



Numero 2 / 2022

Michel Martone

**L'emergenza retributiva tra riforma
della contrattazione collettiva e salario
minimo legale**

L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale

Michel Martone

1. Austerità, retribuzione e destrutturazione della contrattazione collettiva

La spirale inflattiva che ha fatto seguito all'emergenza pandemica e si è inasprita con l'invasione russa dell'Ucraina, unitamente alla proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nell'Unione europea¹, ha risvegliato il dibattito sull'emergenza retributiva in Italia².

¹ Sul tema vedi T. Treu, *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, in *DRI*, 2021, 1, p. 1 ss.; G. Proia, *Salario minimo legale: problemi e prospettive*, in *DRI*, 2020, 1, p. 1 ss..

² Sulla necessità di affrontare l'emergenza retributiva vedi già, anche per i necessari richiami bibliografici, M. Martone, *A che prezzo*, Roma, Luiss University Press, 2019, p. 11 ss. nonché le conclusioni della relazione su "Retribuzione e struttura della contrattazione collettiva" svolta dall'autore al Congresso A.I.D.La.S.S., tenutosi presso l'Università degli studi di Palermo nei giorni 17, 18 e 19 maggio 2018 su "La retribuzione".

Le statistiche non lasciano dubbi. A fronte di un'inflazione ormai superiore al 6% annuo³, negli ultimi 30 anni i salari italiani sono diminuiti⁴, mentre negli altri Paesi europei raddoppiavano⁵ quando non triplicavano⁶.

Questo stallo delle retribuzioni è conseguenza di un vero e proprio stallo della produttività generale dal sistema economico e ormai, secondo i più, impone un ripensamento del sistema retributivo nazionale a cominciare dalla contrattazione collettiva che ne rappresenta il fulcro⁷. Non solo e non tanto perché dall'accordo del 2009⁸ la contrattazione collettiva nazionale adegua le retribuzioni ad un indice, l'IPCA depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati, evidentemente inadeguato per questi tempi di alta inflazione soprattutto energetica, ma anche perché, stante la perdurante inattuazione dell'art. 39 Cost., la contrattazione collettiva

³ Secondo i più recenti dati Istat, disponibili sul sito <http://www.istat.it>, nel mese di maggio 2022 l'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività è aumentato dello 0,9% su base mensile e del 6,9% su base annua.

⁴ I dati più recenti pubblicati dall'OSCE sulla variazione percentuale dei salari annuali medi tra il 1990 ed il 2020 sono disponibili sul sito <https://data.oecd.org>.

⁵ Così in particolare nei Paesi dell'Europa centrale (Ungheria, Slovacchia).

⁶ Il riferimento è al salario medio annuo nei Paesi baltici.

⁷ G. Giugni, *Il diritto sindacale e i suoi interlocutori*, in *Studi in onore di Francesco Santoro Passarelli*, 5, Napoli, 1972, p. 471 ss.; T. Treu, *Problemi giuridici della retribuzione*, in Atti delle giornate A.I.D.La.S.S., Riva del Garda 19-20 aprile 1980, ora in *GDLRI*, 1981, 1, p. 1 ss.; M. Persiani, *La retribuzione tra legge, autonomia collettiva e determinazione giurisprudenziale*, in *QADL*, 1998, p. 31 ss.; L. Zoppoli, *La retribuzione*, in P. Curzio, L. Di Paola, R. Romei, dirr., *Diritti e doveri del rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 327 ss.;

⁸ In proposito vedi F. Fazio, E. Massagli, M. Tiraboschi, *Indice IPCA e contrattazione collettiva*, in *Adapt Labour Studies, e-book series* n. 8, 2013, p. 3 ss..

deve ancora oggi svolgersi al di fuori di un quadro ordinamentale rigorosamente presidiato da una legge sindacale che sia in grado di preservarla dalle forti oscillazioni del ciclo economico⁹.

Come dimostrano da un lato i sette anni di blocco delle retribuzioni nel lavoro pubblico e dall'altro il crescente *dumping* salariale causato dalla moltiplicazione e concorrenza di contratti collettivi nel settore privato¹⁰, è questa la ragione per la quale negli anni dell'austerità salariale la necessità economica ha avuto gioco facile nello scardinare le poche regole, di matrice giurisprudenziale o intersindacale, che disciplinavano gli assetti e lo sviluppo della contrattazione collettiva, anzitutto in materia salariale.

