

3

2014

Diritto delle Relazioni Industriali

Pubblicazione Trimestrale - Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (convertito in L. 27/02/2004 n° 46) articolo 1, comma 1, DCB (VARESE)



ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

In questo numero

RICERCHE

*Il ruolo delle relazioni industriali e dei sistemi di welfare
nella prevenzione e nella gestione dei disastri naturali e ambientali*

RICERCHE

Il cantiere aperto delle relazioni sindacali

INTERVENTI

*Trasferimento del lavoratore e mutamento delle mansioni
Il salario minimo legale*

GIURISPRUDENZA ITALIANA

*Una rassegna sulla giurisprudenza dopo la novella dell'art. 18 Stat. lav.
Rito Fornero: gli orientamenti giurisprudenziali sulle principali questioni
Età pensionabile e tutela contro il licenziamento ad nutum*

LEGISLAZIONE, PRASSI AMMINISTRATIVE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

*"Expo 2015": l'avviso comune di Regione Lombardia e parti sociali
Una PA scissa tra tradizione e novità
Prospettive operative di evoluzione del mercato del lavoro
I nuovi importi sanzionatori del piano c.d. "Destinazione Italia"*

GIURISPRUDENZA E POLITICHE COMUNITARIE DEL LAVORO

*Gli effetti diretti orizzontali dei principi contenuti nella Carta di Nizza
Tutela della maternità: la Corte di giustizia sulle pari opportunità
La nuova direttiva europea in materia di diritti pensionistici complementari
Trasferimento di ramo d'azienda e giurisprudenza europea*

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE E COMPARATO

*Eurofound - Report 2014 sul ruolo del dialogo sociale
nelle politiche industriali europee
Spagna - Garanzia Giovani: misure e azioni per metterla in atto*

N. 3/XXIV - 2014



GIUFFRÈ EDITORE

DIRITTO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

Rivista fondata da Luciano Spagnuolo Vigorita e già diretta da Marco Biagi

DIREZIONE

Tiziano Treu, Mariella Magnani, Michele Tiraboschi (*direttore responsabile*)

COMITATO SCIENTIFICO

Gian Guido Balandi, Francesco Basenghi, Mario Biagioli, Roberta Bortone, Alessandro Boscati, Umberto Carabelli, Bruno Caruso, Laura Castelvetti, Giuliano Cazzola, Gian Primo Cella, Carlo Dell'Aringa, Riccardo Del Punta, Raffaele De Luca Tamajo, Pietro Ichino, Vito Sandro Leccese, Fiorella Lunardon, Arturo Maresca, Luigi Mariucci, Oronzo Mazzotta, Luigi Montuschi, Gaetano Natullo, Luca Nogler, Angelo Pandolfo, Roberto Pedersini, Marcello Pedrazzoli, Adalberto Perulli, Giampiero Proia, Mario Ricciardi, Mario Rusciano, Giuseppe Santoro Passarelli, Franco Scarpelli, Paolo Sestito, Pier Antonio Varesi, Luciano Spagnuolo Vigorita, Patrizia Tullini, Armando Tursi, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli.

COMITATO EDITORIALE INTERNAZIONALE

Carmen Agut García (*Castellón*), Janice Bellace (*Pennsylvania*), Roger Blanpain (*Lovanio*), Julio Grisolia (*Buenos Aires*), Csilla Kolonay Lehoczky (*Budapest*), Antonio Ojeda Avilés (*Siviglia*), Shinya Ouchi (*Tokyo*), Miguel Rodriguez-Pinêro y Bravo-Ferrer (*Madrid*), Juan Raso Delgue (*Montevideo*), Jacques Rojot (*Parigi*), Malcolm Sargeant (*Londra*), Manfred Weiss (*Francoforte*).

REDAZIONE

Roberta Caragnano (*redattore capo*), Andrea Bollani (*coordinatore Osservatorio giurisprudenza italiana*), Luca Calcaterra, Guido Canavesi, Enrica Carminati, Maurizio Del Conte, Maria Del Frate, Maria Teresa Crotti, Marco Ferraresi (*coordinatore Pavia*), Giuseppe Ludovico, Laura Magni (*coordinatore Modena*), Pietro Manzella (*revisore linguistico*), Marco Marzani, Emmanuele Massagli, Giuseppe Mautone, Nicoletta Pagni, Giovanni Battista Panizza, Flavia Pasquini, Pierluigi Rausei, Raffaello Santagata, Silvia Spattini, Gaetano Zilio Grandi.

COMITATO DEI REVISORI

Francesco Basenghi, Mario Biagioli, Umberto Carabelli, Bruno Caruso, Carlo Dell'Aringa, Riccardo Del Punta, Pietro Ichino, Vito Sandro Leccese, Fiorella Lunardon, Arturo Maresca, Oronzo Mazzotta, Luca Nogler, Angelo Pandolfo, Marcello Pedrazzoli, Giampiero Proia, Giuseppe Santoro Passarelli, Armando Tursi, Pier Antonio Varesi, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli.

ADAPT – Centro Studi Internazionali e Comparati del Dipartimento di Economia Marco Biagi Diritto Economia Ambiente Lavoro – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Viale Berengario, 51 – 41100 Modena (Italy) – Tel. +39 059 2056742; Fax +39 059 2056043. Indirizzo e-mail: dri@unimore.it

Dipartimento di Studi Giuridici – Università degli Studi di Pavia

Corso Strada Nuova, 65 – 27100 Pavia (Italy) – Tel. +39 0382 984013; Fax +39 0382 27202. Indirizzo e-mail: dri@univr.it

Diritto delle Relazioni Industriali si impegna a procedere alla selezione qualitativa dei materiali pubblicati sulla base di un metodo di valutazione formalizzata e anonima di cui è responsabile il Comitato dei revisori. Tale sistema di valutazione è coordinato dalla direzione che si avvale anche del Comitato scientifico e del Comitato editoriale internazionale.

