

Il salario minimo legale fra *Jobs Act* e dottrina dell'austerità

Vincenzo Bavaro*

1. Il «compenso minimo orario» nel *Jobs Act*

L'art. 1, comma 7, lettera f) del cosiddetto maxiemendamento approvato al Senato e in via di discussione alla Camera dei Deputati, delega il governo all'«introduzione, eventualmente anche in via sperimentale, del compenso orario minimo, applicabile ai rapporti aventi a oggetto una prestazione di lavoro subordinato, nonché 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».

Da quanto emerge dal dibattito pubblico sul *Jobs Act*, si tratta di una misura che, già approvata al Senato, dovrebbe essere approvata dalla Camera dei Deputati senza modifiche su questo punto, anche perché non è oggetto di attenzione nell'opinione pubblica. Eppure, come proverò ad argomentare in questo articolo, si tratta di una misura di notevole importanza per il sistema delle relazioni industriali italiano e che ha valenza strategica nell'impianto generale delle riforme cosiddette «strutturali» dell'Italia. Infatti basterebbe considerare solo che, contrariamente a quasi tutte le altre misure previste nella delega, il salario minimo legale costituisce un'assoluta novità per il sistema giuridico.

Progetti di legge sul salario minimo risalgono ai primi anni della Repubblica. Si trattava di progetti finalizzati ad attuare la previsione dell'art. 36 della Costituzione, seppur unitamente all'attuazione dell'art. 39 in materia di contrattazione collettiva. Nella sua evoluzione ordinamentale, il sistema delle relazioni industriali italiano ha accantonato sia il progetto di legislazione sulla contrattazione collettiva sia sul salario minimo legale. La principale

* Vincenzo Bavaro è docente di Diritto del lavoro presso l'Università di Bari.

ragione è da ascrivere alla forte e progressiva strutturazione che l'ordinamento intersindacale stava sviluppando, facendo venire meno l'esigenza di un intervento legislativo sia in materia salariale sia in materia contrattuale. Per ora mi basta anticipare soltanto che, in quella fase storica, il problema della regolazione legale del salario minimo era inquadrato in correlazione al problema della contrattazione collettiva.

Il salario minimo legale torna nel dibattito grazie ad alcuni progetti di legge recenti presentati al Parlamento. Adesso, però, non sono progetti sulla regolazione giuridica dei rapporti collettivi, bensì sui rapporti individuali di lavoro¹. Rispetto a questi, il *Jobs Act* in via di approvazione dovrebbe fare dell'Italia il 23esimo paese dell'Unione Europea a prevedere il salario minimo legale, tenuto conto che finora Italia, Austria, Germania, Danimarca, Svezia e Finlandia ne erano privi (Kampelmann, Garnero, Rycx, 2013; Schulten, 2012; Leonardi, 2014), ma a partire dal 2015 anche in Germania sarà vigente un salario minimo legale (Bispinck, 2014; Schulten, 2014).

Gli studi comparati sul salario minimo legale ci presentano un quadro europeo abbastanza variegato, se riferito all'entità, con salari differenziati secondo un rapporto nominale di 1 a 14 (1 a 6 se calcolato in base all'effettivo

¹ Vedi Progetto di legge n. 2630, Camera dei Deputati, 22 luglio 2009, art. 8 (*Salario minimo nazionale*), secondo cui «1. È istituito il salario minimo nazionale per i lavoratori e per i prestatori d'opera ai quali non si applicano i Ccnl. 2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il ministro del Lavoro, della salute e delle politiche sociali, d'intesa con il ministro dell'Economia e delle finanze, istituisce, con proprio decreto, la Commissione nazionale per il salario minimo. La Commissione è composta da sei membri, nominati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ed è presieduta dal ministro del Lavoro, della salute e delle politiche sociali. La Commissione dura in carica cinque anni e ha il compito di aggiornare l'ammontare del salario minimo nazionale». Vedi anche Progetto di legge n. 2000, Camera dei Deputati, 5 febbraio 2010, art. 6 (*Salario minimo*): prevede che «1. Con decreto del Presidente della Repubblica, adottato su proposta del presidente del Consiglio dei ministri, è stabilito il compenso orario minimo applicabile a tutti i rapporti aventi per oggetto una prestazione lavorativa, inclusi quelli con contenuto formativo, come individuato sulla base di apposita intesa con le parti sociali da stipularsi presso il ministero del Lavoro e delle politiche sociali entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Decorso inutilmente tale termine, il decreto di cui al presente comma è adottato su proposta del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, approvata dal Consiglio dei ministri, sentite le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. 2. Il salario base dei lavoratori dipendenti non può essere determinato in misura tale che il reddito del lavoratore risulti inferiore a quello che risulterebbe dall'applicazione del compenso orario minimo di cui al comma 1».

potere d'acquisto nazionale). Viene opportunamente fatto notare, però, che tali differenziali non dipendono dalla fonte normativa del salario minimo, tant'è che nei paesi dove questo è stabilito dal contratto collettivo, il salario minimo è più alto rispetto a quelli con salario minimo legale, mentre il salario medio è più basso (Leonardi, 2014). Quest'aspetto dell'argomento non deve essere trascurato, perché ci dice che la fonte del salario minimo non è rilevante rispetto al valore minimo di scambio del lavoro. A maggior ragione, allora, occorre approfondire questo tema, perché, invece, la poca dottrina giuslavorista nazionale che si è occupata dell'istituto (Roccella, 1983; Magnani, 2010; Ricci, 2011; Bellavista, 2014; oltre a economisti del lavoro come Boeri, Lucifora, 2014) mostra un generale favore per il salario minimo legale.

Anticipo che l'argomento forte sostenuto da questa dottrina, nonché dai proponenti il testo del *Jobs Act*, si basa sulla necessità di garantire una copertura generale al minimo di salario.