Nelle pagine che seguono si svolgeranno alcune considerazioni sulle più recenti proposte legislative e sindacali di riforma della materia salariale nella consapevolezza che, a prescindere dalla soluzione che si intende adottare, la soluzione dell'emergenza retributiva dipende anzitutto dalla ricchezza prodotta dal sistema

⁹ G. Giugni, *La validità erga omnes dei contratti collettivi*, ora in id., *Lavoro legge contratti*, Bologna, Il Mulino, 1989, p. 83 ss. ma anche id., *Giuridificazione e deregolazione nel diritto del lavoro italiano*, in *GDLRI*, 1986, 30, p. 317 ss.

¹⁰ Per ulteriori approfondimenti su queste tendenze vedi M. Martone, *A che prezzo*, op. cit.; ma già R. De Luca Tamajo, *Modelli di "auto" ed "etero" regolamentazione del rapporto tra contratti collettivi di diverso livello*, in id., *La norma inderogabile ed altri scritti scelti*, Napoli, 2018, p. 2225 ss.. Sulla cedevolezza dei criteri ordinatori della contrattazione collettiva di matrice intersindacale vedi V. Maio, *Struttura e articolazione della contrattazione collettiva*, Padova, Cedam, 2013, p. 167.

produttivo, perché non si possono redistribuire risorse che non ci sono¹¹.

2. Problemi di perimetrazione legislativa e sindacale

La prima considerazione da fare è che, pur con tutti i suoi limiti, il sistema contrattuale italiano riesce comunque ad assicurare una giusta retribuzione all'85% circa dei lavoratori subordinati, tanto da essere considerato un punto di riferimento anche dalla recente direttiva comunitaria. Si tratta del più elevato grado di copertura contrattuale dei Paesi europei, seppure non riesce ad assicurare un'adequata remunerazione al rimanente 15% di lavoratori che operano in alcuni specifici settori economici e, più in generale, ai lavoratori precari, a quelli intermittenti e a quelli in nero¹².

Per tentare di dare una soluzione a questi problemi sarebbe necessario secondo molti, a cominciare dalla Confindustria e da Cgil, Cisl e Uil, estendere l'efficacia dei contratti collettivi nazionali comparativamente più rappresentativi. Il che richiederebbe, però, di

¹¹ M. Persiani, *Diritto del lavoro e sistema di produzione capitalistico*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2019, 3, 1, p. 279 ss. e ora in id., *Diritto del lavoro. Altri saggi 2004-2021*, Cacucci, Bari, 2022, p. 91 ss. nonché id., *Rileggendo l'"autonomia dei privati nel diritto dell'economia" di Francesco Santoro Passarelli*, in *Arg. dir. lav.*, 2004, 3, p. 711 ss. e ora in id., *Diritto del lavoro. Altri saggi 2004-2021*, op. cit., p. 109 ss..

¹² Sul punto vedi VIII Rapporto ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia*, 2021, ADAPT University Press, 2022, così come richiamato in R. Brunetta, M. Tiraboschi, *Salari e nuova questione sociale: la via maestra delle relazioni industriali*, in *ADAPT University Press working papers*, 2022, 4, p. 4 ss..

affrontare la delicata ed irrisolta questione di come dare attuazione alla seconda parte dell'art. 39 Cost.. Se non che dopo la bocciatura costituzionale, sul finire degli anni '50, della legge Vigorelli, il legislatore ha rinunciato ad affrontare direttamente la questione emanando una vera e propria legge sindacale, per limitarsi a tentare di estendere l'efficacia del contratto collettivo solo a determinati fini o all'interno di specifici settori con modalità che, come si vedrà, sono state riprese da alcune recenti proposte in materia ma che a ben vedere non sono esaustive.

