

23



# QUADERNI UNSI<sup>C</sup>

**Contrattazione territoriale e di prossimità  
quale soluzione alternativa al salario minimo**

Giuseppe Mosa

# QUADERNI



## **Contrattazione territoriale e di prossimità quale soluzione alternativa al salario minimo**

Giuseppe Mosa\*

\*Avvocato - Consulente di imprese, organizzazioni sindacali ed enti pubblici

## Indice

1. Introduzione .....	4
2. La contrattazione di prossimità: deroghe, finalità e campo di applicazione.....	8
3. La direttiva Ue sul salario minimo adeguato e la sua corretta interpretazione.....	12
4. Dal salario minimo al salario adeguato: gli interventi possibili nel perimetro della contrattazione collettiva .....	18
5. Conclusioni .....	22

## 1. Introduzione

Il salario minimo, in termini strettamente giuridici, può essere definito come la retribuzione minima garantita per legge a tutti i lavoratori e le lavoratrici.

In Italia il compenso sotto il quale non è possibile scendere è stabilito dai CCNL ma una proposta di legge presentata il 4 luglio 2023 dalle principali forze di opposizione ha infiammato il dibattito politico in Italia<sup>1</sup>.

Al di là del dibattito politico italiano, il tema del salario minimo è in realtà un tema importante a livello europeo perché rientra nell'impegno dell'Unione a migliorare le condizioni di vita e di lavoro delle persone per promuovere un 'Europa sociale più forte secondo il Pilastro europeo dei diritti sociali concordato tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione europea nel novembre 2017 al vertice di Göteborg.

Il pilastro si fonda su 20 principi per tre settori:

- pari opportunità e accesso al mercato del lavoro;
- condizioni di lavoro eque;
- protezione sociale e inclusione;

---

<sup>1</sup> Le forze di opposizione (ALLEANZA VERDI E SINISTRA - AZIONE – MOVIMENTO 5 STELLE - PARTITO DEMOCRATICO - PIÙ EUROPA) hanno firmato una proposta unitaria che prevede che nessun lavoratore possa ricevere una retribuzione oraria inferiore a 9 euro all'ora, senza considerare tredicesima, quattordicesima, tfr, ecc, che devono essere in più.

e ribadisce l'impegno dell'UE a garantire migliori condizioni di vita e di lavoro in tutta l'Unione.

La Direttiva 2022/2041 del 19 ottobre 2022 ha stabilito nuove norme che promuovono salari minimi adeguati al fine di conseguire condizioni di vita e di lavoro dignitose per i lavoratori in Europa.

E tuttavia doveroso precisare, a scanso di equivoci, che la Direttiva 2041 non prescrive un livello di salario minimo specifico che gli Stati membri devono raggiungere, ma vuole promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, sostenere livelli adeguati di salari minimi legali e migliorare l'accesso effettivo alla tutela garantita dal salario minimo per tutti i lavoratori.

In Europa esistono grandi differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda il numero dei lavoratori coperti da contratti collettivi e il livello dei salari minimi, dovuto sia ai diversi modelli di mercato del lavoro che ai diversi livelli di reddito negli Stati membri.

È stato rilevato che tendenzialmente, nei paesi caratterizzati da un'elevata copertura della contrattazione collettiva, la percentuale di lavoratori a basso salario è minore e le retribuzioni minime sono più elevate rispetto ai paesi in cui tale copertura è più bassa. La definizione del salario minimo rimane di competenza dei singoli Stati membri, i quali dovranno però garantire che i loro salari minimi consentano ai lavoratori una vita dignitosa, tenendo conto del costo della vita e dei più ampi livelli di retribuzione.

I salari minimi più alti sono accordati in Lussemburgo, Irlanda e

Germania, quelli più bassi in Bulgaria, Lettonia ed Estonia<sup>2</sup>. Nell'UE, 21 paesi su 27 hanno un salario minimo garantito, mentre gli altri sei, tra cui l'Italia con Austria, Cipro, Danimarca, Finlandia e Svezia, determinano i livelli salariali sulla base della contrattazione collettiva delle retribuzioni<sup>3</sup>.

Tenuto conto delle specificità dell'ordinamento giuridico italiano riteniamo che il problema dei bassi stipendi, soprattutto in un momento storico così complesso sul fronte inflazionistico, possa essere risolto soltanto dando sostegno alla contrattazione collettiva e non escludendo la possibilità di dialogo tra le parti.

