

*Senato della Repubblica*  
*Commissione lavoro pubblico e privato, previdenza sociale*

**Disegno di legge 310**  
**"Istituzione del salario minimo orario"**

**Disegno di legge 658**  
**"Disposizioni per l'istituzione del salario minimo  
orario"**

Audizione dell'ARAN  
Pierluigi Mastrogiuseppe  
Direzione Studi, risorse e servizi

Roma, 13 marzo 2019

Desidero innanzitutto ringraziare il Presidente e tutti i Componenti della Commissione parlamentare per l'invito rivolto all'Aran.

I disegni di legge in esame perseguono l'obiettivo di introdurre anche nel nostro Paese il salario minimo legale, strumento già introdotto in altri Paesi, soprattutto in ambito UE.

Il dibattito scientifico sul salario minimo legale si è incentrato soprattutto sulle diverse implicazioni che questo strumento manifesta sulle condizioni del mercato del lavoro oltretutto sulla situazione sociale dei Paesi in cui è applicato. Sono stati in particolare evidenziati vantaggi, ma anche possibili svantaggi che potrebbero derivare dalla sua introduzione.

Di tutta evidenza è la sua connotazione di strumento che tutela i lavoratori più svantaggiati, in particolare i lavoratori subordinati che sono a rischio di povertà, emarginazione e sfruttamento. Per tali lavoratori, la tutela oggi presente nel nostro ordinamento è rappresentata dalla elaborazione giurisprudenziale sviluppatasi sul principio di retribuzione proporzionata e sufficiente sancito dall'art. 36 della Costituzione. E' noto infatti che, in sede giudiziale, è stata definita la retribuzione proporzionata e, soprattutto, sufficiente mediante il ricorso ai contratti collettivi, i cui trattamenti economici sono adottati come parametro della retribuzione imposta dalla norma costituzionale a tutti i datori, anche a quelli non vincolati ai contratti collettivi (cosiddetto "contratto parametro"). I trattamenti economici definiti nei contratti non sono tuttavia ritenuti vincolanti dalla giurisprudenza prevalente, ma solo orientativi. Pertanto, vi sono alcune pronunce giudiziali che si discostano dal contenuto retributivo del contratto collettivo, in ragione delle specificità del contesto economico-produttivo o di fattori di natura territoriale/locale.

E' stato inoltre evidenziato che la tutela oggi presente è più difficilmente azionabile dal lavoratore, sul quale comunque grava l'onere della prova in sede giudiziale. Si sottolinea, in generale, come la legge possa, invece, con maggiore effettività rispetto all'attuale meccanismo giurisprudenziale dell'art. 36 Cost., realizzare una più efficace tutela dei lavoratori, perché, a differenza di quanto avviene per questo, l'adeguamento salariale è rafforzato da strumenti sanzionatori a vigilanza pubblica.

In concreto, dunque, l'introduzione di un salario minimo legale rafforza la tutela dei lavoratori più deboli e meno protetti (occupati nelle piccole imprese, lavoratori con un basso livello di istruzione, immigrati) – il cui numero risulta

sensibilmente in crescita negli ultimi anni – risultando, in tal modo, una misura di contenimento delle disuguaglianze e, in parte, anche di prevenzione e contrasto della povertà. Si tratta non solo dei lavoratori non protetti da un contratto collettivo, ma anche di quelli a cui sono applicati contratti collettivi “al ribasso”, firmati da organizzazioni sindacali e datoriali poco rappresentative (c.d. contratti collettivi pirata), che contengono clausole peggiorative rispetto ai normali livelli retributivi.

Sul fronte opposto, dei possibili svantaggi, si sottolinea, da parte di alcuni, il possibile effetto di spiazzamento del salario minimo sull’occupazione, quando sia fissato a un livello troppo elevato. Vi è infatti il rischio che le imprese marginali e meno competitive, non in grado di sopportare il maggior costo indotto dall’adeguamento al minimo, rispondano riducendo l’occupazione. Molto importante e delicata, per le sue implicazioni sul mercato del lavoro, appare pertanto la scelta del livello di salario orario minimo legale.

Altre analisi evidenziano invece la possibilità che l’introduzione del minimo legale porti ad un indebolimento della contrattazione collettiva, con una spinta al ribasso dei salari verso il minimo e con possibili effetti di riduzione delle tutele anche per i lavoratori coperti da contratto collettivo e collocati sopra il minimo. In proposito, si possono ricordare le analisi empiriche che hanno evidenziato, nei paesi in cui non è presente il salario minimo legale, minimi contrattuali più elevati rispetto a quelli ove è presente. Ma le stesse analisi mostrano altresì che la quota dei lavoratori con retribuzioni inferiori ai minimi contrattuali – e pertanto a rischio di povertà – risultano più elevate ove non è introdotto un salario minimo legale.

