente gli organizzatori per l'invito ad offrire un contributo alla discussione, chiarisco però che – tenendo conto del tempo a disposizione – mi occuperò di un singolo aspetto della «questione salariale»; un aspetto che è stato comunque oggi da molti toccato e che attiene al rapporto tra tale questione e il sostegno alla contrattazione collettiva in funzione *antidumping*, con particolare riferimento alla valorizzazione degli esiti negoziali della contrattazione dei soggetti più rappresentativi.

Al fine di chiarire meglio la prospettiva nella quale intendo muovermi, è bene aggiungere sin d'ora che se lo sforzo profuso negli ultimi mesi in vista dell'approvazione di una legge sul salario minimo non dovesse produrre risultati, ne risulterebbe accentuato il sovraccarico funzionale della giurisprudenza, cui ha oculatamente fatto riferimento Carla Ponterio nel suo intervento, allorché si è occupata dei problemi relativi all'individuazione del contratto collettivo da applicare nel quadro della «soluzione giudiziale» all'attuazione

* Università degli studi di Bari «Aldo Moro».

dell'art. 36 Cost. Al contrario, l'approvazione della legge sul salario minimo potrà essere l'occasione per chiarire anche questo aspetto.

Prima di procedere con l'analisi, dunque, userei, con riferimento ai disegni di legge in campo in materia di salario, il medesimo lessico utilizzato dal direttore Caianiello questa mattina nei suoi saluti a proposito della *modernità*: sono una enorme opportunità e non vanno guardati con paura, anche se, osservati nel dettaglio, non ci piacciono del tutto o sollevano qualche dubbio.

Orbene, possiamo anzitutto dare per scontato che quei disegni di legge, sia il Catalfo che il Nannicini, in un quadro di dichiarata attuazione dell'art. 36, perseguono l'obiettivo di valorizzare l'autorità salariale del contratto collettivo (pur con tutti i limiti che Gigi Mariucci evidenziava stamane, ma che – in realtà – sono coerenti con la stessa logica di sostegno all'autonomia collettiva, che è condizionata, ineluttabilmente, dai rapporti di forza); essi, in particolare, si muovono sicuramente nel senso della valorizzazione della funzione perequativa e anticoncorrenziale del Ccnl.

Così, l'intervento ipotizzato nel d.d.l. Catalfo non si pone solo l'obiettivo di fissare una soglia salariale minima oraria (i famosi 9 euro), ma valorizza anche l'elemento della proporzionalità, mediante l'adattamento a tutti i settori di un meccanismo che, come noto, già esiste per le cooperative e che ha ricevuto il placet della Corte costituzionale, con la sentenza n. 51/2015.

Questa valorizzazione della proporzionalità e, soprattutto, il modo in cui essa è realizzata rendono evidente non solo l'obiettivo di affrontare la questione dei *working poors* ma anche quello di dare spessore all'azione *antidumping* ormai molto diffusa in molteplici documenti sindacali e in accordi collettivi.

Se così è, consentitemi di allargare brevemente il campo di osservazione: se l'obiettivo è di sostenere quell'azione, esso non può essere perseguito unicamente con l'intervento in ambito salariale.

Ciò non significa, dico subito a scanso di equivoci, che questo passo non debba essere fortemente sostenuto anche dal soggetto collettivo (liberandosi, magari, di qualche «scoria» pregiudiziale).

Intendo solo dire che gli obiettivi sottesi all'intervento sarebbero meglio perseguibili in un quadro più ampio, cioè con riferimento a una gamma più estesa di contenuti dei contratti collettivi, se è vero che il *dumping* sociale non si realizza solo sul piano salariale; cosa che è abbondantemente nota ed è dimostrata dalle nuove strategie della contrattazione cd. pirata, sempre più dirette a realizzare economie e riduzioni di tutele su altri piani, diversi da quello retributivo, anche grazie all'utilizzo massiccio dei rinvii operati dalla legge alla contrattazione collettiva.

Si tratta di un ambito di riflessione che rievoca direttamente altre questioni, relative all'estensione dell'efficacia del contratto collettivo e alla selezione effettiva degli agenti negoziali cui sono demandati importanti compiti derogatori ad opera della legge; questioni sulle quali non potrò dettagliatamente soffermarmi ma che sono direttamente collegate ad alcuni contenuti della Carta dei diritti universali del lavoro della Cgil, sulla quale tornerò brevemente in chiusura, non prima di aver proposto altre due osservazioni.

2. Forme, luoghi e attori del dumping: i contratti pirata, il dumping endosistemico e la questione del contratto leader

La prima osservazione riguarda le forme, i luoghi e gli attori (talora involontari) del *dumping* nei suoi diversi aspetti.

Non mi soffermerò però sulle forme di *dumping* realizzate mediante l'applicazione di contratti collettivi sottoscritti da sedicenti sindacati maggiormente rappresentativi, ma in realtà pressoché inesistenti sul piano della rappresentanza collettiva degli interessi (con-

trattazione pirata) né su quelle favorite dalla sottoscrizione, anche nel settore privato, di contratti da parte di soggetti che hanno sì un significativo seguito nel settore pubblico ma che sono poco presenti in quello privato o lo sono solo in alcune categorie, e che comunque si fregiano – almeno nel nome – della patente della «confederalità» (contrattazione pirata anch'essa, o... quasi-pirata?). Preciserò solo che tali contratti – specie questi ultimi, ovviamente – hanno un non trascurabile successo tra i datori di lavoro non iscritti alle associazioni datoriali, anche a causa di una giurisprudenza non sempre consapevole e, comunque, ondivaga sulla nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo (si pensi all'applicazione delle norme in materia di minimale contributivo, di benefici normativi e contributivi, di appalti, e così via).

Vorrei anch'io sottolineare, invece, che il problema del *dumping* non deriva solo dallo sviluppo della contrattazione *pirata* ma anche dalla concorrenza endosistemica, cioè dalla concorrenza tra diversi Ccnl tutti sottoscritti, almeno per parte dei lavoratori, da soggetti riconducibili al sindacato confederale «storico».

Si pensi, per fare solo alcuni tra gli esempi più noti, al Ccnl Multiservizi, che mentre in alcuni appalti pubblici consente alle imprese che lo applicano di fare concorrenza a quelle che applicano il Ccnl Igiene urbana, in altri casi subisce la concorrenza di altri Ccnl, quali quello dei Servizi fiduciari.

Soprattutto mi preme citare un altro settore, importante, con numerosi addetti, quello dell'edilizia, che non mi pare sempre adeguatamente valorizzato, ma che merita la massima attenzione con riferimento ai fenomeni di *dumping* endosistemico.

Nell'ultimo rinnovo Edili industria e cooperative del luglio 2018 (Ance, Legacoop, Confcooperative, Agci-Cgil, Cisl, Uil), sottoscritto con grande ritardo, dopo una trattativa lunga e conflittuale (anche all'interno della compagine datoriale), le parti sottoscrittrici

prendono atto dei problemi e provano persino ad affrontarli, per quanto è nella loro disponibilità, invocando però l'intervento del legislatore.

In uno dei «considerando» introduttivi del Protocollo per il rilancio del settore allegato al rinnovo, in particolare, le parti sottolineano con preoccupazione l'importante esodo dal Ccnl verso contratti economicamente più convenienti (sul piano retributivo e contributivo): si pensi alla concorrenza esercitata da tempo – non solo in termini salariali ma anche di costi per formazione e sicurezza – dal Ccnl Multiservizi (che si applica anche alla manutenzione degli edifici) o da quello Metalmeccanici artigiani (il cui campo di applicazione è stato di recente esteso alle attività di montaggio e smontaggio di ponteggi).

Ebbene, nel rinnovo sono presenti molte previsioni interessanti in materia, sulle quali non ho il tempo di soffermarmi, anche se una loro analisi sarebbe molto utile (lo studio dei contenuti dei contratti collettivi è, infatti, essenziale per il giurista del lavoro, che dovrebbe rivendicare questo ruolo, anche perché dai prodotti negoziali possono emergere elementi indispensabili per le sue consapevolezze, oltre che per la riflessione scientifica).

Rinviando dunque, per ulteriori dettagli, a un mio contributo pubblicato sull'*Annuario del lavoro* 2018, mi limiterò a evidenziare che le parti individuano, tra le principali cause dell'estendersi dei fenomeni di *dumping*, l'assenza di un contratto collettivo leader, che consenta, in coerenza con il cd. «Patto per la fabbrica» del 2018, di attuare il principio che a uno «stesso lavoro debba corrispondere lo stesso Ccnl, anche al fine di garantire una più stretta correlazione tra Ccnl applicato e reale attività d'impresa». L'individuazione del contratto *leader*, insomma, avrebbe anche la funzione di prevenire il fenomeno, stigmatizzato dai contraenti, dell'applicazione, in un medesimo cantiere, di diversi contratti, con costi retributivi e con-

tributivi anche molto diversificati e con conseguenti effetti di concorrenza sleale e rischi di «scomposizione» dei diritti per i lavoratori coinvolti e di sottotutele, anche previdenziali e in materia di sicurezza.

Collaborare nella direzione della individuazione del contratto leader è, dunque, una delle richieste formulate al sistema politico da parte di chi vive il *dumping* nella quotidianità e non sulla carta. E la consapevolezza della necessità di agire in questa direzione, benché non sempre declinata in termini di riduzione anche della concorrenza endosistemica, è ormai ampiamente diffusa anche nelle intese interconfederali dei diversi settori: oltre al citato «Patto per la fabbrica», si pensi, per il terziario, all'AI per un nuovo sistema di relazioni sindacali e come modello contrattuale tra Confcommercio-Cgil, Cisl e Uil e all'AI sulla rappresentanza tra la Confesercenti e le tre confederazioni.

3. L'individuazione del contratto leader: misurazione degli agenti negoziali e individuazione degli ambiti della misurazione

Uno dei temi più delicati – e vengo dunque alla seconda questione su cui vorrei soffermarmi – attiene però alle modalità di individuazione del contratto *leader* da parte del legislatore.

In proposito, voglio subito sgombrare il campo dall'idea che la lotta al *dumping* possa essere condotta solo mediante la misurazione del numero dei datori di lavoro che applicano un contratto collettivo o del numero di lavoratori cui esso si applica.

Mi riferisco, in particolare, al contenuto dell'Accordo di collaborazione interistituzionale tra Cnel e Inps del giugno 2018, il quale, ai fini della corretta applicazione delle disposizioni in materia di im-

ponibile contributivo e di quelle relative alla fruizione di benefici normativi e contributivi, impegna i due enti a «svolgere indagini sulla rappresentatività dei contratti collettivi nazionali di lavoro».

