



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

**Università degli Studi di Padova**

Dipartimento di Studi Linguistici e Letterari

Corso di Laurea Triennale Interclasse in  
Lingue, Letterature e Mediazione culturale (LTLLM)  
Classe LT-12

Tesina di Laurea

*La questione salariale in Italia:  
salario minimo e contrattazione collettiva*

Relatore  
Prof. Manuela Salvalaio

Laureando  
Jacopo Baldin  
n° matr.2004577 / LTLLM

Anno Accademico 2022 / 2023



# INDICE

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPITOLO 1: La retribuzione fra disciplina e giurisprudenza .....</b>	<b>4</b>
<b>1.1: L'art. 36 della Costituzione: sufficienza e proporzionalità retributive .....</b>	<b>4</b>
<b>1.2: L'art. 36 della Costituzione nell'interpretazione giurisprudenziale .....</b>	<b>7</b>
<b>CAPITOLO 2: La contrattazione collettiva.....</b>	<b>9</b>
<b>2.1: Contratti collettivi ed efficacia <i>erga omnes</i>: l'art. 39 della Costituzione .....</b>	<b>9</b>
<b>2.2: Il fenomeno del <i>dumping</i> contrattuale .....</b>	<b>13</b>
<b>2.3: Proposte di misurazione della rappresentanza sindacale fra il Testo Unico sulla Rappresentanza e il "Patto per la Fabbrica" .....</b>	<b>15</b>
<b>CAPITOLO 3: Il salario minimo legale .....</b>	<b>19</b>
<b>3.1: Unione Europea e salario minimo .....</b>	<b>19</b>
<b>3.2: Resoconto delle proposte di legge per l'introduzione del salario minimo legale .....</b>	<b>22</b>
<b>3.3: Salario minimo giurisprudenziale: un cambio di paradigma? .....</b>	<b>25</b>
<b>CONCLUSIONS .....</b>	<b>33</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>36</b>
<b>SITOGRAFIA .....</b>	<b>37</b>



# INTRODUCTION

Although the salary issue is, now more than ever, at the core of public debate, the possibility to reach a shared solution seems to be thinning out as the days go by. The pay issue needs to be addressed with absolute urgency, especially considering a series of concerning trends.

The data provided by ISTAT (Italian National Institute of Statistics), updated as of May 2023, speak clearly: the number of *Neet* (Not in education, employment or training) in Italy is, that is the “segment of the population aged between 15 and 29 years old which is neither employed or in a training course [...]”<sup>1</sup>, keeps growing, and in 2023 it has reached the worrying figure of 1.7 million (20% approximately). According to EUROSTAT (Statistical Office of the European Union), the regions in southern Italy have the highest percentage of *Neet* in Europe, with an average that is 7 percentage points higher than in Europe.

The increase in the number of the so-called *working poor* is much troubling as well: despite having a job, their income is around the poverty line<sup>2</sup> and, therefore, far from assuring them a “free and dignified existence”<sup>3</sup>. As reported by ISTAT, in 2022, the number of *working poor* was of about 3 million people (13% of the employed) and the phenomenon has been fuelled by the growing precariousness and low labour productivity<sup>4</sup>. Moreover, considering the increase of business sectors regulated by collective agreements whose tabular minimums are below the threshold set by the Italian Constitution (cf. Art. 1.1), the bigger picture is even more serious.

In the U.S. the situation appears to be as problematic: Hollywood entertainment workers have been on strike for nearly four months now, demanding a renewal of their contracts that grants higher compensation and greater protections regarding the role of

---

<sup>1</sup> *Neet* definition provided by the Italian Encyclopedia Treccani.

<sup>2</sup> According to ISTAT, the poverty line is calculated on the basis of the table of essential goods and services: should a family not exceed this value, then it is to be considered “absolutely poor”.

<sup>3</sup> Art. 36 of the Italian Constitution.

<sup>4</sup> According to the annual report of INAP (national Institute for the analysis of public policies) «69% of the new contracts are fix-termed», while «almost 15% are open-ended contracts». Furthermore, «the labour market [...] is characterised by structural elements which push Italy away from European standards, such as labour productivity, lower wages and non-standards form of labour [...]».

AI<sup>5</sup>. According to the Italian Newspaper *Il Sole 24 Ore*, 160,000 members of the trade union association of actors Sag-Aftra and 11,000 screenwriters (belonging to the *Writers Guild of America* trade union association), are involved in the strike. The Alliance of Motion Picture and Television Producers (AMPTP) considers that it has already offered favourable contract terms and rejected Sag-Aftra's proposals. At this rate it will be difficult to break the deadlock and the economic loss is likely to take on unprecedented proportions. These phenomena reflect the urgency of an issue which has been put off for far too long.

While dealing with minimum wage, I did not set out to get definitive answers as to what is the best path to fair pay, I rather tried to highlight critical aspects, as well as to provide food for thought. The present study is divided into three chapters. I found it useful, in the first chapter, to focus on the regulation of remuneration and on the issues it raises: from the meaning of the criteria of pay sufficiency and proportionality, to the way the reference to contractual minimums works in the jurisprudential interpretation of Article 36 of the Italian Constitution. In the second chapter I delved into the topic of collective bargaining, namely the much debated issue of the failure to implement the fourth paragraph of Article 39 of the Constitution concerning the *erga omnes* effectiveness of collective agreements, the controversial phenomenon of contractual dumping<sup>6</sup> and the proposals for measuring union representation. In the third chapter I summarised and compared the main legislative proposals to introduce the legal minimum wage and raised the issue of the territorial parametrisation of minimum wage, emphasising the potential repercussions of introducing a generalized, uniform minimum wage throughout the country.

The present paper aims to shed light on both positive aspects and complications arising from the potential introduction of the legal minimum wage. The goal of this study is, indeed, to provide as many critical tools as possible to face this multi-faceted issue involving the opposing interests of several parties. Only a prior in-depth understanding

---

<sup>5</sup> According to the Italian newspaper *Il Sole 24 Ore*, artificial intelligence «threatens to create digital performances using actors' previous work as a training base without consulting or paying properly».

<sup>6</sup> By contractual dumping I refer to the tendency of employers, as a result of the proliferation of collective agreements, are allowed to choose downward the collective agreement to be used as a parameter for determining remuneration.

of the subject allows one to view it critically, avoiding simplistic narratives, which do not mirror its complexity.

# CAPITOLO 1: La retribuzione fra disciplina e giurisprudenza

## 1.1: L'art. 36 della Costituzione: sufficienza e proporzionalità retributive

L'istituto della retribuzione vede nell'art. 36 della Costituzione la sua principale fonte normativa. La *ratio* di tale norma prende le mosse da un presupposto fondamentale: la posizione subordinata del lavoratore rispetto al datore di lavoro, nell'ambito della relazione contrattuale fra questi instauratosi, determina uno squilibrio. Il legislatore costituente ha quindi voluto porre i presupposti per limitare tale divario e garantire alla figura del lavoratore dei livelli minimi di tutela.

Il primo comma dell'art. 36 provvede a qualificare la retribuzione nei seguenti termini: «Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa».

Tuttavia, tale versione della norma differisce notevolmente da quelle inizialmente proposte in seno all'Assemblea Costituente, specialmente in merito al livello di estensione della tutela. Pertanto, al fine di comprendere l'orientamento delle decisioni del legislatore costituente, risulta opportuno soffermarsi sui lavori preparatori dell'articolo.

La proposta dell'ex segretario generale del Partito Comunista Italiano Palmiro Togliatti secondo cui «la remunerazione del lavoro intellettuale e manuale deve corrispondere alle necessità fondamentali dell'esistenza del singolo e della sua famiglia»<sup>7</sup> fu modificata dallo stesso e dall'ex deputato della Democrazia Cristiana Giuseppe Dossetti nei seguenti termini: «La remunerazione del lavoro intellettuale e manuale deve soddisfare all'esigenza di un'esistenza libera e dignitosa del lavoratore e della sua famiglia». Secondo Dossetti, infatti, la prima formulazione «è troppo poco e lascia aperta la strada a interpretazioni restrittive». Nello specifico, l'ex deputato si riferisce all'espressione «necessità fondamentali», la quale avrebbe potenzialmente consentito al

---

<sup>7</sup> Resoconto della seduta dell'8 ottobre 1946 della prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione.

legislatore di fissare livelli minimi di retribuzione che non si spingessero oltre la mera garanzia della sopravvivenza del lavoratore e della sua famiglia.

Esiste, come si è visto, uno scarto notevole fra una tale prospettiva e quella sancita dalla versione definitiva dell'art. 36 accettata dalla Commissione: nonostante quest'ultima possa apparire come un'«utopia»<sup>8</sup>, ha in realtà spianato la strada ad un'interpretazione precettiva della norma.

Dopo aver approfondito il processo di genesi dell'articolo, occorre soffermarsi sui due criteri cardine cui il legislatore costituente ha vincolato la determinazione della retribuzione: quello della proporzionalità e quello della sufficienza. Entrambi i parametri hanno non solo un valore immediatamente economico, bensì anche forte valenza sociale, tanto da determinare l'ascrizione del diritto alla giusta retribuzione al rango di diritto fondamentale della Costituzione.

Il principio della sufficienza, oltre a porre i presupposti per un'interpretazione precettiva dell'art. 36 Cost., ha come obiettivo quello di istituire un: «limite negativo, invalicabile in assoluto»<sup>9</sup>. Tale funzione, in Italia, è assolta dai contratti collettivi tramite la fissazione dei minimi tabellari, parametri strumentali alla determinazione della paga base, stabilita in funzione della qualifica e del livello contrattuale del lavoratore. Tuttavia, tale *modus operandi* ha comportato, nel corso degli anni, l'insorgere di numerose problematiche: dalla mancata estensione *erga omnes* dell'efficacia dei contratti collettivi, alla questione della misurazione della rappresentatività sindacale, fino al fenomeno del *dumping* contrattuale (cfr. § 2.3), questioni che hanno ciclicamente riattualizzato il dibattito sull'introduzione del salario minimo legale. In ogni caso, indipendentemente dalle modalità di attuazione, il criterio della sufficienza resta uno strumento cruciale per la tutela della dignità sociale dei lavoratori.

