Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale
in Amministrazione, Finanza e Controllo

Tesi di Laurea

Il salario minimo garantito: opportunità o minaccia?

Relatore
Ch. Prof. Adalberto Perulli

Laureando
Andrea Bottazzo
Matricola 889604

Anno Accademico
2025/2026

A Giulia

عمري

Indice

Indice 5
Introduzione 6
Capitolo I: Il concetto di salario e salario minimo 9
1.Cos'è la retribuzione: una difficile definizione tra norme e Giurisprudenza 9
2. Caratteristiche generali della retribuzione 11
3. L'art 36 della Costituzione e la sua interpretazione 14
4. Storia del salario minimo 21
Capitolo II: la questione italiana e la Direttiva europea n. 1023/2020 25
1. Il lavoro povero in Italia in un'ottica europea 25
2. La scarsa crescita dei salari in Italia: oltre la definizione 29
3. Le proposte di salario minimo in Italia: dal Jobs Act alla legge n. 144 del 2025 36
4. Il tema della retribuzione nella legislazione europea 47
5. La retribuzione minima nell' ordinamento comunitario 50
6. La direttiva sui salari minimi adeguati 52
Capitolo III: Una prospettiva comparata 62
1. Il modello tedesco 70
2.Il modello francese: lo SMIC (Salaire Minimum Interprofessionel de Croissance) 79
3. Il modello anglosassone 86
Intervista al Segretario Generale della Camera del Lavoro di Treviso 94

Introduzione

L'11 luglio 2023 il testo della proposta di legge sul Salario Minimo a firma Movimento 5 Stelle e Partito Democratico inizia l'iter dell'esame parlamentare approdando alla Commissione Lavoro della Camera congiuntamente ad altre iniziative legislative.

La proposta istituzionalizza per così dire un dibattito oramai radicatosi sul tema, e non solo in Italia. La decisione del Governo di affidare al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, organo di rilievo Costituzionale, una valutazione sulla fattibilità e le polemiche scaturite dalla bocciatura dell'Organo presieduto da Renato Brunetta, rendono bene l'idea della centralità della questione. Un'importanza che travalica l'aspetto legislativo e sfocia inevitabilmente in soluzioni politiche, seppur spesso supportate da valide argomentazioni economico-sociali.

Alla conferenza stampa di giovedì 15 ottobre 2023, il presidente del CNEL ha prima elogiato il lavoro dall'ente da lui stesso presieduto, capace di votare in 60 giorni un documento finale, per poi affermare di aver voluto "star fuori dallo scontro politico"[1] e "partire dalla Direttiva europea sul salario minimo, di lavorare con la cultura del CNEL basata sul ruolo della contrattazione e su come la legge non sostituisca la contrattazione, ma possa rafforzarla"[2]. La bocciatura dello strumento non è però avvenuta senza divisioni interne all'Organismo (37 i voti a favore e 15 i contrari), risultando così specchio delle posizioni differenti, talvolta ambigue, presenti ad ogni livello politico, sindacale lavorativo e datoriale. Il naufragio dell'iniziativa è ancor più evidenziato dalla bocciatura della proposta dei cinque consiglieri di nomina presidenziale, i quali avevano ipotizzato la sperimentazione della tariffa retributiva minima a partire dai settori più critici.

Alla pronuncia del CNEL, ha fatto seguito un acceso dibattito sulla sostenibilità economica delle misure di tutela del lavoro e sull'efficacia del salario minimo come strumento per contrastare il lavoro povero: in questo contesto s'inserisce la proposta di legge del Partito Democratico, annunciata nella Gazzetta ufficiale n.101 del 2 maggio 2024 e depositata presso la Corte di cassazione. Il Governo si è mosso invece tramite la Legge 26 settembre 2025 n. 144 estendendo e rafforzando le forme di tutela salariale senza però introdurre un vero e proprio salario minimo: la delega valorizza la contrattazione di secondo livello, anche con possibili modulazioni territoriali, e sostiene i rinnovi; in via eccezionale consente un intervento del Ministero del Lavoro sui minimi

[1] Brunetta, R. (2023, 11 ottobre). Intervista durante la conferenza stampa di giovedì 15 ottobre 2023

[2] Idem precedente

nei contratti scaduti o nei settori scoperti.

Il presente lavoro, scevro da qualsiasi posizione ideologica, vuole affrontare il tema conducendo un'analisi serrata che valuti le opportunità e le controindicazioni dell'assunzione di un livello salariale minimo. Fondamentale è partire dalla definizione stessa di salario, un concetto affermatosi e costruitosi nel tempo più per via giurisprudenziale che originatosi dalle norme: partire dai concetti di proporzionalità e sufficienza, gli unici rinvenibili nel Testo Fondamentale, per poi giungere alle interpretazioni della Giurisprudenza che, a titolo d'esempio, ritiene conforme ai requisiti della proporzionalità e della sufficienza la retribuzione equivalente a quella prevista dai contratti collettivi applicabili alla categoria o al settore produttivo cui appartiene il lavoratore (o a categorie affini); art. 36, 1° c. Cost. e 2099, 2° c. c.c. in combinato disposto.

In caso di contenzioso tra lavoratore e datore di lavoro una parte della Giurisprudenza ritiene che il giudice debba, anche d'ufficio, determinare la cosiddetta "equa retribuzione" e che il lavoratore sia tenuto soltanto a provare l'entità della retribuzione percepita e non l'insufficienza[3], in altre parole il lavoratore deve solo allegare gli estremi che consentano la valutazione della prestazione.

Il tema della corretta retribuzione, ampio e complesso, si lega come si evince facilmente alla questione del salario minimo: ci si chiede, cioè, quale che possa essere una retribuzione sufficiente a garantire un'esistenza libera (economicamente parlando). Sebbene la questione del lavoro mal pagato sia risalente di fatto alla nascita del capitalismo (per non parlare delle precedenti modalità di produzione), la storia legislativa del salario minimo è relativamente recente[4].

Nell'Inghilterra della Seconda Rivoluzione Industriale il tema delle "sweated industries", letteralmente "industrie sudate" era ampiamente dibattuto e si cercò di trovare una soluzione; vie d'uscite al problema dei bassi salari che con alterne vicende e per vie differenti hanno riguardato numerosi paesi europei e non solo.

L'analisi storica del tema ci pone inevitabilmente in un'ottica di confronto con i paesi attigui all'Italia, una vicinanza sia geografica sia a livello di sistema economico-politico: può risultare difficile, ad esempio, fare un confronto con gli Stati Uniti dove produttività, mercato e concezione stessa del lavoro sono differenti.

Il tema dei bassi salari e di come lo Stato possa assicurare il rispetto del principio dell'equa retribuzione che, seppur con modalità differenti, è posta alle fondamenta degli ordimenti moderni ha spinto il Legislatore europeo ad intervenire sulla questione: la

[3] Tribunale di Roma, Sezione lavoro. (2020, 6 marzo). Sentenza n. 2337.
[4] Matsaganis, F. (2020). *Storia e politica del salario minimo*. Il Mulino

Direttiva Europea n. 2041 del 2022 istituisce un quadro per l'adeguatezza dei salari minimi legali al fine di conseguire condizioni di vita e di lavoro dignitose, la promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari ed il miglioramento dell'accesso effettivo dei lavoratori al diritto alla tutela garantita dal salario minimo, ove previsto dal diritto nazionale o da contratti collettivi.

Ciò che ha però sconcertato molti è il fatto che la Direttiva, seppur caldeggiando l'adozione di meccanismi che tutelino i salari più bassi attraverso la contrattazione collettiva o il salario minimo, sembra non preparare un viatico definito per l'adozione dell'istituto di cui si sta trattando ma anzi l'unico indicatore espressamente citato, l'80% di copertura contrattuale, prevede l'automatismo di preparare un piano d'azione ma non costituisce un obbiettivo in sé[5].

Alla luce di quanto sopra detto, è chiaro di quanto il tema di una retribuzione minima sia al centro del dibattito in primis politico, ma anche socioeconomico e giuridico. L'argomento è molto complesso e merita un'attenta analisi che parta dalle fondamenta della questione, cercando di presentare nel modo più chiaro possibile tutte le argomentazioni a favore o contro l'adozione di un salario minimo legale.

L'elaborato non intende presentare la risoluzione del problema dei bassi salari in Italia ma piuttosto presentare e coniugare al meglio le motivazioni di tutti gli attori in gioco così da poter presentare la questione nel modo più completo possibile.

[5] Garnero, A. (2022). Direttiva sul salario minimo: in Italia cambia poco. *Il Mulino*

Capitolo I: Il concetto di salario e salario minimo

1.Cos'è la retribuzione: una difficile definizione tra norme e Giurisprudenza

Risulta alquanto complicato elaborare una definizione univoca del concetto di retribuzione dato che nel nostro ordinamento non esiste una norma che abbia al suo interno la corretta nozione. Bisogna dunque procedere dalle fonti legislative che ne fanno riferimento, in particolare la Costituzione ed il Codice Civile.

Giuridicamente parlando, la retribuzione costituisce l'elemento fondamentale del rapporto di lavoro che ha la sua origine in un contratto sinallagmatico o a prestazioni corrispettive, caratterizzato dal connotato dell'onerosità e dall'esistenza di un nesso funzionale tra prestazione lavorativa e controprestazione economica. L'obbligo retributivo costituisce il principale adempimento del datore di lavoro a cui corrisponderà la prestazione lavorativa della controparte, considerando che la corresponsione economica dovrà essere adeguata e proporzionata a quella dell'obbligazione lavorativa.

Come si può facilmente intuire, l'onerosità della prestazione e la determinazione del suo "costo" (definizione potenzialmente impropria alla luce di quanto verrà detto in seguito) possono creare contrasti tra il datore di lavoro e il prestatore. La dialettica che si esplica tra lavoratore e datore apporta alla discussione inevitabilmente anche altre tematiche, tra cui quella della libertà economica. Questo margine di libertà economica, inizialmente ridotto per il lavoratore è accresciuto progressivamente in Italia e non solo: il Sistema è stato infatti via via riformato da una pluralità di fattori che hanno concorso a garantire la presenza di un mercato del lavoro meno rigido e monopolistico attraverso lo sviluppo di una legislazione sociale che garantisce protezione e tutela alle classi economicamente e socialmente svantaggiate, l'azione di organizzazioni rappresentative degli interessi dei lavoratori che rendano effettivi i diritti sindacali e l'espansione progressiva dello spazio di libertà economica del lavoratore. Il concetto è richiamato dall'espressione "Il lavoro non è una merce"[6], formulato dall'economista irlandese John Kells Ingram al congresso dei sindacati inglesi svoltosi a Dublino nel 1880, egli formulò la proposizione secondo la quale il lavoro non è una merce sottoposta alla legge dell'offerta e della domanda. Il fondamento etico che deve sussistere nel rapporto tra lavoratore e datore di lavoro, qualora si consideri il lavoro solo come una merce verrebbe del tutto rimosso affidando alla legge del mercato unico il ruolo esclusivo di regolatore.

[6] Anche titolo del libro di L. Gallino, Laterza, Bari, 2008

Il salario del lavoratore, affermava sempre Kells, deve essere considerato come lo strumento indispensabile per il suo mantenimento in uno stato di salute fisica, di sicurezza materiale e di tranquillità morale, tale che gli consenta di continuare a prestare il suo servizio alla società e di preparare una nuova generazione allo stesso servizio.

Il rapporto delineatosi tra salariato e datore conduce dunque a definire la funzione del lavoro come "strumento per attuare uno scambio di utilità reciproche tra i contraenti"[7] nell'ipotesi contraria invece, ovvero in cui il prestatore accetti di prestare la propria opera alle dipendenze altrui senza contropartite, l'attività subordinata viene prestata a titolo di liberalità non configurandosi più come strumento per attuare uno scambio di utilità reciproche tra i contraenti ma esclusivamente per la soddisfazione di scopi altruistici o, comunque, di interessi non esprimentesi in controprestazioni obbligatorie.

Data la natura della prestazione appena definita "la prestazione di lavoro subordinato si presume sempre effettuata a titolo oneroso, salvo che la gratuità venga provata - ma in modo rigoroso - desumendola dall'originaria volontà delle parti nonché dalle modalità di svolgimento del rapporto"[8]. Tuttavia, il lavoro gratuito non costituisce una fattispecie illecita, ma piuttosto una fattispecie lecita anche se innominata, in cui l'elemento della gratuità entra a far parte della causa del contratto perché teso alla "soddisfazione di scopi altruistici o, comunque, di interessi non esprimentesi in controprestazioni obbligatorie"[9]. Esso risulta dunque legittimo ove persegua interessi meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento giuridico al di là dei casi di prestazione in ragione di vincoli affettivi.

Come affermato in precedenza, è difficile affermare in modo chiaro e univoco il concetto di cui si sta argomentando: sussistono tuttavia espressioni giurisprudenziali che sedimentandosi e affermandosi nel tempo ci conducono ad una definizione, se non concordata, quantomeno comune nei suoi fondamenti.

[7] Treu, T. (1968). *Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro*. Giuffrè
[8] Corte di cassazione. (1993, 16 febbraio). *Sentenza n. 1895*
[9] Treu, T. (1968). *Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro* (p. 45). Giuffrè

2. Caratteristiche generali della retribuzione

Con il termine "retribuzione" indichiamo quanto dovuto dal datore di lavoro al prestatore di lavoro ed è, o dovrebbe essere, lo strumento principe di valutazione della quantità e qualità del lavoro stesso.

L'art. 36 della Costituzione determina i parametri qualitativi e quantitativi della stessa: la proporzionalità al lavoro prestato, la sufficienza dell'importo che deve essere tale da garantire al lavoratore ed alla famiglia una vita libera e dignitosa. L'articolo 2113 del Codice Civile riporta: "Le rinunzie e le transazioni, che hanno per oggetto diritti del prestatore di lavoro derivanti da disposizioni inderogabili della legge e dei contratti o accordi collettivi concernenti i rapporti di cui all'articolo 409 del codice di procedura civile, non sono valide" affermando così l'indisponibilità del diritto alla retribuzione. Tale indisponibilità viene condotta anche in via giurisprudenziale[10]. Pur non trattandosi di un riferimento esplicito, la giurisprudenza[11] interpreta la formulazione "diritti del prestatore di lavoro derivanti da disposizioni inderogabili della legge e dei contratti o accordi collettivi" come indicativo della inderogabilità della regola: il fine ultimo della norma è infatti la tutela del lavoratore, la parte, cioè, passiva di soccombenza nel rapporto lavorativo non essendo titolare dei mezzi di produzione. Il divieto di rinunzie e transazioni permane ovviamente anche se essa non costituisce violazione dei diritti della persona nel caso specifico.

Addentrandoci nella struttura della retribuzione, si riporta quanto stabilito dall'articolo 2099 c.c.: "La retribuzione del prestatore di lavoro può essere stabilita a tempo o a cottimo e deve essere corrisposta nella misura determinata [dalle norme corporative], con le modalità e nei termini in uso nel luogo in cui il lavoro viene eseguito. […] Il prestatore di lavoro può anche essere retribuito in tutto o in parte con partecipazione agli utili o ai prodotti, con provvigione o con prestazioni in natura".

La tipologia di retribuzione maggiormente diffusa è quella a tempo, ciò per ragione di semplicità di calcolo del lavoro elargito dal lavoratore, bisogna pensare infatti che nei sistemi industriali moderni è il modello fordista di produzione ad aver preso il sopravvento. Con l'evoluzione dei sistemi di produzione, il miglioramento della produttività, la globalizzazione e il conseguente aumento di competitività hanno condotto a nuovi meccanismi di retribuzione; la retribuzione a cottimo che non misura la produzione sul tempo effettivamente impiegato ma piuttosto "la quantità di lavoro occorrente nell'unità di

[10] Corte di cassazione. (1990). *Sentenza n. 10575*
[11] Corte di cassazione. (1990). *Sentenza n. 1965*

tempo a produrre un risultato"[12] non è più prerogativa dei lavori intellettuali ma trova sempre più ampia diffusione.

Salvo i casi di obbligatorietà di retribuzione a cottimo, ovvero i casi in cui "in conseguenza dell'organizzazione del lavoro, è vincolato all'osservanza di un determinato ritmo produttivo, o quando la valutazione della sua prestazione è fatta in base al risultato delle misurazioni dei tempi di lavorazione"[13], una soluzione adottata diffusamente è quella di una retribuzione mista, non totalmente a tempo ma nemmeno un cottimo puro. In questo caso si lega una parte del compenso al tempo e una parte alla produttività.

Le tariffe di cottimo infine sono stabilite dalla contrattazione collettiva e possono essere modificate solo se sussistono dei cambiamenti nell'esecuzione operativa del lavoro.

L'oggetto della retribuzione è comunemente il denaro, ma non solo: soprattutto in ambito dirigenziale vige la possibilità per i dipendenti di ottenere parte della retribuzione in azioni o in diritti di opzione che consentono di acquistare quote della società ad un prezzo di favore e prestabilito. Questo tipo di remunerazione appare ambigua: si collega infatti l'operato di ogni giorno con l'andamento delle quote che dovrebbe, salvo speculazioni, dipendere proprio dall'andamento aziendale, dall'altro però potrebbero essere corsi gravi rischi. I dirigenti potrebbero adottare misure volte ad aumentare il valore delle azioni nel breve termine senza curarsi degli effetti distorsivi del loro operato, cercando esclusivamente di aumentare il profitto personale[14].

Al di là dei possibili utilizzi fraudolenti, o quantomeno impropri, che possono sorgere dalla retribuzione sotto forma di titoli azionari è pur vero che tale tipologia di retribuzione attuerebbe una delle intenzioni del legislatore Costituente. Infatti, l'Art. 46 della Costituzione afferma: "Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende".

Pur non trovando attuazione nella pratica[15], questa possibilità incentiva i lavoratori ad aumentare la produttività. In tal senso si muove anche una disposizione codicistica, l'art. 2439, il quale consente l'assegnazione straordinaria di utili ai dipendenti di società tramite l'imputazione degli utili a capitale e la seguente emissione di azioni speciali che andranno assegnati a titolo gratuito ai prestatori con sacrificio del diritto degli azionisti

[12] Del Punta, R. (2020). *Diritto del lavoro* (12ª ed.). Giuffrè Francis Lefebvre
[13] *Codice civile*. Art. 2100
[14] Santoro Passarelli, G. (2021). *Diritto dei lavori e dell'occupazione: Diritto sindacale, rapporti di lavoro e ammortizzatori sociali* (8ª ed.). G. Giappichelli
[15] PESSI. (2018). *Lezioni di diritto del lavoro* (Ottava edizione.). Giappichelli.

all'assegnazione delle azioni gratuite emesse dalla società.

L'art 2099 c.c. consente inoltre la corresponsione della retribuzione anche in natura, promuovendo così la diffusione e il miglioramento del welfare aziendale. Alla base di quest'ultimo troviamo:

- l'art 2 Cost. che richiama i doveri di solidarietà sociale
- l'art. 38 c. 5 Cost. che cita la libera assistenza privata

Sul tema del Welfare aziendale si è mossa sempre più la contrattazione aziendale, ritenuta la vera tenutaria del diritto di promuovere forme di retribuzione alternative. A questo titolo si pensi al cosiddetto "Patto della fabbrica" siglato da Confindustria, CGIL, CISL e UIL il 9 marzo 2018. Tale accordo conferma il doppio livello di contrattazione nazionale e aziendale o territoriale laddove esistente secondo le prassi in essere, favorendo il collegamento tra salari e produttività. Si ribadisce le funzioni del contratto collettivo nazionale e del contratto aziendale, così come già formulate nel Testo Unico sulla Rappresentanza, stipulato tra le medesime parti e risalente al gennaio 2014. Dovrà inoltre incentivare lo sviluppo virtuoso della contrattazione di secondo livello, orientando le intese aziendali verso il riconoscimento di trattamenti economici strettamente legati a reali e concreti obiettivi di crescita della produttività aziendale, di qualità, di efficienza, di redditività e d'innovazione.

L'accordo favorisce e promuove lo sviluppo del benessere del lavoratore in un'ottica di sviluppo e miglioramento del rapporto tra vita lavorativa e vita privata e promozione della salute, della sicurezza e della partecipazione.

3. L'art 36 della Costituzione e la sua interpretazione

La Costituzione all'articolo 36 definisce il principio per cui "Il lavoratore ha diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del suo lavoro, e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa".

Sin dagli anni 50' è stata riconosciuta la portata precettiva del suddetto articolo[16], Gino Giugni nel 1971 scriveva "l' art 36 della Costituzione, nato senza dubbio come norma programmatica" e che "avrebbe trovato concretezza soprattutto nel meccanismo di contrattazione con efficacia generale di cui all'inattuato art.39, improvvisamente accettato tra il 1950 e il 1951, come norma precettiva, atta a colmare quello che allora appariva come il vuoto legislativo derivante dall'inattuazione dell'art. 39"[17]. È importante notare come Giugni non escludesse la possibilità di un intervento del legislatore al fine di regolamentare l'importo retributivo pur ritenendo che la volontà del legislatore costituente fosse quella di determinare la giusta retribuzione principalmente attraverso lo strumento dell'autonomia collettiva. In tal senso si rileva che la determinazione della retribuzione attraverso il Parlamento e l'adozione di norme ordinarie non è mai avvenuta.

Per sopperire alla mancanza di una legislazione sui salari minimi e la mancata attuazione dell'art. 39, la Giurisprudenza ha stabilito l'applicazione dei minimi retributivi stabiliti dai sindacati che stipulano i contratti collettivi di diritto privato. Si parla in questo caso di "salario minimo costituzionale": un'interpretazione, cioè della "retribuzione equa" intendendo con quest'ultima quella stabilita dai contratti collettivi nazionali di categoria.

Il predetto orientamento giurisprudenziale di rinvio ai minimi sindacali come mero parametro esterno e indiretto di commisurazione del trattamento economico complessivo[18] ha trovato conferma, tra le altre, con la legge n. 142/2001 in materia di "revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore" e successivamente con la conversione in legge del D.L. n. 248/2007, recante "proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria".

La Legge 142 riconosce ai soci lavoratori della cooperativa "un trattamento economico complessivo proporzionato in rapporto alla quantità e qualità del lavoro prestato e comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore", la seconda riferendosi alla 142 integra la nozione di rinvio ai minimi contrattuali stabilendo che "in presenza di una pluralità di contratti collettivi della

[16]A titolo d'esempio si ricordi Cass. 1184/1951

[17] Giugni, G. (1971). Introduzione a De Cristofaro, M. L. *La giusta retribuzione* Bologna

[18] Numero 3 / 2019 (estratto) Lucio Imberti

medesima categoria [il rinvio si applica esclusivamente per i] trattamenti economici […] dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria"; la sentenza riporta dunque il concetto di maggiore rappresentatività comparata, criterio atto a definire i contratti collettivi idonei a quantificare l'"equa retribuzione".

Il tema della presenza di numerosi contratti collettivi sottoscritti della medesima categoria e quale che siano quelli da prendere a riferimento sono temi complessi che permeano la giurisprudenza lavorativa da molti anni. Emblema di ciò è il fatto che la Legge di conversione del D.L. n. 248/2007 è dovuta passare per le forche caudine della Corte costituzionale, essendo stata sollevata dal Tribunale ordinario di Lucca con ordinanza del 24 gennaio 2014 la questione di legittimità costituzionale in relazione all' art. 39 della Costituzione.

Secondo il ricorrente la norma, obbligando il giudice ad applicare un trattamento salariale previsto da alcuni contratti senza aver prima esaminato ex articolo 36 Cost. il diverso contratto collettivo applicato in azienda violerebbe sia il dispositivo costituzionale indicato sia il principio di libertà sindacale andando a minare il pluralismo sindacale e i rapporti, talvolta conflittuali che sono propri. L'estensione dunque dei contratti collettivi, pur limitatamente alla parte economica, andrebbe in contrapposizione all'art 39 Cost.

La Corte Costituzionale dichiarò infondata la questione: affermò infatti che l'art 7 comma 4 della Legge n. 31/2008 non ha il fine di estendere "erga omnes" un contratto collettivo ai danni di un altro ma mira invece alla determinazione legislativa "attraverso un provvedimento legislativo di rinvio al contratto collettivo conforme all'orientamento della giurisprudenza di legittimità, della retribuzione proporzionata e sufficiente ex art. 36 Cost." pertanto è possibile affermare che "poiché nulla impedirebbe dal punto di vista della Costituzione che il legislatore fissasse un salario minimo legale rispondente al dettato dell'art 36 Cost., non vi è ragione per la quale questa fissazione non possa avvenire attraverso il "parametro esterno" del trattamento economico complessivo previsto dai contratti collettivi".[19]

Se da un lato la Corte Costituzionale si è posta in un'ottica di favore nei confronti del lavoratore, a tutela del diritto ad una equa retribuzione; dall'altro non mancano esempi di decisione della Corte che vanno nella direzione esattamente contraria.

La giurisprudenza costituzionale in materia infatti ha risentito di certe istanze economiche-politiche che spingevano per una maggiore attenzione ai bilanci e alla difesa dell'iniziativa

[19] Borgogelli, G. http://www.regolazionedeimercati.it/sites/default/files/Report%20Borgogelli.p

economica privata: mi riferisco in particolare al blocco della contrattazione collettiva nel settore pubblico. Prima di indicare quale che siano i provvedimenti emblematici di una giurisprudenza "ribassista" bisogna delineare la situazione che fece da sfondo a tale deriva: la crisi finanziaria del 2011 (derivante da quella statunitense del 2008) e la crisi del debito sovrano. Nel 2011 il rapporto debito/Pil italiano raggiuse il 119,7% a fronte di un rapporto francese al 87,8 % e quello tedesco al 79,8 %. I timori erano rivolti soprattutto al nostro paese, già storicamente gravato da un pesante debito e in quel momento facile preda di possibili speculazioni finanziarie.

La miccia che causò la crisi di governo fu la famigerata lettera Trichet - Draghi contente una serie di misure draconiane per evitare il default. A seguito del documento, l'allora presidente Berlusconi si dimise aprendo le porte ad una figura non più politica, ma eminentemente economica che potesse ristabilire le sorti del nostro Paese: Mario Monti.

Tra le misure da adottare, vennero proposte norme che rendessero più flessibili le assunzioni e i licenziamenti, che modificassero la contrattazione collettiva così da tagliare i salari e rendere più flessibile il mondo del lavoro. Non solo il mondo del privato ma anche quello pubblico vennero rinnovati, contenendo la spesa pubblica ed eliminando o quasi il "turnover".

In questo contesto di crisi nacquero i due provvedimenti che voglio ora analizzare: il d.l. 138/2011 (riferito al settore privato) e il d.l. 78/2010 (diretto al personale del pubblico impiego).

All'art. 8 il decreto 138/211 contiene le misure di "Sostegno alla contrattazione di prossimità", queste promuovono la validità "erga omnes" delle intese raggiunte dai sindacati comparativamente più rappresentativi (a patto che siano sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario) con il fine ultimo di promuovere l'occupazione, la qualità dei contratti, l'emersione del lavoro irregolare, gli incrementi di competitività e di salario, una migliore gestione delle crisi aziendali, gli investimenti e l'avvio di nuove attività, la partecipazione dei lavoratori.

Ciò che è importante rilevare è che venne data la possibilità a queste intese di derogare anche "in peius" nelle materie indicate all' articolo 2, tra cui però non rientrava la retribuzione. Rimase assodato il rispetto dei vincoli costituzionali e derivanti da norme internazionali.

In merito al secondo provvedimento, d. l. 78/2010, occorre prima fare delle precisazioni: il pubblico impiego è stato completamente rinnovato con il d. lgs. 165/2001 che ha distinto il personale in due categorie:

- i lavoratori dipendenti della pubblica amministrazione contrattualizzati (art. 2

commi 2 e 3). L'unica fonte abilitata a definirne il trattamento economico è la contrattazione collettiva, in generale il rapporto è disciplinato dal Capo I, Titolo II del Libro V del Codice civile.

- i lavoratori in regime di diritto pubblico (art. 3), la cui disciplina si trova all'interno dei singoli ordinamenti. Tra questi il personale militare e delle forze di polizia dello Stato, Magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati e procuratori dello Stato, il personale diplomatico, prefettizio e il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Per la prima categoria, il decreto-legge del 2010 con l'art. 9 c. 17 bloccò completamente la contrattazione economica per il biennio 2010-2012 mentre rese possibili la contrattazione, esclusivamente per la parte legislativa, per il biennio 2013-2015. La seconda categoria di lavoratori invece venne incisa dal blocco dell'adeguamento retributivo e di progressione automatica degli stipendi dall'art. 9 c. 21.

Il comma 22 intaccò invece l'erogazione di acconti e conguagli degli anni 2010 – 2011 - 2012 della magistratura e ridusse in maniera progressiva l'indennità speciale dovuta rispettivamente del 15%, del 25% e del 32%.

Per il personale dirigente e il personale amministrativo con incarichi elevati percepente retribuzione sopra i 90 mila euro e fino a 150 mila euro venne imposta la decurtazione della retribuzione complessiva del 5 % aumentata al 10 % per le fasce sopra i 150 mila euro. Dal momento che tale previsione ebbe effetti solo indiretti[20] sulla retribuzione, assunse la forma del cosiddetto "contributo di solidarietà". Tutte le precedenti disposizioni, ad eccezioni di quelle riguardanti i magistrati, vennero rinnovate dapprima per il 2014 con il D.P.R. 122/2013 e in seguito per la l. 190/2014, infine il blocco sarà esteso dalla l. 208/2015.

Com'è facilmente intuibile molti sono stati dubbi di costituzionalità sollevati da tale provvedimento: il più evidente è il contrasto con l'art 39 Cost. in riferimento al blocco della contrattazione collettiva, in aperto contrasto con la libertà sindacale. Se da un lato, infatti, il Legislatore Costituzionale contempla la possibilità che venga limitato il diritto allo sciopero all'art. 40, la norma fondamentale non sembra invece contemplare la possibilità di bloccare la contrattazione collettiva; ciò potrebbe sembrare scontato alla luce del fatto che essa è stata motivo fondante spesso della nascita delle associazioni stesse.

Inoltre, la Costituzione ha sempre limitato esplicitamente l'esercizio di limitazioni di un qualsiasi diritto: si consideri ad esempio l'art. 41 sulla libertà d'iniziativa economica privata o l'art. 42 sulla proprietà privata, ma ancora l'art. 14 sull'inviolabilità del domicilio o l'art.

[20] Ricci, G. (2012). *Il diritto alla retribuzione adeguata: Tutele costituzionali e crisi economica*. G. Giappichelli Editore

15 sulla segretezza della corrispondenza. In altri termini potremmo dire che sarebbe tacciata di incostituzionalità una norma che limiti un diritto riconosciuto dalla Costituzione in difetto di un'esplicita abilitazione in tal senso parte di quest'ultima.

Oltre al difetto di Costituzionalità appena descritto il d.l. 78/2010 sembra violare l'art 36 Cost. È risaputo che le retribuzioni del settore pubblico sono inferiori rispetto alle stesse del privato; a causa della crisi economica degli anni '10 e ad una spirale inflattiva che invase tutta l'Eurozona il blocco delle retribuzioni per i lavoratori dipendenti, seppure sacrificio necessario per un bilancio dello Stato quantomeno accettabile se non sano, portò tali salari ad essere palesemente inadeguati.

Anche se in maniera più tiepida, dubbi di costituzionalità sorgono in relazione all' art. 3, se si considera che il peso della crisi economica e della crisi delle finanze pubbliche sembrò essere scaricato principalmente sui dipendenti del settore pubblico.

È evidente come la Costituzionalità globalmente considerata della norma in questione era, per un taluno motivo o per l'altro, messa in discussione.

La questione non tardò ad emergere: tra il 2011 e il 2012 furono portati all'attenzione di numerosi Tribunali Amministrativi Regionali i ricorsi da parte di magistrati che denunciavano l'illegittimità dei tagli retributivi chiedendo il riconoscimento dell'intero trattamento senza considerare l'art. 9 c. 22 d.l. 78/2010.

I magistrati contestarono sia il blocco degli automatismi stipendiali sia la riduzione dell'indennità integrativa speciale.

Sul primo punto, si consideravano violati due articoli: l'art. 36 Cost. e l'art 104 Cost.

Nel primo caso si ritenne infatti che il trattamento economico non debba solo essere adeguato ma anche certo e costante, nella seconda rimostranza invece si affermò che la retribuzione dei magistrati non è nella disponibilità del potere legislativo ed esecutivo, considerando qualsiasi azione contraria a tale presunto principio un attacco all'indipendenza della magistratura.

Relativamente al taglio dell'indennità speciale, avendo natura tributaria, esso sarebbe contrario agli artt. 23 e 53 Cost. nonché il 36 (poiché il taglio incide direttamente anche sulla retribuzione): secondo i giudici remittenti il prelievo tributario graverebbe solo sui magistrati, non intaccando altre categorie di lavoratori, inoltre essendo di natura regressiva colpirebbe maggiormente i magistrati più giovani. La questione era una bomba pronta ad esplodere: delegittimare quanto imposto ai magistrati avrebbe creato un pericoloso precedente, numerose altre categorie di lavoratori si sarebbero sicuramente presentati alle porte dei Tribunali chiedendo perché "loro sì e altri no".