Ebbene, il peculiare lessico utilizzato nell'Accordo, che è incongruo rispetto ai concetti tipici delle relazioni collettive (poiché in esso la rappresentatività è riferita al contratto e non ai sottoscrittori), è però adeguatamente esplicativo dello strumento prescelto per raggiungere lo scopo. I dati che si intende rilevare, infatti, attengono – in sintesi – proprio al numero dei datori di lavoro e dei lavoratori cui si applica ciascun contratto censito dal Cnel e l'esito dell'indagine dovrebbe consentire, «per ogni settore e comparto produttivo» e «sulla base del numero di lavoratori ai quali» ciascun contratto si applica, «l'individuazione dei contratti collettivi di lavoro comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale» (art. 5).

Non può certo sfuggire la rilevanza e l'utilità di una simile indagine, specie in una prima fase, ma è bene precisare che essa non può sostituire la verifica della rappresentatività dei sottoscrittori dei contratti e, come si vedrà tra breve, non può comunque prescindere – come in tutti i casi in cui si intenda realmente operare una comparazione – dalla determinazione degli ambiti della misurazione (*recitius*, dalla determinazione dei soggetti cui spetta la determinazione di quegli ambiti).

Già allo stato attuale delle cose, andrebbe infatti quantomeno stabilito a chi compete fissare i confini del «settore e comparto produttivo» (si pensi, ad esempio, al noto rapporto tra settore tessile e lavorazioni a façon; ma anche a quello tra settore metalmeccanico e automotive, e così via); anche perché non poche sorprese questa variabile ha riservato all'Inps, allorché è risultata soccombente in alcune controversie in materia di contribuzione e/o di sgravi.

Se, poi, si andasse oltre la mera rappresentazione fotografica del

dato ad oggi disponibile e si optasse, in prospettiva, per una ripresa cinematografica dell'evoluzione del dato medesimo; se si stabilizzasse, cioè, un meccanismo di rilevazione dinamica del dato relativo all'applicazione del contratto, senza però percorrere la strada della misurazione della reale rappresentatività dei firmatari, si rischierebbe di favorire comportamenti opportunistici dei datori non iscritti ad alcuna associazione o, addirittura, di contribuire al processo di fuga dal sistema della rappresentanza datoriale, con effetti perversi proprio sul piano della lotta al *dumping*.

A me pare, dunque, che il contratto *leader* non debba essere individuato, a regime, attraverso la verifica del numero di coloro che lo applicano bensì attraverso la misurazione, comparativa, della rappresentatività dei sottoscrittori.

Ed è questa la, diversa, direzione condivisibilmente imboccata dal d.d.l. Catalfo, il quale – pur se non risolutivo, per le ragioni che dirò tra breve – compie un primo, importante, passo, rappresentato dalla individuazione di criteri legali di misurazione dei contraenti; criteri che – per quanto possa sembrare incredibile – ancora non esistono, nel sistema privato, a distanza di cinquanta anni dallo Statuto.

Questo passo, apparentemente difficile fino a qualche anno fa, in virtù della scarsa propensione dei contraenti a farsi misurare (anche ai fini dell'attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost.), è ormai divenuto piuttosto semplice da realizzare.

Siamo piacevolmente sommersi, invero, dalla voglia di «misurarsi» che promana dagli stessi protagonisti delle relazioni collettive, quantunque orientata, almeno in origine, al perseguimento di fini diversi dalla individuazione dei contratti *leader*. Rammento, infatti, che nei primi testi negoziali nei quali ci si è occupati del tema, compreso il T.U. Confindustria-Cgil Cisl, Uil del 2014, la misurazione aveva la funzione di chiudere le partite in termini di «neutralizzazione» del dissenso, al fine di garantire efficacia (endosistemica,

va da sé) ed esigibilità del contratto collettivo, in presenza di una sua, misurata e verificata, sottoscrizione maggioritaria.

Ebbene, anche ai (diversi) fini che ora ci interessano, è sufficiente scegliere criteri di misurazione dei contraenti, non solo certi ma metabolizzati dal sistema negoziale e non percepiti, quindi, dalle parti come imposti dall'esterno: ed è questa l'opzione del d.d.l. Catalfo, che richiama proprio i criteri del T.U. del 2014, cui aggiunge specifici criteri per la misurazione delle organizzazioni datoriali, anch'essa ormai ampiamente prevista e/o auspicata dalle parti collettive in numerosi testi negoziali (ivi comprese le intese interconfederali più recenti, citate in chiusura del precedente paragrafo).

Una simile scelta, però, ancorché ineludibile, non è ancora risolutiva del problema.

Stabilire criteri di misurazione e assicurare, finalmente, l'applicazione del T.U. sulla rappresentanza (favorita, invero, dalla recente sottoscrizione, a settembre 2019, della Convenzione tra Inps, Inl, Confindustria, Cgil, Cisl e Uil) rappresenta una condizione necessaria ma non sufficiente ai fini dell'individuazione del contratto leader.

Se il problema è il *dumping*, sia endogeno (endosistemico) che esogeno (contratti pirata), realizzato mercé la sovrapposizione, anche parziale, delle sfere di applicazione di diversi contratti, è invero necessario compiere anche un secondo passo, quello di determinare gli ambiti della misurazione, cioè quello di *perimetrare al fine di misurare*. Solo in tal modo si può consentire all'interprete di operare il giudizio comparativo, che rappresenta il risultato dell'indagine, senza che si ripropongano, anche in materia di salario minimo, le ambiguità e le incertezze di esiti che siamo costretti a registrare nell'applicazione delle numerose norme che già prevedono una comparazione tra i soggetti rappresentativi ai fini della selezione degli agenti negoziali e/o del contratto.

Anche in vista dell'individuazione del contratto collettivo da ap-

plicare ai fini della determinazione del salario minimo, in effetti, il nostro problema non è quello (che muoveva i sottoscrittori del T.U. del 2014) di «misurare» per risolvere un problema *interno* al singolo contratto, ma quello di stabilire *dove* effettuare la misurazione per operare una selezione *tra* contratti.

Si tratta, in definitiva, di affrontare un problema semplice, ma nevralgico; un problema matematico, di insiemistica.

Nella libera dinamica dell'autonomia collettiva possono darsi casi – più semplici da risolvere – in cui la sfera di applicazione di un contratto coincida perfettamente con quella di un altro, differendo solo i sottoscrittori (l'insieme A, in tali casi, sarà uguale all'insieme B).

In altri casi, invece, la sfera di applicazione di un contratto può essere più ristretta di un'altra, non coincidente ma contenuta in essa (A sarà sottoinsieme di B: si pensi al già citato rapporto tra settore tessile e lavorazioni a façon).

Infine, le sfere di applicazione di due contratti possono essere solo in parte coincidenti (si avrà cioè una intersezione tra A e B: si tratta di una casistica frequente anche all'interno del sistema negoziale confederale storico, come ho già rammentato).

Per giunta, poiché gli insiemi considerati sono i soggetti/il gruppo rappresentati (la categoria), possiamo avere un'accentuazione della complessità della determinazione degli ambiti della misurazione, in virtù della ben nota asimmetria nella rappresentanza datoriale rispetto a quella dei lavoratori.

4. Chi risolve il problema di insiemistica?

Tra legge e autonomia collettiva

Come si risolve, dunque, il problema di insiemistica che ho appena evidenziato? Soprattutto, quale fonte deve stabilire dove va effettuata la misurazione dei soggetti?

Prima di formulare proposte, vorrei anzitutto chiarire, sia pure brevemente, che il d.d.l. Catalfo arriva a un passo dalla soluzione ma non è in sé risolutivo.

Il problema, in particolare, non sarebbe superato dalla mera applicazione della previsione contenuta nell'art. 2, c. 1, del d.d.l., nel testo al momento disponibile, ai cui sensi si considera retribuzione complessivamente proporzionata e sufficiente il trattamento economico complessivo non inferiore a quello previsto dal Ccnl in vigore per il settore in cui opera l'impresa (stipulato dalle Oo.Ss. più rappresentative secondo i criteri per far parte del Cnel), «il cui ambito di applicazione sia maggiormente connesso e obiettivamente vicino, in senso qualitativo, all'attività svolta dai lavoratori in maniera prevalente».

La previsione ricorda, pur con alcune differenze (in particolare, per il riferimento all'attività svolta dai lavoratori anziché dall'impresa), l'art. 30, c. 4, del d.lgs. n. 50/2015 (Codice degli appalti), del quale rappresenta una sorta di copia scolorita. Il suo utilizzo, dunque, rischia di riproporre i medesimi problemi che già ha enfatizzato Carla Ponterio nel suo intervento odierno, se è vero che, come ho accennato, la previsione del Codice – nelle mani della giurisprudenza amministrativa – ha determinato esiti non uniformi e spesso sgraditi al sindacato confederale: dall'applicazione di contratti sottoscritti da sindacati che la cultura giuslavoristica non esiterebbe a definire pirata all'applicazione, tra i contratti sottoscritti da sindacati aderenti alle confederazioni storiche, di quello con le retribuzioni più basse.

Del resto, esiti giurisprudenziali ondivaghi si registrano persino in sede di applicazione della disciplina in materia di cooperative (come ben evidenziato dal saggio di Centamore nel n. 2/2019 della *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* a proposito dell'art. 7, c. 4, d.l. n. 248/2007), che, per certi aspetti, costituisce fonte di ispirazione del d.d.l. Catalfo, oltre che in materia di mini-

male contributivo, pur dopo la norma di interpretazione autentica contenuta nell'art. 2, c. 25, l. n. 549/1995 (richiamato dall'attuale versione dell'art. 3, c. 2, del d.d.l., ai fini dell'individuazione del Ccnl di riferimento «nelle more dell'applicazione» dei criteri previsti dal T.U. del 2014).

Se, dunque, la determinazione dei perimetri in cui effettuare la misurazione a fini di comparazione sarebbe il secondo, ineludibile, *step* da compiere al fine di garantire esiti certi nell'applicazione della futura disciplina in materia salariale (ma, a mio avviso, anche alle già vigenti discipline che implicano misurazioni comparative dei contraenti, ivi comprese quelle che demandano alle parti importanti compiti derogatori), resta da capire se l'operazione di delimitazione dei confini possa essere compiuta integralmente dal legislatore o se è necessario il coinvolgimento dell'autonomia collettiva.

