

Salario minimo per combattere il lavoro povero

di Alberto Piccinini, avvocato giuslavorista e Presidente Associazione Comma 2

e Carlo Sorgi, già Giudice del lavoro

Il tema del salario minimo assume nel panorama sociale e politico del paese un rilievo sempre maggiore, sia per le connessioni con il grave problema del lavoro povero, sia per l'andamento delle dinamiche salariali, non sempre in sintonia con il dettato costituzionale.

1) Sul lavoro povero

Il tema del Salario Minimo (SM) è in stretta connessione con quello della necessità di individuare un argine per affrontare il gravissimo problema sociale del lavoro povero¹.

Nell'articolo *Reddito di cittadinanza: il problema e` il lavoro povero* di Massimo de Minicis e Marco Marucci² parlando dell'impatto che avrebbe il reddito di cittadinanza sulla società, sul *welfare* e sul mercato del lavoro in Italia, gli Autori individuano quattro punti di riflessione. Accanto alla definizione di un sistema di ammortizzatori sociali previdenziali-assistenziali più universale, ad un accesso meno selettivo al RdC in termini di anni di residenza in Italia, alla ricerca di inserimenti occupazionali di qualità` in termini di consistenza e persistenza della prestazione lavorativa, viene indicata come prioritaria «l'approvazione di una legge salariale minima, per limitare il fenomeno dei *working poor*, gli occupati con almeno una settimana contributiva richiedenti il reddito che presentano retribuzioni tanto basse da rappresentare una quota pari al 12 per cento delle retribuzioni annue medie dei lavoratori del settore privato in Italia (35.050 euro, Istat 2018)».

A 20 mesi dal lockdown, il mercato del lavoro italiano ha cambiato i propri connotati. Se rispetto al pre-Covid mancano ancora all'appello quasi 200mila occupati è solo per effetto di un vistoso crollo delle cd. "partite Iva". Il numero dei lavoratori dipendenti, secondo l'Istat, già a settembre ha superato il livello del febbraio 2020. Ma i rapporti a tempo indeterminato hanno ceduto il passo, sostituiti da contratti brevi che spesso sono anche a tempo parziale. Un'evoluzione che, come ha evidenziato l'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), inevitabilmente allarga la platea dei *working poors*, ricomprendendo quelle persone che nonostante abbiano un posto non arrivano a fine mese e hanno bisogno del sostegno del welfare. Perché la retribuzione media annua di un lavoratore precario (dati Inps 2020) è di 8.500 euro che scendono a 5.600 per gli stagionali, a fronte dei 24.500 euro di chi ha il lavoro stabile³. E per l'occupazione femminile si può parlare di "debolezza rafforzata" perché come rileva sempre l'INAPP: «quasi la metà (il 49,6%) delle nuove assunzioni di donne è a tempo parziale, contro il 26,6% di quelle degli uomini. E il 42% dei nuovi contratti di donne associa al regime orario a tempo parziale anche una forma contrattuale a termine o discontinua, debolezza questa che riguarda solo il 22% della nuova occupazione maschile... La "prudenza delle imprese" rischia di incrementare la fascia di lavoratori poveri e il gap di partecipazione e reddito esistente tra uomini e donne»⁴.

«È il mercato, bellezza, e non puoi farci niente» direbbe Humphrey Bogart⁵, pensando al lavoro oggi in Italia. Infatti, il mercato del lavoro, oramai destrutturato, ha trasformato radicalmente e

¹ Per una lucida ed approfondita analisi del lavoro povero si rimanda a E. Villa, *"Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive"*, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-lavoro-povero-in-italia-problemi-e-prospettive>.

² La Voce.it, 11/10/2021.

³ C.Brusini, Il Fatto Quotidiano, 7\12\2021.

⁴ INAPP: *"boom del part time oltre 35% nel primo semestre, rischio di una ripresa non strutturale"*, comunicato stampa 17/11/2021.

⁵ Ed Huteson-Humphrey Bogart alla fine del film di Richard Brooks Deadline – U.S.A., in italiano: L'ultima minaccia, 1952.

semanticamente la sua natura in un *mercato dei lavori*⁶ dove il basso livello reddituale e la scarsa durata temporale hanno determinato un impoverimento del lavoro tanto da non coprire più dai rischi di povertà, indipendentemente dalla tipologia del rapporto, creando la categoria dei *working poors*.

Neppure la crescita economica realizzata nel 2021 in Italia (+ 6,2%) si è trasmessa sull'occupazione, meno che mai in termini qualitativi⁷.