Amministrazione: Casa editrice Dott. A. GIUFFRÈ EDITORE S.p.A.,
via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano - tel. 02/38.089.200 - fax 02/38089432
Internet: <http://www.giuffre.it> - e-mail: vendite@giuffre.it

Pubblicità:

Dott. A. GIUFFRÈ EDITORE S.p.A. - Servizio Pubblicità, via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano - tel. 02/38.089.335 - fax 02/38089426
e-mail: periodici@giuffre.it

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2014

Unione europea	€ 115,00
Paesi extra Unione europea	€ 170,00
Prezzo di un singolo numero (Extra U.E. € 43,00)	€ 29,00

Sconto 10% per i soci AISRI - soci ADAPT - abbonati Bollettino ADAPT - soci AIDP - soci GDP

RIVISTA ON-LINE ALL'INTERNO DI "BIBLIOTECA RIVISTE" DAL 1991

U.E. abbonato € 30,00* non abbonato € 95,00*

*IVA esclusa

La rivista on-line riproduce, in pdf, i contenuti di ogni fascicolo dall'anno indicato fino all'ultimo numero in pubblicazione.

La sottoscrizione dell'abbonamento "abbonato" alla rivista cartacea garantisce un accesso al contenuto dal 1 gennaio 2014, o da qualunque data successiva di sottoscrizione, fino al 31 dicembre 2014.

La sottoscrizione dell'abbonamento "non abbonato" alla rivista cartacea garantisce un accesso di 365 giorni dalla data di sottoscrizione.

In seguito alla sottoscrizione sarà inviata all'abbonato una password di accesso.

Il sistema on-line Biblioteca Riviste permette la consultazione dei fascicoli attraverso ricerche:

- full text
- per estremi di pubblicazione (numero e anno fascicolo)
- per data

In caso di sottoscrizione contemporanea alle due riviste cartacee qui di seguito indicate **sconto 10% sulla quota di abbonamento:**

	Unione europea	Paesi extra Unione europea
<i>Diritto delle Relazioni Industriali</i>	€ 115,00	€ 170,00
<i>Rivista Italiana di Diritto del Lavoro</i>	€ 150,00	€ 222,00

L'abbonamento alla rivista cartacea decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata, compresi quelli già pubblicati.

Il pagamento può effettuarsi direttamente all'Editore:

- con versamento sul c.c.p. 721209, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento;
- a ricevimento fattura (riservata ad enti e società);
- mediante carta di credito (VISA - MASTERCARD - EUROCARD - CARTA SI), precisando: numero, scadenza, data di nascita;
- oppure tramite gli Agenti Giuffrè a ciò autorizzati (cfr. pagine gialle).

Il rinnovo dell'abbonamento deve essere effettuato entro il 31 marzo di ciascun anno.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso la "Dott. A. Giuffrè Editore SpA" - Via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano.

I contributi pubblicati in questa rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre, proprie pubblicazioni, in qualunque forma

Registrazione presso il Tribunale di Milano al n. 1 del 4 gennaio 1991

R.O.C. n. 6569 (già RNS n. 23 vol. 1 foglio 177 del 2/7/1982)

Direttore responsabile: MICHELE TIRABOSCHI



Rivista associata all'Unione della Stampa Periodica Italiana

Pubblicità inferiore al 45%

Tipografia «MORI & C. S.p.A.» - 21100 VARESE - Via F. GUICCIARDINI 66

Il salario minimo legale

Alessandro Bellavista

Sommario: **1.** Premessa: bassi salari, evasione contrattuale, tendenze legislative. – **2.** La prospettiva del salario minimo legale. – **3.** Le tutele retributive minime per i lavoratori non subordinati.

1. Premessa: bassi salari, evasione contrattuale, tendenze legislative

Recenti ricerche economiche mettono in luce che i paesi con salari minimi negoziati collettivamente tendono ad avere in media salari minimi più elevati rispetto ai paesi con salari minimi legali. In particolare, l'Italia sembra essere «il paese europeo con i salari minimi più elevati in proporzione al salario mediano» ⁽¹⁾.

Tuttavia, proprio questo dato dimostra che, in Italia, «il salario minimo non è sempre rispettato», perché «se il salario minimo fosse davvero rispettato, il salario mediano dovrebbe essere superiore o al massimo eguale» ⁽²⁾. E difatti, in Italia, il salario minimo contrattuale è normalmente superiore al salario mediano nei settori dell'edilizia, della agricoltura, della pesca, degli hotel e della ristorazione. Cioè proprio in quei settori dove, com'è noto, è diffuso il lavoro irregolare e sommerso.

* *Professore ordinario di diritto del lavoro, Università degli Studi di Palermo. Lo scritto riproduce, con qualche aggiornamento, l'intervento svolto dall'A. al convegno di Torino (11-12 aprile 2014), sul tema Diritto del lavoro e mercato globale, organizzato in occasione dell'uscita dal ruolo dei professori ordinari di Paolo Tosi.*

⁽¹⁾ A. GARNERO, *Quanti lavoratori senza salario minimo*, in *Lavoce.info*, 13 maggio 2013, 2. E, in modo più ampio, cfr. S. KAMPELMANN, A. GARNERO, F. RYCX, *Minimum wages in Europe: does the diversity of systems lead to a diversity of outcomes?*, ETUI, 2013.

⁽²⁾ A. GARNERO, *op. cit.*, 3.

