



AUDIZIONE PRESSO LA COMMISSIONE LAVORO SENATO SU DD.LL. N. 310 E N. 658

1. Il modello d'intervento legislativo sul salario minimo

Un intervento legislativo sul trattamento economico minimo dei lavoratori non può non tener conto dell'evoluzione della questione salariale nel nostro Paese e del ruolo riconosciuto alla contrattazione collettiva, non a caso considerata come "autorità salariale", sebbene senza una specifica riserva costituzionale. Un indirizzo giurisprudenziale risalente alla seconda metà del secolo scorso ha assicurato un sostegno alla contrattazione collettiva per la parte retributiva, raccordandola ai principi dell'art. 36, co. 1, Cost. Il contratto collettivo nazionale è stato assunto quale parametro esterno e indiretto di commisurazione della retribuzione minima applicabile, a prescindere dalla mancata attuazione dell'art. 39 Cost., quindi anche a favore dei lavoratori privi di copertura contrattuale collettiva.

Se è questa è stata la via italiana per la definizione del salario minimo, appare senza dubbio coerente improntare l'intervento legislativo ad una logica promozionale del ruolo sindacale, rafforzando l'indirizzo giurisprudenziale attuativo dell'art. 36, co. 1, Cost. e rendendo più certi i meccanismi di rinvio ai contratti collettivi. Questo, del resto, è il modello che il legislatore ha già adottato in altre occasioni: in particolare, per assicurare livelli salariali minimi nel settore cooperativo, ottenendo l'autorevole avallo della Corte costituzionale (sent. n. 51/2015).

In questa prospettiva, si può condividere la proposta del d.d.l. n. 658 che combina la fonte legale e quella collettiva. Il *mix* prevede, da un lato, un minimo orario garantito da intendersi come barriera rispetto ai sottosalari della c.d. contrattazione pirata e al *dumping* sociale; dall'altro, assicura un livello retributivo proporzionato (oltre che sufficiente) ex art. 36, co. 1, Cost. secondo il parametro stabilito dal CCNL in vigore per il settore.

In tal modo, si disincentivano le spinte centrifughe della contrattazione collettiva e si contrasta la convenienza delle imprese ad uscire dal sistema negoziale. Per altro verso, si ribadisce l'importanza del contratto collettivo come parametro della retribuzione costituzionalmente necessaria e si rafforza la sua applicazione. Infatti, l'importo minimo orario di 9 euro entra in gioco solo in via residuale e sussidiaria (<<... e comunque non inferiore a...>>), escludendo così il rischio, paventato da qualcuno, che – una volta

introdotto il salario minimo legale - la giurisprudenza possa identificare la giusta retribuzione ex art. 36 Cost. con l'importo direttamente fissato per legge.

In realtà, il minimo orario inderogabile costituisce una base di partenza ed uno stimolo per una contrattazione collettiva qualificata, cioè genuinamente rappresentativa dei lavoratori e delle imprese. Di fatto, se il *mix* proposto dal d.d.l. n. 658 potrà funzionare, si troverà sempre un contratto collettivo (nazionale o territoriale) che fornisce il parametro da applicare nel caso concreto.

Al contrario, la definizione d'un minimo legale applicabile solo in mancanza di copertura contrattuale collettiva (cfr. d.d.l. n. 310), potrebbe ottenere l'effetto di favorire l'uscita delle imprese dal sistema collettivo. Inoltre, coinvolgendo i sindacati solo nella fase consultiva, si mortifica la storica competenza salariale della contrattazione collettiva.

2. La nozione di salario minimo e l'importo orario inderogabile

I vantaggi derivanti dalla conservazione dell'autorità salariale dei sindacati (con il sostegno della legge) sono indubbi, tuttavia va sottolineata una criticità insita nella nozione di retribuzione proporzionata e sufficiente, nonché <<complessiva>>, utilizzata dal d.d.l. n. 658 (cfr. art. 1 e 2, co. 1).

L'art. 36 Cost. non può aiutare a chiarire la nozione, in quanto non si pronuncia né sul trattamento minimo né sul trattamento complessivo. Resta quindi il dubbio sulle voci o componenti della retribuzione "complessiva" da assumere a parametro, tenuto conto che i CCNL sono tutt'altro che univoci.

È probabile che il d.d.l. n. 658 intenda riprodurre la formula adottata per le cooperative. Infatti, l'art. 7, co. 4, d.l. n. 248/2007 (conv. in l. n. 31/2008) assicura ai lavoratori <<i>trattamenti economici complessivi non inferiori a>> quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi a livello nazionale (che costituiscono il parametro esterno). Una cosa, tuttavia, è il rinvio all'applicazione dei "livelli economici complessivi" non inferiori al CCNL parametro (in questo senso, minimi); altra cosa, invece, è il riferimento alla "retribuzione oraria" non inferiore al *quantum* di legge.