Ebbene, si può certamente convenire sul fatto che l'intervento eteronomo rischia di incidere sulla libera scelta del soggetto da rappresentare (corollario del principio di libertà sindacale) e, in definitiva, sulle stesse unità contrattuali (o sugli ambiti di contrattazione). La soluzione meramente legislativa va dunque a mio avviso esclusa, non solo e non tanto perché rischierebbe di compromettere la tenuta costituzionale della nuova disciplina (ma non mi soffermo ora sul punto) quanto perché una rigida determinazione legislativa dei perimetri sarebbe certamente di ostacolo allo sviluppo dinamico degli ambiti negoziali; uno sviluppo che mi pare valorizzato anche nel «Patto per la fabbrica» del 2018, dove si evidenzia che la ricognizione dei perimetri contrattuali, auspicata dalle parti, può anche consentire loro, «se del caso, di apportarne i necessari correttivi, intervenendo 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 di impresa».

D'altra parte, qualunque perimetrazione, anche quella eventualmente affidata all'autonomia collettiva, comporta comunque il ri-

schio di limitare la capacità autopoietica della «categoria»; intesa, quest'ultima, sia come gruppo rappresentato (liberamente prescelto da ogni soggetto collettivo) sia come ambito di soggetti cui il contratto si applica (non necessariamente coincidente con il primo, anche in virtù della già menzionata asimmetria tra sistemi rappresentativi datoriali e dei lavoratori).

Il problema, dunque, è di garantire ai sindacati e alle contrapposte associazioni datoriali di conservare le proprie prerogative di individuazione dei destinatari della propria azione contrattuale, assicurando, però, l'auspicata razionalizzazione del sistema realizzata mediante una seria misurazione, compartiva, della rappresentanza.

Ebbene, a me pare che, per tenere dentro tutte le esigenze, evitando anche i dubbi di legittimità costituzionale (art. 39, c. 1) che qualunque limitazione della «categoria» reca con sé, vada seriamente preso in considerazione il modello ricavabile dalla «Carta dei diritti universali del lavoro» della Cgil.

La proposta della Cgil – nel contesto, peraltro, dell'attuazione dell'art. 39 Cost. – ipotizza una soluzione articolata che, pur coerente con l'obiettivo di assicurare una perimetrazione finalizzata alla misurazione, attribuisce la competenza a determinare i perimetri allo stesso sistema di relazioni sindacali (costituito da soggetti registrati ai sensi dell'art. 39, evidentemente) e, in particolare, ad accordi di livello confederale a efficacia generale: a tali accordi è tra l'altro affidato il compito di disciplinare gli altri livelli e ambiti di contrattazione a efficacia generale e di dettare i criteri di appartenenza agli ambiti contrattuali dei singoli datori di lavoro.

5. Chi ha ancora paura della seconda parte dell'art. 39?

Nella combinazione tra attuazione della seconda parte dell'art. 39 e sforzo di rispettare le libere determinazioni dell'autonomo (ma

regolato) sistema in tema di costruzione e modifica dinamica della propria architettura risiede, probabilmente, il più significativo valore aggiunto della proposta della Cgil rispetto ad altre che pretendessero di agire solo sul versante della «perimetrazione».

L'ulteriore questione, però, è se la soluzione possa essere riproposta, nel quadro di una legge sul salario, anche indipendentemente dall'attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost. Ma va da sé che il problema si porrebbe anche se si optasse per soluzioni diverse, comunque dirette alla perimetrazione in vista della misurazione.

La questione, in altri termini, potrebbe essere così presentata: la «copertura» costituzionale assicurata dall'art. 36, già affermata in Corte cost. n. 51/2015 con riferimento all'art.7, c. 4, d.l. n. 248/2007 relativo alle cooperative, può «tenere» anche in presenza di una eterodeterminazione delle «categorie» da parte del legislatore (o di ipotetiche commissioni di esperti costituite *ad hoc*) ovvero da parte di soggetti collettivi cui esso attribuisca eventualmente questa funzione?

Io penso, in realtà, che allo stato delle cose la seconda parte dell'art. 39 possa costituire la strada maestra per prevenire anche questo problema. Rifuggo dal tentativo di dibattere con quei colleghi, anche cari e autorevoli, che fino a poco tempo fa esprimevano giudizi meramente «estetici» sulla previsione e provo a fare il punto della situazione rispetto alla possibilità di una sua attuazione.

Orbene, se si considera che è ormai superata la ritrosia dei soggetti collettivi a farsi misurare; se si tiene presente, poi, che nei documenti sindacali (penso al T.U. del 2014) sono contemplati strumenti, riproponibili in un testo legislativo, che favoriscono la partecipazione della base alla formazione democratica delle decisioni sulla sottoscrizione del contratto; se si conviene, infine, sulla necessità, anche al fine di attuare pienamente l'art. 36 nei termini voluti dal d.d.l. Catalfo, di determinare gli ambiti della misurazione, cioè di risol-

vere uno dei problemi più complessi per l'attuazione dell'art. 39 (cioè la determinazione delle «categorie» di riferimento ai fini della misurazione), possiamo, allora, ragionevolmente affermare che si è ad un passo dall'attuazione della previsione costituzionale.

Ci sarebbe, quindi, da chiedersi chi ha ancora paura dell'attuazione dell'art. 39 nella sua interezza. Forse chi non vuole che il *dumping* sia combattuto non solo con una manovra sui salari ma anche mediante l'intervento sull'intero contenuto regolativo del Ccnl?

6. Una scelta realistica

Preferisco, però, non chiudere con questo interrogativo ma con un invito, rivolto a tutti coloro che hanno a cuore il sostegno alla contrattazione collettiva in funzione *antidumping*, a sostenere con forza l'opportunità dell'intervento legislativo in materia salariale (anche se non tutti i passi auspicabili fossero in essi compiuti), evitando di riproporre ossessivamente la pregiudiziale della «legge sulla rappresentanza», che rischia di bloccare un processo riformatore che va invece in ogni modo favorito.

Anche l'approvazione del d.d.l. Catalfo nel testo attuale sarebbe comunque utilissima: dal giorno dopo qualcuno porrà il problema della perimetrazione e, quindi, il giorno dopo chi crede nell'art. 39 potrà riprendere a battere, con maggior forza, il tasto dell'attuazione di una norma che non è un mostro ma che può essere un'opportunità.

Piergiovanni Alleva *

Con questo intervento intendiamo leggere e commentare il progetto sull'introduzione del salario minimo garantito dal punto di vista ormai consolidato delle organizzazioni sindacali, le quali, in linea generale di principio, ritengono che l'istituzione di un salario minimo orario costituisca una misura scarsamente utile e anche probabilmente dannosa, perché tendenzialmente alternativa alla contrattazione collettiva.

L'assunto, in altre parole, è che il vero salario minimo garantito dovrebbe essere costituito dalla vigenza *erga omnes*, ossia tanto per i lavoratori e i datori di lavoro iscritti quanto per quelli non iscritti al sindacato, dei contratti collettivi nazionali, e invero è assolutamente chiaro come i Ccnl riflettano la produttività di diversi settori e il livello salariale che essa può esprimere, molto meglio di una misura legislativa unica per tutti i settori. Vero è, d'altro canto, che anche il contratto collettivo fissa dei minimi salariali, ma non un solo minimo salariale bensì un minimo per ogni livello di qualifica e, quindi, riproduce i valori relativi delle varie mansioni.

D'altra parte nella nostra storia repubblicana non è certo mancato il tentativo legislativo di estendere *erga omnes* la vigenza e valenza dei

* Già professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università politecnica delle Marche.

contratti collettivi nazionali, e ci si riferisce all'antica ma famosissima legge n. 741/1959, la quale, appunto, «recepiva» in norma legislativa i vari contratti collettivi di settore, stabilendo addirittura sanzioni penali per i datori di lavoro che non rispettassero questi minimi salariali di qualifica per settore, ormai diventati norma di legge. Però, a suo tempo, la Corte costituzionale dichiarò incostituzionale questo tipo di rimedio legislativo, osservando che il contratto collettivo (Ccnl) può avere valore *erga omnes*, ai sensi dell'art. 39, c. 2, della Costituzione, solo al termine di una complessa proceduralizzazione, che inizia dalla registrazione obbligatoria dei sindacati e continua con la formazione di commissioni negoziali costituite in proporzione della loro consistenza numerica, che non ha mai attecchito e non è stata mai attuata in legge ordinaria proprio per le difficoltà e i dubbi di democraticità che faceva sorgere.

Ne è conseguito che anche oggi, a più di settanta anni dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, i Ccnl hanno teoricamente efficacia soggettiva limitata ai datori di lavoro e ai lavoratori iscritti ai sindacati stipulanti i Ccnl del settore. Di fatto, peraltro, grazie alla previsione dell'art. 36 Cost., si raggiunge un effetto non troppo diverso dall'*erga omnes* perché l'art. 36 prevede la possibilità, comunque, per il giudice del lavoro di adeguare la retribuzione del singolo lavoratore che a lui si rivolga in corrispondenza della «quantità» e «qualità» del lavoro svolto. I giudici, di fatto, esplicano questo loro potere decisionale applicando i minimi contrattuali previsti dai Ccnl di settore.

Da un punto di vista teorico, pertanto, non applicano quindi il Ccnl ma direttamente la norma costituzionale, «ispirandosi» a quanto previsto dal contratto collettivo. Si può allora dire che sia del tutto inutile una legge sul salario minimo orario? La risposta è che non lo si può dire, perché la norma dell'art. 36 Cost. garantisce sì il salario minimo, ma solo attraverso un procedimento giurisdizi-

zionale, nel quale inoltre il giudice resta libero di fissare quel livello minimo ispirandosi ai contratti collettivi in modo alquanto generico, tanto che spesso viene applicato in certi tribunali, con l'art. 36 Cost., un trattamento che comprende esclusivamente le tariffe tabellari, senza maggiorazioni, senza quattordicesima, senza indennità ecc. È evidente allora che ciò che è necessario non è tanto l'istituzione di un salario minimo orario in via diretta quanto anzitutto una legislazione di esplicitazione e miglior realizzazione dell'art. 36 Cost., nel cui quadro prevedere anche – ma come previsione residuale – una tariffa salariale minima oraria.

A questo proposito, l'art. 1 e l'art. 2, c. 1, del disegno di legge n. 658 (Senato della Repubblica) su «Disposizioni per l'istituzione del salario minimo» di iniziativa dei senatori Nunzia Catalfo e altri sono da valutare positivamente perché corrispondono proprio a questo principio e invero prevedono, anzitutto, che il lavoratore abbia diritto, come retribuzione «complessiva proporzionata e sufficiente», al trattamento economico complessivo proporzionato alla quantità e qualità del lavoro svolto, previsto dai contratti collettivi.