Comunque sia, l'evidenza empirica sembra dimostrare che «il contratto nazionale garantisce un salario più elevato ma al prezzo di una fetta crescente di persone escluse»⁽³⁾.

La presenza di soggetti esclusi dalla protezione retributiva è riscontrabile anche nei paesi con un salario minimo legale, «l'Italia, però, è il paese con la quota di persone escluse più elevata, circa il 13 per cento»⁽⁴⁾, con picchi nei settori poc'anzi citati. Il che dimostra come sia insufficiente la copertura della contrattazione collettiva e come vi siano diverse attività lavorative che non vengono garantite dallo strumento contrattuale: come i lavoratori irregolari e in nero, ma anche i lavoratori impiegati in attività ai confini della subordinazione come quelli a progetto e dintorni.

Da ciò trae forza l'idea che l'area degli esclusi possa essere ridotta attraverso la coesistenza di un sistema duale, come si sta realizzando in Germania. Un salario minimo legale per i lavoratori marginali, un salario contrattuale articolato secondo la tradizione dell'autonomia collettiva⁽⁵⁾.

Peraltro, il dibattito in materia⁽⁶⁾ è stato riaccessò dalla recente iniziativa legislativa del governo Renzi, denominata *Jobs Act*. L'articolo 4 del disegno di legge Poletti, presentato al Senato (n. 1428 del 3 aprile 2014), prevede un'ampia (forse troppo) delega al governo per il «riordino delle forme contrattuali». Secondo il comma 1 di questa disposizione, la delega ha lo «scopo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché di riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo».

Tra i principi e criteri direttivi di esercizio della stessa delega v'è, alla lettera c, comma 1, articolo 4, la previsione della misura relativa alla «introduzione, eventualmente anche in via sperimentale, del compenso orario minimo, applicabile a tutti i rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato, previa consultazione delle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale».

⁽³⁾ *Ibidem*.

⁽⁴⁾ *Ibidem*.

⁽⁵⁾ Cfr. T. TREU, *Jobs act, cinque mosse per lo choc*, in *Europa*, 10 marzo 2014; A. SPERMANN, *Salario minimo in cerca di valutazione*, in *Lavoce.info*, 10 giugno 2014; S. SPATTINI, *Germania: le perplessità sul salario minimo*, in *Bollettino ADAPT*, 15 aprile 2014, n. 15.

⁽⁶⁾ Da ultimo, per un quadro molto dettagliato, cfr. M. MAGNANI, *Il salario minimo legale*, in *RIDL*, 2010, I, 771 ss.

2. La prospettiva del salario minimo legale

Come s'è poc'anzi accennato, in Italia manca un sistema legale di determinazione dei minimi salariali, che invece è presente in altri paesi. L'assenza di tale apparato trova una parziale alternativa nell'orientamento giurisprudenziale che fa leva sull'articolo 36 della Costituzione. Infatti, grazie all'interpretazione giurisprudenziale dell'articolo 36 della Costituzione, i salari minimi fissati dai contratti collettivi nazionali costituiscono il punto di riferimento fondamentale ai fini della determinazione della "giusta retribuzione" assicurata dalla stessa norma costituzionale. Pertanto, il lavoratore che dipende da un datore non giuridicamente obbligato ad applicare il contratto collettivo del settore di riferimento ha comunque la possibilità di rivendicare, attraverso un'azione giudiziaria *ad hoc*, un salario più o meno vicino a quello stabilito dal medesimo contratto collettivo nazionale ⁽⁷⁾.

Non bisogna dimenticare la ragione di questa posizione della giurisprudenza. Scontata l'inattuazione dell'articolo 39 della Costituzione, e quindi del meccanismo costituzionale di attribuzione dell'efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi, i giudici si sono trovati di fronte a rapporti di lavoro i cui salari erano particolarmente bassi, molto lontani dai minimi dei contratti collettivi nazionali dei settori di riferimento. Questo perché senza un contratto nazionale che fissa una soglia minima inderogabile il lavoratore si trova esposto al soverchiante potere contrattuale del datore di lavoro, che è in grado di imporgli unilateralmente regole e quindi salari di livello bassissimo.

La giurisprudenza ha perciò reagito, sulla base di condivisibili ragioni di giustizia sociale. E, da un lato, ha affermato l'immediata precettività dell'articolo 36 della Costituzione, che sancisce il diritto del lavoratore a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato e quantomeno sufficiente ad assicurargli un'esistenza libera e dignitosa. Dall'altro, ha utilizzato come parametro, ai fini della determinazione della cosiddetta "giusta retribuzione" costituzionalmente garantita, i minimi salariali dei contratti collettivi nazionali. Ciò in forza del presupposto che attraverso la contrattazione collettiva i lavoratori riconquistano quella libertà (e quel potere) contrattuale che non esiste a livello individuale, e sono in grado di ottenere salari più dignitosi ri-

⁽⁷⁾ Cfr. T. TREU, *Sub art. 36*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Foro italiano, 1979, 72 ss.; P. ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell'art. 36 della Costituzione*, in *RIDL*, 2010, I, 719 ss.

spetto a quelli scaturenti dalla negoziazione tra singolo prestatore e datore di lavoro.

Più precisamente, i giudici identificano la giusta retribuzione di cui all'articolo 36 della Costituzione nel cosiddetto "minimo costituzionale", che comprende solo alcune voci retributive del contratto collettivo (*in primis*, i minimi salariali o tabellari), ma non tutte. Il che comporta che non viene mai applicata l'intera disciplina del trattamento economico prevista dal contratto collettivo⁽⁸⁾. Il criticabile⁽⁹⁾ *self restraint* dei giudici trova molteplici approdi⁽¹⁰⁾ e rinviene sovente la sua motivazione nell'argomento «che, ove si assumesse il contratto collettivo nella sua interezza, gli si attribuirebbe una efficacia *erga omnes* che non gli appartiene»⁽¹¹⁾.