Le conseguenze di un accoglimento dell'incostituzionalità potevano essere ben più ampie

della semplice legislazione italiana: non attuare in toto quanto disposto nella lettera Trichet – Draghi poteva portare l'Italia al default o molto vicina ad esserlo.

Analizzando la questione in termini più ampi si può affermare che era in gioco l'equilibrio tra il diritto ad una retribuzione adeguata ed altre libertà o situazioni tutelate dall'ordinamento (il pareggio di bilancio e la libertà d'iniziativa economica). Sul tema intervenne dapprima l'Avvocatura di Stato giustificando le misure adottate sulla base della lettera Trichet – Draghi e dichiarando quindi la questione infondata. La Consulta, con la sentenza n. 223/2012 si esprimerà per la fondatezza delle questioni; innanzitutto, affermò come l'indipendenza della magistratura vada tutelata anche con "l'apprestamento di garanzie circa lo status dei componenti nelle sue varie articolazioni, concernenti, fra l'altro oltre alla progressione in carriera anche il trattamento economico"[21]

In passato, durante la crisi economica del 1992, la Corte si era espressa sulla possibilità che vi fosse un intervento del legislatore in merito al trattamento retributivo della magistratura in occasione di fasi di congiuntura economica, scolpendo un corpus di regole affinché ciò si svolga in coerenza con le garanzie costituzionali: la Consulta fece salva una misura simile introdotta dal d.l. 384/1992 dal momento che imponeva un sacrificio non eccessivamente esteso nel né, a parere dei giudici, irrazionalmente ripartito tra categorie diverse di cittadini; non riscontrando questi presupposti nell'intervento normativo del 2010, la Corte dichiarò incostituzionale buona parte dell'art. 9 c. 22 riguardante il trattamento economico della magistratura ed estese il giudizio di incostituzionalità anche al comma 2 dello stesso articolo che, come citato precedenza, disponeva un taglio delle retribuzioni dell'alta amministrazione.[22]

Nelle sentenze della Corte viene dichiarata assorbita la questione dell'art 36: qualcuno ha denunciato questa posizione della Consulta tacciandola di avere un pensiero debole sull'art.36 poiché nella sentenza analizzata sarebbe stata sicuramente una norma da analizzare come parametro. Tale prospettiva è stata delusa dai giudici che non si sono soffermati abbastanza sulla centralità del bilanciamento tra il diritto ad una retribuzione adeguata e altre libertà costituzionalmente tutelate (pareggio di bilancio, libertà d'iniziativa economica) svuotando di significato una norma così centrale, nonostante il fatto che in passato la Corte nella sua giurisprudenza avesse chiarito che la finanza pubblica non potesse

[21] Corte Costituzionale. (1978). *Sentenza n. 1*

[22] Le censure relative a questa disposizione erano state sollevate dai TAR Abruzzo e Umbria ma la Corte ha dichiarato le questioni manifestamente inammissibili poiché irrilevanti per i giudizi a quo, salvo poi pronunciarsi allo stesso modo su queste stesse censure dichiarandone l'illegittimità costituzionale

assumere un ruolo così predominante da comprimere gli altri diritti costituzionali. Rimane comunque in dubbio come sarebbe stato bilanciato il diritto alla retribuzione con il contesto di grave crisi come quello del 2011.

Tracciando un quadro d'insieme è chiaro come la tutela del salario per via giurisprudenziale stia vivendo negli ultimi anni un periodo di crisi. Mi riferisco, ad esempio, alla tendenza da parte dei giudici a considerare come parametro esterno, nella determinazione della retribuzione ex art.2099 c.c., le condizioni economiche dell'azienda.

Questa tesi non è altro che il riflesso della celeberrima sentenza della Corte Costituzionale sul caso ILVA che rifiuta "l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona"[23]. Si ripudia così una gerarchia tra diritti costituzionalmente garantiti che possa far tiranneggiare un diritto su un altro.

Come si può facilmente intuire il tema genera un ampio dibattito: chi può stabilire infatti quali sono i diritti gerarchicamente superiori e meritevoli di maggiore tutela essendo sulla carta ugualmente tutelati? Sarebbe interessante apportare la questione al caso del blocco retributivo del pubblico impiego e stabilire se ci sia stato questo presunto sopruso della salute del bilancio pubblico su quello della retribuzione equa e proporzionata.

Ampliando la questione, possiamo trovare la stessa discrasia di cui sopra tra retribuzione proporzionale e libertà d'iniziativa economica privata in cui la giurisprudenza dagli anni '80 ha valorizzato il criterio della sufficienza in luogo di quello della proporzionalità, temperando così tra due diritti: quello del lavoratore e quello del datore dello stesso.

Il concetto si è così evoluto verso quello di "retribuzione possibile" piuttosto che adeguata, considerando così la capacità dell'impresa di sostenere i costi.

Il pericolo è quello di distribuire il rischio d'impresa non solo sull'imprenditore ma su tutti i lavoratori, ad avvallare tale preoccupazione ci ha pensato la sentenza della Cassazione, la quale affermò in un passaggio che "la corrispondenza della prestazione lavorativa di un certo contenuto ad una immutabile quantità di denaro, ben potendo darsi che la prestazione venga apprezzata diversamente in relazione alle esigenze e alle capacità economiche di chi la utilizza"[24]. Parole che sembrerebbero condurre al dogma liberista secondo cui il lavoro costituirebbe una merce come un'altra. Tale posizione oltre ad essere pericolosa per qualsiasi prestatore di lavoro, che correrebbe dunque il rischio di trovarsi in balia delle tendenze micro e macroeconomiche come qualsiasi fattore produttivo materiale, viene

[23] Corte Costituzionale. (2013, 5 aprile). *Sentenza n. 85/2013*

[24] Corte di Cassazione. (2001, 13 novembre). *Sentenza n. 14211/2001*

anche smentita da Adam Smith stesso il quale riconobbe i problemi delle asimmetrie contrattuali nel mercato del lavoro. Anche la recente dottrina economica[25] non considera il costo del lavoro passibile d'abbandono nelle mani di un'ipotetica "mano invisibile", ai giorni d'oggi infatti (ma forse da sempre) non tutti possono accedere alle posizioni lavorative più remunerate; vuoi per l'immobilismo dell'ascensore sociale vuoi per un'istruzione d'eccellenza sempre più ad appannaggio delle classi abbienti.
È allo stesso modo criticabile una dottrina[26] che valorizzi il trade – off tra retribuzione e occupazione, quasi una scelta su chi prevalga tra art. 36 e art. 4 della Costituzione.

4. Storia del salario minimo

Seppur il problema delle retribuzioni basse sia datato quanto il capitalismo, il concetto del salario minimo è un conetto relativamente recente. Il trascorso legislativo della retribuzione minima inizia infatti alle fine del XIX secolo.
Nel 1894 venne approvato in Nuova Zelanda l'Industrial Conciliation and Arbitration Act, primo esempio nella storia di retribuzione minima stabilita a livello nazionale. Ciò detto l'introduzione di un salario minimo fu un effetto secondario, l'intento originario era infatti la creazione di un quadro istituzionale per la risoluzione delle controversie industriali. Seppur subordinatamente, l'Atto creò un sistema per la determinazione del salario minimo poi ampiamente accettato tanto che esso venne replicato in alcuni stati australiani, che pubblicarono nel 1896 il Wages Boards Law con il chiaro obiettivo di "creare il meccanismo per fissare salari minimi legali nelle sweated industries"[27] .
Le "industrie sudate" erano riconosciute come luoghi dove vigevano "salari insolitamente bassi orari eccessivi" e "luoghi di lavoro insalubri"[28]. Il sistema australiano cominciò ad essere guardato con interesse anche all'interno dei confini europei: il sistema delle sweating system divenne oggetto di una commissione d'inchiesta della Camera dei Lord tra il 1888 e il 1890, questa si rivelò poi però inconcludente. L'operato del governo inglese cambiò a seguito della vittoria dei Liberali del 1906, quattro anni dopo Holcombe scriverà: "dopo un decennio in vigore, durante il quale nessuna delle principali componenti dell'opinione pubblica nel Victoria ha preteso l'abolizione dei Boards o la rinuncia al principio di un

[25] Boitani, A. (2021). *L'illusione liberista: Critica dell'ideologia di mercato*. Laterza.
[26] Ichino, P. (2010). La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 della Costituzione. *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, 2010*(4). Giuffrè
[27] Holcombe, 1910, p. 575
[28] Autore del discorso. (1898). How to do away with the sweating system (come eliminare il 'sweating system'). In *Problems of Modern Industry* (Capitolo VI). Londra: Pearson Longman. (Discorso presentato al 24° congresso annuo del Co-operative Wholesale Societies, Rochdale, Inghilterra, 1892

salario minimo legale nelle sweated industries, il ritorno al potere dei Liberali in Inghilterra portò in carica ministri che erano disposti a mettere alla prova il sistema del Victoria (…). Infatti, Commissioni d'inchiesta del Parlamento riesaminarono la questione, e un investigatore incaricato fu inviato nel Victoria a studiare sul posto l'operato dei Wage Boards. Il risultato fu il Trade Boards Act del 1909.

L'atto inizialmente veniva applicato solamente a quattro sweated inudstries, dove cioè le paghe erano ritenute eccessivamente basse; in questi settori i Wage Boards erano costituiti come arbitrato obbligatorio sulle retribuzioni e comprendevano un ugual numero di rappresentanti di imprenditori e operai, più alcuni membri nominati dal governo.

La competenza di questa sorta di commissione si ampliò sempre più, annoverando sempre più settori, i Wage Councils finirono per decretare "molti livelli di salario minimo per diverse occupazioni, età e regioni nei settori di loro competenza"[29].

Il processo d'espansione e diffusione del salario minimo continuò per tutto il dopoguerra, nel 1918 due provincie canadesi (British Columbia e Manitoba) decretarono l'introduzione del salario minimo, seguite quattro anni più tardi da altre quattro provincie: Ontario, Québec, Nuova Scozia e Saskatchewan. È importante sottolineare come queste forme primordiali di retribuzione minima fossero dedicate esclusivamente per lavoratrici donna e determinate professioni scarsamente rappresentate dai sindacati di categoria, si pensava infatti che i sindacati bastassero per assicurare condizioni di vita dignitose ai lavoratori maschi. Nel 1912 il Massachusetts fu il primo stato a istituire un salario minimo legale ma fu solo il presidente Franklin Delano Roosevelt (1933-1945) ad adottare per legge un salario federale: gli Stati Uniti erano attraversati dalla più grande crisi economica della storia, con una disoccupazione che superava il 25% il presidente si spese per la causa del salario minimo usando queste parole: "Nel mio [discorso] inaugurale ho rivendicato il principio elementare che nessuno sarebbe morto di fame in questo paese. Mi sembra ugualmente ovvio che nessuna impresa la cui esistenza dipende dal pagare i propri lavoratori meno di un salario di sussistenza abbia il diritto di continuare [a operare] in questo paese. Per impresa intendo sia il commercio sia l'industria nel suo complesso; per lavoratori intendo tutti i lavoratori, sia i colletti bianchi che le tute blu; e per salari di sussistenza intendo salari che garantiscano più di un mero livello di sopravvivenza - intendo salari che garantiscano una vita dignitosa."[30]

Il National Industrial Recovery Act fu alla base del New Deal di Roosevelt, l'istituzione di questo strumento economico in un contesto critico come quello degli anni '30 statunitensi

[29] Manning, 2013

[30] Dichiarazione del Presidente Franklin Delano Roosevelt sul National Industrial Recovery Act

fece rabbrividire molto economisti liberali e uomini d'impresa che accusarono il presidente di "distruggere – in questo modo – posti di lavoro".

Questa obiezione rimane ancora viva ai giorni nostri. Dopo ulteriori cinque anni il salario minimo venne introdotto nel Fair Labor Standards Act del 1938; ancora oggi una pietra miliare del diritto del lavoro mondiale: il salario minimo federale (inizialmente di 25 centesimi l'ora) affiancava un divieto per i minori di essere impiegati nel "lavoro infantile opprimente" oltre ad una settimana lavorativa di 48 ore e l'obbligo per alcune professioni di pagare gli straordinari 1,5 volte la retribuzione ordinaria. Il Fair Labor Standards Act venne definito da Roosevelt "la riforma più importante del New Deal dopo il Social Security Act del 1935".

Aspre critiche ricaddero sul provvedimento, che venne contestato direttamente dinnanzi alla Corte Suprema dove fu mossa l'accusa di incostituzionalità: accuse rigettate tramite la conferma di costituzionalità del 1941. La copertura crebbe gradualmente da circa il 20% della forza lavoro sino ad arrivare a quasi l'80% negli anni '70.

Procedendo con l'analisi storico del fenomeno salario minimo, questo s'impose rapidamente anche in paesi da poco diventati indipendenti come India e Pakistan, rispettivamente nel '48 e nel '61. La decisione di stabilire una retribuzione minima per legge ebbe ampio sviluppo anche in America Latina dove venne adottata da Colombia (1955) e Argentina (1964), oltre a Messico, Cile e Brasile dove erano già presenti.[31]

Anche in Europa l'istituto ebbe successo: in Francia nel 1950 venne adottato un salario minimo nazionale (Salaire Minimum National Interprofessionnel Garanti, detto SMIG). Il tema verrà affrontato nello specifico in seguito, ma si sottolinea come il paese transalpino visse una particolarità nei fatti neppure così infrequente: indicizzato ai prezzi al consumo, lo SMIG divenne sempre più distante dai salari reali che videro una crescita strabiliante. L'Eliseo corse ai ripari istituendo lo SMIC (Salaire Minimum National Interprofessionnel de Croissance) collegato all'aumento del salario medio nel settore manifatturiero. Seguirono la Francia, il Belgio e i Paesi Bassi (1968 e 1969).

Nell'Europa meridionale, l'adozione di un salario minimo ebbe origini e provenne da governi (o dittature) di appartenenza politica talvolta opposta: in Portogallo venne introdotto nel 1974 come baluardo della Rivoluzione dei Garofani, in Spagna al contrario il salario minimo venne introdotto dal regime franchista per poi essere riformato nel 1980, lo stesso avvenne con la dittatura militare greca che adottò unilateralmente l'istituto.

L'espansione che sembrava quasi irrefrenabile s'arenò d'un tratto a tra gli anni '70 e '80 in

[31] Grimshaw & Miozzo, 2003

cui prima la crisi petrolifera e poi l'espansione del pensiero economico liberista arrestarono almeno parzialmente il dilagare del salario minimo garantito per legge: emblematica fu la frase riportata nel Journal of Economic Perspectives: "il salario minimo è sopravvalutato: dai suoi oppositori tanto quanto dai suoi sostenitori".

Se da un lato ci fu una rivalutazione in termini negativi di questo strumento di politica economica, dall'altro la caduta dell'Unione Sovietica diede la spinta ai nuovi paesi, quelli dell'ex blocco sovietico, di adottare il salario minimo: Lituania (1990), poi l'Estonia, la Lettonia, l'Ungheria, la Slovacchia e la Repubblica Ceca (1991). La fine di pesanti situazioni di stallo economico-sociali dettero il via all'istituto anche in Sudafrica, dove la fine dell'apartheid decretò anche il salario garantito per legge (1997).

L'evoluzione storica in paesi più vicini a noi geograficamente e culturalmente verrà affrontato nel terzo capitolo, dove si analizzerà il salario minimo tedesco, francese e del Regno Unito.

L'evoluzione dello strumento in Italia merita un'indagine più approfondita, tanto per la complessità tanto per le alterne vicende che ne hanno contraddistinto la storia, ciò trova stato nel secondo capitolo.

Capitolo II: la questione italiana e la Direttiva europea n. 1023/2020

1. Il lavoro povero in Italia in un'ottica europea

La crisi che sta affrontando il salario e parallelamente la contrattazione collettiva necessita di un approfondimento sociologico e statistico prima che giuridico. Il tema dei "Working poor" affolla sempre più spesso i dibattiti televisivi e i comizi elettorali: si susseguono soluzioni diverse che vanno dall'intervento dello Stato, che dovrebbe garantire un'esistenza "libera e dignitosa" a chi non riesce a provvedervi pur lavorando, al rifiuto di un intervento diretto dello stesso a favore delle sigle sindacali, ritenute in questo caso le uniche titolate a combattere il fenomeno attraverso azioni mirate ad innalzare salari e migliorare le condizioni lavorative. Ma chi è un lavoratore povero, anche "working poor" o "in-work poor" secondo le dizioni internazionali? Seguendo la definizione dell'Unione Europea, rientra in questa categoria di lavoratori colui che dichiara di essere stato occupato per un certo numero di mesi (normalmente sette)[32] nell'anno di riferimento e se vive in un nucleo familiare che gode di un reddito equivalente disponibile inferiore alla soglia di povertà stabilita, solitamente il 60% del reddito mediano nazionale. L'IWP è definito esplicandosi in due condizioni, contemporaneamente sussistenti: la prima, individuale, correlata all'occupazione del soggetto e a determinate caratteristiche quali la stabilità occupazionale e salario del lavoro svolto, la seconda relativa alla struttura demografica e alla composizione occupazionale del nucleo familiare stesso.

La bassa retribuzione individuale, che qualifica il lavoratore come "low-pay worker", non è dunque causa esclusiva della povertà lavorativa ma uno dei fattori che porta alla condizione di in-work poor: in un'ottica "familiare" un lavoratore che percepisce un salario basso può non trovarsi in povertà se vive in un nucleo con altri soggetti percettori di reddito, al contrario può essere considerato lavoratore povero colui che percepisce un salario "dignitoso" ma non è in grado di soddisfare i bisogni famigliari di un nucleo numeroso e monoreddito. È interessante notare che, per quanto appena riportato, in un'ottica europea sono gli uomini i soggetti più a rischio di povertà lavorativa: sebbene infatti le donne siano mediamente meno retribuite (anche a parità di funzioni e qualifica) spesso risultano seconde percettrici di reddito, uscendo così dalla definizione.

Si fa presente, inoltre, che a livello individuale, si considera il salario orario come principale fattore delle basse retribuzioni non considerando invece i tempi di lavoro ridotti

[32] Eurofound. (2017). *In-work poverty in the EU*. Publications Office of the European Union

(ad esempio, il tempo parziale "involontario", dato cioè dall'impossibilità di trovare un lavoro a tempo pieno e periodi di non occupazione associati spesso a contratti a tempo determinati).

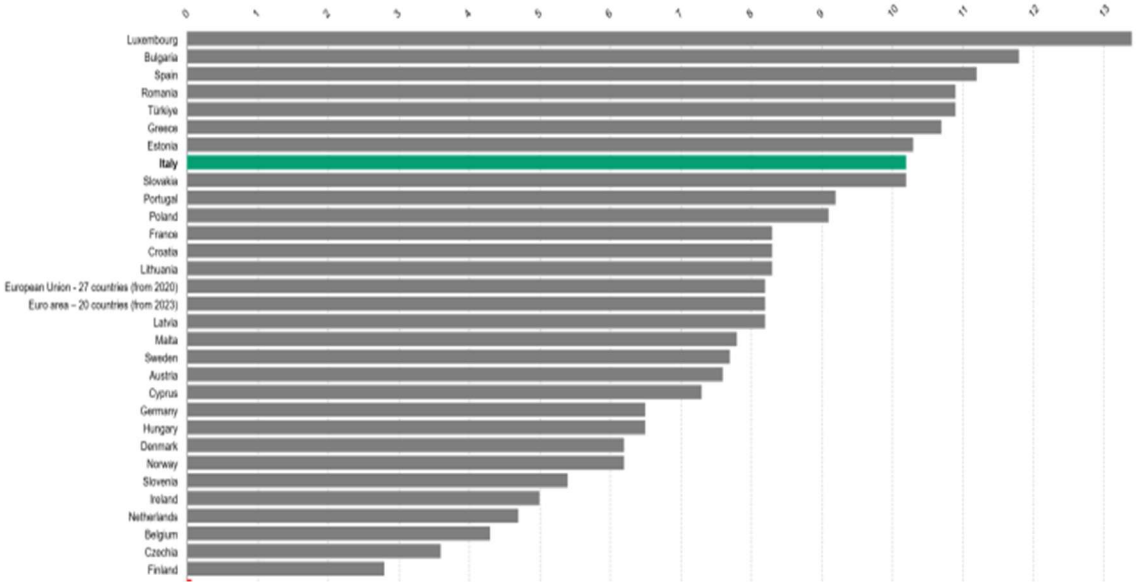

Grafico 1, confronto tra lavoratori di Paesi europei che, pur percependo un salario, sono a rischio povertà. FONTE: EUROSTAT

Secondo i dati riportati da EUROSTAT, il 10,2 % dei lavoratori italiani (senza distinzione di sesso) sono a rischio povertà pur percependo un salario, il nostro paese si colloca ben sopra la media europea a fianco di Estonia e Grecia. Come riportato in precedenza la situazione appare ancora più critica se consideriamo esclusivamente i lavoratori di sesso maschile, la percentuale sale al 11,7 %.

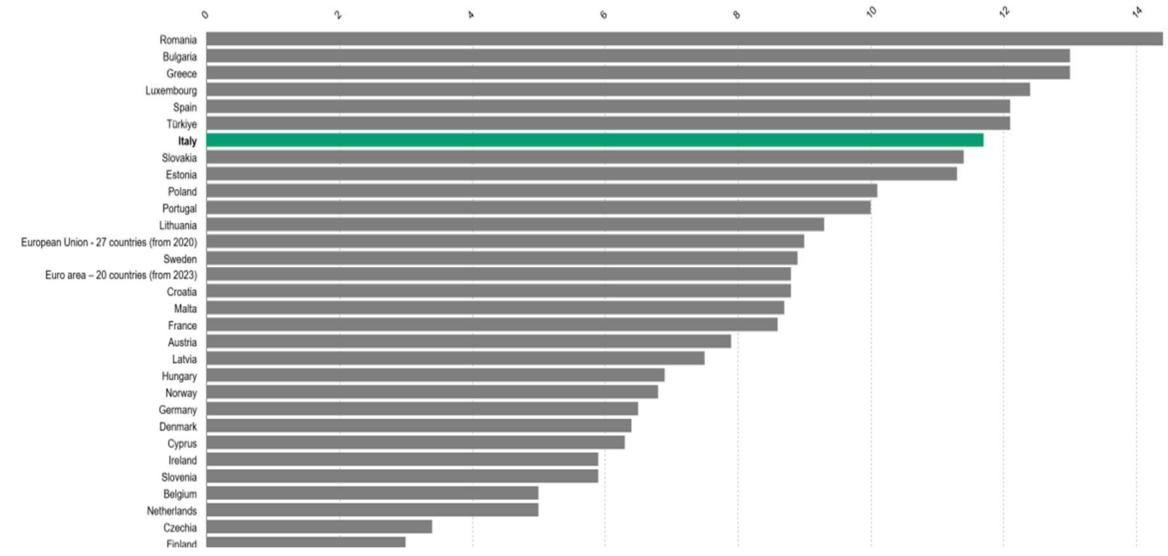

Grafico 2, percentuale di lavoratori uomini che, pur percependo un salario, rientrano tra i "working poor" FONTE: EUROSTAT

Oltre al sesso potrebbe risultare interessante analizzare il fenomeno introducendo delle

variabili come l'istruzione e il tipo di contratto (a tempo determinato o indeterminato). Dai dati EUROSTAT si nota come avere un contratto stabile indeterminato non escluda la possibilità di diventare un "in-work poor" ma, al contrario, il 6,9% dei lavoratori a tempo indeterminato vive in questa condizione; un contratto a tempo determinato, pur aumentando ovviamente il rischio di non "arrivare a fine mese" avvicina il nostro paese più che proporzionalmente alla media europea (20,4% a livello nazionale contro il 14,2% a livello europeo).

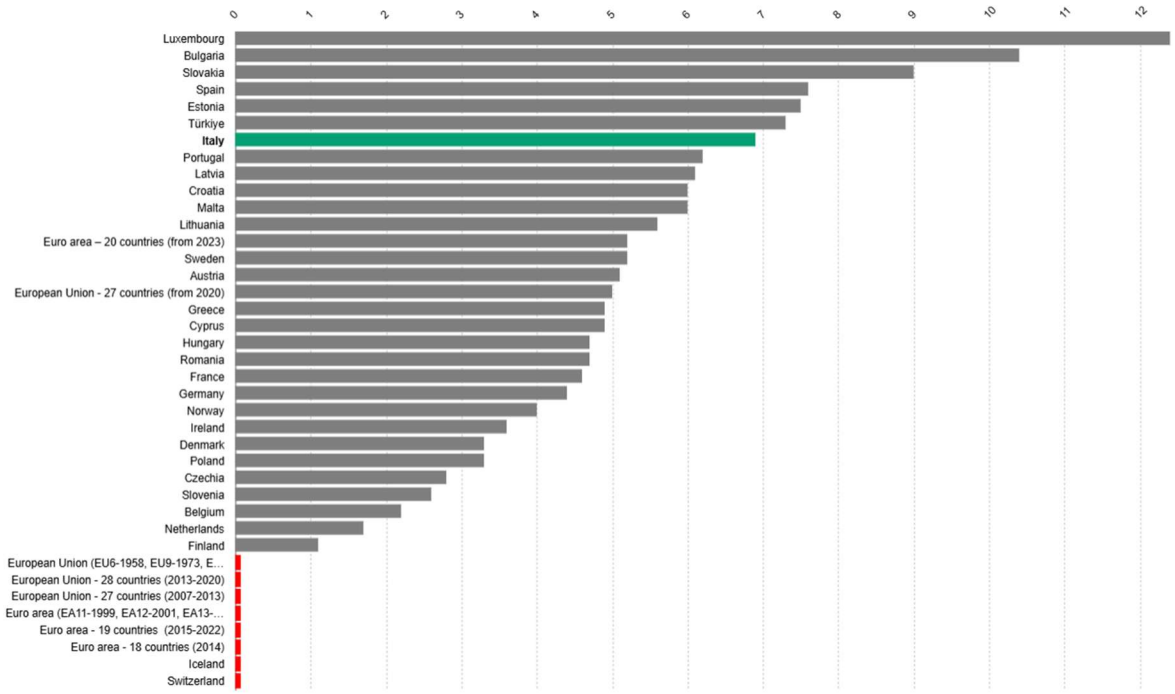

Grafico 3, lavoratori con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che vengono classificati come "working poor" FONTE: EUROSTAT

Il grafico sottostante riporta la percentuale di "in-work poor" con un titolo d'istruzione pari alla laurea triennale o superiore. È sconfortante notare come nel nostro paese oltre il 4,5 % dei laureati non riesca a godere di condizioni economiche dignitose: la percentuale risulta molto più alta considerando esclusivamente le fasce d'età giovanili. Il fenomeno appena descritto risulta una funesta particolarità: in una Nazione con pochi laureati, al penultimo posto in Europa, la "tertiary education" dovrebbe garantire salari elevati, ciò non avviene contrariamente proprio a quei paesi che soffrono di una carenza cronica di laureati come Romania, Repubblica Ceca e Croazia. L'equazione logica che associa carenza di professionalità con salari elevati per i pochi competenti, in Italia non si verifica.

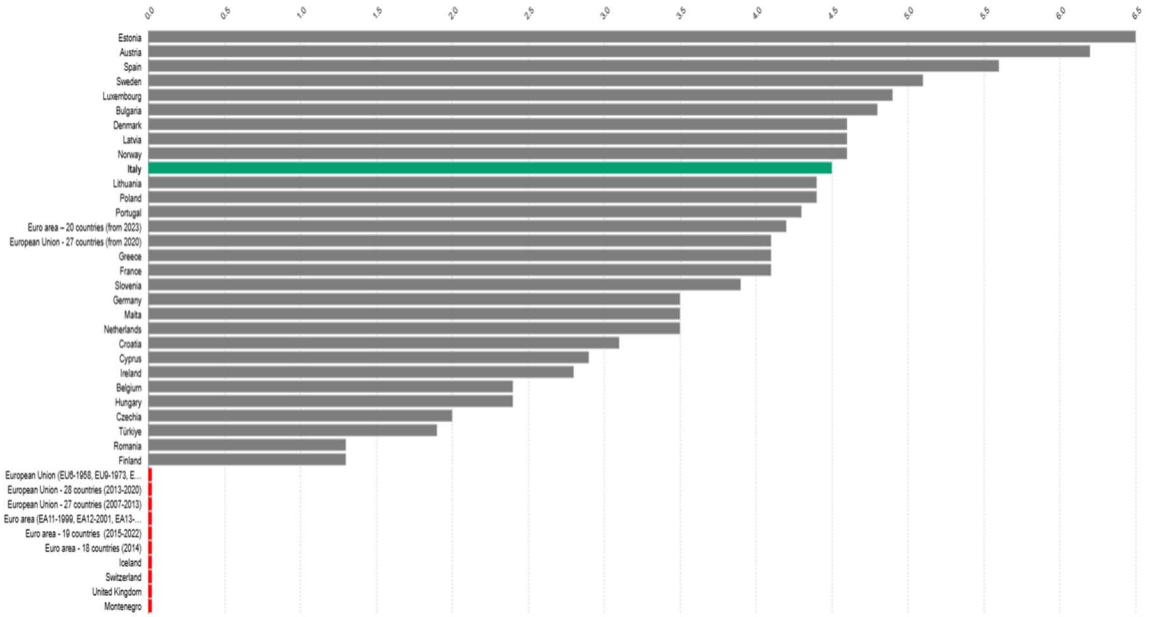

Grafico 4, lavoratori con un titolo di studi almeno pari alla laurea triennale che, pur lavorando vengono classificati "working poor"
FONTE: EUROSTAT

L'indicatore europeo di "in-work poverty", pur essendo utile al fine di comparare la situazione italiana con il resto del continente, evidenziando così determinate contraddizioni e peculiarità proprie dell'Italia, soffre di alcuni limiti.

Riprendendone la definizione, un individuo lavoratore è considerato povero in una data annualità quando:

- Ha età compresa tra i 18 e i 64 anni, risulta occupato al momento dell'intervista e ha svolto un'attività lavorativa per più di metà anno.
- È parte di un nucleo famigliare con un reddito disponibile anno equivalente inferiore alla soglia di povertà relativa pari al 60% del reddito disponibile mediano nazionale equivalente (sottraendo le imposte personali, i contributi a carico dei lavoratori e includendo le prestazioni in moneta del welfare).

La povertà lavorativa, secondo l'UE, si basa perciò su un concetto ibrido che combina la condizione occupazionale dell'individuo e il reddito della famiglia, che valorizza la povertà del lavoratore. Un approccio di questo tipo presenta due principali problematiche: dapprima non considera coloro che lavorano per meno di 7 mesi durante l'anno, che sono con probabilità tra i più vulnerabili; in secondo luogo, non sono in alcun modo tenute in considerazione le entrate dei singoli componenti del nucleo famigliare: si valuta perciò la condizione individuale sulla base del reddito famigliare (corretto per il numero di componenti). Ciò presuppone una totale condivisione delle risorse economiche all'interno della famiglia; pur essendo ciò solitamente ipotizzato nelle analisi distributive, potrebbe

risultare non appropriato nel momento in cui si vuole valutare se qualcuno è in grado di provvedere a sé stesso o quantomeno se si vuole valutare l'adeguatezza delle remunerazioni secondo equità ed efficienza. I criteri restrittivi adottati da EUROSTAT conducono a sottostimare il problema, andando ad escludere i lavoratori più vulnerabili dalla popolazione di riferimento e attribuendo un peso quasi esclusivo alla situazione familiare, non evidenziando gli esiti individuali sul mercato. Per come è costruito l'indicatore europeo di povertà confonde i due piani, individuale e familiare, senza permettere un'indagine più approfondita del fenomeno stesso e con il rischio di fornire report distorti ai policy-maker. In altri termini, l'indicatore europeo sembra perdere di vista l'aspetto lavorativo, dato che di fatto non fornisce indicazione sui redditi individuali ma suggerisce il rischio di povertà famigliare della quota di popolazione definita "lavoratore"; a ciò s'aggiunge l'incapacità di monitorare se la variazione del rischio di cadere in povertà sia da attribuirsi a variazioni dei redditi da lavoro dei singoli componenti del nucleo o ad una diminuzione delle risorse famigliari complessive.

2. La scarsa crescita dei salari in Italia: oltre la definizione

Indagare la questione salariale in Italia è particolarmente complicato per via delle numerose cause scatenanti, additare le responsabilità ad una singola variabile economica o socioeconomica è profondamente sbagliato e si rischia, nell'ottica di individuare delle soluzioni, di cadere in errore non risolvendo il problema ma piuttosto alimentandolo.

Procedendo con un'analisi generale per poi scendere più nello specifico, possiamo affermare che un deficit di crescita della domanda e la scarsa produttività del lavoro sono il fattor comune di qualsiasi indagine sul tema; fattori che conducono poi all'emergenza del lavoro povero.

Come accade in altri paesi, la determinazione delle retribuzioni è affidata alla triangolazione tra i tre soggetti coinvolti nel sistema di relazioni industriali (lavoratore, datore e Stato); ciò però deve coniugarsi con il contesto italiano definito da qualche illustre esponente come "anomico" i cui effetti negativi "sono diventati sempre più evidenti nel tempo, riducendo la autorevolezza delle relazioni industriali e la loro capacità di governare le crisi e come si è visto di recente, aprendo la strada al proliferare di forme rappresentative spurie e di contratti collettivi pirata."[33]

Si ricorda che l'interpretazione giurisprudenziale prevalente considera precettivo l'art 36 della Costituzione e attribuisce ai minimi tabellari decisi dai CCNL la stessa funzione

[33] Treu, T. (2022). Intervista. *LavoroDirittiEuropa*.

prevista dal salario minimo ovviando così alla mancata attuazione dell'art. 39 Cost. In virtù di questo meccanismo di estensione soggettiva di matrice giurisprudenziale i CCNL almeno per i minimi retributivi vengono applicati con efficacia generalizzata.