Una soglia di retribuzione minima pari a 9 euro lordi l'ora rappresenterebbe un compromesso al ribasso che in alcun modo potrebbe migliorare le relazioni fra aziende e lavoratori. Anzi, riteniamo che il rischio più immediato sia quello di trascinare verso il basso anche i salari mediani.

Il basso livello di salari, che in Italia riguarda soprattutto alcune categorie di lavoratori, va esaminato anche in relazione alle fragilità strutturali del nostro sistema economico, alla bassa produttività, al gap tecnologico e innovativo che scontiamo rispetto ai nostri competitor internazionali.

A ciò si aggiungono criticità specifiche che esistono nel panorama

---

<sup>2</sup> Al momento si può parlare di un'Europa a quattro velocità. Cinque Paesi non hanno adottato il salario minimo, e sono: Italia, Austria, Danimarca, Finlandia e Svezia. Gli Stati che hanno una retribuzione minima legale si dividono invece in tre gruppi: quelli in cui il salario minimo è superiore ai 1.500 euro mensili, quelli in cui oscilla tra i 1.000 e i 1.500, e quelli in cui è inferiore ai 1.000 euro.

<sup>3</sup> Dall'entrata in vigore della Direttiva, gli Stati hanno due anni di tempo, cioè entro il 15 novembre 2024, per recepire la direttiva nel diritto nazionale.

occupazionale, quali la discontinuità dei rapporti di lavoro, il basso numero di ore lavorate, l'uso distorto di istituti giuridici - che determinano lavoro irregolare - i ritardi nei rinnovi contrattuali, il ricorso ai cosiddetti contratti pirata, la scarsa diffusione del welfare aziendale. Ciò premesso, sull'opportunità o meno di introdurre nell'ordinamento italiano un salario minimo per via legislativa si mette in evidenza che è stato svolto nella commissione Lavoro pubblico e privato della Camera, un ampio ciclo di audizioni che ha visto esprimersi autorevoli giuslavoristi, nonché referenti del mondo delle imprese e delle associazioni. Quanto emerso da tali interlocuzioni ha portato, a mio parere, a una ben precisa conclusione, ossia la necessità di privilegiare l'individuazione del trattamento economico minimo in coerenza con la tradizione del nostro sistema di relazioni industriali, fondato sulla contrattazione collettiva che copre più dell'90% dei lavoratori.

Nei paragrafi che seguono, dopo aver delineato l'istituto del contratto collettivo di prossimità, e aver analizzato le principali disposizioni della direttiva 2022/2041 del 19 ottobre 2022 tratteremo alcune proposte regolative in materia salariale nel perimetro della contrattazione collettiva che resta la sede per eccellenza in cui confluiscono le esigenze economiche e sociali presenti nel mercato del lavoro italiano.

## **2. La contrattazione di prossimità: deroghe, finalità e campo di applicazione**

Il contratto collettivo di prossimità disciplinato dall'art. 8 del DL 183/2011 è uno strumento che offre alle imprese la possibilità di derogare, entro certi limiti e per specifiche materie, alle disposizioni di legge e di contratto collettivo per adeguarle alle condizioni e alle esigenze di organizzazione del lavoro di ciascuna azienda.

Il comma 2 bis della disposizione sopra richiamata, infatti, consente ai contratti di prossimità, di operare "in deroga alle disposizioni di legge che disciplinano le materie richiamate dal comma 2 e alle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro", fermo il rispetto della Costituzione, della normativa comunitaria e delle convenzioni internazionali sul lavoro. Se si scorre l'elenco delle materie cui le parti collettive possono derogare, risulta immediatamente evidente la rilevanza di questo strumento e la sua capacità di adattarsi in maniera sartoriale alle specifiche situazioni di ciascuna impresa.

Il comma 2 della norma in esame prevede la possibilità di ricorrere a questo tipo di accordo con riferimento "a) agli impianti audiovisivi e alla introduzione di nuove tecnologie; b) alle mansioni del lavoratore, alla classificazione e inquadramento del personale; c) ai contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime

della solidarietà negli appalti e ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro; d) alla disciplina dell'orario di lavoro; e) alle modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative a progetto e le partite IVA, alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio e il licenziamento della lavoratrice in concomitanza del matrimonio".

Come si può osservare, si tratta di materie che possono incidere in maniera decisiva sull'organizzazione del lavoro di una data impresa.

