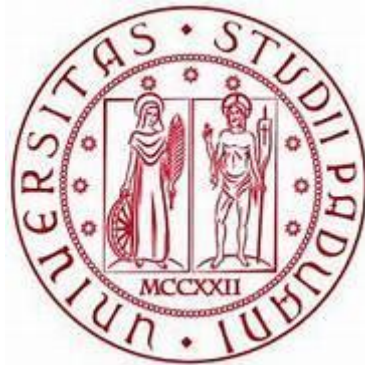


**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA**  
**DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E**  
**STUDI INTERNAZIONALI**



**IL SALARIO MINIMO LEGALE:  
UNO STRUMENTO CONTRO LE FALLE  
DEL SISTEMA**

RELATORE: Professor Andrea Sitzia  
LAUREANDO: Riccardo Costantini - 1204802

Anno Accademico 2021-2022



# **INDICE**

## **Introduzione**

### **Capitolo 1 – La direttiva europea sui salari minimi**

- 1.1 Segnali di cambiamento
- 1.2 Il completamento del mosaico normativo
- 1.3 Gli effetti che la Direttiva “COM(2020)682” avrà in Italia

### **Capitolo 2 – Il Sistema italiano è sufficientemente adeguato?**

- 2.1 Il ruolo storico dei sindacati in Italia
- 2.2 La rappresentanza ed il ruolo che giocano oggi
- 2.3 Art. 36 Cost.: un caposaldo che non gode di piena applicazione
  - 2.3.1 Il ruolo della giurisprudenza e del legislatore
  - 2.3.2 I principi di proporzionalità e sufficienza: la “retribuzione adeguata”
- 2.4 Le falle del sistema

### **Capitolo 3 – Il salario minimo legale**

- 3.1 Che cos'è il salario minimo legale
- 3.2 Gli argomenti contro il salario minimo legale in Italia
- 3.3 Gli argomenti a favore del salario minimo legale

## **Conclusioni**

## **Bibliografia**

## **Sitografia**



## INTRODUZIONE

L'elaborato in questione pone la sua attenzione riguardo un possibile inserimento del salario minimo legale all'interno dell'ordinamento italiano. Un tema molto discusso oggi in quanto, secondo molti, rappresenterebbe una soluzione ideale per abbattere tutte le differenze di classe e di genere presenti all'interno del sistema in cui viviamo.

Il fenomeno del lavoro povero (che comprende i lavoratori a bassa retribuzione) è inoltre in continua crescita, non solo in Italia ma in tutta Europa, ed i governi, sovranazionali e non, stanno operando al fine di fronteggiare al meglio questo fenomeno, tanto dannoso per la società quanto per l'economia.

È infatti l'Unione Europea stessa ad aver dato un recente impulso agli Stati Membri Europei tramite l'adozione della Direttiva "COM(2020)682" e definita "Direttiva sul Salario Minimo". Essa rappresenterà proprio il punto di partenza di questa tesi che svilupperà il suo studio prima a livello sovranazionale e, successivamente, analizzerà che tipo di effetti giuridici avrà in Italia.

Si studierà a fondo anche la garanzia delle tutele lavorative messe a disposizione dall'ordinamento italiano, cercando di capire se effettivamente ci troviamo all'interno di un sistema efficace ed efficiente per la totalità dei lavoratori. Il tutto partendo dal ruolo storico che hanno avuto i Sindacati, passando per lo strumento della contrattazione collettiva e, per concludere, coi rimedi giurisprudenziali che si sono sviluppati.

Un percorso che ci permetterà di comprendere anche se le tutele costituzionali godono di una vera e propria applicazione in materia.

Alla fine della ricerca invece verranno presi come esempi degli Stati Europei terzi che recentemente hanno inserito questa misura all'interno del loro apparato legislativo e si analizzeranno prima gli aspetti critici e poi quelli favorevoli di una possibile adozione di questo strumento da parte dell'Italia.

L'obiettivo infatti è quello di capire se si tratta effettivamente di una misura che comporterebbe una miglioria del sistema vigente, oppure una misura invasiva che aumenterebbe i disagi sociali ed economici, in un periodo tanto delicato come questo, a causa della Pandemia COVID-19 e del conflitto ucraino.

La domanda a cui l'elaborato mira a trovare una risposta è: il salario minimo rappresenta un'opportunità o una misura legislativa di disturbo?



# Capitolo 1

## LA DIRETTIVA EUROPEA SUI SALARI MINIMI

### 1.1 Segnali di cambiamento

L'elaborato vuole inizialmente focalizzarsi sulle azioni legislative che vengono svolte a livello sovranazionale, in particolare in Unione Europea, relative al salario minimo.

La Commissione Europea e la sua Presidente Ursula Von der Leyen, il 28 Ottobre 2020 hanno presentato al Parlamento Europeo ed al Consiglio una proposta di Direttiva sul salario minimo: la Direttiva COM(2020)682. Proposta che è stata approvata, anche se in via non ancora del tutto definitiva, il 14 settembre 2022.

Facendo un breve excursus storico si può constatare come essa rappresenti l'ennesimo passo verso un sistema di diritti sempre più efficace ed efficiente.

Nel Novembre 2017 il Parlamento Europeo, il Consiglio e la Commissione proclamano "Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali". All'interno di questo documento, il Principio Numero 6 porta il titolo: "Retribuzioni", e recita:

I lavoratori hanno diritto a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso.

Sono garantite retribuzioni minime adeguate, che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando nel contempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro.

La povertà lavorativa va prevenuta.

L'Unione Europea già con questo documento chiedeva dunque retribuzioni minime adeguate, da fissare in maniera trasparente e prevedibile, conformemente alle prassi nazionali.

Sul tema si era espressa anche la presidente della Commissione Von Der Leyen che ha sottolineato, nel documento "Discorso sullo Stato dell'UE 2020", come le retribuzioni all'interno dei vari stati membri non siano sempre remunerative:

Per troppe persone il lavoro non è più remunerativo: il dumping salariale<sup>1</sup> distrugge la dignità del lavoro, penalizza l'imprenditore che paga salari dignitosi e falsa la concorrenza leale nel mercato unico. Per questo motivo la Commissione presenterà una proposta legislativa per sostenere gli Stati membri nella creazione di un quadro per i salari minimi. Tutti infatti devono poter accedere a salari minimi, che sia attraverso contratti collettivi o salari minimi legali.

Con questa direttiva quindi la Commissione vuole garantire che i lavoratori all'interno degli Stati Membri siano adeguatamente retribuiti. I salari adeguati infatti sono considerati un elemento essenziale del modello di economia sociale di mercato dell'UE stessa.

In questo ultimo periodo è dunque emersa la consapevolezza che il fenomeno della povertà lavorativa<sup>2</sup> sia un problema socialmente rilevante e che deve essere affrontato al più presto, conformemente a quanto hanno proclamato le autorità dell'Unione Europea. Ciò vorrebbe dire riconoscere che né la spontaneità delle dinamiche di mercato e neppure le soglie minime dettate dalla contrattazione collettiva garantiscono che la povertà lavorativa possa essere scongiurata.

Secondo quanto riportato nella direttiva, le migliori condizioni di lavoro porterebbero numerosi vantaggi sia ai lavoratori sia alle imprese. Colmare le grandi differenze salariali contribuirebbe a migliorare l'economia, la produttività e di conseguenza promuoverebbe il progresso sociale.

Ciò viene sottolineato al punto primo della Relazione sulla Proposta della Direttiva COM(2020)682, quando viene sottolineato come colmare le grandi differenze nella copertura e sull'adeguatezza dei salari minimi contribuisce a migliorare l'equità del mercato del lavoro dell'UE, a stimolare miglioramenti della produttività e a promuovere il progresso economico e sociale.

Negli ultimi decenni in molti Paesi europei i salari minimi non si sono mantenuti al passo con i salari di altri Stati membri e inoltre, le continue sfide quali la globalizzazione, la digitalizzazione e l'aumento delle forme di lavoro atipiche, hanno portato a una maggiore polarizzazione del lavoro. Una polarizzazione del lavoro che a sua volta ha generato un aumento della percentuale

---

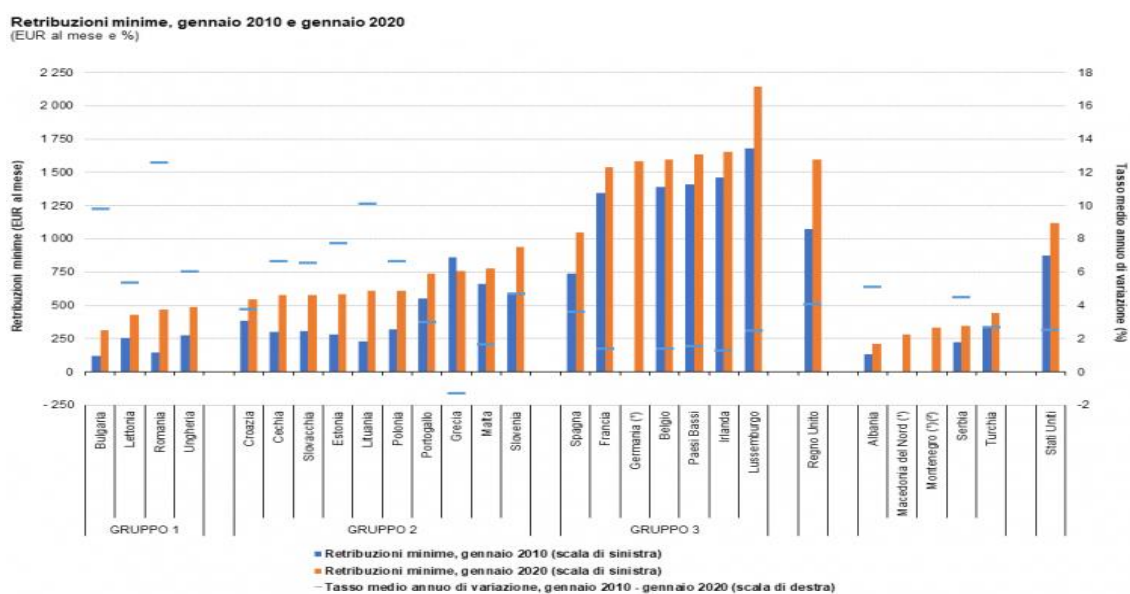
<sup>1</sup> La parola dumping deriva dall'inglese "dump" che significa letteralmente "scaricare". Si tratta di una pratica per cui le grandi imprese introducono nel mercato europeo dei prodotti a un prezzo molto inferiore rispetto a quello di mercato. Il dumping è una forma di concorrenza sleale poiché i prodotti vengono venduti ad un prezzo che non rispecchia in modo accurato il costo di produzione - <https://www.europarl.europa.eu>.

<sup>2</sup> Occupazione remunerata con un salario talmente modesto che non permette di superare la soglia di povertà.



di posti di lavoro a bassa retribuzione e a bassa qualifica, fattore che ha fortemente indebolito le strutture di contrattazione collettiva tradizionali come i sindacati<sup>3</sup>.

Il seguente grafico “Retribuzioni Minime, Gennaio 2010 e Gennaio 2020” evidenzia quanto siano difforni i livelli delle retribuzioni minime tra gli Stati membri dell'Unione Europea<sup>4</sup>. Esso non tiene conto però dei Paesi membri in cui la soglia minima salariale è data dalla contrattazione collettiva ma analizza solo ed esclusivamente i Paesi che basano la soglia minima salariale tramite salario minimo legale, e quindi tramite disposizione di legge. Per gli stati come l'Italia infatti è estremamente difficile individuare un'unica soglia che sia pari per ogni lavoratore. Attraverso la contrattazione collettiva infatti abbiamo soglie minime differenti di settore lavorativo in settore, oltre che una pluralità di contratti troppo elevata e peculiare. Ci sono inoltre riportati Stati extracomunitari che servono solo ed esclusivamente come strumento di paragone (inutile per questa analisi).



Nota: Danimarca, Italia, Cipro, Austria, Finlandia e Svezia: nessuna retribuzione minima nazionale.  
 (\*) Gennaio 2010 e tasso medio annuo di variazione: dati non disponibili.  
 (\*\*) Luglio 2018 anziché gennaio 2020.  
 Fonte: Eurostat (codice dati online: earn\_mw\_cur)

eurostat

In questo grafico dunque possiamo constatare che, alla data del 1° gennaio 2020, l'importo delle retribuzioni minime mensili variava notevolmente tra gli Stati membri: dai 312€ in Bulgaria ai 2142€ in Lussemburgo.

Un dato di rilievo che possiamo cogliere da questo grafico e da questo studio è quello che, da Gennaio 2010 a Gennaio 2020, le retribuzioni minime sono comunque risultate più elevate in tutti gli Stati membri ad eccezione della Grecia dove invece sono state inferiori addirittura del 12%.

<sup>3</sup> Stiglitz (2018), *La globalizzazione e i suoi oppositori – anti globalizzazione nell'era Trump*, pagina 22.

<sup>4</sup> Eurostat Statistic Explained, *Archive: Statistiche sulle “Retribuzioni Minime Gennaio 2010Gennaio 2020”* - <https://ec.europa.eu>.

Sulla base dell'entità delle rispettive retribuzioni minime lorde mensili espresse in euro, gli Stati membri dell'UE per i quali sono stati rilevati questi dati vengono classificati in tre gruppi differenti:

1. Il primo gruppo comprende i Paesi le cui retribuzioni minime nazionali nel gennaio 2020 erano inferiori a 500€ al mese. Ovvero Bulgaria, Lettonia, Romania e Ungheria, le retribuzioni minime nazionali variano da 312€ ai 487€.

2. Nel secondo gruppo rientrano i Paesi le cui retribuzioni minime nazionali nel gennaio 2020 erano comprese tra i 500€ e i 1000€ al mese. Gli Stati sono: Croazia, Cechia, Slovacchia, Estonia, Lituania, Polonia, Portogallo, Grecia, Malta e Slovenia. Le retribuzioni minime nazionali in tali paesi variano da un minimo di 546€ ad un massimo di 941€.

3. Il terzo gruppo invece riunisce i Paesi le cui retribuzioni minime nazionali nel gennaio 2020 equivalgono ad almeno 1000€ al mese. Cioè Spagna, Francia, Germania, Belgio, Paesi Bassi, Irlanda e Lussemburgo. Le retribuzioni minime nazionali qui erano comprese tra i 1050€ in ed i 2142€.

La differenza tra i vari gruppi desta molta preoccupazione, particolarmente in materia di concorrenza e di benessere sociale (oltre che economico), soprattutto se consideriamo il fatto che esiste una differenza di 1830€ tra il salario lordo minimo bulgaro e quello lussemburghese.

È però da considerare anche il fatto che, negli Stati appartenenti al primo gruppo con retribuzioni minime relativamente basse, si tende a registrare livelli di prezzi ed un costo della vita decisamente più bassi, e di conseguenza retribuzioni minime relativamente più elevate se espressi in standard di potere d'acquisto.

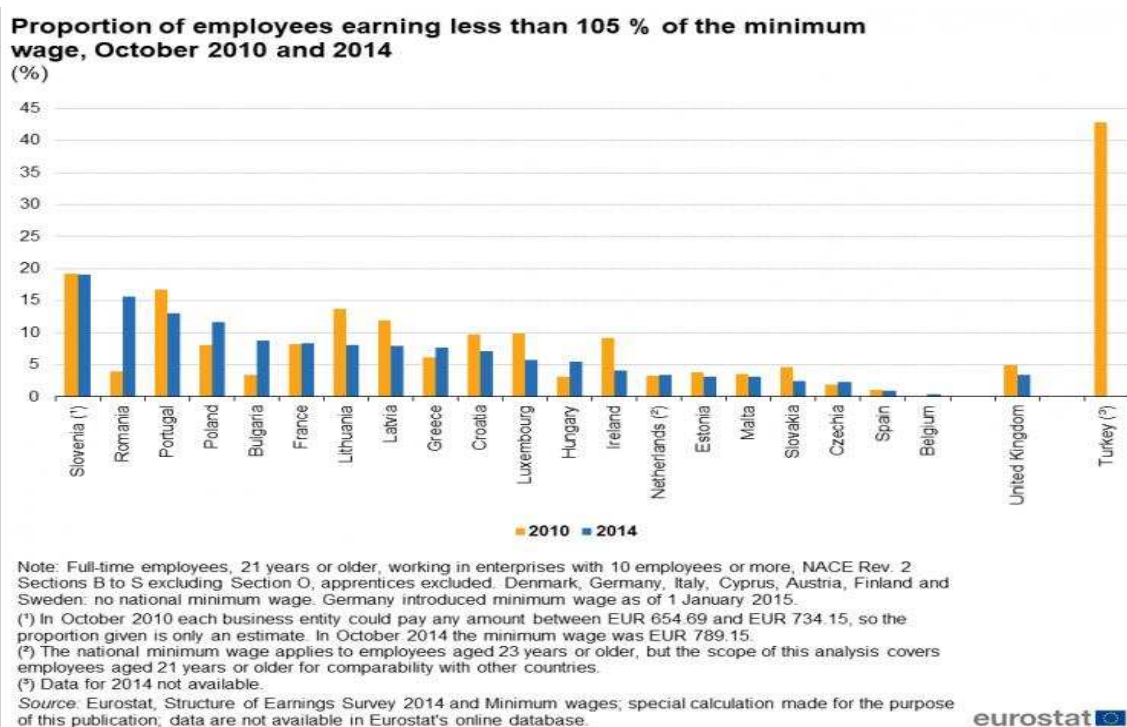
Il problema maggiore si verifica all'interno degli Stati membri del secondo gruppo, che hanno retribuzioni minime relativamente elevate, ma che tendono a registrare livelli di prezzi e un costo della vita in rapporto più alti e con conseguenti retribuzioni minime insufficienti<sup>5</sup>.

Altro dato fondamentale per avere un quadro chiaro della situazione europea è analizzare la quota di lavoratori dipendenti che effettivamente percepiscono retribuzioni minime. Numeri alla mano infatti siamo dinanzi forse al motivo principale che ha spinto l'Unione Europea ad attuare la Direttiva COM(2020)682.

---

<sup>5</sup> Vedi Eurostat, *Retribuzioni minime espresse in standard di potere d'acquisto* - <https://ec.europa.eu>.

Questa quota infatti può variare notevolmente da paese in paese<sup>6</sup>:



Sono molti infatti i lavoratori nell'UE che non beneficiano nemmeno della tutela garantita da salari minimi legali.

Nell'ottobre 2014 la quota di lavoratori che percepivano meno del 105% della retribuzione minima nazionale era superiore al 7,0% in dieci Stati membri dell'UE che applicavano retribuzioni minime, nello specifico: Slovenia (19,1%), Romania (15,7%), Portogallo (13%), Polonia (11,7%), Bulgaria (8,8%), Francia (8,4%), Lituania (8,1%), Lettonia (7,9%), Grecia (7,7%) e Croazia (7,1%). Il Belgio (0,4%) ha fatto registrare la percentuale più bassa di lavoratori dipendenti che guadagnano meno del 105 % della retribuzione minima nazionale, mentre nei rimanenti dieci Stati membri la percentuale dei lavoratori dipendenti che guadagnano meno di questo importo si attesta tra l'1,0 % (Spagna) e il 5,8 % (Lussemburgo).

Questi dati ci permettono di stabilire che circa una decina di milioni di lavoratori in Europa vivono sotto la soglia di povertà.

Questa però non è l'unica crepa che possiamo estrapolare da questi numeri. Un secondo problema, che forse è ancora più grave, è quello che i salari minimi imposti dalle varie leggi nazionali degli

<sup>6</sup> Questa quota è stata ottenuta collegando i microdati delle più recenti indagini sulla struttura delle retribuzioni (SES) con il livello delle retribuzioni minime in vigore all'epoca (ottobre 2010 e 2014). Per motivi di comparabilità il campo d'indagine è stato limitato ai lavoratori a tempo pieno di 21 anni e più, in imprese con 10 o più addetti, esclusi i dipendenti del settore amministrazione pubblica, difesa e assicurazione sociale obbligatoria. Fonte: Eurostat e indagine sulla struttura delle retribuzioni del 2014.

Stati Membri non sempre vengono rispettati. I sistemi di tutela dei lavoratori e la certezza del diritto interno non sempre vengono garantiti, motivo per cui risulta fondamentale un impulso sovranazionale.

La crisi dovuta alla pandemia COVID-19 nel 2020 ha inoltre coinvolto la quasi totalità dei settori economici, causando un ulteriore svantaggio e disagio ai lavoratori che operavano in settori già a bassa retribuzione<sup>7</sup>.

Questo ha contribuito ulteriormente a spingere l'Unione Europea a rivedere e intensificare le politiche nazionali inerenti il salario minimo, che deve rappresentare una tutela accessibile a tutti e, come sottolinea la direttiva stessa. Tutela che deve essere garantita e fornita mediante i seguenti indirizzi:

1) Il rinforzo del ruolo svolto dai contratti collettivi, e che interessa sei Stati membri quali l'Italia, la Danimarca, Cipro, l'Austria, la Finlandia e la Svezia.

2) Il consolidamento dei salari minimi legali stabiliti per legge, che interessa il resto degli stati membri.

## **1.2 Il completamento del mosaico normativo**

Secondo la bozza della Direttiva COM(2020)682, se fissata a livelli adeguati, la tutela garantita dal salario minimo assicurerebbe una vita dignitosa ai lavoratori e ridurrebbe la povertà lavorativa, le disuguaglianze nella fascia più bassa (in termini di distribuzione salariale) e garantirebbe la parità di genere.

Il differenziale retributivo di genere è un argomento che rientra perfettamente all'interno della materia del salario minimo. Nel 2018, nell'insieme dei paesi dell'UE, le donne percepivano in media retribuzioni inferiori del 14,8% rispetto a quelle degli uomini<sup>8</sup>. Il differenziale retributivo di genere più elevato si registra in Estonia (22,7%), Germania (20,9%) e Cechia (20,1%). Il differenziale meno elevato si registra in Italia (5,0%), Lussemburgo (4,6%) e Romania (3,0%).