I CCNL, soprattutto in un contesto di alta inflazione come l'attuale in cui l'aumento dei prezzi risulta più persistente di quanto ci si aspettasse (ricordiamo la definizione di "inflazione passeggera" da parte della BCE nel 2021), non risultano idonei al costo della vita. Le difficoltà nell'assicurare il legame tra produttività del lavoro e salari permane anche nelle fasce salariali più elevaste rendendo così improbabile l'assenza di varianza nella distribuzione del reddito secondo la legge di Bowley.

Prima di procedere all'analisi di alcune delle cause della deficitaria crescita dei salari bisogna comprendere perché questa assume una tale rilevanza. Il contesto macroeconomico risente ancora degli strascichi della pandemia da COVID 19 e dalle pesanti interruzioni della catena del valore, a ciò s'è aggiunto lo shock energetico dal lato dell'offerta dovuto al conflitto russo-ucraino. Gli effetti della guerra russo-ucraina e delle varie tensioni geopolitiche hanno pesanti conseguenze sull'intera economia globale, impattando su tutte le variabili macroeconomiche; ciò ha portato al ridimensionamento delle previsioni dei principali organismi economici internazionali. L'OCSE ha stimato una crescita del PIL attorno al 2,9% a livello mondiale per il 2026, in riduzione rispetto alle precedenti stime. Il Fondo Monetario Internazionale allo stesso modo ha abbassato le stime per il 2026 al 3,1% la Banca mondiale ha adottato il termine "stagflazione" già nel giugno 2022.

La Commissione europea nella "Autumn 2025 Economic Forecast" ha previsto una crescita del PIL per l'UE pari allo 1,4 % e per l'Eurozona allo 1,2 % nel 2026. L'OCSE ha calcolato per l'Italia una crescita del PIL pari al 3,8 % nel 2022, allo 0,6 % nel 2023 e all'1,0 % nel 2024 (previsioni precedenti riviste al ribasso). Secondo le più recenti stime, la crescita del PIL italiano si attesterà allo 0,6 % nel 2025 e allo 0,6 % nel 2026, secondo l'OCSE. La Commissione europea prevede invece una crescita dello 0,4 % nel 2025 e dello 0,8 % nel 2026.

Se gli effetti dei fenomeni esogeni sono stati dirompenti in tutto le economie occidentali, gli aumenti dei prezzi sono stati ancora più repentini in Italia a causa della dipendenza della nostra economia dal gas come fonte d'energia. Lo scenario che va delineandosi non sembra promettere nulla di buono: se l'inflazione sembra chetarsi grazie agli aumenti dei tassi d'interesse delle banche centrali mondiali, il sistema economico dopato da anni di denaro a "costo zero" si sta lentamente raffreddando avvinandosi ad una crisi che ci si augura ciclica e non di portata storica, come sempre è successo dopo anni di tassi zero.

L'aumento generalizzato dei prezzi incide sulle scelte tra consumo e risparmio, sul costo

del credito e sul debito che si svaluta nominalmente, le spinte inflattive "colpiscono in modo disomogeneo le famiglie italiane, con effetti distributivi molto consistenti"[34]

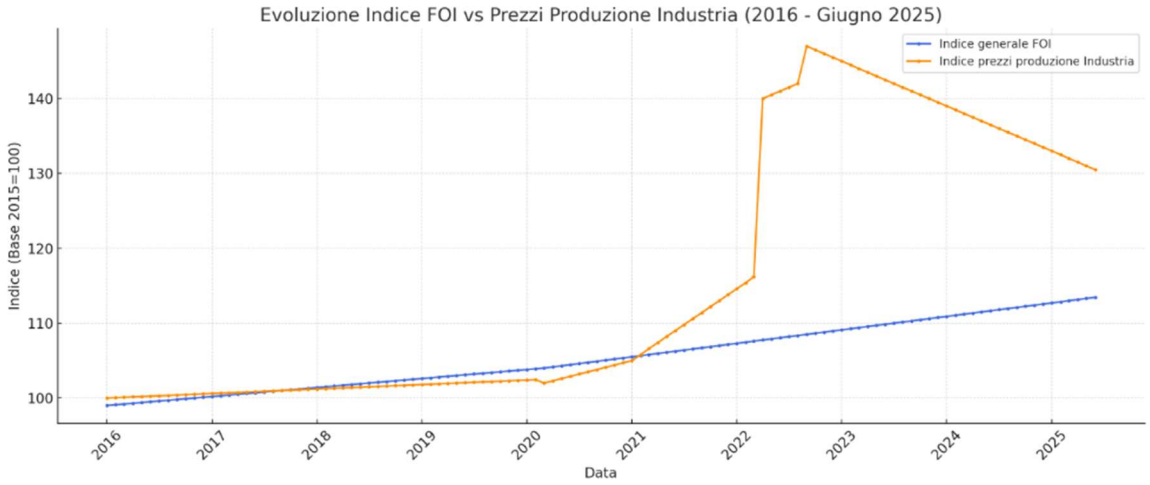

Grafico 5. Andamento indice FOI e PPI. FONTE: elaborazione su dati ISTAT

Il grafico mostra una netta divergenza tra l'indice generale FOI (blu) e l'indice dei prezzi alla produzione dell'industria (arancione) a partire dal 2021:

- FOI cresce in modo costante e moderato: segno di un'inflazione controllata sul fronte dei consumi.
- Prezzi industriali esplodono nel biennio 2021–2022 (+40% circa), probabilmente per effetto della crisi energetica, strozzature nella supply chain e inflazione importata.
- Dal 2023 in poi, l'indice industriale inizia a rientrare, ma resta ancora ampiamente sopra al FOI nel 2025.

[34] Simone, G., & Pianta, M. (2022). Inflazione e salari. I dati e le politiche. Sbilanciamoci.info. 12 dicembre.

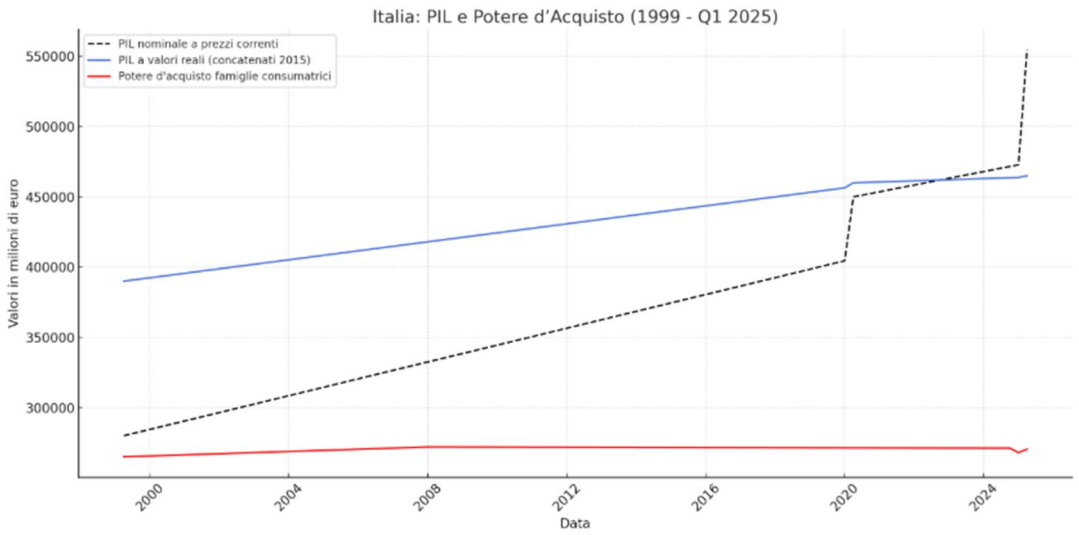

Grafico 6. Andamento del PIL a prezzi correnti, a valori nominali e del potere d'acquisto delle famiglie consumatrici. FONTE: elaborazione su dati ISTAT e OCSE

In un contesto economico così mutevole e fragile, la stagnazione salariale in Italia assume ancor più rilevanza: il nostro paese, pur avendo conosciuto un incremento dei salari nominali ha registrato una crescita dei salari reali complessiva addirittura negativa pari –2,9%, a differenza dei Paesi dell'area OCSE dove in media sono aumentati del 32,5 %.

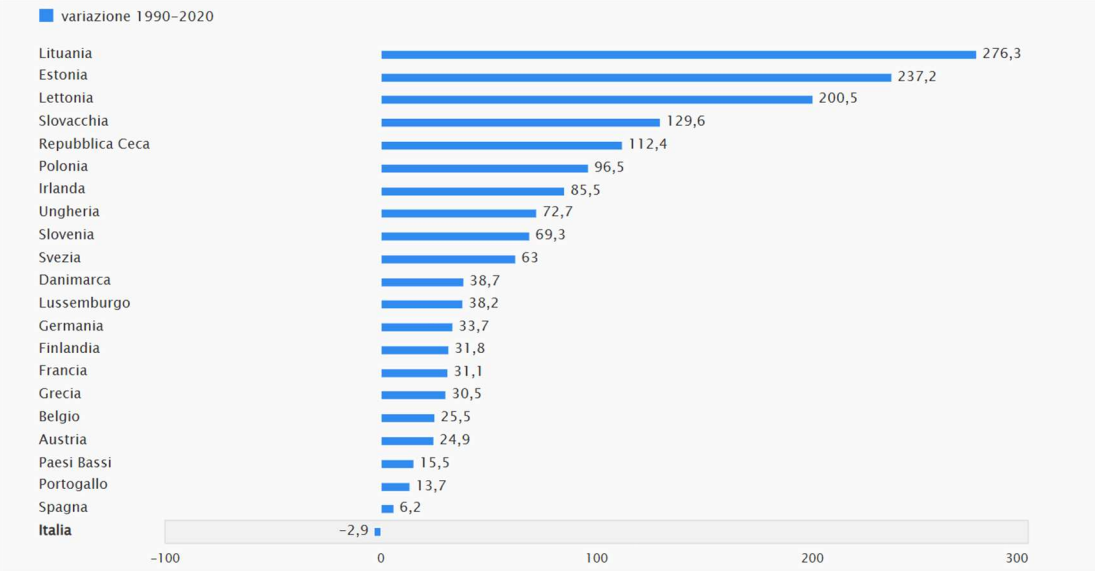

Grafico 7. Confronti aumento salari reali paesi europei FONTE: elaborazione Openpolis su dati Ocse

Nell'ultimo trentennio vi sono stati tre periodi in cui il differenziale si è espresso marcatamente:

- Tra il 1991 ed il 1995 dove il salario reale è diminuito del 5%. Questo periodo si caratterizzò per una serie di mutamenti radicali come la nascita dell'Unione Europea e l'avvio del sistema italiano di "wage setting" fondato

sul doppio livello di contrattazione.

- Tra il 2010 e il 2012 a seguito della crisi finanziaria del 2009, conosciuta come “the great recession”.
- Infine, nel 2020 a seguito della pandemia COVID con il record di differenziale sul singolo anno (- 4,8%) e come differenza rispetto all’area OCSE (- 33,6%).

Il nostro paese perde terreno in tema di salari, ma ciò che acuisce il problema è la scarsa connessione con la produttività del lavoro: quest’ultima è in aumento costante in tutti i paesi occidentali da oltre trent’anni. Dalla fine della Seconda Guerra Mondiale sino agli anni '70 la crescita di produttività italiana è stata superiore alla media per poi perdere terreno rispetto agli altri paesi del G7. Nel 2021 il differenziale di produttività salariale ha raggiunto i 23,7 punti percentuali.

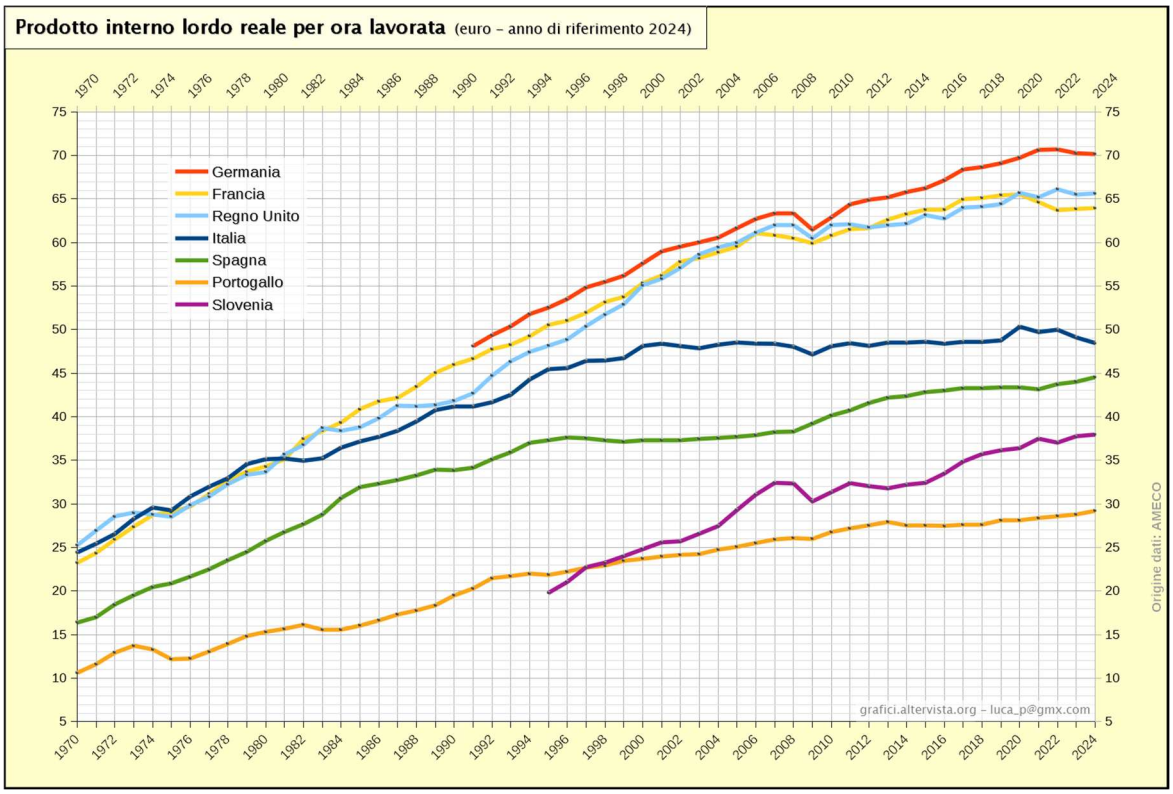

Grafico 8. PIL per ora lavorata: confronto con alcuni paesi europei e il Regno Unito FONTE: elaborazione altervista.org su dati AMECO

Seppur debolmente, la produttività del lavoro è comunque cresciuta più degli stipendi: un fenomeno da sottolineare è la diminuzione del differenziale di crescita durante la crisi del 2009 e del 2020. Il fenomeno è conosciuto come “labour holdings”, ovvero la tendenza delle imprese a mantenere manodopera inutilizzata in tempo di crisi, motivo per cui la produttività del lavoro cresce meno velocemente dei salari.

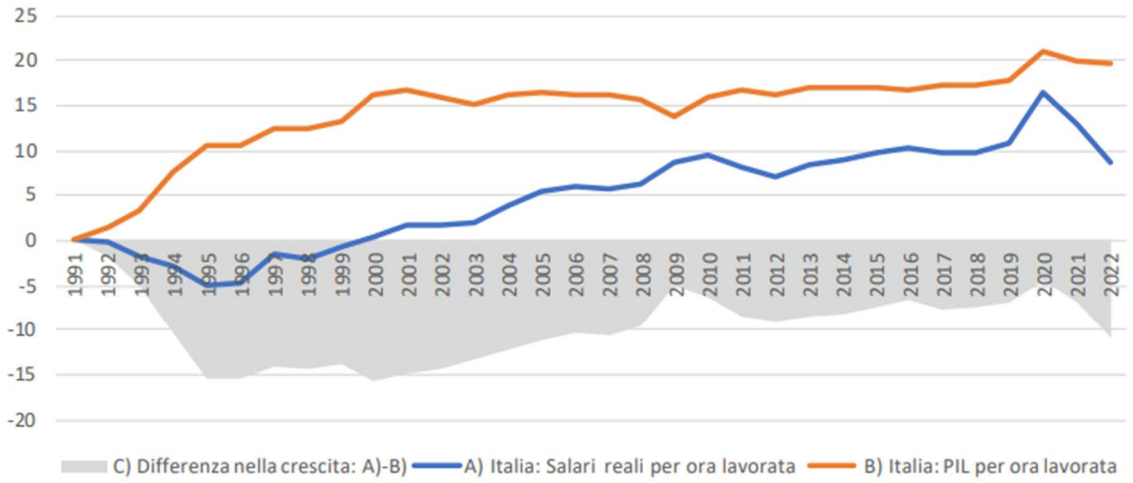

Grafico 9. Confronto salari orari e PIL. FONTE: elaborazione su dati ISTAT

Da quanto riportato, è chiara l'inadeguatezza dei meccanismi che impongono la correlazione dei livelli salariali alla performance del lavoro, così come previsti dal Protocollo del 93': essi, infatti, non garantiscono che la crescita dell'intera retribuzione sia proporzionata con la produttività. Affinché le due macro-variabili crescano nella stessa misura è necessario che anche i minimi salariali seguano la produttività: una contrattazione salariale adeguata e coraggiosa è necessaria se si vuole recuperare e chiudere la forbice che nel periodo post pandemico ha ripreso ad allargarsi.

Il sistema negoziale dei salari in Italia prevede due livelli negoziali non antitetici ma complementari: al primo livello (CCNL) spetta di stabilire i minimi retributivi, al secondo (a livello aziendale o territoriale) spetta la scelta della retribuzione di risultato legata ad aumento della produttività o di altri elementi di competitività.

Il sistema della contrattazione collettiva in Italia accompagnato dall'anomico sistema di Relazioni industriali conduce a una discreta lacunosità nello stabilire il grado di penetrazione della contrattazione di secondo livello; nell'ottica di rendere maggiore trasparenza, il D.L. n.76/2020 convertito in legge dalla L. n.120/2020 ha istituito il codice alfanumerico unico dei Contratti collettivi Nazionali. Il Codice prevede che i datori di lavoro utilizzino il Codice Alfanumerico derivante dall'Archivio nazionale dei contratti del CNEL adempiendo a due obblighi amministrativi a scopo informativo: la comunicazione obbligatoria al Ministero del Lavoro sull'attivazione, trasformazione o cessazione dei contratti lavorativi e le denunce retributive mensili dell'INPS, l'utilizzo del codice alfanumerico ha garantito, con la sua finalità antielusiva, certezza del diritto applicabile.[35]

La composizione per settori evidenzia che il doppio livello di contrattazione e la

[35] Faioli, M. (2021). Introduzione. Il disordine e l'ordine nella contrattazione collettiva italiana. *Numero 4*

contrattazione settoriale hanno ampio spazio nel Commercio, il settore delle costruzioni al contrario soffre invece di una cronica e grave carenza di copertura contrattuale.

Analizzando la copertura secondo la dimensione aziendale emerge come le piccole imprese previlegino la contrattazione settoriale mentre per le imprese con un numero di dipendenti tra 50 e 249 il dubbio sorge tra il secondo livello e l'applicazione di entrambi i livelli. Identificando una tendenza generale possiamo dire che il tasso d'applicazione del secondo livello di contrattazione aumenta al crescere della dimensione aziendale, gravando così i lavoratori delle microimprese di una quasi totale assenza di copertura contrattualistica collettiva.

Di seguito si riporta una visualizzazione grafica della diffusione del massimo grado di copertura contrattuale (1° e 2° livello) affiancata dal caso di assenza totale di contrattazione collettiva.

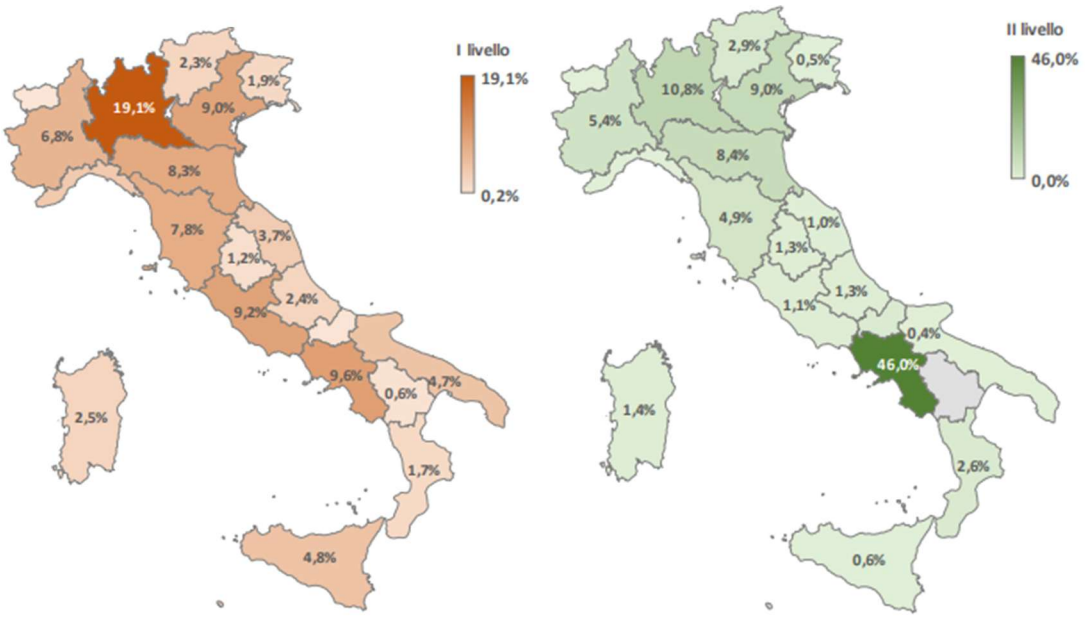

Grafico 10. La diffusione della copertura contrattuale di I livello nelle regioni italiane.

Grafico 11. La diffusione della copertura contrattuale di II livello nelle regioni italiane

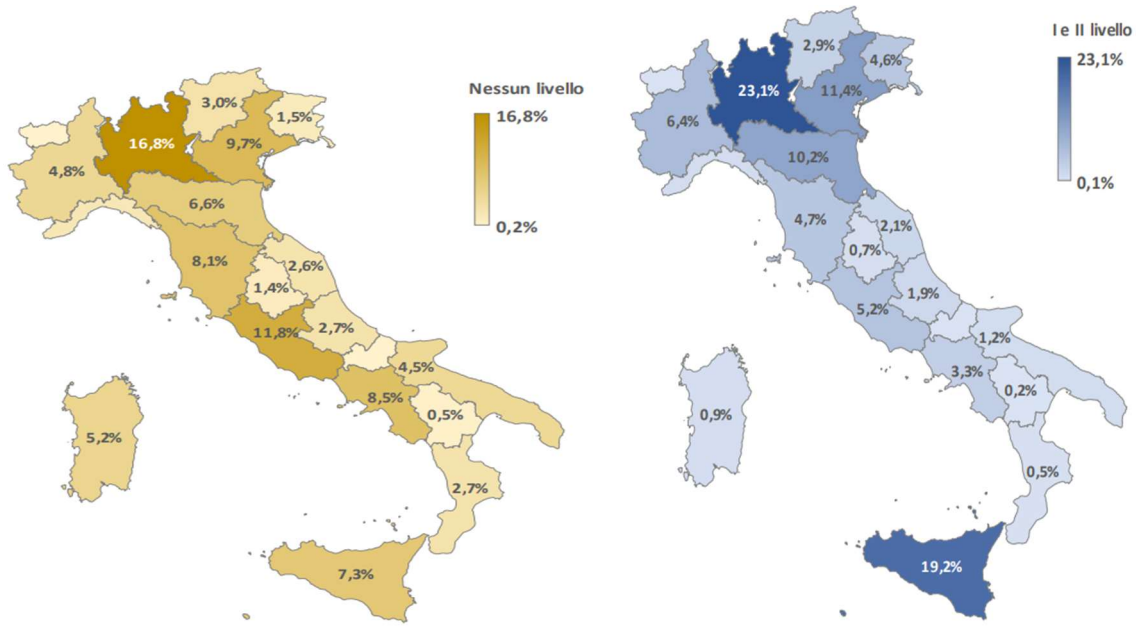

Grafico 12. L'assenza di copertura contrattuale nelle regioni italiane.

Grafico 13. La diffusione della copertura contrattuale di I e II livello nelle regioni italiane

3. Le proposte di salario minimo in Italia: dal Jobs Act alla legge n. 144 del 2025

La Direttiva Europea 2041 del 25 ottobre 2022 non prevede un livello di salario minimo per ogni Stato membro, ma promuove la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, sostenendo livelli adeguati di salari minimi legali e migliorando l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo per tutti i lavoratori.

Prima di procedere alla sua analisi è opportuno delineare quali siano state le proposte parlamentari precedenti, quali le forme e quali le differenze rispetto alle formulazioni passate: si procede dal c.d. Jobs Act, passando per le proposte parlamentari della XVIII legislatura dell'onorevole Catalfo sino alla Legge 26 settembre 2025 n. 144.

In base alla Legge Delega n. 138/2014 ("Deleghe al Governo in materia di lavoro, riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro") il Governo Renzi attuò una serie di interventi che presero il nome complessivamente di "Jobs Act". La riforma andava nella direzione di semplificare il mondo del Lavoro alla luce delle conseguenze della crisi economica e della tendenza in voga nell'Unione di ridurre il costo del lavoro, si operò dunque, tra l'altro, in tema di sanzioni per i licenziamenti illegittimi e para subordinazione. Proprio per i lavoratori parasubordinati il Jobs Act prevedeva l'estensione di determinate tutela dei lavoratori subordinati; nell'art. 2 del d. lgs n. 81/2015, per esempio, si estendeva

ai co.co.co la disciplina del lavoro subordinato qualora non vi fosse una disciplina stabilita dagli accordi collettivi stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. In virtù di ciò e della ratio sistematica che sembrava delinearsi in merito, fece scalpore il mancato esercizio della delega da parte del governo secondo l'art 4 lett. c del d.d.l. n. 1428/2014 che, nella prima formulazione, recitava: "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"[36]; sembrava perciò verificarsi una disparità di trattamento nei confronti della para subordinazione. In fase di discussione del disegno di legge al Senato venne perciò estesa la previsione anche ai lavoratori parasubordinati, limitatamente però a quelli operanti in settori privi di contrattazione collettiva ("nonché nei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nei settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale")[37].

La legge giunse ad una versione definitiva il 3 dicembre 2014 quando venne approvato il testo finale della legge n.183/2013, che prevedeva "Introduzione, eventualmente anche in via sperimentale, del compenso orario minimo, applicabile ai rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato, nonché, fino al loro superamento, ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nei settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, previa consultazione delle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale"[38].

Il Jobs Act, per quanto mosso dalla buona intenzione di garantire una tutela effettiva e concreta a molti lavoratori, si rivelò un'occasione mancata: la legge prevede la sperimentazione solo per quei lavori non coperti da contrattazione collettiva, aspetto alquanto improbabile in un Paese come l'Italia che fa della iper-proliferazione dei contratti collettiva una delle cifre più significative quando si parla di Diritto del Lavoro. Il vulnus maggiore e più critico della legge risiede però nell'aver escluso dall'applicazione del salario minimo quei settori coperti anche da contratti stipulati dalle sigle maggiormente rappresentative non prevedendo l'esclusività: ciò significa che paradossalmente la contrattazione pirata potrebbe fissare salari orari più bassi del salario minimo legale,

[36] Italia, Disegno di legge n. 1428, Art. 4, lett. c (2014). Prima versione
[37] Italia, Proposta di modifica n. 4.1000 al Disegno di legge n. 1428
[38] Italia, Legge n. 183, Art. 1, comma 7, lett. g (2014)

esponendo i lavoratori allo sfruttamento.

C'è chi ha interpretato come ammiccante[39] nei confronti delle sigle sindacali maggiori la previsione di escludere dalle sperimentazioni i settori coperti da contratti collettivi nazionali; sta di fatto che la legge sposta l'attenzione dalla qualità della contrattazione collettiva esclusivamente sulla presenza o meno di copertura contrattuale; i dati del XXVI Rapporto del CNEL su Mercato del Lavoro e Contrattazione Collettiva ci rendono l'idea della copertura contrattuale nominale in Italia e parallelamente dell' inutilità di una riforma così applicata: 385 contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti da organizzazioni presenti al CNEL coprono oltre 14.260.000 lavoratori, pari al 97% degli occupati nel settore privato. In particolare, i soli 214 contratti firmati da CGIL, CISL e UIL, che rappresentano appena il 21% dei contratti presenti nell'archivio, interessano 14.055.107 lavoratori, ovvero il 96% degli occupati del settore privato. I dati del 2015 non erano troppo distanti da quelli attuali.

Questo "laissez faire" legislativo, adottato anche dal legislatore europeo, ha pressoché annullato l'utilità pratica di una norma che poteva essere l'inizio di una rivoluzione ma si è rivelata invece vuota e inconcludente; probabilmente vi sarebbe stato un esito differente se anche da parte sindacale l'introduzione di un salario minimo non fosse stata individuato come un attacco all'esistenza stessa del sindacato, ma piuttosto un'occasione per affermare con ancora più incisività il diritto ad una retribuzione sufficiente, questa volta con l'appoggio anche della Legge. La posizione dei sindacati sul tema è dibattuta tanto quanto il tema stesso ma la questione verrà presentata in seguito, per il momento basti dire che da parte della CGIL vige un atteggiamento meno difensivo e più aperto al dialogo sul tema del salario minimo; il segretario generale Landini in un'intervista al Quotidiano Nazionale ha affermato infatti: "I diritti sanciti dai contratti, i trattamenti economici complessivi e non solo il salario orario, devono diventare dei diritti per tutte le forme di lavoro: per il lavoro subordinato, per le partite Iva, per il lavoro autonomo. Al tempo stesso penso che sia giusto fissare anche una quota oraria sotto la quale nessun lavoratore può essere pagato".[40]

Dopo il tentavo fallimentare del Jobs Act, fu la XVIII legislatura a farsi carico di alcune proposte per la risoluzione del problema, nella sezione Lavoro del celeberrimo Contratto di Governo a firma Movimento 5 Stelle e Lega si riporta: "Sul tema del lavoro appare di primaria importanza garantire una retribuzione equa al lavoratore in modo da assicurargli una vita e un lavoro dignitosi, in condizioni di libertà, equità, sicurezza e dignità, in

[39] Treu, T. (2019). La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva. *Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".IT*

[40] Landini, M. (2023, luglio). Intervista. *Quotidiano Nazionale*

attuazione dei principi sanciti dall'articolo 36 della Costituzione. A tal fine si ritiene necessaria l'introduzione di una legge salario minimo orario che, per tutte le categorie di lavoratori e settori produttivi in cui la retribuzione minima non sia fissata dalla contrattazione collettiva, stabilisca che ogni ora del lavoratore non possa essere retribuita al di sotto di una certa cifra".

In seguito a questa comunione d'intenti l'On. Catalfo apporrà la propria firma sul d.d.l. n. 658/2018 ("Disposizioni per l'istituzione del salario minimo orario"). Riprendendo lo stesso: "In Italia l'11,7 per cento dei lavoratori dipendenti riceve un salario inferiore ai minimi contrattuali, dato questo ben al di sopra della media dell'Unione europea, che si attesta al 9,6 per cento. Ma quello che allarma di più è l'aumento record, oltre il 23 per cento, registrato tra il 2015 e il 2016 nel nostro Paese. A ciò si aggiungono i dati sulle prospettive di vita: stando ai dati attuali (fonte Censis) ben 5,7 milioni di giovani (precari, neet, working poor e in «lavoro gabbia») rischiano di avere nel 2050 pensioni sotto la soglia di povertà". Il documento diversamente dal Jobs Act, trae origine dal crescente problema dei "working poor" e dalla mancata applicazione dell'art. 39 della Costituzione: l'annoso problema dell'inattuazione del dettato Costituzionale è di difficile risoluzione, essendo avversato dalla stessa compagina sindacale che teme il venir meno della ragione della sua stessa esistenza, oltre a motivazioni storiche ben note. Accantonata l'idea di un intervento sull'art. 39, il d.d.l. Catalfo mira a migliorare le condizioni economiche dei lavoratori sostenendo la contrattazione collettiva attraverso un duplice meccanismo, che verrà a breve presentato; si noti la differenza con il Jobs Act che puntava invece ad un intervento "hard" del legislatore a sostegno del trattamento economico del lavoratore.

Il d.d.l. prende il via dalla nota lettura giurisprudenziale sul combinato disposto dell'articolo 2099 c.2 c.c. e articolo 36 della Costituzione che permette di prendere a riferimento il contratto collettivo stipulato dalle associazioni comparativamente più rappresentative, vigendo per queste una presunzione di adeguatezza e proporzionalità.

