

Paolo Pascucci

Chi ha paura della maggiore rappresentatività sindacale?
A proposito della legge delega sul salario minimo

Sommario: 1. Le vie italiane al salario minimo. 2. All'improvviso una legge delega. 3. Il vero punto critico della legge delega. 4. E poi?

1. *Le vie italiane al salario minimo*

Da qualche anno in Italia si è acceso un certo dibattito, non solo politico, sul salario minimo e, più in particolare, sull'opportunità o meno che il legislatore intervenga in materia, o determinando direttamente una soglia monetaria oraria inderogabile *in pejus*, come avviene nella maggior parte dei paesi europei, o prevedendo l'obbligo datoriale di attenersi alle tariffe retributive – o minime o complessive – stabilite dalla contrattazione collettiva.

Senonché, il dibattito è andato anche oltre questa “secca” alternativa nel momento in cui alcune proposte, approdate in Parlamento, nella sostanza hanno combinato entrambe le opzioni, prevedendo sì che al lavoratore spetti una retribuzione non inferiore a quella stabilita dal contratto collettivo *leader*, la quale, però, in ogni caso non possa essere inferiore a 9 euro lordi l'ora.

Qualora simili proposte avessero ricevuto l'avallo parlamentare, sarebbe quindi emersa un'originale via italiana al salario minimo, che avrebbe presumibilmente soppiantato quella che è stata ed è tuttora la principale – ed altrettanto originale – strada seguita in Italia per ottenere il salario minimo. Il riferimento è, ovviamente, all'orientamento giurisprudenziale consolida-

tosì negli anni in virtù del quale, quando i lavoratori lamentino di percepire una retribuzione inadeguata e insufficiente – essenzialmente ove i datori di lavoro non applichino le tariffe retributive stabilite dai contratti collettivi non essendo affiliati alle organizzazioni datoriali firmatarie –, i giudici attualizzano il precetto di cui all'art. 36, co. 1, Cost. avvalendosi del parametro costituito dai minimi salariali contenuti nei contratti collettivi astrattamente applicabili ai casi di specie.

La via giurisprudenziale per il salario minimo vale a colmare almeno in parte il vuoto derivante dall'assenza, più che di una disciplina legislativa “generale” in materia retributiva, della legge di attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost., finendo anzi per materializzare surrettiziamente – pur se solo per “una parte” della sola “parte salariale” relativa al singolo caso di specie – quell'efficacia *erga omnes* che il contratto collettivo altrimenti non potrebbe avere.

Tuttavia, in certi ambiti specifici, non mancano altre strade per il salario minimo *lastricate* dallo stesso legislatore, o mediante la previsione di un compenso orario minimo, o mediante un rinvio “mobile” ai contratti collettivi.

Nel primo senso emerge la disciplina del lavoro occasionale (c.d. libretto famiglia e contratto di prestazione occasionale) di cui all'art. 54-*bis* del d.l. 24 aprile 2017 n. 50, convertito con modificazioni dalla l. 21 giugno 2017 n. 96, finalizzata a tutelare situazioni marginali altrimenti destinate a gravitare nel sommerso.

Nel secondo senso vengono in luce quei provvedimenti legislativi che, senza indicare direttamente uno specifico minimo salariale, impongono che la retribuzione sia commisurata ad un determinato livello il cui parametro è costituito dai contratti collettivi. Così è per le indennità di disponibilità nella somministrazione (art. 34, co. 1, del d.lgs. 15 giugno 2015 n. 81) e nel lavoro intermittente (art. 16 del d.lgs. n. 81/2015) (in entrambi i casi con la previsione di una soglia minima stabilita per decreto ministeriale), per il trattamento del lavoratore agile (art. 20, co. 1, della l. 22 maggio 2017 n. 81), dei lavoratori del terzo settore (art. 16, co. 1, del d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117) e dei lavoratori in distacco transnazionale (art. 4 del d.lgs. 17 luglio 2016 n. 136).