È bene però precisare che, considerata l'eccezionalità della norma, l'elenco di cui al comma 2 è tassativo e gli accordi di prossimità non possono intervenire su materie diverse. A conferma dell'interesse nei confronti di questo strumento, abbiamo potuto assistere recentemente a un incremento del ricorso alla stipulazione di accordi di prossimità, a seguito della stretta sul lavoro temporaneo introdotta dal c.d. Decreto Dignità<sup>4</sup>, sono infatti diverse le intese che le parti collettive hanno raggiunto, allo scopo, per esempio, di superare i vincoli legati al nuovo regime delle causali. L'ulteriore elemento di sicuro interesse della disciplina qui esaminata è l'efficacia erga omnes degli accordi collettivi di prossimità che dunque si applicano a tutti i dipendenti dell'azienda, a prescindere dal fatto che siano o meno aderenti alle sigle sindacali che hanno sottoscritto gli accordi. Tuttavia,

---

<sup>4</sup> D.L. 12 luglio 2018, n. 87 Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese.

considerato il loro carattere derogatorio e dunque di eccezionalità, per essere validi e superare l'eventuale scrutinio del Giudice del Lavoro, gli accordi di prossimità devono rispettare le condizioni imposte dalla legge<sup>5</sup>.

Accanto ai requisiti e alle condizioni sino a qui ricordati, merita sottolineare che il comma 1 dell'art. 8 DL 183/2011, stabilisce che detti accordi debbano essere necessariamente finalizzati a garantire una maggiore occupazione, a favorire la qualità dei contratti di lavoro, l'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, l'emersione del lavoro irregolare, a gestire incrementi di competitività e di salario, e alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, investimenti e l'avvio di nuove attività. A tale riguardo, la giurisprudenza di merito ha precisato che, ai fini della legittimità del contratto di prossimità e delle norme derogatorie ivi contenute, non è sufficiente il mero richiamo in via generale alle finalità enunciate nel disposto normativo, ma è necessario che le parti contraenti indichino in maniera puntuale le finalità perseguite e le circostanze di fatto che giustificano

---

<sup>5</sup> Con la sentenza n. 528 del 04.06.2019, il Tribunale di Firenze ha affermato che i contratti di prossimità stipulati ai sensi dell'art. 8 del DL 138/2011, per essere considerati validi, devono prevedere deroghe che, da un lato, non siano contrarie a norme inderogabili e, dall'altro, siano finalizzate al raggiungimento di precisi obiettivi. Per il Giudice, le predette deroghe devono comunque rispettare la Costituzione, le norme comunitarie e le convenzioni internazionali in materia di lavoro. Inoltre, una condizione essenziale è che tali regole siano finalizzate al raggiungimento di un obiettivo ben preciso, che può essere: maggiore occupazione, maggiore partecipazione dei dipendenti, emersione del lavoro irregolare, incrementi di competitività e retribuzione, gestione delle crisi aziendali e occupazionali, investimenti e avvio di nuove attività.

Applicando tali principi al caso di specie, il Tribunale di Firenze ha accolto il ricorso presentato dal lavoratore, sul presupposto che il meccanismo di sotto-inquadramento dei neoassunti - previsto nel contratto di prossimità - era solo formalmente collegato all'obiettivo della maggiore occupazione, non prevedendo l'azienda alcun intervento concreto in merito.

il ricorso al regime derogatorio<sup>6</sup>. In caso di impugnazione dell'accordo stipulato, grava in capo al datore di lavoro l'onere di provare la rispondenza della disciplina contenuta nell'accordo al tipo delineato dall'art. 8 del DL 183/2011.

È bene da ultimo ricordare che gli accordi di prossimità, per loro natura, possono essere siglati a livello aziendale o territoriale, non nazionale.

In assenza di una specifica previsione, la definizione dell'ambito territoriale (comunale, provinciale, regionale, distrettuale) è rimessa all'autonomia delle parti sociali. I soggetti legittimati a sottoscriverli sono, nel caso degli accordi territoriali, le associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale e, nel caso di accordi aziendali, le loro rappresentanze operanti nell'impresa ai sensi della legge e degli accordi interconfederali vigenti<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> La Suprema Corte ha confermato la legittimità di un accordo aziendale ex art. 8 L. 148/2011 che ha escluso il diritto a percepire l'indennità sostitutiva del preavviso per coloro che non avessero aderito all'esodo incentivato, pur avendone i requisiti, e fossero destinatari di un provvedimento di licenziamento nella successiva procedura di mobilità. Come evidenziato dai giudici di legittimità, l'accordo in questione può legittimamente derogare in peius i contratti collettivi e le disposizioni di legge circa le conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro (nella specie, il diritto del lavoratore all'indennità sostitutiva del preavviso), purché persegua uno degli scopi previsti dalla legge: l'accordo del caso di specie, in una prospettiva di maggiore tutela dei lavoratori, era diretto a consentire il minor costo sociale dell'operazione e a salvaguardare la prosecuzione dell'attività di impresa e la relativa occupazione. La deroga, dunque, era stata introdotta proprio per far fronte a una ben nota situazione di crisi aziendale ed occupazionale. Per un maggior approfondimento si veda Corte di cassazione, sentenza 22 luglio 2019 n. 19660.