Parallelamente nel testo viene riportata la casistica in cui il parametro della giusta retribuzione viene indicato dalla legge stessa, come ad esempio il compenso spettante ai soci-lavoratori delle cooperative che ha ottenuto, da ultimo, l'avvallo costituzionale con la sentenza n. 51/2015 che così si esprime: "lungi dall'assegnare ai predetti contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, efficacia "erga omnes", in contrasto con quanto statuito dall'art. 39 Cost., mediante un recepimento normativo degli stessi, richiama i predetti contratti, e più precisamente i trattamenti economici complessivi minimi ivi previsti, quale parametro esterno di commisurazione, da parte del giudice, nel definire la proporzionalità e la sufficienza del trattamento economico

da corrispondere al socio lavoratore, ai sensi dell'art. 36 Cost. […]

Nell'effettuare un rinvio alla fonte collettiva che, meglio di altre, recepisce l'andamento delle dinamiche retributive nei settori in cui operano le società cooperative, l'articolo censurato si propone di contrastare forme di competizione salariale al ribasso, in linea con l'indirizzo giurisprudenziale che, da tempo, ritiene conforme ai requisiti della proporzionalità e della sufficienza (art. 36 Cost.) la retribuzione concordata nei contratti collettivi di lavoro firmati da associazioni comparativamente più rappresentative".[41]

Il disegno di legge qui presentato ha quindi lo scopo di assicurare l'applicazione del minimo retributivo alla generalità dei lavoratori senza privare della libertà e dell'autonomia nella trattazione con la controparte datoriale.

Per fugare qualsiasi dubbio di contrasto con l'art.39, viene da subito esplicitata tale assenza di non conformità e si afferma come il disegno di legge sia un'attuazione dell'articolo 36 c.1; l'obiettivo dichiarato non è quello di sostituire i sindacati nel loro lavoro ma nell'obbligare i datori di lavoro a garantire una corresponsione commisurata alla qualità e quantità del lavoro svolto. La retribuzione commisurata viene individuata nel: "trattamento economico complessivo, proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato, non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro più rappresentative sul piano nazionale ai sensi dell'articolo 4 della legge 30 dicembre 1986, n. 936, il cui ambito di applicazione sia maggiormente connesso e obiettivamente vicino in senso qualitativo, anche considerato nel suo complesso, all'attività svolta dai lavoratori anche in maniera prevalente"[42].

L'articolo 2 appena citato conduce a delle necessarie considerazioni: la prima è che, anche in questo caso, opera l'ormai collaudato rinvio alla contrattazione collettiva come parametro inderogabile: da ciò nasce il dubbio su quali siano effettivamente le associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e il conseguente contratto da applicare. La questione della misurazione della rappresentanza è uno storico problema che affligge il sistema sindacale italiano, vige infatti una certa ritrosia da parte di numerose sigle sindacali minori e non di fronte a qualsiasi forma di misurazione della rappresentanza; se da un lato ciò favorisce il sacrosanto diritto al pluralismo sindacale dall'altro si limita l'efficacia dell'azione sindacale stessa mutilata della dovuta autorità a causa dell'eccessiva frammentazione. Il d.d.l. Catalfo supera la problematica, individuando degli indici di rappresentatività ben precisi di fonte legale: il riferimento alla legge 30 dicembre 1986,

[41] Corte Costituzionale. (2015, 26 marzo). *Sentenza n. 51.*

[42] Italia, Disegno di legge n. 658, Art. 2, (2018)

n.936, contiene gli indici fissati per la nomina della rappresentanza del CNEL (ampiezza e diffusione delle strutture organizzative, consistenza numerica, partecipazione effettiva alla formazione e alla stipulazione dei contratti o accordi collettivi nazionali di lavoro e composizioni delle controversie individuali e collettive di lavoro). In seconda istanza, in sostituzione del principio avvallato dalla Corte di Costituzione che permetteva al datore di lavoro sostanzialmente di scegliere il contratto collettivo tra quelli di qualunque settore, anche non inerente all'attività svolta nel concreto, la norma impone il rispetto del parametro che viene fissato dal C.C.N.L maggiormente connesso con l'attività effettivamente svolta dai lavoratori, anche solo prevalentemente se non esclusivamente dal lavoratore. In questo modo viene fornita dunque una cornice settoriale del contratto collettivo, oltre a rimettere la determinazione del salario alla contrattazione collettiva tramite tecnica del parametro esterno.

L'elemento veramente innovativo rispetto alle precedenti previsioni normative in materia è la fissazione di un parametro inderogabile minimo mai "inferiore a 9 euro all'ora al lordo degli oneri contributivi e previdenziali". La previsione venne attaccata tanto dalle parti sociali quanto dagli studiosi di Diritto, ma in realtà la previsione rientra a pieno titolo nella cornice costituzionale: al legislatore, alla luce delle indicazioni della Consulta nel caso Vigorelli, non viene sottratta la possibilità di determinare il salario in funzione di un'attribuzione esclusiva a favore delle parti sociali. Per tale motivo, è assolutamente legittimo determinare per legge un valore salariale minimo.

L'articolo 3 prevede un sistema per determinare quale sia il contratto collettivo da prendere a riferimento nel caso in cui vi sia una pluralità degli stessi, sancendo i criteri per determinare le parti stipulanti maggiormente rappresentative: "per le organizzazioni dei lavoratori i criteri associativo ed elettorale di cui al testo unico della rappresentanza, recato dall'accordo del 10 gennaio 2014 tra Confindustria, CGIL, CISL e UIL, e per le organizzazioni dei datori di lavoro i criteri del numero di imprese associate in relazione al numero complessivo di imprese associate e del numero di dipendenti delle imprese medesime in relazione al numero complessivo di lavoratori impiegati nelle stesse"[43].

D'altro canto, in assenza assoluta di contratti collettivi (stipulati da associazioni comparativamente più rappresentative) troverà applicazione invece, il contratto collettivo del settore e della zona il cui ambito di applicazione sia maggiormente connesso anche in riferimento all'attività concretamente svolta dai lavoratori.

Il d.d.l. considera anche la possibilità che il contratto applicabile manchi in quanto scaduto, situazione purtroppo frequente a causa del mancato rispetto delle clausole di rinnovo e

[43] Italia, Disegno di legge n. 658, Art. 3, comma 1 (2018)

quindi vi sia l'automatica prosecuzione con il contratto precedente: in tal caso si prenderà a riferimento il trattamento economico complessivo del contratto collettivo precedente, rivalutato secondo l'IPCA (Harmonised Index of Consumer Prices) e sempre nel rispetto della soglia dei 9 euro l'ora. La previsione ha una duplice funzione: da un lato responsabilizza le parti sindacali spingendole a sedersi al tavolo negoziale per non vedere svuotata la loro stessa funzione dall'applicazione di un trattamento economico indicizzato e non frutto di negoziazione, dall'altro fuga almeno parzialmente il rischio di una soglia retributiva inadeguata e scollegata al reale costo della vita grazie all'applicazione della "scala mobile". La proposta di legge trovava la sua applicazione non solo nell'ambito della subordinazione ex art. 2094 c.c. ma anche nell'alveo delle organizzazioni eterorganizzate (individuate dall'art 2 d. lgs. 81/2015, esclusi i casi previsti dal secondo comma lettera b), c), d)); questa previsione si scontra con la scelta opposta fatta dalla Spagna che ha preferito dotarsi di una disciplina apposita per i lavoratori "autónomos económicamente dependientes" ovvero coloro che "realizan una actividad económica o profesional a título lucrativo y de forma habitual, personal, directa y predominante para una persona física o jurídica, denominada cliente, del que dependen económicamente por percibir de él, al menos, el 75 por ciento de sus ingresos por rendimientos de trabajo y de actividades económicas o profesionales"[44]: si disciplinano così una categoria di lavoratori "terza" rispetto ai lavoratori subordinati e agli autonomi.

Tirando le fila della proposta delineata possiamo affermare che essa realizza un rinvio mobile alla contrattazione collettiva, propone un trattamento economico proporzionale oltre che sufficiente, estende le tutele anche ai lavoratori parasubordinati, individua degli indici di rappresentatività. Il provvedimento sembra idoneo ad allargare la platea dei salariati tutelati e ad appore norme precise per lo svolgimento delle relazioni industriali, lasciando però "indenne" l'art.39 della Costituzione; non sono peraltro ravvisabili altri elementi di incostituzionalità da parte del legislatore muovendosi all'interno delle aree di competenza stabilite.

La critica maggiore che potrebbe essere apposta al provvedimento riguarda la mancanza di sanzioni nel caso in cui il datore di lavoro non corrisponda la retribuzione così come stabilito dalla proposta. In ogni caso, il disegno di legge 146 è definitivamente naufragato con il cambio di legislatura ed anzi, la sua mancata approvazione, è stata una delle cause scatenanti la crisi che ha poi soverchiato il governo Draghi e portato allo scioglimento delle Camere.

In tema di salario minimo la XVIII legislatura apportò altre due proposte, provenienti da due deputati del Partito Democratico: Mauro Laus e Tommaso Nannicini. La prima

[44] Spagna, Estatuto del Trabajo Autónomo, Art. 11, comma 1.

proposta, il d.d.l. n. 310/2018 prevedeva all'articolo 2: "Per salario minimo orario si intende la retribuzione oraria minima che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore. Il valore orario del salario di cui al comma 1 non può essere inferiore a 9 euro al netto dei contributi previdenziali e assistenziali e si applica a tutti i rapporti aventi per oggetto una prestazione lavorativa". Dobbiamo subito apporre un paio di questioni: innanzitutto il d.d.l. prevede un aumento dell'importo da corrispondere al lavoratore (qui i 9 euro all'ora sono considerati al netto dei contributi previdenziali e assistenziali) e l'espressione generica "tutti i rapporti aventi per oggetto una prestazione lavorativa" sembrerebbe aprire ad una estensione ai lavoratori autonomi. La proposta dell'onorevole Laus oltre a proporre l'indicizzazione alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo al primo gennaio, rinvia la scelta a quali contratti collettivi applicare la disciplina del salario minimo ad un accordo con i sindacati: viene così posta a sistema la concertazione per stabilire l'alveo applicativo della disciplina. A differenza della proposta trattata in precedenza inoltre si prevedono sanzioni da 5000 a 15000 euro per il datore di lavoro che non applica la retribuzione determinata dalla legge.

Pur prevedendo l'intervento delle parti sociali, la proposta limitava la partecipazione delle parti sociali esclusivamente alla scelta sull'estensione o meno del salario minimo legale irretendo di fatto le prerogative dei sindacati affibbiandogli un ruolo marginale.

Lo stesso Partito Democratico, percependo lo scontento delle parti sociali, propone il d.d.l. n.1132/2019 (Norme in materia di giusta retribuzione, salario minimo e rappresentanza sindacale) tramite l'onorevole Nannicini; il cambiamento è radicale. A differenza della proposta targata M5S che utilizzava la tecnica del rinvio mobile come parametro esterno, la nuova proposta prevedeva un'estensione "erga omnes" del trattamento retributivo previsto dai contratti collettivi stipulati dalle associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Citando la norma: "il trattamento minimo tabellare stabilito dal contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dalle associazioni di rappresentanza [comparativamente più rappresentative sul piano nazionale] si applica a tutti i lavoratori del settore, ovunque impiegati nel territorio nazionale"[45]

Nel caso in cui non vi sia un contratto collettivo applicabile, interviene la determinazione stabilita da un nuovo ente, la Commissione paritetica per la rappresentanza e la contrattazione collettiva istituita nella stessa proposta di legge presso il Cnel. Il nuovo ente dovrebbe costituirsi di dieci rappresenti dei lavoratori e altrettanti delle imprese designati delle associazioni di rappresentanza comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e su proposta del Presidente del Consiglio previa deliberazione del Consiglio dei

[45] Italia, Disegno di legge n. 1132, Art. 1, comma 2 (2019)

Ministri per cinque anni. Tale Commissione, presieduta dal Presidente del Cnel decide in merito a:

- "ambiti della contrattazione collettiva nazionale di primo livello, tenendo conto della situazione esistente e della necessità di ridurre il numero dei contratti ed evitare sovrapposizioni"
- "i criteri di misurazione e certificazione della rappresentatività delle associazioni sindacali dei lavoratori"
- "i criteri di misurazione e certificazione della rappresentatività delle associazioni nazionali di rappresentanza dei datori di lavoro"
- i criteri di misurazione e certificazione delle rappresentanze aziendali dei lavoratori
- le modalità e i termini per l'acquisizione, l'aggiornamento e la trasmissione dei dati necessari alle finalità di cui alle lettere a), b), c) e d), nel rispetto della disciplina vigente per la protezione dei dati personali
- i criteri e le modalità operative per la determinazione della titolarità ed efficacia soggettiva della contrattazione collettiva di primo livello e di secondo livello
- i criteri per l'individuazione, in ciascun ambito di cui alla lettera a), dei contratti collettivi nazionali di riferimento ai fini e per gli effetti dell'articolo 1, 100 comma 1175, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e dell'articolo 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300
- "il salario minimo di garanzia applicabile, ove individuati, negli ambiti di attività non coperti da contrattazione collettiva, nonché i criteri per il suo aggiornamento"[46]

Come citato in precedenza, la proposta in questione preferisce il criterio dell'estensione dell'efficacia soggettiva del contratto collettivo alla tecnica della parametrizzazione, a patto che il suddetto contratto sia stipulato da associazioni comparativamente più rappresentative e, solo in via residuale, è previsto un salario minimo legale.

La proposta dell'onorevole Nannicini, apprezzabile in quanto supera la questione del campo d'applicazione del salario, ha suscitato tuttavia questioni di matrice costituzionale. Innanzitutto, proprio per il meccanismo di estensione dell'efficacia soggettiva del contratto collettivo stipulato dalle associazioni comparativamente più rappresentative: dando validità al meccanismo di stipulazione dei contratti collettivi con efficacia "erga omnes" prevede che qualsiasi altra modalità con cui avvenga debba considerarsi illegittima. La proposta in questione non cita mai il contraente unico sindacale su base proporzionale richiesto

[46] Italia, Disegno di legge n. 1132, Art. 2, comma 6 (2019)

dall'articolo 39 Cost. seconda parte, né tanto meno tale meccanismo può essere regolarizzato da una certificazione di sufficiente rappresentatività da parte di una Commissione, per quanto rappresentativa delle parti sociali.

Proprio sui compiti della Commissione la proposta di legge sembrava delinearsi più come legge sindacale sul salario minimo: venivano infatti attribuiti alla Commissione compiti tra cui quello di disciplinare diversi aspetti delle relazioni industriali, il perimetro contrattuale, la misurazione e la certificazione della rappresentanza sindacale, i criteri per determinare la titolarità ed efficacia soggettiva della contrattazione collettiva.

Affidare alle parti sociale tali prerogative, in un percorso che termini con dei decreti Ministeriali (vincolando tutti i sindacati, anche quelli non rappresentati nella Commissione) limita eccessivamente la libertà sindacale. Le associazioni più forti, infatti, potrebbero avere troppo potere e così indirizzare il tavolo contrattuale; sarebbe stato forse più opportuno investire un soggetto terzo della qualifica di moderatore così da appianare eventuali differenze di potere in sede alla compagine sindacale. Resta poi in dubbio la possibilità del ministero di non condividere la delibera, quasi il recepimento fosse un atto dovuto.

In conclusione, la proposta sembrava voler smarcare il legislatore dalla possibilità di decidere sul tema, ciò attraverso l'escamotage dell'efficacia generale alle decisioni della Commissione. Per i rischi che si sono delineati, sembra esservi la necessità di porre un "aut aut" sul tema: o il legislatore assume le responsabilità su di sé di disciplinare le regole del gioco oppure devono rimettersi all'autonomia privata tramite accordi interconfederali a cui le associazioni sono libere di aderire o meno.

La questione salariale e il dialogo parlamentare sul salario minimo è tornato in auge vivacemente nel 2024 tramite la proposta di legge di iniziativa popolare volta alla raccolta firme per l'introduzione di un salario minimo di 9 euro l'ora: la proposta è stata presentata da diversi illustri esponenti di Partito democratico, del Movimento 5 Stelle e di Alleanza Verdi e Sinistra ed ha portato al deposito a dicembre di altre 120 mila firma che si sono unite alle circa 500 mila adesioni riportate nell'estate del 2023. In quell'occasione la proposta di legge era stata ritirata: l'opposizione aveva infatti accusato il Governo di aver completamente snaturato il testo tramite modifiche e riformulazioni.

L'ultimo capitolo di questa annosa questione è costituito dalla Legge 26 settembre 2025, n. 144 ovvero una normativa di delega al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori, di contrattazione collettiva e di procedure di controllo e informazione, entrata in vigore il 18 ottobre 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 230 del 3 ottobre 2025.

L'articolo 1 della legge affida al Governo la delega ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore, uno o più decreti legislativi in materia di retribuzione dei lavoratori e di

contrattazione collettiva allo scopo di garantire "l'attuazione del diritto dei lavoratori ad una retribuzione proporzionata e sufficiente, ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione"[47] e di rafforzare la contrattazione collettiva nazionale. Ai sensi del comma 1 dell'articolo 1, la delega ha una serie di obiettivi tra cui:

- assicurare ai lavoratori trattamenti retributivi giusti ed equi;
- contrastare il lavoro sottopagato e i modelli organizzativi che ne favoriscono l'insorgere;
- stimolare il rinnovo tempestivo dei contratti collettivi nazionali di lavoro nel rispetto dei tempi negoziali;
- combattere il cosiddetto "dumping contrattuale" o concorrenza sleale basata sulla compressione del costo del lavoro.

Il comma 2 dell'articolo 1 riporta i principi e criteri direttivi cui il Governo deve attenersi nell'esercizio della delega: il legislatore prescrive di definire per ciascuna categoria di lavoratori i contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati, in riferimento al numero di imprese e lavoratori e di prevedere che il "trattamento economico complessivo minimo" previsto da tali contratti costituisca, ai sensi dell'articolo 36 Cost., la soglia retributiva minima da garantire ai lavoratori della medesima categoria"[48]. Inoltre, il testo delega il Governo a prevedere misure per le società appaltatrici e subappaltatrici affinché riconoscano ai lavoratori impiegati negli appalti un trattamento economico non inferiore a quello previsto nei contratti collettivi maggiormente applicati nell'ambito di riferimento, rafforzando i controlli delle stazioni appaltanti per rendere effettivi tali obblighi.

Procedendo nell'analisi della norma, all'articolo 2 si amplia la delega al Governo ai fini di sviluppare e perfezionare i controlli e le procedure informative sulla retribuzione dei lavoratori e sull'applicazione della contrattazione collettiva, introducendo strumenti di comunicazione dati più efficaci tra imprese e enti pubblici, banche dati condivise e forme di rendicontazione pubblica e monitoraggio semestrale sull'andamento di fenomeni quali il lavoro sommerso, il dumping contrattuale e l'irregolarità retributiva

Gli articoli successivi prevedono disposizioni finanziarie e l'ambito di applicazione, compresa l'esclusione dal campo di applicazione dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche ai sensi del decreto legislativo n. 165/2001 e dei rispettivi contratti collettivi.

In conclusione, la legge n. 144/2025 non fissa un importo minimo legale di salario valido per tutti i settori, ma piuttosto introduce un quadro generale volto a rafforzare il ruolo della contrattazione collettiva nazionale come strumento principale per garantire salari adeguati

[47] Italia. (2019). *Disegno di legge n. 1132, art. 2, comma 6.*
[48] Idem

e livelli retributivi minimi coerenti con i criteri costituzionali, affidando al Governo l'onere di tradurre questi principi in decreti attuativi concreti.

4. Il tema della retribuzione nella legislazione europea

Analizzate le proposte italiane sul tema, è necessario ampliare la visione in una prospettiva più ampia che coinvolga la disciplina europea sul tema retributivo prima e sulla contribuzione minima poi.

Procedendo dall'analisi dell'ordinamento euro unitario, è necessaria una premessa sulle funzioni e competenze di questo organismo: l'articolo 153 (ex 137 TCE) elenca le materie su cui le nascenti istituzioni europee hanno competenza, tra cui le condizioni di lavoro e lotta contro l'esclusione sociale; al paragrafo 5 però si precisa: "Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero né al diritto di serrata"[49]. Sembrerebbe delinearsi quindi un'impossibilità per il legislatore di intervenire direttamente sulla materia, per esempio armonizzando la disciplina a livello comunitario tramite regolamento. Sono necessarie a questo punto delle precisazioni: l'articolo non sembra comunque escludere totalmente la possibilità che la materia divenga oggetto di confronto a livello aggregato, gli articoli 154 e 155 del TFUE disciplinano le relazioni industriali concedendo la possibilità di contrattare collettivamente su materie che non rientrano tra le materie di competenza dell'Unione. Le parti sociali inoltre godono della possibilità di elevare il dialogo a livello istituzionale portando il Consiglio ad approvare su proposta della Commissione, parimenti possono anche chiedere alla Commissione di non esprimersi su una determinata materia, sostituendosi alla stessa nel disciplinare la materia tramite accordo. Qualunque sia la genesi degli accordi non rientranti nelle materie dell'articolo 153 TFUE conclusi dalle parti sociali, questi seguiranno le prassi proprie degli Stati membri.

Altro tema focale è quello del rapporto vigente tra diritti sociali e libertà economiche: la questione è lo stessa che per anni ha attraversato il dibattito giurisprudenziale italiano; ci si è posti, cioè, il dubbio di quale sia il diritto prevalente tra quello di libertà d'iniziativa economica privata e i diritti dei lavoratori. La risposta è stata che, essendo tutti i diritti fondamentali interconnessi, non è possibile individuare un diritto prevalente sugli altri poiché "si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona"[50]. Il diritto del

[49] Unione Europea, Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, Art. 153, par. 5
[50] Corte Costituzionale. (2013, 9 maggio). Sentenza n. 85

lavoratore ad avere una retribuzione proporzionata e sufficiente deve perciò bilanciarsi con la libertà d'iniziativa economica privata.

La questione però non si esaurisce tanto facilmente: la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, infatti, in più occasioni ha sancito la prevalenza della libertà dell'imprenditore d'intraprendere un'iniziativa economica sui diritti sindacali.[51] L'inevitabile restrizione alla libertà d'iniziativa economica privata, o più spesso alla libertà d'insediamento, che subentra ottemperando nel rispetto dei diritti dei lavoratori è ammissibile, per la Corte di Giustizia Europea solamente a condizione che essa "persegua un obiettivo legittimo compatibile con il Trattato e sia giustificata da ragioni imperative di interesse generale. È tuttavia anche necessario, in tali casi, che essa sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e che non vada al di là di ciò che è necessario per conseguirlo".[52]

Non solo quindi vengono messi sullo stesso piano interessi di natura economica e diritti della personali ma anzi si pone il bilanciamento come un eccezione in favore di una regola che vede la libertà dell'imprenditore prevalere sull'interesse del lavoratore ad avere una retribuzione adeguata; il punto si riafferma considerando che le libertà economiche sono meticolosamente trattate nei Trattati al contrario dei diritti sociali, trattati in modo estremamente blando se non fosse per qualche integrazione derivante dall' art. 6 TFUE, modificato dal Trattato di Lisbona, che consacra la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea come fonte primaria.

Altro tema che ci riguarda è quello della retribuzione: questa viene certamente protetta dall'articolo 31 paragrafo 1 della Carta di Nizza, il quale sancisce: "Ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose"[53].

Nonostante ciò, nell'interpretazione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, questi diritti non sembrano essere delle priorità ma anzi, subordinate alle logiche economiche ed imprenditoriali.

Una posizione così netta e contraria, o quanto meno non allineata alla sensibilità crescente in tema di diritti, di lavoro povero e di rispetto della dignità dei lavoratori ha suscitato dissenso anche all'interno delle stesse istituzioni europee: il Parlamento Europeo ha preso le distanze da questa linea della giurisprudenza evidenziando la centralità delle libertà economiche ma allo stesso tempo affermando che "tale aspetto dovrebbe essere contemperato con i diritti fondamentali, con gli obiettivi sociali sanciti dai trattati e con il diritto dei governi e delle parti sociali di garantire la non discriminazione e la parità di

[51] Corte di Giustizia dell'Unione Europea. (2007, 11 dicembre). C-438/05 (Viking)
[52] Idem
[53] Unione Europea, Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, Art. 31, par. 1.

trattamento nonché con il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro"[54].

Sulla stessa linea si è espresso Mario Draghi quando ricopriva la carica di Presidente della Commissione Europea affermando che: "lo smantellamento dei diritti sociali operato dalla CGUE potrebbe allontanare dal mercato unico e dall'UE una parte dell'opinione pubblica - i movimenti dei lavoratori e i sindacati – che nel corso del tempo è stata una sostenitrice fondamentale dell'integrazione economica". Emerse forte, dunque, già nel 2010 la necessità di convogliare le forze delle diverse istituzioni europee per la creazione di un'economia sociale di mercato.

Il pilastro dei diritti sociali è stato, per la verità, consacrato già nel 2007 con il Trattato di Lisbona, il quale all'articolo 3 faceva riferimento a "*un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale"*[55] . Le due prospettive sembrano andare dunque parallele e non in aperto contrasto: un progresso economico che non sia solo portatore di benessere per pochi ma foriero di migliori condizioni di vita per lavoratori e lavoratrici in tutti gli Stati dell'Unione. La Strategia Europa 2020, adottata dalla Commissione con la comunicazione del 3 marzo 2010 in piena crisi economica delineò 5 obiettivi misurabili per soddisfare la priorità di crescita; una crescita che fosse però sostenibile e allo stesso tempo inclusiva.

La Commissione europea cercò dunque di rispondere al problema importante allora, ad oggi cruciale, della globalizzazione "sfrenata" e il conseguente "dumping sociale": al fine di rendere l'economia di mercato sostenibile da un punto di vista sociale si inserirono nell'Agenda 2020 obbiettivi di intervento diretto per la formazione, la crescita della responsabilità sociale delle aziende e altre misure similari.

Nonostante le buone intenzioni del legislatore europeo, rimane per molti[56] il tema dell'asimmetria tra la dimensione economica e quella sociale dell'Unione Europea: come può un organismo sorto per il mantenimento e lo sviluppo di un mercato unico, promuovere o difendere diritti spesso intaccati da quello stesso libero mercato che l'Unione vuole sviluppare? Un compromesso è necessario.

La soluzione potrebbe essere una maggiore attenzione nella scelta della governance europea, prestando maggiore oculatezza nella scelta degli uomini e donne da posizionare nei ruoli chiave: soggetti non solo votati allo sviluppo economico ma con anche un occhio di riguardo al pilastro sociale a cui prima si accennava.

---

[54] Parlamento europeo. (2008, 22 ottobre). Risoluzione sulle sfide per gli accordi collettivi nell'Unione europea (2008/2085(INI))

[55] Unione Europea, Trattato sull'Unione Europea, Art. 3, par. 3

[56] Roccella, M., & Treu, T. (2016). *Diritto del lavoro dell'Unione europea* (7ª ed.). Wolters Kluwer

Tuttavia, riamane comunque il tema delle differenze economiche e sociali all'interno dell'Unione: un'Europa "economica" che ha sottomesso la sua dimensione sociale alla logica del libero mercato ha apportato di nuovo quel "dumping sociale" opprimendo il diritto ad una giusta retribuzione, sacrificato a causa delle grandi differenze di produttività e costo del lavoro che vigono nel vecchio continente.

L'unico modo affinché l'Unione possa risolvere le problematiche salariali sarebbe con un'armonizzazione delle discipline tra Stati membri, soluzione osteggiata dalla mancanza di competenza delle Istituzioni in tale settore; tuttavia, come si vedrà a breve, una breccia è stata trovata recentemente per imporre agli Stati membri una regolamentazione del salario minimo.

5. La retribuzione minima nell' ordinamento comunitario

Giungendo al tema centrale del presente lavoro, si riporta la Proclamazione interistituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali firmato da Parlamento europeo, dalla Commissione europea e dal Consiglio europeo il 13 dicembre 2017. Al punto 6 s'afferma:

"a. I lavoratori hanno diritto a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso.

b. Sono garantite retribuzioni minime adeguate, che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando nel contempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro. La povertà lavorativa va prevenuta.

c. Le retribuzioni sono fissate in maniera trasparente e prevedibile, conformemente alle prassi nazionali e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali".

Il testo congiunto è uno dei primi esempi di sforzo da parte delle maggiori istituzioni europee per fronteggiare i rischi posti dalla globalizzazione (minore tutela dei lavoratori, minori salari, delocalizzazione verso paesi a minore costo di manodopera).

Sorge l'idea di armonizzare le discipline dei diversi Paesi e far sì che tutti gli Stati membri si dotino di un sistema che garantisca salari minimi, il problema nasce però, come già riportato, dalla mancanza di competenza dell'Unione in tema di retribuzione. Oltre a ciò, si consideri che l'introduzione di un salario minimo si deve conciliare con la prassi nazionale, azione alquanto difficile per l'eterogeneità di condizioni economiche tra gli Stati dell'Unione; un intervento "soft" sembra dunque essere l'unica strada percorribile.

Le buone intenzioni e la strada tracciata nel 2017 viene riaffermata dall'allora neopresidente della Commissione Ursula von der Leyen in conferenza stampa:

"Presenterò quindi un piano d'azione per la piena attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali. In questo contesto, aiuteremo chi lavora a guadagnarsi di che vivere dignitosamente

[…]. La dignità del lavoro è sacra. Nei primi 100 giorni del mio mandato proporrò uno strumento giuridico per garantire nell'Unione un salario minimo equo a tutti i lavoratori. Questo dovrebbe permettere loro di vivere in condizioni dignitose ovunque lavorino. I salari minimi dovrebbero essere fissati nel rispetto delle tradizioni nazionali, per mezzo di contratti collettivi o di disposizioni giuridiche. Credo fermamente nel valore del dialogo sociale tra datori di lavoro e sindacati, cioè le persone che conoscono meglio il loro settore e la loro regione"[57]. In tale occasione si riafferma dunque la volontà di dare attuazione al pilastro europeo dei diritti sociali, nel rispetto della tradizione e delle prassi degli Stati membri. Il 14 gennaio 2020 viene avviata una prima fase di consultazione delle parti sociali ex art. 154 TFUE su un'eventuale azione sui salari minimi; dal documento finale emerge: "about one in six workers in the EU earns a low wage and this share has been on a rising trend. It rose on average in the EU from 16.7% to 17.2% between 2006 and 2014, with significant increases in some countries. In-work poverty has seen a similar trend, increasing, between 2005 and 2018, from 8.1% to 9.6%"[58].

A fronte di questi dati, le rappresentanze dei lavoratori affermarono la necessità che l'Unione concretizzi le buone intenzioni: "to promote and safeguard (sectoral and cross-sectoral) collective bargaining, including capacity building of social partners; and, (ii) to increase statutory minimum wages to a level at which they ensure at least a decent standard of living"[59]

Nel più classico gioco delle parti, le rappresentanze datoriali (a dire il vero, ad esclusione del CEEP - Centro europeo delle imprese pubbliche) manifestarono la loro contrarietà ad un intervento vincolante del legislatore europeo puntando il dito contro la mancanza di competenza e sul rischio di intaccare l'autonomia delle parti sociali. La Commissione insistette sull'importanza di adottare un salario minimo principalmente per due ragioni: l'inadeguatezza dei salari minimi vigenti, incapaci di far fronte ad un costo della vita sempre maggiore, e la mancata copertura totale dei contratti collettivi (in Danimarca ad esempio si arriva a punte del 20%).

Decisa a procedere in questa direzione, la Commissione individuò nell' art. 153 par. 2 (la possibilità per le istituzioni europee di intervenire nell'ambito delle "condizioni di lavoro") la breccia per procedere nelle sue intenzioni: se è indubbio che lo stesso articolo esclude

[57] Commissione europea, Direzione generale della Comunicazione, & Leyen, U. (2020). *Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024; Discorso di apertura della seduta plenaria del Parlamento europeo 16 luglio 2019; Discorso alla seduta plenaria del Parlamento europeo 27 novembre*

[58] Commissione europea. (2020). *First phase of consultation of social partners on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages*.

[59] Idem

dalla competenza dell'Unione la determinazione del livello retributivo, nell'interpretazione della Commissione la proposta di determinazione del salario minimo non violerebbe questo limite ma offrirebbe agli Stati membri una possibilità di adeguarsi a questo pilastro di civiltà, proprio di una società che voglia davvero definirsi libera ed eguale. Per tale motivo, la Commissione non prese nemmeno in considerazione una proposta di Regolamento che avrebbe invece violato il limite posto dall'art 153.

6. La direttiva sui salari minimi adeguati

Il 28 ottobre 2020 l'Unione Europea forte della scelta della base giuridica adottata, presentò la proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio europeo sulla retribuzione minima adeguata.

Dobbiamo ricordare però la situazione in cui versava l'Europa e tutto il mondo nell'autunno del 2020: il Covid, ancora lontano dall'essere limitato dalla vaccinazione di massa, aveva imposto la chiusura di buona parte delle attività produttive azzerando lo spostamento di uomini e merci e affossando le maggiori economie mondiali.

In un contesto macroeconomico zavorrato da un fattore esogeno imprevisto, quello che sui mercati finanziari viene definito "cigno nero", i lavoratori maggiormente colpiti furono quelli a basso costo e bassa produttività: la crisi intaccò un continente in cui, vale la pena ricordarlo, 6 stati membri hanno un salario minimo contrattuale e 21 un salario minimo legale, inoltre per molto di questi, il minimo retributivo è inferiore del 60% al salario mediano.