Ma il lavoro povero, oltre ai profili economici, ha anche delle conseguenze sociali e politiche esplosive: il precariato non individua solo la sofferenza derivante dall'incertezza del posto di lavoro ma anche un'insicurezza nella stessa identità, oltre all'impossibilità di esercitare un controllo sul tempo. A tale situazione occorre reagire con politiche sociali di *workfare*, mettendo in campo ambiziose riforme sociali e politiche che vadano in direzione del riconoscimento del diritto alla sicurezza finanziaria. In mancanza di decisioni coraggiose e incisive su questi temi, le società andranno incontro a ondate di violenza e di collera, e all'emergere di istanze populistiche o intolleranti cavalcate da partiti di estrema destra. Tanto più in un contesto così difficile in termini globali, caratterizzato da una pandemia che, dopo aver unito il nostro Paese in un primo momento, consentendo il superamento della prima difficilissima fase economica (chi non ricorda il motto "andrà tutto bene" che i più attrezzati di visione sociale completavano "se andrà bene a tutti", come infatti non è avvenuto), oggi dimostra tutta la sua capacità divisiva, dando vita in alcuni casi a veri e propri tumulti, figli non solo e non tanto di acritiche posizioni no-vax quanto piuttosto dall'exasperazione del momento sociale e della povertà sempre più pervasiva nella intera società⁸, dando la ribalta a formazioni di estrema destra che sembrano ritornare protagoniste della scena politica.

Un punto deve essere chiaro come premessa per qualsiasi ragionamento: per i sindacati, la lotta per un salario equo dovrebbe rappresentare un elemento costitutivo della loro stessa ragion d'essere, nel perseguimento del fine di rendere il lavoro condizione effettiva di inclusione e cittadinanza, di sconfiggere la povertà e di evitare la competizione distruttiva fra lavoratori e aziende.

Tale punto di partenza, che si assume come condiviso, dovrebbe indurre le forze sindacali ad un atteggiamento non pregiudizievole negativo rispetto alle proposte sul salario minimo, anche se, ne siamo consapevoli, il salario minimo non basta, da solo, per risolvere il problema del "lavoro povero", legato a doppio filo anche ai troppi part time involontari, alla bassa quota di donne che lavorano, all'assenza di politiche industriali che favoriscano la creazione di posti di alta qualità.

⁶ M. De Minicis, *Precariato e politiche sociali: quali soluzioni?* In www.economiaepolitica.it, 27 agosto 2018. Per dati ancora più recenti si veda la sempre puntuale ricerca di C. Brusini, *Lavoro e stipendi, per i 25enni meno di 15mila euro lordi all'anno: la metà rispetto agli over 55. Tra uomini e donne fino a 11mila euro di gap* in Il Fatto Quotidiano 3/1/2022.

⁷ Nello studio della Fondazione Di Vittorio *Il lavoro tra forte precarietà, contratti brevi e bassi salari*, a cura di N. Giangrande (<https://www.fondazionedivittorio.it/it>), sono consultabili i dati aggiornati sulla reale natura dei contratti di lavoro dell'ultimo periodo. A ottobre 2021 l'occupazione è ancora sotto i livelli pre-pandemia (-188 mila occupati rispetto a febbraio 2020) e l'incremento occupazionale è determinato prevalentemente da contratti a termine che raggiungono uno dei livelli più alti mai registrati prima: 3 milioni e 67mila. Secondo il Presidente della Fondazione F. Fammoni: «Solo gli occupati a termine, ormai oltre i 3 milioni, hanno superato il livello pre-pandemia e si avvicinano ai livelli più alti mai registrati prima. Se si considerano oltre ai tempi determinati anche i part-time involontari e la disoccupazione sostanziale, si arriva a stimare come una quota vicino ai 9 milioni di persone si trovi attualmente in condizioni di disagio occupazionale e salariale».

⁸ È boom della povertà: nel 2020, 2 milioni di famiglie italiane vivono in povertà assoluta, con un aumento rilevante (+104,8%) rispetto al 2010 (980.000). Tra le famiglie cadute in povertà durante il primo anno di pandemia, il 65% risiede al Nord (21% nel Mezzogiorno, 14% al Centro). Il rapporto Censis *Dubbi, paure, inquietudine e povertà ecco l'Italia in pandemia* evidenzia anche come la pandemia abbia accentuato il senso di vulnerabilità: il 40,3% degli italiani si sente insicuro pensando alla salute e alla futura necessità di dover ricorrere a prestazioni sanitarie.

«Ma è uno dei tasselli. Insieme al reddito di cittadinanza», dice Paolo Tomassetti, ricercatore di diritto delle relazioni industriali, alla luce degli studi sul settore tessile⁹: «È una politica che elimina il ricatto occupazionale, dando un'alternativa rispetto alla necessità di accettare meno diritti e meno salario pur di tenersi il lavoro».

2) Il salario minimo

Cercheremo ora di illustrare le ragioni per cui riteniamo che il salario minimo costituisca uno strumento essenziale di contrasto al *social dumping* sul costo del lavoro, se accompagnato da adeguate misure per renderlo effettivo.

Riprendendo la proposta di direttiva della Commissione Europea dell'ottobre 2020¹⁰, l'11 novembre 2021 il Parlamento Europeo ha votato a maggioranza una proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione Europea, e lo scorso 6 dicembre il Consiglio dell'Unione Europea ha raggiunto un orientamento generale su un progetto di atto legislativo dell'UE sui salari minimi e su una proposta di direttiva sulla trasparenza delle retribuzioni al fine di migliorare le condizioni di vita e di lavoro delle persone.