Per una comprensione approfondita del principio di proporzionalità è fondamentale rievocare l'art. 36, a mente del quale la retribuzione deve essere: «proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro». Risulta dunque chiaro come tale criterio agisca su due versanti, commisurando la retribuzione a due aspetti diametralmente opposti della prestazione lavorativa: la quantità e la qualità. L'aspetto

---

<sup>8</sup> Termine con cui Mastrojanni ha qualificato la formulazione proposta da Togliatti e Dossetti durante la suddetta seduta.

<sup>9</sup> Cass., sez. Lavoro, 30 novembre 2016, n. 24449.

quantitativo trova riscontro nella contrattazione collettiva, che vi assolve tramite la definizione della retribuzione oraria minima e dei sistemi di inquadramento professionale.

L'aspetto qualitativo, invece, ha posto ulteriori problematiche circa la possibile esistenza di un principio di parità di trattamento economico fra lavoratori. Attenendosi al dettato costituzionale sembrerebbe risultare pacifico che, in una situazione di parità di lavoro svolto, tutti i lavoratori avessero diritto a percepire la medesima retribuzione. In realtà, come dimostra la giurisprudenza della Corte di Cassazione<sup>10</sup>, a tale locuzione non è mai stato assegnato valore immediatamente precettivo, a differenza di quanto avvenuto per il principio della sufficienza. È quindi da negare, nel quadro del nostro ordinamento, l'esistenza di un principio inderogabile di parità di trattamento economico fra lavoratori.

Occorre, a questo punto, chiedersi come si rapportino fra di loro questi due principi caratterizzanti la retribuzione, ovvero se esista fra di loro una correlazione o se debbano essere considerati a sé stanti. Il testo dell'art. 36 fornisce da sé le risposte: per quanto la retribuzione risulti primariamente rapportata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, la locuzione «e in ogni caso»<sup>11</sup> stabilisce un legame forte fra i due, avvalorando l'ipotesi circa l'esistenza di una correlazione fra gli stessi. L'espressione «e in ogni caso», oltre mettere in relazione i due criteri, pone l'accento sul carattere imprescindibile della sufficienza retributiva e «esprime un processo di sintesi fra i due principi che deve essere interpretato nel senso che la retribuzione, che deve essere proporzionata, non può non essere sempre sufficiente»<sup>12</sup>.

In sintesi, come ben esplicito dalla sentenza della Corte Costituzionale del 10-18 dicembre 1987 n.559, la retribuzione non può essere considerata un «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».

---

<sup>10</sup> In tal senso Cass., sez. un., 29 maggio 1993, n. 6030 e Cass., sez. un., 17 maggio 1996, n. 4570.

<sup>11</sup> Art. 36, c. 1 della Costituzione.

<sup>12</sup> Pascucci P., *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, Milano, Franco Angeli, 2018.

## 1.2: L'art. 36 della Costituzione nell'interpretazione giurisprudenziale

In merito dunque alla precettività dell'art. 36, la determinazione della retribuzione che soddisfi i canoni della sufficienza e della proporzionalità spetta alla contrattazione collettiva. Nella fattispecie, si tratta della funzione assolta dai minimi tabellari, contenuti nella parte economica<sup>13</sup> dei contratti collettivi (cfr. § 1.1), i quali fungono da parametro per i giudici qualora fossero chiamati ad intervenire sulla questione retributiva. Se pure, come si vedrà in seguito (cfr. § 2.1), non sia mai stata data attuazione all'ultima parte dell'art. 39 della Costituzione relativa all'estensione dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, alla parte economica è riconosciuta efficacia generale.

L'operazione dei giudici consistente nella determinazione del cosiddetto "minimo costituzionale", ovvero quella soglia che soddisfi i requisiti della sufficienza e della proporzionalità, presenta tuttavia delle complessità.

A partire dal 2016, alcuni contratti collettivi<sup>14</sup> si sono spinti oltre la mera garanzia dei suddetti principi e, al fine di dare piena attuazione all'art. 36 della Costituzione, hanno previsto delle misure di *welfare* aziendale volte a promuovere il benessere fisico e mentale dei lavoratori e migliorare l'ambiente di lavoro. Se a tali provvedimenti si sommano le molteplici voci che, in seno ai contratti collettivi, caratterizzano la retribuzione variabile<sup>15</sup>, risulta chiaro come il rinvio operato dal giudice al contratto collettivo parametro possa comportare delle complicazioni legate alla necessità di selezionare quali voci concorrano alla determinazione effettiva di tale cifra.

Indipendentemente dall'esito di questa delicata operazione giudiziale, è da considerarsi di particolare rilevanza la scelta del contratto collettivo da assumere come riferimento.

L'aumento vertiginoso del numero di contratti collettivi stipulati dalle associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro (secondo il CNEL<sup>16</sup> sono attualmente 919

---

<sup>13</sup> La parte economica dei contratti collettivi regola il trattamento economico dei lavoratori della categoria di riferimento.

<sup>14</sup> Attualmente prevedono l'erogazione di strumenti di *benefit* i seguenti CCNL.: addetti laboratori analisi e centri poliambulatoriali, agenzie marittime, bancari, CED imprese ICT e professionisti digitali, cinematografia e produzione, impianti sportivi e attività sportive, metalmeccanici, orafi e argentieri, pelletteria e ombrelli, pubblici esercizi telecomunicazioni, terziario avanzato.

<sup>15</sup> La retribuzione variabile è una forma retributiva che, rispetto alla tradizionale retribuzione a tempo, si propone di premiare la produttività del lavoratore attraverso forme alternative di retribuzione come la partecipazione agli utili aziendali o l'erogazione di premi di risultato.

<sup>16</sup> Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

quelli afferenti al settore privato, 15 alla pubblica amministrazione e 48 ai lavoratori parasubordinati) porta inevitabilmente con sé un aumento esponenziale dei contratti collettivi pirata, cioè di quei contratti stipulati da associazioni minoritarie le cui condizioni lavorative ed economiche derogano *in pejus* rispetto a quelle dettate dai contratti stipulati dalle associazioni comparativamente più rappresentative sul territorio nazionale. Tuttavia, l'assenza di uno strumento di misurazione della rappresentatività sindacale (cfr. § 2.2) ha fatto sì che tali contratti fossero comunque astrattamente in grado di fungere da parametro per la determinazione delle condizioni retributive e normative di molte categorie di lavoratori. Alla luce di tale problematica, l'introduzione di una legge di misurazione della rappresentatività sindacale consentirebbe di prevenire la concorrenza sleale nella scelta del contratto parametro, ovvero il cosiddetto fenomeno del *dumping* contrattuale (cfr. § 1.1).

L'avvento di nuove forme di retribuzione variabile, nonché di misure di *welfare* aziendale, la proliferazione dei contratti collettivi pirata e la questione della rappresentatività sindacale sono questioni che, per i motivi visti, complicano notevolmente la via alla giusta retribuzione.

## CAPITOLO 2: La contrattazione collettiva

### 2.1: Contratti collettivi ed efficacia *erga omnes*: l'art. 39 della Costituzione

La potenziale estensione *erga omnes* dell'efficacia dei contratti collettivi (art. 39 Cost., comma 4) è spesso invocata come via alternativa alla garanzia di un minimo salariale diffuso e assume, in quanto tale, un ruolo di spicco nella nostra ricerca.

Tale questione necessita, tuttavia, di essere inquadrata contestualmente al contenuto degli altri commi dell'art. 39, in modo tale da comprendere la correlazione esistente fra gli stessi.

L'art. 39 della Costituzione, al pari dell'art. 36 (cfr. § 1.1), è frutto del compromesso fra le proposte avanzate dalle forze politiche operanti in seno all'Assemblea Costituente<sup>17</sup>. Tuttavia, il notevole scarto esistente fra le ideologie dei partiti ha portato alla genesi di una norma internamente eterogenea. In questo senso è preferibile, ai nostri fini, analizzarne i commi separatamente.

Secondo il primo comma: «L'organizzazione sindacale è libera». Tale precetto è intrinsecamente legato alla storia d'Italia immediatamente precedente all'approvazione della Costituzione del 1948. L'intransigenza della politica sindacale fascista<sup>18</sup> ha influenzato notevolmente la linea perseguita dal legislatore costituente; quest'ultimo, muovendo da ideali opposti rispetto a quelli fascisti, si è premurato di introdurre nel nostro ordinamento il principio di libertà e di pluralismo sindacale. Tale principio costituisce una declinazione specifica della libertà di associazione già statuita dall'art. 18 della Costituzione<sup>19</sup> e consiste nel riconoscimento di alcune situazioni giuridiche soggettive nei confronti di singoli individui e di gruppi organizzati.

Il principio introdotto dall'art. 39 si articola in una serie di libertà positive e negative: le prime si sostanziano principalmente nella possibilità degli individui di

---

<sup>17</sup> Si fa riferimento ai tre maggiori raggruppamenti che hanno contribuito alla stesura della Costituzione, ovvero la Democrazia Cristiana, il Partito socialista e il Partito Comunista.

<sup>18</sup> Durante il Regime Fascista l'attività dei sindacati, lungi dall'essere libera, era vincolata al controllo statale. Inoltre, il Patto di Palazzo Vidoni (2 ottobre 1925) sancì la soppressione dei sindacati e delle associazioni di categoria antifasciste e la Legge Rocco (3 aprile 1926) abolì il diritto di sciopero.

<sup>19</sup> Secondo il primo comma dell'art. 18 della Costituzione «i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale».

aderire e di costituire liberamente sindacati<sup>20</sup>, le seconde riguardano la facoltà degli stessi di non aderire a nessun sindacato<sup>21</sup>.

La seconda parte della norma recita: «Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge. È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica. I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in funzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce».

Il legislatore costituente ha posto come condizione necessaria alla registrazione dei sindacati il possesso di un «ordinamento interno a base democratica» e come requisito per l'acquisizione della personalità giuridica la registrazione stessa, con il fine ultimo di renderli enti di diritto pubblico subordinati al controllo statale.