Partendo da queste considerazioni, l'Unione ai punti 6 e 7 della Proposta afferma di voler garantire: "(6) Migliori condizioni di vita e di lavoro, anche attraverso salari minimi adeguati, apportano vantaggi sia ai lavoratori sia alle imprese dell'Unione e sono un presupposto fondamentale per conseguire una crescita inclusiva e sostenibile. Colmare le grandi differenze nella copertura e nell'adeguatezza della tutela garantita dal salario minimo contribuisce a migliorare l'equità del mercato del lavoro dell'UE e promuove il progresso economico e sociale e la convergenza verso l'alto. La concorrenza nel mercato unico dovrebbe essere basata su standard sociali elevati, innovazione e miglioramenti della produttività che garantiscano condizioni di parità. (7) Se fissati a livelli adeguati, i salari minimi proteggono il reddito dei lavoratori svantaggiati, contribuiscono a garantire una vita dignitosa e limitano il calo del reddito nei periodi sfavorevoli, come riconosciuto dalla Convenzione 131 dell'Organizzazione internazionale del lavoro sulla fissazione del salario minimo. I salari minimi contribuiscono a sostenere la domanda interna, rafforzano gli

incentivi al lavoro e riducono le disuguaglianze salariali e la povertà lavorativa"[60]

Nella presentazione dell'iniziativa, la Commissione europea tocca un punto di notevole importanza: la promozione di un salario che sia adeguato e che garantisca uno stile di vita dignitoso ai lavoratori si coniuga con un miglioramento del contesto economico: si rafforza infatti l'occupazione e si aumenta la domanda interna: ciò rileva maggiormente in un contesto di crisi, dove le classi meno abbienti per prime riducono i consumi.

Un salario minimo adeguato, definibile un costo ulteriore per le imprese ad una lettura superficiale della questione, può risultare invece in motore della crescita o quantomeno una variabile "cuscinetto" in caso di crisi: un lavoratore sarà infatti maggiormente disposto a spendere seppur in un contesto di crisi, sapendo che gli verrà comunque garantita una retribuzione dignitosa. Secondo i dati ufficiali, circa 3 milioni di lavoratori dipendenti (il 12% del totale) hanno ricevuto una retribuzione oraria inferiore a 9 euro lordi (7 euro netti). Tra questi lavoratori si trovano soprattutto giovani, donne, immigrati, precari, e part-time. Questi lavoratori particolarmente esposti a un alto rischio di povertà, di esclusione sociale e di sfruttamento si vedrebbero garantito, oltre che un diritto, uno strumento utile per l'intero sistema economico.

I punti 6 e 7 della direttiva procedono da un altro problema che affligge il mercato del lavoro europeo: l'indebolimento della contrattazione collettiva e la migrazione economica verso settori non sindacalizzati, il tema è stato ed è tuttora al centro delle cronache e degli approfondimenti televisivi; si pensi per esempio al caso dei "rider": una categoria lavorativa nuova che ha sofferto e continua a soffrire numerose ingiustizie.

Sarebbe interessante approfondire il tema, ma non è questa la sede predisposta, di come si sia evoluta la datorialità, quella negativa s'intende, nel tempo: non più il "padrone" proprietario dei mezzi di produzione che sfrutta e logora i lavoratori ma grosse società, iper-capitalizzate e con sede all'estero che trattano il lavoratore alla stregua dell'industriale di fine Ottocento.

Proseguendo con l'analisi della Direttiva del 2020, s'annoti che nel Considerando 15 (ripreso in parte nell'art. 1) la proposta presenta gli obbiettivi della stessa:

"Nel pieno rispetto dell'articolo 153, paragrafo 5, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la presente direttiva non intende armonizzare il livello dei salari minimi nell'Unione, né istituire un meccanismo uniforme per la determinazione dei salari minimi. Essa non interferisce con la libertà degli Stati membri di fissare salari minimi legali o di promuovere l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo fornita da contratti collettivi,

[60] Unione europea. (2020). *Relazione proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*

in linea con le tradizioni e le specificità di ciascun paese e nel pieno rispetto delle competenze nazionali e della libertà contrattuale delle parti sociali. La presente direttiva non impone agli Stati membri nei quali la tutela garantita dal salario minimo sia fornita esclusivamente mediante contratti collettivi l'obbligo di introdurre un salario minimo legale né di rendere i contratti collettivi universalmente applicabili. La presente direttiva non stabilisce inoltre il livello delle retribuzioni, che rientra nella libertà contrattuale delle parti sociali a livello nazionale e nella competenza degli Stati membri in materia".

Chiosando su un'analisi preliminare del documento, si sottolinea ancora una volta come la Commissione non voglia imporre una soluzione quanto suggerirla e affermarne le evidenze positive. È pur vero però che in molti Stati ove la contrattazione minima non è presente, vige l'efficacia "erga omnes" dei contratti collettivi, da noi mancante per inattuazione del già citato art. 39 Cost.

Addentrandoci nel cuore del documento, all'articolo 2 viene delineato l'ambito d'applicazione della Direttiva: "La presente direttiva si applica ai lavoratori dell'Unione che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascuno Stato membro, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea".

La direttiva non differenzia tra lavoratore autonomo e lavoratore dipendente come si è soliti fare ma include nel proprio ambito d'applicazione il "numero crescente di lavoratori atipici, quali i lavoratori domestici, i lavoratori a chiamata, i lavoratori intermittenti, i lavoratori a voucher, i falsi lavoratori autonomi, i lavoratori tramite piattaforma digitale, i tirocinanti e gli apprendisti"[61]

Ma come s'intende esattamente per lavoratore? La domanda apparentemente banale, può non esserlo considerando il proliferare di mansioni e contratti, spesso figli della "Gig economy", che sono proliferati nell'ultimo decennio, la CGUE è stata più volte chiamata a determinare la natura della prestazione. Uno dei casi più famosi è quello dell'olandese FNV: un caso che ha fatto scuola, delineandosi come uno dei primi esempi in cui s'afferma che la subordinazione non è più l'unica forma lavorativa soggetta ai poteri organizzativi, direttivi e sanzionatori del datore di lavoro.

Scendendo nello specifico, il caso "FNV Kunsten Informatie en Media c. Staat Nederlandenr" riguardava la stipula di un accordo collettivo tra un sindacato di musicisti e un'associazione datoriale rappresentante le orchestre. L'Autorità olandese per la Concorrenza aveva tacciato il contratto collettivo stipulato di manifesta contrarietà con l'art.101 TFUE e con la disciplina nazionale in quanto prevedeva, oltre alla determinazione

[61] Idem

del salario per i lavoratori subordinati, anche l'applicazione di una sorta di "tariffa" per l'attività dei musicisti autonomi; quest'ultimi, infatti, erano stati chiamati a sostituire i colleghi assunti con regalare rapporto di subordinazione, in caso di assenze o malattia.
Il provvedimento dell'Autorità Olandese aveva condotto l'associazione datoriale a disdire l'accordo collettivo. Diversamente, il sindacato dei musicisti si rivolgeva al giudice distrettuale olandese per accertare che l'accordo collettivo fosse compatibile con il quadro normativo nazionale ed europeo in materia di tutela della concorrenza, sostenendo che lo stesso non era mirato a creare delle posizioni monopolistiche nel mercato, e quindi a ledere il principio della libera concorrenza sancito dall'art. 101 del TFUE, ma a tutelare i lavoratori subordinati dai possibili meccanismi di dumping che potevano innescare i musicisti che lavoravano in maniera non continuativa come lavoratori autonomi.
Il giudizio di primo grado si concludeva con la soccombenza dell'organizzazione sindacale la quale, però, ricorreva in appello. Tale procedimento d' appello fu interrotto per sottoporre alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea le seguenti questioni d'interpretazione giudiziale:
"1) Se le regole della concorrenza dell'Unione europea debbano essere interpretate nel senso che, per il solo fatto di essere contenuta in un contratto collettivo di lavoro, esuli dall'ambito di applicazione dell'articolo 101 TFUE una disposizione contenuta in un contratto siffatto, stipulato tra organizzazioni di datori di lavoro e di lavoratori, la quale prevede che i lavoratori autonomi svolgenti per un datore di lavoro, in forza di un contratto d'opera, la medesima attività svolta da lavoratori rientranti nell'ambito di applicazione di detto contratto collettivo, debbano ricevere una tariffa minima. 2) In caso di risposta negativa alla prima questione, se detta disposizione esuli dall'ambito di applicazione dell'articolo 101 TFUE qualora essa sia intesa (anche) a migliorare le condizioni di lavoro dei lavoratori rientranti nell'ambito di applicazione del contratto collettivo di lavoro e se al riguardo sia rilevante, inoltre, se dette condizioni di lavoro risultino migliorate direttamente o soltanto indirettamente"[62]
La Corte pur ammettendo l'esistenza di un vincolo concreto derivante dai Trattati, non è prevista infatti la possibilità di contrattazione per i prestatori d'opera alla pari dei lavoratori subordinati e ancora un'associazione degli stessi non può essere nemmeno considerata un sindacato ma piuttosto un'associazione d'imprese; nonostante tutto ciò: "tale affermazione non può però impedire che una simile disposizione di un contratto collettivo di lavoro possa essere considerata anche il risultato di un dialogo sociale nell'ipotesi in cui detti prestatori di servizi, in nome e per conto dei quali il sindacato ha trattato, siano in realtà dei «falsi

[62] Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 4 dicembre 2014, C-413/13 (*FNV Kunsten*).

autonomi», ossia dei prestatori che si trovano in una situazione paragonabile a quella dei lavoratori" [63]

E qui giungiamo al punto focale: la meritevolezza di tutela non deriva del "nomen iuris" del rapporto bensì nelle modalità concrete di svolgimento della prestazione. Per cui: "la nozione di lavoratore, ai sensi del diritto dell'Unione, dev'essere essa stessa definita in base a criteri oggettivi che caratterizzino il rapporto di lavoro sotto il profilo dei diritti e degli obblighi degli interessati. Al riguardo, per giurisprudenza costante, la caratteristica essenziale di tale rapporto è la circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceva una retribuzione".[64]

Il rapporto sarà perciò comunque meritevole di tutela se: "tale persona agisce sotto la direzione del suo datore di lavoro, per quanto riguarda in particolare la sua libertà di scegliere l'orario, il luogo e il contenuto del suo lavoro, non partecipa ai rischi commerciali di tale datore di lavoro e sia integrata nell'impresa di detto datore di lavoro per la durata del rapporto di lavoro, formando con essa un'unità economica".[65] Dunque, in assenza di autonomia della prestazione d'opera il lavoratore ha diritto al "corpus" giuridico di tutele tipico dei lavoratori dipendenti, tra cui la contrattazione collettiva.

Ed infatti, un prestatore di servizi può perdere la qualità di operatore economico indipendente, e dunque d'impresa, qualora non determini in modo autonomo il proprio comportamento sul mercato, ma dipenda interamente dal suo committente, per il fatto che non sopporta nessuno dei rischi finanziari e commerciali derivanti dall'attività economica di quest'ultimo e agisce come ausiliario integrato nell'impresa di detto committente. In altri termini, secondo la Corte, il lavoratore che venga ingaggiato formalmente "come prestatore autonomo di servizi ai sensi del diritto nazionale" solo "per ragioni fiscali, amministrative o burocratiche" ma che, nel concreto, agisce "sotto la direzione del suo datore di lavoro, per quanto riguarda in particolare la sua libertà di scegliere l'orario, il luogo e il contenuto del suo lavoro" e per di più non partecipa "ai rischi commerciali" dell'impresa committente ma sia integrato in quest'ultima "per [tutta] la durata del rapporto di lavoro, formando con essa un'unità economica", deve ritenersi un "falso lavoratore autonomo". Di conseguenza, il contratto collettivo che provvede a fissare delle tariffe minime per i prestatori di servizi che sono da ricondurre alla nozione di "falsi autonomi", non può essere assoggettato all'art. 101 del TFUE in quanto ha ad oggetto non pratiche restrittive indirizzate ad influenzare

[63] Idem
[64] Idem
[65] Idem

situazioni di mercato ma il "miglioramento delle condizioni di occupazione e di lavoro" dei "falsi autonomi".

Spetterà, dunque, al giudice nazionale, di volta in volta, "valutare se, al di là della natura giuridica del contratto d'opera, tali supplenti non si ritrovino nelle condizioni indicate" nella sentenza, abilitate dalla Corte ad identificare i "falsi autonomi" .

Torniamo ora all'analisi della Direttiva Europea: in particolare sull'articolo 5 il quale promuove il concetto di adeguatezza del salari a declinazione di questo principio viene rimessa agli Stati membri conformemente alla prassi, alla legislazione e alla giurisprudenza nazionale tendendo però in considerazione: "a) il potere d'acquisto dei salari minimi legali, tenuto conto del costo della vita e dell'incidenza delle imposte e delle prestazioni sociali b) il livello generale dei salari lordi e la loro distribuzione; c) il tasso di crescita dei salari lordi; d) l'andamento della produttività del lavoro" [66]. Tale formulazione, nel testo definitivo è stato così declinato: "a) il potere d'acquisto dei salari minimi legali, tenuto conto del costo della vita; b) il livello generale dei salari e la loro distribuzione; c) il tasso di crescita dei salari; d) i livelli e l'andamento nazionali a lungo termine della produttività".[67]

Gli Stati, dunque, devono prevedere dei meccanismi di adeguamento del salario minimo conformemente ad un costo della vita crescente ed alla possibilità di shock esogeni che, seppur repentini, fanno valere i loro effetti sui prezzi per lungo tempo (si pensi all'invasione dell'Ucraina e al conseguente aumento dei prezzi dell'energia).

In alcuni Stati dell'Unione, tra cui Germania e Francia, sono previste delle variazioni sull'entità del salario minimo per determinate tipologie contrattuali, come ad esempio il contratto d'apprendistato. Tale previsione è contemplata nell'articolo 6 della Direttiva la quale riporta: "Qualora autorizzino salari minimi legali diversi per specifici gruppi di lavoratori o consentano trattenute che riducono la retribuzione versata portandola a un livello inferiore a quello del salario minimo legale pertinente, gli Stati membri provvedono affinché tali variazioni e trattenute rispettino i principi di non discriminazione e di proporzionalità, il quale comprende il perseguimento di un obiettivo legittimo".

All'articolo 6 la Direttiva risolve anche il dubbio sulla comprensività o meno delle trattenute ai fini fiscali e retributivi; infatti, il valore minimo deve essere considerato al lordo. La proposta di Direttiva, infatti, autorizza un valore inferiore alla soglia minima purché le ritenute siano "necessarie, obiettivamente giustificate e proporzionate".

La normativa europea, infine, rafforza in misura notevole la funzione ed il ruolo dei

[66] Unione europea. (2020). *Relazione proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*

[67] Direttiva (UE) 2022/2041 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione Europea.

sindacati e delle varie parti sociali coinvolte nella determinazione del salario minimo legale; s'impone infatti agli Stati Membri di coinvolgere quest'ultime sia nella fase di determinazione dello stesso sia nella fase di aggiornamento.

Ciò può avvenire ovviamente qualora il salario minimo sia determinato per legge: la Direttiva assume una maggiore forza, ponendo degli obblighi stringenti per gli Stati Membri. Al contrario, nei casi in cui sia la contrattazione collettiva a determinare la soglia minima, non vige alcun obbligo preciso.

L'art 4 prevede che gli Stati membri, al fine di implementare la copertura della contrattazione collettiva: "a) promuovono lo sviluppo e il rafforzamento della capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari a livello settoriale o intersettoriale; b) incoraggiano negoziazioni costruttive, significative e informate sui salari tra le parti sociali"[68].

In fase di approvazione finale, tali obblighi sono stati ampliati al fine di garantire e proteggere lavoratori e sindacati da possibili ritorsioni del datore di lavoro: " a) promuovono lo sviluppo e il rafforzamento della capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, in particolare a livello settoriale o intersettoriale; b) incoraggiano negoziazioni costruttive, significative e informate sui salari tra le parti sociali, su un piano di parità, in cui entrambe le parti abbiano accesso a informazioni adeguate per svolgere le loro funzioni in materia di contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari c) adottano, se del caso, misure volte a tutelare l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e a proteggere i lavoratori e i rappresentanti sindacali da atti che li discriminino nel loro impiego per il fatto di partecipare o di voler partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari; d) al fine di promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, adottano misure, se del caso, per proteggere i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro che partecipano o intendono partecipare alla contrattazione collettiva da qualsiasi atto di interferenza reciproca o di interferenza da parte di agenti o membri della controparte nella loro istituzione, nel loro funzionamento o nella loro amministrazione".

Il tema dell'ingerenza del legislatore europeo in materia di ordinamento sindacale è una questione delicata su cui le Istituzioni s'avventurano sempre con i piedi piombo: ciò è vero a maggior ragione nel contesto europeo dove non vi è alcun tipo di competenza (anzi, è espressamente esclusa dal Trattato) e già la proposta di Direttiva può essere intesa come una sorta di forzatura.

[68] Idem

Proprio in ragione della delicatezza del tema e delle difficoltà nell'avventurarsi per via dell'imposizione dell'alto, la formulazione della norma priva la stessa, difatti, di una qualsiasi utilità pratica (ad accezione delle norme in tema di protezione dei lavoratori, argomento in cui l'Italia è già conforme in virtù dello Statuto dei Lavoratori) risolvendosi in una formulazione che mantiene essenzialmente inalterato lo "status quo".

L'unico vincolo reale ed effettivo derivante dalla normativa è la soglia del 70% (divenuta 80%) nella versione definitiva: in tal caso lo Stato deve adottare un piano di promozione della contrattazione collettiva da rendere pubblico e notificare alla Commissione europea.

Terminata l'analisi delle disposizioni relative al salario minimo, c'addentriamo ora nelle disposizioni orizzontali. In particolare l'art 9 recita: "gli Stati membri adottano misure adeguate a garantire che gli operatori economici e i loro subappaltatori, nell'aggiudicazione ed esecuzione di appalti pubblici o contratti di concessione, si conformino agli obblighi applicabili concernenti i salari, il diritto di organizzazione e la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, nel settore del diritto sociale e del lavoro, stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali di diritto sociale e del lavoro, comprese le convenzioni dell'OIL n. 87 del 1948 sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale e n. 98 del 1949 sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva". A tale disposizione l'Italia si è già uniformata tramite l'attuazione dell'art.36 dello Statuto dei Lavoratori: "Nei provvedimenti di concessione di benefici accordati ai sensi delle vigenti leggi dallo Stato a favore di imprenditori che esercitano professionalmente un'attività economica organizzata e nei capitolati di appalto attinenti all'esecuzione di opere pubbliche, deve essere inserita la clausola esplicita determinante l'obbligo per il beneficiario o appaltatore di applicare o di far applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona".

L'art.12 poi prevede dei meccanismi di protezione al fine di tutelare i lavoratori e i loro rappresentanti "da qualsiasi trattamento sfavorevole da parte del datore di lavoro o da qualsiasi conseguenza sfavorevole derivante da un reclamo rivolto al datore di lavoro o da una procedura promossa al fine di ottenere il rispetto in caso di violazione dei diritti relativi alla tutela garantita dal salario minimo, laddove tali diritti siano previsti dal diritto nazionale o dai contratti collettivi."

Sempre al fine di tutelare e garantire un'effettiva validità all'attuazione del salario minimo legale, l'art 11 prevede che lo Stato garantisca il pieno accesso e la massima visibilità alle "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"

Relativamente all'esercizio del diritto alla retribuzione minima, sarebbe opportuno che nel nostro Paese si predisponesse un procedimento "ad hoc" basato sul modello monitorio o sommario per consentire al lavoratore di ottenere in maniera rapida una tutela; l'attuale assetto sindacale, però, renderebbe ciò alquanto arduo: perché ciò sia possibile, infatti, è necessario che il giudice possa "ictu oculi" determinare il minimale a cui fa riferimento.

Tuttavia, in Italia questa possibilità al momento non sussiste a causa dell'incertezza sull'applicabilità del contratto collettivo: si consideri solo il fatto che i datori di lavoro possono scegliere di applicare un contratto collettivo di un settore non inerente all'attività concretamente svolta; tale caso andrebbe accertato in un giudizio a contradditorio pieno.

Inutile aggiungere che, se l'Italia applicasse una legge sindacale, una tale tutela garantirebbe in pieno l'obiettivo della Direttiva di rendere il ricorso efficace.

Tornando invece alla protezione dei lavoratori da possibili ripercussioni del datore di lavoro a seguito di un reclamo o ricorso, in Italia esiste già una tutela di matrice giurisprudenziale: basandosi su un'equiparazione al licenziamento discriminatorio[69], vietato dall'art. 4 della legge n. 604/1966, i giudici hanno sempre tacciato di nullità il licenziamento c.d. ritorsivo e, di conseguenza, offerto il rimedio della reintegrazione nel posto di lavoro. L'illegittimità del licenziamento si configura quando: "costituisce l'ingiusta e arbitraria reazione ad un comportamento legittimo del lavoratore colpito (diretto) o di un'altra persona ad esso legata e pertanto accomunata nella reazione (indiretto), che attribuisce al licenziamento il connotato della ingiustificata vendetta"[70] e conduce all'applicazione della tutela reale quando risulti "determinante (e quindi costituire l'unica effettiva ragione di recesso), ed esclusivo, nel senso che il motivo lecito formalmente addotto risulti insussistente nel riscontro giudiziale"[71]

Come si può facilmente intuire la natura giurisprudenziale dell'istituto lascia sempre una certa incertezza sull'applicazione concreta: sarebbe quindi preferibile che il legislatore normasse, sulla scia della direttiva, dettandone direttamente i presupposti con un intervento sulla legge 604/1966 o sullo Statuto dei lavoratori.

Alla proposta di Direttiva sono state apportate delle modifiche in sede di accordo tra Consiglio e Parlamento. Complessivamente il contenuto della norma rimane invariato: degne di nota sono però le modifiche apportate all'art.5 par.2, dove è previsto un innalzamento della soglia di copertura della contrattazione collettiva che fa scattare

[69] Tribunale di Rovigo, Sezione Lavoro. (2021, 7 maggio). *Sentenza n. 102*
[70] Corte d'Appello di Roma, Sezione Lavoro. (2020, 30 settembre). *Sentenza n. 1898*.
[71] Tribunale di Cuneo, Sezione I. (2022, 4 agosto). *Sentenza n. 93*

l'obbligo di prevedere un piano d'azione (dal 70% all'80%). Da notare inoltre la scelta di attenersi ad una posizione ancora più garante dell'autonomia delle parti sociali e degli Stati membri, infatti: "La presente direttiva fa salvo il pieno rispetto dell'autonomia delle parti sociali, nonché il loro diritto a negoziare e concludere contratti collettivi"[72] e ancora:

"Conformemente all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, la presente direttiva fa salva la competenza degli Stati membri di fissare il livello dei salari minimi, nonché la scelta degli Stati membri di fissare salari minimi legali, di promuovere l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo prevista nei contratti collettivi o entrambi."[73]

Nonostante tali precisazioni sembrano superflue alla luce dell'attuale assetto di competenza dell'Unione Europea, il paragrafo 4 (il terzo nella proposta) aggiunge:

"L'applicazione della presente direttiva è pienamente conforme al diritto di contrattazione collettiva. Nessuna disposizione della presente direttiva può essere interpretata in modo tale da imporre a qualsiasi Stato membro: a) l'obbligo di introdurre un salario minimo legale, laddove la formazione dei salari sia garantita esclusivamente mediante contratti collettivi, o b) l'obbligo di dichiarare un contratto collettivo universalmente applicabile"

Con queste ultime modifiche il testo è stato adottato il 4 ottobre 2022 con l'emanazione della Direttiva UE 2022/2041 relativa ai salari minimi adeguati dell'Unione Europea, cui gli Stati Membri avevano l'obbligo di uniformarsi entro il 15 novembre 2024.

[72] Direttiva (UE) 2022/2041 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione Europea.
[73] Idem

Capitolo III: Una prospettiva comparata

Dopo aver analizzato le fondamenta giuridiche della questione, dalla base costituzionale alla più recente giurisprudenza in materia e aver indagato la Direttiva Europea, è ora opportuno interrogarsi, in maniera approfondita e puntuale, su quale sia la situazione negli altri Paesi europei. Di seguito una mappatura grafica dei paesi adottanti un salario minimo nazionale e il relativo ammontare:

Grafico 14. Paesi in cui vige una legge sul salario minimo. FONTE: rielaborazione personale

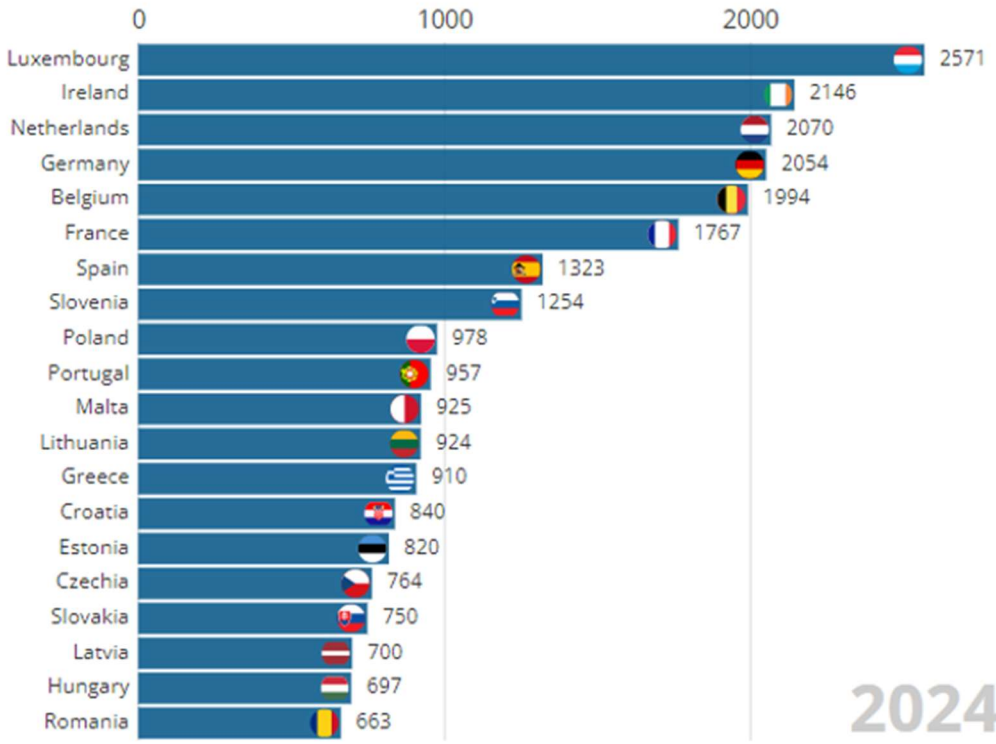

Grafico 15. Importi salariali minimi. FONTE: EUROFOUND

La base di partenza per l'analisi è il report rilasciato annualmente dall'EUROFOUND, la fondazione europea che si occupa del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro nell'Unione. Partiamo subito dal presupposto che le tariffe nominali del salario minimo nazionale hanno subito aumenti notevoli nel gennaio 2024, superiori persino agli incrementi senza precedenti di gennaio 2023 in quasi metà dei 22 Paesi Europei dotati di salario minimo nazionale.

Nonostante una decelerazione dei tassi d'inflazione in tutti i paesi, l'aumento dei livelli dei prezzi ha continuato a influenzare le decisioni dei "policy maker". La Direttiva sui Salari Minimi dell'UE si è dimostrata un ulteriore fattore di spinta, innescando aumenti sostanziali, dal momento che un numero crescente di Paesi mira ad allineare il salario minimo nazionale a determinate percentuali obiettivo: questo ha portato a notevoli aumenti delle tariffe nominali che si sono tradotti in una migliore prospettiva per il miglioramento delle tariffe reali. I dati sui cambiamenti delle tariffe nominali lorde del salario minimo nazionale tra gennaio 2023 e gennaio 2024, per i 22 Stati membri dell'UE con un salario minimo nazionale sono presentati nella tabella sottostante:

Country	Converted values per month			National rates and developments			Change 2022–2023 (%)
	2023 (€)	2024 (€)	Change (%)	2023 (€ unless otherwise stated)	2024 (€ unless otherwise stated)	Change (%)	
Luxembourg	2,387	2,571	7.7	2,387/month	2,571/month	7.7	5.8
Ireland	1,910	2,146	12.4	11.3/hour	12.7/hour	12.4	7.6
Netherlands	1,934	2,070	7.0	1,934/month	2,070/month	7.0	12.1
Germany	1,987	2,054	3.4	12.00/hour	12.41/hour	3.4	22.2
Belgium	1,955	1,994	2.0	1,955/month	1,994/month	2.0	15.6
France	1,709	1,767	3.4	1,709/month	1,767/month	3.4	6.6
Slovenia	1,304	1,358	4.2	1,304/month	1,358/month	4.2	12.0
Spain	1,260	1,323	5.0	1,260/month	1,323/month	5.0	8.0
Cyprus	940	1,000	6.4	940/month	1,000/month	6.4	n.a.
Poland	746	978	31.1	PLN 3,490/month	PLN 4,242/month	21.5	15.9
Portugal	887	957	7.9	887/month	956.66/month	7.9	7.8
Malta	835	925	10.8	192.73/week	213.5/week	10.8	5.4
Lithuania	840	924	10.0	840/month	924/month	10.0	15.1
Greece	832	910	9.4	832/month	910/month	9.4	7.5
Croatia	700	840	20.0	700/month	840/month	20.0	12.2
Estonia	725	820	13.1	725/month	820/month	13.1	10.9
Czechia	717	764	6.6	CZK 17,300/month	CZK 18,900/month	9.2	6.8
Slovakia	700	750	7.1	700/month	750/month	7.1	8.4
Latvia	620	700	12.9	620/month	700/month	12.9	24.0
Hungary	579	697	20.4	HUF 232,000/month	HUF 266,800/month	15.0	16.0
Romania	606	663	9.4	RON 3,000/month	RON 3,300/month	10.0	17.6
Bulgaria	339	477	19.6	BGN 780/month	BGN 933/month	19.6	9.9

Tabella: confronto importi salariali minimi per anno. FONTE: EUROFOUND

Le tariffe sono state alzate in tutti i paesi, con aumenti in valuta nazionale che vanno da oltre il 21% in Polonia al 2% in Belgio. Sebbene gli aumenti siano stati persino maggiori rispetto a quelli dell'anno precedente in quasi metà dei paesi, mediamente è stato registrato un aumento nominale mediano (in valuta nazionale) tra gli Stati membri nel 2024 inferiore al 10%, mentre era superiore all'11% nel 2023.

Tre gruppi di paesi possono essere distinti in base all'entità degli aumenti delle tariffe nominali (in valuta nazionale), riflettendo una demarcazione regionale.

- Un gruppo di dieci paesi dove gli aumenti sono di almeno il 10%. L'aumento più grande si è verificato in Polonia (21,5%), seguita da Croazia e Bulgaria (20%), Ungheria (15%), Estonia e Lettonia (13%), Irlanda (12%), Malta (11%) e Lituania e Romania (10%). Con l'eccezione dell'Irlanda, questo gruppo include i nuovi Stati membri che hanno aderito all'UE dal 2004. Nella maggior parte dei casi, questi paesi hanno aumentato i loro salari minimi nazionali in modo più generoso per il 2024 rispetto al 2023, tranne in Ungheria, Lettonia, Lituania e Romania.

- Un gruppo di sette paesi dove gli aumenti vanno dal 6% al 9%. Include tre nuovi

Stati membri – Repubblica Ceca (9%), Slovacchia (7%) e Cipro (6%) – ma anche Grecia (9%), Portogallo e Lussemburgo (8%) e Paesi Bassi (7%). Grecia, Repubblica Ceca e Lussemburgo hanno aumentato le loro tariffe più rispetto al 2023, mentre l'aumento è stato simile in Portogallo e inferiore in Slovacchia e nei Paesi Bassi.

- Un gruppo di cinque paesi dove le tariffe sono state aumentate fino al 5% nel 2024. Questo è il caso della Spagna (5%), mentre i progressi sono stati ancora più moderati in Slovenia (4%), Germania e Francia (poco sopra il 3%) e Belgio (2%). In tutti questi paesi, gli aumenti sono stati più moderati rispetto all'anno precedente, specialmente nel caso della Germania (dove una decisione governativa ha portato al maggior aumento nell'UE nel 2023) e del Belgio (dove cinque indicizzazioni e un aumento negoziato collettivamente hanno portato anche a un'espansione notevole tra gennaio 2022 e gennaio 2023).