Sempre a livello europeo, il punto 6 del Pilastro europeo dei diritti sociali¹¹ prevede che debbano essere «garantite retribuzioni minime adeguate», pur precisando che la fissazione debba avvenire in conformità «alle prassi nazionali e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali».

Senza voler eccessivamente enfatizzare la portata della direttiva¹², riteniamo che essa possa costituire un'occasione per ribadire l'utilità dell'introduzione, anche nel nostro ordinamento, di un salario minimo legale.

Attualmente nella Ue, a fronte di 21 Paesi che hanno un salario minimo nazionale, solo sei (Svezia, Finlandia, Danimarca, Austria, Cipro ed Italia) non lo hanno ancora adottato.

L'ammontare del salario, rapportato a mese, varia dal massimo del Lussemburgo (circa € 2.200) al minimo della Bulgaria (circa € 332), con previsione di aumenti collegati all'aumento del costo della vita.

È noto che le principali resistenze all'introduzione, anche nel nostro Paese, di un analogo provvedimento, vengono dalle organizzazioni sindacali, che temono le ripercussioni sulla contrattazione collettiva.

Tra gli argomenti di contrasto vi è il – giusto – richiamo all'ampia regolamentazione, da parte di questa, di molteplici istituti di carattere normativo che non sarebbero certamente coperti da un intervento che si limitasse all'aspetto economico, nell'intento di dare attuazione legislativa al precetto costituzionale del diritto ad una retribuzione capace di assicurare un'esistenza libera e dignitosa.

Viene inoltre evidenziato dalle Organizzazioni sindacali che in Italia oltre l'80% dei lavoratori sono “coperti” dai contratti collettivi¹³ e che la garanzia di applicazione dell'art. 36 Cost. può comunque

⁹ Il Fatto Quotidiano, *Contratti pirata, il Far west dei 985 accordi: lavoratori di “serie b” con stipendi ridotti di un terzo rispetto ai colleghi. Perché serve un salario minimo per legge*, 13\10\2021.

¹⁰ Proposta di Direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea (COM (2020) 682) del Parlamento europeo e del Consiglio presentata il 28 ottobre 2020 dalla Commissione europea.

¹¹ Raccomandazione 2017/761 della Commissione del 26 aprile 2017.

¹² Il punto fondamentale da cui muove la proposta è quello che, sulla base dei dati disponibili, nella maggioranza dei paesi dove esistono salari minimi legali questi sono troppo bassi; mentre migliore è la situazione laddove il salario minimo è determinato dalla contrattazione collettiva che, svolgendo un ruolo fondamentale, va potenziata. Peraltro, c'è chi rileva: «L'obiettivo centrale di aumentare la copertura della contrattazione collettiva è affidato a misure individuate in modo generico e dai contorni indefiniti», A. Bellavista, *La Proposta di Direttiva sui salari minimi adeguati. L'Europa sociale ad una svolta*, Dir. Rel Ind., 2\2021, pag. 419.

avvenire, nei singoli casi, attraverso il ricorso alla magistratura che pacificamente utilizza in via equitativa le tabelle salariali dei CCNL sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi come parametro di riferimento per adeguare retribuzioni non proporzionate e insufficienti.

Tali argomentazioni non sembrano convincenti, e se da un lato ci sembra comprensibile che esse vengano portate avanti con fermezza e determinazione dalle associazioni datoriali, dall'altro suscita perplessità, alla luce dell'esame dei fatti, che esse siano fatte proprie da chi ha a cuore l'interesse dei lavoratori.

Quanto alla tesi che la così ampia "copertura" da parte della contrattazione collettiva renderebbe superfluo l'intervento della legge per garantire dei livelli minimi salariali viene facile una riflessione: secondo il 55° rapporto Censis pubblicato all'inizio di dicembre 2021 (balzato inizialmente all'attenzione delle cronache per l'alta percentuale dei nostri cittadini che risulterebbe ritenere la Terra piatta, ma poi valorizzato da parte della stampa anche sotto il profilo di cui trattiamo), il nostro Paese è l'unico, in Europa, in cui i salari sono diminuiti negli ultimi 30 anni. Questa l'evidenziazione grafica del risultato dell'indagine, piuttosto significativa:



¹³ v. R. Pedersini, Italy: Institutionalisation and resilience in a changing economic and political environment, in T. Müller- K. Vandaele- J. Waddington (eds) Collective bargaining in Europe: towards an endgame, ETUI, 2019).

Sembrirebbe fin troppo facile, a questo punto, ironizzare sulla enfaticizzata portata salvifica della contrattazione collettiva sotto il profilo della garanzia salariale: vero è che anche sul fronte sindacale, come è stato affermato, *La lotta di classe esiste e l'hanno vinta i ricchi*¹⁴, ma proprio per questo riteniamo che non possa certamente nuocere, all'interesse dei lavoratori, l'introduzione di un "supporto" legislativo.

