



Numero 3 / 2023

Valentina BARZOTTI

**Salario minimo legale:
tutti i nodi vengono al pettine**

*Il problema di fondo
relativo ai diritti dell'uomo è oggi
non tanto quello di giustificarli,
quanto quello di proteggerli.
È un problema non filosofico ma politico.*

(Norberto Bobbio)

Salario minimo legale: tutti i nodi vengono al pettine

Valentina BARZOTTI

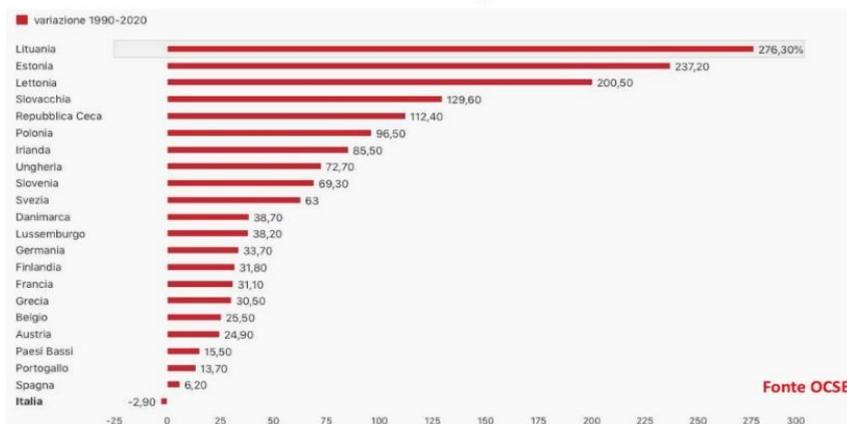
Commissione Lavoro Pubblico della Camera dei deputati

Dopo 75 anni dalla nascita della nostra Costituzione, l'Italia si trova ancora oggi con alcuni articoli della stessa rimasti inapplicati.

A una lettura combinata dei principi espressi dall'Art. 36, dall'Art. 39, dall'Art. 41 non è possibile fare a meno di constatare che lo scenario macroeconomico attuale restituisce un quadro ben lontano dalla tensione, dagli obiettivi e dal respiro insito nel dettato Costituzionale.

Un mercato del lavoro insostenibile a livello salariale per almeno 3,6 milioni di persone¹ con salari che – come attestato dai dati OCSE - hanno visto dal 1990 al 2020 non solo una stagnazione, ma addirittura una variazione in diminuzione (-2,90).

Variazione salari reali in Europa 1990-2020



Da un lato, quindi, c'è un problema salariale che riguarda l'Italia fanalino di coda nelle variazioni retributive e nella crescita in Europa, dall'altro vi sono alcuni settori specifici del lavoro dove i sistemi di protezione - pensati e realizzati dal secondo dopo guerra in poi - non sono stati sufficienti o comunque non hanno tenuto alla prova del tempo. Volendosi focalizzare per ragioni di economia dei lavori sugli ultimi 20 anni, il nostro Paese è stato letteralmente travolto da enormi

¹ Secondo i dati presentati dall'Istat in commissione Lavoro alla Camera in data 11.07.2023, il salario minimo a 9 euro lordi l'ora comporterebbe un incremento della retribuzione annuale per **3,6 milioni di rapporti**, che beneficerebbero di un aumento medio annuo di **804 euro** <https://www.istat.it/it/files/2023/07/Audizione-Salario-minimo-12072023.pdf>

trasformazioni economiche e sociali e la mancata attuazione di alcune norme fondamentali della nostra Costituzione principalmente inerenti ai rapporti economici ha inevitabilmente portato a una situazione del tutto caotica.

Sebbene in Italia la contrattazione collettiva copra quasi il 97% dei settori produttivi², l'esistenza di questi contratti non ha potuto garantire salari in linea con il parametro della proporzionalità e adeguatezza stabilito dall'art. 36 della Costituzione. Molti nascondono il problema di equità sociale e legittimità dietro questo 97% di copertura contrattuale, ma i dati, i fatti e le vite di tanti lavoratori e tante lavoratrici raccontano un'altra storia.