Ciò risolve in modo soddisfacente il problema della efficacia soggettiva dei contratti collettivi tecnicamente limitata ai datori di lavoro e ai lavoratori iscritti ai sindacati stipulanti, perché anche gli altri datori e lavoratori non iscritti comunque dovranno applicare i trattamenti economici complessivi (e quindi comprendenti maggiorazioni, indennità ecc.) nella sostanza equivalenti. È un grosso risultato che non può essere sottovalutato proprio perché realizza nei limiti del possibile l'assunto sindacale della efficacia generale del contratto collettivo: il cosiddetto *erga omnes* in senso tecnico richiede una modifica costituzionale dell'art. 39, c. 2, che non sappiamo se e come avverrà, ma questo progetto, con gli artt. 1 e 2, c. 1, di fatto risolve il problema.

Resta però una grave asimmetria poiché l'art. 2 c. 1 conserva, per

così dire, le stimate della primitiva ispirazione (non contrattual-collettiva) del salario minimo orario, nel senso che dopo la previsione di estensione del trattamento complessivo dettato dai contratti collettivi segue, «a corto circuito», la previsione di un salario orario comunque non inferiore ai 9 euro l'ora. Si vede bene che l'estensione del trattamento complessivo dei contratti collettivi, e cioè l'attuazione dell'art. 36, comporta, invece, uno «svantagliamento» di salari minimi di qualifica tra loro parametrati, mentre il valore di euro 9 l'ora è un valore unico.

Bisogna quindi armonizzare la previsione chiarendo che quell'importo altro non è che il salario orario dovuto per il livello minimo nella scala classificatoria prevista dai singoli contratti collettivi. In altre parole, quel salario minimo orario sarà solo una sorta di «valore pavimento» sopra il quale continuano a esistere minimi di qualifica parimenti cogenti. In altri termini, quello che si consiglia è di emendare l'art. 2 c. 1 del disegno di legge Catalfo nel senso di mettere un punto dopo le parole «stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro più rappresentative sul piano nazionale» e poi sostituire al resto del comma questa frase: «Il valore rapportato ad ore del trattamento economico complessivo non può comunque essere inferiore, per il livello di qualifica minimo, a 9 euro all'ora al lordo degli oneri contributivi e previdenziali».

Ciò che si suggerisce, in altri termini, è di introdurre il concetto di minimo retributivo complessivo orario risultante dalla determinazione «ad ora» del valore salariale (è ad esempio quello che si fa nelle gare di appalto dove appunto si prevedono valori retributivi orari onnicomprensivi perché derivanti dal rapportare l'intero trattamento a valore orario dividendo il valore complessivo per le ore lavorate). Ne consegue che quella tariffa minima oraria di 9 euro è appunto il valore minimo valido per la qualifica minima, salva restando la parametrizzazione dei minimi per le superiori qualifiche.

Detto diversamente, i 9 euro sono l'«integrazione al minimo» di eventuali tariffe inferiori previste per la qualifica più bassa.

Ci piace sottolineare il valore politico di una simile innovazione. Non si deve più passare necessariamente dal giudice, perché in questo modo il rispetto di una misura ormai generalizzata e insieme articolata di trattamento minimo può essere anche preteso e imposto in via amministrativa, e fatto osservare ad esempio dall'Ispettorato del lavoro e dalle altre autorità operanti nel mercato del lavoro. Il problema semmai è quello della possibile pluralità di contratti collettivi perché effettivamente questa novità legislativa potrebbe «scatenare» i contratti pirata, ma ci sembra che si possa agevolmente risolvere il problema chiarendo che per il trattamento economico complessivo dovuto debba intendersi quello previsto dalle organizzazioni sindacali e datoriali maggiormente rappresentative alla stregua dei criteri associativi ed elettorali di cui al Testo Unico della rappresentanza recato dall'accordo del 10 gennaio 2014 siglato da Cgil, Cisl, Uil e Confindustria. È la formula che viene usata anche all'art. 3 del progetto per il diverso e confinante problema dei contratti da prendere a riferimento per i compensi dovuti ai lavoratori parasubordinati ovvero autonomi ovvero a collaborazione coordinata e continuativa.

Il secondo grande tema innovativo del progetto è quello che riguarda l'estensione di un compenso minimo adeguato alla quantità e qualità del lavoro svolto anche alle collaborazioni coordinate e continuative. I governi degli ultimi anni hanno sempre promesso una tale garanzia ai lavoratori autonomi (partite Iva vere e false), ma la promessa non è mai stata mantenuta e anzi è stato revocato il tentativo molto coraggioso di introdurre un compenso minimo, derivato dai minimi dei contratti collettivi dei lavoratori subordinati, per i collaboratori cosiddetti «a progetto», che poi l'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015 ha abolito, tornando di fatto al Far west. La previsione in materia che si legge nell'art. 2 del progetto Catalfo non è però, a pa-

rere nostro, soddisfacente, anche se bene intenzionata, perché fa riferimento a una nozione di collaborazione coordinata e continuativa cui applicare il trattamento economico complessivo (rapportato ad ora secondo la nostra precisazione) che è troppo ristretta e cioè riguarda tra tutte le prestazioni coordinate e continuative quelle dell'art. 2, lett. a), d.lgs. n. 81/2015, vale a dire quelle collaborazioni coordinate e continuative per le quali il committente sia stato talmente sprovveduto da organizzarle nei tempi e nei luoghi in modo tale da renderle obiettivamente assai simili al lavoro subordinato. Ne è risultato che da allora ogni consulente del lavoro mette in guardia i committenti dallo stabilire orari e luoghi di lavoro della collaborazione, lasciando (apparentemente) liberi i lavoratori parasubordinati, salvo poi «pilotarli» in cento altri modi. Proponiamo pertanto una nuova dizione correttiva dell'art. 2, c. 2, del disegno di legge Catalfo il quale così si esprima: «I collaboratori coordinati e continuativi hanno diritto ad un equo compenso proporzionale alla quantità e qualità della prestazione non inferiore alla retribuzione prevista dai contratti nazionali di categoria, applicati nei settori di riferimento ai lavoratori subordinati con analoghi profili di competenza e di esperienza, o in ogni caso, se migliorativa, alla misura di euro 9 orari di cui all'articolo 2 comma 3 della precedente legge».

Quanto all'art. 3 del progetto Catalfo mi sembra ci sia una certa sovrapposizione con la previsione dell'art. 2. Probabilmente la cosa migliore sarebbe riportarne il contenuto, e in particolare il riferimento al Testo Unico sulla rappresentatività, nel corpo dell'art. 2 modificato.

L'art. 4 va bene, visto che per fortuna al c. 2 è stato contemplato l'effetto di ultrattività del contratto collettivo scaduto, senza il quale una normativa sul salario minimo intercategoriale sarebbe stata un vero invito al suicidio per il sindacato.

Il senso dell'art. 5, invece, francamente ci sfugge, una volta attuata quella necessaria integrazione in tema di ultrattività.

TAVOLA ROTONDA

Andrea Lassandari*

Buon pomeriggio.

Dopo una mattinata molto ricca, piena di rilievi e suggestioni, è venuto il momento di capire quale sia l'opinione di alcuni dei protagonisti del sistema di relazioni industriali, che ringrazio moltissimo per la partecipazione.

La mattinata, ripeto, a me è piaciuta molto. Si può condividere o meno quanto detto dai relatori e da chi è intervenuto, ma i contributi sono stati tutti interessanti e impegnati: anche con tentativi di individuare aspetti originali e nuove prospettive.

Sono appunto presenti autorevoli esponenti – con ruoli differenziati, come responsabili o referenti delle relazioni industriali o anche come componenti di Segreteria – di alcune tra le più importanti organizzazioni sindacali di rappresentanza di lavoratori e di datori. Si tratta di Cgil, Cisl, Uil, Confindustria e della Lega delle cooperative.

Nel pomeriggio vorremmo appunto comprendere meglio il punto di vista di alcuni tra i soggetti che per un verso hanno da sempre un ruolo fondamentale nella determinazione dei salari e sotto altro profilo possono provare a influire sulle decisioni concretamente prese e da prendere.

* «Alma Mater Studiorum», Università di Bologna; Consulta giuridica della Cgil Emilia-Romagna.

Prima di dar loro la parola, rubo pochi minuti per formulare alcune osservazioni, anche in reazione agli stimoli sopraggiunti grazie ai contributi mattutini.

Credo innanzitutto che la «questione salariale» oggi sia davvero una «questione» fondamentale. In particolare se ci si riferisce al tema della (in)adeguatezza salariale.

Ci si lega così in modo stretto alla vicenda e alla problematica dei «lavoratori poveri»: dei prestatori cioè che, pur lavorando, non percepiscono abbastanza da poter in concreto condurre un'«esistenza libera e dignitosa», come si esprime l'articolo 36 della Costituzione.

Il «lavoro povero» in effetti ha molte possibili manifestazioni e declinazioni. Riguarda indubbiamente i lavoratori flessibili e precari. Anche però, oramai da tempo, lavoratori assunti a tempo indeterminato; e talora anche dipendenti di imprese medio-grandi; anche laddove in quell'impresa si applichino contratti collettivi nazionali di categoria...

E questa è una cosa certamente nuova.

Nuova e non solo italiana. Ne approfitto per comunicare che faccio parte di un gruppo di ricerca dell'Università di Bologna che, insieme a molte altre università e istituzioni sociali, ha appena vinto un Horizon proprio dedicato al tema. Il progetto di ricerca si chiama infatti «WorkYP», cioè «Working yet poor». Qui è previsto che si conduca appunto un'analisi sulla situazione di sette paesi europei ritenuti rappresentativi, perché caratterizzati da contesti, tradizioni e situazioni differenti: e cioè il vecchio Benelux (Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo), poi la Germania, l'Italia, la Svezia e la Polonia.

Per l'Università di Bologna il gruppo è composto dal professor Carlo Zoli, che lo coordina, da me e dalla professoressa Ester Villa, tutti giuristi del lavoro, e anche dal professor Nicola De Luigi, so-

ciologo del lavoro, e dal professor Giovanni Guidetti, economista del lavoro, secondo un approccio interdisciplinare.

Ebbene, la ricerca si concentra su quattro gruppi in particolare, qui denominati Vup: «Vulnerable and Underrepresented Persons». Con riferimento alla situazione italiana, si tratta dei lavoratori a chiamata e della *gig economy*; dei lavoratori con contratti flessibili; dei lavoratori autonomi economicamente dipendenti; ma anche dei lavoratori subordinati «standard», a tempo indeterminato, con bassa professionalità, operanti nei «settori poveri».

Quest'ultima appunto risultando la novità più significativa e però anche per certi aspetti preoccupante: presente evidentemente in Polonia e in Italia... ma anche in Svezia e in Germania.