Parimenti l'argomento secondo cui il risultato della retribuzione sufficiente potrebbe essere ugualmente conseguito instaurando un procedimento giurisdizionale non considera quantomeno due circostanze: a) una controversia giudiziaria - lo si lasci dire da un ex giudice del lavoro e da un avvocato che per decenni lo hanno verificato nelle aule di giustizia - comporta sempre oneri, tempi e rischi che disincentivano sempre più il ricorso alla giustizia; b) in un contesto di perdurante assenza di una legge sulla rappresentanza, ed in presenza di oltre 900 contratti collettivi¹⁵ (di cui molti "pirata" e comunque meno di un terzo sottoscritti da Cgil-Cisl-Uil), non sempre è agevole, per lo stesso giudice, l'individuazione del Ccnl applicabile.

Sulla asserita portata salvifica del ricorso alla magistratura si condivide l'opinione di un giurista certo non ostile al sindacato: «Invero, proprio per evitare che l'equilibrio del sistema contrattuale resti affidato alla sola (per quanto importante) mediazione giudiziaria, con tutti gli inevitabili rischi di soggettivismo che essa comporta, specialmente in ordine alla determinazione della giusta retribuzione ex art. 36 della Costituzione, è sicuramente giunto il momento che il legislatore si assuma le sue responsabilità»¹⁶.

Occorrerebbe peraltro un approfondimento, da compiere con la necessaria dose di onestà intellettuale, sulle presunte esclusive colpe dei contratti "pirata": se, infatti, essi non esistessero, la materia potrebbe ugualmente essere affidata *con esclusività* alla contrattazione collettiva sottoscritta dalle associazioni comparativamente più rappresentative, senza ingerenze legali o giurisprudenziali?

E, ancora: è immaginabile che il giudice possa sconfessare scelte salariali comunque prodotte di una genuina autonomia collettiva? C'è forse il rischio di porsi in contrasto con il principio di libertà sindacale, senza trovare adeguato supporto nel mandato ricavabile sull'art. 36 della Costituzione?

3) Quando le retribuzioni "basse" vengono fissate dai Ccnl sottoscritti da OO.SS. genuine

Il fatto che sia difficile, per il giudice, sconfessare i Ccnl prodotti da una genuina autonomia collettiva non elimina l'imbarazzo - per i giuristi *pro labour* - dato dall'esistenza di contratti collettivi stipulati da OO.SS. comparativamente più rappresentative che fissano trattamenti retributivi estremamente bassi, tanto da aver determinato la censura di alcuni Tribunali che li hanno ritenuti insufficienti, e quindi in contrasto con l'art. 36 Cost.¹⁷

La prima di tali sentenze (Trib. Torino 9.8.2019 n. 1128) - che ha ritenuto inadeguato il trattamento economico di € 5,37 lordi orari per 40 ore settimanali, corrispondente alla retribuzione di € 930 mensili stabilito dall'art. 24 dalla sezione Servizi Fiduciari del Ccnl Vigilanza sottoscritto da Cgil e Uil - ritiene che il principio sancito dall'art. 36 Cost. costituisca «un fondamentale punto di riferimento non solo per il legislatore, ma anche per la contrattazione collettiva ed un indubbio

¹⁴ M. Revelli, *La lotta di classe esiste e l'hanno vinta i ricchi*, Laterza, Bari, 2014.

¹⁵ Il numero di Ccnl vigenti - settore privato depositati al Cnel il 19 novembre 2021 è di 933: v. M.Faioli *Introduzione: Il disordine e l'ordine nella contrattazione collettiva italiana* in LavoroDirittiEuropa n.4/2021; v. anche R. Ambroso e G. Cedrone (CNEL), *Aumenta ancora il numero dei CCNL vigenti depositati al CNEL*, testo disponibile al sito <http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2020/08/Notiziario-Mercato-del-lavoro-e-Archivio-Nazionale-dei-Contratti-collettivi.pdf>.

¹⁶ A. Bellavista, *Libertà e attività sindacale dopo i cinquant'anni dello Statuto dei lavoratori: a proposito di alcuni problemi irrisolti*, in LavoroDirittiEuropa, n. 3/2021, p. 12.

¹⁷ Trib. Torino, 9.8.2019, n. 1128; conformi Trib. Milano, 4.12.2019, n. 2539; Trib. Torino, 2.10.2019, n. 1412; Trib. Milano, 15.4.2020 n. 1845, confermata da C.App. Milano, 7.6.2021, n. 188; Trib. Venezia 16.3.2021, n. 188.

limite alla facoltà di determinazione del trattamento retributivo da parte di quest'ultima» e considera doverosa *la verifica* - anche in relazione alla volontà delle parti sociali contraenti, così come per la volontà del legislatore ordinario - del rispetto dei principi di proporzionalità e adeguatezza della retribuzione, in ragione dell'indubbia preminenza della Costituzione nella gerarchia delle fonti.