---

<sup>7</sup> Secondo la "Nota OIL COVID-19 e il mondo del lavoro: 7a edizione, Stime e analisi aggiornate sull'impatto del COVID-19 sul mondo del lavoro" del 25 Gennaio 2021, nel 2020 circa 255 milioni di lavoratori a tempo pieno hanno perso il lavoro, causando una diminuzione dell'8,3% del reddito globale. Questa perdita corrisponde al 4,4% del prodotto interno lordo globale.

<sup>8</sup> Eurostat Statistic Explained, *Archive: Retribuzioni e Costo del lavoro* - <https://ec.europa.eu>.

È abbastanza intuitivo capire come, grazie all'inserimento o all'innalzamento della soglia minima salariale, anche le donne ne beneficerebbero. I tempi sono inoltre abbastanza maturi per superare questa discriminazione sociale che il genere femminile è costretto a subire in molteplici settori. Eliminare la discriminazione salariale basata sul genere comporterebbe un consistente passo in avanti a livello sociale per la Comunità Europea.

Nel 2018 addirittura in ben nove Stati membri il salario minimo legale non costituiva, per un singolo lavoratore che lo percepiva, un reddito sufficiente a raggiungere nemmeno la soglia di rischio di povertà.

L'innalzamento della soglia minima salariale però potrebbe non rivelarsi sufficiente. I salari minimi infatti, pur essendo aumentati negli ultimi anni, rimangono troppo bassi.

Negli Stati membri caratterizzati da un'elevata copertura della contrattazione collettiva si tende ad avere una bassa percentuale di lavoratori a basso salario e salari medi abbastanza elevati (doveroso notare però che 4 di questi paesi sono: Danimarca, Svezia, Finlandia e Austria sono tutti paesi che offrono retribuzioni molto più elevate rispetto l'Italia).

La percentuale di lavoratori non coperti dalla contrattazione in Europa sembra aggirarsi tra il 10% e il 20%, numeri che purtroppo non possono essere verificati e dimostrati a dovere anche a causa dell'inesattezza, talvolta, delle fonti sindacali da cui vengono ricavati<sup>9</sup>.

Ciò sottolinea come, anche per quanto riguarda la contrattazione collettiva, numerosi lavoratori non godono ancora della tutela di diritti che scaturiscono dalla stipulazione di questi contratti.

La Direttiva dell'Unione Europea vuole conseguire la salvaguardia della totalità dei diritti fondamentali della Carta di Nizza<sup>10</sup>. In particolare:

"Ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose."

Questa direttiva è caratterizzata da una certa flessibilità, sufficiente per tenere conto degli sviluppi economici e sociali dei vari Paesi Membri. Essa mira a promuovere la contrattazione collettiva sui salari in tutti gli Stati membri.

La contrattazione collettiva infatti secondo l'Unione Europea, o comunque secondo la visione con cui è stata fatta questa direttiva, svolge un ruolo fondamentale per una tutela adeguata garantita dal salario minimo.

---

<sup>9</sup> Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio (2020), Bruxelles, *COM(2020) 682 final 2020/0310 (COD) relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*, pagina 4.

<sup>10</sup> *Trattato di Nizza*, Francia, 26 febbraio 2001, entrato poi in vigore il 1° febbraio 2003.

Sempre secondo la Bozza della Direttiva<sup>11</sup> stessa i Paesi Membri caratterizzati da un'elevata copertura della contrattazione collettiva tendono ad avere, rispetto agli altri paesi, una percentuale inferiore di lavoratori a basso salario e minori disuguaglianze salariali, disuguaglianze che vengono meno quando è presente un funzionamento ottimo ed efficace del sistema di contrattazione tra datori e sindacati.

Mentre negli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali la contrattazione collettiva incide in maniera ancora più significativa sull'adeguatezza del salario minimo. Nei paesi del Nord Europa essa risulta molto efficace poiché garantisce salari superiori al livello minimo stabilito per legge e rappresenta un indice di miglioramento, a differenza di ciò che accade ad esempio in Italia, dove la contrattazione collettiva si limita a stabilire una soglia minima oraria al di sotto della quale è vietato stipulare un contratto di lavoro.

Per quanto riguarda i Paesi in cui invece sono in vigore salari minimi legali, scopo della direttiva proposta è garantire che gli Stati membri creino le condizioni affinché i salari minimi legali siano fissati a livelli adeguati, tenendo conto al contempo delle condizioni socioeconomiche, delle differenze regionali e di quelle settoriali. Devono essere quindi svolti aggiornamenti periodici e puntuali attraverso un effettivo coinvolgimento delle parti sociali in causa. Infatti, garantirne il rispetto e l'applicazione è essenziale affinché i lavoratori possano beneficiare di un accesso effettivo e totale al salario minimo legale.

La direttiva in questione non è altro che un ulteriore tassello verso un sistema di diritti che vuole essere sempre più efficace e completo. Essa rappresenta un ulteriore arricchimento di tutele per i cittadini europei. Un percorso che l'Unione Europea ha intrapreso da più di venti anni:

Nel lontano 2000 per esempio veniva proibita in tutte le sue forme la discriminazione (sia essa diretta o indiretta) in materia di occupazione, in particolare in base all'età, alle condizioni di lavoro ed in base alla retribuzione. La disparità di trattamento è consentita solo ed esclusivamente se oggettivamente e ragionevolmente giustificate da una finalità legittima<sup>12</sup>.

All'incirca 6 anni dopo veniva sancita e garantita l'applicazione del principio delle pari opportunità ed il principio della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego<sup>13</sup> (all'interno dell'Unione Europea, infatti tra i lavoratori che percepiscono un salario minimo la maggioranza è costituita da donne).

---

<sup>11</sup> *Fascicolo interistituzionale: 2020/0310 (COD)* Trasmesso dalla Commissione Europea al Consiglio.

<sup>12</sup> *Direttiva UE 2000/78/CE.*

<sup>13</sup> *Direttiva UE 2006/54/CE.*

Giusto tre anni fa invece veniva introdotto e reso obbligatorio il principio della trasparenza: si obbligano i datori di lavoro a comunicare ai propri lavoratori gli aspetti essenziali della mansione che svolgeranno e della retribuzione che percepiranno. E viene reso obbligatorio il coinvolgimento efficace delle parti sociali<sup>14</sup> (rendendo in tal modo più trasparente l'individuazione del salario minimo legale).

La proposta dell'Unione Europea con la direttiva sul salario minimo è dunque totalmente coerente con le disposizioni ed i principi già vigenti, e tiene conto di tutti gli scenari che nel sistema odierno provocano discriminazioni e disuguaglianze. Un ulteriore strumento quindi che vuole introdurre maggiori sviluppi legislativi necessari per conseguire gli obiettivi prefissati dai Trattati Comunitari.

### 1.3 Gli effetti che la Direttiva COM(2020)682 avrà in Italia

Per carpire gli effetti di questa direttiva all'interno dell'ordinamento italiano è necessario fare prima una premessa. Nell'attuale quadro giuridico dei Trattati Europei, non esiste la possibilità di fissare una regola che imponga un salario minimo legale uniforme per tutti gli Stati membri. Nonostante ciò però la Direttiva impone che la retribuzione minima legale debba essere pari al 60% del salario lordo mediano e/o al 50% del salario lordo medio. I salari minimi legali nazionali (che abbiamo visto precedentemente) di molti stati membri sono infatti molto inferiori sia al 60% del salario lordo mediano sia al 50% del salario lordo medio. Queste soglie rappresenterebbero dunque un elevato miglioramento dei minimi salariali retributivi comunitari.

In Italia invece, secondo l'ISTAT, la retribuzione media nell'anno 2020 si aggirava intorno alle cifre indicate nell'immagine qui di seguito.



Secondo quanto previsto dunque dalla direttiva in questione il salario minimo lordo che dovrebbe essere garantito per i cittadini italiani dovrebbe aggirarsi all'incirca intorno ai 17.531€, con una retribuzione minima oraria che si dovrebbe attestare intorno ai 7,9€.

<sup>14</sup> Direttiva UE 2019/11526.

In Italia ciò rappresenterebbe un sostanziale innalzamento delle retribuzioni minime lorde in quanto, secondo i dati ISTAT (rilevati a novembre 2020), nel nostro paese si rilevano retribuzioni contrattuali orarie lorde da un minimo di 6,15 euro degli operai agricoli (con la qualifica più bassa) ad un massimo di 56,85 euro per le figure apicali del settore del credito<sup>15</sup>.

L'Italia e tutti gli stati sono tenuti a recepire la direttiva entro due anni dall'adozione, comunicando alla Commissione le misure di attuazione nazionali tramite la Banca Dati dell'UE.

La stessa Commissione è inoltre pronta a fornire assistenza tecnica agli Stati membri mediante il Fondo Sociale Europeo<sup>16</sup> (ciò nonostante la direttiva in questione non richiede lo stanziamento di ulteriori risorse dal bilancio dell'Unione Europea).

Fatta questa premessa e dopo aver individuato le soglie minime che imporrebbe la direttiva, ci troviamo dinanzi ai possibili vincoli che essa stessa può incontrare durante il suo recepimento e la sua applicazione.

L'Unione Europea ed il sistema organizzativo legislativo su cui è fondata infatti tiene conto di due principi fondamentali: il Principio di Sussidiarietà ed il Principio di Proporzionalità.

La direttiva che stiamo analizzando è basata sull'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE):

1. Per conseguire gli obiettivi previsti all'articolo 151, l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori:

b) condizioni di lavoro;

Questa base giuridica dà facoltà all'Unione Europea, e dunque a tutte le istituzioni che la compongono, di poter legiferare in settori in cui gli Stati Membri siano stati carenti. Essa impone agli organi comunitari di sostenere e completare l'azione degli stati in cui gli obiettivi fissati dall'Art. 151 TFUE non siano stati raggiunti, o comunque perseguiti a dovere.

L'Unione Europea ha dunque la facoltà ed il dovere di intervenire nella materia "condizioni di lavoro", qualora però non fossero stati raggiunti gli obiettivi sopracitati.

---

<sup>15</sup> ISTAT (2021), *Memoria scritta dell'Istituto nazionale di statistica, Audizione della 11° Commissione del Senato della Repubblica sulla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea (COM(2020) 682 definitivo)*.

<sup>16</sup> Il FSE è il principale strumento utilizzato dall'UE per sostenere l'occupazione, aiutare i cittadini a trovare posti di lavoro migliori e assicurare opportunità lavorative più eque per tutti.



Nonostante ciò, l'articolo appena riportato rappresenta comunque una disposizione molto generica, dovendo tener conto dei principi fondamentali.

## IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

Il primo principio che deve essere rispettato infatti è quello di sussidiarietà. La competenza in questa materia (sulle “condizioni di lavoro”) infatti non è esclusiva, ma è concorrente. È una materia dunque dove sia l'Unione che gli Stati Membri possono legiferare ed entrambi possono adottare atti giuridicamente vincolanti: gli Stati membri possono esercitare la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria<sup>17</sup>.

È anche per questo che l'Unione Europea ha scelto di legiferare la materia tramite direttiva e non tramite regolamento. La direttiva non gode di applicabilità diretta e dunque non produce effetti diretti in capo ai soggetti dei vari stati membri, è una via legislativa molto più soft.

In questo ambito dunque saranno gli stati membri a decidere con quale mezzo e quale strumento dovrà essere perseguita la ratio della Direttiva COM(2020)682, e tra questi paesi ovviamente anche l'Italia.

Sebbene nel corso degli ultimi anni diversi Stati membri abbiano adottato provvedimenti volti a migliorare i loro sistemi relativi ai salari minimi, in Italia non se ne è vista l'ombra.

Il salario minimo era stato previsto nel Jobs Act<sup>18</sup>, ma poi è rimasto escluso dai decreti attuativi (l'articolo 1 di questa proposta, comma 7, lettera g) della Legge 10 dicembre 2014, n. 183, prevedeva l'introduzione di un compenso orario minimo).

Tempo fa invece c'è stata un'ulteriore proposta elettorale, quella del Movimento 5 Stelle e di Nunzia Catalfo, ex ministra del Lavoro nel governo Conte Bis e senatrice dei pentastellati. Essa è stata la prima firmataria della precedente proposta di legge sul salario minimo legale depositata in Senato ad Aprile del 2021 ma infine bloccata in Commissione del Lavoro, dopo essere rimasta ferma per mesi, anche dopo aver ripreso la discussione in Parlamento a dicembre.

È evidente che senza un'azione politica a livello dell'UE, l'Italia ha mostrato essere poco incline a migliorare le modalità di determinazione dei salari minimi, soprattutto per il timore della destra che ciò possa incidere negativamente sulla sua competitività di costo. Aumentando i salari

---

<sup>17</sup> Trattato sul Funzionamento dell'UE (1957), Titolo I, Categorie e Settori di competenza dell'UE, Articolo 2, comma 2.

<sup>18</sup> Legge n. 183/2014 approvata dalla Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica Italiana il 10 Dicembre 2014.

implicitamente aumenterebbero i costi per le imprese, e per ovvia conseguenza aumenterebbero anche i prezzi del servizio o del prodotto offerto.

Qui siamo dinanzi un vero e proprio scoglio in quanto in una società capitalista, i grossi imprenditori, spesso a discapito a volte anche dei più piccoli, si adoperano al fine di a mantenere sotto un certo livello il costo del lavoro, ed è alquanto facile da comprendere il motivo per cui questa proposta di legge non rientri ancora nelle priorità d'agenda.

Adam Smith nel suo libro “La ricchezza delle nazioni” del 1776 affermava con toni perentori: “i datori di lavoro sono sempre e ovunque in una specie di tacita ma costante e uniforme intesa a non aumentare i salari del lavoro al di sopra del loro saggio corrente. [...] Essi formano talvolta particolari coalizioni al fine di ridurre i salari anche al di sotto di questo saggio. Queste sono sempre condotte col massimo silenzio e segretezza.”

Lo stesso Joseph Stiglitz a riguardo sottolinea come sarebbe sciocco pensare che i grossi imprenditori quando si riuniscono per sollecitare una particolare politica non abbiano riflettuto sulle conseguenze e sul costo del lavoro. Il non innalzamento dei salari non è assolutamente una conseguenza collaterale accidentale e sfortunata, bensì un obbiettivo<sup>19</sup>.

È proprio per questo che la direttiva sul salario minimo dovrebbe rappresentare un'azione necessaria, e contribuirebbe a fornire lo slancio necessario per la riforma di questi meccanismi di determinazione dei salari minimi a livello nazionale (in Italia non si discute nemmeno di rendere maggiormente efficiente il sistema di contrattazione collettiva).

Tali obiettivi infatti non possono essere conseguiti in misura sufficiente mediante un'azione non coordinata degli Stati membri; è necessaria una politica comune e sovranazionale.

Il fatto però che questa materia della “regolazione delle soglie minime salariali” sia di natura concorrente rappresenta un grosso limite per l'Unione Europea, che non può fare altro che sollecitare ed esortare gli Stati Membri ad allinearsi secondo i canoni fissati dalla direttiva. Non potrà imporli.

## IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ

Il secondo principio che va tenuto d'occhio e su cui bisogna prestare attenzione è il Principio di Proporzionalità; questo principio prescrive l'adeguatezza dei mezzi impiegati al fine di ottenere l'obiettivo prefissato. Anche qui notiamo come l'intervento del legislatore europeo non debba rappresentare un'imposizione che piove dall'alto, ma essere calibrato ed attuato al livello che si riterrà più adeguato rispetto al cittadino.

---

<sup>19</sup> Stiglitz (2018), *La globalizzazione e i suoi oppositori – antiglobalizzazione nell'era Trump*, pagina 59.

Gli Stati membri in cui sono già in vigore disposizioni più favorevoli (e simili a quanto prescrive questa direttiva), e tra questi l'Italia, saranno pertanto presumibilmente restii a modificare i loro sistemi di determinazione dei salari minimi.

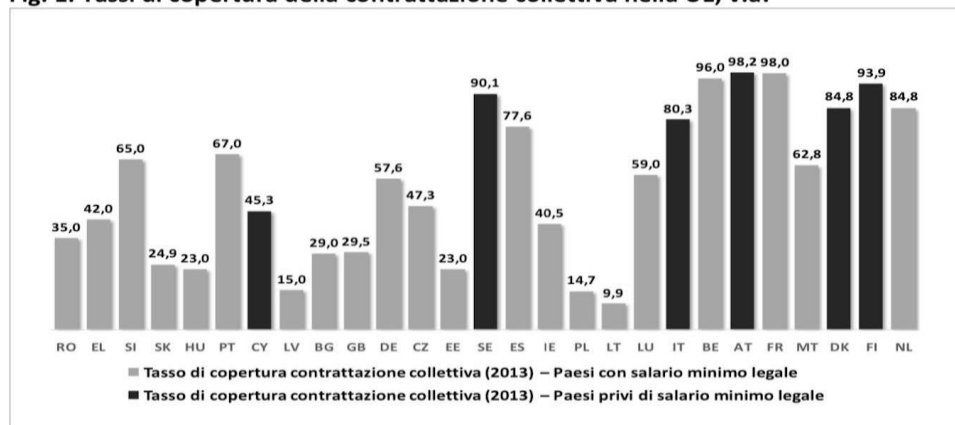
In questi paesi infatti la tutela garantita dal salario minimo continuerà ad essere fornita mediante contratti collettivi o disposizioni giuridiche, nel pieno rispetto della libertà contrattuale delle parti sociali. La Commissione Europea stessa a pagina 3 della Relazione sulla direttiva ha rilevato che il raggiungimento degli obiettivi auspicati richiede di promuovere la contrattazione collettiva sui salari in tutti gli Stati membri in quanto la contrattazione collettiva svolge un ruolo fondamentale per una tutela garantita dal salario minimo adeguata.

Dunque, la lodevole intenzione della Commissione è di non contrapporre ma far invece agire in sinergia l'intervento eteronomo (rappresentato dalla direttiva) e la regolazione autonoma (rappresentato dalla contrattazione collettiva nazionale).

Ciò viene ribadito anche nell'Articolo 4 della Proposta della Direttiva, dove al par. 2 impone agli Stati membri di intervenire, per legge o per accordo con le parti sociali, a favore della contrattazione collettiva, qualora la copertura della stessa scenda al di sotto del 80%.

A questo punto diviene quasi obbligatorio constatare le percentuali di copertura della contrattazione collettiva nei paesi che non hanno il salario minimo legale, facendo riferimento alla tabella sottostante (i cui dati sono rimasti pressoché invariati negli anni).

**Fig. 1. Tassi di copertura della contrattazione collettiva nella UE, v.a.**



Fonte: ICTWSS Database (Settembre 2016).

Come evidenzia la tabella<sup>20</sup> l'Italia qualche anno fa aveva un tasso di copertura pari a 80,3%. Sino a che la copertura dei contratti collettivi sia stimata superiore al 80%, non sussiste dunque alcun obbligo di intervento legislativo volto all'introduzione di una soglia minima retributiva e neppure al rinforzo del sistema di contrattazione collettiva. L'unico Paese che non gode di salario minimo

<sup>20</sup> Memoria INAPP (2019), *L'introduzione del salario minimo legale in Italia una stima dei costi e dei beneficiari*, pagina 1 - <https://www.senato.it>.

legale e che si dovrà operare al fine di promuovere la contrattazione collettiva sarà Cipro, in quanto risulta avere un tasso pari al 45,3%.

Per il resto dei paesi dunque, Italia compresa, la direttiva potrebbe causare effetti minimi all'interno degli ordinamenti nazionali e risultare inefficace. La situazione, dunque, rischia di rimanere immutata, in quanto l'approvazione della Direttiva non andrebbe a interferire con la libertà degli Stati membri di scegliere tra il fissare salari minimi per legge o promuovere la tutela attraverso i contratti collettivi.

Pertanto, la contrattazione collettiva italiana viene considerata dalla stessa Unione Europea come sufficientemente adeguata, in quanto rientra perfettamente all'interno dei parametri e non sarebbe quindi necessaria alcuna imposizione o intervento da parte del legislatore nazionale.

## Capitolo 2

# IL SISTEMA ITALIANO È SUFFICIENTEMENTE ADEGUATO?

### 2.1 Il ruolo storico dei sindacati in Italia

Una volta chiarito il fatto che la Direttiva europea COM(2020)682 non scaturirà effetti significativi all'interno dell'ordinamento italiano (si considera infatti il sistema salariale minimo vigente in Italia sufficientemente adeguato), resta da analizzare se il sistema nazionale italiano sia realmente in grado di garantire la tutela dei diritti a cui fa riferimento la direttiva stessa.

In Italia i diritti dei lavoratori sono sanciti dalla Costituzione e dalla Legge del 20 maggio 1970, n. 300, denominata Statuto dei Lavoratori. Questa legge rappresenta una delle normative principali della Repubblica Italiana, che introdusse importanti e notevoli modifiche sia sul piano delle condizioni di lavoro che su quello dei rapporti fra i datori di lavoro e i lavoratori (considerati dallo stesso testo di legge contraenti deboli).

All'interno dello Statuto dei Lavoratori troviamo importanti disposizioni a tutela di questi ultimi, ma anche nei confronti delle rappresentanze sindacali.

È, infatti, grazie ai sindacati se si è arrivati ad ottenere diritti e tutele nei confronti della figura del lavoratore. Tale figura è stata storicamente vittima di sfruttamento e di situazioni di imposizione, nelle quali il datore di lavoro esercitava un potere sproporzionato sul dipendente.

A fine 1800, nei Paesi con uno sviluppo industriale più lento, come l'Italia, toccò al movimento socialista sostenere il rafforzamento organizzativo dei sindacati; essi, infatti, dopo aver mosso i primi passi nel lontano 1870 si consolidarono, trasformandosi da nuclei di azione discontinue a vere e proprie organizzazioni stabili; da sedi improvvisate e precarie si passò a sedi permanenti e più ospitali nelle quali ebbero (e tutt'ora hanno) luogo riunioni e diverse attività di carattere continuativo.

