



EDITORIALE - 1 MAGGIO 2024

Una riflessione sull'effettività delle
tutele giuslavoristiche nella ricorrenza
della Festa del 1° maggio

di Ilario Alvino

Professore ordinario di Diritto del lavoro
Sapienza - Università di Roma

e Arturo Maresca

Professore emerito di Diritto del lavoro
Sapienza - Università di Roma



Una riflessione sull'effettività delle tutele giuslavoristiche nella ricorrenza della Festa del 1° maggio

di Ilario Alvino

Professore ordinario di Diritto del lavoro
Sapienza - Università di Roma

e Arturo Maresca

Professore emerito di Diritto del lavoro
Sapienza - Università di Roma

La Festa del 1° maggio affonda le sue radici nelle lotte operaie e sindacali, si festeggia in tutto il mondo, tranne che negli Stati Uniti, e la sua consacrazione quale festa nazionale - così come una delle ragioni per cui ancora oggi continuiamo a celebrarla - ha l'obiettivo di spingerci a ricordare la centralità dell'esperienza storica dei movimenti sindacali e delle conquiste economiche e sociali raggiunte dai lavoratori.

Conquiste la cui portata si misura con tutta la sua forza già fermandosi alla lettura della nostra Costituzione, che fonda la Repubblica sul lavoro (art. 1) e che prescrive la tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni (art. 35), riconoscendo, in particolare, il diritto dei lavoratori (subordinati) ad una retribuzione giusta (art. 36).

Dal programma elaborato dall'Assemblea costituente ci separano 76 anni nei quali si è avuta un'attività intensissima del legislatore e delle parti sociali, che ha contribuito alla costruzione di un diritto del lavoro complesso, al quale le regole poste dalla contrattazione collettiva concorrono in maniera molto ampia e significativa. Regole create all'interno di processi negoziali che, nel nostro Paese, si sono sviluppati sulla base di norme autoprodotte, stante la scelta del legislatore di astenersi dal disciplinare il fenomeno sindacale, in generale, e quello della contrattazione collettiva, in particolare.

Di pari passo allo sviluppo formidabile della contrattazione collettiva, si è avuta (e si ha tuttora) un'intensa attività legislativa dedicata a regolare le relazioni individuali di lavoro e il mercato del lavoro. Un'intensità la cui portata può essere misurata anche solo semplicemente considerando che, limitando l'osservazione all'ultimo ventennio, si è avuto quasi ogni anno un intervento riformatore che ha toccato in profondità, più o meno direttamente, parti rilevanti dell'architettura complessiva delle regole giuslavoristiche.

Le notizie di cronaca, prima ancora che l'analisi del dibattito tra gli studiosi della materia, ci suggeriscono, però, che il diritto del lavoro che oggi ci troviamo ad applicare non si dimostra in molte occasioni all'altezza della complessità del mondo del lavoro che lo stesso è chiamato a regolare; tanto da indurci a mettere in dubbio l'effettività delle sue regole (o almeno di una parte significativa delle stesse), considerando che l'effettività è inscindibilmente legata alla funzione di tutela.

Questi limiti si sono manifestati con tutta la loro forza nei tempi recenti - oltre che nelle statistiche che registrano ancora un numero altissimo di morti sul lavoro - con l'emersione di significative aree delle attività produttive cd. ad alta intensità di lavoro (ad esempio, nei settori della logistica e della vigilanza privata), nelle quali è stato registrato un livello dei salari molto al di sotto di quello che, secondo l'art. 36 Cost., può essere considerato un salario giusto.

Le cronache ci riferiscono, infatti, di salari praticati nelle filiere degli appalti e subappalti che spesso non raggiungono i 5 euro l'ora.

Di questa e di altre vicende analoghe, richiamate anche nell'ambito del più ampio dibattito sulla opportunità dell'introduzione in Italia di un salario minimo legale (sul quale v. l'Editoriale di Silvia Ciucciovino su *Federalismi.it* n. 26/2023), vale qui la pena di mettere in evidenza due principali aspetti, utili a riflettere sulla capacità del diritto del lavoro, oggi, di realizzare la tutela del lavoro con la quale la Repubblica assolve al compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione, economica e sociale del paese (art. 3, co. 2, Cost.).