La sentenza procede quindi ad un analitico raffronto non solo con il trattamento economico, orario, mensile e annuo, previsto da altri Ccnl (Ccnl multiservizi, Ccnl proprietari dei fabbricati, Ccnl Terziario, Ccnl agenzie investigative, Unci), ma anche con il tasso di "povertà assoluta" individuato, nello stesso anno, per un cittadino in un'area metropolitana del Nord con le stesse caratteristiche del lavoratore che aveva promosso il giudizio, risultando la retribuzione a lui corrisposta «sensibilmente inferiore ad esso»¹⁸.

Dunque, il riferimento alle retribuzioni fissate dai Ccnl sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi è una indubbia giusta base di partenza, ma non può essere il punto di arrivo, e la presunzione di sufficienza di esse deve trovare altre sponde, che a nostro avviso non possono essere solo frutto di interpretazione giurisprudenziale¹⁹.

4) Il rischio di un allineamento "al ribasso"

Si dice, ancora, che ove la legge prevedesse un salario minimo poco elevato, questo porterebbe ad un allineamento al ribasso anche dei livelli retributivi più alti; al contrario, ove fosse addirittura più alto di quello previsto da molti Ccnl, ciò creerebbe non meglio precisati problemi, a parte l'imbarazzo per coloro che li hanno negoziati.

Da giuristi non proviamo scandalo a immaginare che, laddove i rapporti di forza contrattuali non abbiano potuto consentire, a chi rappresenta gli interessi dei lavoratori, di conseguire risultati auspicati, a supporto degli stessi interessi possa intervenire il Legislatore, in piena attuazione di una Carta costituzionale che, ponendo il lavoro al suo epicentro, certo non intendeva solo esprimere astratti precetti.

Pur non essendo mai mancati pareri contrari all'intervento della legge nelle relazioni industriali, tutto il diritto del lavoro che è sorto nel dopoguerra e si è sviluppato nei successivi primi decenni, con la specifica finalità di garantire *per legge* certi diritti, non si è posto *in contrapposizione* con la contrattazione collettiva, ma *a supporto* di essa, a partire dalla tutela contro i licenziamenti illegittimi, fino al 1966 affidata ai soli Accordi Interconfederali.

Quanto alla sua misura, perché la legge abbia un senso a nostro avviso non bisogna "temere" che il salario minimo sia troppo alto rispetto alle paghe medie²⁰. Ove tale provvedimento servisse a controbilanciare, seppure parzialmente, lo squilibrio sociale consolidatosi negli ultimi decenni a vantaggio dei più abbienti e delle imprese, ciò non impedirebbe affatto alle associazioni sindacali

¹⁸ Sul "lavoro povero" v. *supra*, essendo strettamente connessi il fenomeno, intollerabile, di tanti lavoratori che vivono sotto la soglia di povertà con il tema del salario minimo.

¹⁹ I parametri di un'interpretazione giurisprudenziale ci vengono, da ultimo, ricordati da App. Milano 9.12.2021, n. 1222, che dichiara di convenire «con quella giurisprudenza di merito che ha qualificato la presunzione di conformità all'art.36 Cost. dei trattamenti retributivi dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative - come previsto dall'art.7 D.L. 31 dicembre 2007 n. 248 scrutinato da Corte cost. 26 marzo 2015 n.51- come relativa, avendone già data concreta applicazione (cfr.: Appello Milano 5 maggio 2021 n.695/21; Appello Milano 28 dicembre 2017 n.1885), in linea con i principi sopra richiamati della giurisprudenza di legittimità (cui adde: Cass. 5 luglio 2002 n.9759), che ammette la sindacabilità da parte del giudice delle clausole della contrattazione collettiva ai fini di determinare la giusta retribuzione, utilizzando quali parametri l'equità, il tipo e la natura dell'attività svolta, il raffronto con situazioni analoghe ovvero le condizioni di mercato».

Una determinazione legale del salario agevolerebbe senz'altro i compiti della magistratura.

²⁰ Invero secondo la relazione introduttiva al DDL N. 658/2018, su cui *infra*, l'importo di 9 euro all'ora è «in linea con i parametri di adeguatezza indicati dalla Commissione europea nella proposta di direttiva citata (il 60 per cento del salario lordo mediano)».

dei lavoratori di negoziare, eventualmente, salari ancora più alti per determinati settori e/o categorie di lavoratori: troverebbe, in questa ipotesi, più spazio il secondo requisito richiesto dall'art. 36 Cost. rispetto alla "sufficienza" (concetto, per definizione, rapportato "ai minimi"), vale a dire la "proporzionalità". È necessaria infatti «una ripartizione di competenza ben funzionale alla realizzazione delle due tradizionali e concorrenti funzioni della retribuzione: le valutazioni economico-patrimoniali collegate alla professionalità del singolo lavoratore ed influenzate inevitabilmente dalle condizioni del mercato del lavoro, affidate all'autonomia dei privati, con il presidio della contrattazione collettiva; l'interesse pubblico ad una retribuzione "comunque sufficiente" – motivato principalmente su esigenze di solidarietà, ma eventualmente anche su esigenze di politica economica (ad es. controllo dell'inflazione, aumento del potere di acquisto, ecc.) – esternato dal salario minimo fissato dalla legge»²¹.