La dottrina del salario minimo legale ha trovato un'originaria opposizione nella dottrina liberista, che ha sempre negato l'utilità di una disposizione del genere. Questa dottrina ritiene che qualsiasi intervento sul mercato del lavoro alteri la naturale determinazione del salario e osti al salario di equilibrio. Ma anche quest'opposizione non si è mai interessata della fonte di determinazione del salario, ma solo del minimo predeterminato in sé e per sé. Infatti, su un altro versante, la pionieristica analisi dei coniugi Webb attribuì alla contrattazione collettiva la funzione di strumento limitativo della libera determinazione del mercato, della libera concorrenza. Il salario minimo legale, quindi, rappresenta una novità per l'Italia non perché pone un minimo retributivo, ma solo perché tale minimo è determinato dalla legge.

Perciò inquadrerò prima la questione della generalità della garanzia di un livello minimo di retribuzione per tutte le forme di lavoro (subordinato e parasubordinato) (par. 2); in secondo luogo, occorre precisare il rapporto fra salario minimo legale e retribuzione minima richiesta dall'art. 36 della Costituzione (par. 3). In entrambi i casi, data la finalità di garanzia di una tutela minima del reddito da lavoro, essa sembra configurarsi come misura di politica sociale contro le nuove povertà. Ma ritengo che attraverso gli effetti sulla struttura della contrattazione collettiva (par. 4) si possa cogliere il cardine del salario minimo legale, cioè la funzione politico-economica (par. 5).

2. La garanzia dell'efficacia generale del salario minimo

Secondo il *Jobs Act*, il salario minimo legale dovrà essere «applicabile ai rapporti aventi a oggetto una prestazione di lavoro subordinato, nonché 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».

L'argomento principale, anzi direi l'unico argomento addotto da coloro che guardano con favore alla disciplina legale del salario minimo, consiste nel garantire un limite minimo generale a tutti i rapporti di lavoro. Si sostiene che una misura del genere consentirebbe di garantire a ogni lavoratore subordinato o collaboratore coordinato e continuativo la tutela a un salario minimo, che oggi, in Italia, è garantito solo a coloro che rientrano nell'area di applicazione dei contratti collettivi.

A chi ha sostenuto che in Italia un salario minimo «riconosciuto» dalla legge sia già vigente grazie alla giurisprudenza sull'art. 36 della Costituzione, grazie alla quale il salario minimo contrattuale trova applicazione anche di là del suo formale campo di applicazione (Alleva, 1992), la dottrina favorevole al salario minimo legale obietta che la fonte legale consentirebbe una più chiara, certa e immediata tutela dei lavoratori. In effetti, nel sistema oggi vigente la garanzia del minimo salariale contrattuale dipende comunque dalla decisione di un lavoratore di ricorrere al giudice, poi dalla decisione di quest'ultimo, che (in principio e in qualche caso pratico) potrebbe anche discostarsi dal minimo contrattuale; invece, il salario minimo legale garantirebbe effettiva tutela già in fase di ispezione amministrativa e, comunque, senza alcuna incertezza.

Nondimeno ci sono alcuni argomenti addotti da questa dottrina che non convincono. Cominciamo col dire che il *Jobs Act* fa riferimento «ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nei settori non regolati da contratti collettivi»; quindi, il salario minimo legale varrà solo se le collaborazioni coordinate e continuative non godano già di un compenso stabilito da un contratto collettivo. In proposito, però, non si deve dimenticare che la determinazione del compenso dei lavoratori parasubordinati improntata al principio di congruità non è innovazione del *Jobs Act*, ma risale alla legge 296/2006 (art. 1, comma 772), dove si era stabilito che il corrispettivo avrebbe dovuto tenere conto «dei compensi normalmente

corrisposti per prestazioni di analoga professionalità, anche sulla base dei contratti collettivi nazionali di riferimento».

Successivamente la legge Fornero (92/2012) ha ulteriormente avvicinato la disciplina del corrispettivo minimo sufficiente da garantire ai collaboratori coordinati e continuativi a quanto previsto per il lavoro subordinato comparabile. L'art. 63, d.lgs. 276/2003 (modificato dall'art. 1, comma 23, lett. (d), legge 92/2012) stabilisce che «il compenso corrisposto ai collaboratori a progetto deve essere proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro eseguito e [...] non può essere inferiore ai minimi stabiliti in modo specifico per ciascun settore di attività [...] e in ogni caso sulla base dei minimi salariali applicati nel settore medesimo alle mansioni equiparabili svolte dai lavoratori subordinati, dai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale a livello interconfederale o di categoria ovvero, su loro delega, ai livelli decentrati».

Dal tenore della legge, possiamo dire che la legge vigente oggi assicura a ogni collaborazione coordinata e continuativa un corrispettivo «in ogni caso» basato sui minimi salariali applicati nel settore medesimo, tenuto conto delle mansioni equiparabili svolte dai lavoratori subordinati (Pinto, 2013, p. 223). A differenza dell'ambiguità della disposizione del *Jobs Act*, il compenso dei lavoratori parasubordinati è chiaramente determinato tenendo a riferimento quello dei lavoratori subordinati; mentre nel *Jobs Act* non è chiaro, o almeno andrebbe esplicitato meglio, se il salario minimo legale sarà unico per i lavoratori subordinati e le collaborazioni coordinate e continuative.

Ciò detto, nel sostenere le ragioni a favore del salario minimo legale basato sulla necessità di garantire a tutti i lavoratori un minimo retributivo generale, ci si premura di svalutare l'altro canale di garanzia di un minimo salariale generale, cioè quello basato sul contratto collettivo. La ragione di quest'operazione dottrinale sta nel fatto che se il problema fosse solo quello di garantire efficacia generale a una norma sui minimi retributivi, si dovrebbe ammettere che vi si potrebbe arrivare anche dal versante dell'art. 39 della Costituzione. Se il problema fosse governare un mercato del lavoro diviso fra tutelati e non tutelati da una normativa sui minimi salariali, da tempo si riconosce che «è proprio al superamento di questi ostacoli che sono indirizzate sia la direttiva ultima dell'art. 39 sia la norma dell'articolo in esame [cioè il 36], lette nella loro connessione strumentale con l'art. 3, comma 2» (Treu, 1979, p. 92).