Dall'analisi appena condotta, emerge come lo strumento del salario minimo sia facilmente utilizzabile dai policy maker in caso di pressioni inflazionistiche, come nell'epoca presente, che rischiano di intaccare i redditi più bassi. Bisogna infatti considerare che la contrattazione collettiva risulta molto più lenta e farraginosa nell'adeguare i salari al costo della vita; senza considerare il fatto che tali aumenti sono spesso avversati dalla parte datoriale con la scusa della momentaneità dell'aumento dei prezzi (affermazione spesso falsa come abbiamo modo di vedere). A titolo d'esempio, si considerino i tardivi adeguamenti salariali frutto dei rinnovi contrattuali delle principali categorie: ci si trova a negoziare aumenti dei salari per far fronte all'inflazione post Covid che già bisogna rimettere mano auspicando nuovi aumenti per fronteggiare la crisi energetica.
È chiaro che avere uno strumento facilmente e velocemente utilizzabile per rispondere a shock imprevedibili è uno punto favorevole all'introduzione del salario minimo garantito.
Si procede ora ad un confronto con le retribuzioni "minime" nei Paesi che non garantiscano un salario per legge:

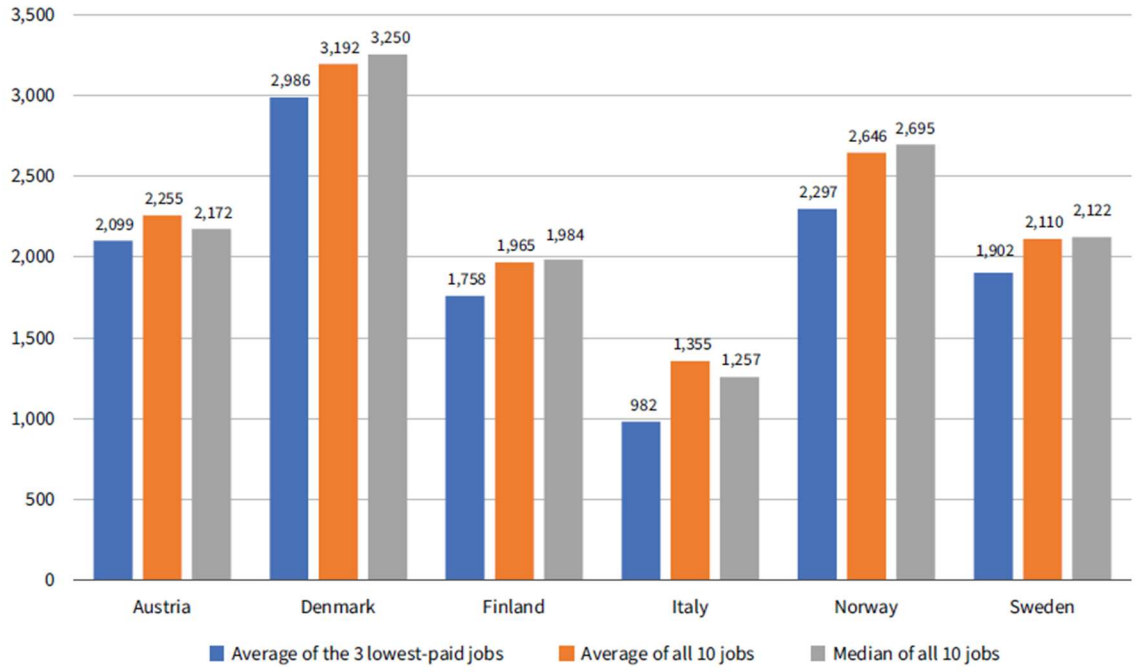

Grafico 16. Retribuzione minime nei paesi non aderenti al sistema del salario minimo. FONTE: EUROFOUND

La media dei salari minimi di base nei 10 lavori a basso salario selezionati, in vigore al 1° gennaio 2024, varia da €1.355 in Italia a €3.192 in Danimarca. Il valore medio, convertito in euro, è pari a €1.965 in Finlandia, €2.110 in Svezia, €2.255 in Austria e €2.646 in Norvegia. Il valore mediano dei salari minimi di base, tenendo conto degli estremi sia in termini di valori alti che bassi, varia da €1.257 in Italia a €3.250 in Danimarca. In termini percentuali: tra il 1° gennaio 2023 e il 1° gennaio 2024, i salari minimi nominali negoziati nei 10 lavori a basso salario sono cresciuti in media di più in Austria (8,3%) e in Norvegia (6,0%), in Danimarca è stato registrato un aumento del 4,5%. In Finlandia, i salari sono aumentati del 3,9% e in Svezia del 2,6% mentre nel nostro paese è stato registrato un aumento solo dello 0,5%. In termini reali, i risultati dipendono dalla misura dell'inflazione utilizzata, poiché l'inflazione è diminuita considerevolmente durante il 2023.

Utilizzando i dati mensili sull'inflazione rilevata al mese di gennaio e confrontando i salari minimi mensili tra gennaio 2023 e gennaio 2024, basati sui salari medi negoziati per i 10 lavori a basso salario, la maggior parte dei paesi senza salario minimo nazionale, ad eccezione di Italia e Svezia, ha registrato un aumento reale. Gli aumenti negoziati garantiti durante il 2023, tuttavia, si traducono in aumenti reali più bassi o addirittura in diminuzioni se si considera il tasso medio mobile a 12 mesi: in quest'ultimo caso, in Austria, Danimarca, Finlandia e Norvegia rimangono piccoli aumenti in termini reali mentre in Italia si misura addirittura una diminuzione del 4,6%.

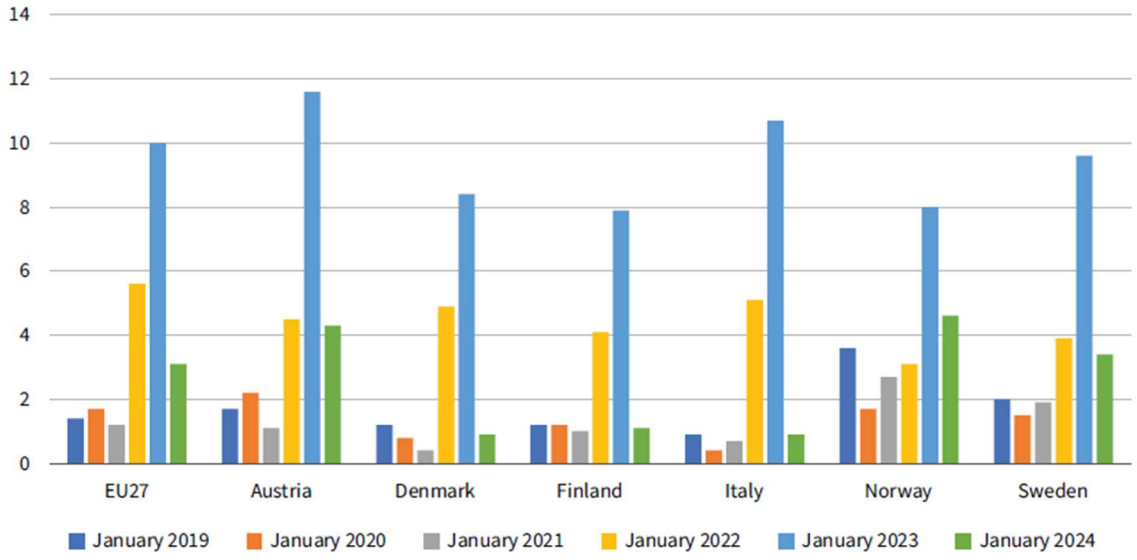

Grafico 17. Confronto aumenti percentuali degli importi salariali più bassi nei paesi non aderenti al sistema salariale minimo FONTE: EUROFOUND

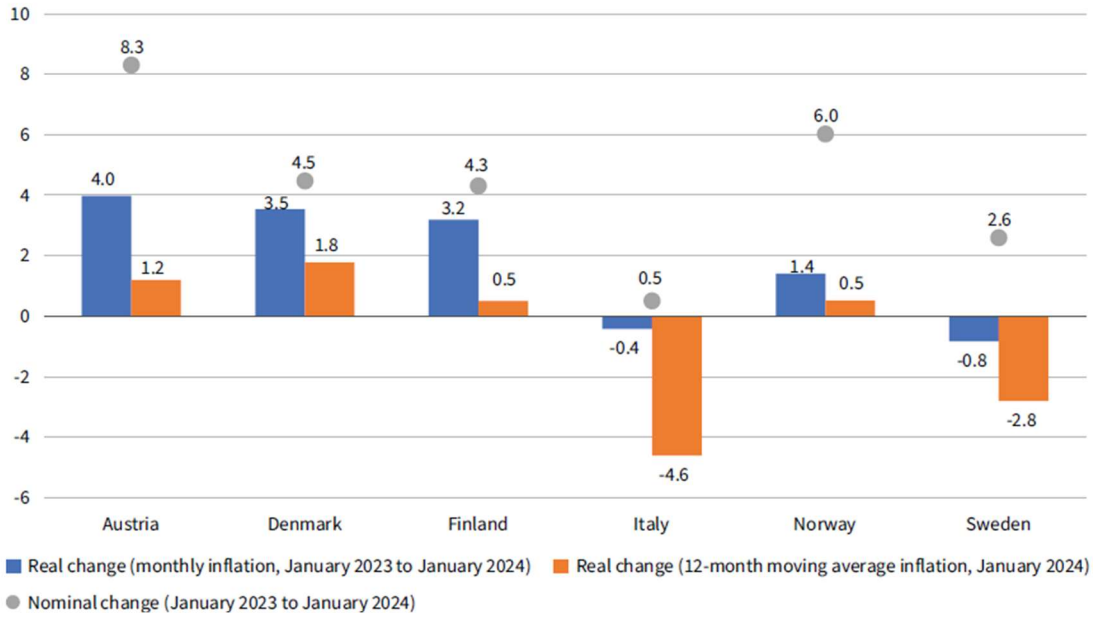

Grafico 18. Aumenti nominali e reali, corretti per il tasso d'inflazione medio mobile a 12 mesi, degli importi salariali minimi nei paesi non aderenti al sistema salariale minimo. FONTE: EUROFOUND

I salari minimi nazionali sono stabiliti dai responsabili delle politiche salariali in termini lordi: è pur vero però che i valori lordi offrono solo una parte del quadro. Per effettuare confronti tra i diversi paesi, è importante considerare anche il potere d'acquisto dei lavoratori o il reddito netto.

Il salario netto è ciò che rimane dopo che l'imposta sul reddito delle persone fisiche (PIT)e i contributi alla sicurezza sociale (SIC) sono stati detratti dal salario lordo. I sistemi fiscali e dei benefici variano notevolmente tra gli Stati membri dell'UE, con molte variabili in gioco, come le soglie di reddito, la composizione del nucleo familiare o le parti deducibili

della base imponibile. Di seguito, viene considerato anche il reddito netto nei paesi in cui non vige il salario minimo utilizzando, come in precedenza, la media delle tariffe per 10 lavori a basso salario come valore di riferimento.

Le differenze nei sistemi fiscali e di benefici tra i vari paesi spiegano situazioni in cui salari lordi simili portano a risultati molto diversi in termini di salari netti, come mostra il grafico 21.

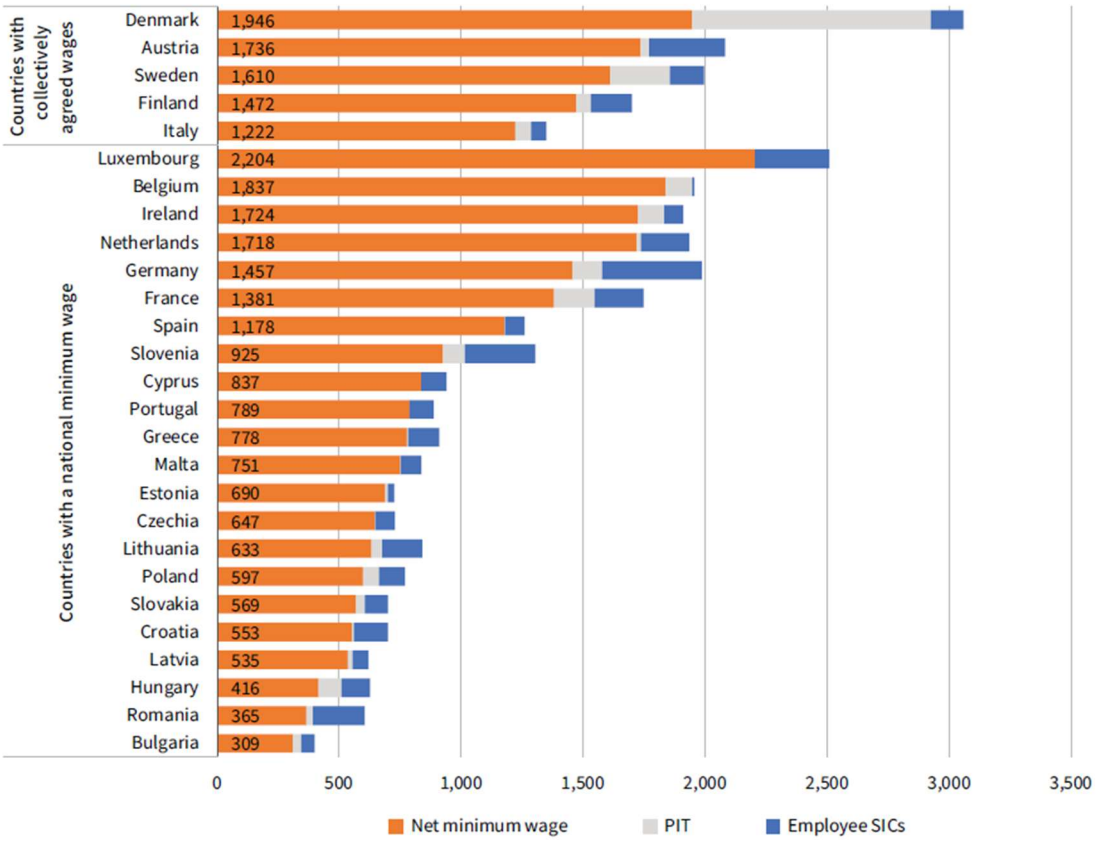

Grafico 19. Salari lordi e salari netti nei paesi dell'Unione. FONTE: EUROFOUND

Ad esempio, nel 2023, il salario minimo lordo in Germania era di €1.987, mentre nei Paesi Bassi era inferiore di €53 (€1.934). Tuttavia, nei Paesi Bassi un dipendente con salario minimo avrebbe portato a casa €1.718, mentre in Germania avrebbe guadagnato €261 in meno (€1.457).

Sebbene l'inflazione abbia un peso rilevante e incida pesantemente sul costo della vita, non tutti i Paesi europeo vivono la condizione italiana: parallelamente agli aumenti del salario minimo nazionale, anche gli importi del salario minimo netto e i meccanismi fiscali cambiano di anno in anno. Tra il 2022 e il 2023, i salari netti sono cresciuti significativamente più dei salari lordi in sei paesi. Nei Paesi Bassi, c'è stato un aumento del 12,1% del salario minimo lordo, ma un aumento del 15,7% del salario netto per i lavoratori; in Estonia, il salario netto è cresciuto più velocemente di 3,3 punti percentuali. In Romania

e Belgio, la crescita del salario netto è stata più rapida di quella del salario lordo di 1,4 punti percentuali. La differenza nella crescita è stata di 0,9 punti percentuali in Lettonia e di 0,6 punti percentuali in Slovenia. In nove paesi, il cambiamento nei salari lordi e netti è stato sostanzialmente allineato, mentre in sei paesi – tra cui Polonia, Croazia, Irlanda e Germania – i salari minimi lordi sono cresciuti più rapidamente del reddito disponibile. Tra giugno 2022 e giugno 2023, la variazione del salario minimo lordo in Germania è stata di 2,7 punti percentuali superiore rispetto alla variazione del salario minimo netto.

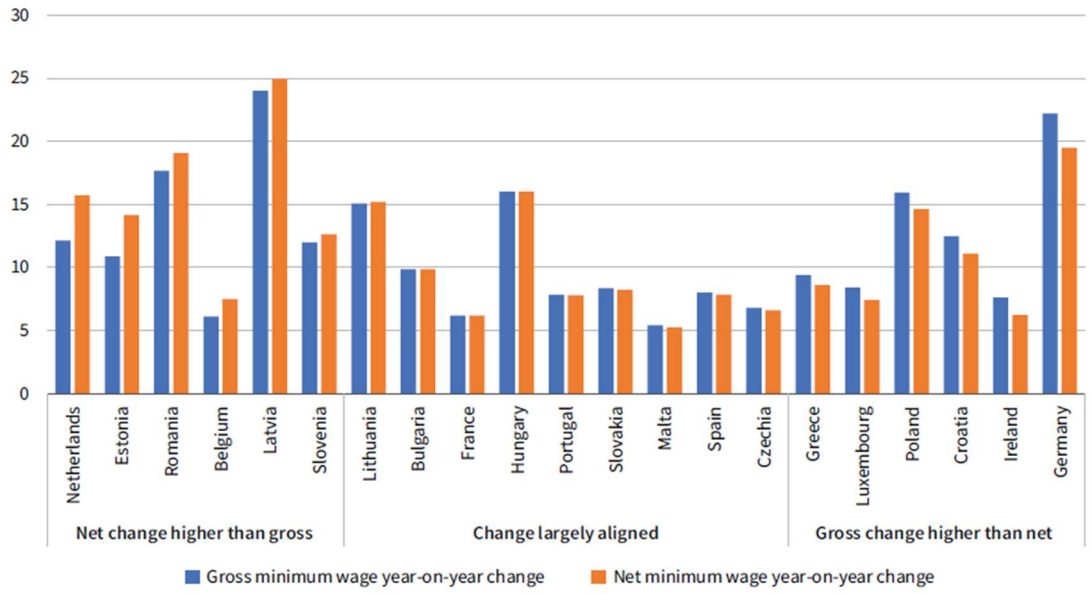

Grafico 20 Rapporto tra salari netti e salari reali nei paesi dell'Unione. FONTE: EUROFOUND

Da questa carrellata di dati statistici possiamo trarre delle conclusioni: un salario minimo nazionale come ogni strumento di politica economica, effonde i propri effetti positivi o negativi a seconda del contesto economico in cui viene incardinato, tuttavia, il vantaggio dello strumento in questione è quello di saper rispondere con rapidità ed essere strumento di resilienza economica per le fasce di popolazione primariamente intaccate in caso di crisi. Conclusa l'analisi generale, risulta interessante ora analizzare in maniera approfondita la struttura dello strumento in Paesi a noi vicini: verrà dapprima presentato il salario minimo legale tedesco, poi quello francese ed infine il Minimum Wage britannico.

Ognuno dei casi presentati, risulta infatti interessante nella nostra analisi: in primis la Germania ha vissuto fino al 2015 un dibattito interno simile al nostro sul tema, al contrario la Francia ha da sempre convintamente adottato lo strumento seppur con diverse modifiche, lo strumento inglese rappresenta invece un unicum nel panorama degno d'essere analizzato.

1. Il modello tedesco

La Germania ha per lungo tempo rifiutato l'introduzione del salario minimo divenuto legge solamente nel 2015 per il tramite del "Regelung eines allgemeinen Mindestlohns", le motivazioni di un tale ritardo sono simili a quelle registrate in Italia: alto tasso di sindacalizzazione, alta copertura dei contratti collettivi nazionali; una condizione di tutela dei lavoratori tedeschi che per lungo tempo ha reso apparentemente superflua l'introduzione di un salario minimo nazionale.

Si rilevi però che i contratti collettivi non abbiano efficacia "erga omnes" come in Italia e che in Germania non sussista quell'obbligo caratterizzante invece il sistema italiano per il quale il datore di lavoro iscritto a un'associazione stipulante il CCNL debba obbligatoriamente applicare ai suoi dipendenti il contratto collettivo stipulato, compresi i lavoratori non appartenenti alla controparte sindacale stipulante.

Tuttavia, contrariamente al nostro ordinamento, in Germania esiste un meccanismo legislativo che concede l'estensione "erga omnes" dell'efficacia di determinati contratti collettivi: questo è contenuto nella Tarifvertragsgesetz, specificatamente al paragrafo 5.

Si permette infatti al Ministero Federale del Lavoro e degli Affari Sociali di dichiarare un contratto collettivo generalmente vincolante, previo però un accordo con il Comitato per i contratti collettivi: esso è composto da tre rappresentanti ciascuno delle organizzazioni principali di datori di lavoro e dei lavoratori. Qualora giunga una richiesta congiunta delle parti del contratto collettivo e tale vincolo appaia necessario nell'interesse pubblico allora il contratto assume efficacia "erga omnes". Nel paragrafo è inoltre specificato quando la vincolatività risulta necessaria, cioè: il contratto collettivo ha acquisito un'importanza predominante per la regolamentazione delle condizioni di lavoro nel suo ambito di applicazione, la tutela dell'efficacia delle norme contrattuali contro le conseguenze di sviluppi economici negativi richiede una dichiarazione di vincolatività generale.

Nonostante questa previsione normativa, da anni auspicata ma mai realizzata in Italia, ciò si è verificato di rado anche in Germania dove il sistematico rifiuto delle organizzazioni datoriali non ha permesso tale applicazione.

L'apparente solidità del sistema tedesco non ha arginato i principali problemi del mercato del lavoro federale a seguito della caduta del Muro di Berlino: a partire dagli anni '90 infatti la Germania ha visto aumentare il numero di "working-poor", di cui si è già ampiamente dibattuto. Il dilagare del fenomeno ha diverse motivazioni: in primis, l'arrivo sul suolo federale di un enorme massa di lavoratori disposti a rendere le proprie prestazioni lavorative ad un costo notevolmente inferiore rispetto ai colleghi tedeschi. I primi indiziati di ciò furono i lavoratori dell'ex Germania dell'Est ovvero di quei Länder che godevano di un

costo della vita notevolmente inferiore rispetto a quello dell'ex BRD. Il fenomeno è proseguito sulla dorsale Est nei primi anni 2000, a seguito dell'espansione dell'Unione Europea, la quale ha avuto come conseguenza quella per cui ai lavoratori degli ex paesi URSS distaccati in Germania fosse garantito unicamente il salario del paese di provenienza, notevolmente inferiore a quello del paese ospitante, ovvero la Germania.

Infine, nel 2003 vennero introdotte le cosiddette riforme Hartz: esse hanno avuto come conseguenza un drammatico calo delle indennità di disoccupazione, spingendo così i lavoratori prima percettori di sussidi statali ad accettare retribuzioni sempre più basse, piuttosto che cercare opportunità più confacenti alla propria professionalità.[74]

Il fine delle riforme tedesche in materia di lavoro nella prima decade degli anni 2000 era quello di ridurre la disoccupazione balzata al 22,6% nel 2005: si riteneva che una riduzione del dato dovesse passare attraverso un aumento dei lavoratori a basso reddito.[75] Le congiunture economiche qui descritte, comportarono una fuga degli imprenditori dal sistema di contrattazione collettiva (in 20 anni il tasso di copertura della contrattazione collettiva scese dal 76% al 56% circa)[76] e parallelamente un abbandono dei sindacati da parte dei lavoratori: il tasso di sindacalizzazione arrivò al 20% della forza lavoro[77] e tra il 1991 e il 2007 la Confederazione dei Sindacati tedeschi (Deutscher Gewerkschaftsbund o DGB) perse metà dei suoi aderenti[78].

Le associazioni datoriali tedesche a fronte di questi dati di manifesta disaffezione alla rappresentanza sindacale hanno spesso ceduto alle pressioni datoriali in materia di minimi retributivi implementando il fenomeno dei "working poor".

La Giurisprudenza tedesca invece, similmente al contesto italiano, ha cercato di limitare il fenomeno del "dumping salariale" prevedendo l'estensione dei minimi retributivi dei contratti collettivi: rilevante è il fatto che l'estensione non derivi dalla lettura di articoli costituzionali, similmente all'art 36 Cost., ma piuttosto di origine esclusivamente civilistica. Difatti, l'articolo 138 del "Burgerliches Gesetbuch" prevede la nullità delle clausole contrattuali contrarie ai buoni costumi o che abbiano contenuto usuraio: questa previsione ha permesso ai giudici tedeschi di dichiarare nulle retribuzioni notevolmente differenti da minimi salariali previsti dai contratti collettivi, applicando così "nella misura d'uso", ovvero

[74] Menegatti, E. (2017). *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli.
[75] Knabe, A., & Schöb, R. (2009). Minimum wage incidence: The case for Germany. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis,*
[76] Leonardi, S. (2014). Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione. *Lavoro e Diritto*
[77] Idem
[78] Knabe, A., & Schöb, R. (2009). Minimum wage incidence: The case for Germany. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*

quella contenuta nel contratto collettivo di categoria.

Nonostante le buone intenzioni e i buoni auspici, permangono dei limiti intrinsechi allo strumento, come già evidenziato trattando del contesto italiano. Ciò non bastasse, numerosi contratti collettivi tedeschi prevedevano dei minimi retributivi molto bassi, annullando così l'efficacia dell'attività dei giudici. Il sistema così fallace portò ad un'espansione indiscriminata del fenomeno dei "working poor": all'inizio degli anni 2000 essi costituivano il 25% degli impiegati totali in Germania[79].

Allarmati dalla situazione appena descritta, le confederazioni sindacali tedesche presero posizione a favore dell'introduzione per legge di un salario minimo: inizialmente la misura era prevista solo per quelle categorie di lavoratori che non rientravano nella contrattazione collettiva, i cosiddetti "lavoratori ombra", in seguito si ampliò a tutti i lavoratori tedeschi. Così nel 2010 venne ufficializzata la richiesta di un minimo salariale di 8,50 € lordi[80]. La stessa cifra appare quattro anni dopo nella Mindestlohnsgesetz del 2014, nata dalla collaborazione tra il partito socialdemocratico e quello cristiano-democratico, la Große Koalition.

Torniamo su un punto giuridico fondamentale nel processo d'introduzione del salario minimo in Germania: la mancanza di una legge anteriore che prevedesse la "facoltà del decisore politico di fissare per legge l'entità del salario minimo"[81]. La dottrina tedesca, quindi, ha dovuto giustificare tale operazione sulla base di un paragrafo costituzionale, il quale stabilisce che la Repubblica Federale tedesca è sia stato democratico ma anche stato sociale; la pesante assenza di un principio costituzionale simile all'art 36 Cost. combinato alla forte tutela riservata alle prerogative delle associazioni sindacali, fece modo che le disposizioni concernenti il salario minimo fossero inserite in un provvedimento chiamato esplicitamente "Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie" ovvero "legge sul rafforzamento dell'autonomia collettiva", inoltre si stabilì che queste si coniugassero con norme che potenziassero i meccanismi d'estensione "erga omnes" dei contratti collettivi[82].

Tuttavia, nonostante le modifiche alla Tarifvertraggesetz, non sono stati eliminati gli elementi che hanno impedito una diffusa applicazione dei contratti collettivi: difatti, affinché il meccanismo venga attuato bisogna che vi sia l'accordo dei sindacati e dei datori di lavoro. Si prevede inoltre un ulteriore requisito, ovvero una domanda congiunta da parte

[79] Menegatti, E. (2017). *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli.
[80] Leonardi, S. (2014). Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione. *Lavoro e Diritto*
[81] Corti, M. (2014). La nuova legge sul salario minimo in Germania: declino o rinascita della contrattazione collettiva? *Diritti, Lavori, Mercati*
[82] Idem

di entrambi al Ministero del Lavoro.[83]

La Mindestlohngesetz aderisce, almeno apparentemente, alle raccomandazioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL): essa suggerisce agli Stati Membri l'applicazione di un unico importo, senza differenziare l'ammontare del salario minimo tra regioni; esso renderebbe più semplice il controllo sulla sua effettiva applicazione, preverrebbe il decentramento delle imprese in zone del Paese dove il minimo salariale è inferiore[84] e sarebbe più semplice da comunicare.

Di fatto la Germania sembra rispettare tali raccomandazioni: non sono previsti importi differenti nonostante la grande diversità in termini di PIL tra i vari Länder, in particolare tra l'ex Germania Est e la Germani Ovest, e nemmeno differenze tra settori produttivi.

Tuttavia, si rileva come gli effetti auspicati dall'OIL, compreso quello semplificatorio, siano pesantemente mitigati dalle numerose eccezioni previste: sono infatti esclusi dall'applicazione del salario minimo:

- i lavoratori minori di 18 anni e che non possiedano una qualifica professionale
- gli apprendisti
- i disoccupati di lungo periodo nei primi sei mesi di reimpiego

Tali categorie vengono rilevate come poco appetibili sul mercato del lavoro, così ad esse è stato pensato di associare un "vantaggio" in termini retributivi a favore del datore di lavoro disposto all'assunzione; viene invece prevista l'applicazione del minimo salariale per i lavoratori che svolgono i "mini-job". Si rifletta come questo abbia apportato una regolamentazione per via indiretta del monte ore lavorato da questi lavoratori mensilmente, eliminando così abusi e soprusi ben noti in Italia.

Nell'alveo del minimo salariale tedesco rientrano anche i tirocinanti (Pratikanten), tuttavia sono previste numerose eccezioni: nella categoria sono infatti esclusi coloro che stanno svolgendo un tirocinio curriculare con fine di orientamento al lavoro o nell'ambito di un corso di formazione di tipo professionale. L'inclusione di tale categoria di lavoratori, nonostante le eccezioni, tra coloro che possono beneficiare del salario minimo legale non è di banale importanza: consideriamo ad esempio la situazione italiana ove il termine "tirocinante" spesso cela dietro di sé un lavoratore, talvolta giovanissimo, sfruttato e mal pagato. La legge tedesca stabilisce che l'istituto si applichi ai lavoratori subordinati (Arbeitsnehmer) che svolgono la propria attività lavorativa in Germania, compresi i casi in cui il datore di lavoro ha sede all'estero[85] non si fa menziona però né in senso inclusivo né

[83] Idem

[84] Hu, Q. (2018). An incomplete breakthrough: Questioning the momentum and efficiency of Germany's minimum wage law. *European Labour Law Journal.*

[85] Paragrafo 20 Mindestohnslohngesetz

esclusivo dei lavoratori autonomi o parasubordinati.

Torniamo ora su un punto focale: perché una legge sul salario minimo funzioni e abbia un reale valore economico e sociale, bisogna che sia previsto un meccanismo di adeguamento automatico dell'importo, la Mindestlohngesetz non prevede alcuno di questi meccanismi; né uno automatico, legato all'inflazione, né un adeguamento consultivo che preveda un'interrogazione di accademici e parti sociali. La Legge tedesca prevede un meccanismo puramente negoziale, rendendolo così un'eccezione nel panorama dei salari minimi europei.

Al paragrafo 4 della Legge viene descritta la composizione della Mindestlohnkommission, ovvero la Commissione sul salario minimo, unico organo deputato a tal fine:

"La Commissione per il salario minimo è composta da un presidente, sei altri membri con diritto di voto e due membri consultivi. Il presidente e i membri consultivi sono nominati dal governo federale in accordo con le parti sociali. I membri con diritto di voto sono nominati in parti uguali dalle organizzazioni principali dei datori di lavoro e dei lavoratori. La Commissione per il salario minimo prende decisioni a maggioranza dei suoi membri.

(2) La Commissione per il salario minimo ha il compito di adottare una decisione sull'adeguamento del salario minimo legale ogni due anni. A tal fine, deve tenere conto in particolare dell'andamento delle tariffe salariali. La decisione della Commissione per il salario minimo richiede l'approvazione del governo federale.

(3) Il governo federale deve pubblicare la decisione della Commissione per il salario minimo nel Bollettino Ufficiale Federale e emettere un'ordinanza con la quale viene fissato il nuovo salario minimo"[86].

Dunque, sia i membri con diritto di voto che i consulenti scientifici sono nominati dal Governo federale, il Presidente della Commissione invece viene designato da una proposta congiunta della Commissione stessa.

La Mindestlohngesetz prevede il caso in cui le parti sociali non arrivino ad un accordo: in tal caso, la Commissione verrà presieduta in alternanza da un rappresentante dei sindacati dei lavoratori e da un rappresentante dei datori di lavoro. Si faccia attenzione al fatto che le associazioni hanno l'obbligo di indicare almeno un nominativo di sesso maschile e uno di sesso femminile sia per i membri con diritto di voto sia per i consulenti[87]. Il rinnovo dell'organismo decidente avviene ogni 5 anni (fermo restando il compito di adeguare lo strumento ogni due anni), esso deve determinare la cifra corretta che garantisca "un'adeguata tutela minima dei lavoratori" e "condizioni di concorrenza eque e funzionanti", non mettendo però "a repentaglio l'occupazione". La

[86] Paragrafo 4 MiLog
[87] Paragrafo 5 e 6 MiLog

Mindestlohnkommission può consultare un ampio ventaglio di attori sociali, spesso anche associazioni religiose, e può inoltre ottenere perizie da organismi esterni[88] nonostante ciò la legge specifica che il principale obiettivo della Commissione deve essere quello di spingere per "l'evoluzione dei contratti collettivi"[89] intendendo così gli aumenti salariali degli stessi negoziati. La decisione in merito all'importo da adottare può essere presa a maggioranza semplice purché sia presente almeno la metà dei membri della Commissione.

Il carattere "centrale" della decisione emerge dal fatto che, ricevuta la proposta della Commissione, il Governo federale può accettare la proposta senza la necessità di passare attraverso il Bundesrat, ovvero la Camera che rappresenta i singoli Länder tedeschi[90], questa potrà accettare o respingere la proposta ma non modificarla.

Come detto in precedenza, l'importo del salario minimo al momento dell'entrata in vigore della legge era di 8,50 euro l'ora: grazie ai periodici interventi della Commissione e, ad oggi, in Germania non si può percepire meno di 12,41 euro l'ora.