Il dato del 97% va approfondito e interpretato perché rappresenta solo la punta di un *iceberg*. Da un lato, non assicura l'attualità o la validità dei contratti, dall'altro non garantisce che vi sia un salario dignitoso nei settori oggetto della copertura stessa.

L'apice del 97%, invero, nasconde tutta la dimensione concernente la densità contrattuale nonché il progressivo proliferare della contrattazione non rappresentativa.

Sarebbe stato giusto, negli anni, effettuare un intervento di sistema volto a dare attuazione alla seconda parte dell'art. 39 della Costituzione, in quanto appare di assoluta inutilità continuare a delegare ai sindacati questioni cruciali del lavoro senza aver definito una volta per tutte una legge sulla rappresentanza.

Giusto in astratto.

Poi in concreto la Storia degli ultimi 75 anni ha restituito tutt'altro.

Nonostante il salario sia il presupposto della libertà individuale e di una vita dignitosa, lo Stato non si è assunto la responsabilità di tutelare la persona con l'introduzione di una soglia di legge dovuta per efficienza di sistema ed equità. Lo chiedeva e lo chiede ancora la nostra Carta che ha ben distinto la questione salariale dalle attività sindacali e dalla relativa organizzazione.

In nome della libertà sindacale (pur necessaria) non si è mai voluta una legge sulla rappresentanza sindacale in attuazione all'art. 39 Cost. né, tantomeno, una legge sul salario minimo legale in attuazione all'art. 36 Cost.: si è preferito cavalcare la legge del più forte... In nome della libertà sindacale (pur necessaria), il legislatore del lavoro ha per anni abdicato al suo ruolo a favore delle parti sociali, delegando alle stesse ogni aspetto delle relazioni industriali. Prova ne sia, ad esempio, che il sistema di misurazione immaginato dalle parti sociali per l'industria rientra nel quadro di un assetto di relazioni industriali praticamente autodeterminato.³ Il sistema di relazioni industriali fondato sul Testo Unico del 2014, infatti, copre per ora soltanto 22.400 imprese, per un totale di 2,4 milioni di lavoratori da esse dipendenti; e i contratti collettivi nazionali che si collocano nel suo alveo sono solo 68, sugli oltre 900 censiti dal CNEL.⁴⁻⁵

Gli studi di settore hanno ben rappresentato lo sfilacciamento progressivo che hanno subito le rappresentanze sindacali.⁶ Secondo alcune ricerche risalenti, ma comunque paradigmatiche, già

² Cfr. Memoria CNEL 11.07.2023 depositata in commissione lavoro Camera dei Deputati pag. 6

³ Illuminante a tal proposito è un passaggio della relazione del CNEL del in Commissione Lavoro pubblico e privato alla Camera dei Deputati martedì 14 gennaio 2020, ore 13.45: *Questo stato dell'arte, che rischia di complicarsi ulteriormente, è il punto di arrivo di un sistema regolatorio, evolutosi dal dopoguerra, incentrato sul riconoscimento di una sorta di "sovranià" delle parti sociali, che ha comportato un sostanziale astensionismo legislativo e un corrispondente affidamento alle parti sociali del compito di disciplinare autonomamente il proprio assetto, le forme e i requisiti delle proprie rappresentanze e i relativi meccanismi di funzionamento. Alla voluta prudenza del legislatore nei confronti del sistema relazionale ha per contro corrisposto il riconoscimento di una sempre maggiore importanza, da parte dello stesso legislatore, del ruolo delle parti sociali in materia di lavoro. Gli interventi normativi susseguitisi negli ultimi anni in materia di politiche del lavoro hanno, infatti, assegnato uno spazio centrale al sistema delle relazioni industriali, delegando ad esso l'attuazione di pezzi importantissimi delle varie riforme che hanno avuto come obiettivo l'incremento della produttività e della competitività del sistema Paese*

⁴ <https://lavoce.info/archives/61254/rappresentanza-sindacale-il-nodo-difficile-da-sciogliere/>

⁶ In tal senso si rinvia a Jelle Visser; Economic Papers 488, Aprile 2013 *Wage Bargaining Institutions - from crisis to crisis*

all'inizio degli anni 2000 la stessa contrattazione si caratterizzava per una scarsa densità, nonostante l'estensione della copertura contrattuale⁷.