E così è soprattutto per la disciplina del trattamento retributivo dei lavoratori soci di cooperativa (art. 3, co. 1, della l. 3 aprile 2001, n. 142 e art. 7, co. 4, del d.l. 31 dicembre 2007 n. 248, convertito dalla l. 28 febbraio 2008

n. 31), considerata pienamente legittima dieci anni orsono da un celebre intervento della Corte costituzionale (sentenza 26 marzo 2015 n. 51) e sul cui modello regolativo si è incentrato più di recente il “roboante” pronunciamento della Sezione lavoro della Corte di Cassazione con le altrettanto celebri sei sentenze dell’autunno del 2023 (2 ottobre 2023 n. 27711, n. 27713 e n. 27769; 10 ottobre 2023 n. 28320, n. 28321 e n. 28323).

Come è noto, destando non poco scalpore, queste pronunce della Suprema Corte sono giunte a mettere in dubbio l’insindacabilità giudiziaria dei minimi tariffari previsti dai contratti collettivi quand’anche questi ultimi siano oggetto di un rinvio da parte del legislatore: infatti, come si legge nei principi di diritto enunciati dalla Corte, sebbene nell’attuazione dell’art. 36 Cost. il giudice debba fare preliminarmente riferimento, quali parametro di commisurazione, alla retribuzione stabilita dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria, tuttavia da quest’ultima può motivatamente discostarsi anche d’ufficio ove essa entri in contrasto con i criteri normativi di proporzionalità e sufficienza della retribuzione dettati dall’art. 36 Cost. e ciò anche nell’ipotesi in cui il rinvio alla contrattazione collettiva applicabile al caso concreto sia contemplato in una legge, della quale il giudice è tenuto a dare una interpretazione costituzionalmente orientata.

Questo orientamento esalta quindi la preminenza della via giurisprudenziale al salario minimo, la quale finisce per far premio anche su quella legislativa fondata sul rinvio alla contrattazione collettiva, prevedendo altresì che, nella ricerca del giusto salario minimo costituzionale, il giudice da un lato possa eventualmente fare ricorso a indicatori economici e statistici, anche secondo quanto suggerito dalla direttiva UE 2022/2041 del 19 ottobre 2022 e, dall’altro, possa rinvenire il parametro retributivo anche in contratti collettivi di settori affini o per mansioni analoghe.

2. *All’improvviso una legge delega*

In questo quadro, nel più recente passato sono stati presentati in Parlamento vari progetti di legge per l’introduzione del salario minimo.

Senonché, soltanto uno di tali progetti è stato approvato, anche se in modo assai... “singolare”.

Si tratta del disegno di legge C. 1275 (Disposizioni per l’istituzione del salario minimo), presentato da vari esponenti dell’opposizione all’attuale

maggioranza, che la XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei Deputati ha assunto il 12 luglio 2023 come testo base nell'ambito di una pluralità di progetti di legge vertenti sulla medesima materia (C. 141, C. 210, C. 216, C. 306, C. 432 e C. 1053). Nel corso dell'esame in sede referente, nell'autunno del medesimo anno la stessa Commissione – sulla scorta di un Rapporto elaborato dal Cnel – ha tuttavia approvato un emendamento con cui: è stato sostituito integralmente l'originario art. 1 con un nuovo testo, recante delega al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva; è stato inserito l'art. 1-bis (poi rinumerato come art. 2), recante delega al Governo in materia di controlli e informazione sulla retribuzione dei lavoratori e sulla contrattazione collettiva; sono stati soppressi i restanti articoli del testo originario (artt. da 2 a 8).

Quasi due anni dopo, quando pareva che fosse destinata a restare nel limbo dei tanti provvedimenti mai nati, la proposta di legge è stata invece improvvisamente riesumata e definitivamente approvata dal Parlamento con la l. 26 settembre 2025 n. 144, la quale attribuisce al Governo deleghe in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione: deleghe che dovranno essere esercitate entro sei mesi dalla data di approvazione della legge, vale a dire entro l'inizio di aprile 2026.

Che il compimento di questo percorso legislativo possa essere stato in qualche modo condizionato dal timore degli esiti del recente orientamento giurisprudenziale della Cassazione è questione di cui può discutersi.