All'inizio, però, non era così chiara la loro specificità organizzativa: le prime associazioni si configurano come estensioni delle funzioni delle società di mutuo soccorso, le quali miravano ad offrire ai lavoratori un aiuto e un appoggio. I lavoratori, infatti, non godevano di nessuna protezione quando perdevano il lavoro o si ammalavano. Da qui era sorta l'esigenza di interventi assistenziali di forma mutualistica (una sorta di welfare privato sostenuto dagli stessi interessati).

L'ascesa dei sindacati si caratterizza infatti come un movimento sociale che si oppone al peggioramento delle condizioni di lavoro e di vita prodotto dalle nuove realtà economiche del tempo. La loro funzione si è rivelata storicamente essenziale nel difendere i lavoratori dai rischi di mercato sregolato, proteggendoli da un ritmo di lavoro improntato dalla forte concorrenza e dalla intensificazione della produzione.

Progressivamente con gli anni da società di mutuo soccorso si passò da una funzione puramente assistenziale ad un ruolo attivo nel promuovere azioni di protesta di natura rivendicativa, come quelle relative ai salari e agli orari di lavoro.

Contemporaneamente si svilupparono anche le società cooperative, ossia dei soggetti economici aventi lo scopo di aiutare le classi popolari ad accedere ai beni primari di consumo. Esse si fecero promotrici di importanti battaglie per la riduzione dell'orario lavorativo ed ottennero una soglia oraria massima per donne e bambini che fu fissata a 10 ore e mezza<sup>21</sup>.

Agli albori del XX secolo divenne inoltre sempre più frequente il ricorso agli scioperi (uno strumento del tutto innovativo all'epoca) e cominciò ad essere messo in crisi il rapporto con i padroni (che al tempo si fondava sulla subalternità del lavoratore verso il datore di lavoro).

Furono le lotte sociali a caratterizzare gli albori del sindacalismo, specialmente dalla voglia di riscatto dei salariati agricoli ed alcuni strati di contadini poveri. Furono proprio loro i primi ad utilizzare lo strumento rivendicativo dello sciopero, ovvero l'astensione dal lavoro contro il padrone, per rivendicare aumenti di salario e diritti, oltre che per denunciare lo sfruttamento. A fine Ottocento, infatti, le paghe erano basse, gli orari di lavoro lunghi, gli incidenti mortali frequenti e la disoccupazione molto alta.

Sull'onda degli scioperi nacquero in Italia molte delle leghe di mestiere, tra le quali la lega dei muratori e la lega dei metallurgici.

Il vero salto organizzativo però avvenne con la Costituzione delle Camere del Lavoro: esse si ispiravano alle esperienze francesi, le cosiddette Bourses du Travail, che erogavano servizi di varia natura: dal mutuo soccorso, alla formazione professionale, fino alle casse di resistenza per sostenere gli scioperi. Erano strutture ben incardinate in ambito locale, dalla forte vocazione economica alla raccolta di fondi. In modo più specifico le Camere del Lavoro miravano ad organizzare tutti i lavoratori di un determinato territorio.

Le principali attività delle Camere del lavoro furono, inizialmente, il collocamento, l'istruzione e l'assistenza, anche se comunque il fine ultimo consisteva sempre e solo nel miglioramento delle condizioni dei lavoratori.

---

<sup>21</sup> Carrieri (2020), *I sindacati tra le conquiste del passato e il futuro da costruire*, pagina 26.

La novità principale portata dalle Camere del lavoro però fu quella della modalità attraverso il quale raggiungere gli obiettivi prestabiliti. Non fu più utilizzato solo ed esclusivamente lo strumento dello sciopero ma venne introdotto l'arbitrato, ossia la risoluzione delle controversie con la mediazione di un soggetto terzo, che sta letteralmente sopra le parti.

Con gradualità, inoltre, i compiti delle Camere del lavoro mutarono nella tutela degli interessi generali dei lavoratori e nel compito di coordinamento e direzione della resistenza; diversamente dal sindacalismo industriale si tentò quindi di riunire e rappresentare nella stessa struttura la totalità dei lavoratori, indifferentemente da quale sia l'ambito produttivo di provenienza.

Queste Camere del Lavoro videro luce nel 1891, ma già 10 anni dopo, con l'inizio del nuovo secolo vennero costituite anche le Federazioni Nazionali (dei veri e propri Sindacati industriali). Attraverso queste vie di sperimentazioni organizzative ne scaturì una convivenza destinata a durare nel tempo, tra due distinti modelli organizzativi: quello locale territoriale e quello nazionale industriale che, nel corso del dopoguerra si tradurrà in una cooperazione risultante reciprocamente vantaggiosa che puntava a garantire una tutela dei diritti per la totalità dei lavoratori italiani.

Agli inizi del 900' il canale più robusto risultava quello camerale, in quanto diffuso più omogeneamente sul territorio. Questo canale era anche detto orizzontale, in quanto metteva sullo stesso piano lavoratori sparsi in un ampio territorio (si rappresentava dunque oltre che i lavoratori agricoli anche molti proletari di incerta professione o di variabile occupazione).

Nel 1912 gli iscritti alle Camere del Lavoro superavano il mezzo milione, mentre quelle di Federazione di Categoria non superavano i 200 mila.

Le Federazioni Nazionali, infatti, a differenza delle Camere del Lavoro, si delineano per una struttura organizzativa che invece è definita verticale e che taglia il mondo produttivo a seconda del settore occupazionale. Esse vanno a concentrarsi soprattutto nelle zone a più forte diffusione industriale e a maggiore tradizione associativa.

La crescita di queste Federazioni fu molto esile rispetto alle aspettative createsi nei primi anni del 900', ciononostante però in alcune fabbriche vennero comunque raggiunti accordi migliorativi che riguardavano i salari, il raccordo del cottimo e la riduzione del lavoro più faticoso.

I numeri degli iscritti a queste strutture orizzontali e verticali (che in totale contavano quasi 1 milione di lavoratori) ci fanno capire perché in Italia lievitò l'idea di dare vita ad un nuovo polo organizzativo rispetto alle strutture camerale e a quelle industriali.

Si arrivò così al 1° ottobre 1906 dove, dietro proposta della FIOM (Federazione Italiana operai metallurgici) nacque a Milano la Confederazione generale del lavoro (CGdL) che riuniva le

strutture orizzontali territoriali: ovvero le Camere del lavoro e le strutture verticali, ovvero le federazioni di categoria<sup>22</sup>.

Tra i diritti conquistati in quegli anni da questo movimento dei lavoratori possiamo ricordare le otto ore lavorative giornaliere e l'esenzione dal lavoro notturno delle donne e dei fanciulli.

Vengono così gettate le basi per costruire le Confederazioni; delle vere e proprie strutture organizzative centrali che nascono per rispondere alla necessità di coordinare e di tenere insieme i diversi canali associativi, siano essi camerali, siano essi federali, ma anche tutti i differenti mondi lavorativi che ruotavano intorno. Questa idea infatti incarnò la voglia di un sindacalismo di ampia portata e che a buon titolo può essere definito generale (in ragione dell'obiettivo di voler dare voce e rappresentanze all'intero mondo del lavoro, superando le distinzioni professionali di settore, sesso e razza).

Nel corso della Prima guerra mondiale però lo stile di vita dei lavoratori subì un calo repentino, gli uomini erano al fronte, le donne lavoravano in casa e fuori casa e i viveri scarseggiavano. Nel dopoguerra l'aumento dei prezzi dei beni di prima necessità portò a moti contro il caro-vita: occupazioni delle terre da parte dei braccianti, tensioni sociali nelle fabbriche, oltre che agitazioni senza precedenti ricordate come il biennio rosso (1919-1920).

La Confederazione generale del Lavoro tenne in quegli anni un profilo moderato e mise fine alle occupazioni in cambio di aumenti salariali. Nel 1919 infatti la FIOM firmava il primo storico contratto nazionale.

Nonostante questo periodo risultasse un momento storico per i Sindacati, al contempo in Italia si sviluppava il fenomeno delle squadre fasciste che, con l'appoggio degli agrari nelle campagne e dei ceti medi, soffocarono nel sangue le rivolte. Inutile dire come i bersagli della violenza fascista furono proprio: le Camere del lavoro, le Case del popolo, le associazioni cooperative, le leghe, i circoli di partito e le amministrazioni socialiste.

In questo triste periodo storico della nostra nazione morirono centinaia di sindacalisti, braccianti, militanti di partito e lavoratori. L'attività sindacale per ovvi motivi entrò in un profondo stato di crisi<sup>23</sup>.

L'avvento del fascismo portò alla soppressione delle libertà collettive e allo scioglimento delle Camere del lavoro e dei sindacati liberi; la rappresentanza dei lavoratori fu affidata esclusivamente al sindacato di Stato, unico titolare a firmare contratti; la CGdL si "auto-sciolse" (concretamente fu costretta) nel 1927 in seguito al divieto da parte del regime della formazione di altre organizzazioni sindacali oltre quella statale.

---

<sup>22</sup> Confederazione Generale Italiana del Lavoro, *La nascita della CGdL (1906)* - [www.cgil.it](http://www.cgil.it).

<sup>23</sup> Carrieri (2020), *I sindacati tra le conquiste del passato e il futuro da costruire*, pagina 29.



Quasi 15 anni dopo però, con la guerra d'Etiopia e l'ingresso dell'Italia nella Seconda guerra mondiale, l'Italia entrò in grave stato di crisi economica; ciò portò all'aumento dei prezzi, a ingiustizie sociali e a ristrettezze economiche pesantissime.

Fu proprio in questo periodo che riemerse quindi la storica conflittualità operaia attraverso un'ondata di scioperi che dalla FIAT di Torino si propagarono in tutto il Piemonte e in Lombardia. Nel marzo del 1944 altri scioperi, di natura antifascista, bloccarono la produzione a Milano, a Torino, a Savona e a La Spezia<sup>24</sup>.

Nello stesso anno a giugno nacque la CGIL unitaria con il Patto di Roma firmato da Giuseppe Di Vittorio, Achille Grandi ed Emilio Canevari. Questo patto prevedeva una sola Confederazione, una federazione per ogni categoria articolata localmente e una Camera del Lavoro per ogni territorio, in modo tale da non escludere alcun tipo di lavoratore dalle tutele.

Il fatto storico più significativo per la storia dei Sindacati rimane comunque l'approvazione della nuova Costituzione nel 1948 (dove i sindacalisti svolsero un ruolo fondamentale ai fini della stesura); nasce ufficialmente la Repubblica italiana, fondata e basata su principi cardini quali:

1. Il Lavoro, che è tutelato in tutte le sue forme e applicazioni.
2. L'uguaglianza di tutti i cittadini senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.
3. Il diritto al lavoro e i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali. La Costituzione stabilisce infatti che i lavoratori debbano aver diritto ad «una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità» e «in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa».
4. La parità retributiva per uomini e donne a parità di lavoro e tutela della maternità come funzione sociale.
5. La libertà sindacale e il diritto allo sciopero.

La Carta Costituzionale rappresenta infatti la più grande conquista dei sindacati. Essi oltre ad essere stati riconosciuti dal testo legislativo nazionale di maggiore spessore, videro diventare diritti fondamentali della Repubblica Italiana tutte le tutele lavorative conquistate negli anni precedenti attraverso lotte, scioperi, trattative e, purtroppo, morti.

---

<sup>24</sup> Zecchini, pubblicato il 15 Dicembre 2021 sul Corriere della Sera, *Sciopero generale storia dei sindacati in piazza (e delle loro ragioni): dal 1904 a oggi*.

Negli anni a venire i sindacati ottennero altri importanti diritti che oggi sembrano scontati come: il congedo di maternità pagato, il divieto di licenziamento senza giusta causa, il diritto alle ferie e al riposo, le pensioni o il diritto allo sciopero senza essere licenziati.

Nel famoso biennio 1968-1969, attraversato da manifestazioni operaie e proteste studentesche, si raggiunsero vantaggiosi miglioramenti della condizione economica dei lavoratori dell'industria. Sull'onda di questi eventi, nel maggio 1970 fu approvato il cosiddetto Statuto dei lavoratori che concesse ai lavoratori libertà fondamentali come: libertà di opinione, diritti sindacali, la tutela della salute, il diritto allo studio, il reintegro nel posto di lavoro in caso di licenziamento senza giusta causa ed il riconoscimento formale delle Rappresentanze Sindacali Aziendali (RSA). Il Sindacato raggiunge qui il suo apice.

Letteralmente 10 anni dopo però, con Il movimento del 1977 (una seconda ondata di contestazione studentesca), la fiducia di cui godevano i sindacati si incrinò considerevolmente<sup>25</sup>. Essi in questo periodo iniziarono a perdere quel ruolo chiave che avevano ricoperto fino ad allora nella società.

La prima questione che palesò l'evidente perdita di prestigio ed autorevolezza fu il tavolo aperto con la FIAT, che aveva deciso di chiudere alcuni suoi stabilimenti. Dinanzi all'ondata di scioperi ed occupazioni che ne derivò, nel 1980 i quadri intermedi della società reagirono con un'imponente manifestazione per le strade di Torino, nota come la marcia dei quarantamila, chiedendo a gran voce il ripristino dell'ordine e delle normali condizioni lavorative. La FIAT vide quindi venire in suo soccorso i suoi stessi dipendenti, in maniera inoltre del tutto inaspettata.

La seconda questione invece si verificò quando il governo Craxi decise, tramite decreto-legge, di abolire la riforma del meccanismo della scala mobile, che era stata introdotta negli anni '50 per adeguare i salari dei lavoratori dipendenti al costo della vita. I sindacati in questa occasione subirono un durissimo colpo quando, appoggiati dai comunisti, decisero di sottoporre questo decreto a referendum abrogativo nel 1985; il risultato fu disastroso, non si raggiunse nemmeno il quorum strutturale dei votanti.

Queste però rappresentarono solo le prime battaglie da cui i sindacati uscirono sconfitti e in cui palesarono le prime crepe del sistema. Nell'epoca attuale, infatti, caratterizzata dalla rivoluzione digitale e dalla globalizzazione, i sindacati hanno ulteriormente perso il peso che avevano nel secolo scorso. Il tutto a causa della continua evoluzione del sistema economico vigente, che ha visto spostare il suo centro nevralgico dal settore secondario a quello terziario.

Inoltre, gli organismi sindacali sono stati investiti da una forte crisi di rappresentatività, producendo come conseguenza una pluralità di sigle autonome. Queste ultime se fino all'inizio

---

<sup>25</sup> Zecchini, articolo pubblicato il 15 Dicembre 2021 sul Corriere della Sera, *Sciopero generale storia dei sindacati in piazza (e delle loro ragioni): dal 1904 a oggi*.

degli anni 2000 riuscivano ancora a organizzare imponenti manifestazioni di piazza, oggi risentono fortemente del mutamento radicale che sta vivendo la società, tanto nelle pratiche di governo, quanto nelle relazioni economiche. A risentirne ovviamente e conseguentemente sono anche i sistemi di contrattazione collettiva che si trovano appunto dinanzi nuove sfide.

## **2.2 La Rappresentanza ed il ruolo che giocano oggi**

Nel corso degli ultimi anni infatti sono aumentati gli interrogativi sul futuro dei sindacati. Oggi aumentano i dubbi: i lavoratori sono cambiati ma la loro richiesta di essere protetti non è però diminuita, anzi, per molti versi è accresciuta, dai minimi retributivi alle esigenze di maggiore stabilità occupazionale, dalle richieste di lavoro più gratificante e meno gerarchico, alla rete di protezione che assicura una vita migliore.

Nell'area OCSE sono diminuite negli ultimi anni sia le iscrizioni ai sindacati, sia la copertura dei contratti collettivi. Tra i Paesi industrializzati però l'Italia rappresenta una parziale eccezione, in quanto la densità sindacale ha retto e la copertura dei contratti collettivi è rimasta su livelli stabili e elevati.

In Italia, in questi ultimi trent'anni il tasso di sindacalizzazione è diminuito solamente dal 48% al 34,4%. Mentre la quota di lavoratori ufficialmente coperti da un contratto collettivo è calata in modo molto meno drastico: era dell'85% nel 1985, è dell'80% nel 2016. Il numero invece dei contratti collettivi presenti nel nostro ordinamento nazionale ammonta ad una cifra che si aggira intorno ai 900<sup>26</sup>.

I cosiddetti Contratti Collettivi Nazionali (CCNL) regolano il minimo sindacale in base al tipo di attività svolta, all'inquadramento e all'anzianità di servizio. Sotto tale soglia il datore di lavoro non può mai scendere (ma nulla esclude la possibilità di accordare uno stipendio superiore).

In Italia oggi sono presenti quasi mille Contratti Collettivi Nazionali depositati al CNEL. Tuttavia, consultando i dati provenienti dagli Uniemens, emerge il fatto che soltanto 419 CCNL sono stati rilevati nel 2021 in queste dichiarazioni. Soltanto il 46% dei Contratti Collettivi Nazionali (CCNL) depositati al CNEL è utilizzato o almeno rilevato nelle denunce mensili Uniemens, mentre il restante 54% non lo è.

Va anche segnalato però che questo 46% dei Contratti Collettivi Nazionali depositati, rilevati e quindi utilizzati, sono applicati a 12.914.115 lavoratori dipendenti del settore privato, mentre il resto dei contratti rappresenta una cifra alquanto insignificante. Emerge inoltre che di quei 419 Contratti applicati solo 162 sono firmati da CGIL-CISL-UIL (le organizzazioni sindacali di

---

<sup>26</sup> OECD (2019), *Negotiating Our Way Up - Collective Bargaining in a Changing World of Work*, OECD Publishing, pagina 22.

maggior spessore), ma, nonostante ciò, coprono una cifra di lavoratori ugualmente rilevante, pari cioè a 12.527.049 di lavoratori (che corrisponde esattamente al 97,0% dei lavoratori che operano nel settore privato in Italia).<sup>27</sup>

Tutti questi dati smentiscono categoricamente chi afferma che queste sigle sindacali non governano più la contrattazione collettiva per la maggior parte della forza lavoro oppure che lasciano scoperti moltissimi lavoratori (dati alla mano l'esclusione ammonta alla modica cifra del 3% dei lavoratori su suolo italiano). E smentiscono anche quanti sollevano l'urgenza di una legge sindacale a causa di una estrema polverizzazione del nostro sistema di contrattazione collettiva. La copertura sindacale c'è ed è ancora forte nel nostro Paese.

Ciò nonostante, sussiste il problema di questo 3% di lavoratori che non sono coperti da alcuna organizzazione sindacale e che pertanto non godono di alcuna tutela che una contrattazione collettiva di riferimento garantirebbe.

L'ISTAT, inoltre, attraverso una memoria risalente al 2016, mostra come in Italia sia presente anche un ulteriore problema: quello delle posizioni lavorative a bassa retribuzione, cioè tutti quei lavori che hanno retribuzioni orarie inferiori ai 7,66€ lordi. La percentuale dei lavoratori che non percepiscono un salario adeguato ammonta al 6% del totale dei lavoratori presenti sul suolo italiano (1,3 milioni di cittadini e lavoratori italiani): il 22% di loro opera nel settore "Altre attività di servizi" e la maggior parte di loro sono rappresentati da donne e stranieri<sup>28</sup>.

Sempre secondo l'ISTAT per la fascia d'età di lavoratori che hanno meno di 29 anni la percentuale di chi viene retribuito sotto la soglia dei 7,66 € lordi sale addirittura al 10,9%.

Da un ulteriore studio condotto dagli economisti dell'OCSE, nel documento "Negotiation our way up", fanno emergere come tra i giovani lavoratori siano presenti delle carenze a livello assistenziale da parte dei sindacati; questo documento rimarca come i giovani rappresentino solo il 7% degli iscritti al sindacato e negli ultimi 10 anni risultano essere la fascia di età che più difficilmente si iscrive a un sindacato.

Questi dati parlano chiaro e mostrano che i lavoratori che si trovano nelle posizioni a più bassa retribuzione sono quelli appartenenti alle categorie più svantaggiate sul mercato del lavoro: cioè donne, giovani e stranieri.

---

<sup>27</sup> Giangrande (2022), *I Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro: numero di contratti, lavoratori interessati, ruolo dei sindacati confederali*, Fondazione Di Vittorio - [www.fondazionedivittorio.it](http://www.fondazionedivittorio.it).

<sup>28</sup> Vedi a riguardo *Memoria scritta dell'Istituto nazionale di statistica, Audizione della 11° Commissione del Senato della Repubblica sulla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*, 20 gennaio 2021, pagina 7.

Questo però non può dipendere dalla contrattazione collettiva stessa. La natura e lo spirito dei contratti collettivi, infatti, è basata sul principio di non discriminazione e sulla parità sociale, lo dice la storia ed il ruolo che i sindacati hanno svolto. I contratti collettivi non sono strumenti che creano discriminazione tra uomini e donne, italiani e stranieri. Pertanto, il problema del working poor non pare potersi attribuire solamente alle retribuzioni minime fissate dalla contrattazione collettiva, ma piuttosto dalla modalità (che vedremo a breve) di applicazione dei contratti e dal sistema vigente.

Se le modalità di applicazione non cambiano o comunque non verranno attribuite sostanziali modifiche a livello legislativo si corre il rischio di ritrovarsi senza strumenti rappresentativi rilevanti per superare problemi di natura collettiva, e ciò comprometterebbe il fragile equilibrio tra gli interessi dei lavoratori e quelli delle aziende.

Il problema delle posizioni lavorative a bassa retribuzione però non può essere nemmeno attribuito all'elevato numero dei Contratti Collettivi Nazionali, poiché si è già detto che i Contratti effettivamente applicati sono meno della metà.

È comunque giusto sottolineare come, secondo uno studio di Banca d'Italia si stima che, in alcuni casi, i contratti collettivi nazionali minori prevedano una riduzione del costo del lavoro pari al 20% a vantaggio dei datori di lavoro. Nel solo settore del commercio, nel 2015 i contratti collettivi nazionali sottoscritti da sigle "minori" rappresentavano il 9,2% del totale e le loro retribuzioni medie risultano inferiori dell'8% rispetto a quelle praticate dalla contrattazione collettiva tradizionale.<sup>29</sup>

Le cause del lavoro povero, quindi, sono solo in parte attribuibili alla contrattazione collettiva, in quanto i veri ostacoli sono rappresentati dalla discontinuità e frammentarietà, ma soprattutto l'irregolarità dei rapporti di lavoro, oltre che la crescente diffusione di lavoro occasionale o di forme di lavoro senza contratto<sup>30</sup> (esempio i tirocini) che per definizione sono escluse dall'applicazione della contrattazione collettiva. Il problema quindi sta anche nel sistema che permette l'aggiramento di questo strumento messo a disposizione dei sindacati, già debole di per sé.