Sono del 4 ottobre 2023, gli "Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia" a firma CNEL. Dopo aver letto per l'ennesima volta che il problema del lavoro in Italia è questione complessa e che "occorre considerare il sistema di contrattazione collettiva non solo come una "fonte" di regolazione dei rapporti individuali di lavoro, ma soprattutto come meccanismo istituzionale di autogoverno delle dinamiche della domanda e dell'offerta di lavoro"⁸ chi scrive si chiede perché il punto di partenza di ogni discorso sul salario in Italia non sia la persona e perché siamo arrivati a questo contesto, così lontano dal quotidiano, così lontano dal Paese reale.

Il mondo del lavoro, nel tempo, si è trasformato in un mercato spesso spregiudicato che ha visto il moltiplicarsi dell'offerta contrattuale, dello *shopping* contrattuale e del *dumping* salariale che ormai affliggono il sistema delle relazioni industriali e che si ripercuotono direttamente sui lavoratori.⁹

Emblematico, ma non isolato, è il caso del CCNL vigilanza privata e servizi fiduciari sottoscritto dalle rappresentanze sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (CGIL, CISL e UIL). Un testo che per i livelli di ingresso ha previsto per anni salari minimi orari di nemmeno 5 euro l'ora, nonostante le aziende abbiano avuto e abbiano fatturato milioni.¹⁰ Oltre alla miseria retributiva spettante ai lavoratori, il medesimo contratto collettivo ha atteso per oltre nove anni di essere rinnovato. Il tanto atteso e auspicato rinnovo, poi, si è risolto in una bolla di sapone con l'elargizione ai lavoratori di pochi centesimi.¹¹

Questo caso è espressione di estrema debolezza della contrattazione di settore ed attesta, senza timore di smentita, che in alcuni settori le gravi distorsioni di mercato hanno avuto il sopravvento sulla contrattazione collettiva. Il problema è che a pagarne realmente le spese sono stati e sono tutt'ora i lavoratori e le lavoratrici che sono rimasti ingabbiati nella frustrazione di un lavoro povero e mortificati nella fatica della sopravvivenza.

In tempi recenti, il settore della vigilanza privata e dei servizi fiduciari è stato oggetto di numerosi interventi della magistratura penale, amministrativa e civile. Da un lato, si è proceduto con la disapplicazione dei minimi contrattuali troppo bassi¹², dall'altro con il commissariamento di alcune aziende di settore¹³. Un intervento quanto mai provvidenziale sollecitato a più riprese sia dai lavoratori (che hanno denunciato troppo spesso a titolo personale) e da una parte della politica.

"Si parla notoriamente di "lavoro povero", ovvero di "povertà nonostante il lavoro" principalmente dovuto alla concorrenza salariale al ribasso innescata in particolare dalla molteplicità dei contratti all'interno della stessa contrattazione collettiva".¹⁴

Ricci M. [Aspettando Godot: la legge sulla rappresentatività sindacale e sulla contrattazione collettiva](#); Lavoro Diritti Europa LDE n. 3/2022
Pizzoferrato A., [Rappresentatività sindacale e salario minimo adeguato: quali strade sono realmente percorribili?](#) Lavoro Diritti Europa LDE n. 3/2022

⁷ Pietro Garibaldi, *Personnel economics in imperfect labour markets*, Oxford University press 2006 pag. 8

⁸ "Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia" Esiti della prima istruttoria tecnica in Commissione d'Informazione, 4 ottobre 2023.