C'è però un'altra ipotesi interpretativa: la nozione di <<retribuzione complessiva>> evoca, quasi naturalmente, il Patto della fabbrica del 9 marzo 2018 che assegna al contratto nazionale l'individuazione del trattamento economico minimo (TEM) e di quello complessivo (TEC). Quest'ultimo comprende i minimi tabellari (TEM) e tutte le componenti economiche (retributive e non, incluse eventuali misure di welfare) che il contratto

nazionale consideri <<comuni ai tutti i lavoratori del settore>>, a prescindere dal livello contrattuale al quale lo stesso contratto nazionale decida di affidarne la disciplina.

Se il d.d.l. n. 658 allude alla nozione di retribuzione “complessiva” descritta dal Patto della fabbrica, ne potrebbe derivare un ulteriore spazio di flessibilità per l’autonomia collettiva. Nel senso che il salario di garanzia pari a 9 euro potrebbe considerarsi rispettato anche in caso di definizione del minimo tabellare in misura inferiore, purché il trattamento economico complessivo e comune a tutti i lavoratori del settore (secondo il CCNL) sia allineato o superiore.

In relazione al *quantum* orario inderogabile, commisurato al valore economico del “buono” previsto per le prestazioni occasionali, sono stati avanzati dei dubbi. Alcuni interpreti hanno denunciato un probabile effetto depressivo della domanda e dell’occupazione, qualora si negasse la possibilità di deroga *in pejus* in presenza di condizioni sfavorevoli di mercato o per determinate fasce di lavoratori.

Tuttavia, è opportuno che l’importo orario di garanzia sia fissato inderogabilmente, evitando casi di esclusione o di esonero, ancorché concordati tra le parti sociali (cfr. invece d.d.l. n. 310). Uno *standard* salariale di base, intercategoriale e interprofessionale, deve soddisfare (oltre alle esigenze di mercato) anche il principio di uguaglianza e il diritto ad un’esistenza libera e dignitosa di tutte le persone. Per alcune categorie di lavoratori, come gli apprendisti, il d. lgs. n. 81/2015 ha già previsto la possibilità d’un sotto-inquadramento sino a due livelli inferiori a quello spettante ai lavoratori qualificati in base al CCNL, oppure la possibilità di ridurre la retribuzione in misura percentuale rispetto all’anzianità di servizio. Dunque, autorizzare per legge la definizione d’un importo orario minimo, ancor più livellato al ribasso, per le categorie deboli nel mercato del lavoro significherebbe ammettere una disparità di trattamento poco sostenibile sul piano costituzionale.

3. La selezione del contratto collettivo parametro per la determinazione del salario minimo

L’individuazione del salario minimo legale tramite il rinvio alla contrattazione collettiva presuppone l’adozione di regole (più) certe per la selezione del parametro, in relazione alla rappresentatività delle parti stipulanti e all’ambito di applicazione del contratto collettivo assunto a riferimento.

In prima battuta, il d.d.l. n. 658 (art. 2, co. 1) individua i soggetti abilitati a stipulare il CCNL parametro nelle associazioni sindacali e datoriali <<più rappresentative sul piano nazionale>> che partecipano al CNEL, facendo leva su una disciplina che premia le maggiori

organizzazioni storiche. Del resto, gli accordi interconfederali recenti affidano al CNEL il compito di effettuare una ricognizione dei soggetti collettivi più rappresentativi nei diversi settori e dei perimetri della contrattazione di categoria.

In ogni caso, il requisito della rappresentatività necessaria per la composizione del CNEL può considerarsi solo la porta d'ingresso nel meccanismo di selezione del parametro. Infatti, la situazione più frequente sarà quella descritta nell'art. 3: cioè, la coesistenza d'una pluralità di contratti collettivi astrattamente applicabili perché stipulati da sindacati più rappresentativi sul piano nazionale.

In quest'ipotesi, la selezione del CCNL parametro avverrà sulla base della maggiore rappresentatività comparata a livello nazionale delle parti stipulanti (analogamente a quanto previsto per le cooperative dall'art. 7, co. 4, l. n. 31/2008). <<Ai fini del computo comparativo>>, l'art. 3, d.d.l. n. 658 recepisce i criteri di misura della rappresentatività contenuti negli accordi interconfederali (TU della rappresentanza del 2014) e ne detta altri per i sindacati datoriali. La medesima regola selettiva è prevista, a cascata, nell'art. 4, per selezionare le parti stipulanti il contratto territoriale che subentra, in via sussidiaria, nell'ipotesi di carenza del CCNL. Quello territoriale è contemplato dal Patto della fabbrica quale secondo livello negoziale, <<laddove esistente secondo le prassi in essere>>.

