

14

Raffaele Fabozzi

 **LUISS**

Dipartimento di Giurisprudenza

Collana Studi – II Serie

14

Il salario minimo legale

R. Fabozzi



CACUCCI  EDITORE
BARI

€ 25,00

ISBN 978-88-6611-919-7



**Il salario
minimo legale**
tra la dimensione
europea e le compatibilità
ordinamentali



Dipartimento di Giurisprudenza

Collana Studi – II Serie

14

Collana diretta da Antonio Nuzzo

Comitato scientifico

Marcello Clarich, Angela Del Vecchio, Toni Fine, Gian Domenico Mosco,
Roberto Pessi, Antonio Punzi, Michele Tamponi, John A.E. Vervaele

Raffaele Fabozzi

IL SALARIO MINIMO LEGALE
TRA LA DIMENSIONE EUROPEA
E LE COMPATIBILITÀ ORDINAMENTALI

CACUCCI  EDITORE
BARI

La pubblicazione del presente volume è stata finanziata integralmente dal Dipartimento di Giurisprudenza della LUISS Guido Carli.

Il volume è stato sottoposto ad una procedura di valutazione anonima di *double blind peer review* svolta da due professori esterni al Dipartimento di Giurisprudenza della LUISS Guido Carli.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2020 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

SOMMARIO

Introduzione	7
------------------------	---

CAPITOLO I

LA DIMENSIONE EUROPEA DEL SALARIO MINIMO

1. Premessa	11
2. Il dibattito sul salario minimo in Europa.	18
3. Il salario minimo nei Paesi europei	24
4. L'ipotesi del coordinamento europeo dei salari minimi	26
5. Il modello britannico	31
6. Il modello tedesco	40
7. Il modello francese	49
8. Il modello spagnolo	59
9. Il modello norvegese	66
10. Il salario minimo dalla dimensione europea alla realtà nazionale	73

CAPITOLO II

L'ESPERIENZA ITALIANA TRA ASPIRAZIONI E REALTÀ

1. Il periodo pre-corporativo	77
2. Il modello corporativo e la Convenzione ILO n. 26/1928	83
3. La transizione verso l'ordinamento costituzionale	90
4. L'art. 36 della Costituzione: i lavori dell'Assemblea costituente ed i relativi esiti	92
5. La precettività dell'art. 36 Cost. ed il suo rapporto con l'art. 39 Cost.	103
6. La giurisprudenza sul salario minimo: i problemi derivanti dall'impiego dei contratti collettivi come parametro di riferimento.	107
7. I tentativi di estensione per via legislativa dei trattamenti economici previsti dai contratti collettivi	116
8. Il riemergere della questione retributiva	127

CAPITOLO III

SALARIO MINIMO E COMPATIBILITÀ
ORDINAMENTALI

1. Considerazioni preliminari	131
2. Il tentativo di istituzione del salario minimo legale nel <i>Jobs Act</i>	138
3. I progetti di legge attualmente in discussione	145
4. Salario minimo legale e contrattazione collettiva	156
5. Salario minimo legale e compatibilità con l'art. 39 Cost.	164
6. Il reddito minimo nel contesto europeo.	170
7. Salario minimo legale e reddito di cittadinanza	178
8. Salario minimo legale: quale modello?	187
Bibliografia	191

INTRODUZIONE

Quello del salario minimo legale è un tema obiettivamente complesso in quanto, data la sua multidisciplinarietà, viene ad investire competenze economiche, giuridiche, sociologiche, di relazioni industriali ed altre.

La questione è ancora più articolata se si considera la sua dimensione sovranazionale e la circostanza che le scelte di politica legislativa interne devono necessariamente fare i conti non solo che le complessità del sistema domestico, ma anche con i vincoli dettati a livello comunitario.

La crisi finanziaria iniziata nel 2008 è concisa, non casualmente, con la crescita dei tassi di povertà (anche tra i lavoratori, c.d. *working poors*) e con la diffusione di lavori poco protetti (anche nell'ambito di sottotipi negoziali), facendo emergere in maniera ancora più significativa le disuguaglianze (sia all'interno dei singoli Paesi che nel raffronto tra i cittadini dei diversi Stati membri dell'Unione europea, tanto più a seguito dell'ampliamento dei confini della stessa).

Proprio per tali ragioni (e non solo) negli ultimi anni l'interesse delle istituzioni europee rispetto alle tematiche retributive è andato progressivamente crescendo (sia per la salvaguardia dei principi fondamentali dell'UE, sia per il timore dei rischi connessi a fenomeni di *dumping* sociale e salariale), essendo finanche inserite nell'agenda 2020 della Commissione presieduta da Ursula von der Leyen.

Naturalmente le iniziative comunitarie sono astrette da due vincoli difficilmente superabili: il primo attiene all'art. 153 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che sottrae alla competenza dell'UE la materia delle retribuzioni (per riservarla a quella degli Stati membri); il secondo riguarda la circostanza che le discipline dei singoli Paesi sono talmente eterogenee (e connesse con i consolidati sistemi nazionali), da rendere pressoché impossibile una loro armonizzazione (peraltro, non favorita neanche dalle posizioni assunte dalle parti sociali, oltre che da alcuni Stati membri).

Del resto, il processo di armonizzazione dovrebbe necessariamente passare attraverso molteplici opzioni (allo stato, non esercitabili in ottica unitaria e sulle quali si tornerà più diffusamente nei capitoli seguenti): funzione del salario minimo; modalità di attuazione; beneficiari; ambito della

tutela; misura della prestazione; arco temporale di riferimento; criterio di determinazione e di rivalutazione; incidenza sui regimi fiscali e previdenziali; ruolo delle parti sociali; etc.