Nello stesso tempo l'intervento legislativo supporterebbe quei negozianti, anche confederali, che – come si è già detto – in qualche settore si sono visti costretti a prevedere minimi salariali censurati dalla magistratura come inadeguati²² giustificandolo con il fatto che, altrimenti, il contratto sarebbe stato sottoscritto da altri sindacati e/o i datori di lavoro avrebbero trovato altre vie di utilizzo di manodopera al di fuori del lavoro subordinato: un salario minimo legale dignitoso esteso – negli effetti – anche alle collaborazioni coordinate e continuative etero-organizzate spazzerebbe in un sol colpo tutti i contratti "pirata" nati proprio per sotto-pagare il lavoro, proiettando verso l'alto la contrattazione.

Questa l'opinione di un avvocato giuslavorista, da sempre vicino alle posizioni della maggiore Organizzazione sindacale del Paese, che è già intervenuto sul tema sulle pagine di questa Rivista: «Sono convinto che la fissazione per legge di un tetto minimo possa rappresentare un sostegno alla contrattazione sindacale dei salari ed anzi possieda anche un grande valore "simbolico", direi quasi "etico", particolarmente in una fase storica in cui il valore del lavoro è stato svalutato al punto da consentire lo "sdoganamento" delle prestazioni gratuite o quasi gratuite (si pensi ad esempio agli accordi stipulati in occasione di Expo 2015)»²³.

A ciò si aggiunga che, nei rinnovi contrattuali, spesso incentrati prevalentemente sugli incrementi salariali, ove il tema trovasse uno specifico supporto normativo, verrebbe lasciato maggiore spazio per negoziare su altri temi sui quali spesso, tralasciamente, per decenni si riportano le stesse formulazioni, anche quando le novità legislative suggerirebbero integrazioni e/o modifiche: pensiamo solo alle norme che disciplinano le sanzioni disciplinari conservative, rimaste quasi dappertutto invariate nei rinnovi successivi al 2012 nonostante l'orientamento giurisprudenziale restrittivo secondo cui non è consentito al giudice disporre la reintegrazione, in presenza di una condotta accertata che non rientri in una di quelle «espressamente descritte dai contratti collettivi».

Durante le trattative per i rinnovi dei contratti collettivi nazionali esistono sempre questioni *più importanti* di quelle che assillano, al contrario, a valle i poveri operatori giuridici, che si vedono poi costretti ad intraprendere tortuosi percorsi giudiziari alla ricerca di una volontà dei contraenti spesso solo distratta.

È quindi auspicabile che, come è avvenuto un ripensamento da parte delle organizzazioni sindacali più rappresentative rispetto all'opportunità di regolamentare per legge l'applicabilità *erga omnes* dell'efficacia dei contratti collettivi, addirittura dichiarandosi favorevoli attuazione all'art. 39 Cost.²⁴ (e su questo si lamenta ora solo un ritardo della politica) quando la si era fortemente

²¹ E. Menegatti, *Ripensando la via italiana alla giusta retribuzione*, Arg. Dir. Lav., I/2020, pag.56.

²² V. nota 17.

²³ E. Martino, *Il salario minimo fissato per legge* in questa Rivista, https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-salario-minimo-fissato-per-legge_18-06-2019.php.

²⁴ Cfr. art. 27 ss. della Carta dei diritti universali della CGIL .

contrastata nei decenni precedenti²⁵, anche sul tema del salario minimo si possa pervenire ad una nuova riflessione.

5) Un disegno di legge condivisibile

Per giungere all'esame concreto delle proposte sul tavolo, si osserva come il DDL n. 658/2018 (prima firmataria on. Catalfo), nella versione "rinnovata" con il DDL n. 2187 comunicato alla Presidenza del Senato il 22 Aprile 2021, presenti molti requisiti che possono rispondere alle esigenze sopra rappresentate, peraltro ben riassunti ed illustrati nella sua relazione introduttiva.

Innanzitutto il disegno di legge estende espressamente il suo campo di applicazione non solo ai lavoratori subordinati, ma anche ai collaboratori etero-organizzati di cui all'art. 2 del d.lgs. 81/2015 (art. 1).