La contrattazione collettiva pertanto non è in grado da sola di tutelare i diritti dei lavoratori, visto che le posizioni lavorative a bassa retribuzione oraria rimangono scoperte da tale contrattazione. In Italia, per esempio, i lavoratori atipici (stagisti, collaboratori autonomi, lavoratori part-time,

---

<sup>29</sup> Martone (2018), *Retribuzione e struttura della contrattazione collettiva*, pagina 10.

<sup>30</sup> Si veda "Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia", curata dal Gruppo di lavoro "Interventi e misure di contrasto alla povertà lavorativa" istituito con Decreto Ministeriale n. 126 del 2021.

lavoratori occasionali e temporanei) hanno una probabilità del 50% inferiore di essere sindacalizzati rispetto ai lavoratori standard<sup>31</sup>.

Il problema riguarda l'intero sistema che ci circonda. Tutte le disuguaglianze di natura classiste, sessiste e razziste presenti all'interno del mondo lavorativo italiano non possono essere attribuite solo ed esclusivamente all'insufficienza delle azioni sindacali o della scarsa efficacia dello strumento della Contrattazione Collettiva.

Andrea Garnero, economista dell'OCSE, ha descritto perfettamente la situazione presente in Italia:

I sindacati italiani sono rimasti un po' più forti che altrove, perché il sistema non è stato riformato negli anni '80 e, offrendo un misto di servizi e difesa personale, hanno tenuto in termini di iscritti. [...] Le parti però non riescono a fare riforme significative del sistema che ha sempre più buchi.

La contrattazione collettiva può e dovrebbe essere mobilitata per fare fronte alle questioni che emergono in un mondo del lavoro in trasformazione.

La contrattazione collettiva, dunque, nonostante non sia la principale responsabile delle disuguaglianze e dei disagi presenti all'interno del mondo lavorativo, nelle condizioni odierne non è in grado di garantire ulteriori migliorie nel sistema vigente, non ha gli strumenti a disposizione. La sua natura rimane quella di un accordo tra un datore di lavoro (o un gruppo di datori di lavoro) ed un'organizzazione (o più organizzazioni) di lavoratori, allo scopo di stabilire il trattamento minimo garantito e le condizioni di lavoro alle quali dovranno conformarsi i singoli contratti individuali stipulati sul territorio nazionale.

In Italia inoltre non esiste alcuna legge che renda obbligatoria la stipula dei contratti collettivi. Esistono infatti imprese o tipologie di contratti di lavoro individuali in cui non è applicabile nessun contratto collettivo (e quindi non è presente nessun limite retributivo); spesso addirittura, nonostante ci sia un CCNL di riferimento, questo non viene nemmeno considerato.

Inoltre, il contratto collettivo di riferimento col tempo non rappresenta più una soglia salariale adeguata alle mansioni del lavoratore, solo la scadenza contrattuale rende possibile il recesso dal contratto collettivo applicato e dunque la sostituzione con un nuovo contratto<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> OECD (2019), *Negotiating Our Way Up - Collective Bargaining in a Changing World of Work*, OECD Publishing, pagina 18.

<sup>32</sup> Corte di Cassazione (2019), *Sentenza n. 21537/2019*.

Siamo dinanzi dunque una condizione di stallo e, a dimostrazione di ciò, abbiamo a disposizione anche la tabella dei minimi salariali che i sindacati stessi, con l'ausilio della contrattazione collettiva, hanno ottenuto e fissato all'interno di alcuni settori lavorativi<sup>33</sup>.

Settore d'impiego	Salario Minimo (Lordo)
Operai e florovivaisti	874,65
Alimentaristi (Industrie)	1.061,77
Pulizia	1.089,88
Settore televisivo	1.076,08
Settore radiofonico	1.040,07
Autoferrotranvieri	1.186,72
Amministratori di condominio	1.091,43
Portieri e custodi	1.099,64
Vigilanza privata	1.072,35

Questi salari minimi lordi mensili che sono riportati nella tabella non rappresentano minimamente una soglia minima in grado di garantire una vita dignitosa, è abbastanza chiaro che alcuni di questi salari fissati dalla contrattazione collettiva sono troppo bassi. Nel caso del settore d'impiego "Operai e Florovivaisti" la retribuzione minima oraria lorda ammonta appena che a 5,3€, una cifra estremamente distante dai 7,66€ lordi l'ora individuata dall'ISTAT per stabilire la soglia minima entro il quale la retribuzione possa essere definita adeguata.

È quindi colpa anche di queste basse soglie minime salariali fissate dalla stessa contrattazione collettiva se ha preso piede anche in Italia il fenomeno dei working poors, in quanto le stesse non garantiscono e rappresentano più per il lavoratore un reddito che sia superiore alla soglia di povertà.

In Italia purtroppo l'11,7% dei lavoratori dipendenti riceve un salario che non permette loro di raggiungere questa soglia<sup>34</sup>. Percentuali elevate che destano un'enorme preoccupazione, specialmente in un ordinamento completo e garantista come quello italiano.

Fortunatamente però ci si può sempre appellare al supremo testo della Costituzione Italiana e ai rimedi giurisprudenziali, che tali circostanze dovrebbe evitarle.

<sup>33</sup> Tabella salario minimo CCNL cooperative sociali - <https://www.ccnlcooperative.it>.

<sup>34</sup> Eurofound (2017), *In-work poverty in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, pagina 15.

## 2.3 Art. 36 Cost.: un caposaldo che non gode di piena applicazione

Entriamo ora nel cuore di questo capitolo con un'accurata analisi di uno degli articoli di maggior importanza all'interno del nostro ordinamento: l'Articolo 36 della Costituzione.

La Costituzione rappresenta (o comunque rappresenterebbe) il testo all'interno del quale vengono sanciti i valori fondamentali che dovrebbero garantire ai cittadini italiani la massima tutela dei diritti.

La questione che vuole porre questo paragrafo è di capire se questo articolo goda realmente di piena applicazione e se garantisce un effettivo benessere in capo ai cittadini (in questo caso ai lavoratori) italiani. Soprattutto considerando le situazioni di disagio analizzate precedentemente.

A questo punto quindi, fatto un quadro abbastanza generale della situazione in Italia, la domanda ed i dubbi sorgono spontanei: i diritti fondamentali, sanciti all'interno dei testi di massimo spessore come quelli costituzionali, riescono a tutelare a pieno i lavoratori che vivono in questa società in continua e rapida evoluzione? E se realmente godessero di piena applicazione, il sistema in cui siamo immersi li starebbe rispettando? Perché sono presenti tutte queste situazioni di disagio citate precedentemente?

Ovviamente questa parte dell'elaborato si vuole concentrare solo ed esclusivamente riguardo Articoli Costituzionali inerenti alla materia e alla disciplina del diritto del lavoro, ma la questione potrebbe riguardare anche molti altri Titoli della Costituzione stessa.

Questo fenomeno del lavoro povero e della scarsa tutela dei diritti fondamentali ha infatti riproposto con forza la questione del salario minimo legale e ha determinato, in ambito giurisprudenziale, un nuovo e forte bisogno di ricorso all'Art. 36 della Costituzione, che recita:

Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge.

Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi.

Questo Articolo è stato fondamentale nella storia del nostro ordinamento, soprattutto per la fissazione e l'individuazione dei salari minimi. È una norma che, inserita nel titolo dedicato ai rapporti economici, declama il diritto di ciascun lavoratore a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, oltre il fatto che debba essere sufficiente ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa.

La parte finale dell'articolo invece si conclude con l'elencazione di tre diritti fondamentali e definiti indisponibili (a cui cioè il lavoratore non può rinunciare neanche dietro pagamento). Essi



sono: il diritto a un limite massimo di ore lavorative giornaliere (che non possono superare 40 ore a settimana), il diritto ad un giorno di riposo settimanale e il diritto alle ferie annuali retribuite (secondo il calendario deciso dal datore di lavoro che deve comunque tenere conto delle esigenze del dipendente).

Tali diritti sono volti a garantire il recupero delle energie psicofisiche del lavoratore, per preservare la sua salute e per consentirgli di disporre del tempo libero da dedicare a sé stesso e alla famiglia. Il tutto in una dimensione umana del lavoro.

Tali diritti sono definiti irrinunciabili perché il riposo rappresenta una condizione indispensabile all'uomo e quindi come tali devono essere rispettati.

I padri costituenti con questa disposizione vollero inoltre sottolineare come lo stipendio non debba essere un mezzo di mortificazione delle persone, né un premio, ma il giusto compenso per ciò che è stato fatto e per il tempo che è stato impiegato<sup>35</sup>.

La giurisprudenza successivamente ha riconosciuto come corrispondenti ai requisiti dettati dalla Costituzione la retribuzione equivalente a quella dei contratti collettivi, che abbiamo analizzato precedentemente, attribuendo dunque un'importanza vitale all'autonomia collettiva ed ai sindacati. Essa ha inoltre previsto che le retribuzioni minime stabilite da accordi dell'autonomia privata si debbano applicare anche ai lavoratori di quel settore che non siano iscritti ai sindacati stipulanti l'accordo. Insomma, forme di tutele necessarie ed indispensabili per uno stato di diritto come l'Italia.

È chiaro però che questo articolo non viene costantemente rispettato dall'interessa del settore lavorativo, sennò le situazioni descritte precedentemente non sussisterebbero.

Per capire meglio il significato e la modalità di applicazione di questo articolo è importante allora fare un breve cenno inerente alla storia della stesura dell'Articolo 36 stesso. Questo è il secondo passo necessario da compiere al fine di comprendere quali siano le reali caratteristiche di questa disposizione storica per il mondo sindacalista.

L'evoluzione e le modifiche apportate da parte delle varie Sottocommissioni, dalla Commissione per la Costituzione e dall'Assemblea Costituente ci aiutano soprattutto a capire quali siano stati i punti ed i temi fondamentali dove il legislatore costituzionale ha focalizzato la sua attenzione.

Nonostante una dettagliata stesura lettera per lettera inerente al diritto al salario minimo, l'opzione scelta dai costituenti fu infatti quella di non ingerirsi nella concreta modalità per stabilire una soglia minima salariale. Essi si limitarono a porre soltanto due generali criteri guida: il principio di sufficienza ed il principio di proporzionalità.

---

<sup>35</sup> R. Scognamiglio (1972), *Il lavoro nella costituzione italiana*, pagina 78.

Le ragioni di questa scelta emergono chiaramente durante il dibattito che si svolse in seno all'Assemblea Costituente<sup>36</sup>.

Il primo testo dell'Art. 36 durante il periodo della discussione, proposto dall'Onorevole Fanfani, prevedeva un primo comma che richiamasse i due principi citati prima (proporzionalità e sufficienza), mentre il secondo comma sanciva in maniera chiara il compito dello stato di garantire il diritto ad una retribuzione minima.

La norma a questo punto trovò l'opposizione dell'onorevole Di Vittorio, il quale aveva il timore di uno sconfinamento da parte dello stato in un campo d'azione che spettava ad i sindacati. Di Vittorio puntualizzava come "nell'azione di tutela diretta ad assicurare al lavoratore una remunerazione adeguata, lo stato asseconda nei suoi compiti il sindacato", senza sostituirsi allo stesso.

Questo però fu solo l'inizio di un dibattito che perdura ancora oggi. Più avanti, infatti, la discussione si fece sempre più corposa e creò una frattura tra i padri costituenti stessi; gli Onorevoli Bibiloti e Bitossi, entrambi comunisti come Di Vittorio, presentarono un emendamento di segno radicalmente opposto rispetto all'opinione espressa dal collega di partito. Questo emendamento abilitava la legge a stabilire oltre alla durata della giornata lavorativa anche il salario minimo individuale e familiare.

Qui allora intervenne anche l'onorevole Meda che sottolineò come, al di là della condivisibilità della previsione di un salario minimo legale, si poneva la questione anche in termini di opportunità di prevederlo anche all'interno del testo costituzionale stesso.

Fu proprio qui che si sollevarono numerose obiezioni; al momento del voto un altro onorevole, l'Onorevole Gronchi (che ebbe un glorioso passato sindacale alle spalle) ritenne che tale via mirasse a disciplinare una materia estremamente polarizzata e troppo differenziata a seconda dei settori produttivi; un compito che a suo modo di vedere spettava solo ed esclusivamente alla materia contrattuale. Secondo l'Onorevole Gronchi era estremamente difficile ridurre il tutto ad un compito meramente legislativo, figuriamoci costituzionale.

Chiaramente egli pensava di fissare un salario minimo in base alla categoria lavorativa ma, nello stesso momento, l'Onorevole Bibolotti replicò, anticipando le opinioni che tutt'ora vengono discusse ai tempi nostri, riconoscendo come già i contratti collettivi stabilivano in modo differenti questi minimi settoriali e che la funzione del salario minimo legale era proprio quella di difendere la fascia lavorativa più debole, che non sempre veniva coperta da contratto collettivo. Arginare dunque le mancanze di un sistema imperfetto.

Codeste posizioni però non vennero nemmeno prese in considerazione. Il risultato che emerse in questa Assemblea Costituente dell'Art. 36 infatti fu la non attribuzione espressa di stabilire un salario minimo, sia a livello costituzionale che a livello legislativo, il tutto per il semplice timore

---

<sup>36</sup> I resoconti dei lavori dell'Assemblea Costituente sono reperibili sul sito [www.storia.camera.it](http://www.storia.camera.it).

di invadere in maniera eccessiva l'azione sindacale; che tramite questa scelta dei padri costituenti ne usciva rinvigorita.

È vero però che la formulazione finale scelta per questo articolo rispondeva anche ad una valutazione di opportunità, che non escludeva in alcuna maniera un intervento legislativo sui minimi contrattuali, ma semplicemente rimetteva al legislatore futuro tale facoltà, senza blindarlo a livello costituzionale. Di fatto, dunque, si decise di non interferire e scardinare il ruolo dell'attività sindacale, ma allo stesso tempo venne data l'opportunità al legislatore di intervenire sulla questione in futuro, se mai fosse stato ritenuto necessario.

Il problema di questa formulazione però è rappresentato dal fatto che la preferenza espressa dell'Assemblea Costituente andava verso un collegamento de facto (e non de iure) tra l'Art. 36 Cost. e l'Art. 39 Cost.; il contratto collettivo al tempo era infatti predestinato a divenire uno strumento di efficacia erga omnes, dunque uno strumento esclusivo per la fissazione dei minimi salariali che fosse valido per tutti.

Quindi il risultato di questo dibattito svolto durante l'Assemblea Costituente<sup>37</sup> ci racconta di un Articolo 36 dove i costituenti stessi scelsero volontariamente di non prendere posizione e di non assumersi responsabilità sulle modalità attraverso cui assicurare la giusta retribuzione, in quanto erano già presenti i sindacati con lo strumento della contrattazione collettiva.

Nel disegno costituzionale è chiaramente individuata tale competenza; la strada attraverso cui sarebbe stato possibile fissare la retribuzione proporzionata e sufficiente è infatti quella che passa solo ed esclusivamente tramite il meccanismo descritto dall'Art. 39 Costituzione del contratto collettivo. Questo Articolo al terzo comma afferma:

I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce

Tale disposizione si preoccupa di stabilire quale forma giuridica i sindacati dovrebbero avere, affinché essi siano abilitati ad agire all'interno del nostro ordinamento. Sul punto però bisogna sottolineare un'amara verità, e cioè che tutt'oggi questa disposizione non è stata ancora attuata dal legislatore. E questo rappresenta il motivo principale per cui i padri costituenti dell'Art. 36 Cost. videro tutte le loro previsioni sfumare nel nulla.

Con la registrazione cui fa riferimento l'articolo, infatti, i sindacati avrebbero acquisito lo status di persone giuridiche di diritto pubblico e con esso la facoltà di stipulare contratti collettivi aventi efficacia erga omnes (che letteralmente significa "nei confronti di tutti"). Sostanzialmente quindi avremmo avuto dei contratti validi per qualsiasi lavoratore, a prescindere dal fatto che esso sia o

---

<sup>37</sup> Consultabile sul sito [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it).

meno iscritto nelle rispettive associazioni sindacali firmatarie di tali contratti. Cosa che però non è mai avvenuta e che rappresenta tutt'ora una grave omissione da parte del legislatore perché lascia questo articolo costituzionale totalmente inattuato.

Come evidenziava Francesco Carnelutti, uno dei più eminenti avvocati e giuristi italiani:

Il contratto collettivo immaginato dalla nostra Costituzione, avrebbe dovuto avere la forma di un contratto, ma l'anima della legge.

Non avendo l'anima della legge all'interno del diritto costituzionale odierno abbiamo che lo stesso Articolo 36 ha assunto il valore di norma precettiva, ossia una disposizione formulata in termini generali, che riconosce e impone determinati comportamenti, ma che è comunque caratterizzata per essere astratta e inattuata nel concreto.

È vero che essa è comunque considerata dai giuristi una norma direttamente applicabile nei rapporti individuali quale precetto inderogabile. Ma ciò lo si deve solo ed esclusivamente grazie alla figura della giurisprudenza.

### **2.3.1 Il ruolo della giurisprudenza e del legislatore**

La giurisprudenza, infatti, ha stabilito come le tariffe salariali previste dai contratti collettivi nazionali siano parametro della retribuzione proporzionata e sufficiente descritta dall'Articolo 36. La giurisprudenza ha svolto una importantissima funzione di sostegno del ruolo della contrattazione collettiva nell'individuazione della giusta retribuzione.

Nonostante questo tono imperativo della Costituzione, infatti, la legge ed il legislatore non ha nemmeno mai fissato il minimo salariale, lasciando tale problema ai contratti collettivi nazionali di lavoro che però, come abbiamo analizzato precedentemente, non riescono ad includere la totalità dei lavoratori in Italia.

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

In questo modo, si è prodotto il notevole effetto di assicurare una tutela di matrice collettiva attraverso un tipico rimedio individuale, quale il ricorso giurisdizionale, al quale qualsiasi dipendente ha la possibilità di accedere invocando un parametro oggettivo, di agevole prova nel processo qual è, per l'appunto, la parte economica del CCNL di categoria<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Ricci (2014), *La retribuzione costituzionalmente adeguata*, pagina 642.

Questo è uno dei primi concetti fondamentali che evidenzia come il sistema per stabilire la soglia minima al di sotto del quale non può essere stipulato un contratto di lavoro sia in realtà molto più articolato e complesso di quello che si pensi (non è presente alcun automatismo normativo, tanto meno all'interno dei contratti collettivi di riferimento).

Il rimedio giurisprudenziale di cui parliamo ha però anche allontanato, o meglio rinviato, per un lungo periodo la necessità di un intervento legislativo sui minimi salariali. Difatti, in Italia, come in altri Paesi con elevata diffusione della contrattazione collettiva, l'intervento del legislatore sulla retribuzione si è concentrato, in particolare, in settori di lavoro difficilmente raggiungibili dal sindacato e nei quali era più concreto il rischio di trattamenti retributivi al ribasso.

La disciplina per legge del salario ha interessato per esempio, in tempi relativamente recenti, categorie come:

- Il lavoro dei soci di cooperativa (l. n. 142/2001),
- Le collaborazioni a progetto (l. n. 92/2012),
- I lavoratori distaccati (d.lgs n. 136/2016)
- I riders, i famosi lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore (art. 47-bis, dl n. 101/2019).

Il problema però rimane sempre lo stesso, nonostante l'intervento diretto del legislatore con le leggi appena citate, esse non hanno fissato alcun salario legale per queste categorie, ma hanno rinviato il tutto (per l'ennesima volta) ai livelli salariali fissati sempre e solo dai soliti contratti collettivi nazionali di settore o categoria affine, senza quindi creare interferenza sull'azione sindacale, ma anzi rinforzandola e riconoscendo ulteriormente il ruolo del sindacato.

È evidente però che questo sistema attraverso il quale si stabiliscono i salari minimi necessita o un di corposo rinforzo normativo o di una rivoluzione totale del sistema di fissazione. I problemi continuano a persistere ugualmente.

Il legislatore, quindi, è una figura che si dimostra abbastanza attenta, presente e che negli anni si è sempre impegnato a garantire (o quantomeno ha provato a farlo) la tutela dei diritti costituzionali; il problema è che, troppo spesso, questi tipi di interventi sono risultati tardivi o comunque siano arrivati solo ed esclusivamente per risolvere condizioni di disagio che in realtà perduravano nel tempo; condizioni che a volte sfociavano in una vera e propria condizione di sfruttamento.

Questi interventi legislativi infatti sono sì volti alla migioria delle condizioni dei lavoratori che rischierebbero di non godere di una tutela legislativa e costituzionale completa, ma rappresentano anche un ulteriore esempio lampante di come i contratti collettivi (che come abbiamo detto non godono di efficacia erga omnes) non riescano a tutelare la totalità dei lavoratori in Italia e soprattutto ad inquadrare le nuove mansioni lavorative che si stanno venendo a creare a causa del fenomeno della digitalizzazione del lavoro.

Nonostante questi vari interventi ultimamente si sente spesso parlare di sfruttamento del lavoro, a dimostrazione che non si è ancora riusciti ad eliminare nemmeno un abuso così storico e datato. Per secoli è stato così: il potere del datore si è trasformato spesso in abuso, e successivamente questa forma di abuso è diventata schiavitù.

Ma non è più solo il caso dei rapporti di lavoro dipendente in cui si consuma sfruttamento. C'è anche quello ai danni dei lavoratori autonomi, a cui per esempio le multinazionali affidano incarichi sottopagati; c'è poi lo sfruttamento dei praticanti che vogliono imparare una professione ma che ricevono un contributo spese da fame (pur sgobbando giorno e notte all'interno di studi affermati e di spessore).