Il primo aspetto è rappresentato dal fatto che, almeno in un caso (quello del CCNL dei servizi fiduciari), la retribuzione effettivamente pagata dalle aziende è quella prevista da un contratto collettivo sottoscritto dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.

L'erogazione di un salario scarsamente dignitoso non è dunque avvenuta nell'area del lavoro sommerso o irregolare, quanto piuttosto in un contesto di lavoro trasparente e con la garanzia dell'applicazione di regole definite con il consenso delle organizzazioni più serie e rappresentative, che certo non possono essere accusate di connivenze con la controparte datoriale.

La risposta alla domanda su come ciò sia potuto accadere è senza dubbio complessa e ad essa non si può certo provare a rispondere in questa sede.

Basti qui osservare che le aziende del settore hanno giustificato il livello dei trattamenti definito dalla contrattazione collettiva come una scelta resa necessaria dalla competizione esistente nel settore, tale per cui retribuzioni più alte renderebbero economicamente insostenibile l'attività, anche laddove i committenti non fossero privati, ma pubblici. Tale argomentazione è in qualche misura complementare alla constatazione proveniente da parte sindacale, per cui la sottoscrizione di quei contratti collettivi è avvenuta quale male minore, rispetto al rischio di lasciare il settore privo di un contratto collettivo.

Il punto è, però, che queste vicende hanno messo in chiara evidenza la crisi del circuito virtuoso tra legge e contrattazione collettiva nell'applicazione pratica del principio della retribuzione giusta, che si era consolidato lungo una pluridecennale interpretazione giurisprudenziale.

Ed invero, sulla base di un orientamento ampiamente condiviso e praticato, la definizione del valore monetario della retribuzione giusta è stata affidata in Italia alla contrattazione collettiva di categoria.

Ciò è avvenuto poiché la giurisprudenza ha riempito di contenuto i principi di proporzionalità e sufficienza, enunciati dall'art. 36 Cost., affidandosi alle parti sociali, tramite l'assunzione del contratto collettivo di categoria come parametro per la determinazione della retribuzione giusta. In questo modo, l'ordinamento ha investito le parti sociali del compito di individuare quel valore della retribuzione che sia al contempo giusto (innanzitutto per i lavoratori) e sostenibile (innanzitutto, ma non solo, per la singola impresa del settore).

Questa delega di competenza ha funzionato sino a che la contrattazione collettiva, pur sviluppandosi sulla base della prassi di autoregolamentazione di cui si è detto sopra, ha saputo assicurare l'individuazione di un contratto collettivo di riferimento per la singola categoria, garantendo un livello dei trattamenti nel settore uniformato allo standard dettato dal contratto collettivo leader.

Le cose hanno iniziato a complicarsi nel momento in cui si è cominciata a verificare una proliferazione continua, incontrollata e, almeno sin qui, apparentemente incontrollabile del numero dei contratti collettivi stipulati e vigenti nei diversi settori produttivi.

Non vi è spazio qui per ripercorrere le ragioni che gli studiosi hanno individuato come causa di questa moltiplicazione. È più utile soffermarsi sul dato numerico che è indubbiamente impressionante.

Dall'ultima rilevazione pubblicata dal CNEL attraverso il suo rapporto XXV Rapporto Mercato del lavoro e contrattazione collettiva (approvato il 18 aprile 2024), emerge che i contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati e vigenti, alla data del 31 dicembre 2023, sarebbero 1033 (di cui 971 relativi al settore privato, 18 al settore pubblico e 44 accordi economici collettivi che riguardano alcune categorie di autonomi e parasubordinati). Sicché nei diversi settori, non è possibile annoverare un unico CCNL, quanto piuttosto una pluralità.