Certo è che la legge n. 144/2025 non è l'unica legge delega in materia "retributiva" apparsa nel nostro ordinamento. Al di là della celeberrima l. 14 luglio 1959 n. 741, che aveva conferito al Governo la delega per emanare norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori, più di recente l'art. 1, co. 7, lett. g, della l. 10 dicembre 2014 n. 183 (il c.d. *Jobs Act*), aveva previsto, tra i vari principi e criteri direttivi della delega legislativa contenuta in tale provvedimento, l'"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".

Come è noto, quella delega restò lettera morta anche se, ove mai fosse stata attuata, ben difficilmente avrebbe potuto ben funzionare. Non foss'altro, essa avrebbe rischiato di far emergere un singolare paradosso poiché, mentre in un settore privo di contratti collettivi sottoscritti dai sindacati più rappresentativi la presenza di un accordo pirata non avrebbe impedito l'applicazione del compenso orario minimo legale (ove di entità maggiore a quella fissata nell'accordo pirata), in un settore con la contestuale presenza di contratti collettivi sottoscritti dai sindacati più rappresentativi e di accordi pirata i minimi salariali di questi ultimi, pur se inferiori al minimo legale (qui inapplicabile), sarebbero risultati intangibili.

La storia dirà se, come accaduto a quella del *Jobs Act*, anche la delega contenuta nella legge n. 144/2025 finirà per restare disattesa o verrà invece esercitata. Certo è che, dal proprio insediamento, l'attuale esecutivo e la sua maggioranza non hanno mai particolarmente smaniato per intervenire in materia retributiva e, non a caso, l'espressione "salario minimo" non compare mai nel testo della legge delega recentemente approvata.

Nondimeno, l'attuazione della delega scaturita dallo stravolgimento in Commissione dell'originario disegno di legge dell'opposizione – che ha indotto gli originari firmatari a ritirare giustamente la propria sottoscrizione – potrebbe favorire nei fatti un altro stravolgimento di cui non solo nessuno avverte il bisogno, ma che soprattutto potrebbe rischiare di indebolire viepiù il già precario sistema contrattuale italiano.

3. *Il vero punto critico della legge delega*

Infatti, a ben guardare, al di là di altri aspetti, ciò che nella legge n. 144/2025 desta serissima preoccupazione è il fatto che – come emerge nell'art. 1, co. 2, lett. a, nonché nell'*incipit* dell'art. 1, co. 1 – essa mira a far sì che, ai sensi dell'art. 36 Cost., la condizione economica minima da riconoscere ai lavoratori appartenenti alla medesima categoria sia costituito dal trattamento economico complessivo minimo dei contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati. Un trattamento che, peraltro, non è soggetto ad alcuna soglia minima legale oraria (come i 9 euro lordi previsti nel disegno di legge originario).

Se si considera che nell'ordinamento italiano la decisione circa l'applicazione del contratto collettivo spetta unilateralmente all'impresa, è evi-

dente che l'eliminazione di tale soglia minima potrebbe rischiare di creare evidenti sperequazioni salariali. Viceversa, l'apposizione per legge di tale soglia, oltre a rendere più certo e inderogabile il trattamento economico dei lavoratori, in non pochi casi contribuirebbe anche ad elevare livelli salariali eccessivamente bassi, anche se forse potrebbe aprire interrogativi sull'applicabilità o meno anche nell'ordinamento italiano di quella parte della direttiva UE 2022/2041 relativa ai salari minimi legali che non riguarda gli ordinamenti che fanno leva solo sulla contrattazione collettiva, oltre a rappresentare un elemento che, piaccia o meno, incide pur sempre, rischiando di irrigidirla, sull'autonomia negoziale delle organizzazioni sindacali. Con l'ulteriore conseguenza che, data la perdurante inattuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost., la previsione per legge di una soglia salariale minima obbligherebbe sì le imprese a rispettarla, ma nel contempo potrebbe indurne alcune ad affrancarsi dalla già non floridissima rappresentanza datoriale, indebolendo nel complesso il sistema di relazioni industriali.

Al di là di tali questioni, su cui il dibattito è aperto, il vero punto dolente della legge n. 144/2025 consiste soprattutto nell'aver inopinatamente soppiantato il riferimento ai contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative con quello ai contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati. Una scelta quanto mai discutibile sia dal punto di vista storico-concettuale, sia da quello pratico.