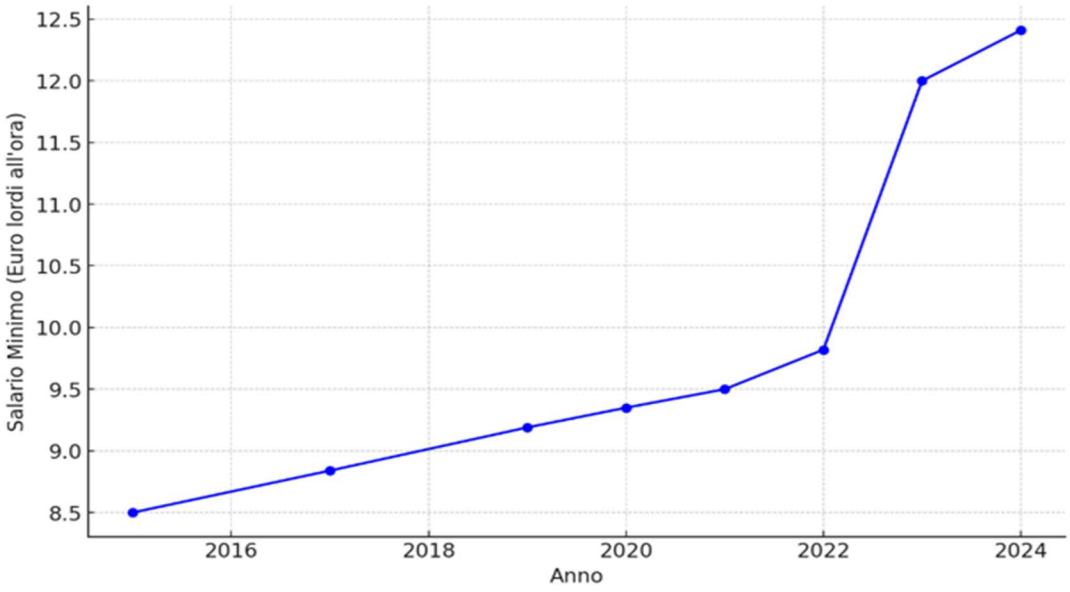

Grafico 21. Andamento salario minimo 2016-2024. FONTE: elaborazione personale

Dal grafico emerge chiaramente come a fronte di un aumento lineare dell'importo dello stesso sino al 2022, il salario minimo orario lordo aumenta esponenzialmente letteralmente nel 2022.

Correlando il salario minimo all'inflazione:

[88] Paragrafo 10 MiLog
[89] Paragrafo 9 Milog
[90] Paragrafo 11 Milog

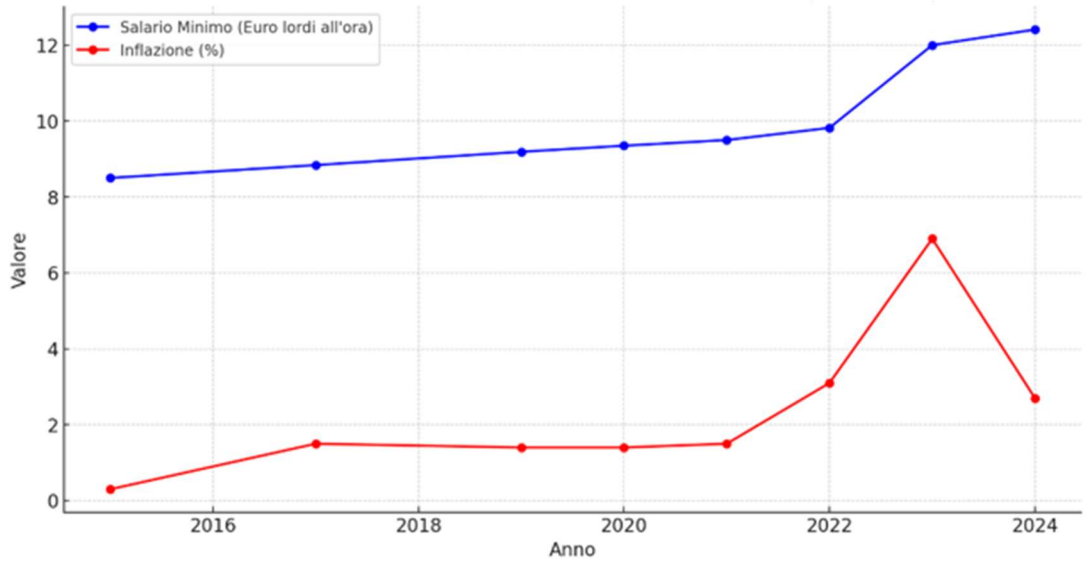

Grafico 22. Andamento salario minimo correlato all'inflazione 2016-2024. FONTE: elaborazione personale

Da rilevare è la circostanza per la quale la legge non stabilisce in modo preciso quali elementi della retribuzione vadano a comporre tale somma: un'interpretazione dottrinale però stabilisce che debbano essere esclusi dal compito i rimborsi spese e le retribuzioni in forma differita, oltre alle maggiorazioni per il lavoro straordinario[91]

L'obiettivo della Mindestlohngesetz è quello di "consentire ai lavoratori a tempo pieno una vita decente senza l'ausilio di sussidi statali"[92] e "rendere disponibile al lavoratore un determinato importo con cadenza mensile"[93].

Oltre a prevedere un termine fisso entro il quale i salari minimi devono essere corrisposti (l'ultimo giorno di apertura delle banche del mese successivo a quello in cui viene svolta l'attività lavorativa), sono previste sanzioni per i datori di lavoro inadempienti che corrispondono una retribuzione minore del salario minimo legale: il diritto retributivo è irrinunciabile e non soggetto a scadenza, pertanto qualsiasi contratto che preveda la corresponsione di somme sotto il salario minimo legale è inefficace.

Tornando alle sanzioni in caso di mancato rispetto dei minimi salariali, la Mindestonlohngesetz prevede:

- Multe: I datori di lavoro che violano le disposizioni sul salario minimo possono essere multati fino a 500.000 euro. La multa può essere applicata sia in caso di violazione intenzionale (dolo) sia in caso di violazione per negligenza.

[91] Corti, M. (2014). La nuova legge sul salario minimo in Germania: declino o rinascita della contrattazione collettiva? *Diritti, Lavori, Mercati*

[92] T. SCHULTEN, M. AMLINGER, R. BISPNICK, The German Minimum Wage: experiences and perspectives after one year,)

[93] Corti, M. (2014). La nuova legge sul salario minimo in Germania: declino o rinascita della contrattazione collettiva? *Diritti, Lavori, Mercati*

- Esclusione dai contratti pubblici: Le aziende che non rispettano il salario minimo possono essere escluse dalla partecipazione a gare d'appalto per contratti pubblici. Questa misura serve a garantire che solo le imprese che rispettano le norme sul lavoro possano competere per questi contratti.

Il paragrafo 13 della legge sul salario minimo rimanda poi a una particolare disposizione dell'Arbeitnehmer-Entsendegesetz (Legge sul distacco dei lavoratori), essa stabilisce che il committente sia solidalmente responsabile del pagamento del salario minimo da parte degli appaltatori o dei subappaltatori ai loro dipendenti. Ciò significa che, se un appaltatore non paga ai propri dipendenti il salario previsto dalla legge, i dipendenti possono rivolgersi al committente per richiedere il pagamento del salario minimo dovuto.
La vigilanza sul rispetto delle norme è affidata all'Abteilung Finanzkon-trolleschwarzarbeit, FKS: l'Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) è una sezione della Zollverwaltung tedesca, ovvero l'amministrazione doganale. Tale autorità concentra i propri sforzi di lotta ed aiuto all'emersione del lavoro nero nei settori maggiormente a rischio, come edilizia e logistica, nonché i settori con più "mini jobs".
Aprendo una piccola parentesi sull'incidenza settoriale dei mini-jobs, si rileva come in Germania circa il 20% si trova nel settore del commercio al dettaglio, che include supermercati, negozi di abbigliamento e altri punti vendita, la ristorazione "occupa" circa il 16% dei mini-jobs, con impieghi in ristoranti, bar, hotel e servizi di catering, un altro 20% del totale dei lavoratori più a rischio sfruttamento appartiene al settore dei servizi di pulizia e dell'assistenza sociosanitaria.
L'approccio della FKS è stato definito da molti come proattivo, questo è inoltre completato dalla pubblicazione di comunicati stampa relativi ai risultati delle recenti ispezioni: la disposizione, con evidente valore deterrente, sembra avere successo. Nel caso in cui venga rilevata una violazione della legge da parte del datore di lavoro, la FKS agirà in giudizio per il mancato pagamento dei contributi previdenziali e fiscali, agendo così in stretta collaborazione con l'Agenzia tributaria e con il sistema pensionistico statale.[94]
Rimane da constatare come l'unico soggetto titolato ad agire in giudizio per ottenere un risarcimento per la mancato corresponsione del credito retributivo sia il lavoratore stesso, non essendo prevista la possibilità di un'azione collettiva.[95] ciò rappresenta un limite pesante del sistema, dal momento che i lavoratori a basso reddito sono disincentivati a

[94] Weinkopf, C., & Hüttenhoff, F. (2019). Compliance with and enforcement of minimum wages in Germany. In *Proceedings of the ILERA Conference*
[95] Schulten, T., Amlinger, M., & Bispnick, R. (2016). *The German minimum wage: Experiences and perspectives after one year*

perseguire una causa contro il datore di lavoro sia per la paura di ripercussioni, sia per lo sfavorevole limite di prescrizione (pari a 3 anni). Delineata la struttura legislativa che supporta il salario minimo in Germania, si procede ora con l'esposizione dei risultati raggiunti, ciò come sempre supportata da dati, infatti. "Il potere viene dal sapere che i dati sono solo il primo passo. Il valore sta nel capire i dati".

Vale la pena innanzitutto ricordare come l'introduzione di una retribuzione minima per legge trovi tra i primi oppositori le associazioni datoriali e certe correnti di teoria economica che vedono come effetto primario di un salario minimo l'aumento della disoccupazione. In Germania si è riscontrata una difficoltà da parte di certi settori, in particolare l'agricoltura, la già citata ristorazione e i servizi domestici ad adeguarsi alla nuova legge. Oltre a ciò, in certi casi si è evidenziato un aumento del costo per il cliente finale dovuto all'aumento salariale previsto dalla Mindeslohngestz.

Pur vere certe esternalità negative, è lampante come l'introduzione dello strumento abbia avuto parecchi risvolti positivi. L'introduzione del salario minimo legale ha portato ad aumenti significativi della retribuzione oraria nella parte inferiore della distribuzione salariale. Secondo l'indagine sulla struttura dei salari (VSE) dell'Ufficio federale di statistica, tra il 2014 e il 2018 i dipendenti dei settori interessati dal salario minimo hanno registrato un aumento complessivo della retribuzione oraria del 21,8%. Per fare un confronto: l'aumento medio di tutti i dipendenti in questi anni è stato dell'11,4%.

Gli studi mostrano che l'introduzione del salario minimo ha portato ad un calo dell'occupazione esclusivamente a tempo parziale, mentre l'occupazione soggetta a contributi previdenziali è rimasta sostanzialmente inalterata. I mini-jobs sono scesi da circa 4,9 milioni di dipendenti nel 2014 a circa 4,5 milioni di dipendenti nel 2019. Il corrispettivo numerico di questo calo correlata al salario minimo sarà probabilmente compreso tra 150.000 e 200.000 dipendenti. Tuttavia, coloro che rientrano in questa categoria non sempre hanno perso la propria occupazione: il calo è in parte dovuto alle conversioni da lavoro a tempo parziale a lavoro soggetto a contribuzione, ciò può essere illustrato utilizzando i dati di gennaio 2015, vale a dire un periodo immediatamente successivo all'introduzione del salario minimo: rispetto allo stesso mese dell'anno precedente, nel gennaio 2015 sono andati persi circa 100.000 mini-jobs di lavoro aggiuntivi. Tuttavia, circa la metà dei dipendenti interessati (52.000) ha occupato posti di lavoro soggetti a contributi previdenziali.

Prima dell'introduzione del salario minimo si sperava che esso potesse portare ad una diminuzione del numero di beneficiari dei trasferimenti statali, in particolare dell'indennità di disoccupazione. Dall'introduzione del salario minimo legale, il loro numero è diminuito

in media del 4,3% annuo, leggermente in aumento rispetto al periodo 2011-2014, quando era sceso in media dell'1,5%.

La mancata riduzione significativa di questo gruppo di persone è dovuta soprattutto al fatto che la riscossione dell'indennità complementare di disoccupazione è legata principalmente all'orario di lavoro settimanale, spesso relativamente breve, e al numero dei membri del nucleo familiare non occupati (soprattutto bambini). Inoltre, gli elevati costi abitativi, soprattutto nelle aree metropolitane, possono portare alla povertà nonostante il salario minimo. Solo il 3% circa di tutti i beneficiari dell'indennità di disoccupazione sono lavoratori single a tempo pieno per i quali il salario minimo è calcolato in modo tale da non dipendere più dall'indennità di disoccupazione. Di conseguenza, il calo dei beneficiari nelle famiglie monoparentali e nelle famiglie di coppie senza figli dopo l'introduzione del salario minimo legale è maggiore che nelle famiglie monoparentali e nelle famiglie di coppie con figli.

Rileviamo infine l'impatto dell'introduzione dello strumento sulla soddisfazione lavorativa: l'introduzione del salario minimo ha avuto un effetto ambivalente sulla soddisfazione e sull'atmosfera lavorativa. Per coloro che hanno beneficiato direttamente del salario minimo, alcuni studi mostrano un aumento della soddisfazione lavorativa e retributiva. Poiché i salari dei gruppi salariali più alti spesso non sono aumentati nella stessa misura di quelli dei lavoratori con salari inferiori, l'introduzione dell'importo minimo ha spesso comportato una compressione della distribuzione dei salari nell'azienda. Ciò ha provocato una certa insoddisfazione tra i dipendenti delle fasce salariali più elevate. Singoli studi mostrano anche che con la retribuzione più elevata dei dipendenti con salario minimo, le esigenze di questo gruppo di persone e il loro carico di lavoro sono aumentate.

2.Il modello francese: lo SMIC (Salaire Minimum Interprofessionel de Croissance)

La Francia possiede una legislazione riguardante il salario minimo da oltre 70 anni: nel 1950 venne istituito il Salaire minimum interprofessionel garanti (SMIG).

Come si deduce dal nome, esso costituiva un minimo interprofessionale: un importo, cioè di uguale valore a prescindere dalla categoria lavorativa d'appartenenza. Il parametro era costituito dagli "elementari bisogni di una famiglia della classe operaia"[96] garantendo in questo modo la "mera sussistenza"[97]**.** Inoltre, lo SMIG garantiva importi differenti su base regionale: la regione di Parigi assieme alle altre aree più industrializzate del paese godevano

[96] Menegatti, E. (2017). *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli.
[97] Menegatti, E. (2017). *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli.

di un minimo più alto rispetto alle zone rurali; esso garantiva meccanismi di adeguamento sulla base del costo della vita e dell'inflazione: ciò portò ad un aumento pressoché costante dell'importo fino al 1970, quando venne sostituito dallo SMIC.

Grafico 25, Evoluzione dello SMIG in Francia (1950-1970)

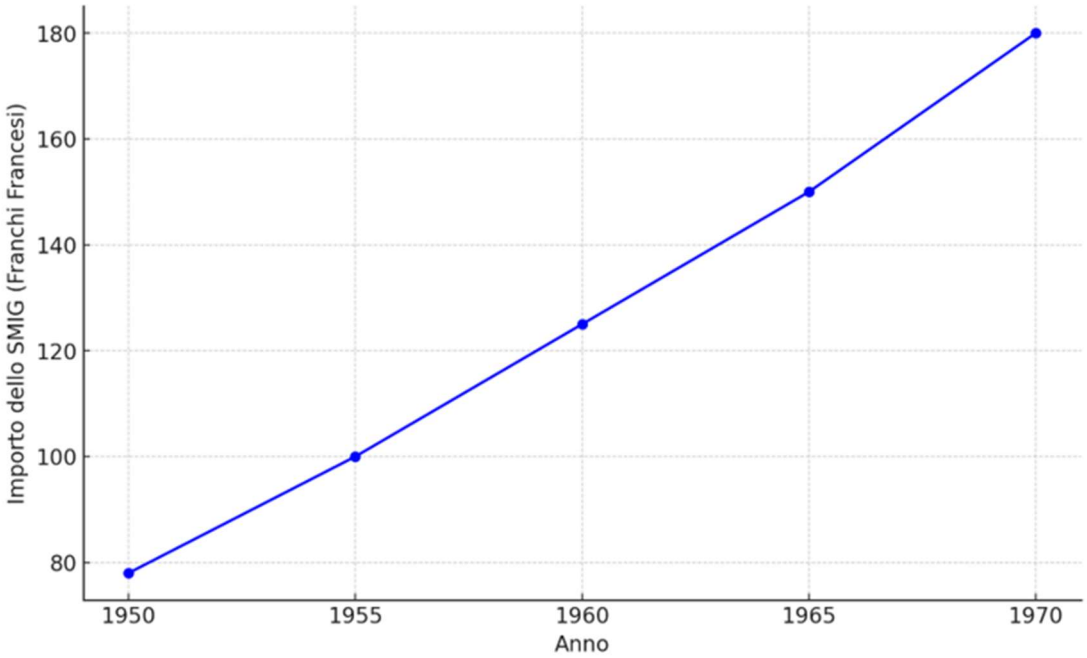

Grafico 23. Evoluzione dello SMIG tra il 1950 e il 1970. FONTE: elaborazione personale

Nonostante l'aumento repentino, il meccanismo d'adeguamento non affiancò adeguatamente la crescita vertiginosa del salario medio orario, particolarmente accentuata in quegli anni di boom economico[98].

A seguito delle proteste del maggio 68', il governo francese tentò di salvare il salario minimo negoziando con le associazioni datoriali e le sigle dei lavoratori i cosiddetti "Accords de Grenelle": firmati il 27 maggio 1968 in risposta ad un'ondata di proteste e scioperi che paralizzarono la Francia nel "maggio francese", essi prevedevano il miglioramento dei diritti sindacali, l'aumento del 10% dei salari e l'aumento del 35% dello SMIG appunto.

Nonostante gli sforzi, lo SMIG venne presto accantonato in favore di un nuovo strumento: lo SMIC (Salaire minimum interprofessionel de croissance): il cambio di strumento coincise anche con un cambio di paradigma. Lo SMIG, infatti essendo indicizzato solo all'inflazione non teneva conto di produttività e crescita economica: in un contesto di tensione sociale

[98] Husson, M., Sommeiller, E., & Vincent, C. (2020). *Minimum wage in France*

crescente, vi era la necessità di stabilire uno strumento che rispondesse alle esigenze di condivisione del crescente benessere.

L'inserimento della parola "croissance" (crescita) esplicita la nuova funzione del salario minimo legale, di "spingere tutti i lavoratori verso la classe media"[99] inoltre lo SMIC, grazie ai molteplici meccanismi di adeguamento, non corre più il rischio di essere superato dai salari medi, come successo con lo strumento precedente.

Il Salaire minimum interprofessionel de crooissance è ancora in vigore in Francia, le norme ad esso riferibili sono contenute nel capitolo ad esso dedicato nel Code du Travail dall'articolo L3231-1 all'articolo L3231-12. La previsione dell'articolo L3231-2:

"Le salaire minimum de croissance assure aux salariés dont les rémunérations sont les plus faibles la garantie de leur pouvoir d'achat et une participation au développement économique de la nation" afferma la natura "dinamica" dello strumento, che contrariamente al suo predecessore, ha altresì la funzione di "ridurre le disuguaglianze ed assicurare la partecipazione dello sviluppo economico della nazione".

Occorre ora puntare l'attenzione sul meccanismo di adeguamento dello SMIC: esso, infatti, si configura come un sistema misto che garantisce una certa discrezionalità alla parte politica fermo restando un parziale meccanismo di adeguamento automatico. Infatti, si stabilisce che:

"Le salaire minimum de croissance est révisé au moins une fois par an. Il est relevé automatiquement lorsque l'indice national des prix à la consommation, hors tabac, augmente d'au moins 2 % par rapport à l'indice constaté lors de l'établissement du salaire minimum de croissance immédiatement antérieur"[100].

La parametrizzazione dello SMIC all'indice dei prezzi al consumo non marca in realtà una sostanziale differenza con quanto previsto dalle legislazioni europee, dal momento che anche negli ordinamenti in cui la rivalutazione dei minimi salariali è affidata ad un singolo organo, il fattore statistico inflattivo gioca sempre un ruolo fondamentale. Si noti come il nuovo importo così determinato dovrà essere reso noto ai cittadini attraverso un decreto congiunto del Ministro del lavoro, dell'Agricoltura e dell'Economia. Ciò soddisfa una delle due rationes legis dello SMIC, garantendo il potere d'acquisto dei lavoratori: in tal senso il Code du Travail posiziona la norma nella sottosezione rubricata in tal senso.

La sottosezione successiva, intitolata "Partecipazione dei lavoratori allo sviluppo economico della nazione" contiene delle norme relative ai poteri dell'Esecutivo in merito all'adeguamento dei salari, infatti: "Les modalités de révision du salaire minimum de

[99] Menegatti, E. (2017). *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli
[100] Code du Travail L 32324-5

croissance sont fixées par décret". I risultati della regolamentazione parlamentare però non potranno prevedere un aumento inferiore alla metà dell'aumento del potere d'acquisto del salario orario medio che sarà rilevato da un'apposita indagine trimestrale condotta dal Ministero del Lavoro. Sempre nel Code du Travail si prevede tra i compiti del Ministero quello di fornire al Ministro del Lavoro un parere sull'importo futuro dello SMIC, ciò però non prima di aver consultato il rapporto fornito da un cluster di 5 esperti di economia introdotto nell'ordinamento francese nel 2008. La presenza del parametro economico e la necessaria consultazione della Commissione tripartita potrebbero far pensare che venga meno la facoltà di determinazione dell'importo da parte del Governo: ciò non è vero infatti il parere della Commissione nazionale della negoziazione collettiva non vincola in alcun modo l'Esecutivo ma anzi viene spesso percepita come una "pura formalità"[101]; inoltre all'articolo L3231-10 si sancisce il principio per cui il Governo può stabilire un aumento del salario minimo stabilito per legge anche in misura non proporzionale all'aumento dell'indice dei prezzi al consumo: il cosiddetto "colpo di pollice" (coup de pouce).

Ovviamente anche la raccomandazione di un coup de pouce può diventare oggetto di discussione all'interno della Commissione della negoziazione collettiva: ciò costituisce per alcuni "il principale terreno del contendere fra le parti sociali rappresentate in seno alla Commissione"[102]. Queste precisazioni aiutano a fare chiarezza sul meccanismo di adeguamento del salario minimo, ove permane una forte componente decisoria del governo: un modello quindi che, pur rimanendo consultivo si discosta dalla concezione classica del termine. Indubbiamente, il sistema così definito ha raggiunto i principali obbiettivi che si era predisposto, anzi sembra aver fatto molto di più: a partire dal 1990 lo SMIC ha subito una crescita continua, con un'accelerazione significativa a partire dagli anni 2000. Ciò riflette probabilmente l'adozione di politiche di indicizzazione più stringenti e l'attenzione alla tutela del potere d'acquisto dei lavoratori meno remunerati, specialmente in tempi di inflazione e crisi economiche.

Da ultimo aggiungiamo che il fatto che lo SMIC cresce più rapidamente rispetto ai salari medi implicando una parziale riduzione del divario tra i lavoratori meno pagati e quelli con retribuzioni superiori alla media, contribuendo a una maggiore equità salariale.

[101] Menegatti, E. (2017). *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli.

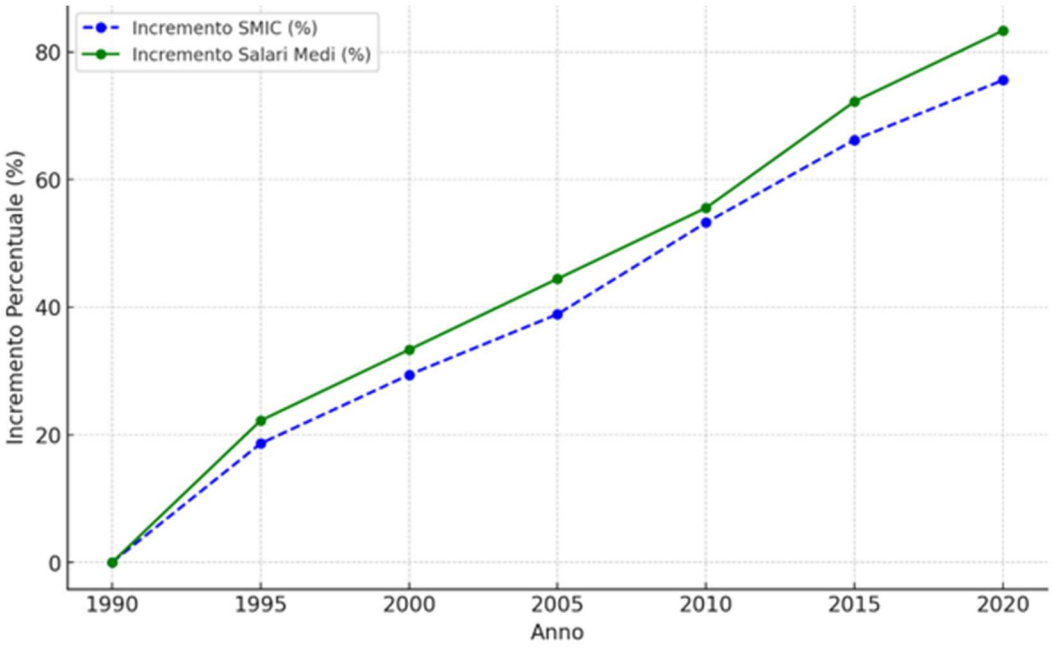

Grafico 24. Evoluzione dello SMIC tra il 1990 e il 2020. FONTE: elaborazione personale

Conclusa questa prima parte, è il caso ora di definire l'ambito di applicazione soggettivo dello strumento. L'attuale valore dello SMIC è 12,02 euro lordi l'ora: l'importo comprende la paga base, eventuali benefici in natura ed eventuali "aumenti aventi di fatto il carattere di un supplemento di stipendio"[103] tra di essi sono compresi i premi legati alla produttività ma sono invece esclusi i rimborsi spese, le retribuzioni per lavoro subordinato e l'indennità di trasporto[104]. I destinatari dello SMIC sono tutti i lavoratori del settore privato ma anche personale delle pubbliche istituzioni di natura commerciale e industriale, il personale di diritto privato delle istituzioni amministrative pubbliche, rimangono non menzionati parasubordinati e autonomi.

Si prevedono condizioni particolari in ragione dell'età del lavoratore: per i lavoratori al di sotto dei 17 anni è prevista una decurtazione del 20% del minimo salariale, ridotta al 10% per un'età compresa tra 17 e 18 anni. L'importo dello SMIC dovrà essere ricondotto all'importo base nel momento in cui il minore porta a termine il periodo di prova professionale di sei mesi nel proprio ramo d'attività.

La legge francese prevede riduzioni per i lavoratori impiegati con contratti di apprendistato o contratti di professionalizzazione, dove la natura formativa è prevalente sull'apporto lavorativo effettivo.

Il sistema di fissazione dei salari in Francia non è ovviamente composto esclusivamente dalle previsioni del "Code du Travail" ma s'incardina e s'amalgama con il sistema di

[103] Code du Travail D3231-6
[104] Idem

contrattazione collettiva che determina ogni anno il salario minimo convenzionale.

Si noti come, per la legge francese il salario negoziato dai sindacati debba essere indipendente dallo SMIC: si puntualizza perciò come il percorso della contrattazione e quello della determinazione dello SMIC debbano procedere paralleli ma mai incontrarsi, si vietano in questo senso le clausole che leghino in qualche modo il salario minimo negoziato con lo SMIC.[105] Pur vero questo, nei fatti si è instaurato un sistema di rivalutazione e discussione della tariffa minima settoriale che coincide con il momento in cui vi è un aumento dello SMIC: nei fatti, dunque, pur vietando qualsiasi adeguamento automatico, l'importo salariale minimo è punto di partenza per una discussione sul minimo settoriale.

L'articolo R3233-1 del codice del Lavoro francese prevede che la mancata corresponsione del salario minimo legale ad un lavoratore costituisca una "contravvenzione della quinta classe": si prevede un'ammenda di importo non inferiore a 1500 euro, tramutabile in 3000 in caso di recidiva. Tale importo verrà moltiplicato per il numero di lavoratori per il quale sussiste l'illecito.

Torniamo per un momento ad affrontare il tema del rapporto che sussiste tra contrattazione collettiva e SMIC: vale la pena ricordare che la copertura sindacale in Francia è estremamente bassa, circa il 9% dei lavoratori, infatti, è iscritto ad un sindacato.

Nonostante ciò, grazie ad un meccanismo d'estensione "erga omnes" dei contratti tramite decreto governativo (si pensi alla situazione italiana invece), il 90% circa dei lavoratori risulta coperto da contratto collettivo: sin dal 1936 infatti gli accordi stipulati con le grandi aziende di un settore sono applicati poi a tutti i lavoratori del settore, iscritti o meno al sindacato; tale sistema si definisce "duale".

Nel caso in cui il datore di lavoro fissasse un minimo superiore allo SMIC dovrà obbligatoriamente corrispondere tale valore, al contrario invece qualora, cioè, il minimo salariale fosse inferiore, il datore dovrà corrispondere un supplemento salariale per raggiungere l'importo dello SMIC. Non vi è alcuna possibilità invece di ridurre lo SMIC tramite contratto di lavoro individuale [106]

Dopo questa panoramica sul rapporto sussistente tra SMIC e associazioni sindacali francesi, emerge come lo SMIC dovrebbe, almeno sulla carta influenzare positivamente la contrattazione sindacale a livello settoriale: i sindacati**,** infatti, per non perdere la propria funzione dovrebbero adoperarsi per ottenere minimi maggiori dello SMIC.

Tale meccanismo non sembra tuttavia essersi attivato: sono molti i casi, infatti, soprattutto nei settori a basso salario, in cui il minimo convenzionale è inferiore allo SMIC e dunque

[105] Code du Travail L3231-3

[106] Delfino, M. (2019). *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*

da questi sostituito[107]. Le ragioni sono probabilmente da cercare sia nel limitato potere contrattuale delle associazioni sindacali francesi e quindi nell'impossibilità per le stesse di contrastare la volontà dei datori di corrispondere il minimo per legge sia nell'alto valore dello stesso: lo SMIC francese è infatti il secondo salario minimo legale più alto d'Europa, dopo quello del Lussemburgo.

Se in Germania, dunque, l'introduzione del salario minimo legale sembra essere stata dovuta a una progressiva diminuzione della rilevanza delle associazioni rappresentative dei lavoratori, la debolezza delle associazioni francesi sembra conseguente all' interventismo spinto dello Stato in materia.

Bisogna sottolineare come il salario minimo legale francese, presente sin dal Dopoguerra, abbia plasmato il sistema di relazioni industriali del Paese: al contrario, in Italia esso s'inserirebbe in un meccanismo di rappresentanza sindacale consolidato e difficile da scalfire.

[107] Menegatti, E. (2017). *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli.

3. Il modello anglosassone

Nella società britannica la prima forma di regolamentazione dei salari minimi risale all'inizio del XX secolo. La rivoluzione industriale aveva portato a condizioni di lavoro pessime che stavano diventando sempre più critiche e disumane principalmente in termini di lavoratori impiegati per molte ore e bassissimi salari, soprattutto nel settore tessile. Vi era dunque la necessità di stabilire migliori condizioni di lavoro e contrastare lo sfruttamento.
Nel 1909 con il Trade Board Act fu promulgata la prima legislazione riguardante la fissazione di un salario minimo. Tale provvedimento istituiva quattro Trade Boards che furono introdotte nei settori particolarmente vulnerabili in cui la contrattazione collettiva era debole o inesistente. Il settore tessile (nell'industria dell'abbigliamento e dei ricami e merletti) il lavoro a domicilio e l'industria delle catene furono i primi settori ad essere tutelati da questo provvedimento.
L'introduzione delle trade boards ebbe un impatto significativo nei settori in cui furono applicate, ma molti lavoratori di altre industrie non furono coperti dalla legislazione in quanto il raggio d'azione era limitato a un numero ristretto di ambiti lavorativi.
A seguito di ciò nel 1945 le Trade Boards vennero rinominate Wages Councils aumentando progressivamente il numero di settori in cui era garantito un salario minimo, fino a quando il governo conservatore di Margaret Thatcher che già dagli anni 80' cercava di rimuovere i consigli salariali, proclamò la loro abolizione nel 1993.
Solo successivamente nel 1998 grazie al partito laburista guidato da Tony Blair (salito al governo nel luglio 1997) vi fu l'introduzione del National Minimum Wage Act con il quale fu introdotto il salario minimo nazionale applicabile a tutti i settori, che il 1° aprile 1999 entrò in vigore.
La legge è composta da varie sezioni che disciplinano gli aspetti fondamentali per l'attribuzione del salario minimo.
Prendendo a riferimento l'art 1 della legge si afferma che: "Una persona che ha diritto al salario minimo nazionale sarà retribuita dal suo datore di lavoro in relazione al suo lavoro in qualsiasi periodo di riferimento retributivo ad un tasso non inferiore al salario minimo nazionale".
Per poter rientrare tra le persone aventi diritto è necessario essere un lavoratore, lavorare abitualmente nel Regno Unito e aver superato l'età per l'obbligo scolastico, solo a queste condizioni un lavoratore può essere considerato tale e gli spetta l'attribuzione di un salario minimo stabilito in base all'età e alla categoria in cui rientra il soggetto.
La sezione due prosegue chiarificando come viene calcolata la tariffa oraria e conferendo al

Segretario di Stato il potere di attribuire diverse tariffe per diverse categorie di lavoratori permettendogli di aggiornarle regolarmente seguendo l'andamento economico del Paese e adattandole al costo della vita. Il salario minimo viene calcolato prendendo a riferimento dei periodi come, ad esempio, settimane o mesi ed inoltre in queste sezioni è definito cosa si intende per orario di lavoro, ovvero: il periodo di tempo effettivamente trascorso nel lugo dove viene svolta la prestazione, le ore dedicate alla formazione obbligatoria e la reperibilità del lavoratore.