È, inoltre, importante, sottolineare che la giurisprudenza prevalente non afferma che, così individuati, i salari minimi (*rectius*, i minimi salariali per qualifica) del contratto nazionale siano di per sé la "giusta retribuzione" costituzionalmente garantita. Infatti, l'orientamento dominante sostiene che la "giusta retribuzione" vada determinata di volta in volta tenendo conto della situazione concreta, con ciò ammettendo la possibilità che il giudice si possa discostare dal parametro dei minimi salariali del contratto collettivo⁽¹²⁾. Frequente è l'uso, in sede giudiziale, di criteri che fanno riferimento alle condizioni economico-finanziarie del datore di lavoro o al contesto ambientale dove si svolge l'attività lavorativa⁽¹³⁾. E ciò è quanto accade soprattutto nel Mezzogiorno, dove la giurisprudenza (anche in forza della considerazione, spesso non espressa in modo esplicito, del più basso costo della vita rispetto al centro-nord) ammette che il salario sufficiente possa essere anche del 15-20 per cen-

⁽⁸⁾ Cfr. M. MARINELLI, *Il diritto alla retribuzione proporzionata e sufficiente: problemi e prospettive*, in *ADL*, 2010, 97 ss.; C. GALIZIA, *La giusta retribuzione tra punti fermi e questioni aperte*, in *DLM*, 2009, 606 ss.; Cass. 26 luglio 2001, n. 10260, in *RIDL*, 2002, II, 309.

⁽⁹⁾ Cfr. G. RICCI, *Il diritto alla retribuzione adeguata*, Giappichelli, 2012, 45; A. GARRILLI, *Il lavoro nel Sud*, Giappichelli, 1997, 42 ss.

⁽¹⁰⁾ Cfr. P. ICHINO, *op. cit.*, 740 ss.

⁽¹¹⁾ Cass. 26 luglio 2001, n. 10260, cit.; cfr. T. TREU, *Problemi giuridici della retribuzione*, in *DLRI*, 1980, 8.

⁽¹²⁾ Cfr. T. TREU, *Sub art. 36*, cit., 81 ss.; M. ROCCELLA, *I salari*, il Mulino, 1986, 68 ss.; M. MARINELLI, *op. cit.*, 98 ss.; G. RICCI, *Il diritto alla retribuzione adeguata*, cit., 38 ss.

⁽¹³⁾ Cfr. G. RICCI, *Il diritto alla retribuzione adeguata*, cit., 48 ss.; C. GALIZIA, *op. cit.*, 611 ss.

to inferiore al salario minimo del contratto collettivo nazionale di riferimento ⁽¹⁴⁾.

Pertanto, le retribuzioni minime dei contratti collettivi nazionali di fatto vengono applicate in modo tale da permettere un loro adattamento (al ribasso) a situazioni e mercati dove il costo della vita è (ritenuto, in via di presupposto apodittico) inferiore rispetto ad altri luoghi del paese ⁽¹⁵⁾. Anche se v'è un altro orientamento, più rigoroso (benché minoritario), della Corte di Cassazione, secondo cui «il giudice chiamato a determinare la retribuzione proporzionata e sufficiente ex art. 36 della Costituzione, deve fare riferimento ai minimi salariali indicati dalla contrattazione collettiva e non può discostarsene in difetto per asserite peculiarità dell'impresa e della zona di riferimento (nella specie piccola impresa operante nel Mezzogiorno) giacché le tabelle salariali allegate alla contrattazione collettiva sono state elaborate dalle contrapposte parti sindacali tenendo conto anche dell'esistenza e delle esigenze delle piccole imprese, e anche delle difficoltà in cui si potevano trovare quelle che operavano in alcune zone del paese» ⁽¹⁶⁾.

Così, è evidente che la giurisprudenza, di fatto, quando si discosta dai minimi salariali del contratto collettivo si muove sulla base di valutazioni caso per caso, effettuate utilizzando criteri del tutto soggettivi, variabili e quindi in sostanza non affidabili. Di conseguenza, a seguito della peculiare applicazione giurisprudenziale dell'articolo 36 della Costituzione, manca una nozione univoca di giusta retribuzione e v'è una nozione variabile della medesima in funzione della sensibilità e quindi dell'ideologia del giudice ⁽¹⁷⁾.

Tutto ciò depone a favore dell'introduzione di un salario minimo legale. La realizzazione di tale misura innovativa assumerebbe peculiare valore proprio nella fase attuale in cui accanto ai contratti collettivi nazionali firmati dai tradizionali sindacati confederali storici si collocano, talvolta, altri contratti collettivi nazionali aventi identico o parziale ambito di riferimento, ma contenenti trattamenti economici e normativi

⁽¹⁴⁾ Cfr. A. GARILLI, A. BELLAVISTA, *Mercato del lavoro e Mezzogiorno*, in G. GHEZZI (a cura di), *La disciplina del mercato del lavoro*, Ediesse, 1996, 76; F. STOLFA, *La retribuzione minima ex art. 36 Cost. e i limiti (sempre più evidenti) della supplenza giurisprudenziale*, in *RIDL*, 2002, II, 304.

⁽¹⁵⁾ Cfr. M. MARINELLI, *op. cit.*, 103; G. RICCI, *Il diritto alla retribuzione adeguata*, cit., 50 ss.

⁽¹⁶⁾ Cass. 17 gennaio 2011, n. 896, in *D&L*, 2011, 170 ss.