Così l'art. 2, comma 25, della Legge n. 549 del 1995, che assume a base di calcolo della contribuzione previdenziale i trattamenti economici individuati dai contratti collettivi sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi¹³; le cd. clausole sociali attraverso le quali, secondo il modello oramai consolidato dell'art. 36 dello Statuto dei lavoratori e riproposto con il nuovo Codice dei contratti pubblici, il legislatore promuove indirettamente l'applicazione dei minimi retributivi dei contratti collettivi ritenuti effettivamente rappresentativi nell'ambito o settore, subordinando al loro rispetto la concessione di determinati benefici statali¹⁴; o ancora quelle disposizioni che rinviano ai trattamenti economici disciplinati dai contratti collettivi sottoscritti dai sindacati comparativamente più

¹³ Peraltro espressamente richiamato dall'accordo tra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 24 novembre 2016.

¹⁴ *Amplius* M. Martone, *A che prezzo*, cit., p. 63 ss..

rappresentativi per la determinazione delle indennità di disponibilità nel lavoro somministrato¹⁵, nel lavoro intermittente¹⁶ e del trattamento economico di quello agile¹⁷.

Si tratta di tentativi interessanti che secondo alcuni potrebbero essere presi a riferimento per interventi di più ampia portata ma che, a ben vedere, non riescono a risolvere la complessa questione della definizione del perimetro o se si vuole della “categoria” all'interno del quale operare la selezione necessaria ad individuare il contratto collettivo comparativamente più rappresentativo di cui estendere l'efficacia¹⁸.

Per questo motivo secondo altri¹⁹ si dovrebbe invece seguire la via tracciata da quelle disposizioni, ritenute legittime dalla Corte costituzionale²⁰, con le quali il legislatore, in specifici settori o meglio con riferimento a specifici soggetti datoriali come le società cooperative²¹, gli enti del terzo settore²² e le imprese straniere che

¹⁵ Art. 34 del D. Lgs. n. 81 del 2015.

¹⁶ Art. 16 del D. Lgs. n. 81 del 2015.

¹⁷ Art. 20 del D.Lgs. n. 81 del 2017.

¹⁸ Sulla centralità della questione vedi *amplius* M. Martone, A che prezzo, op. cit.

¹⁹ P. Pascucci, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?*, Franco Angeli, 2018.

²⁰ C. Cost. 26 marzo 2015 n. 51, in *GC*, 2015, 2, p. 481.

²¹ Cfr. art. 7, c. 4, del D.L., n. 248 del 2007 convertito con modificazioni dalla L. 28 febbraio 2008, n. 31.

²² Art. 16 del D. Lgs. n. 117 del 2017; negli ultimi due casi mercé il rinvio ai contratti collettivi di cui all'art. 51 del D.Lgs. n. 81 del 2015,

distaccano i lavoratori sul territorio italiano²³, ha espressamente imposto l'obbligo del rispetto dei trattamenti economici disciplinati dai contratti collettivi sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi.

Se non che, a ben vedere, queste disposizioni, proprio nella parte in cui si limitano a disciplinare i casi in cui i perimetri del settore sono oggettivamente individuabili in relazione alle particolari caratteristiche che assume il datore di lavoro, dimostrano invece che, ogni qual volta è necessario operare una selezione tra diversi contratti collettivi, non è possibile fare a meno di individuare la categoria all'interno della quale operare la selezione.

Per dare risposta a tale importante questione, e scongiurare il rischio di una legge sul salario minimo legale, Confindustria con Cgil, Cisl e Uil hanno sottoscritto il 9 marzo 2018 il Patto per la fabbrica che merita particolare attenzione perché rappresenta il più avanzato tentativo sindacale di definire i perimetri all'interno dei quali selezionare il contratto collettivo di cui estendere l'efficacia.

Com'è noto si tratta di un accordo che tenta di portare a compimento il processo di autoriforma del sistema contrattuale confluito nel Testo Unico sulla rappresentanza del 2014, riconoscendo la necessità di procedere anche alla misurazione della rappresentatività delle associazioni dei datori di lavoro, al fine di

²³ Artt. 2 e 4 del D. Lgs. n. 136 del 2016 emanato in attuazione della direttiva 2014/67/UE del 15 maggio 2014.