Nondimeno, la dottrina favorevole al salario minimo legale sostiene che «l'estensione *erga omnes* dei contratti collettivi può rivelarsi inadeguata a raggiungere molte aree di lavoro marginale o atipico, rispetto alle quali il sindacato non ha capacità di rappresentanza» (Magnani, 2010, p. 783; ma già prima Roccella, 1983, p. 263). Tale affermazione ha certamente un ancoraggio formale: anche il salario previsto da un contratto collettivo *erga omnes* avrebbe efficacia solo nell'ambito della categoria di riferimento, sicché, qualora un settore produttivo non avesse alcun contratto collettivo di riferimento, potrebbe non esserci alcun salario contrattuale da applicare. Forse è questo il senso nel quale intendere l'assenza di capacità di rappresentanza del sindacato nei settori produttivi marginali.

Resta che l'affermazione non tiene conto di due considerazioni sostanziali. In primo luogo, è vero che l'ambito di applicazione di un contratto collettivo con efficacia generale è questione centrale (direi la principale questione tecnica) per una qualsiasi legge di attuazione dell'art. 39 della Costituzione; tutto però dipenderebbe da come viene definita la nozione legale di «categoria» (sul punto vedi Viscomi, 2014). In questo senso, quand'anche ci trovassimo di fronte a un contratto individuale di lavoro non rientrante in un ambito di applicazione di contratto collettivo, potrebbe benissimo essere ricondotto a quello più prossimo, al pari di quanto accade oggi attraverso la giurisprudenza sull'art. 36 della Costituzione (o come operano le autorità amministrative del lavoro). Insomma, la legge sul contratto collettivo *erga omnes* potrebbe agevolmente risolvere anche i casi riguardanti i rapporti di lavoro in settori marginali, che non dovessero essere formalmente inclusi nell'ambito di applicazione di un contratto. La seconda considerazione è proprio basata sulla circostanza che la contrattazione collettiva vigente (e restiamo solo all'ambito confederale) presenta una tale pluralità di ambiti contrattuali (anzi, troppa), che solo eccezionalmente potremmo avere difficoltà a ricondurre un rapporto di lavoro a uno delle decine di contratti nazionali di categoria.

Sul piano sostanziale delle relazioni industriali italiane si colloca anche una seconda obiezione all'ipotesi di *erga omnes* contrattuale come rimedio alternativo al salario minimo legale: si è scritto che «la prospettiva dell'*erga omnes* [...] sembra comunque porsi in rotta di collisione con l'assetto della vigente costituzione materiale... [poiché] ...introdurre meccanismi di determinazione del soggetto sindacale [...] appare tuttora contraddittoria col caratteristico assetto sindacale» (Roccella, 1983, p. 263). Recentemente,

poi, il problema delle aree non coperte da contrattazione collettiva è stato riproposto alla luce dell'assetto vigente del sistema di relazioni industriali nella stagione degli accordi separati (Ballistreri, 2013, p. 203).

Orbene, entrambe le posizioni appaiono oggi meno sostenibili proprio in considerazione dell'evoluzione del sistema di relazioni industriali italiano che, nonostante la riluttanza di una parte degli attori sindacali e lo scetticismo del quadro politico parlamentare, sembra ormai maturo per un intervento legislativo sull'efficacia generale del contratto collettivo, tanto più alla luce del Testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014 (Carrieri, 2014; Barbieri, 2014; Maresca, 2014; Caruso, 2014). Insomma, verrebbe da dire che proprio la «costituzione materiale» del diritto sindacale italiano, cui faceva cenno quell'opinione dottrinale, depona a favore di una legge di attuazione dell'art. 39 della Costituzione. Perciò, mi sembrano esserci buone ragioni per ritenere che l'efficacia generale dei minimi retributivi dei lavoratori subordinati o parasubordinati possa essere ottenuta anche con l'attuazione dell'art. 39 della Costituzione, oltre che dell'art. 36.

3. Il salario minimo legale e l'art. 36 della Costituzione

Il salario minimo legale, però, si muove nella sola prospettiva di attuazione dell'art. 36 della Costituzione. Sebbene gli studi sul tema non siano numerosi, in essi si è sempre riconosciuta piena legittimità a un intervento legislativo sulla determinazione della «retribuzione sufficiente e proporzionata» e sulle modalità di rivalutazione e indicizzazione (Grandi, 1962; Perone, 1971; Treu, 1979; Roccella, 1983). Tuttavia, pur aderendo a questa posizione dottrinale, persistono alcuni interrogativi sulle modalità di determinazione legale: uno di questi attiene alla questione se il salario minimo legale deve garantire solo la retribuzione «sufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa», oppure deve essere anche «proporzionata alla quantità e qualità del lavoro».

La necessità di garantire anche il vincolo della «proporzionalità» viene argomentata in due modi. Da una parte, si è sostenuto che prevedendo solo un'unica soglia minima inderogabile di salario, generale e universale per tutti i rapporti di lavoro (subordinato e parasubordinato), mancherebbe il requisito della proporzionalità (Perone, 1971; Treu, 1979). In effetti, se il salario minimo legale dovesse consistere in un unico valore economi-

co-monetario, generalmente riferito alla singola ora di lavoro (come avviene nei paesi nei quali esso è già vigente), potrebbe soddisfare il requisito della proporzionalità alla «quantità» di lavoro per il semplice fatto che sarebbe riferito alla singola ora di lavoro, ma non garantirebbe la proporzionalità alla «qualità» del lavoro. D'altronde, è pur vero che tale requisito potrebbe essere garantito solo adeguandosi alla griglia prevista in genere dai contratti collettivi.