L'ultimo comma dell'art. 39 aveva, invece, posto i presupposti per garantire, richiamandosi al concetto corporativo di categoria<sup>22</sup>, l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi. Cionondimeno, come è risaputo, alla seconda parte della norma non è mai stata data attuazione: né in relazione all'obbligo di registrazione sindacale, né in merito all'efficacia generalizzata dei contratti collettivi.

Per quanto riguarda la procedura di registrazione, occorre innanzitutto specificare che non sono mai stati istituiti gli uffici competenti in materia ma, soprattutto, una tale procedura, volta a rendere i sindacati enti di diritto pubblico, avrebbe comportato un'ingerenza statale nell'attività sindacale, violando così lo stesso principio di libertà sindacale di cui al comma 1 dell'art. 39. Oggigiorno le organizzazioni sindacali operano, pertanto, come enti di fatto.

---

<sup>20</sup> Le libertà positive trovano ulteriore riscontro nell'art. 14 dello Statuto dei Lavoratori (legge n.300/1970), secondo cui: «Il diritto di costituire associazioni sindacali, di aderirvi e di svolgere attività sindacale, è garantito a tutti i lavoratori all'interno dei luoghi di lavoro».

<sup>21</sup> La libertà riconosciuta ai lavoratori di non aderire ad alcun sindacato trova riscontro nell'art. 15 dello Statuto dei Lavoratori, a mente del quale: «È nullo qualsiasi patto od atto diretto a: a) subordinare l'occupazione di un lavoratore alla condizione che aderisca o non aderisca ad una associazione sindacale ovvero cessi di farne parte; b) licenziare un lavoratore, discriminarlo nella assegnazione di qualifiche o mansioni, nei trasferimenti, nei provvedimenti disciplinari, o recargli altrimenti pregiudizio a causa della sua affiliazione o attività sindacale ovvero della sua partecipazione ad uno sciopero. Le disposizioni di cui al comma precedente si applicano altresì ai patti o atti diretti a fini di discriminazione politica, religiosa, razziale, di lingua o di sesso».

<sup>22</sup> In tal senso art. 2070, comma 1 c.c.: «L'appartenenza alla categoria professionale, ai fini dell'applicazione del contratto collettivo, si determina secondo l'attività effettivamente svolta dall'imprenditore».

La mancata attuazione del comma 4 relativo all'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi dipende, ancora una volta, dalla contraddizione interna alla norma: l'art. 39, infatti, «esordisce stabilendo il principio di libertà sindacale, che esclude la possibilità di predeterminare le “categorie” entro le quali i sindacati possono contrattare ed essere misurati, ma nel quarto comma prevede un meccanismo di estensione *erga omnes* degli effetti dei contratti collettivi che presuppone la predeterminazione di quelle “categorie”»<sup>23</sup>.

Effettivamente, ciò che rende problematico tale meccanismo, è proprio la sua intrinseca incompatibilità con il comma 1 dello stesso art. 39: un sistema sindacale libero e pluralista che predetermini le categorie sindacali entro cui contrattare, finirebbe per negare la sua stessa essenza, nonché la sua capacità di stipulare contratti collettivi che sanciscano la creazione di nuove categorie sindacali diverse da quelle confederali<sup>24</sup>.

In questo senso si è mossa la giurisprudenza della Corte di Cassazione, il cui orientamento prevalente ha sancito l'inapplicabilità dell'art. 2070 c.c. proprio per contrasto con il principio di libertà sindacale sancito dall'art. 39 Cost. Rilevano, nella fattispecie, due sentenze: la prima, più risalente, è quella del 26 marzo 1997 n. 2665, la quale ha statuito che «il primo comma dell'art. 2070 c.c. [...] non opera nei riguardi della contrattazione collettiva di diritto comune, che ha efficacia vincolante limitatamente agli iscritti alle associazioni sindacali stipulanti e a coloro che, esplicitamente o implicitamente, al contratto abbiano prestato adesione. Pertanto, nell'ipotesi di contratto di lavoro regolato da 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 collettivo diverso, se il datore di lavoro non vi è obbligato per appartenenza sindacale, ma solo eventualmente richiamare tale disciplina come termine di riferimento per la determinazione della retribuzione *ex art. 36 Cost.*, deducendo la non conformità al precetto costituzionale del trattamento economico previsto nel contratto applicato».

---

<sup>23</sup> Ichino P., *Rappresentanza sindacale: il nodo difficile da sciogliere*, articolo pubblicato sul sito *lavoce.info* il 24 settembre 2019.

<sup>24</sup> In ragione del principio di libertà sindacale, nel 1952, è nata la categoria dei piloti d'aereo con relativo contratto collettivo nazionale, diversa rispetto alla più ampia categoria della “gente d'aria” rappresentata da Cgil, Cisl e Uil.

La seconda sentenza, del 29 luglio 2000 n.10002, corrobora l'orientamento della precedente in merito all'importanza di desumere il contratto collettivo di riferimento dalla volontà delle parti. Il giudice della Cassazione ha stabilito che: «Nel vigente ordinamento del rapporto di lavoro subordinato, regolato da contratti collettivi di diritto comune, la individuazione della contrattazione collettiva che regola il rapporto di lavoro va fatta unicamente attraverso l'indagine della volontà delle parti risultante, oltre che da espressa pattuizione, anche implicitamente dalla protratta e non contestata applicazione di un contratto collettivo». Mentre, per quanto attiene al ruolo dell'art. 2070 c.c., ha aggiunto: «Il ricorso al criterio della categoria economica di appartenenza del datore di lavoro, fissato dall'art. 2070 c.c., è consentito al solo fine di individuare il parametro della retribuzione adeguata ex art. 36 Cost., quando non risulti applicata alcuna contrattazione collettiva, ovvero sia dedotta la inadeguatezza della retribuzione contrattuale ex art. 36 Cost. rispetto alla effettiva attività lavorativa esercitata».

Nonostante, come si è visto, la giurisprudenza della Corte di Cassazione abbia in più sedi constatato l'inapplicabilità dell'art. 2070 c.c. e abbia, con ciò, messo in discussione lo stesso concetto di categoria<sup>25</sup>, parte della dottrina si è espressa diversamente.

Particolarmente rilevante, e pertanto meritevole di menzione, è stata la tesi di Massimo D'Antona<sup>26</sup>. Il noto giurista sosteneva che l'abrogazione dell'ultimo comma dell'art. 39 avrebbe spianato la strada all'introduzione di una legge sindacale tesa a normare rappresentanza, rappresentatività ed efficacia dei contratti collettivi. D'Antona, vista la parabola della Legge Vigorelli<sup>27</sup>, studiò l'elaborazione di una legge sindacale prodotta in sinergia con la dottrina che fosse in grado di superare il vaglio di legittimità costituzionale e attuare una riforma del sistema sindacale.

Dopo aver analizzato da diverse angolazioni il complesso *status* dell'art. 39, risulta chiaro come, al di là delle varie interpretazioni attribuitegli, la norma presenti una dicotomia interna: da un lato il nucleo liberale, in cui trovano riscontro il principio di

---

<sup>25</sup> Concetto su cui, secondo il legislatore costituente, avrebbe dovuto fare affidamento il meccanismo di estensione dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi sancito dall'art. 39 Cost.

<sup>26</sup> D'Antona M., *Il quarto comma dell'art. 39, oggi*, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1998.

<sup>27</sup> La legge n. 751/59, nota come Legge Vigorelli, si proponeva di garantire l'efficacia *erga omnes* dei minimi tabellari, nonché dei trattamenti normativi, dei contratti collettivi. Tuttavia, fu dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte Costituzionale (sentenza del 19 dicembre 1962, n. 106) per contrasto con l'art. 39 Cost.

libertà e di pluralismo sindacale, dall'altro il nucleo corporativo, identificabile nel meccanismo di estensione dell'efficacia dei contratti collettivi previsto dall'ultimo comma rimasto inapplicato.

Nonostante non siano mancati tentativi di attribuzione del primato ad uno piuttosto che ad un altro nucleo, parte della dottrina<sup>28</sup> crede nella possibile coesistenza dei due. La questione sembra destinata a rimanere aperta a lungo.

## **2.2: Il fenomeno del *dumping* contrattuale**

Il vuoto legislativo derivante dall'antinomia interna all'art. 39 Cost. (cfr. § 2.1) ha contribuito, contestualmente ad altri fattori, alla diffusione di un fenomeno che ha gravemente compromesso la capacità dei contratti collettivi maggiormente rappresentativi di garantire minimi salariali adeguati: si tratta del *dumping* contrattuale (cfr. § 1.1). In questo paragrafo si affronteranno sia le cause all'origine del fenomeno, che le ricadute dello stesso sulle condizioni di lavoro individuali e sul mercato del lavoro. Il *dumping* contrattuale (cfr. § 1.1) non solo costituisce un ostacolo alla garanzia di una retribuzione giusta per molte categorie di lavoratori, ma rappresenta anche una delle problematiche cui l'approvazione di un salario minimo legale potrebbe far fronte.

Come si è appena potuto constatare (cfr. § 2.1), la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha, in più sedi, stabilito l'impossibilità di desumere il contratto collettivo da applicare ad un rapporto di lavoro dall'«attività effettivamente svolta dall'imprenditore»<sup>29</sup>, disponendo bensì la necessità di risalire alla volontà delle parti.

Una tale prerogativa, pur proponendosi di accantonare un concetto legato all'epoca corporativa come quello di categoria, ha dall'altro lato concesso alle aziende carta bianca in merito alla scelta del contratto collettivo di riferimento. In questo senso, gli stessi datori di lavoro si sono visti legittimati a «scegliere il trattamento ritenuto più concorrenziale a prescindere dal tipo di attività effettivamente esercitata»<sup>30</sup>. La facoltà,

---

<sup>28</sup> D'Antona M., *Il quarto comma dell'art. 39, oggi*, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1998.

<sup>29</sup> Art. 2070 c.c.

<sup>30</sup> Martone M., *A che prezzo: l'emergenza retributiva fra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, Roma, Luiss University Press, 2019.

riconosciuta in capo ai datori di lavoro, di scegliere il contratto collettivo più confacente alle proprie esigenze è prevedibilmente risultata nella tendenza ad assumere come parametro quei contratti collettivi contenenti trattamenti retributivi più bassi.