Il secondo rilievo che faccio, in questo modo provando a introdurre il dibattito pomeridiano, è sul ruolo della contrattazione collettiva.

Questa mattina è stato detto da molti, in termini sintetici, che il contratto collettivo non ha più – e secondo alcuni non può più avere – un ruolo esclusivo ed esaustivo, come «autorità salariale».

Tuttavia anche la legge, se lasciata a se stessa, secondo me non riuscirebbe in alcun modo ad affrontare i problemi di adeguatezza dei salari di cui si diceva. Una legge che intervenga in modo del tutto «slegato» dai contratti collettivi, come avvenuto ad esempio in Italia nei primi progetti di legge sul cd. «salario minimo legale», oppure che si limiti a proporre un salario minimo, normalmente tutt'altro che elevato, in contesti dove non è nella sostanza presente la contrattazione collettiva, risulta anzi a mio avviso pericolosa e dannosa.

In molti ordinamenti e situazioni sono certo del fatto che si ricorra, direi programmaticamente, al salario minimo legale proprio per tenere le retribuzioni basse. E impedire nel contempo che sorga o si sviluppi la contrattazione collettiva. Credo sia la vicenda di molti paesi del Sud-America e dello stesso Est europeo, ad esempio.

Quindi penso che occorra piuttosto parlare di una sinergia tra fonti, per affrontare adeguatamente il tema della adeguatezza salariale. Si tratta di ragionare su cosa deve/può fare la legge ma anche e soprattutto su cosa deve/può fare la contrattazione collettiva.

In mattinata sono però emersi in modo molto chiaro limiti e difetti della contrattazione collettiva oggi. Ad esempio, a proposito del fatto che in un momento storico in cui le imprese più importanti sistematicamente fanno proprie strategie che scavalcano gli Stati e le loro regole, la contrattazione collettiva non ha invece in definitiva neanche provato, nonostante le non poche sollecitazioni, a confrontarsi con la dimensione sovranazionale.

Ancora, è stato osservato che i fondamentali sistemi di inquadramento professionale non sono stati aggiornati, risultando quindi spesso palesemente inadeguati.

E sono stati pure individuati problemi per quel che concerne le regole, in Italia pattizie, sul sistema di contrattazione collettiva.

Da tempo in effetti – per essere precisi dall’entrata in vigore dell’accordo del 3-23 luglio 1993 – è presente in Italia un modello che ha precise caratteristiche. Giustamente in mattinata il professor Mariucci osservava che nell’accordo del luglio 1993 assume tuttavia rilievo una politica dei redditi come elemento da considerare nell’equilibrio generale: questa però non è più esistente da tempo, mentre le altre regole/prassi permangono negli elementi fondamentali.

Ebbene, secondo il modello la retribuzione distribuita dal Ccnl ha la funzione di recupero dell’inflazione: in alcune fasi storiche – e secondo alcuni accordi, come quello del gennaio 2009 – neanche anzi realizzando integralmente pure questo recupero. Dal Ccnl quindi ci si attende, stando appunto alle regole, solo un incremento salariale nominale.

L’incremento reale della retribuzione, invece, il sistema di contrattazione collettiva lo garantisce esclusivamente attraverso il contratto di secondo livello.

In tal caso però sorge un grande problema. Perché questo incremento, come noto, non è certo, risultando connesso a indicatori di produttività e successo aziendale, se vogliamo chiamarli in questo modo. In un contesto peraltro in cui i cd. «sistemi di partecipazione» dei lavoratori alle decisioni aziendali risultano talmente deboli da non consentire ai loro rappresentanti – non si dice incidere sulle scelte ma almeno – di realizzare un idoneo controllo e monitoraggio su quel che accade nell'impresa.

Soprattutto perché la contrattazione aziendale è presente in una parte economicamente importante ma limitata del territorio italiano: la quale negli ultimi anni, nonostante la forte enfasi sul ruolo e rilievo del contratto di secondo livello, non si è per inciso in alcun modo allargata.

Nonostante gli stessi «ponti d'oro» apparentemente creati, attraverso le possibilità di derogare *in pejus* la tutela assicurata ai lavoratori sia dal contratto collettivo nazionale che dalla stessa legge.

Si badi bene che secondo questo modello, ove pure ci fosse una forte produttività del sistema imprenditoriale italiano (cosa che notoriamente da troppo tempo non si registra e che dipende da molteplici ragioni, anche connesse alle caratteristiche del sistema medesimo), la stessa non si tradurrebbe in alcun modo in un generalizzato – non si dice corrispondente – aumento dei salari. Perché il Ccnl dovrebbe appunto limitarsi a recuperare l'inflazione; mentre il contratto collettivo di secondo livello non opera per gran parte delle imprese nazionali...

In effetti nei miei studi mi sono molto occupato del contratto collettivo aziendale. Potrei aggiungere che ho un'idea abbastanza precisa di cosa sia, perché l'Emilia-Romagna è una delle aree dove questo livello di contrattazione è più diffuso e da più lungo tempo radicato.

Invece per molti dei miei colleghi, che pure lo hanno studiato, alcuni dei quali sono oggi presenti, l'oggetto di ricerca è quasi me-

tafisico, perché fondamentalmente sconosciuto ai territori da cui provengono...

Un sistema così configurato, insomma, mostra oggi più di un profilo debole e inadeguato.

Sui limiti contemporanei del sistema di contrattazione collettiva, con specifico riferimento alla regolamentazione concernente i salari, così come evidentemente sulle possibilità di modificazione del medesimo, chiedo allora ai partecipanti alla tavola rotonda di pronunciarsi.

Nello stesso tempo sarebbe ovviamente molto interessante ascoltare anche il loro pensiero riguardo al ruolo della legge, oggi al centro del dibattito politico.

Molte grazie.

Buon pomeriggio a tutte/i le/i presenti. Ringrazio gli organizzatori per l'invito a questa iniziativa molto interessante.

Gli interventi della sessione mattutina ci hanno fornito diversi spunti di riflessione, alcuni condivisibili e altri, per il nostro punto di vista, meno, evidenziando come il tema salariale sia quanto mai attuale. L'interrogativo di fondo, più o meno esplicito, che ha accompagnato tutta la discussione, vale a dire se l'autorità salariale in Italia sia ancora in mano al sindacato, mi spinge ad affermare con forza quanto sia fondamentale il ruolo dello stesso e quindi della contrattazione collettiva nel determinare i salari delle lavoratrici e dei lavoratori nel nostro paese.

Aumentare i salari è l'elemento chiave della nostra azione, che mira al contempo a far ripartire il mercato interno, sul quale continua a insistere oltre l'80 per cento delle imprese italiane, e con esso la produzione e l'occupazione. 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, permettendoci di affermare che non esiste attività economica e lavoratore subordinato che non sia coperto oggi da un Ccnl di riferimento. Tra il 2015 e il 2019

* Servizio contrattazione privata Uil confederale.

sono stati rinnovati oltre novantatre Ccnl, per un totale di circa nove milioni di lavoratori coinvolti. Per quanto riguarda i settori più significativi si segnala che sono in fase di rinnovo il Ccnl dei Metalmeccanici e degli Alimentaristi, mentre la settimana scorsa è stato sottoscritto il rinnovo del Ccnl Gas-Acqua con un aumento di 106 euro medi nel triennio.

Il contratto collettivo costituisce l'unico strumento di tutela universale e redistributiva della ricchezza prodotta in tutto il territorio nazionale. 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 1993 fino all'ultimo accordo con Confindustria firmato lo scorso 9 marzo 2018. Questo va a modificare la struttura stessa del salario, 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 bisognerà continuare a difendere il potere d'acquisto delle lavoratrici e dei lavoratori attraverso l'Ipca. Il Tec, invece, dovrà contenere 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 ecc., sempre secondo la disciplina determinata dallo stesso Ccnl di riferimento. In sintesi, sarà attraverso il combinato disposto di Tem e Tec che le parti sociali potranno consegnare a questo paese una politica salariale espansiva.

Un altro tema che il Patto per la fabbrica affronta è quello relativo alla rappresentanza e rappresentatività e lo fa con un paradigma nuovo e inedito nella storia delle relazioni con Confindustria, con cui si stabilisce che la certificazione deve riguardare anche le parti

datoriali. L'intesa completa il percorso del Testo Unico del 2014 coronandolo con questo aspetto che ancor oggi mancava. 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, in 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 risolvere 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 presenti dei problemi. Esiste per esempio una stagnazione salariale. È da circa dieci anni che i salari reali in Italia non crescono e che la povertà, anche tra diverse categorie di lavoratori (i cd. *working poors* o lavoratori poveri), è aumentata significativamente. Secondo le stime dell'Istat e le analisi del Rapporto sul mercato del lavoro del Cnel, il lavoro povero concerne oltre tre milioni di individui, concentrati soprattutto in alcuni settori e in alcuni gruppi sociali, come i giovani e i lavoratori meno qualificati. Se da una parte il numero di occupati è aumentato significativamente negli ultimi anni, tornando ai livelli pre-crisi, le ore di lavoro, seppur in crescita, sono rimaste significativamente al di sotto di quelle registrate prima della crisi. Il tempo parziale involontario è raddoppiato nei dieci anni passati dall'inizio della crisi, contribuendo ad aumentare la precarietà economica.

Anche i livelli dei salari hanno subito forme di *dumping* contrattuale in seguito alla proliferazione, negli ultimi sette/otto anni, di contratti collettivi firmati da organizzazioni poco, o per nulla, rappresentative (i cd. «contratti pirata»). Alcune imprese, soprattutto in alcuni comparti, hanno «giocato» al ribasso, applicando accordi

economicamente più convenienti con minimi tabellari più bassi e minori garanzie accessorie. Per non parlare dell'eccessiva tassazione del lavoro dipendente e della flessibilità contrattuale. In questo contesto, invece di intraprendere politiche in grado di affrontare queste criticità, si continua a parlare di «salario minimo legale» che non costituisce un rimedio efficace a nessuna delle problematiche che abbiamo sollevato.

Negli ultimi mesi, infatti, sono stati presentati al Parlamento diversi disegni di legge per l'istituzione di un salario minimo orario, quali il d.d.l. n. 658 a prima firma Catalfo, il d.d.l. n. 310 a prima firma Laus e il d.d.l. n. 1132 a prima firma Nannicini. Questi presentano impostazioni molto diverse. In particolare, mentre il d.d.l. n. 310 interviene sulla definizione del livello minimo salariale senza riferimento alla contrattazione, i d.d.l. n. 658 e 1132 presentano una proposta più articolata che cerca di intervenire anche sulla rappresentanza delle parti sociali, sull'efficacia della contrattazione collettiva e, in un caso, anche sulla partecipazione dei lavoratori. Il punto centrale della questione diviene il livello al quale il salario minimo orario deve essere fissato. In tal senso, il d.d.l. n. 658 stabilisce che in ogni caso la retribuzione non possa essere inferiore a 9 euro l'ora, al lordo degli oneri contributivi e previdenziali, mentre il d.d.l. n. 310 stabilisce per il salario minimo un importo pari a 9 euro 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).