⁽¹⁷⁾ Cfr. T. TREU, *Problemi giuridici della retribuzione*, cit., 5 ss.

parecchio al di sotto di quelli minimi stabiliti dai primi: si tratta, infatti, di quelli che vengono definiti contratti collettivi “pirata”⁽¹⁸⁾.

A questo proposito, è da richiamare l’esperienza del settore della cooperazione, laddove il legislatore, proprio per porre freno al cosiddetto *dumping* salariale, ha introdotto una forma di salario minimo⁽¹⁹⁾. Infatti, l’articolo 7, comma 4, decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31), afferma che «fino alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative, in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell’ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori, ai sensi dell’art. 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria».

Sicché, qui il legislatore utilizza come punto di riferimento del minimo salariale solo i contratti collettivi firmati dai sindacati dotati di maggiore rappresentatività rispetto a tutti gli altri pur esistenti nel settore di riferimento⁽²⁰⁾.

Più in generale, in un contesto frantumato, in cui possono emergere molteplici quantificazioni contrattuali collettive dei minimi salariali, appare francamente eccessivo lasciare ai “guanti di legno” della mediazione giudiziaria la determinazione della giusta retribuzione *ex* articolo 36 della Costituzione. Ciò conferma l’idea di predisporre un sistema di determinazione di un salario minimo legale che possa anche supplire alle lacune della contrattazione collettiva, specie nell’area del mercato del lavoro marginale: fornendo, da un lato, un sostegno indiretto all’effettività e all’espansione della contrattazione collettiva in queste zone ancora non coperte dalla tutela collettiva; e, dall’altro, una protezione ai lavoratori ivi presenti⁽²¹⁾.

⁽¹⁸⁾ Cfr. P. TOMASSETTI, *Arginare la piaga dei contratti pirata*, in *Bollettino ADAPT*, 16 giugno 2014, n. 24; M. MARINELLI, *op. cit.*, 96.

⁽¹⁹⁾ Altre fattispecie di determinazione legale del salario in relazione a rapporti di lavoro non standard nell’ordinamento italiano sono esaminate da M. MAGNANI, *op. cit.*, 789 ss.

⁽²⁰⁾ Cfr. Trib. Milano 21 dicembre 2009, in *D&L*, 2010, 529 ss.; Trib. Torino 14 ottobre 2010, in *q. Rivista*, 2011, n. 3, 781 ss., con nota di V. PUTRIGNANO, *Retribuzione proporzionata e sufficiente e contratto collettivo: un primo arresto giurisprudenziale sui c.d. contratti pirata*.

⁽²¹⁾ Per ampie argomentazioni a favore dell’introduzione di una legislazione sul salario minimo, cfr. T. TREU, *Sub art. 36*, cit., 94 ss.; M. ROCCELLA, *I salari*, cit., 79 ss. e

La misura dovrebbe però essere congegnata in modo da abbracciare tutte le forme di lavoro anche atipico e precario. In questo modo, si avvierebbe un processo di ricomposizione del mercato del lavoro e delle figure esistenti. Peraltro, il salario minimo avrebbe l'effetto positivo di costituire un parametro di riferimento insormontabile per la rivendicazione dei propri diritti da parte dei lavoratori più deboli e fisserebbe un chiaro confine tra lavoro legale ed illegale.

In questa direzione, appare più opportuno introdurre un salario minimo legale interprofessionale e cioè comune alle differenti categorie e ai vari gruppi di lavoratori: che, peraltro, rispetto all'ipotesi del salario minimo diversificato per settori e categorie, è il più diffuso nell'esperienza straniera⁽²²⁾. È evidente che l'intervento base debba essere affidato alla legge. Però, come dimostra l'esempio del lavoro nelle società cooperative, non va esclusa la possibilità di un significativo contributo delle parti sociali e dell'autonomia collettiva in ordine alla determinazione della misura del salario minimo e anche in relazione al suo eventuale adeguamento in rapporto ai più svariati fattori nonché al collegamento con la dinamica delle retribuzioni contrattuali previste per le diverse categorie produttive e per le singole qualifiche e mansioni.

Nell'ambiente sindacale e politico sensibile agli interessi dei lavoratori da sempre si teme che il salario minimo legale rappresenti una sorta di cavallo di Troia per ridimensionare il ruolo della contrattazione collettiva e non una misura di sostegno ad essa⁽²³⁾. Analoghe perplessità desta la delega contenuta nel disegno di legge governativo del governo Renzi, anche in considerazione della sua evanescenza e del ruolo meramente consultivo affidato alle grandi organizzazioni sindacali⁽²⁴⁾. D'altra parte, non è che queste preoccupazioni siano del tutto infondate, soprattutto quando, in alcune proposte, si parla del salario minimo legale come strumento alternativo all'applicazione dei minimi della contrattazione collettiva, oppure per ridurre una (indimostrata) elevata com-

325 ss.; ID., *Oltre l'indicizzazione dei salari*, in *LD*, 1993, 444 ss.; A. GARILLI, *op. cit.*, 45 ss.; G. RICCI, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, in *LD*, 2011, 44 ss. In senso contrario cfr. A. VALLEBONA, *Sul c.d. salario minimo garantito*, in *MGL*, 2008, 326.

⁽²²⁾ Cfr. A. OCCHINO, *Minimi salariali e comunità europea*, in *DL*, 2001, I, 166 ss.; M. MAGNANI, *op. cit.*, 782.

⁽²³⁾ Cfr. P. CARNITI, *Salario minimo, perché no a una legge*, in *Eguaglianza e libertà*, 18 febbraio 2014.