<sup>7</sup> Tali aspetti sono stati oggetto di approfondimento nel "Testo Unico sulla Rappresentanza del 10.01.2014" sottoscritto da Confindustria da un lato e Cgil, Cisl e Uil dall'altro, ove alla contrattazione nazionale viene attribuita la determinazione dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore. I soggetti autorizzati alla contrattazione nazionale individuati dal TU sono le federazioni firmatarie dell'Accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e del protocollo del 31 maggio 2013, che abbiano, nell'ambito di applicazione del CCNL, una rappresentatività non inferiore al 5%.

Nel caso in cui la piattaforma non sia presentata dalle organizzazioni sindacali unitariamente, la parte datoriale favorirà, in ogni categoria, l'avvio della negoziazione sulla base della piattaforma presentata

### **3. La direttiva Ue sul salario minimo adeguato e la sua corretta interpretazione**

Come accennato nel paragrafo introduttivo la direttiva europea non impone agli Stati membri alcun obbligo di fissare per legge il salario minimo adeguato (vedi espressamente, in questi termini, l'art. 1, § 4, lett. A della direttiva) e neppure di stabilire un meccanismo vincolante per l'efficacia generalizzata dei contratti collettivi (vedi espressamente, in questi termini, l'art. 1, § 4, lett. B della direttiva).

La direttiva è al contrario estremamente chiara nel segnalare, rispetto all'obiettivo di promuovere un sostanziale "miglioramento dell'accesso effettivo dei lavoratori al diritto alla tutela garantita dal salario minimo" (art. 1), una netta preferenza di fondo per la soluzione contrattuale rispetto a quella legislativa.

A parere della Commissione e del Consiglio "il buon funzionamento della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari è uno strumento importante attraverso il quale garantire che i lavoratori siano tutelati da salari minimi adeguati che garantiscano quindi un tenore di vita dignitoso (...). Una contrattazione collettiva solida e ben

---

dalle organizzazioni che abbiano complessivamente un livello di rappresentatività nel settore pari almeno al 50%+1.

In materia di contrattazione collettiva aziendale, questa si eserciterà per le materie delegate e con le modalità previste dal CCNL o dalla legge. Gli stessi contratti collettivi aziendali dovranno essere approvati dalla maggioranza dei componenti delle RSU elette secondo le regole convenute nel TU. In assenza di Rappresentanze Unitarie, i contratti collettivi aziendali avranno pari efficacia se approvati dalle RSA costituite nell'ambito di associazioni sindacali che risultino destinatarie della maggioranza delle deleghe. In entrambi i casi, a seguito della richiesta avanzata da almeno un'organizzazione sindacale firmataria o il 30% dei dipendenti dell'impresa, i contratti andranno sottoposti al voto dei lavoratori.

funzionante, unita a un'elevata copertura dei contratti collettivi settoriali o intersettoriali, rafforza l'adeguatezza e la copertura dei salari minimi" (considerando 22 della direttiva).

La presenza di un esteso e consolidato sistema di contrattazione collettiva non è tuttavia di per sé condizione sufficiente per raggiungere l'obiettivo indicato dalla direttiva europea di una retribuzione adeguata.

Per questo motivo la direttiva pone particolare attenzione al cosiddetto "tasso di copertura" della contrattazione collettiva, e cioè alla percentuale di lavoratori a cui si applicano i contratti collettivi. Percentuale che, come confermato dalla direttiva, viene "calcolata come rapporto tra il numero di lavoratori coperti da contratti collettivi e il numero di lavoratori le cui condizioni di lavoro possono essere disciplinate da contratti collettivi conformemente al diritto e alle prassi nazionali" (art. 3).