La cifra appare un espediente propagandistico. Non capiamo bene da dove nasca questo numero: 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 una cifra unica uguale per tutti non rispecchia la realtà in cui viviamo e che tali provvedimenti, così strutturati, porterebbero a una diminuzione dei redditi. 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.

E allora noi contrapponiamo un'altra strada: per noi è necessario rendere esigibili per tutti le tutele salariali già previste dai contratti collettivi. Come è possibile realizzarla? Attraverso azioni di contrasto concrete ed efficaci al lavoro nero e all'evasione contributiva e contrattuale. Qualcuno sentirà comunque il bisogno di un ulteriore intervento legislativo in materia? Allora esso diventi l'occasione per riconoscere valore di legge ai minimi contrattuali, più che individuarne altri, e per dare validità *erga omnes* ai contratti collettivi nazionali di lavoro. 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/dei lavoratrici/tori italiani non sono, infatti, costituite meramente dai minimi orari ma sono composte da più voci retributive (tredicesima e in alcuni casi quattordicesima mensilità; dinamiche retributive dei livelli di inquadramento; maggiorazioni per prestazioni orarie o di altro tipo; ferie; indennità; Edr e altre 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 (riduzioni di orario contrattuale; tutele per malattia, maternità, infortuni su-

superiori a quelle di legge; 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 possano disapplicare 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 rispettare le tutele normative che il Ccnl garantisce. Non possiamo assolutamente rischiare che venga favorita una vera e propria diaspora dalla contrattazione nazionale. Lo riteniamo un rischio sicuramente dannoso per il diritto a una retribuzione e a 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.

E ancora, oltre a quanto detto finora, 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. E vorrei sottolineare come il sindacato in questi anni si sia concentrato molto sulla formazione delle/dei lavoratrici/tori, sottoscrivendo accordi con le controparti (Confindustria, Confapi, Confimi, Comparto artigiano) in materia di credito d'imposta per le attività di formazione svolte per acquisire o consolidare le conoscenze delle tecnologie previste dal Piano nazionale Industria 4.0.

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 che sia, innanzitutto, fondamentale tornare a 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. Siamo, infatti, convinti che si debbano costruire quelle precondizioni necessarie affinché si possa fare impresa nel nostro paese. Quindi: semplificazione burocratica ma anche investimenti in infrastrutture e in logistica, in politiche di prevenzione e messa in sicurezza del territorio, così come nella valorizzazione di innovative politiche energetiche.

Massimo Marchetti*

Nel ringraziare per l'invito a questo interessante convegno vorrei prendere le mosse dall'introduzione del segretario confederale Martini al Rapporto della Cgil sulla contrattazione di secondo livello: se non c'è produzione di ricchezza e di nuova ricchezza e se non ci sono in campo politiche per la crescita economica e produttiva, è chiaro che la contrattazione langue e vale poco il doping contrattuale dato dalla detassazione.

A parte la differenza di vedute sulla questione della detassazione dei premi di risultato, vorrei evidenziare come sia comune la sottolineatura che il vero problema è quello della crescita economica e produttiva del nostro paese.

Ecco, devo dire che mi ha sorpreso fortemente che, durante tutti gli interventi ascoltati questa mattina, la parola «produttività» non sia stata mai citata.

Utilizzando i dati di contabilità nazionale di fonte Eurostat è possibile analizzare l'andamento dei salari orari reali nel nostro paese e negli altri Stati europei.

Considerando l'industria in senso stretto, si osserva che, negli ultimi anni, l'Italia mostra un andamento del tutto analogo agli altri principali paesi dell'Unione europea.

* Responsabile Legislazione e diritto del lavoro Confindustria - Lavoro, Welfare e Capitale umano.

Quando, però, si procede alla stessa analisi con riferimento alla produttività del lavoro, si nota come il nostro paese sia disallineato rispetto agli altri Stati, mostrando un andamento della produttività molto più debole.

Questo è ancora più vero se si considera l'economia nel suo complesso, che mostra una produttività praticamente piatta ormai dal 2000.

Il «combinato disposto» di andamento dei salari orari reali e della produttività del lavoro determina una perdita complessiva di competitività della nostra economia rispetto ai principali *competitors* europei.

Ma anche la questione del cd. «cuneo fiscale» non è un argomento a parte rispetto a quella salariale e anche di questo argomento non si è praticamente discusso stamane.

Parlando di questione salariale, e ragionando da un punto di vista datoriale e quindi anche in termini di costo del lavoro, non può essere sottovalutato il dato che il «cuneo» italiano sta intorno al 50 per cento del costo del lavoro medio mentre la media Ocse è intorno al 36.

Ecco che, quindi, noi abbiamo due giganteschi problemi che influiscono fortemente sulla questione salariale (la produttività e il cuneo) e di cui necessariamente occorre tener conto.

Altrimenti il rischio è, con una battuta polemica, che si torni a considerare il salario una variabile indipendente, ponendo nel nulla le posizioni sindacali maturate almeno negli ultimi quaranta anni.

Detto ciò so perfettamente che la questione della produttività non si risolve semplicemente nella gestione dei rapporti di lavoro: so bene che la produttività totale dei fattori è il vero problema.

Quindi occorre prendere in considerazione: l'efficienza della pubblica amministrazione, la gestione del credito, l'efficienza della macchina giudiziaria, i trasporti e quant'altro.

Ci sono moltissime variabili che incidono sulla produttività, ma il nostro mestiere è quello di fare contratti: quindi, noi che ci occupiamo di contrattazione abbiamo il dovere di impegnarci a fare nel modo migliore possibile quello che ci compete altrimenti si cade nel «benaltrismo»: ossia ci si ripara dietro la scusa che c'è sempre qualcos'altro di più importante da affrontare per non fare bene le cose di cui siamo responsabili.

Ebbene, in uno dei saggi pubblicati nel numero della rivista di cui parliamo oggi, si sostiene apertamente che il nostro sistema contrattuale è caotico e che è lo stesso sindacato confederale storico a contribuire al disordine del sistema negoziale.

Che vi sia un notevole «disordine contrattuale» e che la contrattazione nazionale stia mostrando tutti i suoi limiti è opinione diffusa tra tutti gli attori che fanno contratti, con un conseguente indebolimento non solo del peso della contrattazione ma anche del ruolo delle organizzazioni di rappresentanza in generale.

Ma perché è debole la contrattazione? Perché c'è molto disordine?

Cgil, Cisl e Uil firmano, il 23 novembre 2016, un accordo sulla contrattazione con le organizzazioni di rappresentanza degli artigiani e il giorno dopo un accordo con Confcommercio avente lo stesso oggetto.

Ora, questi due accordi, dal nostro punto di vista, vanno in due direzioni sostanzialmente opposte perché, per delimitare il campo di azione negoziale di Confcommercio, si è usato un criterio, come dire «oggettivo», ossia basato su un elenco di attività e di settori che, grosso modo, sono tradizionalmente rappresentati da quella organizzazione.

Con le organizzazioni dell'artigianato invece, il giorno prima, non si è determinato un criterio analogo, basato su una ricognizione oggettiva dei loro tradizionali spazi di rappresentanza, ma si è rico-

nosciuta la titolarità a rappresentare, in generale, le piccole e medie imprese, senza peraltro neppure darne una precisa definizione (in un paese come il nostro dove circa il 96 per cento delle imprese è al di sotto dei nove dipendenti...), attribuendo pertanto alla contrattazione con le organizzazioni degli artigiani la titolarità di settori che da decenni sono rappresentati da altre organizzazioni, compresa Confindustria alla quale aderiscono, per l'83 per cento circa, imprese con meno di cinquanta dipendenti.

Senza contare che, nel settore industriale, esistono altre confederazioni, che hanno un grado di rappresentatività inferiore a Confindustria ma che vantano anch'esse la rappresentanza delle piccole e medie imprese.

E c'è stato recentemente il caso, direi clamoroso, del rinnovo di un contratto nazionale, sottoscritto da federazioni di categoria di Cgil, Cisl e Uil (al quale partecipano, per parte datoriale, svariate organizzazioni di rappresentanza), dove è stato scritto che la parte riservata alle imprese artigiane, che conteneva delle norme di miglior favore (giustificate in base alle loro ridotte dimensioni), non si sarebbe applicata soltanto alle imprese propriamente artigiane ma anche a quelle «associate» alle organizzazioni di quel settore, dunque a prescindere dalla loro natura giuridica.

In breve, sarebbe stato sufficiente che una grandissima impresa si associasse a una delle associazioni dell'artigianato per poter applicare la parte del contratto nazionale di «maggior favore».

Abbiamo impiegato circa due anni per porre un qualche rimedio a questa palese incongruenza, pur di fronte a esplicite ammissioni, da parte di alcuni rappresentanti sindacali, dell'evidente «forzatura» commessa.

Se la contrattazione sta perdendo peso è perché succedono cose così, è perché si concordano modelli di contrattazione contrastanti, è perché quanto pattuito a livello confederale non viene poi attuato

dalle federazioni di categoria. In breve, perché non ci si impegna davvero per fare ordine.

Nel Patto della fabbrica abbiamo inserito il Tem e il Tec perché volevamo porre un argine a una volontà politica che rischia di snaturare la contrattazione collettiva.

Noi, in sostanza, diciamo alla politica che ci impegneremo a fare i rinnovi con il Tem e con il Tec, dove il Tem è quel minimo contrattuale che, viceversa, la politica vorrebbe determinare per via legale. Non abbiamo, pertanto, fatto una scelta di «moderazione salariale»: abbiamo detto che i settori che possono permettersi di contrattare il salario con un certo margine sono liberi di farlo, purché utilizzino a questo scopo il Tec e mantengano fermo il criterio di determinazione del Tem. Perché tenere fermo il criterio di determinazione del Tem significa dare una risposta alla politica che individua in 9 euro il salario minimo orario legale quando il salario minimo legale, in Europa, è fissato tra il 40 e il 60 per cento del salario mediano mentre da noi, con i 9 euro, si arriverebbe a oltre l'80 per cento del salario mediano, con intuitivi effetti sulla competitività delle nostre imprese.