Lo sfruttamento del lavoro, infatti, consiste proprio in questo: significa svolgere una prestazione senza ricevere il giusto compenso, al netto di una tutela pressoché inesistente. Cosa che l'Articolo 36 della Costituzione dovrebbe impedire sul suolo italiano.

### **2.3.2 I principi di proporzionalità e sufficienza: la retribuzione adeguata**

È dunque chiaro come la giusta retribuzione costituzionalmente garantita non necessariamente coincide sempre con il trattamento minimo fissato dalla contrattazione collettiva, a volte deve intervenire il legislatore, a volte invece il giudice del lavoro; l'Articolo 36 della Costituzione infatti si limita a stabilire solo il principio di proporzionalità e sufficienza della retribuzione a prescindere da ogni comparazione intersoggettiva (la mera attribuzione di un trattamento retributivo superiore a parità di mansioni non potrebbe mai costituire fondamento del diritto di altri lavoratori al medesimo superiore compenso).

Questi due principi sono comunque delle ottime basi per individuare l'adeguata retribuzione spettante al lavoratore.

Il primo principio, quello inerente alla proporzionalità, è legato solo ed esclusivamente alla funzione corrispettiva. Esso va a considerare la natura della prestazione svolta, la professionalità, l'impegno e valorizza in ciò il merito. Il secondo invece, quello inerente alla sufficienza, è legato al valore sociale e allo scopo di garantire un minimo vitale al lavoratore e alla sua famiglia.

Dunque, il primo risponde ad una logica economicistica e fa riferimento alla quantità, il secondo ad una logica sociale e riferimento alla qualità<sup>39</sup>.

Questi due principi li troviamo nel primo comma dell'Articolo medesimo:

Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa

L'espressione "e in ogni caso" all'interno della disposizione lega questi due principi. Tale espressione, infatti, è stata letta come finalizzata ad attribuire alla sufficienza la funzione di correttivo della proporzionalità, nel senso che, la retribuzione ha sempre il dovere di essere sufficiente anche quando la prestazione non è esigibile (ad esempio, per festività o ferie) oppure fosse impossibile (a causa di malattia, infortunio, gravidanza).

La sintesi tra questi due principi dovrebbe essere intesa nel senso che la retribuzione, che deve essere proporzionata, non può non essere sempre sufficiente, nemmeno nelle ipotesi in cui l'applicazione del principio proporzionalistico rischi di evidenziare un compenso talmente ridotto da non consentire al lavoratore di soddisfare in modo minimamente dignitoso le necessità essenziali<sup>40</sup>.

È questa la lettura da dare alla funzione sociale della retribuzione; il problema è di forma sostanziale però, perché questa interpretazione non ha trovato concreta applicazione nel sistema legislativo italiano anzi, all'interno della dottrina molti hanno rilevato una incompatibilità tra i due principi dal momento che le esigenze sociali poste dal principio di sufficienza potrebbero giustificare un'alterazione dell'equivalenza tra la prestazione resa ed il suo corrispettivo richiesto dal principio di proporzionalità. Non si ha nemmeno ancora una linea chiara di quale dei due principi prevalga rispetto l'altro<sup>41</sup>.

L'attuazione per via giurisprudenziale dell'Articolo 36 della Costituzione ha finito infatti per sovrapporre e confondere i caratteri della proporzionalità e della sufficienza, facendo peraltro registrare numerose contraddizioni e incertezze, superate senza alcuna risoluzione.

La giurisprudenza ha preferito infatti non interessarsi minimamente riguardo i dubbi sollevati dalla dottrina; essa ha elaborato il concetto di retribuzione adeguata, riunendo i due principi sotto questa nozione unitaria, con lo scopo di garantire ai lavoratori un certo standard retributivo, senza incorrere in un aggiramento dell'inattuato Art. 39 Cost.

---

<sup>39</sup> Corte di Cassazione (2016), *Sentenza n. 24449*.

<sup>40</sup> Pascucci (2018), *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, pagina 16.

<sup>41</sup> Perone, alla voce "Retribuzione", *Enciclopedia Treccani* - [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

La giurisprudenza ha individuato questo parametro utilizzando le tariffe salariali dei contratti collettivi nazionali della categoria o di quella affine; ed è ulteriormente sorprendente come nemmeno il richiamo al contratto collettivo da parte della giurisprudenza stessa non abbia comportato alcuna normativizzazione del parametro, né l'attribuzione di efficacia erga omnes alla regolazione collettiva.

Il contratto collettivo, infatti, è stato utilizzato dalla giurisprudenza solo ed esclusivamente come parametro esterno; un parametro necessario ai fini del giudizio di adeguatezza della retribuzione, seguendo i principi di proporzionalità e sufficienza, individuato in base a regole di esperienza e consuetudine, non attraverso un automatismo normativo.

Ai fini del giudizio di adeguatezza della retribuzione dei lavoratori, la valutazione deve essere compiuta sulla base del solo Articolo 36 della Costituzione e si fa riferimento al singolo rapporto individuale; il giudice del merito può assumere infatti come criterio orientativo un contratto collettivo non vincolante per le parti, può fare riferimento agli importi previsti da un contratto collettivo locale o anche aziendale, ma non è minimamente vincolato ad attuarlo; anche qui non c'è alcun automatismo.

Questa facoltà di cui gode il giudice è stata affermata dall'Articolo 2099, comma 2, del Codice Civile, che afferma:

In mancanza di norme corporative o di accordo tra le parti, la retribuzione è determinata dal giudice, tenuto conto, ove occorra, del parere delle associazioni professionali

Sostanzialmente si impone che, in mancanza di norme corporative o di accordo, la retribuzione è determinata dal giudice.

Ciò rappresenta comunque una forma di tutela ed uno strumento importantissimo per i lavoratori ma la domanda che però bisogna porsi ora è: questo rimedio giurisprudenziale è sempre efficace nel sopperire le mancanze del legislatore ordinario e costituzionale, o anch'esso è caratterizzato dall'incertezza?



## 2.4 Le falle del sistema

Col tempo si è affermato che la giurisprudenza ha dato il meglio di sé laddove ha proceduto ad accertare in fatto le mansioni svolte, attraverso il profilo quali-quantitativo della prestazione lavorativa, e a ricondurre quell'attività a un determinato livello retributivo all'interno del sistema contrattuale di classificazione, arrivando ad applicare la paga definita nei Contratti Collettivi Nazionali di settore o, in difetto di questo, da quello affine<sup>42</sup>.

Negli ultimi anni però una serie di pronunce si sono discostate dai parametri del contratto collettivo del settore di appartenenza o affine (che ricordiamo essere solo ed esclusivamente un parametro esterno, per lo più nemmeno obbligatorio), riducendo in maniera più o meno consistente il quantum retributivo fissato dal medesimo, il tutto facendo leva su criteri attinenti alle condizioni economico-finanziarie del datore di lavoro oppure al contesto ambientale in cui è resa la prestazione lavorativa<sup>43</sup>.

Il criterio più utilizzato a fini di decremento della retribuzione (individuata dalla contrattazione collettiva) è stato quello relativo alle piccole dimensioni dell'impresa, per cui l'applicazione dei minimi salariali del contratto collettivo avrebbe finito per mettere a rischio la sopravvivenza dell'impresa stessa. Sostanzialmente siamo dinanzi a casi di lavoratori sottopagati che non hanno potuto vedere rispettati i propri diritti in quanto sennò l'impresa per cui lavoravano avrebbe chiuso i battenti per bancarotta.

In altri casi addirittura sono stati impiegati, sempre in un'ottica ribassista della retribuzione, criteri legati alle condizioni ambientali e territoriali in cui l'attività lavorativa era svolta, ad esempio con riferimento allo stato di crisi economica.

Furono infatti migliaia i lavoratori subordinati dipendenti che, durante la crisi economica causata dal crollo dei mutui subprime negli Stati Uniti, videro il loro stipendio ridursi considerevolmente.

La dottrina nel tempo ha criticato aspramente questo atteggiamento prudente e conservatore della giurisprudenza, soprattutto riguardo la prassi di un adeguamento al ribasso dei minimi salariali in ragione di fattori economico-ambientali (che non dovrebbero trovare alcuno spazio o alcuna giustificazione se l'Articolo 36 della Costituzione trovasse piena attuazione).

Si è sostenuto come vi sia una forte contraddizione riguardo il fatto che l'esigenza di sopperire alla carenza di un sistema di contrattazione collettiva efficace erga omnes, mai venuto in essere, non può giustificare l'aggiramento dell'Art. 36<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Ricci (2014), *La retribuzione costituzionalmente adeguata*, pagina 645.

<sup>43</sup> Ricci (2014), *La retribuzione costituzionalmente adeguata*, pagina 647.

<sup>44</sup> Ricci (2014), *La retribuzione costituzionalmente adeguata*, pagina 643.

Desta molta preoccupazione essere dinanzi ad un sistema che oltre a non garantire un minimo salariale legale (quindi una soglia al di sotto del quale non si può stipulare un contratto di lavoro) non offre nemmeno un indirizzo specifico ai rimedi giurisprudenziali e anzi, potrebbe giustificare e rendere lecita una decurtazione del salario.

Il giudice spesso e volentieri interviene al fine di sopperire queste mancanze del legislatore ma il fatto che non sia obbligato a seguire i parametri dettati dalla contrattazione collettiva rappresenta anch'essa un'enorme falla; significa, per il lavoratore che si è rivolto al giudice, non avere la certezza che i propri diritti vengano rispettati, in quanto possono esserci delle cause di forza maggiore che possono indurre il giudice stesso a considerare una retribuzione adeguata una soglia addirittura inferiore alla soglia minima individuata dalla contrattazione collettiva stessa (e che magari già di per sé rappresentava una somma insufficiente nel condurre un'esistenza libera e dignitosa).

Un ulteriore problema inoltre sta nel fatto che nell'ultimo decennio la contrattazione collettiva sembra aver cambiato totalmente volto. Negli ultimi anni si è assistito a una progressiva frammentazione delle rappresentanze sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, con conseguente moltiplicazione dei contratti collettivi sottoscritti per le stesse categorie.<sup>45</sup>

La progressiva erosione dei salari inoltre (ha fatto molto discutere la pubblicazione dei dati OCSE che mostrano come l'Italia sia all'ultimo posto nell'Eurozona per crescita dei salari medi reali negli ultimi decenni) e il correlato aumento del fenomeno dei working poors (cioè coloro che, pur avendo un'occupazione, si trovano a rischio di povertà e di esclusione sociale a causa del livello troppo basso del loro reddito, dell'incertezza sul lavoro o a causa della scarsa crescita reale del livello retributivo) sono allora degli effetti naturali e scontati di questo sistema<sup>46</sup>.

Se poi ci aggiungiamo che il parametro stesso del contratto collettivo nazionale di lavoro sembra non costituire più garanzia di una retribuzione adeguata, possiamo affermare di essere dinanzi un punto non ritorno.

La giurisprudenza stessa, infatti, recentemente si è trovata ad affrontare il problema della compatibilità con l'Articolo 36 delle tariffe salariali previste da contratti collettivi nazionali.

Le due sentenze riportate successivamente e le rispettive pronunce che seguono rappresentano l'esempio lampante del fatto che i parametri di certi contratti siano totalmente insufficienti, ma anche di come l'elevato numero di contratti collettivi presenti in Italia rappresentino una

---

<sup>45</sup> Vedi Cap 2.2 "La Rappresentanza di cui godono oggi giorno".

<sup>46</sup> OECD (2021), *OECD's annual report on jobs and employment in OECD countries* – [www.oecdilibrary.org](http://www.oecdilibrary.org).

debolezza del sistema di fissazione di salario minimo adeguato. Inoltre, smaschera il fatto che nemmeno il rimedio giurisprudenziale stesso non sempre rappresenta una forma di tutela certa<sup>47</sup>.

1. Tribunale di Milano, Sentenza n. 1977/2016:

In questo processo il giudice del lavoro di riferimento ha esaminato il caso di un lavoratore cui, in base a diversi datori di lavoro di volta in volta subentrati, si era visto applicare, svolgendo le medesime mansioni, i seguenti contratti collettivi:

- Nel 2010 Servizi di pulizia industriale (retribuzione lorda 1.243,23€)
- Nel 2012 Multiservizi integrati (retribuzione lorda 1.301,94€)
- Nel 2014 Dipendenti di proprietari di fabbricati (retribuzione lorda 1.049,00€)
- Nel 2015 Dipendenti delle imprese di vigilanza privata (retribuzione lorda 715,17€).

Il Tribunale ha dunque preso atto di un decremento salariale intervenuto nell'arco di pochi anni e ha ritenuto che, per un lavoratore impiegato quasi a tempo pieno una paga oraria di euro 4,40 lordi non fosse manifestamente sufficiente a fargli condurre un'esistenza libera e dignitosa e a far fronte alle ordinarie necessità della vita.

Il giudice ha quindi proceduto a individuare la giusta retribuzione utilizzando quale parametro esterno le previsioni sul salario di uno dei contratti collettivi precedentemente applicati.

2. Tribunale di Torino, Sentenza n. 1128/2019:

In questo caso specifico il giudice ha deciso sulla domanda proposta da un lavoratore dipendente che, in ragione del subentro nell'appalto di diversi datori di lavoro, si era visto applicare, a parità di mansioni e di orario di lavoro, prima il Contratto Collettivo Nazionale Multiservizi e poi quello Vigilanza, con decurtazione della retribuzione lorda mensile da 1.237€ per 14 mensilità a 930€ per, addirittura, 13 mensilità.

Il giudice in questo caso ha accertato che la retribuzione annua (12.090€) prevista dal Contratto Collettivo Nazionale "Vigilanza" era sensibilmente inferiore rispetto a quella prevista per analoghe mansioni dai vari contratti collettivi nazionali tradizionalmente impiegati nel settore dei servizi di portierato. Egli ha successivamente aggiunto che il valore netto della retribuzione (che ammontava alla modica cifra di 687€) era ampiamente

---

<sup>47</sup>Poterio (2019), *Il lavoro per un'esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale* - [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it).

inferiore alla soglia di povertà assoluta (che secondo l'ISTAT per un cittadino in una grande area metropolitana del Nord Italia era di 984€).

Il Tribunale, dunque, ha ritenuto che la consistenza dello scostamento tra la retribuzione erogata al ricorrente e quella che egli avrebbe percepito per lo svolgimento delle stesse mansioni, con lo stesso orario di lavoro, in forza degli altri contratti collettivi applicabili appare senza dubbio idonea a far cadere la presunzione di conformità all'art. 36 [...]. È tale inoltre da mettere in seria crisi la presunzione di proporzionalità il fatto che, nello stesso periodo e con riferimento alle stesse mansioni e ad un identico orario di lavoro, ben tre altri contratti collettivi dotati della stessa rappresentatività prevedessero retribuzioni superiori, in media, di oltre un quarto.

Qui diviene significativo il ruolo che assume il principio di sufficienza e quello di proporzionalità della retribuzione.

Il Tribunale ha infatti calcolato come la retribuzione lorda annua di 12.090€ percepita dal ricorrente, corrispondente a 8.248€ netti annui, fosse di tutta evidenza idonea a coprire appena il 70% dell'importo mensile necessario al medesimo per sostenere le spese di vita essenziali e, quindi, risultasse in radice non in grado di assicurare al lavoratore e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

Le sentenze riportate, da un lato esaltano il recupero giurisprudenziale del criterio di sufficienza della retribuzione, contemporaneamente però mettono a nudo la condizione di crisi della contrattazione collettiva e del sistema che è venuto a crearsi a causa dell'inattuazione dell'Art. 36 Cost. e dell'Art. 39 Cost..

Da queste due sentenze emerge anche l'incapacità delle organizzazioni sindacali di contrattare un costo del lavoro adeguato a garantire livelli di sufficienza della retribuzione.

I contratti collettivi di riferimento che vengono citati in queste sentenze dimostrano come, nonostante essi riescano a tutelare un'enorme fetta di lavoratori in Italia, molti di questi contratti non riescono a garantire nemmeno una retribuzione lorda oraria pari a 4,50€ o addirittura al 70% dell'importo mensile necessario al lavoratore per sostenere le spese di vita essenziali.

Il sistema non è abbastanza rigido e trasparente, non è chiaro. Ai datori di lavoro non può essere data l'opportunità di cambiare continuamente e a piacere i contratti collettivi di riferimento, è ovvio che la loro azione sarà indirizzata verso il massimo risparmio (tenendo ridotto il costo del lavoro). E ad esserne le vittime sono solo ed esclusivamente i lavoratori che, se non impugnassero il contratto dinanzi un giudice del lavoro, non avrebbero nemmeno altri strumenti per ottenere giustizia.

È proprio qui la principale falla del sistema di fissazione dei salari minimi, il fatto che non sia presente alcuna norma legislativa (o addirittura costituzionale) che abbia efficacia erga omnes e

che goda di applicabilità diretta, al fine di garantire, in capo ai lavoratori, un diritto fondamentale come quello del lavoro sufficientemente retribuito.

Il sistema è incompleto e non rappresenta più una forma di tutela per la totalità dei lavoratori. È paradossale pensare che il lavoratore debba rivolgersi ad un giudice per ottenere una retribuzione adeguata e dignitosa, dovrebbe essere il sistema stesso a prevenire queste forme di disagio e creare i presupposti attraverso il quale non si verificano nemmeno più situazioni descritte dalle due sentenze appena riportate.

Adirittura, nella Sentenza n. 1128/2019 del Tribunale di Torino, uno dei parametri esterni di riferimento che viene utilizzato non è niente di meno che la soglia di povertà fissati dagli studi ISTAT del 2015; è vero che il risultato della sentenza scaturisce una modifica retributiva che converge verso l'alto, ma questa miglioria non fa altro che collocare il lavoratore appena al di sopra della soglia di povertà assoluta. È forse questa la vita dignitosa cui fa riferimento la Costituzione?

Il meccanismo che affida alla contrattazione collettiva il compito di attuare il diritto di ogni lavoratore a una retribuzione proporzionata e sufficiente si mostra a noi flebile ed incompleto. Occorre realmente interrogarsi sull'alternativa rappresentata dall'intervento del legislatore, magari tramite l'adozione di uno strumento che è al centro del dibattito pubblico da molto tempo ormai e che è rappresentato dal salario minimo legale.



## Capitolo 3

### IL SALARIO MINIMO LEGALE

Nei capitoli precedenti abbiamo stabilito due punti fermi: il primo è che la Costituzione ammette e consente un possibile intervento legislativo sui minimi salariali, non esiste infatti alcun ostacolo né a livello giuridico né a livello costituzionale. Si può infatti affermare che una legge che introduca una forma di salario minimo legale non è da considerarsi incostituzionale in quanto l'Art. 36 Cost. stesso non contiene alcuna riserva per la contrattazione collettiva<sup>48</sup>.

Il secondo punto è invece quello che il sistema di tutela in vigore in Italia si mostra carente e, per di più, il rimedio giurisprudenziale non ha pienamente compensato la totalità delle mancanze.

In quest'ultimo capitolo si cercherà di capire che cos'è il salario minimo legale e comprendere in termini di costi e di benefici se l'introduzione di un salario minimo legale in Italia comporterebbe degli effettivi benefici in capo ai lavoratori e imprese, oppure se risulterebbe una misura invadente in un sistema già abbastanza articolato.

#### 3.1 Che cos'è il Salario Minimo Legale

L'espressione salario minimo legale si riferisce a tutti i meccanismi di fissazione del salario minimo diversi dalla contrattazione collettiva. Questa definizione include quindi i salari minimi fissati da un'autorità competente, dalle commissioni o i consigli salariali, nonché dai tribunali del lavoro o da altri organi competenti in materia di rapporti di lavoro.<sup>49</sup>

Nella grande maggioranza dei sistemi esteri che utilizzano lo strumento del salario minimo legale la consultazione e la partecipazione delle parti sociali è sempre garantita attraverso istituzioni come le commissioni salariali tripartite o bipartite, i consigli salariali, o altri organismi con competenze in ambito economico e sociale<sup>50</sup>. È dunque un sistema di fissazione che non escluderebbe le organizzazioni sindacali dal sistema ma che anzi garantirebbe un efficace collaborazione, riconoscendone i ruoli storici e lo spessore istituzionale; ovviamente essi non avrebbero più l'esclusività di trattare la materia del minimo salariale in quanto sarebbe presente un secondo attore, cioè lo Stato.

---

<sup>48</sup> Martone (2018), *Retribuzione e struttura della contrattazione collettiva*, pagina 6 – [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it).

<sup>49</sup> Ufficio Internazionale del Lavoro (2021), *Guida sulle politiche sul salario minimo*, OIL, pagina 38.

<sup>50</sup> Ufficio Internazionale del Lavoro (2021), *Guida sulle politiche sul salario minimo*, OIL, pagina 39.

Il metodo attraverso il quale fissare questa soglia minima legale può variare ed è molto differente da Paese in Paese.

Nell'Unione Europea, in 21 dei 27 Stati membri è stato già introdotto.

In alcuni casi la soglia viene individuata a livello nazionale da un'unica commissione, tuttavia questo risulta essere un sistema molto semplicistico e che non tiene conto delle numerose peculiarità lavorative e settoriali presenti nell'economia; quando il sistema dove dovrà essere introdotto risulti essere molto più complesso e la nazione conti una vasta diversità culturale ed economica, è difficile che sia un'unica commissione ad avere competenze specifiche per ciascuna regione, settore o occupazione presente sul suolo nazionale. In questi casi allora è più opportuno adottare un approccio decentrato, ma coordinato pur sempre a livello centrale.

Questo approccio prevede la fissazione dei salari minimi per settore e/o occupazione a livello decentrato attraverso la partecipazione attiva delle parti sociali, ma sotto il coordinamento di una commissione tripartita nazionale. In questo modo gli adeguamenti del salario minimo possono essere determinati sulla base dei dati forniti dalle parti sociali, che conoscono le specificità dei settori, delle regioni o delle occupazioni in questione.