Di conseguenza, la direttiva dispone che, "qualora il tasso di copertura della contrattazione collettiva sia inferiore a una soglia dell'80%", lo Stato membro interessato debba prevedere "un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva, per legge a seguito della consultazione delle parti sociali o mediante un accordo con queste ultime" e definire altresì, previa consultazione delle parti sociali o sempre mediante un accordo con queste ultime, "un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva" (art. 4, § 2).

In assenza di un sistema di contrattazione collettiva adeguato nel senso sopra precisato, in alternativa alla adozione di un piano di azione per promuovere la contrattazione collettiva, gli Stati membri possono prevedere l'introduzione di un salario minimo di legge stabilendo "le necessarie procedure per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali" (art. 5, § 1) eventualmente attraverso un "meccanismo automatico di adeguamento dell'indicizzazione dei salari minimi legali, basato su criteri appropriati e conformemente al diritto e alle prassi nazionali, a condizione che l'applicazione di tale meccanismo non comporti una diminuzione del salario minimo legale" (art. 5, § 3). Nel caso della adozione di un salario minimo legale (e solo in questo caso) la direttiva impone agli Stati membri il ricorso a "valori di riferimento indicativi per orientare la loro valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi legali".

A tal fine, possono utilizzare valori di riferimento indicativi comunemente utilizzati a livello internazionale, quali il 60% del salario lordo mediano e il 50% del salario lordo medio" (art. 5, § 4).

Altri elementi valorizzati dalla direttiva, anche in termini di obbligo, per una effettiva garanzia di salari minimi adeguati riguardano: - gli oneri posti a carico del sistema delle piccole e medie imprese: "nell'attuare la presente direttiva gli Stati membri dovrebbero evitare di imporre inutili vincoli amministrativi, finanziari e giuridici superflui, in particolare se ostacolano la creazione e lo sviluppo di micro, piccole e medie imprese." (considerando 39 della direttiva); - la tutela dei

lavoratori nel caso di appalti pubblici o contratti di concessione (art. 9) posto che la direttiva europea si applica non solo al settore privato ma anche al settore pubblico; - la presenza di affidabili sistemi di monitoraggio della contrattazione collettiva, degli andamenti dei salari e del tasso di copertura della contrattazione collettiva (art. 10); - la trasparenza dei salari, sul presupposto che i lavoratori dovrebbero avere facile accesso a informazioni complete sui salari minimi legali e sulla tutela assicurata dal salario minimo prevista da contratti collettivi universalmente applicabili per garantire la trasparenza e la prevedibilità per quanto riguarda le loro condizioni di lavoro (considerando 34 e art. 11).

Alla luce di queste indicazioni, rispetto alle quali la situazione italiana appare carente, nella lettura dei materiali forniti da ISTAT, INPS, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Banca d'Italia, risulta fondamentale prestare attenzione ai seguenti elementi:

- Tasso di copertura della contrattazione collettiva con particolare riferimento ai contratti collettivi sottoscritti da soggetti realmente rappresentativi (vedi infra);
- Meccanismi diretti o indiretti di estensione generalizzata dei contratti collettivi quantomeno con riferimento ai trattamenti retributivi, tenendo presenti gli orientamenti della magistratura in materia;
- Estensione e diffusione di forme di lavoro irregolare e sommerso ed efficacia delle attività ispettive e di vigilanza;

- Impatto di un eventuale intervento legislativo sul sistema delle piccole e medie imprese;
- Identificazione (art. 11 codice appalti) e adeguatezza dei trattamenti retributivi nel caso di appalti pubblici o contratti di concessione<sup>8</sup>;
- Presenza di strumenti adeguati e affidabili rispetto alla necessità di conoscere gli andamenti della contrattazione collettiva e i relativi trattamenti salariali.

La direttiva europea, là dove esiste un robusto ed esteso sistema di contrattazione collettiva non richiede ulteriori verifiche o adempimenti.

Da ciò si può evincere che il trattamento retributivo previsto da un contratto collettivo qualificato (cioè, sottoscritto da soggetti realmente rappresentativi) sia adeguato.