La contraddizione interna all'art. 39 (cfr. § 2.1) e la conseguente mancanza di interventi legislativi volti a normare il ruolo della contrattazione collettiva hanno consentito la stipulazione di contratti collettivi definiti "pirata": si tratta di contratti creati *ad hoc* che prevedono condizioni di lavoro peggiorative rispetto ai contratti collettivi maggiormente rappresentativi. Occorre, inoltre, specificare che la deroga *in pejus* operata dai contratti collettivi "pirata" riguarda tanto la parte economica del contratto collettivo, nonché i trattamenti salariali minimi spettanti ai lavoratori, quanto le altre clausole contenute nella parte normativa, fra cui: numero di ferie e di permessi, possibilità di usufruire di misure di *welfare* aziendale e possibilità di accedere alla formazione. I contratti collettivi "pirata" sono spesso e volentieri stipulati da associazioni sindacali minoritarie, le quali, pur contando un numero di iscritti limitato, si vedono attribuita la possibilità di stipulare contratti collettivi titolati a dettare le condizioni di lavoro per molte categorie di lavoratori e ciò è dovuto all'assenza di una norma che vincoli l'applicazione di un contratto collettivo al requisito della rappresentatività (cfr. § 2.3).

Inoltre, l'applicazione da parte delle aziende di contratti collettivi "pirata" è annoverata, secondo il Codice degli Appalti (D.lgs. 31 marzo 2023 n.36), fra le cause di esclusione dalle gare di appalto stesse. Il ricorso a tali contratti, infatti, oltre ad inficiare i precetti costituzionali in materia retributiva, determina un'alterazione della concorrenza e delle dinamiche di mercato in senso lato. In questo senso rileva la sentenza del 15 maggio 2017 n. 2252 del Consiglio di Stato, secondo cui «una determinazione complessiva dei costi del lavoro basata su un costo inferiore dei lavoratori del settore costituisce indice di inattendibilità economica dell'offerta e di lesione del principio della *par condicio* dei concorrenti ed è fonte di pregiudizio per le altre imprese partecipanti alla gara che abbiano correttamente valutato i costi delle retribuzioni da erogare».

Esiste dunque un *fil rouge* che tiene inscindibilmente unite le questioni fin qui affrontate: l'inattuazione dell'ultima parte dell'art. 39 Cost., dovuta alla problematicità del concetto di categoria e alla contraddizione interna alla norma (cfr. § 2.1), oltre all'inerzia del legislatore in relazione a rappresentanza e rappresentatività sindacali, hanno contribuito alla diffusione del fenomeno dei contratti collettivi "pirata".

### **2.3: Proposte di misurazione della rappresentanza sindacale fra il Testo Unico sulla Rappresentanza e il “Patto per la fabbrica”**

Nel precedente paragrafo si sono analizzate diverse problematiche afferenti alla questione del *dumping* contrattuale: la proliferazione dei cosiddetti contratti collettivi “pirata”, le ripercussioni del fenomeno sulle condizioni di lavoro individuali e le conseguenze affrontate dalle aziende responsabili di aver attuato politiche di *dumping*.

Come si è già accennato (cfr. § 2.2), ciò che ha consentito la diffusione su larga scala dei contratti collettivi “pirata” è stata la mancanza di una legge *ad hoc* tesa a limitarne l’efficacia sulla base di requisiti quali rappresentanza e rappresentatività sindacali. In questa direzione aveva cercato di intervenire l’art. 19 dello Statuto dei lavoratori (legge 20 maggio 1970, n. 300), il quale, attraverso l’introduzione della nozione di sindacato maggiormente rappresentativo, vincolava la costituzione di rappresentanze sindacali aziendali al possesso di determinati requisiti<sup>31</sup>. Tuttavia, la sentenza della Corte Costituzionale del 3.23 luglio 2013 n. 231, ha dichiarato «l’illegittimità costituzionale dell’articolo 19, primo comma, lettera b), della legge 20 maggio 1970, n. 300 (norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell’attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell’ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell’unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell’azienda».

Occorre, a questo punto, focalizzarsi su rappresentanza e rappresentatività e, nella fattispecie, sul loro ruolo strumentale alla determinazione dell’efficacia e alla perimetrazione della contrattazione collettiva. Un intervento legislativo che vincolasse l’applicazione dei contratti collettivi alla sussistenza del requisito della rappresentatività permetterebbe di arginare le pratiche di *dumping* e, con ciò, i tentativi di alterazione della concorrenza da parte di quelle aziende che vedono nei contratti collettivi “pirata” un’opportunità per tagliare il costo del lavoro.

---

<sup>31</sup> Secondo l’art. 19, primo comma, lettera b) dello Statuto dei Lavoratori «rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, nell’ambito: b) delle associazioni sindacali, che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell’unità produttiva».

Le suddette questioni sono state trattate diffusamente in occasione di due accordi interconfederali tra CGIL, CISL, UIL e Confindustria: il primo, del 10 gennaio 2014, nell'ambito del quale si è raggiunta l'intesa per la sottoscrizione del cosiddetto Testo Unico sulla Rappresentanza e il secondo, del 28 febbraio 2018, nel quadro del quale è stato firmato il cosiddetto "Patto per la Fabbrica".

Il Testo Unico sulla Rappresentanza è un regolamento attuativo dell'accordo del 31 maggio 2013. Quest'ultimo, ai fini della misurazione e certificazione della rappresentanza, prevede la rilevazione di due tipologie di dati: quelli associativi e quelli elettorali. I primi coincidono con le «deleghe relative ai contributi sindacali conferite dai lavoratori», mentre i secondi sono «i voti espressi in occasione delle elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie». Tali dati costituiscono i presupposti a partire dai quali, nelle parti successive, il T.U. sulla Rappresentanza si propone di perimetrare attività sindacale ed efficacia dei contratti collettivi. Per quanto riguarda l'ammissione alla contrattazione collettiva nazionale, si è stabilito che: «sono ammesse alla contrattazione collettiva nazionale le Federazioni delle Organizzazioni Sindacali firmatarie del presente accordo e dell'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011 e del Protocollo del 31 maggio 2013, che abbiano, nell'ambito dell'applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro, una rappresentatività non inferiore al 5%, considerando a tale fine la media fra il dato associativo (percentuale delle iscrizioni certificate) e il dato elettorale (percentuale voti ottenuti su voti espressi) come risultante dalla ponderazione effettuata dal Cnel».

In merito all'efficacia dei contratti collettivi, le associazioni sindacali stipulanti e Confindustria hanno stabilito che: «I contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti formalmente dalle Associazioni Sindacali che rappresentino almeno il 50 + 1% della rappresentanza, come sopra determinata, previa consultazione certificata delle lavoratrici e dei lavoratori, a maggioranza semplice – le cui modalità saranno stabilite dalle categorie per ogni singolo contratto – saranno efficaci ed esigibili. La sottoscrizione formale dell'Accordo, come sopra descritta, costituirà l'atto vincolante per entrambe le parti».

Nonostante tali strumenti di misurazione della rappresentatività sindacale, imperniati su un meccanismo di certificazione della rappresentanza duplice (dato associativo e dato elettorale), sembrano poter finalmente sciogliere il nodo dell'efficacia dei contratti collettivi, permangono alcune criticità. Poiché l'adesione al sistema di regole

del T.U. è su base volontaria, il computo della rappresentatività avverrà solo nei confronti di quelle organizzazioni sindacali che vi abbiano aderito e non potrà che risultare, pertanto, in un conteggio parziale. Inoltre, qualora la complicata operazione giudiziale consistente nell'individuazione del contratto collettivo parametro per la determinazione della retribuzione «sufficiente» e «proporzionata» ex art. 36 Cost. (cfr. § 1.2) facesse affidamento al criterio introdotto dal T.U., rischierebbe di tralasciare tutti quei contratti collettivi stipulati da organizzazioni sindacali che non vi abbiano aderito. In questo senso, il T.U. sulla Rappresentanza sembra limitarsi ad una sorta di «fotografia dell'esistente»<sup>32</sup>.

Rispetto al T.U. sulla Rappresentanza, il “Patto per la Fabbrica” si propone di fare un ulteriore passo avanti, toccando alcune tematiche su cui il Testo del 2014 non si era pronunciato. In particolare, viene affrontata la questione della rappresentanza datoriale, la quale è classificata come «indispensabile se si vuole davvero contrastare la proliferazione dei contratti collettivi, stipulati da soggetti senza nessuna rappresentanza certificata, finalizzati esclusivamente a dare “copertura formale” a situazioni di vero e proprio “dumping contrattuale” che alterano la concorrenza fra imprese e danneggiano lavoratrici e lavoratori».

L'altra questione chiave trattata è quella della perimetrazione dei contratti collettivi: i soggetti stipulanti vedono nel Cnel l'organo adatto ad «effettuare una precisa ricognizione dei perimetri della contrattazione collettiva nazionale di categoria al fine di delinearne un quadro generale e consentire alle parti sociali di valutarne l'adeguatezza rispetto ai processi di trasformazione in corso nell'economia italiana». Una tale procedura permetterebbe di «effettuare un'attenta ricognizione dei soggetti che, nell'ambito dei perimetri contrattuali, risultino essere firmatari dei contratti collettivi nazionali di categoria applicati alle lavoratrici ed ai lavoratori appartenenti ai settori oggetto di indagine, affinché diventi possibile, sulla base di dati oggettivi, accertarne l'effettiva rappresentatività».

Nonostante il “Patto per la Fabbrica” abbia colmato il vuoto lasciato dal T.U. sulla Rappresentanza in termini di misurazione della rappresentanza datoriale, su quest'ultima tematica e sulla perimetrazione della contrattazione collettiva, il “Patto per la Fabbrica”,

---

<sup>32</sup> R. De Luca Tamajo, *Le criticità della rappresentatività sindacale “misurata”*: quale perimetro? In *Riv. it. dir. lav.*, 2020, 3, 387.

«finisce per essere spiccatamente programmatico, limitandosi a puntualizzare i futuri nodi da sciogliere»<sup>33</sup>.