È ben noto, infatti, come, a fronte della mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost., il sistema giussindacale italiano si sia andato progressivamente sviluppando, a partire dall'art. 19 St. lav., facendo leva sul concetto della maggiore rappresentatività sindacale, col tempo evolutosi in quello della maggiore rappresentatività comparata. Un concetto – anzi, concetti – mai definiti dalla legge – fatto salvo il caso della l. 18 novembre 1977 n. 902 sulla attribuzione dei patrimoni residui delle disciolte organizzazioni sindacali fasciste – e interpretati talvolta a livello giurisprudenziale, anche se, per quel che può valere, è comunque difficile non considerare una sorta di *ius receptum* quell'insieme di elementi evocati già dall'art. 2 di quella legge, vale a dire la consistenza numerica dei soggetti rappresentati, l'ampiezza e la diffusione delle strutture organizzative, la partecipazione alla formazione e stipulazione dei contratti collettivi di lavoro, l'effettiva partecipazione alla trattazione delle controversie individuali, plurime e collettive di lavoro.

Sta di fatto che, da oltre mezzo secolo, in qualunque intervento legislativo che evochi il ruolo delle organizzazioni sindacali – tantissimi sono

i provvedimenti di questo tipo – è sempre campeggiato a chiare lettere il requisito della maggiore rappresentatività sindacale o della maggiore rappresentatività sindacale comparata, a conferma della necessità che certe funzioni “delegate” dalla legge possono essere svolte esclusivamente da soggetti sindacali realmente affidabili in quanto effettivamente rappresentativi e capaci di svolgere appieno il ruolo previsto dall’art. 39, co. 1, Cost.

Nessuno può negare che, piaccia o meno, tale concetto sia ormai divenuto a pieno titolo un caposaldo della nostra costituzione materiale lavoristica, al punto che non sono neppure mancate proposte volte ad “interpretare” alla luce dello stesso concetto il dettato della seconda parte dell’art. 39.

Quanto alle possibili conseguenze pratiche, appare evidente che il riferimento ai contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati in luogo di quelli sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi rischia di innescare situazioni quanto mai discutibili. Infatti, attribuendosi nella sostanza efficacia generale ai contratti collettivi di categoria più applicati a prescindere dalla effettiva rappresentatività dei loro autori, le imprese – le quali, come anticipato, sono libere di scegliere quale contratto applicare – potrebbero essere indotte a prediligere i contratti per loro economicamente meno onerosi, senza dire poi di ciò che potrebbe accadere in merito all’identificazione degli ambiti categoriali dato che la legge delega nulla dispone in merito ai perimetri contrattuali.

Ciò che preoccupa ancor più è il fatto che il parametro di adeguatezza e di sufficienza della retribuzione venga rinvenuto in un dato puramente *quantitativo* – la maggiore o più diffusa applicazione dei contratti – che di per sé prescinde da quell’elemento *qualitativo* – l’effettiva capacità rappresentativa degli agenti negoziali – il quale, a ben guardare, è l’unico che possa garantire la ragionevole serietà del parametro. D’altro canto, se il criterio assunto dalla legge è solo quello quantitativo e non già quello qualitativo, a ben poco vale il fatto che tra i contratti collettivi più applicati possano rientrare anche quelli sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi, ben potendo in uno o in più ambiti categoriali assurgere a parametro, in ragione della più diffusa applicazione, contratti collettivi sottoscritti da soggetti di incerta rappresentatività (un concetto, quest’ultimo, che non può mai esaurirsi nel solo dato numerico/quantitativo).

Ed è in fondo paradossale che, per arginare il deprecabile fenomeno degli accordi pirata – obiettivo che la stessa l. n. 144/2025 si propone di

perseguire nell'art. 1, co. 1, evocando espressamente il contrasto al lavoro sottopagato (lett. *b*) e ai fenomeni di concorrenza sleale attuati mediante la proliferazione di sistemi contrattuali finalizzati alla riduzione del costo del lavoro e delle tutele dei lavoratori (“*dumping* contrattuale”) (lett. *d*) – invece di far leva sull’unico criterio capace di sgominare effettivamente “i pirati” se ne inventi uno potenzialmente capace di ridar loro fiato.