In ogni caso, quand'anche il salario minimo legale non sia «proporzionato» alla qualità del lavoro, non contrasterebbe per questo con l'art. 36 della Costituzione, perché la legge potrebbe ben porsi in rispetto del solo limite della sufficienza, senza perciò contrastare col requisito della proporzionalità (lasciando così che questo requisito sia soddisfatto dalla contrattazione collettiva, appunto). In ogni caso, sarebbe praticamente improbabile pensare che la legge possa prevedere quella gran varietà di indici di proporzionalità che esistono, invece, nella contrattazione collettiva (già solo tenendo conto dei minimi tabellari).

L'altra argomentazione obietta che il principio di proporzionalità sarebbe leso qualora il salario minimo legale fosse stabilito a un livello troppo più basso rispetto al salario previsto dal contratto collettivo, prendendo a riferimento prestazioni di lavoro comparabili (Roccella, 1983, p. 270). In altre parole, se un salario contrattuale prevedesse come salario minimo assoluto un certo valore x , il salario minimo legale dovrebbe essere prossimo a x . In questo caso è come se la proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro del salario minimo legale continuasse ad assumere come parametro di riferimento il contratto collettivo applicabile (seppur «con riferimento ai livelli più bassi di inquadramento», Ricci, 2011, p. 656). Si potrebbe replicare a questa posizione – ove ben intesa – che ciò sarebbe sostanzialmente pari a estendere *erga omnes* il salario minimo contrattuale.

A ben vedere, però, questa posizione dottrinale rimanda al vero problema: gli effetti della soglia minima prevista dal salario minimo legale come «sufficienza» ex art. 36 della Costituzione. È abbastanza ragionevole sostenere che il salario minimo così determinato diverrà «punto di riferimento obbligato per la giurisprudenza» (Magnani, 2010, p. 792). Se finora l'integrazione dei contratti di lavoro per opera della giurisprudenza è avvenuta tenendo a riferimento i salari minimi previsti dai contratti collettivi applicabili (pur con tutte le diverse sfumature di decisione) (per tutti vedi Ricci, 2012), la previsione per legge di un salario minimo determinerebbe ogget-

tivamente un nuovo riferimento più forte e vincolante, perché posto da una fonte gerarchicamente superiore al contratto collettivo. Ciò non varrà nei casi nei quali s'impone l'applicazione di un contratto collettivo secondo i canoni del volontarismo contrattuale, ai quali si applicherà l'intero Ccnl e non solo la retribuzione. Ma in tutti i casi nei quali il giudice dovesse accertare che non si applica alcun contratto collettivo, la retribuzione di riferimento attuativa dei principi costituzionali dell'art. 36 della Costituzione non sarà più il contratto collettivo, bensì il salario minimo legale. Si tratterebbe di una soluzione necessitata dal fatto che, nel primo caso, il salario contrattuale deriverebbe da un vincolo contrattuale collettivo, nel secondo caso, invece, il salario legale deriverebbe da un vincolo costituzionale.

In questa prospettiva occorre puntualizzare che il salario minimo legale potrà produrre maggiore protezione salariale dei lavoratori rientranti nel campo di applicazione dei contratti collettivi cosiddetti «pirata» (Bellavista, 2014, p. 745) (sui contratti «pirata», per tutti vedi Pera, 1997; Lassandari, 1997) solo se il salario minimo legale dovesse essere stabilito a un livello più alto del minimo previsto dal contratto «pirata», perché altrimenti l'effetto sarebbe paradossalmente lesivo dell'interesse dei lavoratori.

Salario contrattuale e salario costituzionale non sarebbero più un'endiadi, ma esprimerebbero due funzioni differenti. In altre parole, non possiamo avere due differenti concezioni di salario costituzionale perché il diritto alla «sufficienza» salariale non può essere diverso in base alla volontà dell'impresa di applicare o no un contratto; ciò comporta che la costituzionalizzazione del salario minimo legale «de-costituzionalizza» il salario minimo contrattuale. In questa prospettiva, il salario minimo legale sarà espressione dell'art. 36 della Costituzione, mentre il salario minimo contrattuale lo sarà dell'art. 39 della Costituzione, comma 1.

4. Il salario minimo legale e l'art. 39 della Costituzione (ovvero sulla contrattazione collettiva)

A questo punto non ci resta che osservare più da vicino gli effetti che la de-costituzionalizzazione del salario contrattuale potrà esercitare sull'assetto della contrattazione collettiva italiana. La prima questione riguarda il ruolo della contrattazione collettiva – o meglio, dei soggetti della contrattazione collettiva – nella determinazione del salario minimo legale. Il *Jobs Act* pre-

vede che il salario minimo legale debba essere disposto «previa consultazione delle parti sociali comparativamente più rappresentative».

Dall'analisi delle esperienze nazionali europee nelle quali vige il salario minimo legale emergono due modelli principali di riferimento: il modello negoziale, oppure il modello consultivo (Bispinck, 2014). Nel primo modello, le organizzazioni sindacali e le associazioni di imprese sono parte dell'organismo istituzionale che stabilisce il salario minimo legale; in tal modo il modello viene qualificato come «negoziale» perché il processo decisionale dell'organismo vede una sorta di negoziazione interna all'organismo fra le tre parti coinvolte (sindacati, imprese e governo). Nel modello consultivo, invece, le parti sociali vengono consultate dall'organismo istituzionale senza farvi parte. La delega sembra propendere per questo secondo modello, che tiene istituzionalmente più distanti le parti sociali nella definizione del salario minimo legale rispetto al loro coinvolgimento nell'organismo pubblico. Tuttavia, con entrambi i modelli siamo comunque in presenza di un processo di *amministrazione pubblica* del salario minimo. Se osserviamo il sistema applicato in Gran Bretagna dal 1998, ascrivibile al modello consultivo (Occhino, 2001), oppure al sistema di prossima applicazione in Germania (Bispinck, 2014), ascrivibile al modello negoziale, possiamo vedere come entrambi presuppongono l'istituzionalizzazione pubblica di organismi che, indipendenti o tripartiti, a propria volta presuppongono l'unitarietà dell'interesse pubblico rappresentato. In questo sistema, il salario minimo non può essere espressione dell'interesse collettivo rappresentato dalle parti sociali, ma esprime l'interesse pubblico di cui è portatore l'organismo di amministrazione pubblica del salario minimo. Perciò il salario minimo legale, se non è derivato direttamente dalla contrattazione collettiva, è estraneo al suo sistema.