A rivestire un ruolo fondamentale ci sarebbero anche gli uffici di statistica nazionali che verrebbero coinvolti periodicamente. Oltre alle parti sociali e i rappresentanti del Governo Nazionale queste Commissioni devono disporre di dati e analisi scientifiche pertinenti, al fine di garantire che la fissazione del salario minimo si basi sull'evidenza e che i suoi effetti siano attentamente monitorati<sup>51</sup>.

In Germania per esempio è presente la Commissione per la Fissazione del Salario Minimo, noto come MiLoG, inserito all'interno dell'ordinamento tedesco nel 2014. In questo caso specifico il Governo Federale istituisce questa Commissione Permanente, la quale stima l'adeguamento dell'ammontare del salario minimo tedesco. Questa è nominata ogni cinque anni, ed è composta da un presidente, da sei membri permanenti e da due membri della comunità scientifica.

Il Governo Federale nomina tre dei sei membri permanenti aventi diritto di voto su proposta delle principali organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori in ambito nazionale.

Questa Commissione per il Salario Minimo delibera l'adeguamento e la rettifica del valore della soglia minima salariale individuata dopo le discussioni ed i numerosi studi svoltisi. Questa procedura deve essere svolta entro il 30 Giugno di ogni anno con effetto valido sino al 1° gennaio dell'anno successivo.

Nel quadro di questa valutazione complessiva, la Commissione per il Salario Minimo esamina quale sia l'entità della soglia minima salariale adatta a contribuire ad un livello ragionevole minimo la tutela delle lavoratrici e dei lavoratori, per consentire una concorrenza leale e praticabile e per non mettere in pericolo le attività.

---

<sup>51</sup> Ufficio Internazionale del Lavoro (2021), *Guida sulle politiche sul salario minimo*, OIL, pagina 40.



La Commissione per il Salario Minimo, nel fissare questa soglia, si basa sull'evoluzione annuale della tariffa, che dovrà essere motivata per iscritto e presentata al Governo. C'è dunque un processo di individuazione che gode della massima trasparenza e che allo stesso tempo è coordinato da membri che rappresentano plurime parti: quelle sociali, quelle governative e quelle scientifiche/economiche.

La Commissione gode anche un organo statistico rappresentato dai due membri della comunità scientifica; essi valutano costantemente gli impatti del salario minimo sulla tutela delle lavoratrici e dei lavoratori, sulle condizioni di concorrenza e di lavoro di alcuni specifici settori e Regioni, così come sulla produttività e, ogni due anni, fornisce le proprie conclusioni al Governo Federale in una relazione<sup>52</sup>.

In Francia invece il salario minimo, noto come *Salaire minimum interprofessionnel de croissance* (SMIC), ed introdotto nel 1950, è fissato da un decreto del Consiglio dei Ministri, sulla base dei rapporti e delle stime condotte dalla Commissione Nazionale di Contrattazione Collettiva che comprende: 18 rappresentanti dei lavoratori e 18 rappresentanti dei datori di lavoro.

Anche qui dunque viene garantita la partecipazione delle organizzazioni sindacali e datoriali nell'individuazione di questa soglia minima salariale.

Da qualche anno, inoltre, questa Commissione consulta un gruppo di cinque esperti che sono nominati dal Primo Ministro in persona per un mandato che ha validità di quattro anni. Essi si adoperano per incontrare e consultare le parti sociali, e per poi condurre degli studi e delle ricerche sugli effetti della soglia individuata di anno in anno. Anche qui infatti la soglia minima individuata è ricalcolata il 1° gennaio di ogni anno.

Tali adeguamenti mirano a eliminare le distorsioni a lungo termine tra la rivalutazione del salario minimo e l'aumento del livello generale dei salari.<sup>53</sup>

Il Salario Minimo Legale, secondo gli esempi qui riportati, è dunque una soglia di retribuzione minima oraria stabilita da un'autorità competente che ha valore di legge e al di sotto del quale è vietato stipulare un contratto di lavoro. Questa soglia viene individuata attraverso un'attenta e mirata analisi sociale, statistica ed economica e può essere rivista all'inizio di ogni anno sulla base delle situazioni economiche e sociali in cui versa il Paese.

Questa misura inoltre è valida per la totalità dei lavoratori presenti sul suolo nazionale, non facendo distinzioni di genere, etnia o anzianità e, se non applicata a dovere, può comportare

---

<sup>52</sup> Legge Salario Minimo dell'11 agosto 2014 (BGBl. IS. 1348) approvata dalla maggioranza dei membri del Governo Federale Tedesco e con il consenso del Consiglio Federale Tedesco.

<sup>53</sup> Ufficio Internazionale del Lavoro (2021), *Guida sulle politiche sul salario minimo*, OIL, pagina 39.

addirittura l'adozione di sanzioni pecuniarie da parte dello Stato Centrale e delle sue istituzioni: in Germania, per esempio, in caso di omissione di notificazione, oppure errata o falsa compilazione dei moduli, la legge tedesca prevede sanzioni che arrivano sino a 30.000€ nei confronti delle imprese. Si può arrivare sino a 500.000€ se invece la soglia minima legale non viene nemmeno rispettata dai contratti di lavoro, che per di più verranno considerati accordi totalmente inefficaci<sup>54</sup>.

### **3.2 Gli argomenti contro il salario minimo legale in Italia**

→ L'interferenza con l'azione sindacale e l'indebolimento dei Sindacati

I primi ad essere contrari all'introduzione di un salario minimo legale sono proprio i Sindacati. Essi hanno il timore che, con l'introduzione di una soglia minima salariale introdotta dalla legge, ci sarebbero degli effetti negativi sull'azione sindacale stessa, ma soprattutto ci sarebbe una forte interferenza con l'azione portata avanti dai contratti collettivi<sup>55</sup>.

Questo dibattito era già stato portato avanti dai padri costituenti dell'Art. 36 Cost. e ha dunque delle radici che sono lontane nel tempo. L'idea di fondo è sempre stata quella secondo cui queste esigenze connesse al salario minimo legale, come la lotta alla povertà ed ai lavori a bassa retribuzione, possano essere fronteggiate al meglio solamente grazie all'azione sindacale, senza che vi sia alcuna interferenza del legislatore.

Da questo punto di vista la funzione del salario minimo legale è considerata oltre che inutile anche lesiva nei confronti del loro ruolo. La loro azione ed i loro compiti si vedrebbero svuotati.

Il persistente ed alto livello di copertura della contrattazione collettiva in Italia, osservata nei capitoli precedenti, permette ai sindacati di avere una forte ed influente posizione inerente questo tema, molto difficile da scardinare.

È abbastanza particolare che in Italia siano proprio i sindacati ad opporsi nei confronti di uno strumento che potrebbe rappresentare una miglioria delle condizioni dei lavoratori italiani, potremmo dire che siamo dinanzi un paradosso, e che i sindacati stessi abbiano tradito la loro reale funzione, e cioè quella di tutelare i lavoratori deboli, provando ad eliminare qualsiasi tipo di abuso.

Se però analizzassimo la posizione storica dei movimenti operai e delle organizzazioni sindacali in Europa avremmo la realizzazione del fatto che la loro posizione è tutto tranne che anomala. Per comprendere al meglio i loro timori e la loro posizione alquanto scettica bisogna osservare

---

<sup>54</sup> Legge Salario Minimo dell'11 agosto 2014 (BGBl. IS. 1348) approvata dalla maggioranza dei membri del Governo Federale Tedesco e con il consenso del Consiglio Federale Tedesco, Art. 21.

<sup>55</sup> Menegatti (2021), *Il salario minimo legale - Aspettative e prospettive*, pagina 100.

l'evoluzione storica di queste organizzazioni in paesi europei terzi come Germania, Austria o Paesi Scandinavi.

I sindacati tedeschi, per esempio, col passare degli anni e l'avanzare delle nuove tecnologie, si trovarono dinanzi nuove ed importanti sfide sociali come la femminilizzazione e terziarizzazione del mercato del lavoro e loro apparentemente robusta contrattazione di settore, pur difendendo bene il nocciolo dei lavoratori che operavano nelle industrie principali, lasciava scoperte fasce crescenti della società. La tutela dei diritti dei lavoratori che scaturiva dalla contrattazione collettiva non rappresentava più un'enorme fetta dei lavoratori tedeschi e così, si iniziò a discutere sulla fissazione di un salario minimo legale che successivamente entrò ufficialmente in vigore nel 2015.

Al tempo il sindacato IGBCE (uno dei più importanti in Germania) si oppose in maniera forte e decisa ed ancora oggi è totalmente contrario e scettico, in quanto questa misura va ad invadere un ambito di competenza che storicamente e tradizionalmente apparteneva a queste organizzazioni.

In Scandinavia e in Austria invece di salario minimo non si parla ancora. Questi, infatti, sono i paesi coi sindacati più forti d'Europa ma, proprio per questo, somigliano maggiormente alla situazione che sussiste in Italia. La differenza con i Sindacati Austriaci è però che i contratti collettivi stipulati da questi ultimi godono di efficacia erga omnes, mentre i sindacati nordici hanno di fatto ancora la forza di far rispettare i contratti collettivi tramite scioperi di solidarietà e boicottaggi.

Due aspetti che è importante sottolineare perché, come abbiamo visto, in Italia è sì presente un elevato indice di sindacalizzazione ma i sindacati non hanno la forza e gli strumenti per fare sì che la totalità dei contratti collettivi vengano rispettati o rappresentino una soglia sufficientemente adeguata, e nemmeno riescono più ad ottenere un seguito di spessore quando si tratta di indurre scioperi di massa<sup>56</sup>.

Nonostante ciò, anche i sindacati nordici si stanno opponendo in maniera ferrea all'idea di una legge sul salario minimo legale all'interno del proprio Paese, e pensano possa produrre un affievolimento della loro forza negoziale.

I sindacati con questa posizione mostrano tutto il loro orgoglio ed il ruolo blasonato che hanno rivestito negli ultimi due secoli di storia; è da soli e senza bisogno di alcuna legge che sono riusciti a creare i mercati del lavoro più egualitari del mondo.

Essi temono per il loro ruolo, temono di essere messi da parte, ma questa preoccupazione va analizzata a fondo. Vanno individuati quali potrebbero essere gli scenari futuri nel caso in cui fosse attuato lo strumento del salario minimo legale.

---

<sup>56</sup> Carrieri (2022), *I sindacati - Tra le conquiste del passato e il futuro da costruire*, pagina 100.

Per esempio, in Germania, con l'introduzione del salario minimo del 2015, è coincisa anche un'importante ripresa della sindacalizzazione e dell'uso dei contratti collettivi.

Il Salario Minimo Legale inoltre è stato introdotto persino in un paese con un forte carattere sindacale come il Regno Unito attraverso il National Living Wage (NLW) e il National Minimum Wage (NMW), il tutto in coincidenza con la realizzazione del fatto che la contrattazione collettiva purtroppo non garantiva più un punto di riferimento sicuro per i diritti dei lavoratori<sup>57</sup>.

È del tutto normale come anche in questi Paesi le sigle sindacali più importanti abbiano provato a resistere all'idea dell'introduzione del Salario Minimo Legale fino a che non si sono resi conto di non potercela più fare da soli. E in Italia forse questo fatidico momento storico sta arrivando.

L'Italia condivide l'autonomia della regolamentazione delle condizioni sostanziali di lavoro con i paesi del Nord Europa: di salari, inquadramenti e orari se ne occupano sindacati e organizzazioni imprenditoriali, non parlamento e governo. La realtà descritta da questo elaborato nel capitolo precedente è però lontana da un sistema chiaro ed efficiente; la contrattazione collettiva italiana non riesce più a contrattare soglie minime salariali sufficienti ed inoltre, per quanto non ne sia responsabile, non riesce a fornire alcuna tutela nei confronti delle discriminazioni salariali tra uomini e donne, oppure a porre un freno al fenomeno dei working poors, in costante aumento<sup>58</sup>. In Italia inoltre sussiste da più di 70 anni il solito problema istituzionale: non esiste una legge sulla validità erga omnes dei contratti collettivi, ma solo ed esclusivamente un orientamento giurisprudenziale consolidato che impone il rispetto dei minimi salariali contrattuali.

È forse arrivato il momento quindi che gli stessi sindacati italiani si rendano conto che, nonostante godano di un'elevata rappresentatività, essi da soli non sono più in grado di svolgere quel ruolo storico che li hanno contraddistinti per tanto tempo.

Con la consapevolezza inoltre che, l'istituzione di un'eventuale soglia minima individuata dalla legge, non rappresenti per forza un indebolimento del loro ruolo, vedi per esempio il caso tedesco o comunque anche quello d'oltremania.

Questi timori rischiano di spingere i sindacati a difendere uno status, in una situazione in cui questo continua a franare. Si ritiene che sussistano delle condizioni affinché il sindacato italiano possa rivedere la propria posizione e che quindi intervenga il legislatore.

Queste preoccupazioni risultano essere abbastanza eccessive, perché l'interferenza tra il salario minimo legale ed i sindacati è una concezione alquanto paradossale, e ciò lo dimostrano i modelli presi in esame precedentemente al paragrafo 3.1, ossia quello francese e quello tedesco; la fissazione del salario minimo legale non escluderebbe in nessun modo la partecipazione delle

---

<sup>57</sup> Menegatti (2021), *Il salario minimo legale - Aspettative e prospettive*, pagina 103.

<sup>58</sup> Osservatorio Italiano per la Coesione e l'Inclusione Sociale (2019), *I "working poor" in Italia*, pagina 4.

organizzazioni sindacali dalla materia anzi, metterebbero a disposizione di queste organizzazioni uno strumento in più, questa volta rivolto alla totalità dei lavoratori sul suolo nazionale, e non solamente a chi gode della copertura dei contratti collettivi di riferimento, che comunque consisterebbe con questa misura.

Le paure che esprimono le sigle sindacali di maggior spessore vengono ulteriormente sconfessate dagli studi svolti dall'Istituto di ricerca di riferimento a livello europeo, l'European Trade Union Institute, che è appartenente alla Confederazione Europea delle Organizzazioni Sindacali.

In questi studi viene evidenziata la funzione di sostegno svolta dal salario minimo legale a favore della contrattazione collettiva laddove il salario minimo legale permette alla contrattazione collettiva successivi adattamenti a rialzo. Praticamente lo strumento a disposizione dei sindacati si trasformerebbe in una migliona e non una soglia minima al di sotto del quale non stipulare un contratto<sup>59</sup>.

Emblematica qui è nuovamente l'esperienza tedesca, che è caratterizzata da molte affinità con quella italiana. In Germania il salario minimo legale è stato introdotto al dichiarato scopo di supportare la contrattazione collettiva e di supportare i lavoratori che non godevano della copertura di contrattazione contrattuale, e sotto questo aspetto si è ottenuto un successo incredibile, con effetti positivi sull'occupazione, sul rialzo generale dei salari, del potere di acquisto dei lavoratori ma soprattutto sulla creazione di nuove opportunità occupazionali<sup>60</sup>.

#### → La Fuga dalla Contrattazione Collettiva ed il disturbo delle negoziazioni collettive

Questo secondo punto viene sollevato sempre dalle autorità sindacali. Scendendo nello specifico il disturbo all'azione sindacale che abbiamo appena visto si concreterebbe anche in una fuga dei datori di lavoro dalla copertura del contratto collettivo, a vantaggio del salario minimo legale che potrebbe rappresentare una soglia minima più bassa, e dunque un costo del lavoro inferiore.

Questa ipotesi potrebbe essere sventata se il legislatore italiano affiancasse alla misura del salario minimo legale anche l'attribuzione di efficacia erga omnes alla contrattazione nazionale di categoria, ma il tutto sembra uno scenario alquanto improbabile.

Secondo i sindacati qualora il legislatore fissasse un salario minimo legale esso diverrebbe il nuovo riferimento della retribuzione costituzionalmente adeguata cui fa riferimento l'Art. 36.

Da qui allora si scatenerrebbe la corsa dei datori di lavoro all'applicazione del salario minimo legale, fuoriuscendo dal campo di applicazione della contrattazione collettiva.

---

<sup>59</sup> Menegatti (2021), *Il salario minimo legale - Aspettative e prospettive*, pagina 104.

<sup>60</sup> Amlinger, Bispink, Shulten, *The German Minimum Wage: Experiences And Perspectives After One Year* - [www.socialeurope.eu](http://www.socialeurope.eu).

Se realmente questo scenario si verificasse la misura salariale minima legale comporterebbe degli effetti devastanti e addirittura contraddittori per certi versi, logicamente aumenterebbe il fenomeno dei working poors.

Occorre quindi analizzare questo possibile scenario e capire se realmente ciò potrebbe condurre alla fuoriuscita dei datori di lavoro dalla contrattazione collettiva. In questo modo infatti ci sarebbe una conformazione dei contratti individuali e dunque delle retribuzioni che convergerebbero verso il basso, ivi compresi i minimi tabellari. Portando dunque la regolazione del rapporto di lavoro ai solo vincoli legali e costituzionali. Non comporterebbe più il necessario rispetto delle soglie poste dai contratti collettivi.

Tali preoccupazioni e previsioni però sono state superate ancora diciassette anni fa dalla Corte di Cassazione dove, in una pronuncia a Sezioni Unite del 2005<sup>61</sup>, si descrive come l'orientamento attuale del giudice di legittimità in materia di diritto del lavoro garantisca degli ostacoli per il datore di lavoro intenzionato ad applicare per applicare la soglia inferiore previste dalla legge, a discapito della soglia prevista dal contratto collettivo.

Le Sezioni Unite qui hanno sottolineato come, nonostante il contratto collettivo di riferimento possa essere scaduto, ciò non rappresenta una chiusura totale verso l'applicazione dei trattamenti retributivi precedentemente previsti. La Corte su questo punto ha precisato come la garanzia della giusta retribuzione operi sul piano del contratto individuale, e non su quello del contratto collettivo. Il lavoratore, quindi, potrà lamentare la lesione della garanzia costituzionale in caso di riduzione della retribuzione al di sotto di quella fissata dal precedente contratto collettivo, indicandolo come parametro equo e sufficiente, nonostante sia scaduto.

Spetterà quindi al giudice stabilire se vi sia stata una violazione del precetto costituzionale ed eventualmente valutare la retribuzione sulla base del parametro rappresentato dal contratto collettivo precedentemente applicato.

È quindi chiaro che il datore di lavoro anche se non fosse più tenuto all'applicazione del contratto collettivo perché scaduto non potrà retrocedere liberamente la retribuzione dei suoi dipendenti a livello del salario minimo previsto dalla legge.

Il tutto inoltre è rinforzato dalla posizione presa dalla Corte Costituzionale nel lontano 1971 che sottolineò come una eventuale norma di legge volta a fissare un salario minimo non potrebbe in alcun modo costituire un ostacolo per il giudice chiamato a determinare la retribuzione proporzionata e sufficiente in diretta applicazione dell'Art. 36 Cost.<sup>62</sup>. Il giudice, infatti, resterebbe legittimato a determinare la retribuzione adeguata sulla base di parametri definiti "diversi" ed "idonei", e tali parametri sono naturalmente i contratti collettivi<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Corte di Cassazione (2005), *Sentenza n. 11325*.

<sup>62</sup> Corte Costituzionale (1971), *Sentenza n. 156*.

<sup>63</sup> D. Mezzacapo (2019), *Sulla previsione di un compenso minimo legale: dal Jobs Act al Contratto per il governo del cambiamento, in atti del Congresso "La Retribuzione"*, Palermo.

Un minimo salariale introdotto dal legislatore, quindi, non impedirebbe al giudice di riferirsi alla contrattazione collettiva per riscontrare la proporzionalità e l'equità dello stesso, ma rappresenterebbe solo ed esclusivamente una soglia minima remunerativa nel caso in cui la stessa contrattazione collettiva dovesse definire trattamenti economici insufficienti.

Riguardo ciò, infatti, bisogna richiamare la corretta connessione che c'è tra l'Art. 36 Cost. ed il salario minimo legale; quest'ultimo è riferito all'esigenza solidaristica di garantire alla totalità dei lavoratori un livello minimo di sussistenza, niente di più niente di meno.

Il tentativo dei datori di lavoro di tentare di ridurre considerevolmente il costo del lavoro all'interno della propria impresa, riducendo i salari, potrà semmai essere sventato con l'introduzione di un salario minimo legale in quanto, come abbiamo già visto, questa è una pratica che avviene già all'interno del nostro ordinamento, con la sostituzione di un contratto nazionale verso un altro molto meno costoso, nella maggior parte dei casi sottoscritto da organizzazioni minori.

Capite infatti che questi soggetti scarsamente rappresentativi producono accordi collettivi aventi potenzialmente lo stesso rango di quelli sottoscritti dai soggetti più rappresentativi, con la differenza, talvolta, di fissare soglie minime salariali nettamente inferiori e creando concorrenza tra contratti collettivi stessi. Con la presenza di un salario minimo, in tal senso, potrebbero esserci solo ed esclusivamente dei risvolti positivi, perché si andrebbero ad invalidare tutte le contrattazioni contrattuali collettive al di sotto di una determinata soglia di sufficienza.

Un altro timore che hanno i sindacati è il disturbo che rappresenterebbe il salario minimo legale in seno alle negoziazioni collettive, c'è infatti il rischio che venga meno l'efficienza della copertura della contrattazione collettiva.

Questo disturbo si verificherebbe se si insediassero una retribuzione minima legale generalmente più bassa di quella riconosciuta da molti contratti collettivi.

In questo caso quindi le parti sociali, per evitare una fuga degli imprenditori dal campo di applicazione della contrattazione collettiva, dovrebbero negoziare retribuzioni più basse e vicine al minimo di legge, al fine di mantenere la propria competitività.

Se però il timore relativo alla fuga dalla contrattazione collettiva non trova significativi riscontri allora anche lo scenario di una contrattazione a ribasso per rimanere competitiva appare del tutto implausibile<sup>64</sup>. Logicamente se non c'è fuga non ci sarà nemmeno la necessità di modificare le soglie minime al fine di rimanere competitivi.