Il limite comune dei due testi rimane, in ogni caso, la questione dell'efficacia: nessuno dei due, infatti, è in grado di produrre effetti obbligatori salvo previa adesione allo stesso. Un intervento legislativo che si ispiri ai meccanismi proposti dai due accordi interconfederali, se pur nei limiti previsti dal primo comma dell'art. 39 Cost., sembra profilarsi come unica soluzione plausibile.

---

<sup>33</sup> De Mozzì B., *Dal t.u. 2014 al c.d. "Patto per la Fabbrica" e oltre*, in *Lavoro Diritti Europa* numero 3/2021.

## **CAPITOLO 3: Il salario minimo legale**

### **3.1: Unione Europea e salario minimo**

La questione salariale è, da qualche mese a questa parte, al centro di un acceso dibattito di politica interna; di conseguenza, quando una tematica ad alto livello tecnico, come sicuramente lo è quella del salario minimo, acquisisce visibilità, la complessità che la caratterizza deve misurarsi con la necessità di renderla comprensibile al grande pubblico, rischiando di risultare in narrazioni distorte o comunque parziali (cfr. introduzione). Chiaramente, narrazioni di questo genere non permettono di comprenderne a fondo le implicazioni e gli aspetti più tecnici e, pertanto, non rispecchiano la realtà. Ritengo, dunque, che un approfondimento sulla politica salariale dell'Unione Europea e, nella fattispecie, sulla linea perseguita dalle istituzioni europee allo scopo di garantire la diffusione di salari sufficienti in tutti i paesi dell'Unione, sia fondamentale al fine di acquisire una più ampia prospettiva sul tema.

Nell'ambito dell'ampio spettro di atti normativi con cui l'Unione Europea è recentemente intervenuta in materia salariale, rileva, innanzitutto, la direttiva 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea. Occorre preliminarmente specificare che tale direttiva non vincola gli stati membri all'introduzione di specifiche misure circa la garanzia del salario minimo<sup>34</sup>, bensì detta delle linee guida tese a garantirne l'adeguatezza tanto nei paesi che prevedono un salario minimo legale, quanto nei paesi che fanno affidamento alla contrattazione collettiva.

Per quanto attiene ai paesi che determinano i salari sulla scorta dei contratti collettivi, la direttiva pone delle prerogative che abbiano come fine ultimo l'aumento della copertura della contrattazione collettiva e la tutela delle parti sociali. In particolare, in relazione al ruolo di quest'ultime, la direttiva si premura di «tutelare l'esercizio al diritto della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e proteggere i lavoratori e i

---

<sup>34</sup> In tal senso, art. 1, comma 4: «L'applicazione della presente direttiva è pienamente conforme al diritto di contrattazione collettiva. Nessuna disposizione della presente direttiva può essere interpretata in modo tale da imporre a qualsiasi Stato membro: a) l'obbligo di introdurre un salario minimo legale, laddove la formazione dei salari sia garantita esclusivamente mediante contratti collettivi, o b) l'obbligo di dichiarare un contratto collettivo universalmente applicabile».

rappresentanti sindacali da atti che li discriminano nel loro impiego per il fatto di partecipare o di voler partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari»<sup>35</sup>. Il comma successivo si rivolge a quei paesi in cui il livello di copertura della contrattazione collettiva non raggiunga la soglia dell'80% e prevede che tali Stati definiscano un «piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva. Lo Stato membro definisce tale piano d'azione previa consultazione delle parti sociali o mediante un accordo con quest'ultime o, a seguito di una richiesta congiunta delle parti sociali, come da esse concordato. Il piano d'azione stabilisce un calendario chiaro e misure concrete per aumentare progressivamente il tasso di copertura della contrattazione collettiva, nel pieno rispetto dell'autonomia delle parti sociali»<sup>36</sup>.

Il capo II della direttiva fornisce, invece, alcune disposizioni rivolte a quei paesi in cui il salario minimo legale è già stato introdotto: si tratta di meccanismi che, attraverso determinati indici, permettono di mantenere il valore cui ammonta il salario minimo costantemente aggiornato.

In tal senso, qualora l'Italia introducesse il salario minimo legale, il capo II della direttiva in questione potrebbe rappresentare un ottimo punto di partenza per fissare una retribuzione minima che risulti geograficamente adeguata. L'introduzione, nel nostro Paese, di uno *standard* minimo, dovrebbe, infatti, fare i conti con l'atavico problema delle differenze fra Nord e Sud e dovrebbe, nella fattispecie, tener conto delle «notevolissime differenze di potere d'acquisto della moneta che si registrano tra le regioni italiane»<sup>37</sup>. Il potere d'acquisto della moneta dovrebbe, a sua volta, essere considerato contestualmente al costo della vita, soprattutto se si considera che «in Italia gli squilibri regionali sono molto marcati; il costo della vita a Crotone è del 30 per cento inferiore rispetto a Milano. Con 1300 euro al mese al sud si può vivere decentemente, al nord no»<sup>38</sup>.

A tale proposito, l'art. 5, comma 2 del capo II della direttiva si propone di commisurare il salario minimo proprio a: «a) il potere d'acquisto dei salari minimi legali, tenuto conto del costo della vita; b) il livello generale dei salari; c) il tasso di crescita dei salari; d) i livelli e l'andamento nazionali a lungo termine della produttività». Il

---

<sup>35</sup> Art. 4, comma 1, lettera c).

<sup>36</sup> Art. 4, comma 2.

<sup>37</sup> Ichino P., *Minimum wage, standard collettivi e differenze di potere d'acquisto della moneta, nota tecnica per la Nwsl n. 551, 11 ottobre 2021*.

<sup>38</sup> Ichino P., *I nostri minimi salariali sbagliati, editoriale telegrafico pubblicato l'11 dicembre 2022 sui quotidiani Gazzetta di Parma e Alto Adige*.

riferimento a tali criteri permetterebbe, qualora in Italia si optasse per l'introduzione del salario minimo legale, di ovviare ad un problema molto discusso come quello della parametrizzazione territoriale delle retribuzioni.

Ciononostante, un meccanismo di adeguamento del salario minimo sulla base dei suddetti criteri rievocherebbe il fantasma delle cosiddette "gabbie salariali"<sup>39</sup>. Al fine di evitare che l'applicazione del meccanismo previsto dalla direttiva sfoci, nel nostro Paese, in un ritorno al sistema delle "gabbie salariali", la soluzione «potrebbe allora essere quella di sgabbiare la contrattazione collettiva consentendo ai contratti aziendali o territoriali - purché stipulati dai sindacati maggiormente rappresentativi - di adottare lo standard minimo alle condizioni particolari delle zone dove il costo della vita è inferiore alla media nazionale»<sup>40</sup>.

Indipendentemente dalle potenziali ripercussioni, nel nostro Paese, dell'introduzione di un salario minimo differenziato per area geografica, bisogna ammettere che un tale meccanismo<sup>41</sup> risulterebbe molto più efficiente rispetto al tradizionale salario minimo omogeneo, permettendo un aggiornamento continuo del valore dei minimi salariali sulla base dei suddetti criteri.

Un ulteriore passo avanti rispetto alla direttiva 2022/2041 del 19 ottobre si è compiuto in occasione del Parere del comitato economico e sociale europeo del 22 marzo 2023 sulla Raccomandazione sul Reddito minimo adeguato. Tale documento si concentra sul ruolo del reddito minimo come strumento di contrasto alla povertà e alla disparità di reddito nell'Unione Europea. Nel perseguire tale obiettivo, il provvedimento fissa dei parametri per la determinazione di redditi minimi adeguati a livello comunitario. Il Parere del comitato economico e sociale europeo funge, inoltre, da *trait d'union* fra lo stesso e la suddetta direttiva: in tal senso, infatti, definisce il salario minimo come «strumento

---

<sup>39</sup> Con l'accordo sindacale firmato il 6 dicembre 1945 dalla Cgil e da Confindustria, fu introdotto un meccanismo di parametrizzazione territoriale dei salari che prevedeva la differenziazione delle retribuzioni in funzione della zona geografica. Tuttavia, viste le eccessive differenze retributive che l'introduzione di tale sistema stava causando, nel dicembre 1968 le imprese a partecipazione statale, rappresentate da Intersind, firmarono un accordo che per il superamento delle "gabbie salariali".

<sup>40</sup> Ichino P., *I nostri minimi salariali sbagliati, editoriale telegrafico pubblicato l'11 dicembre 2022 sui quotidiani Gazzetta di Parma e Alto Adige*.

<sup>41</sup> Nella fattispecie il meccanismo di cui al capo II, art. 5, comma 3 della Direttiva 2022/2041 del Parlamento e del Consiglio europeo del 19 ottobre 2022, secondo cui: «Fatti salvi gli obblighi stabiliti al presente articolo, gli Stati membri possono inoltre ricorrere ad un meccanismo automatico di adeguamento dell'indicizzazione dei salari minimi legali, basato su criteri appropriati e conformemente a al diritto e alle prassi nazionali, a condizione che l'applicazione di tale meccanismo non comporti una diminuzione del salario minimo legale».

prezioso per affrontare la povertà» e riconosce che «l'attuazione della direttiva relativa a salari minimi adeguati avrà un impatto positivo sul rischio di povertà per una parte significativa della forza lavoro [...]. Le parti sociali dovrebbero essere incoraggiate ad attuare tali misure mediante contratti collettivi»<sup>42</sup>.

Il nesso esistente fra l'introduzione del salario minimo legale e il contrasto alla povertà assume particolare rilevanza nel contesto italiano se si considera che, secondo i dati Istat, in un decennio, la povertà assoluta in Italia è raddoppiata<sup>43</sup>. Alla luce di quello che sembra essere destinato a diventare un *trend* irreversibile, l'approvazione di una misura come il salario minimo legale, il cui valore sia stato preliminarmente concertato sulla base di criteri rilevanti, sembra poter essere l'unica soluzione per aspirare ad un'inversione di tendenza.

### **3.2: Resoconto delle proposte di legge per l'introduzione del salario minimo legale**

Nel precedente paragrafo (cfr. § 3.1) ci si è soffermati sulla questione della eventuale parametrizzazione territoriale del salario minimo e sulla correlazione esistente fra salario minimo legale e contrasto alla povertà. Visti i potenziali benefici sociali di tale provvedimento, ho ritenuto necessario fare un resoconto delle principali proposte di legge in materia, in modo tale da, ponendole a confronto, selezionarne gli aspetti più efficaci e quelli più problematici.