La seconda questione riguarda l'incidenza del salario minimo legale sull'effettiva capacità del contratto collettivo di continuare a esercitare la sua storica funzione negoziale di determinazione dei minimi salariali. È bene rammentare che il salario è «il “sale” del contratto collettivo» (Ghezzi, 1983); è uno dei due fattori di scambio del contratto di lavoro (salario e orario); non a caso la storia della contrattazione collettiva inizia con i concordati di tariffa. La contrattazione collettiva, storicamente, esiste se contratta il salario.

Naturalmente, ciò non esclude che una legge sul salario minimo sottragga di per sé materia e funzione al contratto collettivo. Ferma restando la so-

glia minima legale, la competenza della contrattazione collettiva potrebbe continuare a riguardare la determinazione di tutte le altre forme di salario che eccedono il minimo legale: indennità, emolumenti connessi alla professionalità, premi e altre varie forme di salario variabile. Si tratta, però, di voci retributive che rispondono a esigenze di adattamento e specializzazione del salario rispetto a specifiche funzioni o assetti organizzativi, ritagliate sulle peculiarità di ciascuna organizzazione del lavoro: ad esempio, se si contrattasse un'indennità di funzione, questa dipenderebbe dalla presenza di quella funzione in un determinato contesto organizzativo aziendale.

Al contrario, il minimo contrattuale non dipende dall'assetto organizzativo aziendale, ma si applica a tutta l'area di applicazione del contratto collettivo. In altre parole, sottraendo al contratto collettivo la competenza sul salario minimo inderogabile, gli istituti retributivi che resteranno nella sua competenza potranno essere sempre più dipendenti dalle peculiarità aziendali. Poiché ciò che viene depotenziato col salario minimo legale è la competenza sul minimo contrattuale, e poiché tale competenza nel sistema di contrattazione collettiva italiano è esclusivamente del contratto nazionale, il salario minimo legale depotenzia non il contratto collettivo in generale, ma il contratto collettivo nazionale. Questo è il punto chiave di tutta la questione.

È vero che questo punto chiave riguarda l'Italia e non altri paesi dell'Unione Europea, dove non esiste un sistema imperniato sul contratto nazionale. Sennonché le valutazioni non devono essere fatte in astratto, ma osservando gli effetti sul rapporto fra legge e contratto collettivo, a maggior ragione se investono la materia salariale. Si rammenti, in effetti, che «la relazione tra le due fonti, contrattuale e legislativa [...] può variare a seconda dei caratteri storici del sistema contrattuale ed economico del singolo ordinamento» (Treu, 1979, p. 96). Ebbene, la storia del nostro ordinamento, e la storia dell'ordinamento intersindacale, ci parlano di un livello di salario minimo che è fra i più alti d'Europa e imperniato sul contratto nazionale. Quindi è a questa condizione storica e pratica che dobbiamo guardare se vogliamo valutare adeguatamente gli effetti di una misura come il salario minimo legale.

Ebbene, tenendo conto della peculiarità del sistema intersindacale italiano, possiamo meglio precisare che il salario minimo legale depotenzia la funzione del contratto collettivo nazionale. Se il Ccnl non esercita più la funzione parametrica costituzionale in materia di minimi retributivi, a van-

taggio della legge, esso perde la capacità attrattiva delle imprese che non applicano il contratto nazionale, perdendo anche la capacità di resistere alla fuga dal contratto nazionale. Infatti, è evidente che se viene meno il vincolo generale (di origine giurisprudenziale) ad applicare almeno il salario minimo contrattuale, non ci sarà più la tecnica per attrarre un'impresa nell'area di applicazione di un Ccnl. Soprattutto, perdendo la funzione costituzionale, viene meno la forza regolativa della retribuzione che ancora oggi giustifica l'applicazione del Ccnl.

Con l'introduzione di un salario minimo legale attuativo del vincolo costituzionale dell'art. 36, il Ccnl perde la sua principale ragion d'essere come norma comune vincolante per tutti. Venendo meno tale funzione del Ccnl, e confermando la natura contrattuale della retribuzione accessoria di ambito organizzativo aziendale, appare evidente che il salario minimo legale è oggettivamente in linea con la tendenza all'aziendalizzazione del sistema contrattuale (Bavaro, 2012). Non a caso il documento di Confindustria (*Proposte per il mercato del lavoro e per la contrattazione*, maggio 2014), presentato all'indomani del *Jobs Act*, dedica un intero paragrafo alla «riforma della contrattazione collettiva» (par. 2.5). Vi si presenta la necessità di completare la riforma della contrattazione collettiva, potenziando la derogabilità e dichiarando esplicitamente che «dopo la derogabilità normativa [...] occorre disciplinare la derogabilità economica». Ciò che conta ai fini di questo discorso è che questa proposta di derogabilità del minimo salariale contrattuale nazionale poggia proprio sulla previsione della futura introduzione del salario minimo legale: «una diversa configurazione degli assetti contrattuali è in qualche modo imposta dall'introduzione, anche in Italia, di un salario minimo legale... [che] potrebbe quindi contribuire ad accelerare quel processo di modernizzazione che consideriamo un'opportunità».