«definire» e «circoscrivere» i «perimetri» di efficacia della contrattazione collettiva da estendere *erga omnes* e «garantire una più stretta correlazione tra Ccnl e reale attività di impresa», così implicitamente recuperando il modello a suo tempo tracciato dall'art. 2070 c. c. per scongiurare fenomeni di *dumping* salariale²⁴.

Soprattutto, l'accordo prevede all'art. 5, quale fondamentale premessa per l'estensione *erga omnes* del contratto collettivo sottoscritto dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, l'accordo prevede, l'istituzione di un modello di certificazione della rappresentanza, anche datoriale, di grande interesse anche perchè per «effettuare una precisa ricognizione dei perimetri» di applicazione della contrattazione collettiva» coinvolge il Cnel.

Si tratta di un modello avanzato di collaborazione pubblico - privato che, oltre a rivitalizzare il Cnel, avrebbe potuto, almeno sulla carta, portare all'efficace selezione del contratto collettivo comparativamente più rappresentativo ma che purtroppo, a quattro anni dalla sua approvazione, non è stato ancora implementato, al punto che ormai si moltiplicano le proposte di un intervento legislativo che risolva altrimenti l'emergenza retributiva.

²⁴ Sul rapporto tra l'organizzazione dei datori di lavoro, contrattazione collettiva e contrasto del *dumping* salariale vedi G. Giugni, *La funzione giuridica del contratto collettivo*, ora in id., (1989), *Lavoro legge contratti*, op. cit., p. 162 ss..

3. Considerazioni a margine dei più recenti disegni di legge di riforma del sistema retributivo

Ormai quasi ogni forza politica ha una propria proposta per affrontare l'emergenza retributiva. Alcuni, soprattutto all'interno del movimento cinque stelle, propongono di seguire la via di una legge sul salario minimo legale per rivoluzionare, sulla scorta di alcune esperienze europee, l'attuale sistema retributivo, recidendo quel legame genetico con la contrattazione collettiva che per ottant'anni ha assicurato la giusta remunerazione dei lavoratori italiani. Altri, soprattutto nel centrodestra, ritengono invece che non sarebbe necessario un intervento legislativo in materia perché la questione retributiva è anzitutto una questione economica, di riduzione del cuneo fiscale. Tra queste due posizioni vi è poi una terza via, prediletta da diversi esponenti del partito democratico che ritiene invece indispensabile estendere l'efficacia della contrattazione collettiva comparativamente rappresentativa ai lavoratori che ne sono privi.

Nel solco di questa proposta alcuni ritengono che, sulla scorta del modello sviluppato nel terzo settore, sarebbe sufficiente indicare al giudice un criterio per selezionare il contratto collettivo da applicare senza ritenere necessaria la preventiva definizione dei perimetri all'interno dei quali selezionare il sindacato maggiormente rappresentativo.

Altri invece ritengono che per individuare il contratto collettivo comparativamente più rappresentativo non si possa prescindere della preventiva definizione di quei perimetri. In questa prospettiva muove il disegno di legge n. 1132 a prima firma Nannicini, che dispone che il trattamento minimo tabellare individuato dai contratti collettivi comparativamente più rappresentativi si applica a tutti i lavoratori del settore sul territorio nazionale, delegando ad un'apposita commissione significativamente radicata presso il CNEL il compito di definire i criteri di selezione del contratto collettivo da applicare.

In una linea mediana tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale si colloca poi il recente disegno di legge a prima firma dell'On. Catalfo²⁵, nella parte in cui mira a valorizzare in materia salariale i contratti collettivi *leader*, siglati dai soggetti comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale che siano «maggiormente connessi e obiettivamente vicini in senso qualitativo, all'attività effettivamente esercitata dal datore di lavoro», ma che poi dispone, in assenza di quel CCNL, l'introduzione di una soglia minima inderogabile di 9 euro all'ora, in linea con i parametri di

²⁵ D.d.l. n. 2187 del 2021. A quanto consta esisteva già un disegno di legge, n. 658, a prima firma dell'On. Catalfo, che generalizzava a tutti i settori il sistema giudicato legittimo dalla Corte costituzionale con riferimento alle cooperative, facendo rinvio agli accordi interconfederali per l'accertamento della rappresentatività delle organizzazioni, dei prestatori e dei datori di lavoro (Cfr. D.d.l. n. 707 e n. 788).

adeguatezza indicati dalla Commissione europea (il 60% del salario lordo mediano)²⁶.