La dottrina più attenta²⁶ aveva già evidenziato come, tra le disposizioni comuni, l'art. 2 della direttiva nel circoscrivere l'ambito di applicazione ai *workers*, dovrebbe includere anche i "falsi lavoratori autonomi": con tale espressione infatti nel diritto dell'Unione si ricomprendono i lavoratori che, a prescindere dal *nomen iuris* che le parti hanno dato al contratto, forniscono, «per un certo periodo di tempo, a favore di una di esse e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceva[no] una retribuzione» (Cgue, 4 dicembre 2014, C-413/13, *FNV Kunsten*, Ecli:Eu:C:2014:2411, punto 34; Cgue, 22 aprile 2020, C-692/19, *Yodel*, Ecli:Eu:C:2020:288, punti 30 ss.) ovvero, secondo un diverso criterio, sono stabilmente integrati, per la durata del rapporto, nell'impresa nel cui interesse svolgono la propria attività (Cgue, 16 settembre 1999, *Becu*, Ecli: Eu:C:1999:419, punto 26). Nello stesso senso si muove la normativa del Regno Unito del 1999 National Minimum Wage Act (Nmwa) secondo cui il concetto di *Worker* include sia i lavoratori subordinati in senso stretto che l'area intermedia tra lavoro subordinato e lavoro autonomo (art. 54)²⁷.

Per poi individuare il Ccnl di riferimento da cui ricavare la «retribuzione complessiva proporzionata e sufficiente» il disegno di legge n. 2187 parla di «trattamento economico complessivo non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale in vigore *per il settore in cui opera l'impresa*, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale» indicando tra i criteri quello «maggiormente connesso e obiettivamente vicino in senso qualitativo, *all'attività effettivamente esercitata dal datore di lavoro*» (art. 2 comma 1).

Il riferimento all'"attività esercitata dal datore" è molto importante, in quanto riprende la definizione dell'art. 2070 c.c., norma che non viene ritenuta applicabile dalla giurisprudenza poiché espressione dell'ordinamento corporativo²⁸.

²⁵ «Anche la ragione può avere torto quando sceglie il momento sbagliato per esprimersi»: U. Romagnoli, *Il contratto collettivo di lavoro nel 900 italiano*, Relazione al Congresso AIDLASD 2015. In altro scritto lo stesso autore si dichiara consapevole «che le grandi centrali sindacali sono come le petroliere. Anche questi natanti virano, ma la manovra ha ritmi lenti». U. Romagnoli, *Il non-detto dello Statuto nel pensiero di Massimo d'Antona in Giuristi del Novecento italiano*, Ediesse 2018, pag. 274.

²⁶ O. Razzolini, *Salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: brevi riflessioni a margine della proposta di direttiva europea*, Memoria depositata il 14 gennaio 2021 alla Commissione lavoro del Senato sulla proposta di direttiva (Com (2020) 682 di cui alla nota 10. È comunque apprezzabile, nel disegno di legge, l'espresso richiamo anche ai collaboratori etero-organizzati di cui all'art. 2, d.lgs. n. 81/2015.

²⁷ Per l'esame della normativa richiamata ed un esame più generale sui profili comparati si rimanda a E. Menegatti, *Il salario minimo legale, Aspettative e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2017, in part. Cap. I : *Il Salario minimo nel quadro internazionale, europeo e comparato*.

²⁸ «L'art. 2070 c.c. non opera nei confronti della contrattazione collettiva di diritto comune. Pertanto, nell'ipotesi di contratto di lavoro regolato dal contratto collettivo di diritto comune proprio di un settore non corrispondente a quello dell'attività svolta dall'imprenditore, il lavoratore non può aspirare all'applicazione di un contratto diverso, se il datore non vi è obbligato per appartenenza sindacale» (Cass., SU, n. 2665/1997).

Scrive a tale proposito Orsola Razzolini: «Occorre in sostanza recuperare l'art. 2070 c.c., che ricollegava la determinazione della categoria alla "attività effettivamente esercitata dall'imprenditore": norma considerata implicitamente abrogata in seguito alla soppressione del regime corporativo ma di recente in parte recuperata sia dal Codice dei contratti pubblici (art. 30, co. 4) sia dal DDL a prima firma Catalfo»²⁹.

Il richiamo alla contrattazione collettiva (in dialettica con la legge) appare in qualche modo attuativo dell'auspicio contenuto nella sentenza della Corte Costituzionale n.178/2015 che parla, seppure con riferimento al settore del pubblico impiego, di «una costante dialettica con la legge, chiamata nel volgere degli anni a disciplinare aspetti sempre più puntuali ... il contratto collettivo contempera in maniera efficace e trasparente gli interessi contrapposti delle parti e concorre a dare concreta attuazione al principio di proporzionalità della retribuzione, ponendosi, per un verso, come strumento di garanzia della parità di trattamento dei lavoratori e, per altro verso, come fattore propulsivo della produttività e del merito».

Parimenti la sentenza Corte Cost. n. 51/2015 ha chiarito *ratio* e portata della norma che impone alle società cooperative di garantire ai propri soci lavoratori «trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria».

Ma è comunque importante – e prioritario – il fatto che il disegno di legge individui una soglia minima legale - sotto la quale non è quindi possibile scendere - che vincola anche i firmatari dei Ccnl, conseguendo quel positivo risultato di cui si è parlato sopra. Recita infatti la parte finale del primo comma dell'art. 2 «Il trattamento economico minimo orario come definito dal contratto collettivo nazionale di lavoro non può comunque essere inferiore a 9 euro lordi»³⁰.