Resta tuttavia da prestare particolare attenzione ai seguenti profili:

- Presenza di settori o ambiti lavorativi (es. appalti di servizi) che, pur coperti dalla contrattazione collettiva non sembrano tuttavia garantire trattamenti retributivi adeguati (almeno stando agli indicatori suggeriti dalla direttiva europea, e cioè il 60 per cento del salario lordo mediano e il 50 per cento del salario lordo

---

<sup>8</sup> La previsione dell'art. 30, comma 4, d.lgs. n. 50/2016 (confermata nell'art. 11, d.lgs. n. 36/2023, contenente il nuovo codice dei contratti pubblici) che richiama il CCNL «il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto» (cioè materialmente svolta dai lavoratori in esso impiegati) è preferibile rispetto a quella dell'art. 7, comma 4, d.l. n. 248/2007 relativa ai soci lavoratori, che contiene l'ambiguo riferimento ai CCNL firmati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella "categoria" (sulla valorizzazione della categoria in senso "oggettivo").

medio, e come confermato da recenti interventi della magistratura);

- Diffusione di schemi giuridici o contrattuali che escono dal campo di applicazione della contrattazione collettiva (area del lavoro parasubordinato e delle c.d. partite IVA, stage extracurriculari, ecc.) o che comunque rischiano di precludere al lavoratore il pieno godimento dei trattamenti retributivi complessivi previsti dal contratto collettivo di riferimento (area del lavoro temporaneo);
- Estensione e diffusione di forme di lavoro irregolare e sommerso ed efficacia delle attività ispettive e di vigilanza; - differenziali retributivi a livello territoriale (non solo Nord- Sud ma anche aree metropolitane e aree periferiche) a cui corrisponde peraltro anche un diverso costo della vita;
- Condizioni occupazionali di giovani, donne e stranieri con particolare riferimento all'abuso del contratto di apprendistato (in assenza della componente formativa), alla incidenza del lavoro a tempo parziale c.d. involontario, al ricorrente ricorso a contratti a termine e al lavoro occasionale, alla effettiva conoscibilità per il prestatore di lavoro del trattamento retributivo dovuto, alla distanza tra previsioni di legge e contratto collettivo rispetto alla prassi contrattuale anche con riferimento a specifici settori produttivi o aree geografiche.

#### **4. Dal salario minimo al salario adeguato: gli interventi possibili nel perimetro della contrattazione collettiva**

A parere di chi scrive la questione del salario minimo può essere validamente affrontata solo istituendo un "forum permanente" di confronto e collaborazione stabile e continuativa tra le forze sociali e tutti i soggetti istituzionali che raccolgono dati utili per il monitoraggio sistematico della contrattazione collettiva e dei salari, con l'obiettivo di disporre di informazioni complete e il più possibile condivise su temi così centrali per la definizione delle politiche e delle leggi in materia economica e sociale.

Rispetto alle basi informative e alla conoscenza necessaria per formulare osservazioni e proposte sul tema specifico del salario minimo sussistono, allo stato, le seguenti criticità:

- Assenza totale di dati che consentano una valutazione d'impatto di un salario minimo legale su imprese e sistema produttivo (soprattutto rispetto alle micro e alle piccole e medie imprese che è un profilo sottolineato dalla direttiva europea) nonché sulle amministrazioni pubbliche in ragione della rilevanza degli appalti di servizi;
- Mancato allineamento del sistema informativo Comunicazioni Obbligatorie del Ministero del Lavoro con il sistema della banca

dati CNEL-INPS per quanto riguarda i "codici contratto"; - incomparabilità tra le tariffe nominali (legali o contrattuali) di determinazione del salario minimo e i dati della massa salariale effettivamente percepita da lavoratori che è utilizzata da ISTAT per valutare l'impatto di un salario minimo legale sui lavoratori (da segnalare che, partendo dalla stessa base informativa, ISTAT e INPS pervengono, in ragione dei diversi punti di vista adottati, a conclusioni diverse);

- Disallineamento tra i criteri di classificazione dei contratti collettivi e dei loro "perimetri contrattuali" da parte del CNEL rispetto ai criteri utilizzati per descrivere le attività economiche e produttive (c.d. codici ATECO);
- Assenza di monitoraggio sistematico di tipo qualitativo sulla contrattazione di produttività e sulle misure di welfare aziendale che pure beneficiano di rilevanti sostegni pubblici;
- Assenza di monitoraggio sui trattamenti retributivi nella cooperazione di lavoro, dove già esiste una previsione di legge che impone il riconoscimento ai soci lavoratori di 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. Rispetto alla esatta misurazione delle tariffe contrattuali "minime" si segnalano criticità e diversi punti di vista o chiavi di lettura dei contratti collettivi nazionali.

A bene vedere tra gli stessi rappresentanti del mondo dell'Impresa e del Lavoro non esiste piena condivisione sulle voci retributive da prendere in considerazione per quantificare il "salario minimo" previsto dalla contrattazione collettiva che, a seguito di una verifica empirica dei testi contrattuali, è concetto diverso, nella quasi totalità dei contratti collettivi, dal c.d. "minimo tabellare".