Un esempio significativo è nuovamente rappresentato dall'esperienza tedesca dove il salario minimo legale è molto vicino alla garanzia di sufficienza cui fa riferimento la nostra costituzione. Le prime impressioni che giunsero dalla Germania, nel 2015, furono che le rappresentanze datoriali non scelsero il salario minimo legale come punto di riferimento per le negoziazioni con

---

<sup>64</sup> Menegatti (2021), *Il salario minimo legale - Aspettative e prospettive*, pagina 112.

i sindacati, anzi nella maggior parte dei settori la soglia minima contrattuale è risultata essere molto superiore rispetto quella legale<sup>65</sup>.

Questa breve e succinta analisi comparata ovviamente rappresenta solo ed esclusivamente un indice cui fare riferimento, è impossibile fare una previsione esatta e dettagliata dei comportamenti e dei ruoli che assumeranno i sindacati in Italia. È chiaro però come tutte queste preoccupazioni sollevate dai sindacati rappresentino dei timori estremamente eccessivi e privi di un reale fondamento.

→ Le piccole imprese italiane perderebbero competitività

Il tema in questione è di stretta attualità e molto probabilmente rappresenta lo scoglio più grande da superare affinché l'introduzione del salario minimo legale possa divenire realtà.

Sulla questione si continuano ad esprimere costantemente numerosi economisti, sindacalisti e politici in quanto, l'introduzione di una soglia minima legale, avrà degli impatti economici decisamente rilevanti per la sopravvivenza delle imprese. Inserire una soglia minima salariale eccessiva e non calibrata correttamente potrebbe rappresentare un problema economico per le attività che constaterebbero un elevato aumento alla voce "costo del lavoro". Con un conseguente innalzamento dei prezzi e dei servizi che comporterebbe inflazione.

Per capire come potrebbe essere individuata la corretta soglia minima salariale ed i motivi delle critiche che vengono continuamente sollevate faremo riferimento alla proposta di legge avanzata da parte del Movimento 5 Stelle nel 2018.

La proposta del Movimento 5 Stelle stabilisce che ciascun lavoratore ha diritto al trattamento economico complessivo previsto dal contratto collettivo nazionale di categoria stipulato dalle associazioni dei datori di lavoro e dai sindacati più rappresentativi.

Sostanzialmente si prevede che a ciascun lavoratore subordinato o parasubordinato attualmente non coperto da contratti collettivi nazionali vengano garantiti tutti i diritti previsti dal contratto collettivo di settore. L'intento di questa proposta è quindi quello di considerare come validi erga omnes tutti i contratti firmati dalle sigle sindacali più rappresentative.

Ciò che più caratterizza questa proposta di legge è però la previsione di una retribuzione minima oraria che non possa mai scendere al di sotto dei 9€ lordi, ed obbligando di fatto una revisione al rialzo, al momento della scadenza, di tutti i contratti collettivi nazionali che oggi prevedono minimi orari inferiori a questa soglia.

In sintesi, un salario minimo legale a 9€ lordi per tutti i lavoratori, quale esso sia il settore<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Amlinger, Bispink, Shulten, *The German Minimum Wage: Experiences And Perspectives After One Year* - [www.socialeurope.eu](http://www.socialeurope.eu).

<sup>66</sup> Senato della Repubblica, *Disegno di legge n. 1148* - [www.senato.it](http://www.senato.it).



In base alle stime ISTAT e agli studi condotti dall'INPS, la quota di lavoratori del settore privato extra-agricolo che oggi percepiscono meno di 9 euro lordi all'ora è intorno al 21-22% (stiamo dunque analizzando la situazione di quasi 2,6 milioni di persone)<sup>67</sup>. Il che significherebbe che una quota molto considerevole di lavoratori vedrebbe il proprio stipendio lievitare considerevolmente. Altrettanto elevati però sarebbero anche i costi a carico delle imprese: sempre l'ISTAT stima che un aumento così considerevole di tutte le soglie minime salariali contrattuali comporterebbe per le imprese un aumento dei costi che si aggirerebbe all'incirca intorno ai 3 miliardi di euro, con una conseguente riduzione del margine operativo lordo delle imprese dell'1,6%.

Sulla stima delle conseguenze che comporterebbe l'introduzione di questa misura proposta dal Movimento 5 Stelle si è espressa anche l'INAPP. In questo studio condotto nel 2018 l'Istituto per l'Analisi delle Politiche Pubbliche ha individuato come il salario orario lordo mediano dei lavoratori dipendenti in Italia sia pari a 11,2€<sup>68</sup>. Per questi calcoli sono stati utilizzati i dati di fonte contributiva estratti dagli archivi INPS e riferiti al 2015.

Il valore di 9 euro lordi individuato come soglia minima salariale corrisponderebbe a un valore pari all'80% della mediana delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti nel settore privato in Italia. Una percentuale che addirittura supera di gran lunga il 60% individuato dalla Direttiva Europea COM(2020)682. Se il salario minimo legale in Italia fosse veramente pari all'80% del salario mediano di un lavoratore dipendente a tempo pieno, risulterebbe una delle soglie più elevate anche all'interno dell'area OCSE, in cui è presente una media che si attesta intorno al 50% del valore mediano. Per non parlare dei valori percentuali dei paesi europei che si aggirano invece tra il 40% e il 60%.

La stima INAPP inerente all'impatto dell'introduzione di un salario minimo legale pari a 9€ lordi all'ora conferma come i lavoratori beneficiari dell'introduzione di questo tipo di misura sarebbero circa 2,6 milioni. Di questi, circa 1,9 milioni di lavoratori a tempo pieno, per un costo di 5,2 miliardi, e circa 680.000 lavoratori a tempo parziale, per un costo di 1,5 miliardi. Il costo totale per le imprese sarebbe quindi di 6,7 miliardi di euro. Una cifra molto superiore rispetto alle stime fatte dall'ISTAT.

Gli effetti previsti però in termini di beneficiari e di costo sono variabili in base al profilo del lavoratore e soprattutto alla dimensione dell'impresa, oltre che in base alla ripartizione geografica in cui viene svolta l'attività lavorativa.

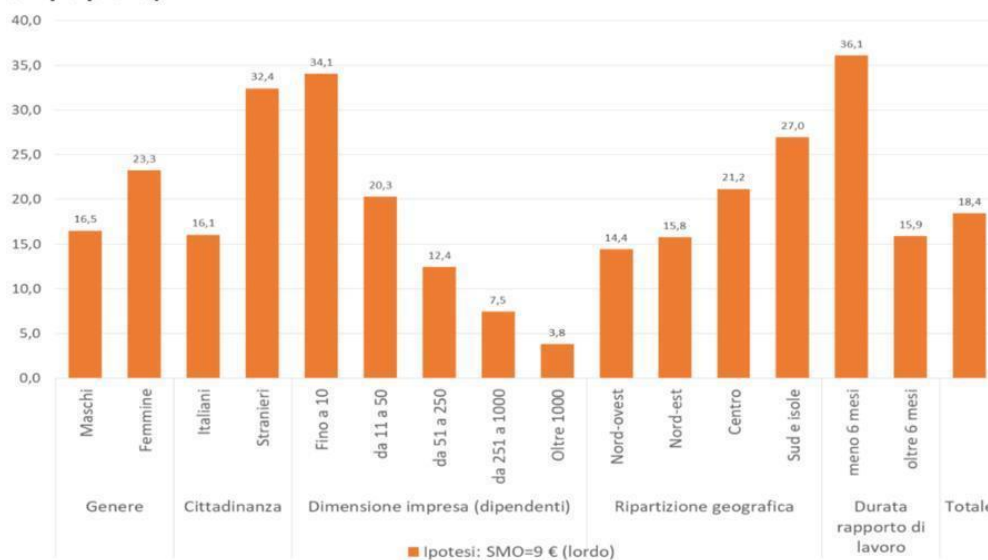
---

<sup>67</sup> ISTAT (2018), Rilevazione su occupazione, retribuzioni, orari e costo del lavoro - [www.istat.it](http://www.istat.it).

<sup>68</sup> Memoria INAPP (2019), *L'introduzione del salario minimo legale in Italia - una stima dei costi e dei beneficiari*, pagina 8 - <https://www.senato.it>.

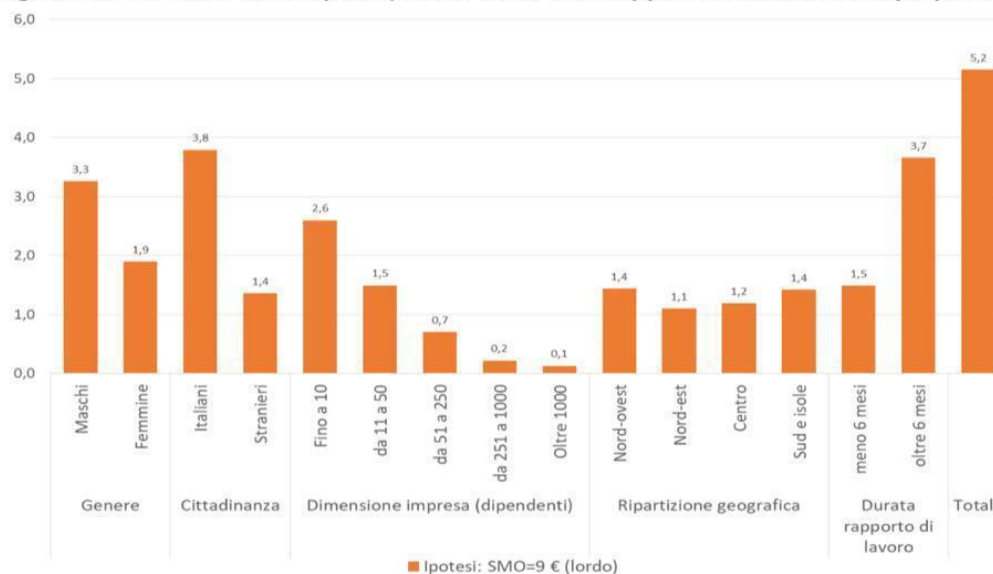
Oltre alla stima della spesa complessiva che dovranno sostenere le imprese infatti è cruciale capire l'impatto economico che si avrà in base alla differente dimensione delle imprese coinvolte. E queste tabelle descrivono perfettamente la situazione italiana.

**Fig. 4. SML a 9 euro lordi. Incidenza beneficiari su occupati (solo rapporti di lavoro a tempo pieno)**



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps, 2015.

**Fig. 5. SML a 9 euro lordi. Spesa (mld di euro, solo rapporti di lavoro a tempo pieno)**



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps, 2015.

L'analisi secondo la dimensione aziendale rappresentata dalla Figura 4 evidenzia come, all'interno delle imprese più piccole il livello medio del salario orario sia decisamente più basso e l'aumento sistematico del salario medio cresce di pari passo con la dimensione aziendale. Dato che può essere estrapolato anche dalla seconda tabella riportata nella Figura 5 in quanto, all'aumentare della dimensione dell'impresa diminuiscono considerevolmente anche i costi; per le imprese con un numero di dipendenti che non supera la soglia dei 10 apportare un salario

minimo legale pari a 9€ lordi l'ora comporterebbe un aumento dei costi pari a 2,6 miliardi di euro, nulla a che vedere con i 100 milioni di euro di spesa extra che vedrebbero coinvolte le imprese con un numero di dipendenti superiore alla soglia dei 1000.

Anche l'analisi territoriale mostra un fenomeno simile, anche se abbastanza più contenuto: al sud la spesa per le imprese sarebbe pari a 1,4 miliardi di euro, esattamente 300 milioni di euro in più rispetto ad una spesa di 1,1 miliardi di euro che dovrebbero sostenere le imprese del nord-est.

La distribuzione del salario orario nelle imprese del Mezzogiorno è infatti caratterizzata da un livello medio più basso rispetto alle altre e risulta quindi che una quota maggiore di lavoratori nel Mezzogiorno che percepisce una retribuzione oraria più bassa rispetto al totale nazionale: conseguentemente, la spesa per l'adeguamento ad un livello orario minimo risulterebbe maggiore rispetto alle altre ripartizioni.

Ciò sottolinea come una soglia minima legale comune per tutto il territorio italiano non può rappresentare una soluzione adeguata. La stima per l'individuazione del minimo salariale deve basarsi soprattutto sulla diversità salariale su base geografica che è presente sul nostro territorio nazionale.

L'omogeneità del salario minimo legale su tutto il territorio nazionale e per tutte le categorie di lavoratori sembra non considerare minimamente il forte divario in termini di costo della vita e di produttività aziendale tra Nord e Sud Italia.

Inoltre, se da un lato è necessario che il livello minimo salariale non sia troppo basso, dall'altro sarebbe opportuno evitare un livello troppo alto perché potrebbe causare una riduzione dell'occupazione regolare da parte delle imprese, specialmente quelle di piccola e media dimensione, in un momento storico già di per sé delicato per le stesse, vuoi per la pandemia, vuoi per il conflitto ucraino.

Il salario minimo legale proposto dal Movimento 5 Stelle, infatti, incrementando il costo del lavoro, potrebbe avere ripercussioni negative in termini occupazionali, segnando un incremento del tasso di disoccupazione e il ricorso al lavoro irregolare.

A ciò si aggiunga altresì il possibile effetto inflazionistico di una tale misura. Le imprese potrebbero riversare i maggiori costi del lavoro sui consumatori, determinando un ulteriore aumento dei prezzi dei prodotti<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Fava, articolo pubblicato ne "Il Sole 24 Ore" il 9 Giugno 2022, *Il salario minimo rischia di alimentare lavoro nero, inflazione e contratti pirata - Prosegue il dibattito sul salario minimo.*

Un ulteriore problema sollevato dall'INAPP è anche quello che riguarda le implicazioni dell'introduzione di un salario minimo fissato a tale livello per la struttura retributiva dei livelli di inquadramento contrattuali.

L'introduzione del salario minimo legale a 9€ l'ora inciderebbe solo ed esclusivamente sui livelli sesto e settimo dell'inquadramento contrattuale italiano, portandoli ad essere retribuiti esattamente come i lavoratori inquadrati al quinto livello.

Se quindi la contrattazione collettiva intendesse mantenere, almeno in parte, le differenziazioni salariali tra i vari livelli di inquadramento, l'introduzione del salario minimo si riverbererebbe anche sulla retribuzione dei livelli non direttamente coinvolti dalla misura, in quanto si ritroverebbero a percepire una retribuzione pari alla soglia minima salariale, e ciò comporterebbe un ulteriore aumento dei costi per le imprese, che si troverebbero costrette ad aumentare i salari di ogni lavoratore appartenente ad ogni livello di inquadramento.

Per evitare quindi che questo aggravio di costo venga scaricato sui prezzi di vendita e quindi sui consumatori, è evidente che le imprese dovrebbero essere in qualche modo compensate dell'aumento delle retribuzioni, per esempio riducendo il cuneo fiscale, ma di questo nella proposta del Movimento 5 Stelle non se ne parla minimamente.

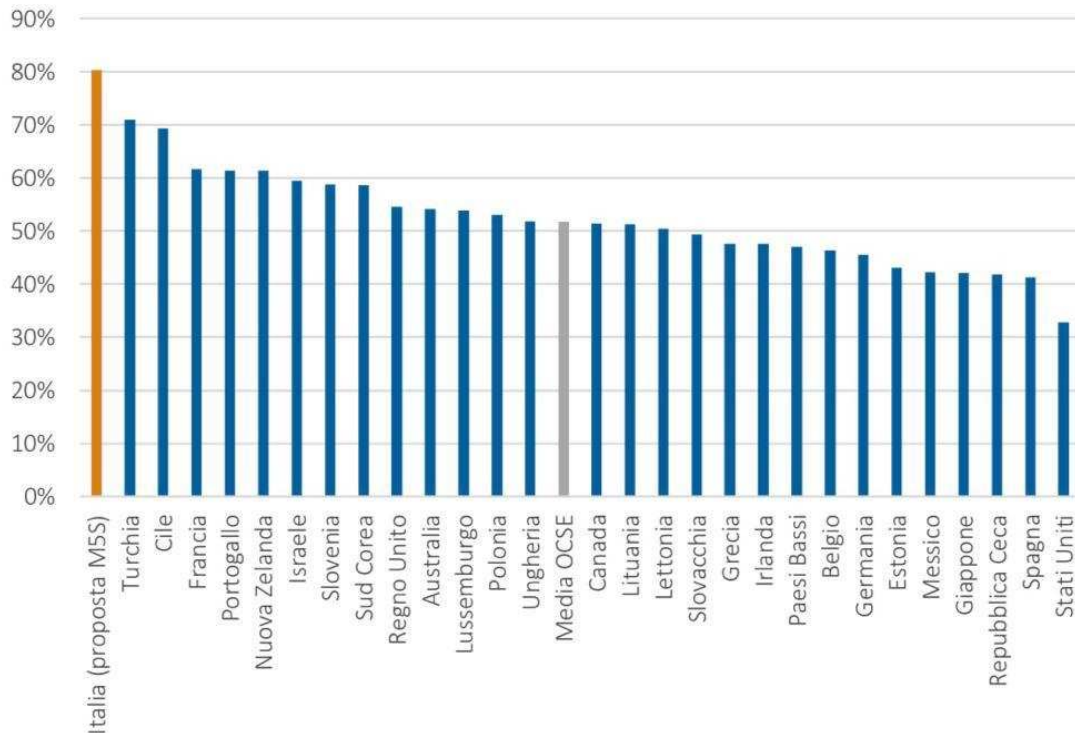
Secondo l'OCSE e l'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani quindi, una soluzione che rispetti questi requisiti e sia anche in linea con l'esperienza degli altri paesi europei prevedrebbe un salario minimo legale orario italiano compreso tra i 5 e i 7 euro lordi<sup>70</sup>, di gran lunga inferiore alla proposta dei pentastellati, che risulta essere fuori da ogni logica sociale ed economica.

Un semplice confronto con i 28 paesi appartenenti all'OCSE che già dispongono di un salario minimo fissato per legge consente infatti di notare come un salario minimo di 9 euro lordi sarebbe il più alto nell'area OCSE. Come mostrato dalla tabella successiva.

---

<sup>70</sup> OCPI (2019), *Una legge sul salario minimo?*, pagina 3.

Fig. 1: Salario minimo/salario mediano



Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati OCSE (2018)

È chiaro, dunque, che il salario minimo per risultare essere una misura volta a tutelare le fasce dei lavoratori più deboli ed eliminare ogni tipo di discriminazione sul posto di lavoro, debba rappresentare una soglia minima salariale adeguata e calibrata.

Le critiche mosse dai partiti e dai vari economisti nei confronti della proposta del Movimento 5 Stelle sono più che lecite, una retribuzione minima a 9€ l'ora rappresenterebbe una soglia troppo elevata e che riverserebbe il sistema in incertezza economica.

I fattori che devono essere considerati sono molteplici ed una proposta del genere risulta essere troppo superficiale e semplicistica, quasi non fossero stati considerati gli effetti economici che ne scaturirebbero. A dimostrazione di ciò inoltre si noti come, nel testo del disegno di legge stesso, non fosse fatto nemmeno nessun riferimento a delle probabili sanzioni amministrative nei confronti dei datori di lavoro che non rispettino le norme introdotte. Il che mostra ulteriormente l'incompletezza di questa proposta, in quanto intensificare ispezioni e controlli, oltre che prevedere eventuali sanzioni per le imprese inadempienti, è fondamentale per evitare che le norme vengano rispettate, come dimostrato dalla Germania.

### 3.3 Gli argomenti a favore del salario minimo legale

→ Rilancio della contrattazione collettiva

Come abbiamo visto precedentemente l'introduzione di un eventuale salario minimo legale all'interno del nostro paese non andrebbe a vaneggiare o danneggiare il ruolo dei Sindacati, tanto meno andrebbe ad interferire sull'attività della contrattazione collettiva.

Al contrario quindi questa misura rappresenterebbe un utile sostegno alla contrattazione collettiva stessa, oltre che ad un sostanziale miglioramento dei redditi dei lavoratori.

L'introduzione del salario minimo legale in questo senso andrebbe a completare un'azione che abbiamo visto essere minima ed insufficiente all'interno del sistema italiano.

Una misura universale minima salariale garantirebbe il rispetto delle esigenze connesse al principio di sufficienza cui fa riferimento l'Art. 36 Cost, mentre invece i minimi previsti dalla contrattazione collettiva sarebbero volti a presidiare la proporzionalità rispetto allo specifico contenuto professionale delle mansioni svolte. Anche a livello costituzionale, dunque, avremmo finalmente un'applicazione quasi totale di questi due principi fondamentali.

La contrattazione collettiva troverebbe dunque una solida base su cui poi costruire i differenziali tra le diverse professionalità e mansioni svolte dai lavoratori nei vari settori economici, e dunque continuerebbe a svolgere un'importantissima funzione inerente all'individuazione dei minimi salariali adeguati<sup>71</sup>.

L'Istituto Sindacale Europeo ha condotto uno studio all'interno del quale sottolinea come la contrattazione collettiva in Italia fosse sì molto forte nel garantire dei salari minimi medi elevati (di gran lunga maggiori rispetto ai paesi che prevedono un salario minimo fissato dalla legge) però presentasse anche grosse patologie, soprattutto riguardante l'effettiva garanzia di questi minimi retributivi<sup>72</sup>.

Se è vero che il salario minimo medio è elevato è anche vero che il salario mediano è abbastanza basso rispetto il resto d'Europa, e la cosa dovrebbe destare numerose preoccupazioni in quanto questo istituto durante lo studio non ha minimamente tenuto conto del cuneo fiscale italiano, che è molto più elevato che in altri paesi europei e rappresenta una fortissima incidenza negativa sulle retribuzioni nette dei poveri lavoratori italiani.

Nel nostro Paese, comunque, si registra anche la quota più alta di lavoratori che percepiscono un salario sotto i minimi stabiliti dalla contrattazione collettiva che, come abbiamo già visto nel secondo capitolo, dimostra come i contratti collettivi spesso non vengano nemmeno rispettati.

---

<sup>71</sup> Menegatti (2021), *Il salario minimo legale - Aspettative e prospettive*, pagina 122.

<sup>72</sup> ETUI (2013), *Minimum Wages in Europe: does the diversity of system lead to a diversity of outcomes?*, pagina 45 - [www.etui.org](http://www.etui.org).