Anche in questo caso poi, in conformità alle previsioni della proposta di direttiva, si prevede l'istituzione di una Commissione tripartita, composta dalle parti sociali maggiormente rappresentative, con il compito di aggiornare e controllare l'osservanza del trattamento economico proporzionato e sufficiente e si introduce, infine, all'art. 7 un'apposita procedura giudiziale, di matrice collettiva, volta a garantire in ogni ipotesi di comportamento diretto a impedire o limitare l'applicazione delle disposizioni contenute nel disegno di legge l'effettività del diritto dei lavoratori a percepire un trattamento economico dignitoso.

Si tratta di proposte interessanti e fantasiose che muovono alla ricerca di un difficile compromesso tra il necessario rispetto della contrattazione collettiva in materia salariale e la sentita necessità di assicurare minimi retributivi inderogabili a tutti i lavoratori attraverso un salario minimo legale.

Nondimeno, il vero limite di tali proposte risiede nel fatto che eventuali interventi legislativi in materia, se non dovessero essere supportati da una forte condivisione sindacale, rischierebbero di veicolare nel sistema più problemi che soluzioni.

²⁶ A tal fine il successivo art. 3 definisce specifici criteri atti idonei a misurare il grado di rappresentatività sia delle organizzazioni sindacali che datoriali, valorizzando in particolare i parametri individuati dall'ordinamento intersindacale negli accordi interconfederali stipulati delle confederazioni maggiormente rappresentative.

In questo delicato frangente, infatti, le diverse proposte di legge di cui si è dato conto, se dimostrano la progressiva consapevolezza da parte della classe politica e sindacale dei problemi da affrontare e degli strumenti che potrebbero essere utilizzati per risolverli, propongono soluzioni unilaterali della questione salariale che rischiano di essere intrinsecamente contraddittorie rispetto ad una situazione di necessità che, in massima parte, è stata determinata dalla progressiva interruzione delle «integrazioni intersistemiche» tra politica e parti sociali²⁷.

È per questo auspicabile che nell'autunno caldo che ci attende la questione dell'emergenza retributiva diventi il banco di prova sul quale si possa aprire una discussione tra le diverse forze politiche che sostengono il Governo alla ricerca di una sintesi politica da suggellare in un grande accordo concertativo, come d'altra parte accaduto nel 1993 con la sottoscrizione del Protocollo Ciampi-Giugni, che affronti in maniera coerente e completa la grande questione dell'emergenza retributiva in questi tempi di alta inflazione.

A ben vedere ognuna delle forze politiche che sostengono questo particolare Governo ha a cuore una parte della soluzione del problema retributivo: la proposta di salario minimo avanzata dal Movimento 5 stelle mira ad assicurare adeguata protezione agli stipendi più bassi dei lavoratori non coperti dalla contrattazione collettiva che però potrebbero essere tutelati anche attraverso

²⁷ Vedi *amplius* M. Martone, *A che prezzo*, op. cit., p. 11 ss..

L'estensione *erga omnes* dei contratti collettivi comparativamente più rappresentativi, come richiesto da Cgil, Cisl e Uil oltre che da molti esponenti del Partito democratico per contrastare il *dumping* retributivo che mina l'autorità salariale del contratto collettivo nazionale comparativamente più rappresentativo, mentre l'accoglimento della proposta di riduzione del cuneo fiscale, cara anche al centrodestra oltre che alla Confindustria, consentirebbe di alleggerire gli oneri contributivi e fiscali che gravano su lavoratori e imprese e quindi di aprire la via a quegli aumenti retributivi che tutti attendono da anni.

Si tratta di proposte parziali, che strizzano l'occhio ai rispettivi elettorati di riferimento, ma che a ben vedere potrebbero farsi complementari se il Governo, che dispone di un significativo "tesoretto", riuscirà a coinvolgere le parti sociali per trovare, proprio con riferimento all'emergenza retributiva, una nuova ed efficace sintesi tra le diverse posizioni delle forze politiche che lo sostengono.