A differenza di quanto accadeva in passato, oggi sembra che le imprese siano favorevoli all'introduzione di un salario minimo legale, perché – anche al di là delle intenzioni – potrebbe avere l'effetto di sostenere l'aziendalizzazione del sistema contrattuale. In fin dei conti, de-costituzionalizzare il salario minimo contrattuale significa eliminare la più forte remora alla non applicazione del Ccnl e rischiare di provocare un'ulteriore fuga dal Ccnl: vigente il salario minimo legale, non ci sarebbe più neanche il vincolo del minimo retributivo. Soprattutto, il pericolo di fuga dal Ccnl potrebbe esercitare una formidabile attrazione verso il basso dei minimi retributivi contrattuali, avvicinandolo al salario minimo legale. Perciò, ci sarebbe da capovol-

gere le obiezioni che la dottrina favorevole al salario minimo legale muove alla soluzione dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, sostenendo che il salario minimo legale (in attuazione dell'art. 36 della Costituzione) avrebbe bisogno di una legge sul contratto collettivo (in attuazione dell'art. 39 della Costituzione) se si volesse perseguire il fine di tutela salariale generale senza pregiudicare la funzione del Ccnl; ma tutto lascia pensare che ciò non avverrà, perché anche l'amministrazione legale del salario minimo, qui e ora, è funzionale al decentramento del sistema contrattuale, vero e proprio dogma della politica economica europea.

5. Salario minimo legale e politica economica (ovvero sulle relazioni industriali)

Proprio su quest'ultimo piano d'analisi occorre soffermarsi per svolgere alcune considerazioni conclusive. All'inizio di quest'articolo ho riportato gli argomenti della dottrina italiana favorevole all'introduzione di un salario minimo legale come politica inclusiva delle forme marginali di lavoro escluse dalla tutela salariale contrattuale. Una finalità prima di tutto di politica sociale che, però, non esclude che questa misura abbia un forte impatto sulla politica economica. Esso costituisce certo un mezzo per limitare la concorrenza nel mercato del lavoro mediante l'apposizione di un vincolo generale minimo inderogabile al salario di equilibrio (Roccella, 1983, p. 266). Certo, nell'epoca della de-legificazione e della derogabilità dell'ordine giuridico del lavoro (Bavaro, 2013), intervenire in una materia così cruciale, qual è il salario, con la legge appare in controtendenza.

Ma quest'osservazione non deve trarre in inganno, perché la legge rappresenta l'interesse pubblico statale, e lo Stato ha sempre interesse per la dinamica salariale. È accaduto così già durante il fascismo, quando per ben tre volte (1927, 1930 e 1934), a cavallo di una crisi economica e finanziaria, il governo operò per diminuire i salari pur previsti dai contratti collettivi corporativi (vedi Roccella, 1983, p. 247). In forma e contesti diversi, quando l'Italia ha avuto necessità di affrontare un altro ciclo di crisi economica, il governo ha manifestato il suo primario interesse per la dinamica salariale (allora in funzione anti-inflazione), operando per contenerla: mi riferisco alla «mediazione istituzionale» svolta col Protocollo Scotti del 1983, quando, per la prima volta, il governo italiano assume un ruolo politico di rilievo in

un accordo che aveva l'obiettivo primario della moderazione salariale. E così è stato per il cosiddetto «decreto di San Valentino» del 1984 e poi nel Protocollo sulla politica dei redditi (*sic*) del 1993 (per tutti vedi Bellardi, 1999). Insomma, l'evoluzione delle relazioni industriali mostra che la dinamica salariale è centrale per la politica economica dello Stato.

Infatti, anche nei nostri tempi attuali tale correlazione emerge in tutta la sua forza se proviamo a inquadrare l'intervento legislativo sul salario minimo legale nel contesto della politica economica dettata dalle principali istituzioni economiche sovranazionali. Come ben ha scritto Giancarlo Ricci (2011, p. 641), siamo passati da una lunga stagione di «moderazione salariale» a una stagione di «austerità salariale». Nell'età della crisi, la politica economica dell'austerità impone agli Stati nazionali, ora più ora meno, di intervenire su alcuni assetti istituzionali e strutturali del mercato, primi fra tutti quelli del mercato del lavoro.

Si rammenti la lettera che la Banca centrale europea indirizzò al governo italiano il 5 agosto 2011: delle prime tre misure prioritarie richieste al governo, una esigeva «di riformare ulteriormente il sistema di contrattazione collettiva sul salario, consentendo contratti collettivi aziendali, per modellare i salari e le condizioni di lavoro sulle specifiche esigenze aziendali e incrementare la loro rilevanza rispetto agli altri ambiti di negoziazione». Per contro, nell'Euro Plus Pact dello stesso anno (2011), nel paragrafo dedicato alla competitività si legge che, pur «rispettando le tradizioni nazionali di dialogo sociale e relazioni industriali», occorrono «misure per ottenere costi di sviluppo in linea con la produttività, quali: riforma della struttura del salario e, dove necessario, del grado di centralizzazione del processo contrattuale e dei meccanismi di indicizzazione, pur mantenendo l'autonomia delle parti sociali nel processo di contrattazione collettiva». Insomma, non solo struttura della contrattazione collettiva, ma anche «il salario è stato ufficialmente dichiarato come principale variabile di aggiustamento per reindirizzare gli squilibri economici e la competitività nazionale in Europa» (Schulten, 2012).