L'effetto più evidente di questa moltiplicazione è che il CCNL, da strumento di contrasto alla concorrenza tra i lavoratori, può diventare il fattore su cui si gioca la competizione tra le imprese, soprattutto nei settori c.d. *labour intensive*.

Detto altrimenti, nei settori nei quali l'organizzazione produttiva è, innanzitutto, organizzazione del lavoro, la competizione, anche nel contesto degli appalti pubblici, tende a giocarsi sul livello dei trattamenti praticati, inducendo le imprese allo shopping contrattuale, consistente nella scelta di applicare quello che, con riferimento alle specificità dell'attività oggetto dell'appalto, permette di realizzare il massimo risparmio del costo del lavoro.

Il CNEL, nel rapporto sopra citato, sembra voler ridimensionare la portata reale di questo fenomeno, osservando che *“il 96,3% dei lavoratori del settore privato con CCNL noto (sempre con esclusione del settore agricolo e del settore domestico) è coperto da un CCNL sottoscritto da federazioni di categoria aderenti a Cgil, Cisl, Uil”*.

Si tratta, però, di un’osservazione che convince poco per diversi motivi.

Il primo e più evidente è che il dato riferito non appare affidabile. La percentuale è infatti accertata sulla base dei dati reperibili dai cd. “flussi UNIEMENS”, ossia dalle dichiarazioni rese mensilmente dai datori (normalmente tramite i propri consulenti del lavoro) circa i contratti applicati ai propri dipendenti. Sennonché tale dichiarazione, per un verso, ha lo scopo di individuare il parametro di riferimento per il calcolo degli oneri contributivi e, per l’altro, non è presidiata da una sanzione destinata a punire l’eventuale dichiarazione falsa.

Ne deriva che, dovendo gli oneri contributivi essere in ogni caso calcolati sulla base della retribuzione definita dai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi, è possibile che l’indicazione fornita mensilmente dal datore di lavoro non coincida con il contratto collettivo effettivamente applicato ai rapporti di lavoro.

Tale possibilità è suffragata dal fatto stesso dell’esistenza di un numero così elevato di contratti collettivi depositati, che induce legittimamente a chiedersi: per quale motivo le parti sociali, anche scarsamente rappresentative, dovrebbero affannarsi a stipulare una simile mole di accordi se gli stessi sono poi destinati a non essere applicati da nessuno?

La vicenda complessiva mette dunque in dubbio la capacità di un meccanismo, a lungo virtuoso e collaudato, di realizzare una protezione reale dei lavoratori. Essa mette in evidenza, altresì, la debolezza delle stesse organizzazioni sindacali, dotate di una capacità di far prevalere l’interesse collettivo al miglioramento delle condizioni di lavoro sulle esigenze di risparmio e di sostenibilità economica delle attività che, in alcuni rilevanti settori, può considerarsi oggi molto ridotta rispetto al passato.

Il legislatore, con interventi recenti, ha tentato di introdurre degli anticorpi al processo di snaturamento del contratto collettivo, che lo ha portato a divenire strumento di concorrenza tra le imprese.

Ne sono esempi, in particolare l’art. 11 d.lgs. 36/2023 (cd. codice dei contratti pubblici) e l’art. 29, comma 1 bis, d.lgs. 276/2003 (in materia di appalti affidati da committente privati), da ultimo riformato dal d.l. 19/2024 (la cui legge di conversione, già approvata dalle Camere, è in attesa di promulgazione).

In entrambi i casi, la chiave di volta per ostacolare i fenomeni concorrenziali che portino ad una riduzione dei trattamenti erogati ai lavoratori è individuata nell’obbligo di assicurare ai dipendenti degli appaltatori e subappaltatori l’applicazione di trattamenti conformi almeno a quelli previsti dai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi.