⁽²⁴⁾ Cfr. L. MARIUCCI, *Salario minimo ma come? Evitiamo facili slogan. L'analisi*, in *l'Unità*, 9 aprile 2014.

pressione salariale determinata dalla contrattazione nazionale; o per incoraggiare il decentramento aziendale e/o territoriale della contrattazione, e quindi per riproporre, in forma moderna, le vecchie gabbie salariali ⁽²⁵⁾.

Per evitare rischi del genere vanno adottate alcune cautele, diffuse tra chi condivide l'idea della necessità dell'introduzione di una legislazione sul salario minimo ⁽²⁶⁾.

La prima è la necessità di un forte coinvolgimento delle parti sociali nella gestione della misura, che non può ridursi alla mera consultazione. A questo riguardo, nel disegno di legge n. 2000, d'iniziativa del senatore Nerozzi (e altri) sulla *Istituzione del contratto unico di ingresso*, del 5 febbraio 2010, era contenuta la proposta di introdurre una nozione di salario minimo legale. E nella relazione di accompagnamento si leggeva che «già largamente diffuso tra i paesi Ocse in funzione di contrasto della povertà, l'istituto del salario minimo, nel peculiare contesto del nostro mercato del lavoro, deve ritenersi anche uno strumento per abbattere le differenze di costo fra le diverse fattispecie contrattuali e dunque scoraggiare l'utilizzo improprio delle forme più flessibili». Sicché, l'articolo 6 del disegno di legge prevedeva che «con decreto del Presidente della Repubblica, adottato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, è stabilito il compenso orario minimo applicabile a tutti i rapporti aventi per oggetto una prestazione lavorativa, inclusi quelli con contenuto formativo, come individuato sulla base di apposita intesa con le parti sociali da stipulare presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge». La disposizione aggiungeva che «decorso inutilmente tale termine, il decreto di cui al presente comma è adottato su proposta del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, approvata dal Consiglio dei ministri, sentite le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale». È evidente sul piano logico che le «parti sociali» di cui alla prima parte della disposizione non po-

⁽²⁵⁾ Cfr. T. BOERI, R. PEROTTI, *Perché è giusto introdurre un salario minimo in Italia*, in *Lavoce.info*, 11 maggio 2004; P. ICHINO, *op. cit.*, 743 ss. Ma, sulle varie proposte favorevoli ad una differenziazione delle tariffe collettive su base territoriale, cfr. le considerazioni critiche di G. RICCI, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, cit., 45 ss.; A. BELLAVISTA, *Salario minimo con prudenza*, in *Lavoce.info*, 3 giugno 2004, e M. MAGNANI, *op. cit.*, 783 ss.; e già L. ZOPPOLI, *L'art. 36 della Costituzione e l'obbligazione retributiva*, in B. CARUSO, C. ZOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La retribuzione: struttura e regime giuridico*, Jovene, I, 1994, 131 ss.

⁽²⁶⁾ Cfr. M. ROCCELLA, *I salari*, cit., 87 ss.; G. RICCI, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, cit., 46 ss.

tevano non essere «le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale» menzionate nella parte finale della medesima.

Forse potrà sembrare “fuori moda”, in un momento in cui le rappresentanze degli interessi sono viste come un ontologico ostacolo al decisionismo governativo, ma appare imprescindibile che il livello del salario minimo legale venga definito attraverso una concertazione con le grandi organizzazioni sindacali dei datori e dei lavoratori, tale da permettere sia la sua calibratura rispetto alla competitività delle imprese sia il suo coordinamento con le politiche rivendicative⁽²⁷⁾. Anche perché le parti sociali hanno, negli ultimi tempi, definito le nuove regole del sistema contrattuale: questo ammette forme di decentramento controllato, ma ribadisce il ruolo di autorità salariale degli attori collettivi⁽²⁸⁾. Il che rende opportuno il coinvolgimento di quest’ultimi nelle scelte pubbliche che toccano la materia retributiva.

La seconda cautela è la destinazione del salario minimo ai lavoratori a bassa qualifica e dei settori marginali, adottando un meccanismo per il quale il salario minimo legale opererebbe come soluzione di *default*. E cioè, solo se, in quello specifico settore o per quell’attività sia accertato che non esista (o non sia applicabile) una retribuzione più alta prevista da un contratto collettivo che possa fungere da riferimento per la determinazione giudiziale *ex* articolo 36 della Costituzione. In altri termini, il salario minimo legale va destinato ai lavoratori «in possesso di ridottissime abilità professionali, attivi in aree del sistema economico sottratte, di diritto o di fatto, alla sfera di influenza del contratto collettivo»⁽²⁹⁾. Sicché, così articolato, il salario minimo legale svolgerebbe una funzione di sostegno della contrattazione collettiva, coprendo le carenze di questa e permettendole di concentrarsi verso la conquista di livelli salariali più elevati e più congeniali alle specificità dei vari settori⁽³⁰⁾.

La terza è quella di fissare il salario minimo ad un livello dignitoso⁽³¹⁾ e ovviamente dotandolo di un congegno per adeguarlo, in misura piena,

⁽²⁷⁾ Cfr. M. MAGNANI, *op. cit.*, 787.

⁽²⁸⁾ Cfr. P. TOSI, *Gli assetti contrattuali fra tradizione e innovazione*, in *ADL*, 2013, 523 ss.

⁽²⁹⁾ M. ROCCELLA, *Oltre l’indicizzazione*, cit., 444 ss.

⁽³⁰⁾ Cfr. G. RICCI, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, cit., 46; M. ROCCELLA, *I salari*, cit., 93.