Questa ampia elusione dei minimi salariali trova spiegazione in diverse patologie: per esempio il datore di lavoro che retribuisce meno del dovuto, non rispettando l'inquadramento, oppure addirittura non applicando correttamente la paga stabilita dal contratto.

In questo senso viene sottolineata per l'ennesima volta la bassa ma comunque non completa applicazione del sistema di contrattazione collettiva, e di conseguenza dei minimi di retribuzione previsti.

L'introduzione di una legge sul salario minimo non può dunque che rappresentare un'opportunità a supporto di questa debolezza mostrata dalla contrattazione collettiva, inoltre offrirebbe un'ulteriore garanzia per mano del giudice al fine del processo di individuazione della giusta retribuzione.

Il rispetto del salario minimo legale addirittura non richiederebbe nemmeno l'intervento di quest'ultimo in quanto verrebbe anticipato da sanzioni amministrative e penali tramite un servizio ispettivo appositamente incaricato.

Uno snellimento del lavoro e dei costi alquanto significativo per le casse dello Stato, che garantirebbe ugualmente il rispetto dei diritti costituzionali fondamentali riportati nell'Art. 36 Cost..

L'opportunità di una legislazione del salario minimo emerge anche dal livello di copertura della contrattazione collettiva, seppur sia abbastanza elevato; se facessimo riferimento al solo lavoro subordinato per esempio, lo spazio non coperto dalla contrattazione collettiva riguarda lavoratori marginali che non vengono minimamente raggiunti dalle organizzazioni sindacali e sono le principali vittime del fenomeno dei lavoratori a bassa retribuzione; persone che operano, nella maggior parte dei casi, in settori quali: agricoltura, ristorazioni e costruzioni. Tutte mansioni non qualificate che comportano uno sforzo fisico non indifferente.

In questi settori la mancanza di copertura da parte della contrattazione collettiva comporta una elevata presenza di working poors, tanto nell'area del lavoro autonomo, quanto nell'ambito del lavoro subordinato<sup>73</sup>.

In questo caso il salario minimo legale andrebbe nuovamente a sopperire questa ulteriore mancanza della contrattazione collettiva, in quanto comporterebbe un innalzamento dei salari e transitivamente del loro reddito.

Un'altra piaga del sistema che non troverebbe più spazio inoltre è la diffusione di contratti collettivi a bassa retribuzione messi in atto dai datori di lavoro, che in Italia al momento non trovano alcun vincolo giuridico. Con l'introduzione del salario minimo legale avremmo un argine

---

<sup>73</sup> Carrieri, *I sindacati - Tra le conquiste del passato e il futuro da costruire*, pagina 108.

invalidabile nei confronti delle negoziazioni salariali a ribasso prodotte da questi accordi. Tanto da renderli in molti settori del tutto inutili.

Un celebre caso di contratto collettivo a ribasso è rappresentato dal Contratto Collettivo Nazionale per i dipendenti di aziende di lavorazione tessile, stipulato da ANPIT per i datori di lavoro e CISAL per le organizzazioni sindacali. Se quest'ultimo fosse stato messo a confronto con il contratto collettivo per i dipendenti della piccola e media industria del settore tessile siglato da CGIL, CISL e UIL ci renderemo conto che saremmo dinanzi un contratto collettivo a ribasso. Se infatti andassimo a vedere i minimi salariali del contratto sottoscritto da CISL, gli operai percepiranno una retribuzione mensile lorda pari ad appena 835€; nettamente inferiore ai 1200€ lordi previsti dal contratto collettivo siglato dalla CIGL, CISL e UIL.

Se dunque il minimo orario fissato dal legislatore si avvicinasse a quello previsto dal contratto nazionale collettivo dei confederali è evidente che il contratto collettivo siglato da CISL sarebbe immediatamente messo fuori uso, dal momento che questi livelli retributivi si situerebbero al di sotto del minimo legale, e dunque sarebbero da considerarsi nulli di diritto<sup>74</sup>.

Un altro fenomeno che potrebbe non trovare più spazio all'interno dell'ordinamento italiano è quello del single employer contract. La consuetudine da parte di alcune aziende che, da qualche tempo a questa parte, hanno iniziato a rifiutare le organizzazioni di contrattazione stipulando il contratto di lavoro direttamente con il dipendente, senza fare riferimento ad alcun sistema di rappresentanza collettiva. I lavoratori in questione si troverebbero in una realtà contrattuale priva di alcun minimo salariale di riferimento nel sistema odierno. Cosa che non succederebbe con la presenza di un minimo salariale fissato tramite legge<sup>75</sup>.

#### → Aumento di produttività ed occupazione

Il fatto che possa essere introdotto un salario minimo legale comporterebbe che si porrebbe un prezzo minimo per il lavoro, oppure un costo del lavoro per le imprese al di sotto del quale non si può andare.

Questo tema è molto dibattuto, in quanto sono in molti a sostenere come l'introduzione del salario minimo legale comporterebbe recessione economica e disoccupazione.

Ovviamente l'obiettivo e la natura di questa riforma non vuole assolutamente essere quella di creare disoccupazione ed una crisi del mercato interno nazionale. Secondo numerosi economisti il fenomeno si verificherebbe dal momento in cui, introducendo un salario minimo legale al di sopra del punto di equilibrio del mercato, c'è il serio rischio che si possa constatare la perdita del posto di lavoro da parte di numerose persone, oltre che il calo dell'offerta lavorativa da parte di numerose imprese.

---

<sup>74</sup> Menegatti (2021), *Il salario minimo legale - Aspettative e prospettive*, pagina 128.

<sup>75</sup> Menegatti (2021), *Il salario minimo legale - Aspettative e prospettive*, pagina 129.



Questo però avverrebbe solo ed esclusivamente se il salario minimo legale introdotto non rispettasse le leggi di mercato e fosse fissato ad una soglia troppo elevata, come è stato ampiamente dimostrato nel paragrafo precedente alla voce “le piccole imprese perderebbero competitività”.

Questi probabili effetti negativi inerenti all'utilizzo del salario minimo legale però devono essere riconsiderati in quanto esistono delle analisi empiriche ed economiche che dimostrano esattamente il contrario.

Molto significativo in questo senso è una ricerca condotta nel Regno Unito sugli effetti prodotti dall'introduzione del National Minimum Wage. Lo studio, risalente all'Aprile del 1999, ha preso come riferimento i lavoratori operanti presso le case di cura residenziali dove, al momento dell'entrata in vigore del salario minimo legale inglese, un terzo dei lavoratori percepiva un salario inferiore a quella individuata dalla legge.

In codesta analisi si è verificato un impatto molto significativo sui livelli salariali con dei trascurabili effetti negativi sull'occupazione. A risentirne negativamente dell'introduzione di questa misura non sono state nemmeno le performance delle imprese coinvolte, che invece hanno addirittura innalzato il loro indice di produttività.

Un'ulteriore conferma a sostegno di questa tesi ci giunge dalla Germania dove, al momento dell'introduzione del MiLoG non solo non c'è stata la disoccupazione di cui si temeva ma addirittura è cresciuta l'occupazione, proprio nei settori dove il salario minimo ebbe un maggior impatto, in quanto erano presenti delle retribuzioni considerevolmente basse<sup>76</sup>.

Un'adeguata soglia salariale minima è dunque in grado di produrre un significativo miglioramento economico e sociale, oltre che di rappresentare un'esternalità positiva per i membri della società in cui è stato introdotto.

Un altro studio ancora, che molto probabilmente è il più famoso all'interno del settore, è stato condotto sia in Pennsylvania che nel New Jersey da parte degli economisti D. Card e A. Krueger. Questi due stati (definiti dallo studio stesso con l'aggettivo inglese “twins”) per particolarità sociali, sistemi economici e geografia del territorio sono molto simili tra di loro, tali che si potrebbero definire praticamente identici.

Questo tipo di ricerca fu condotta raccogliendo dati ed analizzando l'ambito economico retributivo dei ristoranti definiti fast food, nel tentativo di comprendere quale effetto sociale ed economico si sarebbe scaturito attraverso l'aumento del salario minimo a favore dei lavoratori del New Jersey.

---

<sup>76</sup> Amlinger, Bispink, Shulten, *The German Minimum Wage: Experiences And Perspectives After One Year* - [www.socialeurope.eu](http://www.socialeurope.eu).

L'analisi prese come riferimento l'aumento del salario minimo da 4,25\$ a 5,05\$ all'ora, confrontandolo e facendo un'analisi comparata con lo stato confinante della Pennsylvania, nel quale invece il salario minimo rimaneva fissato a 4,25\$.

Secondo la teoria economica classica ci si sarebbe dovuto attendere un aumento della disoccupazione nel New Jersey invece, l'occupazione all'interno del settore, si registrò leggermente incrementata. Addirittura, il settore economico di riferimento fu in grado di registrare anche una lieve crescita a livello produttivo.

Era infatti Keynes stesso a sottolineare come la domanda aggregata fosse la reale chiave per la prosperità. Gli incrementi dei salari minimi infatti hanno fatto registrare anche un incremento del potere di acquisto dei lavoratori migliorando, anche se solo sensibilmente, la situazione economica dell'intero Stato del New Jersey.

L'innalzamento salariale ad una giusta soglia funge dunque anche come strumento di sostegno al consumo.

Altri studi ed altre osservazioni, come quelli condotti dalle istituzioni dell'Unione Europea, al fine di sostenere la Direttiva COM(2020)2018, sottolineano come esistono delle imprese che, non riconoscendo retribuzioni minime adeguate, tengono un comportamento opportunistico e parassitario, dannoso per la competizione. Il lavoro sotto remunerato concede infatti a certe imprese un mezzo per compensare le inefficienze manageriali ed organizzative.

E non c'è da temere se il costo del lavoro, con l'introduzione del salario minimo legale, sale lievemente. In quanto da un ulteriore studio condotto da B. e S. Webb, chiamato "Industrial democracy", si dimostrò come al crescere del costo del lavoro sale anche l'efficienza nell'offrire il servizio.

Al crescere dei salari infatti le imprese potrebbero essere indotte ad investire in processi produttivi all'avanguardia tali da rendere irrilevante il costo del lavoro.

Un altro punto inoltre sta nel fatto che il lavoratore potrebbe sentirsi maggiormente gratificato dalla paga più alta, a lavorare nel migliore dei modi e risultare meno incline a cambiare lavoro, riducendo così i costi dell'azienda.

In Italia i lavoratori meno pagati sono solitamente supportati dal sistema di welfare pubblico, basti pensare alle esenzioni fiscali e alle misure previdenziali riconosciute ai lavoratori a basso reddito. Misure che, se il salario fosse innalzato ad un livello adeguatamente sufficiente per condurre una vita dignitosa, potrebbero essere eliminate in tutto e per tutto<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Busilacchi (2013), *Welfare e diritto al reddito - Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, pagina 43.

→ Uno strumento contro la povertà

Per prima cosa in quest'ultimo sotto capitolo c'è da sottolineare come si identifica il fenomeno della povertà lavorativa in Italia. L'indicatore a cui bisogna fare riferimento è quello europeo di in-work poverty.

Secondo la definizione di povertà lavorativa adottata nel 2003 dall'Unione Europea e utilizzata da Eurostat per le stime ufficiali, un individuo è considerato povero quando: è di età compresa tra i 18 e i 64 anni, ha un contratto lavorativo a tempo superiore ai 7 mesi e appartiene a un nucleo familiare con un reddito disponibile annuo equivalente inferiore alla soglia di povertà relativa, che è fissata al 60% del reddito disponibile mediano nazionale equivalente<sup>78</sup>.

La definizione europea, ovviamente adottata anche dall'Italia, di povertà lavorativa, si basa dunque su un concetto ibrido che combina la condizione occupazionale dell'individuo e il reddito della famiglia.

Questa definizione però presenta due problemi principali. In primo luogo, esclude tutti quelli che lavorano per meno di 7 mesi durante l'anno, in secondo, non tiene in nessun modo conto della remunerazione ottenuta dai singoli componenti del nucleo familiare nel mercato del lavoro.

Valutare la condizione individuale sulla base del reddito familiare presuppone una totale condivisione delle risorse all'interno della famiglia e potrebbe non essere l'indice più appropriato nel momento in cui si vuole valutare se qualcuno è in grado di avere una vita decente con i propri guadagni.

Questi criteri restrittivi adottati da Eurostat hanno conseguenze molto concrete nella valutazione del fenomeno. Questi dati infatti potrebbero rappresentare solo ed esclusivamente una piccola parte del fenomeno di povertà lavorativa<sup>79</sup>.

La percentuale di lavoratori poveri è notevolmente aumentata negli scorsi 15 anni. L'indicatore europeo rileva che nel 2017 in Italia la povertà lavorativa (o quota di "poveri familiari") era pari al 12,3%, in netta crescita rispetto al 9,4% constatato nel 2006.

Gli studi condotti da Eurostat inoltre dimostrano come il rischio di basse retribuzioni sia fortemente variabile in base al settore di attività, in virtù del diverso contratto collettivo adottato e in ragione delle forme contrattuali definite pirata.

Guardando alle retribuzioni annuali, ad esempio, i lavoratori a bassa retribuzione sono il 64,5% degli addetti negli alberghi e ristoranti, contro il 4,8% degli occupati nel settore finanziario. Le percentuali più elevate di lavoratori più poveri si registrano laddove la contrattazione collettiva non arriva.

---

<sup>78</sup> Relazione curata dal Gruppo di lavoro "*Interventi e misure di contrasto alla povertà lavorativa*" istituito con Decreto Ministeriale n. 126 del 2021, pagina 10 - [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).

<sup>79</sup> Relazione curata dal Gruppo di lavoro "*Interventi e misure di contrasto alla povertà lavorativa*" istituito con Decreto Ministeriale n. 126 del 2021, pagina 10 - [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).

Un altro aspetto essenziale però per la comprensione del fenomeno riguarda anche il carattere temporale di questo fenomeno. I dati INPS mostrano che ricevere basse retribuzioni non è in molti casi uno stato transitorio che penalizza gli individui solo in alcuni anni, ma ciò è caratterizzato da una forte persistenza. Il 24,5% di chi è stato dipendente privato fra il 2014 e il 2018 ha avuto basse retribuzioni per tutti gli 5 anni trascorsi.

Addirittura, se considerassimo i dati stilati sempre dall'INPS a ottobre 2015, nel report mensile svolto sul lavoro precario, avremmo la realizzazione che, chi è stato assunto durante l'anno percepisce circa l'1,4% in meno rispetto ai lavoratori assunti gli anni precedenti. Un peggioramento quindi che si mostra lento ma costante, in numerosi livelli.

La prima condizione necessaria per combattere questo fenomeno è ovviamente quella di garantire ai lavoratori salari adeguati, ma che siano validi per tutti, non solo ed esclusivamente per alcune categorie.

Come abbiamo già ampiamente dimostrato nei capitoli precedenti la contrattazione collettiva non è in grado di garantire queste tutele e, alla luce del fatto che nel paragrafo precedente si è dimostrato che l'inserimento del salario minimo legale, se fissato ad una soglia adeguata, non comporterebbe effetti collaterali in termini di pericolo per l'occupazione, è più che ragionevole iniziare a pensare al salario minimo legale come uno strumento necessario.

Purtroppo, infatti, come abbiamo analizzato durante il percorso dell'elaborato, sono altissime le percentuali di lavoratori poveri che non sono minimamente coperti dalla contrattazione collettiva, che si dimostra, una volta ancora, inabile nel tutelare una grossa porzione di lavoratori che tra l'altro occupa gli strati più bassi della società.

Ma c'è da ricordare che ci sarebbero anche degli ulteriori vantaggi, la via legale del salario minimo non peserebbe nemmeno sulle tasche dei contribuenti italiani. Anzi, la nostra economia potrebbe ricavare dei benefici sotto il profilo del rilancio dei consumi e alla parallela crescita della domanda aggregata, nonché all'incremento della produttività del lavoro.

Effetti, questi ultimi, tutti potenzialmente collegabile ad un salario minimo legale, che però deve essere adeguatamente tarato, in quanto solo così comporterebbe la miglioria dell'intero sistema economico, e non solo la condizione dei lavoratori poveri.

## CONCLUSIONI

Alla fine di questo elaborato possiamo affermare a gran voce che il salario minimo rappresenta, senza ombra di dubbio, un'opportunità volta alla miglioria dell'ordinamento italiano. Il sistema, volto alla fissazione dei minimi salariali, si è dimostrato essere troppo flebile e non garantisce nemmeno una tutela valida per la totalità dei lavoratori presenti sul suolo italiano. Questa particolarità rappresenta un'enorme falla che, uno stato di diritto come l'Italia, non dovrebbe permettersi.

I sindacati, inoltre, per quanto abbiano rappresentato un punto di riferimento fondamentale per il conseguimento dei diritti fondamentali nell'ambito del settore lavorativo, non sono più in grado di garantire un adeguato supporto ai lavoratori in termini di diritti.

Il principale strumento che hanno a disposizione, infatti, quello della contrattazione collettiva, si è dimostrato essere totalmente insufficiente. Esso non è più in grado di garantire minimi salariali adeguati, divenendo invece un fattore che rischia di andare ad alimentare un pericoloso e crescente fenomeno come quello dei working poors. Addirittura, i lavoratori che riversano in queste condizioni di povertà, sfuggono alla copertura offerta da questo strumento, non potendo quindi fare affidamento nemmeno sull'unico sistema di tutele dirette previsto dal nostro ordinamento.

I sindacati, specialmente le organizzazioni più importanti però, si mostrano ancora in piena salute in termini di sindacalizzazione e peso politico. Il problema che ha evidenziato questo elaborato però sta proprio nel fatto che essi in realtà sono i primi a necessitare di questa sostanziale rivoluzione del sistema in quanto, da soli, non riescono a stare al passo con un'economia di mercato che corre a ritmi frenetici. Ne va della loro sopravvivenza e del mantenimento del loro status.

Il salario minimo legale infatti, durante l'elaborato, si è dimostrato essere uno strumento di supporto e rilancio dell'azione sindacale, non il contrario, sfatando tutte le preoccupazioni sollevate dalle organizzazioni sindacali in merito. Esse, attraverso l'intervento del legislatore, si evolverebbero ed andrebbero a svolgere nuove funzioni, volte a stabilire delle soglie salariali di settore che rappresenterebbero un miglioramento a livello retributivo. In quanto alla soglia di sufficienza cui fa riferimento la Costituzione se ne occuperebbe la legge.

Il fatto di garantire un miglioramento dei livelli salariali potrebbe spingere inoltre numerosi lavoratori ad iscriversi alle organizzazioni sindacali che si ritroverebbero a vivere un vero e proprio periodo di rinascita.

Certo è che così non si può continuare, bisogna agire e smuovere questo immobilismo della classe politica che non fa nulla per cambiare.

A porre dei precari rimedi nei confronti di queste carenze ci ha pensato la giurisprudenza. Il rinvio giurisprudenziale, infatti, si è dimostrato talvolta efficiente al fine di garantire il rispetto di una retribuzione sufficientemente adeguata. Il problema però è che ci troviamo dinanzi delle valutazioni che, come indice di riferimento, hanno pur sempre lo strumento dei contratti collettivi, che abbiamo ampiamente dimostrato essere strumenti insufficienti.

Se è vero allora che l'inserimento di una soglia minima legale, nel rispetto del livello di equilibrio di mercato, possa essere in grado di generare anche un miglioramento in termini di produttività e benessere, allora non ci resta che capire in che modalità inserire questo strumento all'interno del nostro ordinamento.

Ovviamente però, come è stato discusso all'ultimo capitolo, questa soglia deve essere calibrata e frutto di numerose indagini statistiche ed economiche. È infatti impossibile pensare di inserire subito una soglia salariale minima che sia pari ad i 9€ lordi l'ora cui faceva riferimento il Movimento 5 Stelle. Il sistema economico delle piccole e medie imprese verrebbe portato al collasso.

Su questo punto però è importante ricordare gli esempi di politica comparata fatti nel corso dell'elaborato: il caso tedesco ci evidenzia come nel non distante 2015 la soglia minima fissata dalla legge fosse di 8,50€ lordi l'ora, mentre adesso ammonta addirittura a 12,50€. A dimostrazione quindi che eliminando (o quantomeno provando a farlo) il fenomeno della povertà lavorativa ne gioveremmo tutti quanti.

**Il salario minimo legale è una tutela per tutti!**

## **BIBLIOGRAFIA**

Busilacchi G. (2013), Welfare e diritto al reddito - Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27, Milano, FrancoAngeli.

Carreri M. (2022), I Sindacati - Tra le conquiste del passato e il futuro da costruire, Vignate (MI), il Mulino.

Esposito M., Gaeta L., Zoppoli A., Zoppoli L. (2018), Diritto del lavoro e sindacale, Torino, G. Giappichelli Editore.

Menegatti E. (2021), Salario minimo legale - Aspettative e prospettive, Lavis (TN), G. Giappichelli Editore.

Pascucci P. (2018), Giusta retribuzione e contratti di lavoro, Milano, FrancoAngeli.

Ricci G. (2014), Il diritto alla retribuzione adeguata - Tutele Costituzionali e crisi economica, Torino, Giappichelli Editore

Scognamiglio R. (1972), Il lavoro nella costituzione italiana, Bari, Cacucci Editore

Stiglitz J. E. (2018), La globalizzazione e i suoi oppositori – anti globalizzazione nell'era Trump, Trento, Casa Editrice Einaudi.





## SITOGRAFIA

[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

[www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

[www.ilo.org](http://www.ilo.org)

[www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it)

[www.enciclopediadeldiritto.it](http://www.enciclopediadeldiritto.it)

[www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

[www.senato.it](http://www.senato.it)

[www.camera.it](http://www.camera.it)

[www.storia.camera.it](http://www.storia.camera.it)

[www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it)

[www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

[www.cgil.it](http://www.cgil.it)

[www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it)

[www.istat.it](http://www.istat.it)

[www.inps.it](http://www.inps.it)

[www.socialeurope.eu](http://www.socialeurope.eu)

[www.etui.org](http://www.etui.org)

[www.treccani.it](http://www.treccani.it)

[www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)