Si comprende, allora, la ragione per la quale l'UE non è nelle condizioni di imporre (tantomeno con meccanismi di *hard law*) un salario minimo, potendosi al più limitare ad iniziative promozionali (nel rispetto delle competenze e degli assetti istituzionali dei Paesi membri) ovvero intervenire indirettamente per il tramite di misure di *austerità* (come nel caso della *Troika*).

Venendo alla realtà italiana, la tematica presenta una serie di criticità (per lo più conseguenti alla mancata attuazione dell'art. 39, commi 2-4, Cost.), rimaste sopite per lungo tempo ed emerse in tempi più recenti in ragione della convergenza di più fattori (crisi economica, disoccupazione, sottoprotezione sociale, nuove tipologie di rapporti di lavoro, crisi della rappresentatività sindacale, concorrenza tra contratti collettivi, etc.), tanto da essere inserita nei programmi di quasi tutti i partiti politici.

Il ventaglio delle questioni interessate dal salario minimo è davvero ampio, a partire dal dibattito in ordine alla effettiva necessità di un intervento legislativo in materia (da alcuni ritenuto non indispensabile, in considerazione dell'elevato tasso di copertura dei contratti collettivi e del consolidato meccanismo di congiunta applicazione degli artt. 36 Cost. e 2099 c.c.) o degli effetti che possono derivare dallo stesso (anche in termini di "fuga" dai contratti collettivi o di riduzione dei livelli salariali).

Ovviamente ogni considerazione è direttamente connessa alla modalità tecnica prescelta per l'introduzione del salario minimo (ed alla misura dello stesso): solo per fare un esempio, se stabilito direttamente dalla legge con un minimale intercategoriale ovvero mediante rinvio ai valori espressi dai contratti collettivi.

Nel primo caso, si pongono, tra le altre, due questioni. Per un verso, quella della capacità della legge a conformarsi, oltre che al principio di sufficienza, anche al principio di proporzionalità alla qualità e quantità del lavoro prestato; per altro verso, quella del rapporto tra legge e contrattazione collettiva (alla quale sarebbe sottratta parte significativa delle proprie competenze, giustificandosi così l'opposizione delle organizzazioni sindacali ad un intervento legislativo in materia).

Nel secondo caso, invece, si ripropone – sebbene in termini solo parzialmente sovrapponibili – la questione (già affrontata dalla Corte costituzionale nel 1962 con riferimento alla c.d. legge Vigorelli) della compatibilità con l'art. 39 Cost. di una legge che determina l'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo (o di una parte di esso).

Peraltro, proprio con riferimento al contratto collettivo, non sono secondari due ulteriori profili: i criteri di individuazione della fonte negoziale (stante la mancanza di una legge sulla rappresentanza e rappresentatività sindacale e, di contro, la sussistenza di una ipertrofica produzione contrattuale) ed i valori da assumere a riferimento (minimi tabellari o trattamento economico complessivo).

Quali che siano le opzioni politiche e giuridiche, le stesse non potranno prescindere dai livelli di produttività, a vario titolo declinati (valorizzando anche i fattori di differenziazione). Il salario, infatti, costituisce componente importante del costo del lavoro e non può essere considerata una variabile indipendente dalle condizioni di mercato.

Per quanto sia condivisibile l'esigenza di tutela delle retribuzioni più basse (mediante fonte legale o contrattuale), qualunque intervento dovrà necessariamente risultare compatibile con il contesto economico del Paese (per evitare che si risolva in una mera iniziativa propagandistica o, peggio ancora, abbia effetti negativi sulla tenuta del sistema e sui livelli occupazionali).

Da ultimo, la tematica non può essere avulsa dalle recenti misure adottate per il contrasto alla povertà ed all'esclusione sociale, ed in particolar modo dal reddito di cittadinanza.

In merito, appare certamente necessario un intervento di coordinamento tra salario minimo e reddito di cittadinanza, oggettivamente di non semplice realizzazione.

Ed infatti, considerata natura e funzione del reddito di cittadinanza, la sua misura non può scendere al di sotto di una determinata soglia, di fatto condizionando l'effetto e l'efficacia di un salario minimo, a sua volta compresso dalla necessità di distanziarlo dalle dinamiche della contrattazione collettiva.

E del resto, laddove i valori dei due istituti fossero "comparabili", si genererebbe una concorrenza tra gli stessi, con connesso rischio – allo stato, solo parzialmente evitabile da parte dei servizi ispettivi – di disincentivo al lavoro (o di lavoro sommerso), soprattutto per alcune attività particolarmente gravose e non altrettanto remunerative (ad esempio, nel settore agricolo).

Senza presunzione di esaustività, il presente contributo ha l'obiettivo di esaminare, anche in un'ottica comparata, l'istituto del salario minimo legale, dando conto dei suoi fondamenti normativi, delle compatibilità ordinali, delle criticità derivanti dall'attuale sistema di relazioni industriali e dei suoi possibili effetti.

L'indagine, peraltro, si è recentemente arricchita di ulteriori complessità (i cui effetti saranno attendibilmente valutabili solo nel medio periodo).

In particolare, in fase di ultimazione del presente lavoro, si è registrata la pandemia conseguente al diffondersi del virus Covid-19, che, com'è noto, ha imposto anche all'Italia severe misure di *lockdown* (con enormi conseguenze negative per l'economia e l'occupazione).

Al di là della inevitabile sospensione del confronto parlamentare sulla tematica del salario minimo (di cui si dà conto nel capitolo III), è evidente che – al termine della fase emergenziale – il mutato contesto socio-economico potrà indurre a nuove valutazioni e bilanciamenti (tenendo anche conto degli impegni che il nostro Paese eventualmente assumerà in ambito comunitario).