Noi abbiamo detto no al salario minimo legale, pur avendo consistenti settori del nostro mondo non così contrari, e abbiamo motivato la nostra contrarietà, fondamentalmente, proprio per evitare che il salario minimo legale possa diventare uno strumento su cui far leva per ottenere un facile consenso politico.

Senonché, a proposito del «disordine contrattuale», noi abbiamo effettuato un report sui rinnovi contrattuali intervenuti dopo il Patto della fabbrica e quelli che hanno applicato il Tem e il Tec sono una sparuta minoranza.

C'è stato, a questo proposito, un fortissimo richiamo alle nostre categorie da parte del nostro vicepresidente per le relazioni industriali.

Ma da quanto ho sentito stamane ho tratto la conclusione che esiste una forte opposizione ai contenuti del Patto della fabbrica, un accordo che noi, invece, abbiamo fatto per difendere il ruolo della contrattazione collettiva.

Sottoscriviamo accordi interconfederali e poi, il giorno dopo, si incomincia a fare non dico il contrario ma quasi.

I contratti li sottoscrivono anche le nostre associazioni e, quindi, è chiaro che non vi è soltanto una responsabilità del sindacato, ma dal «disordine» cui ho fatto cenno non potrà che derivare la progressiva irrilevanza della contrattazione e, con essa, una sempre più difficile e frammentata gestione della «questione salariale» e non solo, avendo a mente tutte quelle tutele che non si esauriscono di certo nella questione salariale.

Sono convinto che una legge non potrà risolvere tutte le contraddizioni cui ho fatto cenno.

Occorre, invece, una maggiore consapevolezza da parte delle organizzazioni confederali.

Nel d.d.l. Catalfo si fa riferimento al Testo Unico della rappresentanza del 2014 e come rappresentante di Confindustria ne dovrei fare motivo di vanto: ma posso ragionevolmente chiedere al settore artigiano di applicare la disciplina delle Rsu?

La legge ha degli elementi di rigidità intrinseca che non si adattano a disciplinare tutti gli aspetti del variegato mondo delle relazioni industriali: noi, quindi, possiamo chiedere alla legge un sostegno agli accordi in tema di rappresentanza, con l'obiettivo di riportare «ordine» nel sistema della contrattazione, ma non certo di sostituirsi agli accordi.

La vicenda dei *riders* è stata significativa del rapporto tra legge e contrattazione: le organizzazioni datoriali e quelle sindacali avevano unitariamente chiesto al governo di far partire un tavolo di contrattazione che definisse un quadro di tutele per questi lavoratori. E in-

vece la politica ha voluto, ostinatamente, giungere a una disciplina legislativa, sulla cui qualità preferisco non pronunciarmi, che ha l'effetto di «alterare» l'equilibrio contrattuale tra le parti contrapposte alle quali, tuttavia, si finisce comunque per riservare uno spazio di intervento.

Ma con queste scelte, a mio avviso, il ruolo della contrattazione viene del tutto svilito.

Concludo, pertanto, dicendo che se vogliamo veramente affrontare la «questione salariale», con tutte le sue implicazioni, il presupposto indispensabile è che, almeno nel settore industriale in senso lato, migliori di molto il sistema della contrattazione collettiva, rendendolo sempre più aderente e coerente con i modelli elaborati a livello confederale.

Si è dibattuto negli ultimi anni nel nostro paese sulla «questione salariale», sul contrasto alla povertà e in particolare sul lavoro e sulla necessità di un innalzamento dei salari, dibattito che sul piano politico si è tradotto in alcune iniziative di legge da parte di diversi partiti, che in buona sostanza si sono concentrate su proposte di definizione di un livello minimo retributivo orario legale.

Il Jobs Act ha aperto una strada in questo senso ma la delega non è stata esercitata e ha lasciato vuoto uno spazio politico che è stato riempito da varie proposte di legge, tra le quali quella della allora senatrice Catalfo, ora ministro del Lavoro, oggi nell'agenda dell'attuale compagine governativa e oggetto di confronto anche con il sindacato.

A nostro avviso è estremamente riduttivo proporre l'introduzione nel nostro paese di un salario minimo legale e rischia di essere fuorviante rispetto ai giusti problemi che la «questione salariale» pone, che devono invece essere visti però dentro una più ampia politica di sviluppo del paese sul piano produttivo, economico e quindi dentro una più adeguata politica dei redditi, della fiscalità che interessa le persone, le famiglie, che sono le vere questioni da affrontare.

* Responsabile Dipartimento contrattazione Cisl nazionale.

Il nostro paese ha attraversato la più profonda e lunga crisi economica che il mondo moderno abbia conosciuto, una recessione a cui è seguita una fase di bassa crescita, di deflazione e di bassissima inflazione, un aumento del debito pubblico seppur contenuto dentro i parametri europei, gap strutturali materiali e immateriali.

Un accentuarsi dei fenomeni della globalizzazione e un salto di epoca in termini di innovazione tecnologica investono il mondo del lavoro e le persone che, come evidenziano alcune analisi, vivono nella maggior parte questi cambiamenti non come una opportunità ma come una minaccia per il proprio futuro.

Vi è, come dicono gli esperti, una tendenza alla terziarizzazione dell'economia che porta con sé spesso lavoro precario, bassi salari, tempi di lavoro brevi, condizioni di lavoro difficili: se abbiamo avuto un recupero in termini di livelli occupazionali rispetto a quelli pre-crisi siamo sotto però di circa 500.000 ore lavorate.

Il mondo del lavoro e della produzione di beni e servizi è stato investito profondamente da questi eventi e ha saputo resistere e reagire solo in parte alle conseguenze tenuto conto degli assetti del nostro sistema produttivo e dei servizi: alcuni studi evidenziano che poco meno del 30 per cento delle aziende che hanno prodotti ad alto valore aggiunto è stato in grado di cogliere le opportunità e di innovare e crescere, un altro 30 per cento circa nella fascia intermedia del valore è alla ricerca di condizioni per passare allo sviluppo ma con evidenti difficoltà, mentre circa il 40 per cento si occupa di produzioni di basso valore che rischiano il declino.

Tutto ciò impedisce al paese di avere una sana crescita basata su investimenti e innovazione, competitività e produttività di sistema e aziendale estesa in grado di produrre benessere diffuso e buona occupazione per tutti ma con il rischio di escludere fasce crescenti di persone.

Emergono infatti nuove contraddizioni e disuguaglianze sociali

che rischiano di minare nei fondamenti la nostra democrazia, una incrinatura del rapporto tra cittadino e Stato, un senso di insicurezza e di sfiducia nell'operato delle istituzioni.

In questi anni sono avvenute profonde ristrutturazioni e riorganizzazioni negli assetti produttivi e occupazionali settoriali e aziendali concentrate in alcune aree del paese, con un crescente divario tra Nord e Sud, sempre maggiori polarizzazioni professionali, proliferazione del *dumping* contrattuale, forte incremento del part-time involontario, false partite Iva, lavoro nero e sottopagato, evasione ed elusione fiscale e contributiva.

Questo contesto sembra non essere transitorio, anzi è tendenzialmente destinato a protrarsi nei prossimi anni in un sistema politico che pare non essere in grado di governare in maniera strategica il cambiamento e che rincorre quotidianamente il consenso in una campagna elettorale permanente, con azioni e interventi a effetto ma disorganici rispetto alle reali necessità del paese e delle persone.

Dentro questo quadro si evidenziano alcune problematiche che riguardano la «questione salariale» che devono essere affrontate.

La prima è una bassa crescita dei salari mediani. Alcune ricerche ci dicono che il salario medio annuale di un lavoratore italiano nel settore privato nel 2017 è stato di 29.214 euro, 10.200 in meno di un lavoratore tedesco e 8.400 in meno di un lavoratore francese: siamo al nono posto su diciassette paesi Ue presi in considerazione. Il trend di crescita della Ral (Retribuzione annua lorda) negli ultimi cinque anni è del 2,1 per cento, una sostanziale stagnazione.

La bassa crescita dei salari mediani corre parallela alla bassa crescita della produttività, figlia della bassa competitività complessiva del nostro sistema paese e produttivo, a causa del contesto e dei problemi già richiamati, che richiederebbero una strategia di interventi di politica industriale perennemente assenti in Italia. Ma anche dal lato della politica fiscale con un abbassamento del prelievo fiscale a

sostegno della crescita dei salari, come da tempo la Cisl chiede, come uno degli interventi per migliorare la qualità della vita delle persone e per far crescere i consumi interni, in un'ottica più generale di politica dei redditi dei lavoratori e delle famiglie e non di perseguimento di una salvifica retribuzione oraria.

La seconda questione è quella dei salari bassi, e della possibile povertà che ne consegue, figlia delle contraddizioni che abbiamo sollevato in precedenza provenienti da una parte del mondo produttivo che per competere evade ed elude il sistema contrattuale nel nostro paese.

Dobbiamo uscire da un lato dalla generalizzazione del dibattito in corso e dall'altro dalla pura logica delle medie matematiche riproposte da analisi sommarie per individuare i problemi e affrontarli in una logica selettiva.

Il sistema contrattuale, considerando la parte salariale, nel nostro paese è forte ed esteso: diverse fonti, ben analizzate nel lavoro del Cnel, evidenziano che una percentuale tra il 10 e il 15 per cento dei lavoratori avrebbe salari inferiori a quelli previsti dai contratti nazionali.

Possiamo quindi affermare e sottolineare che l'85-90 per cento dei lavoratori italiani ha riconosciuto un salario stabilito dai Ccnl, che di fatto smentisce la tesi in voga di una crisi del sindacato in materia salariale e della rappresentanza in genere.

Un alto tasso di copertura, soprattutto se prendiamo a riferimento gli studi comparati sulla situazione europea, ai livelli della spesso citata Germania.

Quindi è sulla fascia del 10-15 per cento che devono essere indirizzati interventi che, come richiesto dal sindacato, consentano innanzitutto l'applicazione dei Ccnl, a partire dal riconoscimento di legge ai minimi salariali definiti dai contratti nazionali. Questo passaggio è fondamentale se lo vediamo in termini di ripristino della legalità anche su fronte fiscale e contributivo. Sostegno di legge che

deve essere accompagnato da un robusto rafforzamento degli organi ispettivi che in maniera selettiva devono concentrare il loro intervento nei settori produttivi e nelle aree del paese in cui sono più evidenti le problematiche emerse.

Un salario minimo definito dalla legge (nella cifra di 9 euro orari indicata dalla proposta del d.d.l. Catalfo) per quella parte di lavoratori oggi non coperti dall'applicazione dei Ccnl non garantisce la sua efficacia in un ambito in cui la legalità oggi viene di fatto evasa, mentre per i lavoratori coperti da contrattazione potrebbe portare vantaggi minimi in un ambito in cui i Ccnl forniscono già una tutela più ampia ai lavoratori sul piano economico e dei diritti.