Si tratta però di regole che rischiano di non risolvere realmente il problema, da un lato, perché mancano i criteri legali che dovrebbero consentire di operare una selezione oggettiva tra i CCNL vigenti attraverso una selezione tra i sindacati e, dall'altro, poiché, come si è visto, anche i sindacati comparativamente più rappresentativi non necessariamente hanno la forza negoziale di imporre livelli di trattamenti dignitosi. C'è però un secondo profilo messo in luce dalle vicende di cronaca a cui si sta facendo riferimento e sulle quali merita ancora riflettere.

Non poche situazioni, nelle quali è stata riscontrata l'applicazione di trattamenti al di sotto del minimo garantito dalla Costituzione, sono giunte agli onori della cronaca per effetto dell'intervento della Procura della Repubblica, attivatasi per perseguire il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (art. 603 bis c.p.).

Reato che si configura nel caso in cui il datore impieghi lavoratori in condizioni di sfruttamento, consistenti nella *“reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato”*.

La riconduzione della condotta consistente nell'erogazione di una retribuzione non conforme ai parametri dell'art. 36 Cost. all'interno della fattispecie di reato appena richiamata, ha permesso l'intervento della magistratura penale, la quale si è espressa anche disponendo commissariamenti e sequestri, il cui effetto più clamoroso è stato quello di indurre le parti sociali ad un rinnovo repentino al contratto collettivo nazionale di lavoro della vigilanza privata che si caratterizza per aumenti delle retribuzioni minime nell'ordine di circa 350 euro al mese per i livelli intermedi.

Questo esito solleva molti dubbi sulla attendibilità delle ragioni economiche spesso addotte a giustificazione della definizione di salari bassi nella contrattazione collettiva.

Ma soprattutto induce a riflettere sulla capacità delle regole lavoristiche e della contrattazione collettiva di assicurare, oggi, l'effettività della tutela del lavoratore, soprattutto in quei settori in cui tale esigenza è più avvertita e l'intervento dovrebbe essere più urgente ed efficace.

La scarsa effettività del Diritto del lavoro non caratterizza, peraltro, solo il sistema normativo e delle relazioni sindacali italiano.

Anche qui, soffermandosi alle notizie di cronaca, appare molto significativa quella che riferisce dell'annuncio del gruppo Michelin di introdurre un “salario dignitoso” per i suoi 132.000 dipendenti in tutto il mondo. Nel motivare questo annuncio, l'amministratore delegato, Florent Menegaux, ha affermato che il salario minimo stabilito dalla legge francese (pari a circa 21203 euro annui) non è sufficiente per consentire ai lavoratori di vivere dignitosamente.



Per questa ragione la società si è impegnata ad applicare a tutti i propri dipendenti un salario pari al c.d. *living wage* stabilito nel Patto Mondiale delle Nazioni Unite (il Global Compact di cui la Michelin è firmataria dal 2010). In base alla definizione fornita dall'ONU, un salario dignitoso è quello che consente ad una famiglia di quattro persone di sopperire non solo ai bisogni essenziali, quali il cibo, la salute e l'istruzione, ma anche di mettere da parte qualche risparmio e concedersi altri beni di consumo.

L'ammontare del salario dignitoso sarà calcolato in modo differenziato in funzione dell'effettivo potere di acquisto in ogni sede geografica (ad esempio, a Parigi dovrebbe essere pari a 39638 euro all'anno, mentre a Clermont-Ferrand, dove si trova la sede centrale del gruppo, dovrebbe essere pari a 25356 euro all'anno).

Insomma, le sfide che il Diritto del lavoro ha davanti a sé sono numerose e impegnative.

La ricorrenza del 1° maggio dovrebbe spingere tutti noi a riflettere sulla strada da intraprendere per difendere le conquiste sin qui raggiunte ed elaborare nuovi strumenti di tutela per fronteggiare le sfide del presente, tra cui, ad esempio, quelle connesse all'impatto delle nuove tecnologie e dell'intelligenza artificiale nelle relazioni di lavoro.

La realizzazione di questi obiettivi passa, però, prima ancora che attraverso continue riforme, attraverso interventi che siano in grado di assicurare l'effettività del diritto del lavoro.