Dopo aver proposto alcune riflessioni generali sullo strumento ritengo ora opportuno soffermarmi - per il mio ruolo di rappresentante dell’Agenzia pubblica che rappresenta le pubbliche amministrazioni nella contrattazione collettiva nazionale che interessa circa 2,5 milioni di dipendenti pubblici - sugli eventuali effetti ed implicazioni dei disegni di legge sul settore pubblico.

L’esperienza del settore pubblico – soprattutto in tema di misurazione della rappresentatività sindacale – può inoltre rappresentare un utile punto di riferimento per valutare alcune implicazioni delle scelte presenti in uno dei due disegni di legge in esame (il n. 658).

Riterrei, innanzitutto, di dover escludere effetti ed implicazioni dirette sul lavoro subordinato nel settore pubblico e sulle peculiari condizioni del mercato del lavoro che caratterizzano questo settore.

E ciò per diverse e convergenti ragioni.

In primo luogo, perché nella pubblica amministrazione, pur a fronte di un lungo periodo di blocco contrattuale e di dinamica retributiva sostanzialmente congelata negli anni dal 2010 al 2015, la paga oraria dei lavoratori subordinati si colloca al di sopra delle soglie che i due disegni di legge indicano come “minimo legale”. Non sembrerebbe dunque esservi un problema di adeguamento rispetto ai minimi, quale invece si riscontra in alcuni ambiti del lavoro privato.

Inoltre, non sono presenti fasce di lavoro subordinato non coperte da contratti collettivi né tanto meno situazioni di incertezza circa la contrattazione collettiva concretamente applicabile.

Non si verificano, in particolare, i due casi della “pluralità” di contratti collettivi nazionali e della “carezza” di contratti collettivi applicabili, affrontati rispettivamente dagli articoli 3 e 4 del disegno di legge n. 658.

Nel pubblico contrattualizzato non può esservi una pluralità di contratti nazionali applicabili, poiché l’Aran – unico rappresentante di parte datoriale per espressa previsione di legge<sup>1</sup> – sottoscrive, nei diversi comparti di contrattazione, un solo contratto collettivo nazionale, con le confederazioni e le organizzazioni sindacali di categoria rappresentative sul piano nazionale nel comparto al quale si applica il contratto oggetto di negoziato. Queste ultime sono individuate a seguito di una periodica rilevazione, oggettiva e trasparente, della rappresentatività, calcolata come media tra dato associativo e dato elettorale (quest’ultimo desunto dai risultati delle elezioni delle RSU).

Le organizzazioni sindacali rappresentative sono quelle che superano il 5% come media fra deleghe e voti alle elezioni per le Rsu, che si svolgono nel 95% delle amministrazioni pubbliche, contro il 30 % del settore privato.

Il sindacato che supera il 5% è rappresentativo “tout court”. Non esistono infatti, nel settore pubblico, i concetti di “maggiormente rappresentativo” o di “comparativamente più rappresentativo”, di derivazione sostanzialmente giurisprudenziale o dottrina, alcune volte recepiti da norme di legge, ma che possono condurre ad interpretazioni discrezionali o comunque non univoche.

Vi è dunque una unicità della “parte datoriale” e una contestuale e simmetrica unicità della “parte sindacale”, poiché il rappresentante dei datori è individuato

---

<sup>1</sup> Fanno eccezione a questa regola i contratti regionali sottoscritti in alcune regioni a statuto speciale.

direttamente dalla legge, mentre le confederazioni ed organizzazioni ammesse a trattare sono individuate secondo criteri oggettivi, fissati sempre dalla legge, che presentano limitati margini di incertezza. Vi è infine una preventiva e precisa individuazione degli ambiti contrattuali, attraverso la definizione, con accordo quadro che precede l'avvio dei rinnovi contrattuali, dei comparti di contrattazione.

D'altro canto, nel settore pubblico contrattualizzato non può neanche verificarsi il caso opposto – regolato sempre dal disegno di legge n. 658 – della carenza di contratto collettivo applicabile. Infatti, in questo settore – a differenza del privato – si riscontra una integrale copertura dei contratti collettivi nazionali sottoscritti, che sono applicati alla totalità dei dipendenti.

Ciò avviene per effetto di alcune regole definite nel decreto legislativo 165/2001 (il testo unico sul pubblico impiego).