La proposta di legge più risalente è il d.d.l. n. 310/2018 presentato in Senato dal senatore del Pd Mauro Laus. Il disegno di legge prevedeva l'istituzione di un salario minimo legale corrispondente a 9 euro orari al netto dei contributi previdenziali. La presente proposta di legge è, dunque, incentrata sull'introduzione di una soglia minima a sé stante, svincolata dai minimi tabellari dei contratti collettivi e incrementata ogni anno in funzione dei dati Istat<sup>44</sup>; tuttavia, non prevede il coinvolgimento delle parti sociali nella determinazione di tale soglia.

---

<sup>42</sup> Parere del comitato economico e sociale europeo del 22 marzo 2023 sulla Raccomandazione sul reddito minimo adeguato, sez. 4, art. 4.1.8.

<sup>43</sup> Secondo l'Istat, nel 2005 circa due milioni di persone erano in condizione di povertà assoluta, nel 2017 la cifra ammonta a circa 5 milioni (l'8,3% della popolazione).

<sup>44</sup> Art. 2, comma 3 d.d.l. n. 310/2018.

Circa un anno dopo viene presentata in senato un secondo disegno di legge in materia di salario minimo: si tratta del d.d.l. n. 1132/2019, proposto da Tommaso Nannicini, senatore del Pd. La proposta di legge presenta delle differenze sostanziali rispetto a quella di cui sopra: Nannicini vede, infatti, nell'estensione *erga omnes* dei minimi tabellari dei contratti collettivi maggiormente rappresentativi la soluzione più adatta alla garanzia di un salario minimo. All'efficacia generalizzata dei minimi contrattuali, la proposta di legge affianca l'istituzione del «salario minimo di garanzia»<sup>45</sup>.

È evidente come tale proposta di legge si collochi in posizione diametralmente opposta rispetto alla precedente: mentre il d.d.l. a prima firma Nannicini attribuisce il primato, in materia salariale, alla contrattazione collettiva, il d.d.l. Laus esclude le parti sociali dalla procedura di identificazione del valore salariale minimo.

Un'ulteriore disegno di legge in materia è stato presentato in senato circa due anni dopo: il d.d.l. n.2187/2021, proposto dalla senatrice del Movimento 5 Stelle Nunzia Catalfo. Il disegno di legge, per molti aspetti sovrapponibile a quello proposto da Nannicini, intende garantire retribuzioni rispettose dei requisiti costituzionali facendo riferimento al «trattamento economico complessivo»<sup>46</sup> previsto dai contratti collettivi maggiormente rappresentativi. Inoltre, al pari del d.d.l. Nannicini, prevede l'istituzione di una soglia salariale minima, la quale «non può comunque essere inferiore a 9 euro lordi»<sup>47</sup> e, in merito alla certificazione della rappresentatività sindacale, si richiama agli accordi interconfederali su rappresentanza e rappresentatività sindacali stipulati dalle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale (cfr. § 2.3).

Passiamo ora in rassegna i punti chiave della recente proposta di legge sul salario minimo formulata dai partiti d'opposizione presentata alla Camera dei Deputati il 4 luglio 2023. Il disegno di legge in questione sintetizza e, in alcuni passaggi, riprende quasi integralmente alcuni punti salienti delle precedenti proposte. Per quanto riguarda la soglia minima esigibile dai prestatori di lavoro, la proposta si rifà ancora una volta ai minimi tabellari dei contratti collettivi maggiormente rappresentativi.

In ogni caso, tale meccanismo è integrato dall'introduzione di una soglia retributiva inderogabile, la quale «non può comunque essere inferiore a 9 euro lordi»<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> Art. 1, comma 3, d.d.l. n. 1132/2019.

<sup>46</sup> Art. 2, comma 1, d.d.l. n. 2187/2021.

<sup>47</sup> Art. 2, comma 1, d.d.l. n. 2187/2021.

<sup>48</sup> Art. 2, comma 1, d.d.l. n. 1275/2023.

Chiaramente, ognuna delle proposte di legge in questa sede rievocate presenta dei punti di forza e dei punti critici: un salario minimo che, come nel caso del d.d.l. Laus, si attesti su di un valore fisso non solo rischia di non tenere conto del divario esistente in Italia in termini di costo della vita e potere d'acquisto (cfr. § 3.1), ma rischia anche di risultare «un incentivo per le imprese della maggior parte dei settori – quelli il cui minimo contrattuale si collocherebbe nettamente al di sopra – a disaffiliarsi dalle associazioni firmatarie per attestarsi sullo standard universale»<sup>49</sup>.

Al contempo, quei disegni di legge volti ad estendere l'efficacia dei minimi tabellari dei contratti collettivi maggiormente rappresentativi (d.d.l. Nannicini e Catalfo), pur mantenendo intatto il primato della contrattazione collettiva, sarebbero difficilmente in grado di far fronte a fenomeni che hanno effetti disastrosi sul mercato del lavoro, come per esempio i regimi di monopsonio. Dal momento che, infatti, alcune «imprese operano in un regime di monopsonio, in cui possono comprimere i salari poiché sono l'unico compratore del fattore lavoro di fronte ad una vasta offerta. Imponendo salari più bassi le imprese monopsonistiche sopravvivono a scapito di quelle più sane [...]. L'introduzione del salario minimo è una leva per far saltare il monopsonio, riducendo il potere delle imprese che competono sui prezzi offrendo salari artificialmente bassi, e aumentando così al tempo stesso salari, occupazione e produttività»<sup>50</sup>.

Una proposta di legge che ponga definitivamente rimedio alle suddette problematiche, per quanto auspicabile, sembra essere un'alternativa utopistica. Occorre, piuttosto, che l'intero spettro politico, muovendo dai disegni di legge precedenti, lavori ad una proposta di legge corale che sacrifichi la bandiera politica per il bene della nazione.

---

<sup>49</sup> Ichino P., *Minimum wage, standard collettivi e differenze di potere d'acquisto della moneta, nota tecnica per la Nwsl n. 551, 11 ottobre 2021.*

<sup>50</sup> Roventini A., Ungaro S., *Un salario minimo per i lavoratori e per l'economia, il Mulino, 13 aprile 2023.*

### 3.3: Salario minimo giurisprudenziale: un cambio di paradigma?

Come si è osservato nel primo capitolo (cfr. § 1.1), una retribuzione considerabile giusta non può prescindere dai requisiti costituzionali fissati dall'art. 36 Cost. Tuttavia, di fronte all'inerzia della politica sulla questione salariale, la giurisprudenza del lavoro sta mettendo in discussione il ruolo dei minimi tabellari dei contratti collettivi in quanto strumenti in grado di garantire tali requisiti retributivi. Questo orientamento, che trova riscontro in alcune recenti sentenze, sembra aprire uno spiraglio ad un vero e proprio cambio di paradigma giurisprudenziale in materia.

In questo frangente, la sentenza del Tribunale di Milano, sez. Lavoro del 30 marzo 2023 n.1115 dimostra proprio come, talvolta, esista un divario ampissimo fra il dettato costituzionale dell'art. 36 e la realtà di molte categorie di lavoratori, caratterizzata da precarietà e livelli retributivi insufficienti a garantire al lavoratore quell' esistenza libera e dignitosa auspicata dalla Costituzione. Una tale sentenza fa inevitabilmente luce sui limiti insiti al *modus operandi* del rinvio ai minimi tabellari e dovrebbe costituire uno spunto di riflessione concreto sull'introduzione del salario minimo legale.

La causa in questione è stata intentata da una lavoratrice padovana regolarmente assunta tramite contratto a termine con inquadramento al livello D del CCNL<sup>51</sup> Vigilanza Privata e Servizi Fiduciari contro la società di vigilanza privata CIVIS SPA<sup>52</sup>. L'oggetto della causa consiste nella retribuzione della lavoratrice stessa, ritenuta non rispettosa dei suddetti canoni costituzionali. Nella fattispecie, il ricorrente ha chiesto di accertarsi la nullità degli artt. 23 e 24 del CCNL Vigilanza Privata e Servizi Fiduciari poiché non rispettosi dei principi sanciti dall'art. 36 della Costituzione, oltre che un risarcimento per usura psicofisica e violazione del diritto di precedenza. In questa sede ci concentreremo, per motivi di studio, sulla violazione dell'art. 36.

In primo luogo il giudice del Tribunale di Milano ha richiamato quella giurisprudenza di legittimità, in particolare la sentenza della Cassazione, sez. Lavoro del 1 febbraio 2006, n.2245, secondo cui, qualora i minimi tariffari prescritti dal contratto collettivo non fossero in linea con l'art. 36, spetta alla discrezionalità del giudice stesso determinare la retribuzione. In tal senso, il giudice si è premurato di sottolineare come la

---

<sup>51</sup> Contratto collettivo nazionale di lavoro.

<sup>52</sup> Centro italiano di vigilanza interna e stradale.

contrattazione collettiva sia «l'esito di un ampio confronto tra la parte rappresentante gli interessi datoriali e quella/e rappresentante/i gli interessi dei lavoratori [...] che viene tradizionalmente valutata nel suo complesso, essendo destinata a definire (non già ambiti singoli e parcellizzati), ma un vasto e articolato sistema di rapporti, ove si intersecano politica e relazioni sindacali e disciplina del rapporto di lavoro [...]».

Il giudice ha, in seguito, raffrontato il CCNL Vigilanza Privata e Servizi Fiduciari, in funzione del quale la retribuzione oraria spettante alla lavoratrice era di 3,96 euro, e gli altri due CCNL rilevanti per le mansioni in questione, quello SAFI<sup>53</sup> e quello AISS<sup>54</sup>, constatando che «i tre CCNL in commento sono caratterizzati da significative differenze nella retribuzione netta mensile, [...]; il CCNL Servizi Fiduciari si colloca sostanzialmente in una linea mediana fra il CCNL SAFI e quello AISS».