⁹ Pizzoferrato A., [Rappresentatività sindacale e salario minimo adeguato: quali strade sono realmente percorribili?](#) Lavoro Diritti Europa LDE n. 3/2022

¹⁰ Il CCNL vigilanza privata e servizi fiduciari Decorrenza: 1° febbraio 2013 - Scadenza: 31 dicembre 2015 (prima del suo rinnovo) prevedeva una paga oraria al lordo delle trattenute previdenziali e fiscali per dipendente inquadrato al livello F del CCNL uguale a euro € 4,60774 (€ 797,14 / 173)

¹¹ Il nuovo Contratto nazionale decorre dal 1° giugno 2023 e resterà in vigore fino al 31 maggio 2026 ha previsto un **aumento a regime di 140 euro** per il IV Livello Guardie particolari giurate e per il Livello D dei Servizi Fiduciari

¹² *Ex multis*, Tribunale di Catania 21.07.2023 e da ultima Cass. 2771/2023

¹³ Si vedano i casi Mondialpol, Cosmopol e Securitalia

¹⁴ Cass. 2771/2023

Si ribadisce, un fenomeno che interessa oltre 3,6 milioni di persone.

Persone, non numeri.

Tale scenario a tinte fosche porta a condividere l'opinione di chi ritiene che non possono realisticamente prevedersi interventi organici sulla materia della contrattazione collettiva di tipo legislativo,¹⁵ quanto meno senza aver prima introdotto una normativa sul salario minimo legale.

Le case senza le fondamenta non si costruiscono e, se si costruiscono, crollano.

In questo quadro si colloca la direttiva comunitaria sui salari adeguati all'interno dell'Unione n. 2022/2041 che chiede agli Stati membri di intervenire con misure adeguate a garantire un salario minimo che vada oltre il soddisfacimento di meri bisogni essenziali, ma verso qualcosa in più che sostanzia la dignità e la libertà dell'esistenza dei lavoratori e delle lavoratrici. La direttiva non precisa il metodo da utilizzare per raggiungere tale scopo, ma lascia liberi gli Stati Membri di decidere se fissare una soglia legale o meno a seconda dei contesti e delle criticità nazionali.

Ben 22 Paesi su 27 in Europa hanno scelto di fissare una soglia di legge sotto la quale il lavoro si trasforma in sfruttamento. L'Italia è uno dei pochi Paesi europei a essere sprovvisto di una normativa sul punto, insieme a Svezia, Finlandia, Danimarca e Austria. Anche Cipro l'ha introdotta a gennaio 2023.

Le resistenze culturali e politiche all'introduzione di questa misura esistono da anni, ma non sembrano trovare alcun fondamento né giuridico né fattuale o economico. Invero, se a livello giuridico “*non esiste una riserva normativa o contrattuale a favore della contrattazione collettiva nella determinazione del salario nell'attuale ordinamento costituzionale (ed a maggior ragione in uno stato di mancata attuazione dell'art. 39 Cost.)*”¹⁶, a livello economico e fattuale si fa riferimento alle esperienze virtuose che sono state fatte negli altri paesi d'Europa come ad esempio in Germania, in Inghilterra o in Francia, ma anche agli studi empirici di David Card, professore di Economia del lavoro all'Università di Berkley e vincitore del Premio Nobel per l'Economia 2021.¹⁷

In forza di questi studi e di una impellente e costante spinta di una parte della politica attualmente in opposizione, si è riusciti a costruire un percorso condiviso tra le varie forze di opposizione sussunto nella proposta di legge l'A/C 1275/2023 a firma On. Giuseppe Conte. Il testo, tra le altre disposizioni, prevede che un'ora di lavoro non possa essere pagata meno di 9 euro lordi da intendersi come trattamento economico minimo, facendo salvi i trattamenti di miglior favore previsti dalla contrattazione collettiva.

La sinergia delle forze di opposizione sull'argomento ha imposto il tema del salario minimo legale nel dibattito politico nazionale suscitando un forte consenso nell'opinione pubblica. Il governo Meloni, quindi, nonostante non abbia mai nascosto la contrarietà all'introduzione di una soglia di legge, non ha potuto fare altro che far finta di affrontare la questione.

¹⁵ “*La plastica dimostrazione di ciò è data dalla sistematica caducazione di tutti i progetti di legge presentati nelle ultime due legislature (v. sub par. 2), in un contesto peraltro di progressivo deterioramento*” Ricci, opera ult.cit.