I rinvii a quanto già concordato dalle parti sociali per regolare l'assetto della contrattazione collettiva potranno rendere più accettabile l'intervento eteronomo in materia salariale (pur con le cautele di cui al n. 4).

4. L'intervento legislativo e la libertà sindacale: i punti di attenzione

Rispetto alle previsioni progettuali, che dettano criteri di rappresentatività e di legittimazione negoziale per individuare il contratto collettivo parametro, potrebbe emergere la tentazione di utilizzare il quadro di regole eteronome, sia pur leggero, per andare oltre la materia salariale.

Tuttavia, non è opportuno attribuire all'intervento legislativo sul salario minimo delle finalità di carattere generale o effetti che vanno al di là del suo obiettivo immediato. Non vanno trascurati, infatti, alcuni punti delicati sui quali è utile soffermarsi:

A) Non v'è dubbio che l'approccio promozionale del d.d.l. n. 658 possa produrre un rafforzamento del CCNL come regolatore dell'assetto contrattuale del settore. Rimangono però da risolvere i complessi rapporti tra i livelli contrattuali e le rispettive competenze, anche in materia retributiva (non a caso, nel Patto della fabbrica si cerca di scongiurare gli <<effetti economici in sommatoria>> fra il primo e il secondo livello: punto 5, lett. F).

Resta, poi, l'aporia dell'art. 8, l. n. 148/2011 che ha attribuito un'ampia delega al livello decentrato, e resta anche l'art. 51, d. lgs. n. 81/2015 che riconosce alla contrattazione decentrata una pari competenza ed efficacia giuridica rispetto a quella nazionale di categoria.

B) Per individuare il campo di applicazione del CCNL parametro, l'art. 2, co. 1, d.d.l. n. 658 adotta una formula mutuata dal Codice dei contratti pubblici. In sostanza, si considera il CCNL <<maggiormente connesso e obiettivamente vicino ... all'attività svolta dai lavoratori anche in maniera prevalente>>. La formula sconta inevitabilmente dei margini di apprezzamento e di oscillazione (specialmente nei settori dei servizi e terziario), ma soprattutto occorre tener presente che la definizione dei perimetri contrattuali è una prerogativa dell'autonomia collettiva, non comprimibile dalla legge.

C) La regola dell'ultrattività del contratto collettivo parametro, prevista dall'art. 4, co. 2, d.d.l. n. 658, è evidentemente finalizzata ad evitare vuoti contrattuali o disdette dai contratti collettivi per ragioni opportunistiche. Tuttavia, anche la questione dell'ultrattività deve fare i conti con la garanzia costituzionale dell'autonomia collettiva.

In sintesi, si vuol dire che la strada maestra per il riordino dell'assetto della contrattazione collettiva, e per correggerne le debolezze che indubbiamente esistono, resta l'autonomia delle parti sociali. Come ha insegnato la Corte costituzionale (sent. n. 51/2015), la scelta del legislatore di dare attuazione all'art. 36 Cost. attraverso il rinvio alla contrattazione collettiva non lede la libertà e il pluralismo sindacale proprio perché l'intervento è limitato alla materia salariale.

Non viene meno la libertà dei sindacati privi d'una rappresentatività certificata di stipulare i contratti collettivi, pur dovendo essere riconosciuto ai lavoratori il trattamento minimo retributivo che il legislatore ritiene coerente all'art. 36 Cost. Al contempo, le imprese potranno scegliere i contratti collettivi da applicare, pur essendo tenute a corrispondere un trattamento economico non inferiore a quello stabilito dal contratto collettivo parametro.

In definitiva, la chiarezza sull'obiettivo politico-legislativo – e cioè, il fatto che non si punta a "legificare" un determinato assetto della contrattazione collettiva – potrebbe servire a respingere l'obiezione (prevedibile) di chi teme un attacco all'autonomia e al pluralismo sindacale. Semmai vale il contrario: saranno le parti sociali a riferirsi eventualmente alla legge sul salario minimo per trovare un consenso più ampio o più solido sulle regole autonomamente poste delle relazioni sindacali.

14 marzo 2019

Prof. Patrizia Tullini
Università di Bologna