Gli esponenti delle categorie economiche e produttive ritengono in prevalenza corretto e imprescindibile attribuire alle sole parti contrattuali che sottoscrivono un contratto la funzione di determinare le voci che compongono i minimi contrattuali, senza applicare dall'esterno un criterio di lettura univoco e universale, che potrebbe falsare le dinamiche contrattuali, come è accaduto in passato con l'elaborazione giurisprudenziale della nozione onnicomprensiva di retribuzione, poi sconfessata nel 1984 dalla Sezioni unite della Corte di Cassazione<sup>9</sup>. Quest'ultimo profilo non è di poco conto, anche oltre l'attuale "contesa" politica contingente sul salario minimo legale, posto che la direttiva europea è inequivocabile nel richiedere agli Stati nazionali di provvedere "affinché le informazioni relative ai salari minimi legali e alla tutela garantita dal salario minimo prevista da contratti collettivi universalmente applicabili, comprese le informazioni sui meccanismi di ricorso, siano accessibili al pubblico, ove necessario nella lingua più pertinente, come stabilito dallo Stato membro, in modo completo e facilmente accessibile" (art. 11).

---

<sup>9</sup> Il riferimento è alla storica sentenza della Cassazione a Sezioni Unite del 13 febbraio 1984, n. 1069.

In tale senso potrebbe essere utile una valorizzazione dell'utilizzo dell'archivio nazionale dei contratti di lavoro, istituito presso il CNEL.

Sicuramente una migliore informatizzazione e un potenziamento della fruibilità e della capacità di lettura dei contratti contribuirebbero a realizzare in forma istituzionale uno stretto collegamento tra condizioni di lavoro, salari e produttività che è niente altro che l'essenza più profonda della funzione della contrattazione collettiva.

## 5. Conclusioni

Dallo studio condotto emerge chiaramente come sul salario minimo si assista a un dibattito intriso di ideologia, in cui si rischia di perdere di vista quale sia il focus della questione. Nessuno può dirsi contrario all'adozione di provvedimenti di contrasto al lavoro povero e alle insufficienti retribuzioni, che impongono prioritariamente iniziative per una migliore definizione dei minimi salariali da garantire a lavoratori e lavoratrici, in conformità al dettato dell'art. 36 della Costituzione.

Tuttavia, la complessità del problema richiede soluzioni strutturali, da introdurre in relazione alle peculiarità del nostro mercato del lavoro e non di certo misure semplicistiche frutto di un posizionamento strategico, che appare, in modo evidente, mera propaganda politica.

La stessa Direttiva europea 2022/2041 del 19 ottobre 2022, come è stato ampiamente argomentato nei paragrafi che precedono, non reca in sé né un obbligo per gli Stati membri di introdurre un salario minimo legale (artt. 4 e 5), né prescrive uno specifico livello salariale e nemmeno pone vincoli volti a prevedere un'efficacia generalizzata dei contratti collettivi.

Ciò proprio affinché la scelta degli strumenti a cui ricorrere, per garantire delle retribuzioni dignitose, possa tenere conto delle rispettive prassi nazionali e del pertinente diritto nazionale.

Il compito del legislatore è quello di guardare la realtà, analizzando i fenomeni diretti e indiretti che caratterizzano lo scenario economico e sociale, per poi porre in essere i provvedimenti più adeguati a sostegno di un lavoro di qualità in tutte le sue dimensioni, a partire dall'adeguatezza delle retribuzioni.

Il basso livello di salari, che riguarda soprattutto alcune categorie di lavoratori, va esaminato anche in relazione alle fragilità strutturali del nostro sistema economico, alla bassa produttività, al gap tecnologico e innovativo che scontiamo rispetto ai nostri competitor internazionali.

A ciò si aggiungono criticità specifiche che esistono nel panorama occupazionale, quali la discontinuità dei rapporti di lavoro, il basso numero di ore lavorate, l'uso distorto di istituti giuridici - che determinano lavoro irregolare - i ritardi nei rinnovi contrattuali, il ricorso ai cosiddetti contratti pirata, la scarsa diffusione del welfare aziendale. Ciò premesso, sull'opportunità o meno di introdurre nell'ordinamento italiano un salario minimo per via legislativa si mette in evidenza che è stato svolto nella commissione Lavoro pubblico e privato della Camera un ampio ciclo di audizioni che ha visto esprimersi autorevoli giuslavoristi, nonché referenti del mondo delle imprese e delle associazioni di categoria. Quanto emerso da tali interlocuzioni ha portato, a mio parere, a una ben precisa conclusione, ossia la necessità di privilegiare l'individuazione del trattamento economico minimo in coerenza con la tradizione del nostro sistema di relazioni industriali, fondato sulla contrattazione collettiva che copre

più del 90% dei lavoratori.