Il rischio evidente è di un aumento dell'evasione delle tutele complessive previste dai Ccnl sul piano della sicurezza, del welfare, sugli orari di lavoro, del riconoscimento del salario accessorio che hanno un valore in termini economici per le imprese a cui una parte più consistente di esse potrebbe ricorrere come aggiustamento al costo del lavoro per cercare di rimanere competitive e redditive.

La sua introduzione rischia oltretutto di indebolire il sistema contrattuale e della rappresentanza sindacale sia dei lavoratori sia delle imprese, innescando meccanismi di disgregazione del sistema, che invece come evidenziato in precedenza andrebbe rafforzato con un intervento a suo sostegno.

La terza questione sul salario è quella del *dumping* contrattuale, ossia dei contratti siglati da organizzazioni sindacali e datoriali che non hanno requisiti di rappresentatività oggettivamente maggioritari, che sono proliferati in maniera esponenziale in questi ultimi anni nei settori e per i prodotti o servizi a basso contenuto di valore e in diverse aree del paese, in particolare al Sud.

Tale fenomeno si può arginare intervenendo sul fronte della definizione del presupposto di organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.

Cisl, Cgil e Uil, assieme alle associazioni datoriali nei diversi ambiti settoriali, hanno autonomamente condiviso sistemi e criteri di misurazione della rappresentanza sindacale basati su dati oggettivi e trasparenti, la cui certificazione avviene attraverso enti riconosciuti come Inps, Inl, Cnel.

Anche qui le parti sociali ritengono che un intervento di legge sia possibile, come sottolineato nel Patto per la fabbrica, ma solo a sostegno delle norme condivise e non in alternativa in sua sostituzione, nel rispetto della autonomia del loro ruolo che ne uscirebbe rafforzato in quanto ad autorevolezza e capacità di incidere nei processi di regolazione in materia di contrattazione e nel rapporto tra lavoro e impresa.

Alla domanda quindi se un salario minimo orario definito per legge possa risolvere sommariamente la «questione salariale», il problema dei bassi salari e del lavoro povero noi diciamo di no.

Gli squilibri, la povertà, le discriminazioni che si creano in una società messa sotto tensione dai grandi cambiamenti in corso hanno necessità di essere affrontati e risolti attraverso percorsi partecipativi e inclusivi, rafforzando il nostro sistema democratico e la coesione sociale con una politica in grado di assumersi ruolo e responsabilità di governo che abbiano una visione di prospettiva e strategica, dando concrete risposte alle esigenze delle persone.

Tania Scacchetti*

La discussione che abbiamo ascoltato oggi si sta facendo con forza anche in Europa. La Commissaria von der Leyen, nel suo programma per i primi cento giorni di mandato ha proposto una direttiva sui salari minimi e sulla contrattazione. Perché il tema della questione salariale è un tema forte in tutta Europa e sul punto il nostro Stato, con pochi altri, i paesi nordici e l'Austria, è una anomalia.

Noi infatti siamo fra i pochi paesi che non hanno un salario minimo disciplinato per legge, e non lo abbiamo in ragione di una forte storia contrattuale che garantisce un livello di copertura molto alto.

Allo stesso tempo non abbiamo l'*erga omnes* per legge.

Allora la prima questione che dobbiamo porci è perché il tema dell'intervento legislativo sul salario minimo è presente anche da noi? Perché si propone, fortunatamente oggi più che nei mesi scorsi, anche sulla regolazione della rappresentanza?

Il tema si impone con forza a causa di una deriva che in questi anni ha visto l'indebolimento dell'efficacia della contrattazione, in particolare per ragioni che non dipendono dalle parti sociali che la promuovono (crescita dei processi di globalizzazione e di esternalizzazione, aumento della precarizzazione nei rapporti di lavoro ecc.).

* Segretaria confederale della Cgil.

Lo abbiamo riconosciuto per tempo e non ne siamo sorpresi. Tant'è che fra le questioni più significative proposte insieme a Confindustria nel Patto per la fabbrica c'è proprio la questione salariale.

Direi che, assieme alla questione occupazionale e a quella democratica, quella salariale rappresenta il cardine che regge il Patto, il quale è arrivato a valle di una stagione di pura difesa della contrattazione dai molteplici attacchi. Come abbiamo scritto anche in quel patto, ed è il caso di ribadirlo, la questione salariale si affronta *in primis* rilanciando politiche di sviluppo e di crescita.

Ma se questo è vero per tutti, allora bisogna anche riconoscere che in questi anni si è determinato, in Italia e nel mondo, uno squilibrio nella redistribuzione della ricchezza prodotta, che spesso si è spostata più sulla rendita e sul profitto che non sul lavoro. Nel 1993 assumemmo tutti, il paese intero, anche la logica della moderazione salariale, ma a tale logica non hanno aderito tutti allo stesso modo.

Il tema del salario, poi, è certamente acuito nel nostro paese dallo squilibrio fra domanda e offerta di lavoro, uno squilibrio che è evidente soprattutto nel mercato del lavoro regolare, mentre resta ancora troppo nascosto nel sommerso.

La dinamica salariale è stata legata anche in quel patto all'idea del rafforzamento di un modello di relazioni autonomo e partecipativo.

Allora perché non riconoscere che l'emergere della questione della rappresentanza e dell'*erga omnes* che si propone oggi nella discussione a fianco di quella sul salario minimo è frutto anche del nostro lavoro e della nostra interlocuzione con la politica? Al tema del salario minimo non possiamo sfuggire, pur continuando a sostenere, e a ragione, che non è proposta risolutiva né della questione del lavoro povero né, tanto meno, di quella salariale. Ma certamente se si propone con forza nel dibattito pubblico non può non interrogare le parti sociali.

A nessuno di noi piace sottoscrivere contratti a 5 euro l'ora, ma se siamo arrivati a farlo, evidentemente è prevalsa la valutazione dell'importanza di avere comunque un contratto nazionale che, come è chiaro a tutti noi, non serve solo alla definizione dei livelli salariali.

Abbiamo fin dall'inizio detto che il tema dei salari del nostro paese, a parte alcune rare eccezioni come quella citata, riguarda i salari medi, più che quelli minimi. Ma questo non basta a sottrarci a una riflessione.

Quali sono gli strumenti per ridare maggiore autorevolezza all'azione negoziale, all'azione collettiva? È la domanda a cui dobbiamo rispondere sapendo che sta crescendo la dinamica competitiva fra le persone e che questa dinamica svalorza la funzione della rappresentanza generale.

La proposta di legge Catalfo è stata per un certo tempo la proposta del governo.

Noi, ripeto, non dobbiamo minimizzare il ruolo che abbiamo giocato.

In quel testo si dice che il trattamento economico complessivo definito dai contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative è il trattamento che costituisce retribuzione sufficiente e proporzionata e che deve essere garantito in attuazione dell'articolo 36 della Costituzione.

È un po' diverso dalle proposte che abbiamo visto nel passato scorso, è diverso dall'idea di un salario minimo opposto alla contrattazione.

Abbiamo contribuito a migliorare la proposta, che ha ancora grandi problemi aperti, in particolare la cifra minima di riferimento.

Di certo se passasse anche una proposta, non sarebbe un intervento risolutivo della questione salariale o del rilancio della contrattazione.

Altre riflessioni e altri interventi vanno recuperati per sviluppare e rafforzare l'azione contrattuale.

Cosa significa ad esempio, nel mondo di oggi, stare dentro a una filiera o a un sito.

Il problema più grosso lo abbiamo nel *dumping* contrattuale, nella possibilità di scegliersi un contratto a seconda di quanto incide sulla riduzione del costo.

Se a questo aggiungiamo che la caratteristica del nostro mercato del lavoro è che esso è composto anche da quasi tre milioni di lavoratori sommersi o semi-sommersi e da centinaia di migliaia di lavoratori in part-time involontario, allora la necessità che vedo è quella di invertire una rotta e superare la logica per la quale la dinamica salariale è stata piegata ai meccanismi della competitività delle imprese.

Estendere o rafforzare il secondo livello di contrattazione è decisivo, ma con questi livelli di copertura non si può pensare di lasciare alla contrattazione nazionale il solo recupero dell'indice inflativo. Lavoriamo per orientare meglio il secondo livello e il welfare, evitando la mercificazione di un pezzo di salario.

Non è infine ininfluenza il contesto politico in cui gestiamo la contrattazione.

La dinamica della discussione politica ha spesso cambiato orientamento ed è stata frequentemente guidata non dalla volontà di costruire proposte per affrontare situazioni complesse, ma dallo spirito di propaganda, e ciò non aiuta.

Noi abbiamo lavorato in questi ultimi anni per rafforzare le intese pattizie sul tema della rappresentanza. È il terreno della rappresentanza, della sua misurazione e della sua certificazione, il primo terreno per superare il *dumping*. Lo è a maggior ragione a fronte della frantumazione che si è andata verificando e che in questi ultimi anni ha avuto un'impennata tale che oggi si hanno circa novecento contratti nazionali formalmente applicabili.

Da questo punto di vista è esemplificativa la discussione che si è sviluppata al tavolo sui *riders*, cioè su un pezzo del mercato del lavoro nel quale, per le tipologie contrattuali utilizzate – la collaborazione coordinata nei casi migliori e il lavoro autonomo occasionale nella maggior parte delle occasioni –, non esiste alcuna gestione contrattuale. Si è trattato di un tavolo utile a riflettere in senso generale sulla necessità di estendere le tutele non solo nel campo della subordinazione ma a guardare al lavoro autonomo con caratteristiche di dipendenza come a un lavoro che deve trovare risposte. In quel tavolo sui *riders* i «titolari storici» della contrattazione non rappresentano quasi nessuno. Non è detto che i rappresentanti diretti dei lavoratori siano davvero rappresentativi della volontà dei lavoratori, ma il tema è che a quel tavolo abbiamo dovuto recuperare rispetto al rifiuto del ruolo delle parti sociali.

Siamo di fronte alla ripresa di volontà di un forte intervento legislativo su materie che afferiscono alla contrattazione.

Invece di discutere della opportunità o meno di questa volontà politica proviamo a orientare quell'intervento legislativo rispetto alle nostre valutazioni perché una difesa solo corporativa della contrattazione non ha senso in questa fase. Qualifichiamo, estendiamo e valorizziamo la contrattazione per tornare a orientare dalla stessa l'intervento legislativo.

ISBN 978-88-230-2285-0



9 788823 022850