È una linea di politica economica già testata in Germania, dove la struttura della contrattazione collettiva è da oltre 15 anni imperniata sulla contrattazione aziendale in «uscita» dal contratto nazionale (per tutti?), fenomeno che sta determinando una progressiva riduzione della copertura contrattuale e, conseguentemente, una riduzione del salario reale nazionale. Proprio in questo paese «la politica di contenimento salariale è stata imposta

con l'obiettivo di garantire che gli incrementi salariali crescessero più lentamente della produttività [...] la stabilità salariale è stata raggiunta attraverso la programmazione salariale centralizzata, basata su un supporto legale alla contrattazione collettiva settoriale, agganciata a un obiettivo salariale formale, al quale in alcuni paesi è stata data forza di legge» (Deakin, 2013, p. 559). Il quadro si completa con l'introduzione del salario minimo legale a partire dal 1° gennaio 2015. Non escludo che ciò possa anche produrre effetti di sostegno inclusivo al fenomeno in espansione dei lavoratori esclusi dalla copertura contrattuale (perché le imprese hanno esercitato la facoltà di uscita dal contratto collettivo), ovvero con contratti di lavoro individuale a bassissimo salario (i cosiddetti *mini-jobs*); ma è altrettanto lecito dubitare del fatto che il salario minimo legale possa frenare (o almeno rallentare) l'uscita delle imprese dai contratti nazionali, ovvero la riduzione del salario reale, spingendo i livelli minimi basati sui contratti collettivi verso il livello minimo previsto dalla legge.

D'altronde, per meglio apprezzare la funzione del salario minimo legale basta leggere alcuni *Memorandum* con i quali i governi dei paesi europei più colpiti dalla crisi del debito pubblico si sono accordati con la cosiddetta *troika* (Commissione europea, Banca centrale europea, Fondo monetario internazionale) per ottenere prestiti. La dottrina della «condizionalità» – una sorta di amministrazione straordinaria della democrazia – ha imposto alcune misure restrittive, fra cui vi è sempre la riforma della struttura contrattuale e una robusta ristrutturazione dei sistemi salariali, a cominciare dal congelamento (come in Spagna) o riduzione (come in Portogallo) del salario minimo legale (Ricci, 2014). Questi casi dimostrano che laddove si dovesse rendere necessario ridurre i minimi salariali, sarebbe più facile intervenire nei paesi dotati di un salario minimo legale rispetto a quelli in cui il salario minimo è di origine contrattuale, perché nel primo caso l'intervento sarebbe nella piena ed esclusiva disponibilità dell'autorità amministrativa (pubblica), mentre nel secondo caso l'intervento richiederebbe un'azione di persuasione del sindacato; diciamo pure, il consenso del sindacato.

Questo è il punto di caduta di questa dottrina politico-economica incentrata sulle relazioni industriali. Quando in Italia abbiamo affrontato la politica antinflazionistica, occorreva avere il consenso del sindacato su una politica di moderazione salariale; ma occorreva negoziare una contropartita, fosse anche nei soli termini politici del metodo della «concertazione», come poi si è sancito nel Protocollo del 1993. Oggi, il modello non prevede alcun

ruolo «macroeconomico» per il sindacato che, invece, può contrattare salario di produttività solo al livello di singola azienda. Non si tratta di un fenomeno improvvisamente ipotizzabile con l'introduzione del salario minimo legale: è una tendenza già in atto nelle relazioni industriali italiane, se solo pensiamo alla tecnica che fu prevista nell'Accordo quadro del 2009 sull'indice Ipca, individuato da un organismo terzo. Già questo sistema tende verso una progressiva accentuazione della contrattazione sul salario variabile aziendale, potendo finanche derogare al minimo salariale nazionale, come previsto dall'Accordo interconfederale del novembre 2012 (Barbieri, 2013; Cella, 2013; Tronti, 2013).

L'introduzione del salario minimo legale darebbe una grossa spinta in questa direzione, legittimando l'amministrazione pubblica del minimo salariale, in stretta osservanza delle pressioni politico-economiche sovranazionali. La modalità di determinazione del salario minimo legale, allora, non è una questione tecnica, ma politica. Per l'Italia, essa riflette la questione dell'anomalia di un paese nel quale il movimento sindacale, proprio per la sua evoluzione storica e per il quadro istituzionale, ha sempre svolto un ruolo di livello macro-economico, agendo sul piano della democrazia economica nazionale. Nel tempo dell'aziendalizzazione, il livello dell'azione sindacale è quello microeconomico. Si tratta di un tassello essenziale nella costituzione materiale del diritto del lavoro in Europa, rispetto al quale, nonostante salario e contrattazione collettiva siano materie escluse dalla competenza delle politiche dell'Unione Europea, il neo-interventismo politico-economico produce oggettivamente effetti di riduzione del potere sindacale sull'assetto istituzionale salariale (Jacobs, 2014; Muller, Schulten, 2013). Ciò rende ancora più evidente che contrattazione collettiva e relazioni industriali non sono più espressione della democrazia, bensì della «debitocrazia» (Rodriguez Piñero Royo, 2014).

Riferimenti bibliografici

- Alleva P. (1992), *Un confronto tra S.M.I.G., clausola di garanzia e scala mobile tradizionale (note a una proposta di legge sull'adeguamento stipendiale)*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, I, pp. 323-ss.
- Ballistreri M. (2013), *La nuova contrattazione collettiva e il salario minimo legale in Italia*, in *Revista de Estudios Económicos y Empresariales*, 25, pp. 193-ss.
- Barbieri M. (2014), *Il Testo Unico alla prova delle norme giuridiche*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, pp. 577-ss.
- Barbieri M. (2013), *L'Accordo sulla produttività*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, pp. 273-ss.
- Bavaro V. (2013), *L'aziendalizzazione dell'ordine giuridico-politico del lavoro*, in *Lavoro e Diritto*, pp. 221-ss.
- Bavaro V. (2012), *Azienda, contratto e sindacato*, Bari, Cacucci.
- Bellardi L. (1999), *Concertazione e contrattazione*, Bari, Cacucci.
- Bellavista A. (2014), *Il salario minimo legale*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, pp. 741-ss.
- Bellomo S. (2002), *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Torino, Giappichelli.
- Bispinck R. (2014), *Salario minimo legale in Europa e Germania. Fatti e argomenti*, relazione, 6 giugno.
- Boeri T., Lucifora C. (2014), *Salario minimo e legge delega*, in www.lavoce.info, 26 settembre.
- Campanella P. (2013), *Decentramento contrattuale e incentivi retributivi nel quadro delle politiche di sostegno alla produttività del lavoro*, working paper Massimo D'Antona.IT, 185.
- Carrieri M. (2014), *La lunga fuoriuscita dall'incerta rappresentanza: un approdo finalmente solido?*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, pp. 549-ss.
- Caruso B. (2014), *Testo unico sulla rappresentanza*, in working paper Massimo D'Antona.IT, 227.
- Cella G.P. (2013), *L'Accordo sulla produttività*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, pp. 273-ss.
- Deakin S. (2013), *Labour Standard, Social Rights and the Market: «Inderogability» Reconsidered*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, pp. 559-ss.
- Ghezzi G. (1983), *Più ombra che luci*, in *Politica del Diritto*, pp. 207-ss.
- Grandi M. (1962), *Prospettive in Italia per una legislazione sui minimi*, in *Politica Sindacale*, pp. 102-ss.