Per quanto riguarda l'esclusione di determinate categorie di persone, la sezione tre del National Minimum Wage Act chiarisce quali soggetti il Segretario di Stato può escludere dalla percezione di un salario minimo, ponendo particolare attenzione a coloro che non hanno ancora compiuto 26 anni e che sono soggetti a tariffe salariali inferiori. Inizialmente non erano coperti dal National Minimum Wage gli apprendisti, i tirocini non retribuiti, i volontari, i familiari, i giovani con età inferiore a diciotto anni, coloro che vivono nello stesso nucleo familiare (ad esempio collaboratori domestici e badanti), membri delle forze armate ed ovviamente i lavoratori autonomi che stabiliscono da sé le proprie tariffe.

Ad oggi invece in seguito ad una riforma del 2010 l'apprendista se ha almeno 19 anni e ha completato il primo anno di apprendistato, ha diritto al salario minimo previsto dalla legge. L'apprendistato è tutelato attraverso una tariffa oraria minima che nel 2010 corrispondeva a £2,50 all'ora mentre attualmente è aumentata a £5,28 all'ora.

La sezione successiva invece fa luce su come il Segretario di Stato possa emanare regolamenti per istituire tariffe differenziate; non è possibile alcuna modifica in relazione alle dimensioni di un'impresa, alle aree geografiche, al settore occupazionale e a età diverse oltre i 26 anni.

Nella sezione cinquantaquattro della legge sono invece definiti i soggetti che rientrano nella categoria di lavoratori, ovvero coloro che hanno stipulato un contratto di lavoro inteso come "qualsiasi contratto espresso o implicito, sia orale che scritto, in base al quale l'individuo si impegna a svolgere o eseguire personalmente qualsiasi lavoro o servizio per un'altra parte del contratto il cui status non sia, in virtù del contratto, quello di un cliente o di un acquirente di qualsiasi professione o impresa commerciale svolta dall'individuo".

Sono inclusi nella definizione di lavoratore coloro che hanno un contratto di lavoro subordinato, dove esiste una relazione datore di lavoro-dipendente, persone che hanno un contratto e offrono servizi personali come i freelance o i lavoratori a progetto, e coloro che hanno contratti di lavoro occasionali o a chiamata.

La condizione per cui il lavoratore deve fornire la propria prestazione in modo personale, richiama la formulazione delle norme italiane che disciplinano le collaborazioni coordinate

e continuative, ponendo in evidenza come la categoria dei "worker" escluda i lavoratori autonomi ma d'altra parte includa quella dei lavoratori parasubordinati.

Questa sezione assicura che una gran parte dei lavoratori sia coperta dalla legge garantendo un salario minimo e rendendo meno vulnerabili coloro che altrimenti sarebbero maggiormente esposti a situazioni critiche.

Le tariffe relative al salario minimo si differenziano in base all'età del lavoratore, al momento dell'introduzione di questa legge erano le seguenti: £3,60 all'ora per coloro che avevano più di 22 anni, £3 all'ora per chi possedesse dai 18 ai 21 anni mentre non era prevista alcuna tariffa per gli apprendisti e i lavoratori con meno di 18 anni.

Nel corso degli anni le tariffe vennero continuamente modificate aumentando progressivamente.

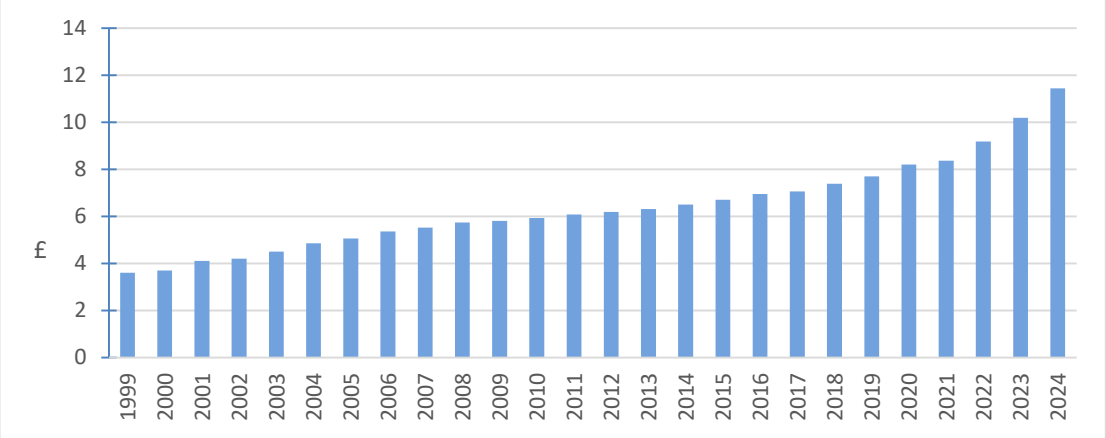

Grafico 25. Evoluzione del salario minimo per lavoratori con età inferiore ai 22 anni. FONTE: elaborazione personale

Il National Minimum Wage viene fissato su proposta della Low Pay Commission che in base alle fasce di età diversifica i salari minimi orari.

Come dimostrano questi primi due grafici a confronto, i lavoratori con almeno 22 anni nel 2024 percepivano un salario minimo di £11,44 all'ora mentre per la fascia di età appena inferiore ovvero compresa tra i 18 e i 21 la tariffa oraria scende a £8,60.

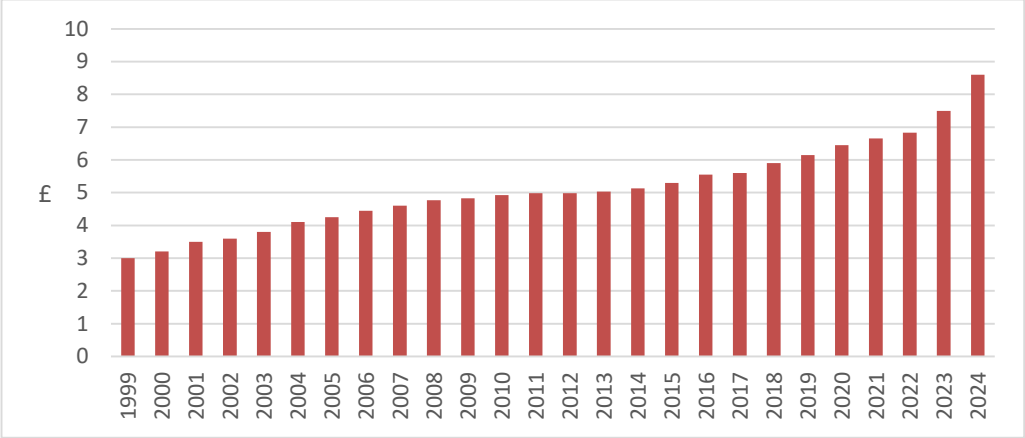

Grafico 26. Evoluzione del salario minimo per lavoratori con età compresa tra i 18 e i 21 anni. FONTE: elaborazione personale

Solo nel 2004 è stato istituito un salario minimo per i lavoratori con meno di 18 anni che ad oggi ha raggiunto la soglia di £6,40 all'ora, aumentando del 21,2 % rispetto al 2023 quando infatti corrispondeva a £5,28 all'ora.

Le tariffe per i giovani lavoratori sono inferiori rispetto a quelle per gli adulti, perché riflettono la minore esperienza lavorativa.

Grafico 29, Evoluzione del salario minimo per i lavoratori minorenni

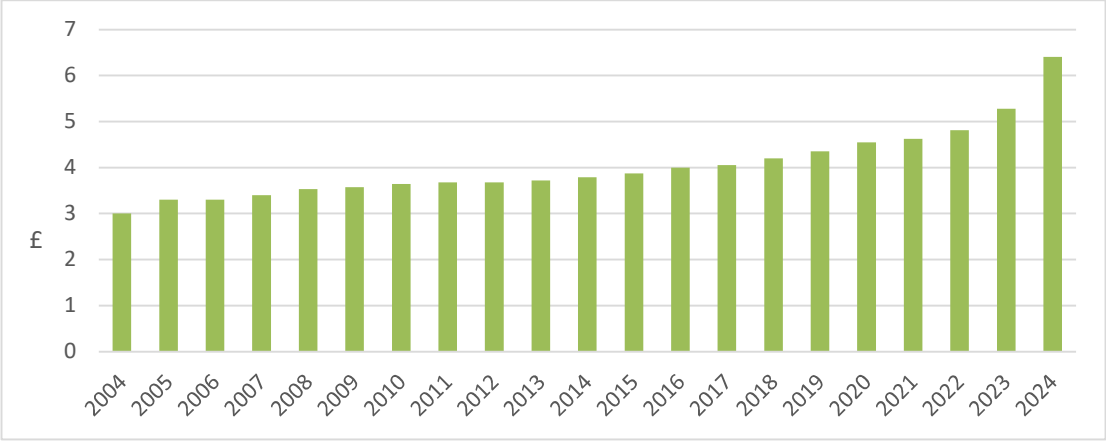

Grafico 27. Evoluzione del salario minimo per lavoratori minorenni. FONTE: elaborazione personale

Dal 2016, per i lavoratori di età pari o superiore a 25 anni, è stata introdotta una tariffa superiore chiamata National Living Wage, che dal 1° aprile 2021 è stata abbassata per includere i lavoratori dai 23 anni in su creando così un ulteriore fascia di età alla quale attribuire un minimo salariale con l'biettivo di garantire ad ogni lavoratore una retribuzione

equa e dignitosa.

Ogni anno il governo britannico rivede i tassi fissati tenedo conto dell'inflazione ed adattandoli al costo della vita, motivo per il quale come si nota dai grafici le tariffe dal momento dell'istuzione ad oggi sono in continuo aumento.

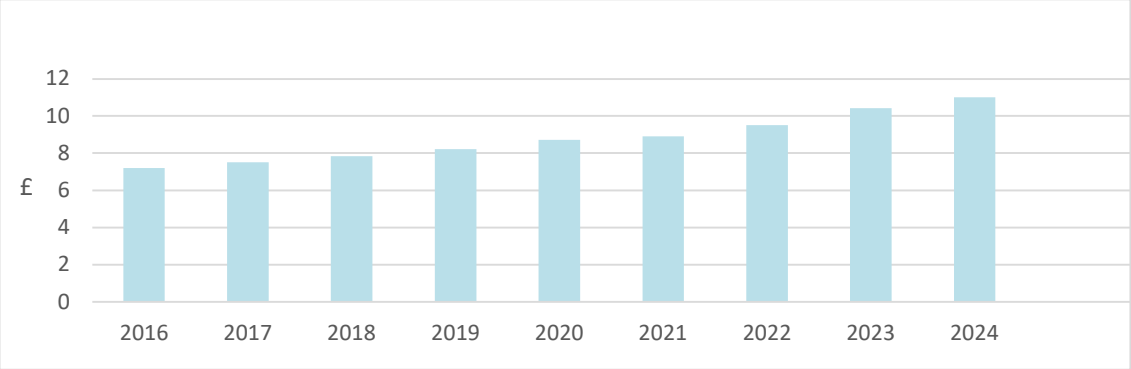

Grafico 28. Evoluzione del salario minimo per lavoratori con età superiore a 25 anni. FONTE: elaborazione personale

Chiaramente si può notare dai seguenti grafici che la tariffa oraria è aumentata notevolmente nel corso degli anni per tutte le fasce di età, ma è rimasta costante la differenza retributiva tra una categoria e l'altra dovuta da diverse considerazioni socio-economiche come ad esempio la maggior esperienza che tipicamente si acquisisce con il passare degli anni motivo per cui la fascia over 25 raggiunge retribuzioni orarie più elevate; inoltre si presuppone che i lavoratori più anziani abbiamo anche esigenze di vita più costose come ad esempio spese familiari, di affitto, mutui che a differenza i giovani tendono meno ad avere.

Procediamo ora a trattare le tutele sussistenti:

"Se il lavoratore ritiene, per ragionevoli motivi, di essere o di poter essere, o di essere stato o di poter essere stato, retribuito per qualsiasi periodo di riferimento retributivo dal suo datore di lavoro a una tariffa inferiore al salario minimo nazionale" [108], può richiedere al suo datore di lavoro di consultare ed esaminare i registri che quest'ultimo come suggerito dalla sezione nove è obbligato a conservare. Il lavoratore per poter esercitare questo diritto deve prima necessariamente presentare un avviso di produzione e il datore di lavoro avrà un limite di 14 giorni dalla ricezione dell'avviso per produrre i registri richiesti.

Questi registri sono essenziali per dimostrare la conformità con il NMWA e per garantire che i dipendenti ricevano il salario minimo legale.

Se il datore non dovesse elaborare le scritture contabili nei termini prestabiliti o non le producesse affatto, il lavoratore può presentare reclamo davanti al Tribunale che, qualora lo ritenga fondato, potrà condannare il datore ad una sanzione corrispondente ad una somma

[108] NMWA, sezione 10

“pari a 80 volte l'importo orario del salario minimo nazionale”[109] in vigore al momento della sentenza.

L'HMRC (Ispettorato fiscale britannico) gioca un ruolo fondamentale di supervisione e controllo, ha il dovere di assicurarsi che i diritti dei lavoratori vengano rispettati; se gli ispettori dovessero rilevare che a uno o più lavoratori sono corrisposti salari inferiori a quelli minimi, potrebbero inviare un avviso di mancato pagamento, obbligando il datore di lavoro a pagare entro 28 giorni la differenza tra il salario compensato e quello che avrebbe dovuto pagare ai sensi del NMWA[110] ; in caso in cui non avvenisse entro il termine prestabilito, il datore sarebbe sottoposto ad un ulteriore sanzione pari al 200% di tale differenza.

Altro ente fondamentale nel sistema britannico è la Low Pay Commission, un ente pubblico indipendente, istituito in seguito al National Minimum Wage Act, che fornisce consulenza al governo in merito al salario minimo nazionale.

Questo ente ogni anno propone al Governo le tariffe minime da fissare per ogni tipo di lavoratore; in base a quanto definito nella sezione sette del National Minimum Wage Act, prima di giungere alle raccomandazioni ha l’onere di consultare: le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro, le organizzazioni rappresentative dei lavoratori e qualsiasi altro organismo o persona che ritenga opportuna. Inoltre, nella relazione devono essere identificati i membri della commissione, le procedure seguite per la consultazione, la raccolta di prove e la ricezione delle dichiarazioni e devono essere presentare le motivazioni alla base delle raccomandazioni proposte.

Considerata la natura puramente consultiva di questo organismo, il Segretario di Stato in conformità a quanto stabilito dalla sezione successiva, sceglie se accettare, anche solo parzialmente, o rifiutare le raccomandazioni della commissione. È tenuto a fornire una giustificazione per tale decisione presentando alle Camere del Parlamento, una dichiarazione che specifichi le proprie ragioni.

La commissione è composta da 9 commissari scelti tra datori di lavoro, sindacalisti e accademici selezionati dal Department for Business and Trade (DBT), un dipartimento ministeriale del governo diretto dal segretario di stato per gli Affari e il Commercio.

I posti sono così distribuiti: tre per i rappresentanti delle organizzazioni datoriali, tre per i rappresentanti delle organizzazioni sindacali due per i rappresentanti della comunità accademica e un Presidente, che agiscono individuatamene e indipendentemente alle organizzazioni a cui appartengono.

I commissari sono supportati da una segretaria con sede a Londra e hanno il compito di

[109] NMWA, sezione 11
[110] NMWA, sezione 19 A

svolgere ricerche e consultazioni approfondite, analizzare dati per comprendere l'andamento economico del Paese e del mercato del lavoro e cercare di promuoverne la crescita.

In seguito alle elezioni generali di luglio 2024 il governo ha richiesto alla Low Pay Commission di ridurre il divario tra il National Living Wage pagato ai ventiduenni e quello pagato alla fascia inferiore corrispondente ai lavoratori tra i 18 e i 21 anni, la Commissione rispose impegnandosi ad aumentare maggiormente la fascia con tariffa più bassa rispetto a quella degli over 22.

L'incarico della commissione mira a consentire una crescita salariale per i lavoratori maggiormente penalizzati, per coloro che percepiscono salari più bassi e spinge affinché venga approvato un salario minimo nazionale che raggiunga i due terzi dei guadagni medi. È un organismo fondamentale nelle politiche del lavoro nel Regno Unito, infatti si osserva che, nella pratica, i report della Commissione sono stati in gran parte decisivi per le scelte del Governo, in quanto proprio grazie alle modifiche proposte il livello attuale del salario minimo legale per i lavoratori britannici con più di 25 anni raggiunge un valore che colloca il Regno Unito tra i paesi dell' Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) che fissano minimi salariali più elevati(da aprile 2026 il valore sarà pari a 12,71 sterline).

L'introduzione del salario minimo in Inghilterra ha portato a diversi cambiamenti legati all'aspetto economico-sociale del paese. Ha avuto effetti positivi che hanno permesso la riduzione della povertà e migliorato le condizioni di vita aumentando il benessere generale delle famiglie e dei lavoratori più vulnerabili e a basso reddito. Garantisce che i lavoratori ricevano una retribuzione minima adeguata riducendo così le disuguaglianze di reddito e migliorando il benessere della comunità. Se da un lato però l'introduzione del salario minimo sembra favorire i lavoratori, per alcuni aspetti potrebbe invece penalizzarli in quanto alcune aziende potrebbero optare per la riduzione del personale o delle ore lavorate per far fronte ai costi aggiuntivi derivanti da un minimo retributivo, oppure potrebbero addirittura scegliere di alzare i prezzi dei beni e dei servizi che potrebbe causare anche un aumento dell'inflazione. Inoltre, per evitare di pagare salari più elevati alcune imprese potrebbero ricorrere al lavoro nero assumendo lavoratori senza contratto e aumentando il rischio di sfruttamento.

Tuttavia, per molte piccole medie imprese l'esistenza di un salario minimo potrebbe risultare motivante per i propri dipendenti consentendo addirittura di ridurre il turnover, aumentare la fedeltà, la motivazione dei lavoratori e la produttività in quanto i lavoratori tendono ad essere più soddisfatti e ad impegnarsi maggiormente.

In Inghilterra la contrattazione collettiva ha avuto un ruolo rilevante per la concretizzazione dei diritti dei lavoratori, iniziando dalle condizioni di lavoro e giungendo all'ottenimento di un salario minimo garantito dalla legge; il suo ruolo e la sua influenza sono però mutati nel tempo.

Nella prima metà del XX secolo la contrattazione collettiva iniziò a prendere potere diventando uno strumento essenziale, durante la Seconda guerra mondiale collaborò strettamente con il governo inglese con l'obiettivo di mantenere una stabilità economica e sociale; furono però gli anni '60/'70 in seguito all'espansione dell'industria, a determinare il picco della forza sindacale che ottenne un potere dominante nella negoziazione di salari, orari, benefici e condizioni lavorative; in quegli anni il 50% circa dei lavoratori del Regno Unito era coperto da accordi di contrattazione collettiva. Tuttavia, la frequenza di scioperi e conflitti sindacali aumentò, alimentando tensioni sociali come quella del 1984, un evento cruciale nella storia del movimento sindacale britannico. L'Unione Nazionale dei Minatori (NUM) guidata da Arthur Scargill avviò una lotta contro le politiche del governo di Margaret Thatcher che spingevano per la chiusura delle miniere di carbone che avrebbe portato al licenziamento di circa 20000 lavoratori. Lo sciopero ebbe inizio il 6 marzo 1984 in seguito alla chiusura della miniera di Cortonwood nello Yorkshire e durò circa un anno. Il 19 febbraio 1985 i dirigenti della Confederazione dei sindacati si incontrarono con Margaret Thatcher e negoziarono un accordo per mettere fine allo sciopero, tre giorni dopo l'accordo venne respinto dal NUM all'unanimità ma dopo un anno di mobilitazione dove i lavoratori non percepirono stipendi e senza aver raggiunto nessun risultato, il 3 marzo 1985 Scargill dichiarò la fine dello sciopero.

Gli anni'80 segnarono il declino della contrattazione collettiva in quanto in seguito all'elezione del governo conservatore di Margaret Thatcher (1979-1990) furono promosse riforme per limitare il potere sindacale e furono introdotte leggi con l'obiettivo di facilitare la gestione individuale dei contratti; la copertura sindacale cominciò a calare e molti lavoratori si trovarono a dover negoziare direttamente con il datore di lavoro.

Ad oggi il numero di lavoratori coperti da contrattazione collettiva è inferiore agli anni '70 e il loro potere contrattuale è ridotto, la maggior parte delle tutele per i lavoratori proviene dalla legislazione nazionale come, ad esempio, il salario minimo, le normative sulla salute e sicurezza dei diritti dei lavoratori. La contrattazione collettiva è limitata a settori specifici piuttosto che diffusa a livello nazionale ed è passata da essere uno dei principali strumenti di tutela dei diritti dei lavoratori ad assumere un ruolo più limitato e settoriale.

Intervista al Segretario Generale della Camera del Lavoro di Treviso

A conclusione del mio elaborato, riporto in forma discorsiva la conversazione avuta con il Segretario Generale della Camera del lavoro di Treviso, Mauro Visentin. Il Sig. Visentin è stato eletto alla guida della CGIL trevigiana il 5 aprile 2019 e dimessosi nel luglio 2025.
L'intervista è stata l'occasione per studiare il tema, considerando l'opinione di chi ha fatto della tutela del Lavoro e dei lavoratori sottopagati la propria missione. Prima di procedere, è opportuno ribadire che i maggiori sindacati italiani appaiono non concordi sulla tematica: CISL e UIl in particolare, vedono più rischi che benefici dall'applicazione dello strumento.
La CISL ha più volte ribadito per bocca della sua Segreteria, che un salario minimo per legge potrebbe danneggiare la struttura salariale italiana: la CISL insiste che la contrattazione collettiva è lo strumento migliore per garantire salari adeguati e prevenire fenomeni come il "dumping salariale" e il lavoro povero. Il sindacato ritiene che stabilire una soglia minima a livello legislativo rischi di diventare uno standard inferiore che le aziende potrebbero adottare, riducendo l'efficacia dei contratti collettivi che attualmente regolano il mercato del lavoro in modo più adattabile alle esigenze specifiche dei settori e dei lavoratori.
Anche la UIL appoggia la contrattazione collettiva come mezzo principale per aumentare i salari e migliorare le condizioni dei lavoratori. Tuttavia, rispetto alla CISL, essa si è mostrata leggermente più aperta alla possibilità di discutere una legge che garantisca un salario minimo a quei lavoratori non coperti da contratti collettivi. La UIL sottolinea che qualunque soluzione normativa dovrebbe essere considerata con il coinvolgimento attivo delle parti sociali, evitando una misura che potrebbe impoverire i livelli retributivi complessivi se non coordinata con la contrattazione.
Definita brevemente la visione comunque contraria di CISL e UIL, seppur con le distinzioni riportate; si procede ora con un "focus" sulla posizione della CGIL riportata attraverso le dichiarazioni del Segretario.
Alla domanda su quale sia la posizione del sindacato sul tema, Visentin afferma che lo strumento così com'è non soddisfa le esigenze dei lavoratori italiani: pur evitando una posizione ostativa sulla materia, la CGIL reputa che lo strumento, così come proposto incompleto se non viene affiancato da una implementazione della contrattazione collettiva a livello nazionale. Il salario minimo dovrebbe configurarsi con una duplice funzione: da un lato dovrebbe essere in grado di porre un punto di partenza o, se dir si vuole, un limite al lavoro povero (con un importo orario minimo) dall'altro inserirsi in un più ampio piano di maggior tutela del lavoro. Ancora, la CGIL vede favorevolmente l'estensione "erga omnes" dei contratti collettivi: al 31 dicembre 2024 risultavano depositati al CNEL 1086 CCNL di

questi i 28 CCNL del settore privato con applicazione sopra i 100.000 dipendenti, pur rappresentando solo il 3,2% dei contratti depositati, coprano quasi 11 milioni di lavoratori, pari al 78,8% della forza lavoro dipendente tracciabile nei flussi Uniemens (esclusi agricoltura e lavoro domestico). Partendo da questi dati, la posizione della CGIL è quella di rendere effettive le condizioni economiche e di lavoro negoziate dalle sigle maggiormente rappresentative: così facendo si arresterebbe il proliferare di contratti collettivi pirata che minano i diritti dei lavoratori e la fiducia nel sindacalismo stesso. Oltre a ciò, però, ricorda Visentin che bisogna coniugare la contrattazione collettiva stipulata a livello centrale con quella di prossimità, pur sempre affidandola alle sigle che godono della delega di rappresentanza dei lavoratori. Il sistema così delineato risponderebbe alle esigenze di tutela dei lavoratori ed allo stesso tempo garantirebbe alla controparte datoriale un interlocutore serio e affidabile. La necessità di implementare la contrattazione collettiva è stata, a dir la verità, anche la risposta del CNEL, interrogato sulla questione il Segretario ravvisa in questa risposta dell'Organo un tentativo di "lavarsi le mani" dalla responsabilità di prendere una posizione definita sul tema. Sempre il CNEL ha ricordato come la questione di maggior rilievo sia la scarsa produttività delle aziende italiane: un aumento della stessa porterà anche ad un aumento dei salari. Pur vero ciò, ravvisa Visentin, questa non può essere una risposta strutturata al problema: il miglioramento della produttività va di pari passo con l'implementazione della contrattazione collettiva, con un aumento degli investimenti in Ricerca e Sviluppo e una diminuzione della pressione fiscale. Proprio questi due aspetti sono imprescindibili: l'abbattimento del carico fiscale in Italia, oggettivamente troppo elevato per lavoratori e impresa va di pari passo con aumento della produttività, a sua volta figlia di maggiori investimenti. Nelle scelte di politica economica che possono avere pesanti ripercussioni sull'economia del Paese, incluse le questioni salariali, dovrebbe rivivere per Visentin, il fenomeno della concertazione sociale: ovvero, quel metodo di relazioni industriali caratterizzato dl confronto e dall'accordo delle parti sociali su tematiche di particolare valenza.

Dal confronto con il sindacalista trevigiano è emerso come alcuni elementi caratterizzanti il sistema economico italiano di qualche anno fa e che sembravano destinati a durare in eterno, siano oggi improponibili: si pensi ad esempio al meccanismo della scala mobile, definitivamente naufragato nel 92', che causò un aumento vertiginoso dell'inflazione. Se il modello non è più replicabile, bisogna che la politica s'adoperi per sostituire degnamento lo strumento, in modo da garantire una vita dignitosa a chi lavora. Per la CGIL il tema salariale in Italia deve essere affrontato partendo dalla contrattazione collettiva a livello nazionale e territoriale e da uno o più strumenti (tra cui il salario minimo) che garantiscano

la coesione sociale.

Interrogato sul futuro del Lavoro in Italia e sulle prospettive, anche in ottica comparata con altri Paesi europei, il Segretario Visentin afferma che il sistema italiano gode di peculiarità che lo escludono da un confronto con altri sistemi: si pensi all'inefficacia "erga omnes" dei contratti, all'alto tasso di sindacalizzazione e all'enorme numero di contratti collettivi; pur ravvisando dunque la positività di un confronto con altre nazioni, Visentin ribadisce l'impegno e l'auspicio del sindacato per un confronto tra le parti sociali interno al Paese, oltre a quello tra sindacati e Governo, che garantisca non solo una corretta remunerazione ma anche servizi che possano garantire finalmente ai singoli la piena realizzazione come cittadini e come lavoratori.

- BIBLIOGRAFIA –

Boitani, A. (2021). *L'illusione liberista: Critica dell'ideologia di mercato*. Laterza.

Corti, M. (2014). La nuova legge sul salario minimo in Germania: declino o rinascita della contrattazione collettiva? *Diritti, Lavori, Mercati*, (2).

Del Punta, R. (2020). *Diritto del lavoro* (12ª ed.). Giuffrè Francis Lefebvre.

Delfino, M. (2019). *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*. Giappichelli.

Eurofound. (2017). *In-work poverty in the EU*. Publications Office of the European Union.

Faioli, M. (2021). Introduzione. Il disordine e l'ordine nella contrattazione collettiva italiana. *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, (4).

Gallino, L. (2007). *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*. Laterza.

Garnero, A. (2022). Direttiva sul salario minimo: in Italia cambia poco. *Il Mulino*.

Giugni, G. (1971). Introduzione a De Cristofaro, M. L., *La giusta retribuzione*. Il Mulino.

Hu, Q. (2018). An incomplete breakthrough: Questioning the momentum and efficiency of Germany's minimum wage law. *European Labour Law Journal*, 9(2).

Husson, M., Sommeiller, E., & Vincent, C. (2020). *Minimum wage in France*. IRES.

Ichino, P. (2010). La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 della Costituzione. *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2010(4).

Knabe, A., & Schöb, R. (2009). Minimum wage incidence: The case for Germany. *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 65(4).

Leonardi, S. (2014). Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione. *Lavoro e Diritto*, (2).

Matsaganis, F. (2020). *Storia e politica del salario minimo*. Il Mulino.

Menegatti, E. (2017). *Il salario minimo legale: Aspettative e prospettive*. Giappichelli.
Pessi, R. (2018). *Lezioni di diritto del lavoro* (8ª ed.). Giappichelli.

Ricci, G. (2012). *Il diritto alla retribuzione adeguata: Tutele costituzionali e crisi economica*. Giappichelli.

Roccella, M., & Treu, T. (2016). *Diritto del lavoro dell'Unione europea* (7ª ed.). Wolters Kluwer.

Schulten, T., Amlinger, M., & Bispinck, R. (2015). *The German minimum wage: Experiences and perspectives after one year*. Hans Böckler Stiftung.

Simone, G., & Pianta, M. (2022, 12 dicembre). Inflazione e salari. I dati e le politiche. *Sbilanciamoci.info*.

Treu, T. (1968). *Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro*. Giuffrè.

Treu, T. (2019). La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva. *Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".IT*.

Weinkopf, C., & Hüttenhoff, F. (2019). Compliance with and enforcement of minimum wages in Germany. In *Proceedings of the ILERA Conference*.

- SITOGRAFIA –

http://www.regolazionedeimercati.it/sites/default/files/Report%20Borgogelli.p

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_01_41/default/bar?lang=en

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_iw01__custom_17325498/default/bar?lang=en

https://www.openpolis.it/numeri/litalia-e-lunico-paese-europeo-in-cui-i-salari-sono-diminuiti-rispetto-al-1990/

https://www.gesetze-im-internet.de/milog/

- RIFERIMENTI NORMATIVI –

Bundesrepublik Deutschland. (2014). *Mindestlohngesetz (MiLoG)*.

Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE, Art. 31, par. 1.

Codice civile.

Code du Travail.

Costituzione della Repubblica Italiana.

D.L. 12 agosto 1992, n. 384.

D.L. 31 maggio 2010, n. 78.

D.L. 13 agosto 2011, n. 138.

D.L. 16 luglio 2020, n. 76.

D.L. 16 luglio 2020, n. 120 (L. n. 120/2020).

D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29.

D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81.

D.P.R. 30 marzo 2013, n. 122.

Direttiva (UE) 2022/2041 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea. Gazzetta ufficiale dell'UE, L 275.

Disegno di legge n. 1132, art. 1, comma 2 (2019).

Disegno di legge n. 1132, art. 2, comma 6 (2025).

Disegno di legge n. 1428/2014.

Disegno di legge n. 658, art. 3, comma 1 (2018).

Legge 6 novembre 2014, n. 190.

Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

Legge delega 183/2014.

National Minimum Wage Act (UK, 1998)

- RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI –

Corte di cassazione, 1951, n. 1184.

Corte di Cassazione, 1990, n. 1965.

Corte di Cassazione, 1990, n. 10575.

Corte di cassazione, 1993, 16 febbraio, n. 1895.

Corte di Cassazione, 2001, 13 novembre, n. 14211.

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 2007, 11 dicembre, C-438/05 (Viking).

Corte costituzionale, 2012, n. 223.

Corte costituzionale, 2013, 5 aprile, n. 85.

Corte costituzionale, 2013, 9 maggio, n. 85.

Corte costituzionale, 2015, 26 marzo, n. 51.

Tribunale di Roma, Sezione lavoro, 2020, 6 marzo, n. 2337.

Corte d'Appello di Roma, Sezione lavoro, 2020, 30 settembre, n. 1898.

Tribunale di Rovigo, Sezione lavoro, 2021, 7 maggio, n. 102.

Tribunale di Cuneo, Sezione I, 2022, 4 agosto, n. 93.