La parte di sentenza che segue è probabilmente quella che, ai nostri fini, rileva maggiormente: il ricorrente ha posto all'attenzione del giudice quattro elementi di valutazione al fine di dare prova dell'anticostituzionalità della retribuzione in questione. La difesa si è appellata, in primo luogo, ai dati ISTAT riguardanti la soglia di povertà al fine di dimostrare come la suddetta retribuzione (3,96 euro orari) sia lungi dal poter garantire alla lavoratrice un'esistenza «libera e dignitosa»<sup>55</sup>.

Tuttavia, secondo il giudice, il riferimento a tali dati statistici non risulta elevabile a termine di paragone poiché «i rilievi statistici hanno altro fine e non certo quello di fissare un parametro ricollegabile ai principi dell'art. 36 Cost. » e inoltre essendo i dati ISTAT «collegati al costo della vita con marcate differenze a seconda della zona d'Italia (Nord, Centro e Sud) si arriverebbe a legittimare un criterio di per sé discriminante. Ciò in quanto, a parità di prestazione, la medesima retribuzione potrebbe risultare costituzionalmente congrua se riferita ad un territorio piuttosto che ad un altro».

Gli altri tre criteri proposti dalla parte ricorrente riguardano misure quali strumenti di sostegno al reddito e ammortizzatori sociali, ovvero il reddito di cittadinanza, la NASPI<sup>56</sup> e la cassa integrazione guadagni ordinario (CIGO). La difesa si è quindi proposta di dimostrare come le cifre cui ammontano tali ammortizzatori, pur rappresentando integrazioni al reddito, siano superiori rispetto alla retribuzione mensile netta percepita

---

<sup>53</sup> Confederazione Sindacati Autonomi Federati Italiani.

<sup>54</sup> Associazione Italiana Sicurezza Sussidiaria.

<sup>55</sup> Art. 36 della Costituzione.

<sup>56</sup> Nuova assicurazione sociale per l'impiego.

dalla lavoratrice. Alla luce di questi dati, ritenuti dal giudice parametri apprezzabili, l'inammissibilità costituzionale della retribuzione in questione appare un elemento inequivocabile.

A questo punto il giudice si è cimentato nella delicata operazione di selezione di un contratto collettivo rispettoso degli ormai noti canoni costituzionali; operazione che, come si è detto, non può prescindere da un'attenta analisi degli interessi politici e economici delle parti che hanno contribuito alla contrattazione collettiva.

Nel caso in analisi, il giudice, ha ritenuto che il contratto collettivo che assolvesse ai precetti posti dall'art. 36 Costituzione fosse il CCNL Proprietari di Fabbricati. A mente di tale contratto collettivo, assunto dunque come parametro, la retribuzione spettante alla lavoratrice risulta del 30% superiore rispetto a quella percepita in precedenza. Il giudice ha quindi condannato la parte convenuta al pagamento della differenza retributiva, calcolata «dalla parte sulla base della mera sottrazione di quanto avrebbe dovuto percepire applicando il CCNL Proprietari di Fabbricati e quanto invece percepito sulla base del CCNL Servizi Fiduciari».

L'esito della sentenza è da considerarsi storico, soprattutto visto l'alto numero di lavoratori attualmente impiegati nel medesimo settore di attività e il cui rapporto di lavoro sia normato dal CCNL Servizi Fiduciari. Inoltre, il contratto collettivo in questione, cioè quello afferente ai Servizi Fiduciari, non risulterà più applicabile.

La sentenza in questione ha, come del resto era prevedibile, innescato una reazione a catena: il giudice del Tribunale di Catania si è recentemente espresso, con sentenza del 21 luglio 2023, su un caso analogo a quello di cui sopra, decretando l'inadeguatezza costituzionale<sup>57</sup> della retribuzione oraria prevista, anche in questo caso, dagli artt. 23 e 24 del CCNL Vigilanza Privata – sezione Servizi Fiduciari.

Al ricorrente, inquadrato nel livello F del suddetto CCNL, è stata corrisposta una retribuzione pari a euro 4,607 l'ora, ritenuta inadeguata alla luce del «confronto di questa con quelle previste dai CCNL simili per le medesime mansioni e con identico orario di lavoro».

Cionondimeno, la società resistente rivendica lo svolgimento, da parte del ricorrente, «di attività di mera custodia di un'area di un cantiere edile del porto di Messina e che non si era occupato dei compiti di gestione e di manutenzione quotidiana della

---

<sup>57</sup> Rispetto ai principi di cui all'art. 36 Cost.

struttura o i servizi di monitoraggio o di assistenza al pubblico ovvero ai condomini», considerate diverse «rispetto a quella di portierato propria di settori diversi e caratterizzata da diverse responsabilità, compiti e funzioni».

Grazie alla testimonianza di un teste, il quale ha riconosciuto che «il ricorrente svolgeva servizio di portierato fiduciario, ossia di controllo al cancello e al più registrazione dei soggetti che erano autorizzati o meno ad entrare nel cantiere», il giudice ha avuto modo di constatare la veridicità della suddetta presunzione circa le mansioni effettivamente svolte dal ricorrente.

Il giudice ha, dopo aver richiamato il significato dei criteri costituzionali della sufficienza e della proporzionalità retributive<sup>58</sup>, nuovamente<sup>59</sup> fatto riferimento alla sentenza n.2245/2006 della Corte di Cassazione, secondo cui qualora la retribuzione risulti inferiore alla soglia stabilita dall'art. 36 Cost., «il giudice adegua la retribuzione secondo i criteri dell'art. 36, con valutazione discrezionale. Ove, però, la retribuzione sia prevista da un contratto di lavoro, individuale o collettivo, il giudice è tenuto a 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».

Ad ogni modo, la retribuzione prevista dai contratti collettivi non è sempre ritenuta conforme ai canoni costituzionali e, come ribadito dalla Cassazione<sup>60</sup>, «nel rapporto di lavoro subordinato la retribuzione prevista dal contratto collettivo acquista, sia pure soltanto in via generale, una “presunzione” di adeguatezza ai principi di proporzionalità e sufficienza, che investe le disposizioni economiche dello stesso contratto anche nel rapporto interno fra le singole retribuzioni ivi stabilite».

---

<sup>58</sup> In tal senso Cass. N. 24449/2016, secondo cui «l'art. 36 Cost., comma 1, 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, uno costituisce “un criterio passivo di carattere generale”, l'altro “un limite negativo, invalicabile in assoluto».

<sup>59</sup> In occasione della sentenza del Tribunale di Milano n.1115/2023 il giudice aveva evocato la medesima sentenza.

<sup>60</sup> In tal senso: Cass. 16 maggio 2006 n. 11437; Cass. 28 ottobre 2008 n. 25889; Cass. 4 luglio 2018 n. 17421.

A tale constatazione segue la consueta operazione giudiziale di raffronto fra i vari «contratti collettivi stipulati dai sindacati rappresentativi nel settore o di settori analoghi», al fine di «vagliare l'adeguatezza [...] della commisurazione della retribuzione fissata dagli artt. 23 e 24 CCNL Vigilanza Privata». Nella fattispecie sono stati presi in considerazione il CCNL Multiservizi, il CCNL per i dipendenti da Proprietari di Fabbricati e il CCNL Terziario Conf-Commercio; l'esito dell'operazione di confronto dimostra chiaramente come le retribuzioni annue previste da tali contratti siano nettamente superiori a quella prevista dal CCNL Vigilanza Privata. Alla luce di tale accertamento il giudice ha appurato che «l'ampio e consistente scostamento tra la retribuzione erogata al ricorrente e quella che egli avrebbe percepito per lo svolgimento delle stesso mansioni con identico orario di lavoro in forza degli altri contratti collettivi disciplinanti le attività di custodia e sorveglianza appare elemento idoneo ad intaccare nel profondo la presunzione di conformità all'art. 36 Cost. della retribuzione corrisposta all'istante in forza».

Il giudice si è, in seguito, premurato di sottolineare come la questione dell'adeguatezza retributiva sia stata recentemente trattata dalla Direttiva UE n. 2022/2041 del 19 ottobre 2022 (cfr. § 3.1) e che, pertanto, «il tema della proporzionalità della retribuzione alla quantità e alla qualità de lavoro prestato e quello, intimamente connesso, della sufficienza della stessa a garantire un'esistenza libera e dignitosa ha assunto una dimensione sovranazionale anche al precipuo scopo di ridurre le disuguaglianze retributive».

Alla luce di tutti i parametri e i dati presentati, il giudice ha stabilito «la non conformità al precetto costituzionale di cui all'art. 36 Cost. del salario corrisposto in base alle previsioni di cui agli artt. 23 e 24 del CCNL Vigilanza Privata – sezione Servizi Fiduciari» e, dopo aver identificato nel CCNL Proprietari di Fabbricati il contratto collettivo idoneo a fungere da parametro, ha condannato la società resistente al pagamento delle differenze retributive, accogliendo integralmente il ricorso.

Ora, è evidente come le due sentenze oggetto di analisi riconoscano all'unanimità l'inammissibilità della retribuzione prevista dai minimi tabellari del contratto collettivo Vigilanza e Servizi Fiduciari poiché oggettivamente non rispettosa dei requisiti costituzionali di cui all'art. 36; tuttavia, nonostante tale orientamento giurisprudenziale

sembrava poter prendere definitivamente piede, la recente sentenza n. 2046 del 4 settembre 2023 del TAR Lombardia rompe nettamente con le precedenti pronunce.

La sentenza n. 2046 del 4 settembre 2023 del TAR Lombardia, della quale occorre dunque dar conto al fine di avere un quadro completo del recente cambio di orientamento giurisprudenziale, attiene al tema della sindacabilità delle tabelle retributive previste dai CCNL sottoscritti dai sindacati maggiormente rappresentativi.

La causa in questione vede contrapposti la società cooperativa OMISSIS e, oltre al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, anche L'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Como-Lecco. L'oggetto della causa coincide, invece, con «l'annullamento del verbale di disposizione n. 020/060/052 del 21 dicembre 2022 dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Como-Lecco notificato in pari data, con cui è stata disposta, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del D. Lgs. n. 124 del 2004, come sostituito dall'art. 12 bis del decreto legge n. 76 del 2020, introdotto dalla legge n. 120 del 2020, la corresponsione ai soci-lavoratori dipendenti della Cooperativa OMISSIS delle differenze retributive rideterminate secondo le tabelle retributive previste dal C.C.N.L. Multiservizi».