È infatti ben comprensibile che una legge sul salario minimo, pur rinviando ai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi (per il sostanziale parametro della proporzionalità) possa sancire che nessun trattamento minimo complessivo previsto dai contratti possa essere inferiore ad una somma predeterminata che, sulla base di valutazioni politiche ed economiche, viene ritenuta, in un certo momento storico, "sufficiente".

In caso di "concorrenza" di una pluralità di contratti, il minimo legale è riferito alla prestazione di lavoro dedotta in obbligazione dal Ccnl sottoscritto da OO.SS. genuine «nella categoria merceologica-produttiva stessa». Quanto al computo comparativo di rappresentatività del contratto collettivo prevalente, per le associazioni dei lavoratori si fa esplicito riferimento ai «criteri associativi ed elettorali di cui agli accordi interconfederali sulla misurazione della rappresentatività sindacale stipulati dalle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale»³¹ mentre per le associazioni dei datori di lavoro ai «criteri ponderati dal numero di imprese associate in relazione al numero delle stesse, del numero dei dipendenti delle imprese medesime in relazione al numero complessivo di lavoratori impiegati nelle stesse» (art. 3).

Si tratta di criteri entrambi "misti" che - oltre ad essere ragionevoli - hanno il pregio di richiamare gli accordi interconfederali.

Da ultimo, tra le disposizioni più rilevanti, non può ignorarsi un apprezzabile apposito procedimento sommario in capo agli organismi locali delle associazioni nazionali che vi abbiano interesse, costruito ad imitazione dell'art. 28 legge n. 300/70, finalizzato a contrastare «comportamenti diretti a impedire o limitare l'applicazione delle disposizioni di cui alla presente legge», e a ottenere l'ordine della «corresponsione ai lavoratori del trattamento economico complessivo e di tutti gli oneri conseguenti».

²⁹ O. Razzolini, cit.

³⁰ La misura indicata dall'art. 2 co. 1 è destinata ad essere aggiornata da un'apposita Commissione istituita dall'art. 5.

³¹ V. il Testo Unico Cgil-Cisl-Uil sulla Rappresentanza del 10 gennaio 2014.

6) Conclusioni

In un'intervista rilasciata al quotidiano La Stampa il 28 dicembre 2021 il Ministro Andrea Orlando ha dichiarato che «il lavoro povero si cura con il salario minimo» (una perfetta sintesi del nostro articolo, potremmo dire immodestamente...) ³² aggiungendo: «io credo che sia importante difendere la contrattazione come strumento di difesa dei diritti dei lavoratori, ma oggi bisogna prendere atto che non funziona come in passato. C'è stata una crescita di contratti pirata. E quindi non può esserci un veto. Se ne esce o rafforzando la contrattazione con regole sulla rappresentanza, oppure lo strumento che resta ed è il salario minimo, che può essere la risposta specie per ambiti meno sindacalizzati. È urgente trovare un accordo mentre si investe con il Pnrr, poiché si rischia che poco o nulla finisca nei salari dei lavoratori».

Nel condividere l'opinione secondo cui non c'è più giustificazione al porre veti, osserviamo come, a nostro avviso, non sia necessario considerare in termini alternativi una legge sulla rappresentanza e una legge sul salario minimo: le disposizioni, al contrario, risultano entrambe necessarie a dare certezza alla contrattazione collettiva stipulata dalle organizzazioni sindacali di accertata rappresentatività (e genuinità) e nello stesso tempo, sul fronte del compenso riservato ai lavoratori subordinati e/o etero-organizzati, a sbaragliare la concorrenza di imprese all'inseguimento delle condizioni economiche di maggior *sfavore* per i lavoratori, introducendo una soglia minima di trattamento dignitoso al di sotto della quale nessuno potrà trovare pretesti per scendere.

Restano quindi ancora valide le autorevoli considerazioni svolte, pur con alcune osservazioni critiche, da autorevole dottrina "vicina" al sindacato: «L'assetto normativo al momento proposto sembra mirare effettivamente a raggiungere l'obiettivo di rendere il mercato del lavoro italiano più equilibrato, senza "depredare", ma anzi riconoscendo ancora la primazia della funzione salariale dell'autonomia sindacale» ³³.

³² L'intervista veniva ripresa nei giorni successivi dalla stampa economica per evidenziare come l'esperimento introdotto in Germania dal gennaio 2015 non abbia provocato gli effetti negativi temuti ma anzi sia una misura valutata positivamente - secondo i sondaggi - dalla stragrande maggioranza della popolazione, e come il salario minimo nel nostro Paese potrebbe avere anche avere una funzione di rilancio del lavoro giovanile, riqualificandolo (Italia Oggi 29.12.2021).

³³ U. Carabelli, *Riflessioni operative sul salario minimo* in Volerelaluna 3.7.2019.