- Jacobs A. (2014), *Decentralisation of Collective Bargaining and the Financial Crisis*, in Gorelli Hernández J. (a cura di), *El derecho a la negociación colectiva. Liber amicorum Professor Antonio Ojeda Avilés*, Monografías de Temas Laborales, pp. 265-ss.
- Kampelmann S., Garnero A., Rycx F. (2013), *Minimum Wages in Europe: Does the Diversity of Systems Lead to a Diversity of Outcomes?*, Bruxelles, Etui, Report 128.
- Lassandari A. (1997), *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, in *Lavoro e Diritto*, p. 261.
- Leonardi S. (2014), *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione*, in *Lavoro e Diritto*, 1, pp. 185-ss.
- Magnani M. (2010), *Il salario minimo legale*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, I, pp. 769-ss.
- Maresca A. (2014), *L'esigibilità del contratto collettivo nazionale: enigma od opportunità praticabile?*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, pp. 563-ss.
- Muller T., Schulten T. (2013), *L'impatto della governance europea sui salari e sulla contrattazione collettiva*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 3.
- Occhino A. (2001), *Minimi salariali e comunità europea*, in *Il Diritto del Lavoro*, I, pp. 166-ss.
- Pera G. (1997), *Note sui contratti collettivi «pirata»*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, I, pp. 381-ss.
- Perone G. (1971), *Su un'eventuale disciplina legale dei minimi retributivi*, in *Il Diritto del Lavoro*, I, pp. 385-ss.
- Pinto V. (2013), *La nuova disciplina delle collaborazioni a progetto*, in Chieco P. (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Bari, Cacucci, pp. 199-ss.
- Ricci G. (2014), *La retribuzione in tempi di crisi: diritto sociale fondamentale o variabile dipendente?*, working paper Massimo D'Antona.IT, 113.
- Ricci G. (2012), *Il diritto alla retribuzione adeguata. Tutele costituzionali e crisi economica*, Torino, Giappichelli.
- Ricci G. (2011), *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, in *Lavoro e Diritto*, pp. 635-ss.
- Roccella M. (1993), *Oltre l'indicizzazione dei salari*, in *Lavoro e Diritto*, p. 444.
- Roccella M. (1986), *I salari*, Bologna, Il Mulino.
- Roccella M. (1983), *Il salario minimo legale*, in *Politica del Diritto*, pp. 281-ss.
- Rodríguez Piñero Royo M. (2014), *La negociación colectiva en tiempos de deudocracia*, in Gorelli Hernández J. (a cura di), *Elderecho a la negociación colectiva. Liber amicorum Professor Antonio Ojeda Avilés*, Monografías de Temas Laborales, pp. 427-ss.

- Schulten T. (2014), *Contours of a European Minimum Wage Policy*, in von Alemann U., Heidbreder E., Hummel H., Dreyer D., Godde A., *Einsoziales Europa ist möglich. Grundlagen und handlungsoptionen*, Wiesbaden, Springer.
- Schulten T. (2012), *Minimum Wages in Europe under Austerity*. *Wsi Minimum Wage Report 2012*, in *Etui Policy Brief*, 5.
- Treu T. (1979), *Art. 36*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti economici*, Tomo I, Bologna, Zanichelli, pp. 72-ss.
- Tronti L. (2013), *L'Accordo sulla produttività*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, pp. 273-ss.
- Viscomi A. (2014), *L'adesione successiva alla disciplina pattizia. Brevi note sul Testo Unico sulla Rappresentanza del 10 gennaio 2014*, in *Diritti Lavori Mercati*, pp. 43-56.

ABSTRACT

Il saggio analizza il progetto di legge italiano sul salario minimo legale. Innanzitutto l'autore affronta il problema della garanzia di un salario minimo per tutti i contratti di lavoro, sia subordinati sia autonomi. In secondo luogo, il saggio esamina il rapporto fra salario minimo legale e i requisiti del salario previsti nell'art. 36 della Costituzione italiana. La tesi esposta è che il salario minimo legale è sicuramente funzionale a una politica di inclusione sociale e di tutela delle forme di sfruttamento del lavoro; nondimeno, il salario minimo legale è coerente con la tendenza a spostare il livello principale di contrattazione collettiva da quello nazionale di categoria a quello aziendale. In questo senso, il salario minimo legale ha una precisa funzione economica coerente con le misure di austerità imposte agli Stati membri dell'Unione Europea.

LEGAL MINIMUM WAGE IN JOBS ACT AND AUSTERITY DRIVE

The article analyses the Italian law project about Legal Minimum Wage. First of all the Author analyses the problem of a minimum wage guarantee for all contracts of job. Secondly, he calls the attention to relationship between Legal Minimum Wage and the requisite of the wage provided for the art. 36 Italian Constitution. In the Author opinion, the Legal Minimum Wage is surely functional to a social inclusion policy and to oppose the job exploitation; nevertheless, the Legal Minimum Wage is consistent with the tendency to move the main collective bargaining from sectorial to firm level. In this perspective, the Legal Minimum Wage has a precise economic function consistent with the austerity measures imposed to member States UE.