¹⁶ Cass n. 27711/23 del 02.10.2023 che richiama Corte Cost. n. 106 del 1962

¹⁷ Nel 1995, Card studiò per la prima volta l'effetto del salario minimo sugli impatti occupazionali sperimentando l'adozione del salario minimo nell'ambito dei fast food. La teoria fino a quel momento stabiliva che aumentare o introdurre il salario minimo creava disoccupazione, andando ad inficiare l'equilibrio standard neoclassico tra domanda, offerta e lavoro, quindi i prezzi tra lavoro e capitale. Al contrario, insieme a Kruger, dimostrò che l'introduzione del salario minimo non aveva un effetto negativo sull'occupazione, evidenza scientifica che capovolsse all'interno del *mainstream* il pensiero sul salario minimo. Da quel momento, molti altri studi condotti in Europa e negli Stati Uniti d'America risconteranno gli stessi risultati che smentiranno l'idea che il salario minimo generasse disoccupazione. Per approfondimenti si veda <https://davidcard.berkeley.edu/papers/njmin-aer.pdf>

La Presidente Meloni ha, quindi, convocato i leader dell'opposizione a Palazzo Chigi e dopo averli ascoltati ha sottoposto il dossier al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro un organo di stimolo sociale, ma anche di controllo^{18,19}.

Preme segnalare sin da subito, che nel corso dei lavori parlamentari in XI Commissione sulle proposte in materia di salario minimo legale, il CNEL era già stato auditato e aveva presentato una memoria in cui esprimeva contrarietà all'istituto del salario minimo²⁰.

Se è vero che l'iniziativa legislativa su materie di ordine economico sociale e l'espressione di pareri di competenza arricchiscono senz'altro il dibattito parlamentare, è altrettanto vero che, nel caso di specie, il CNEL è stato investito di un ruolo in realtà diverso. L'iniziativa legislativa, infatti, era già stata esercitata dal Parlamento, la consulenza quale organo ausiliario espressione dei corpi intermedi era già stata resa.

Sfugge, quindi, la logica con cui si è deciso di sottoporre nuovamente all'attenzione di tale organismo la questione del salario minimo legale.

A tal proposito, quanto mai attuali e lungimiranti appaiono alcuni discorsi parlamentari in occasione del dibattito in fase di introduzione della legge istitutiva del CNEL nel 1955. Nel corso di quei lavori, sebbene si apprezzasse il respiro costituzionale dell'organo - ausiliario di Parlamento e Governo - si levarono dubbi sia da destra che da sinistra sul ruolo e sulla composizione e sui poteri dello stesso perché poteva prospettarsi il pericolo di una "terza Camera" o di una "Camera economica"²¹. Si riteneva essenziale che per ragioni di opportunità e costituzionalità l'istituto venisse concepito in termini ristretti, limitandone rigorosamente le funzioni alla legge istitutiva.

L'investitura del CNEL da parte del governo Meloni a organismo indipendente fonte di elaborazione legislativa uguale e contraria a quella della Camera dei Deputati, suscita pertanto in chi scrive un forte senso di disagio perché da un lato rappresenta una forma di prevaricazione, dall'altro a livello istituzionale, un palese conflitto di attribuzione tra poteri della Repubblica.

Paradigmatiche sono le parole del parlamentare On. Santi Fernando: *"Noi temiamo che sia questo un organismo, composto in siffatto modo, al quale il Governo ricorrere per avere aiuto ed ausilio nella sua politica ed al quale domanderà quel tale parere su quella tale legge che gli farà comodo"*. In sintesi, il parlamentare era convinto che tale organo avrebbe avuto senso e sarebbe stato rispettoso dello spirito della Costituzione soltanto se i suoi membri fossero stati imparziali e non nominati dal governo

¹⁸ Per ripercorrere la storia del CNEL si rinvia al seguente link: www.cnel.it

¹⁹ Previsto dall'Art. 99 della Costituzione, riformato nel 1986 con la legge 30 dicembre 1986, n. 936 *Norme sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro* d'iniziativa del Governo Craxi, il CNEL è organismo che ha essenzialmente un ruolo tecnico-consultivo non vincolante, ma con alcune peculiarità di rilievo come l'iniziativa legislativa