Una prima regola dispone infatti che l'attribuzione di trattamenti economici possa avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi (art. 2, comma 3).

E' previsto inoltre che le amministrazioni pubbliche garantiscano ai propri dipendenti, parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi (art. 45, comma 2) ed è fissata una regola di valida sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali, in base alla quale l'Aran sottoscrive i contratti collettivi verificando previamente, sulla base della rappresentatività accertata per l'ammissione alle trattative, che le organizzazioni sindacali che aderiscono all'ipotesi di accordo rappresentino nel loro complesso almeno il 51 per cento, come media tra dato associativo e dato elettorale nel comparto o nell'area contrattuale, o almeno il 60 per cento del dato elettorale nel medesimo ambito (art. 43, comma 3).

Infine, come già detto, è sancita la rappresentanza legale da parte dell'Aran di tutte le amministrazioni pubbliche nella contrattazione collettiva (art. 46, comma 1).

Da questo insieme di regole discendono alcune conseguenze: 1) il contratto è strumento necessario per poter pagare le retribuzioni ai dipendenti pubblici; 2) le amministrazioni hanno l'obbligo, sancito legalmente, di applicare i contratti collettivi validamente sottoscritti dall'Aran, garantendo parità di trattamento contrattuale e trattamenti non inferiori a quelli dei contratti. Da ciò discende, seppure indirettamente, l'efficacia erga omnes dei contratti sottoscritti in sede Aran, i quali vincolano legalmente tutte le amministrazioni pubbliche e di conseguenza - per l'obbligo legale di queste ultime di garantire trattamenti non

inferiori - tutti i dipendenti. Al riguardo, si è parlato di “erga omnes unilaterale”, in quanto l’applicazione generalizzata dei contratti non discende dal contratto in via diretta (dal momento che la previsione dell’art. 39 della Costituzione non è evidentemente ancora attuata), ma in via mediata da un obbligo di legge nei confronti dei datori di lavoro pubblici.

In questo sistema non è neanche ipotizzabile una situazione – pure presa in considerazione nel citato disegno di legge – in cui per scadenza o disdetta manchi un contratto applicabile. Infatti, in una tale evenienza le amministrazioni continueranno ad erogare a tutti i dipendenti (a tempo determinato, indeterminato) il trattamento retributivo a loro spettante sulla base dei CCNL, poiché solo sulla base di questi ultimi è possibile corrispondere trattamenti retributivi. Peraltro, tutti i contratti nazionali sottoscritti in sede Aran prevedono una clausola di ultrattività in base alla quale il contratto, alla scadenza, si rinnova tacitamente di anno in anno qualora non ne sia data disdetta; e anche in caso di disdetta, le disposizioni contrattuali rimangono comunque integralmente in vigore fino a quando non siano sostituite dal successivo contratto collettivo<sup>2</sup>.

In conclusione, il più alto grado di istituzionalizzazione giuridica delle relazioni sindacali nel settore pubblico rispetto al settore privato ha risolto – pur nella diversità dei contesti e nella consapevolezza della non immediata esportabilità delle soluzioni adottate – molte delle incertezze giuridiche, tuttora riscontrabili nel settore privato, derivanti dalla perdurante non attuazione dell’art. 39 della Costituzione. Certamente, un elemento caratterizzante di questa esperienza è rappresentato dalla presenza di parametri e procedure ormai consolidati ed abbastanza condivisi di misurazione della effettiva rappresentatività delle organizzazioni sindacali, presupposto necessario per fondare su basi di maggiore certezza la individuazione di “minimi contrattuali” che attuino il principio costituzionale della retribuzione proporzionata e sufficiente.

---

<sup>2</sup> Quanto detto fin qui vale per i rapporti di lavoro subordinato. Una più ponderata riflessione, per alcune possibili - ma comunque limitate - implicazioni che potrebbero derivarne, va invece fatta su alcune tipologie di lavoro, quantitativamente residuali, come i lavori socialmente utilizzati regolati dal D.Lgs. 468/1997, nei quali si configura un rapporto speciale con una matrice assistenziale. E’ pur vero che le norme che regolano tale tipologia – come riconosciuto da prevalente giurisprudenza – ne escludono la riconducibilità a rapporti di lavoro subordinato. Tale espressa qualificazione normativa non esclude, tuttavia, che in concreto il rapporto possa avere le caratteristiche di un rapporto di lavoro subordinato con conseguente, possibile applicazione – a seguito dell’instaurarsi di contenziosi - della relativa disciplina.