Così come per certi versi è ancor più paradossale che – in base all’art. 1, co. 2, lett. *b*, della l. n. 144/2025 – il criterio dei contratti collettivi maggiormente applicati venga assunto a paradigma anche per quanto concerne il trattamento retributivo dei lavoratori delle imprese appaltatrici e subappaltatrici, con il serio rischio di vanificare quel che di buono... la stessa attuale maggioranza politica aveva fatto di recente con l’aggiunta del co. 1-*bis* all’art. 29 del d.lgs. 10 settembre 2003 n. 276 da parte del d.l. 2 marzo 2024 n. 19, convertito con modificazioni dalla l. 29 aprile 2024 n. 56, il quale, come è noto, dispone che ai lavoratori impiegati negli appalti e nei subappalti spetta un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicato nel settore e per la zona strettamente connessi con l’attività oggetto dell’appalto e del subappalto.

4. *E poi?*

Se mai il Governo desse attuazione alla delega contenuta nella l. n. 144/2025, sarebbe poi interessante verificare come si comporterebbe quel giudice a cui un lavoratore chiedesse di valutare la conformità ai principi dell’art. 36 Cost. della sua retribuzione corrispondente al trattamento economico complessivo minimo del contratto collettivo nazionale di lavoro maggiormente applicato nella categoria di riferimento. Detto altrimenti, si tratterebbe di capire se, anche di fronte ad un’esplicita previsione di legge che fissasse il salario minimo complessivo in conformità a quella contrattazione collettiva, la giurisprudenza seguirebbe o meno l’orientamento inaugurato dalle sei sentenze della Cassazione del 2023.

Se si considera che il primo criterio di delega della l. n. 144/2025 mira espressamente a prevedere che il trattamento economico complessivo minimo dei contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati

costituisca, ai sensi dell'art. 36 Cost., la condizione economica minima da riconoscere ai lavoratori appartenenti alla medesima categoria (art. 1, co. 2, lett. a), ci si potrebbe chiedere se, in quanto fondata sull'esplicito collegamento con l'art. 36 Cost., una simile formulazione non possa indurre il giudice (che ritenesse inadeguato il trattamento previsto dal contratto collettivo maggiormente applicato) ad evitare di pronunciarsi nel merito e a chiedere alla Corte costituzionale di valutare la legittimità della legge delega o forse del decreto legislativo attuativo della medesima. Senonché, nonostante l'espresso richiamo dell'art. 36 Cost., si potrebbe dubitare che la situazione sia dissimile nella sostanza da quella che la Cassazione ha già avuto modo di sindacare nelle suddette sentenze e, cioè, che il trattamento previsto dal contratto collettivo maggiormente applicato è pur sempre un parametro sindacabile dal giudice.

Cheché sia di ciò, sta di fatto che proprio le sei sentenze della Cassazione del 2023 hanno a ben guardare reso indifferibile un intervento legislativo di sostegno ad una contrattazione collettiva che tuttavia – come sostenuto da quelle stesse pronunce – sia effettivamente *di qualità*, e ciò in quanto “frutto dei sindacati più rappresentativi” e in quanto “ordinata”, vale a dire “solida e ben funzionante” come d'altronde sottolineato dai Considerando 16 e 22 della direttiva UE 2022/2041: due Considerando pienamente pertinenti al caso italiano e che meriterebbero di essere maggiormente... considerati, così come l'art. 4, paragrafo 1, lett. b, della stessa direttiva quando incoraggia negoziazioni costruttive, significative e informate sui salari tra le parti sociali.

Senonché, è difficile credere che la l. n 144/2025 possa soddisfare appieno l'esigenza poc'anzi accennata nonostante l'apprezzabile proposito di intervenire per sostenere il rinnovo dei contratti scaduti (art. 1, co. 2, lett. f e g), che sconta pur sempre il peccato originale (e non originario) del riferimento ai contratti collettivi maggiormente applicati e non a quelli frutto della maggiore rappresentatività comparata dei loro attori.