Occorre innanzitutto specificare che, partire da gennaio 2013, la Cooperativa ha applicato ai rapporti di lavoro dei suoi dipendenti l'ormai noto CCNL Vigilanza Privata e Servizi Fiduciari; tuttavia, l'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Como-Lecco, con l'atto dispositivo del 21 dicembre 2022, ha imposto alla società ricorrente la «corresponsione ai soci lavoratori dipendenti delle differenze retributive rideterminate secondo le tabelle retributive previste dal CCNL Multiservizi» (al posto di quello applicato per i dipendenti da Istituti e Imprese di Vigilanza Privata e Servizi Fiduciari) con effetto ex ante».

Il giudice rileva, inoltre, che «in prossimità dell'udienza di trattazione del merito della controversia [...] la difesa dell'I.N.P.S., in via preliminare, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione, mentre nel merito ne ha chiesto il rigetto; la difesa erariale ha altresì eccepito, in via preliminare, oltre al difetto di legittimazione passiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'inammissibilità del ricorso, poiché il verbale di disposizione non avrebbe carattere definitivo, ma costituirebbe un atto c.d. endoprocedimentale; la difesa della società ricorrente ha replicato alle richiamate eccezioni, deducendone l'infondatezza, e ha insistito per l'accoglimento del ricorso».

Il giudice, dopo aver stabilito «la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alla controversia oggetto di scrutinio, essendo infondata l'eccezione formulata dalla difesa dell'I.N.P.S.», ha anche «accolto la richiesta di estromissione dal giudizio formulata dalla difesa del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in quanto si tratterebbe di soggetto non legittimato passivamente nel presente giudizio».

A questo punto, il giudice non ha potuto che constatare l'arbitrarietà dei parametri sulla base dei quali l'Ispettorato del Lavoro ha adottato il provvedimento di disposizione teso ad «imporre alla ricorrente [...] un Contratto collettivo che sarebbe idoneo a tutti i suoi soci-lavoratori il diritto costituzionale ad una pretesa retribuzione “*proporzionata e sufficiente*”». Inoltre, mentre il Contratto collettivo la cui applicazione è stata imposta al datore di lavoro, ossia il Multiservizi, afferisce «alle imprese che operano anche nel settore della pulizia, della logistica e dei servizi integrati di *global service* [...], cui la ricorrente risulta estranea», il Contratto collettivo Vigilanza e Servizi Fiduciari, oltre a risultare più confacente alle mansioni effettivamente svolte dai prestatori di lavoro della cooperativa, è anche «stato sottoscritto dai sindacati di settore maggiormente rappresentativi». Quest'ultimo fattore è proprio ciò che rende tale contratto «idoneo a fungere da parametro per l'individuazione della soglia della retribuzione da considerare idonea e proporzionata ai sensi dell'art. 36 Cost.».

In conclusione, il giudice ha riconosciuto come «legittima la scelta della Cooperativa ricorrente di applicare il predetto C.C.N.L. ai propri soci-lavoratori».

Risulta dunque evidente come, se da un lato le prime due sentenze sembravano poter porre i presupposti per il consolidarsi del ruolo del salario minimo giurisprudenziale, la terza sentenza analizzata, nonché la discrezionalità del datore di lavoro nella scelta del contratto collettivo da applicare statuita dal giudice, sia in netto contrasto rispetto alle precedenti.

Di fronte a tale *diktat* del giudice del TAR Lombardia e in un contesto di crescente precarietà e insufficienza retributiva, il rinvio ai minimi tabellari dei contratti collettivi risulta difficilmente in grado di adempiere al dettato costituzionale; occorre dunque interrogarsi concretamente sulla necessità di introdurre strumenti in grado di garantire un livello superiore di tutela.

In questo senso misure come il salario minimo legale o un intervento legislativo volto a razionalizzare il ruolo dei contratti collettivi, nonché garantirne l'efficacia erga omnes, permetterebbero di contrastare le suddette problematiche e di assicurare una retribuzione sufficiente e proporzionata a categorie di lavoratori prive di qualunque tipo di tutela economica e/o normativa.

## CONCLUSIONS

As already pointed out in the last chapter of the present study (cf. 3.1), the overall attention given to the topic of minimum wage has been increasingly growing and its current centrality in the public discussion may result in oversimplified narratives. This study, therefore, aimed to provide critical tools for anyone willing to gain an in-depth knowledge on the topic, without overlooking the perspectives of any stakeholders.

Keeping this in mind, I started analysing the basic principles of remuneration according to the Italian Constitution, namely the criteria on whose basis judges assess the suitability of remuneration itself. Dealing with these issues was not meant to pursue a merely theoretical approach, rather to equip the readers with basic knowledge on minimum wage's regulations. I then found it relevant to focus on collective bargaining, the effectiveness of collective agreements and the confederal agreements between workers' trade union associations and the employers' union associations, since they all have a major influence when it comes to find the most suitable policy to ensure a widely spread minimum wage.

Throughout the last chapter, I decided to investigate the international dimension of minimum wage and the main previous legislative proposals. Finally, I analysed some relevant judgements which may lead to a paradigm shift. The relevance of these issues lies in their role of potential landmarks for the Italian legislators if they were ever to introduce the legal minimum wage.

Although the goal of this study is far from defining the best option to provide fair wages, some conclusions can be drawn as well. Considering that case law on the subject is still in the making, we can expect continuous shifts in the jurisprudential guidance<sup>61</sup>: yet, both the court cases I took into account and the data I discussed cast light on how urgent the matter of minimum wage is. Indeed, they show that the current mechanism based on the leading role of collective agreements is unable to grant widespread fair wages not only for those categories whose agreement is expired, but also it enables phenomena, such as contractual dumping (cf. 2.2), which allow employers to lower salaries by referring to the most convenient collective agreement. Such low wages are

---

<sup>61</sup> As shown in the last judgment I dealt with in the third chapter (cf. 3.3).

becoming the norm and what is even more concerning are the data about poverty and the number of *Neet* in Italy (cf. Introduction). As I went on working on minimum wage, I came to the following realisation: legal minimum wage is the only viable way to grant a sufficient and proportionate remuneration to each category of workers.

Legal minimum wage, once introduced, should unquestionably take account of every aspect that would otherwise prevent it from working the way it should, such as: the issue of the profound territorial differences in terms of buying power, the need to keep it up to date (cf. 3.2) and the role of trade union associations. However, the term minimum wage itself has a strong political meaning, which has always made it difficult for political parties to look at the subject matter objectively. As long as the greater good of our nation is not put first, whatever government is in charge, there will be no way out of this thorny problem.



## BIBLIOGRAFIA

Chiaromonte W. *et al.*, *Elementi di diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2021.

Lunardon F., *Efficacia soggettiva del contratto collettivo e democrazia sindacale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 1999

Ferrera M., *Il lavoro in tempi di crisi. Tra il declino dello stato sociale e nuove povertà*, Milano, Fondazione G. Feltrinelli, 2023.

Ichino P., *La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 della Costituzione*, Relazione di Pietro Ichino al Convegno promosso dall'Accademia dei Lincei, Roma, 22-23 aprile 2010.

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

Pascucci P., *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale*, Milano, Franco Angeli, 2018.

Treu T., *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, Università Cattolica di Milano, 2019.

## SITOGRAFIA

*Contratto collettivo, fonti del diritto extra ordinem e principio di effettività: (ri)tornando sul caso FIAT*, 31 gennaio 2022, <https://www.bollettinoadapt.it/contratto-collettivo-fonti-del-diritto-extra-ordinem-e-principio-di-effettivita-ritornando-sul-caso-fiat/>

*Hollywood paralizzata: in agitazione gli attori accanto agli sceneggiatori*, 14 luglio 2023, <https://www.ilsole24ore.com/art/hollywood-paralizzata-agitazione-attori-accanto-sceneggiatori-AF1TuoD>

*I nostri minimi salariali sbagliati*, 11 novembre 2022, <https://www.pietroichino.it/?p=62064>

*La copertura dei CCNL fra narrazione e realtà, nella prospettiva del salario minimo legale*, 6 giugno 2022, <https://www.bollettinoadapt.it/la-copertura-dei-ccnl-tra-narrazione-e-realta-nella-prospettiva-del-salario-minimo-legale/>

*La questione del minimum wage -1. Qualche osservazione di buon senso*, 14 novembre 2019, <https://www.pietroichino.it/?p=52248>

*Lavoro povero: lo standard minimo non basta, occorre anche la trasparenza delle retribuzioni*, 10/05/2021, <https://www.pietroichino.it/?p=59667>

*Minimum wage, standard collettivi e differenze di potere d'acquisto della moneta*, 10/04/2021, <https://www.pietroichino.it/?p=59712>

*“Patto per la Fabbrica”*, 9 marzo 2018, <https://www.confindustriasr.it/public/allegati/Patto%20della%20fabbrica.pdf>

*Rappresentanza sindacale: il nodo difficile da sciogliere*, 24 settembre 2019, <https://www.pietroichino.it/?p=53772>

*Testo Unico sulla rappresentanza*, 10 gennaio 2014,  
[https://www.uil.it/documents/Rappresentanza\\_TestoUnicoConfindustria\\_10gennaio2014.pdf](https://www.uil.it/documents/Rappresentanza_TestoUnicoConfindustria_10gennaio2014.pdf)

*Una legge sul salario minimo per l'Italia. Riflessioni e analisi dopo la direttiva europea*,  
7 giugno 2022,  
[https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/69775/mod\\_resource/content/1/vol\\_2022\\_05\\_MD\\_aavv.pdf](https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/69775/mod_resource/content/1/vol_2022_05_MD_aavv.pdf)

*Un minimum wage europeo, la convenzione OIL n. 26/1928*, 19 marzo 2019,  
<https://www.pietroichino.it/?p=52354>

*Un salario minimo per i lavoratori e per l'economia*, 13 aprile 2023,  
<https://www.bollettinoadapt.it/un-salario-minimo-per-i-lavoratori-e-per-leconomia/>