⁽³¹⁾ Cfr. L. GALLINO, *Ma anche lo stipendio può essere un ricatto*, in *La Repubblica*, 20 maggio 2014, 27; e gli interventi di G. RICCI, *Salario minimo, in Italia potrebbe*

agli aumenti del costo della vita, in modo tale da evitare di legittimare il sottosalario o un'eventuale riproposizione, sotto mutate vesti, di gabbie salariali. Sicché, una soglia adeguata del salario minimo legale svolgerebbe anche una funzione di indiretto contrasto alle tendenze della giurisprudenza, di cui s'è poc'anzi detto, volte ad avvalersi delle tariffe collettive al ribasso.

Infine, la previsione di un salario minimo va necessariamente accompagnata da tecniche applicative e sanzionatorie che ne assicurino la pubblicità e l'effettività. E ciò soprattutto richiede forme di controllo integrate che compensino la particolare debolezza dei lavoratori che, proprio nei contesti più degradati, non sarebbero in grado di avere la possibilità di denunciare le violazioni. Così, il salario minimo legale avrebbe il vantaggio, rispetto all'azione giudiziaria *ex* articolo 36 della Costituzione, di godere del presidio della vigilanza pubblica rendendo l'equità salariale un obiettivo dell'intera comunità⁽³²⁾.

3. Le tutele retributive minime per i lavoratori non subordinati

I mutamenti da tempo in atto nel mercato del lavoro e in particolare l'eccessiva proliferazione di tipi contrattuali al di là del lavoro subordinato fanno emergere, peraltro, l'opportunità di una ricomposizione del frammentato universo del lavoro e quindi di prevedere forme di protezione salariale minima anche per le categorie di prestatori di lavoro autonomo che si trovino in condizioni di debolezza⁽³³⁾.

È infatti indiscutibile che «il vero precariato italiano che si aggiunge al lavoro temporaneo di natura fisiologica sta soprattutto nei rapporti di lavoro autonomo che di fatto nascondono lavoro dipendente». E in particolare non trova riscontro negli altri paesi europei «un utilizzo così massiccio e spesso distorto delle varie forme di lavoro autonomo o semiautonomo»⁽³⁴⁾. Allora è giustificata una correzione delle anomalie di regolazione e di prassi che allontanano l'Italia dal resto dell'Europa;

valere 6,54 euro l'ora, e di A. AMORETTI, *Per il salario minimo almeno la paga di un garzone*, in *Il diario del lavoro*, rispettivamente 22 e 24 gennaio 2014.

⁽³²⁾ Cfr. M. MAGNANI, *op. cit.*, 792.

⁽³³⁾ Cfr. M.G. GAROFALO, *Unità e pluralità del lavoro nel sistema costituzionale*, in *DLRI*, 2008, 31 ss.

⁽³⁴⁾ T. TREU, *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2012, n. 155, 18; e cfr. P. TOSI, *L'improbabile equilibrio tra rigidità "in entrata" e flessibilità "in uscita" nella legge n. 92/2012 di riforma del mercato del lavoro*, in *ADL*, 2012, 813 ss.

mediante interventi volti a «riconurre molte di queste figure autonome o semiautonome in dimensioni più contenute» o schiettamente genuine: ciò soprattutto tramite azioni «sul costo di tali rapporti» e «quindi per questa via a ridimensionare non solo gli abusi, ma anche i contrasti definitivi»⁽³⁵⁾. Questo significa considerare necessario che il salario minimo legale copra anche i lavoratori atipici e autonomi in condizioni di dipendenza economica e di debolezza sul piano contrattuale⁽³⁶⁾. D'altra parte ciò è quanto prevedeva il disegno di legge Nerozzi, poc' anzi esaminato, che concepiva il salario minimo legale come tutela in sostanza universale «applicabile a tutti i rapporti aventi per oggetto una prestazione lavorativa».

In questa prospettiva, è da apprezzare l'intervento della riforma Fornero del 2012 di sperimentare una forma di salario minimo legale per i collaboratori a progetto⁽³⁷⁾, collegata alla promozione di un ampliamento dello spazio di azione della contrattazione collettiva al di là del lavoro subordinato. Nella novella la previsione di salario minimo legale per i collaboratori a progetto genuini trova giustificazione nella circostanza che i compensi di costoro risultano normalmente molto bassi e di evitare che il previsto aumento della contribuzione sia scaricato sul lavoratore riducendone ulteriormente la remunerazione⁽³⁸⁾.

Sicché, il novellato articolo 63, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, indica come termini di riferimento del salario minimo legale le soglie fissate dalla contrattazione collettiva "specificata" per i collaboratori a progetto. Se manca questa contrattazione "specificata", allora verranno utilizzati i minimi retributivi stabiliti dai contratti collettivi per i lavoratori subordinati comparabili.

Così, grazie all'intervento legislativo, la contrattazione collettiva è incentivata ad occuparsi di questioni che vanno al di fuori del suo tradizionale campo operativo. E ciò trova già riscontro nelle attuali prassi di alcuni settori, laddove si sta sviluppando una contrattazione collettiva denominata (dai suoi stessi attori) "inclusiva", che, pur a fatica, cerca di afferrare anche varie tipologie di lavoratori non subordinati, escogitan-

⁽³⁵⁾ T. TREU, *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, cit., 44.

⁽³⁶⁾ Cfr. M. MAGNANI, *op. cit.*, 784.

⁽³⁷⁾ Cfr. M. BIASI, *Il "salario minimo" per i collaboratori a progetto*, in M. PERSIANI, S. LIEBMAN (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Utet, 2013, 223 ss.; L. SCARANO, *Vecchi e nuovi modelli di giustizia nel lavoro fra etica e pratica*, in *LG*, 2012, 1151 ss.