Tra le molteplici attività ausiliarie che la legge attribuisce al CNEL si trovano, ad esempio, l'espressione di pareri su materie socioeconomiche, l'effettuazione di approfondimenti su richiesta delle Camere o del Governo o delle regioni o delle province autonome, la presentazione di osservazioni e proposte anche di propria iniziativa

Attualmente, lo stesso è composto, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 936 del 1986, da 48 rappresentanti delle categorie produttive, di cui: 22 in rappresentanza dei lavoratori dipendenti, 9 in rappresentanza dei lavoratori autonomi e delle professioni nonché 17 in rappresentanza delle imprese, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera b) della legge n. 936 del 1986. Vi sono, inoltre, 10 esperti nominati di cui 8 dal Quirinale e 2 proposti dal Presidente del consiglio dei Ministri; nonché 6 rappresentanti delle associazioni di promozione sociale.

²⁰ Il 12.07.2023 il CNEL è stato auditato in Commissione XI Lavoro pubblico e privato della Camera nell'ambito dei lavori sulle proposte di legge in materia di salario minimo C. 141, C. 210, C. 216 C. 306 e C. 432, C. 1053 recanti disposizioni in materia di giusta retribuzione e salario minimo

²¹ Cfr. On. Del Fante, seduta del 21.01.1955 pag. 16251 e Relatore On. Bucciarelli Ducci 25.01.1955 pag. 16384 Resoconto Stenografico Atti Camera dei Deputati

diversamente si sarebbero soltanto allungati i tempi della legislazione, come in effetti è avvenuto.²²

E' evidente, infatti, che la natura del tutto peculiare dell'organo che è certamente tecnica, ma indubbiamente anche estremamente politica, la composizione che è in gran parte di nomina governativa e l'espressione del suo Presidente, storico e attuale esponente di un certo partito politico di maggioranza di Governo non esprimono imparzialità, ma autoreferenzialità.

Il CNEL, nel caso di specie, esprime dunque una nuova forma di ausiliarità che non è una funzione integrativa o di supporto, ma sostitutiva dell'iniziativa parlamentare. Questo ruolo "di comodo" schiacciato sulle posizioni governative è indubbiamente ben lontano da quello spirito ispiratore dell'Art. 99 della Costituzione. S'impone, quindi, una seria riflessione sul grave precedente a cui si sta assistendo.

Sul salario minimo legale, al contrario, l'opposizione parlamentare pone una questione di civiltà ed equità che ben esprime il primato del lavoro e la tutela della libertà e della dignità umana.

Lo si può fare solo con il taglio del cuneo fiscale come a volte si sente dire? La risposta negativa è fin scontata.

Di certo una soglia salariale di protezione legale non è la misura che da sola serve per risolvere il problema del lavoro povero o del lavoro in generale ma rappresenta senz'altro una prima necessaria pietra, utile anche per definire un nuovo modo di concepire le rappresentanze sindacali tramite un intervento "di sistema" che sciolga, finalmente, almeno una parte dei nodi che la Storia ha portato al pettine.

²² Seduta di lunedì 24 Gennaio 1955, Resoconto stenografico pag. 16357 *"Noi temiamo che sia questo un organismo, composto in siffatto modo, al quale il Governo ricorrere per avere aiuto ed ausilio nella sua politica ed al quale domanderà quel tale parere su quella tale legge che gli farà comodo. E' evidente che se il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro restasse così, in questa sua composizione, esso non porterebbe - fermamente temo - nessun vantaggio sostanziale e concreto. Potrebbe essere un organismo dannoso, nella migliore delle ipotesi un organismo inutile, invecchiato anzitempo, perché costruito non secondo lo spirito della Costituzione, ma con la preoccupazione di applicarne la lettera, e nemmeno tutta la lettera. A noi preme che sia istituito, questo organismo previsto dalla Costituzione, nello spirito della Costituzione stessa"*