Il ricorso ad altre soluzioni potrebbe avere effetti distorsivi e controproducenti e non garantirebbe una retribuzione di base, proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto e sufficiente ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa come prevede la Carta costituzionale<sup>10</sup>.

L'istituzione di un salario minimo per via legislativa, oltretutto, darebbe luogo a ulteriori problematiche, non di poco conto, che le proposte di legge presentate in materia non hanno risolto in relazione alla definizione di cosa si intenda per "salario minimo", all'eterogeneità dei comparti a cui sarebbe rivolto, all'individuazione di un importo che non provochi effetti distorsivi nel mercato del lavoro e non impatti, in modo gravoso, soprattutto sulle imprese di piccole dimensioni. In un'ottica di maggior tutela per i lavoratori, è stata dunque espressa la necessità di superare il concetto stesso di salario minimo per riferirsi a un trattamento economico complessivo che solo la contrattazione collettiva garantisce e nel cui ambito la retribuzione minima è una componente insieme alle previste voci aggiuntive come, a titolo di esempio, gli aumenti periodici di anzianità, la tredicesima, la quattordicesima mensilità, eventuali forme di welfare, ecc.

Tra l'altro, solo il riferimento a un trattamento economico complessivo andrebbe a soddisfare le esigenze espresse dalla summenzionata

---

<sup>10</sup> In dottrina si veda V. Bavaro, G. Orlandini, Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi, in M. Aimo, A. Fenoglio, D. Izzi (a cura di), Studi in memoria di Massimo Roccella, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, p. 102 ss.

Direttiva europea, i cui precetti comunque mirano a favorire negli Stati membri politiche volte a diffondere la contrattazione collettiva.

Difatti, nei paesi europei il salario minimo legale viene tendenzialmente introdotto come soluzione sussidiaria rispetto a quella contrattuale in un'ottica di rafforzamento di quest'ultima.

Se da un lato va privilegiata la contrattazione per garantire salari equi, d'altro canto, non vi è dubbio che si debba intervenire sulle criticità che accompagnano questo strumento. In particolare, è urgente escludere la stipula di contratti giudicati dalla magistratura sotto la soglia di povertà, poiché non conformi ai dettami dell'art. 36 della Costituzione, come più volte verificatosi rispetto al CCNL Vigilanza Privata e servizi fiduciari<sup>11</sup>.

A ciò si aggiunge la necessità di intervenire rispetto alla anomala proliferazione dei contratti collettivi registrati che, dal 2005 a oggi, è più che triplicato e coinvolge un numero esiguo di lavoratori, comportando un aumento dell'offerta in relazione alle regole che disciplinano il rapporto di lavoro che potrebbe determinare una corsa al ribasso delle condizioni di lavoro e dei salari.

Questione che si lega all'ulteriore problema dei ritardi nei rinnovi contrattuali. Sul punto, si consideri che ad aprile 2023, il 55% dei lavoratori dipendenti risultava coperto da un contratto scaduto (42% nel privato), in media da 2 anni (fonte Dipartimento Occupazione e

---

<sup>11</sup> Sul punto si veda Cass. Civile, Sez. Lav., 10 ottobre 2023, n. 28320 la quale ha statuito che non è legittima la norma del CCNL dei servizi fiduciari che esclude il pagamento delle ore straordinarie dalla retribuzione normale durante le ferie.

Affari Sociali - Ocse). È del tutto evidente, dunque, che la questione salariale coinvolge una serie di ambiti e problematiche che non troverebbero le giuste e opportune risposte con un intervento normativo che individui un minimo salariale che valga per tutti i settori.

Una tale misura non risolverebbe criticità notoriamente complesse che richiedono, invece, in primis, l'attivazione di misure che incidano nel perimetro della contrattazione collettiva che resta la sede per eccellenza in cui confluiscono le esigenze economiche e sociali presenti nel mercato del lavoro italiano<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Sul punto ci si permette di rimandare a G. Mosa, Riflessioni sulle proposte di legge sul salario Minimo, Milano, 16/09/2022, Starhotels E.C.H.O.;