⁽³⁸⁾ Cfr. V. PINTO, *La nuova disciplina delle collaborazioni a progetto*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci, 2013, 221 ss.

do per loro adeguate tutele⁽³⁹⁾. Il che dimostra come sia scongiurato il pericolo di un *de profundis* per l'autonomia collettiva e che sono infinite le strade per tutelare la persona che lavora.

Altra significativa innovazione è quella della legge 31 dicembre 2012, n. 233, denominata "equo compenso nel settore giornalistico". L'articolo 1, comma 1, legge n. 233/2012, afferma che «in attuazione dell'articolo 36, comma 1, della Costituzione, la presente legge è finalizzata a promuovere l'equità retributiva dei giornalisti iscritti all'albo di cui all'articolo 27 della legge 3 febbraio 1963, n. 69, e successive modificazioni, titolari di un rapporto di lavoro non subordinato in quotidiani e periodici, anche telematici, nelle agenzie di stampa e nelle emittenti radiotelevisive». È importante sottolineare che qui il legislatore prende esplicitamente posizione a favore della tesi che l'articolo 36 della Costituzione trova applicazione anche ad una parte dei rapporti di lavoro autonomo⁽⁴⁰⁾.

L'articolo 1, comma 2, legge n. 233/2012, aggiunge che «ai fini della presente legge, per equo compenso si intende la corresponsione di una remunerazione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, tenendo conto della natura, del contenuto e delle caratteristiche della prestazione nonché della coerenza con i trattamenti previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria in favore dei giornalisti titolari di un rapporto di lavoro subordinato».

L'articolo 2, legge n. 233/2012, affida la definizione dell'equo compenso ad un'apposita commissione a composizione tripartita (e cioè, con componenti provenienti da istituzioni pubbliche e dalle parti sociali). In base agli articoli 2 e 3 della legge, i committenti che non «garantiscono il rispetto di un equo compenso» non sono iscritti in un particolare elenco e ciò comporta «la decadenza dal contributo pubblico in favore dell'editoria, nonché da eventuali altri benefici pubblici fino alla successiva iscrizione». Inoltre, l'articolo 3, comma 2, della legge, stabilisce che «il patto contenente condizioni contrattuali in violazione dell'equo compenso è nullo».

Al momento, la definizione dell'equo compenso è contrassegnata da un'inevitabile divergenza di opinioni, all'interno della citata commissione, che rende non facile (ma non poteva essere altrimenti) lo sbocco finale.

⁽³⁹⁾ Cfr. *In-flessibili, Guida pratica della CGIL per la contrattazione collettiva inclusiva e per la tutela individuale del lavoro*, Ediesse, 2013.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. M.G. GAROFALO, *op. cit.*, 36 ss.

Ciò che appare estremamente significativo è che la legge sia stata elaborata a seguito di pressanti richieste del sindacato dei giornalisti. E questo insegna, più in generale, che per i sindacati la rivendicazione di tutele salariali minime universali potrebbe costituire un modo per unificare e coalizzare l'insieme del mondo del lavoro, conquistando autorevolezza e legittimazione presso soggetti tradizionalmente lontani⁽⁴¹⁾.

Il salario minimo legale – Riassunto. *L'introduzione del salario minimo legale nell'ordinamento italiano costituirebbe un'importante innovazione, in grado di svincolare il nostro sistema dalla necessità delle operazioni giurisprudenziali volte ad estendere l'efficacia soggettiva delle clausole retributive dei contratti collettivi. Tale novità, tuttavia, non sarebbe da porre in termini antitetici rispetto al ruolo della contrattazione collettiva, che dovrebbe svolgere, invece, un'azione di integrazione e supporto del dettato normativo. Un esempio di tale virtuosa complementarità si ritrova, ad esempio, già operante nel settore della cooperazione, ove il legislatore ha introdotto una forma di salario minimo che, in un'ottica di repressione del fenomeno dei c.d. contratti pirata, consiste nell'estensione dei trattamenti economici previsti dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale nella categoria. A tal proposito, qualche perplessità è destata dal contenuto del Jobs Act del Governo Renzi, che, nel presentare una delega volta, tra le altre cose, anche all'introduzione di un compenso orario minimo, si caratterizza per l'evanescenza del ruolo, meramente consultivo, affidato alle grandi organizzazioni sindacali. Concertazione, sussidiarietà, adattabilità alle variazioni del costo della vita: queste le cautele da adottare per una proficua introduzione dell'istituto.*

The Statutory Minimum Wage (Article in Italian) – Summary. *The introduction of the statutory minimum wage in Italian legislation might constitute a major innovation, as this move will make unnecessary the intervention on the part of lawmakers to extend the applicability of the remuneration clauses laid down in collective agreements. This amendment would not conflict with collective bargaining, which should be regarded as a tool which supplements and supports relevant legislation. The complementary role of collective bargaining can be seen in the cooperative sector. Here collective bargaining is used to tackle certain illicit practices related to the conclusion of collective agreements with less representative trade unions, which are unable to protect workers. By introducing special minimum wage provisions in this sector, the legislator has extended the minimum wage rights laid down by collective agreements concluded by the most representative trade unions at the national level. In this connection, some doubts arise in relation to the Jobs Act promoted by the Renzi Government, particularly in relation to the minimum wage and to the advisory function assigned to largest trade unions. Concertation, subsidiarity and adaptability to changes in the cost of living are the measures to be taken to effectively implement this provision.*

⁽⁴¹⁾ Cfr. C. CLERICETTI, *Il sindacato e i frammenti ricomposti*, in *Eguaglianza & libertà*, 9 febbraio 2014; A. BONOMI, *La rappresentanza nuovo banco di prova per la competitività*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 febbraio 2013, 12; e già M. ROCCELLA, *Oltre l'indicizzazione*, cit., 451.