Note a margine delle attuali proposte sul salario minimo: il parere di Cgil

Lorenzo Fassina, | 03 dicembre 2019

La questione salariale è ormai riconosciuta come tale da tutti gli attori istituzionali, italiani ed europei. Si tratta di una questione che incrocia il tema più generale del contrasto alle forme di povertà; povertà vecchie e nuove, quali sono le condizioni di povertà in cui versa un segmento di persone che pur risulta essere occupato. Qui, la questione della povertà non richiama il tema di forme di sostegno al reddito nei casi di assenza di lavoro (per intenderci, il reddito di cittadinanza, comunque inteso) ma richiama il tema dei livelli salariali che sovente sono talmente bassi da provocare oggettivamente un problema sociale, oltre che economico.

Le questioni, fondamentalmente, sono due, collegate l'una all'altra e si snodano attorno alle seguenti domande. Perché prevedere un salario minimo per legge? Come determinare l'entità del salario? A chi spetta stabilire il salario minimo?

Riguardo alla prima domanda, la tesi prevalente si basa sulla constatazione che l'Italia è uno dei 5 Paesi dell'Unione Europea a non avere una legge sul salario minimo e che questa legge servirebbe a dare garanzia universale a qualunque rapporto di lavoro subordinato. Questa necessità di garantire un salario minimo viene fatta risalire all'art. 36 Cost. che, in effetti, consentirebbe ad una legge di stabilire il livello minimo di attuazione del principio di sufficienza della retribuzione. Il fatto è che le leggi in materia di salario minimo, se progettate in modo da determinare direttamente la quota di salario, porrebbero il problema del rapporto fra il salario direttamente previsto dalla legge e il salario previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro. Il Governo in carica ha dichiarato che intende procedere, tra le altre azioni di politica legislativa, alla approvazione di un provvedimento volto a fissare regole in materia di salario minimo. Ed al riguardo risultano, a tal fine, oggetto di prossima discussione parlamentare due disegni di legge di provenienza rispettivamente PD (n. 310) e M5S (n. 658). Tenuto conto dell'attuale drammatica situazione di depressione delle regole del lavoro, caratterizzata in particolare:

1. dalla proliferazione di sindacati non genuini e di contratti collettivi di comodo;
2. dalla giurisprudenza ondivaga sull'articolo 36 Cost., la cui applicazione è demandata alla discrezione del giudice di turno, con possibile *decalage* di quanto previsto dal contratto collettivo nazionale di categoria in base alla zona, alla dimensione dell'azienda, alle condizioni familiari, alla diversa composizione del minimo retributivo costituzionale;
3. dalla mancata legge sulla rappresentatività sindacale, coniugata con la crisi dell'unità confederale;
4. dalla diaspora delle aziende dalle rispettive associazioni.

Si potrebbe ritenere che, in effetti, sia opportuno un intervento legislativo in materia.

In realtà, sarebbe in generale preferibile un intervento legislativo attuativo dell'art. 39 della Costituzione che, regolando formalmente la rappresentanza e le procedure contrattuali, assicurasse, oltre che la definizione di trattamenti economici ad efficacia generale, anche generali regole di disciplina dei rapporti di lavoro. E tuttavia non ci si può nascondere che, talvolta, l'ottimo è nemico del buono, e dunque, prendendo atto dell'attuale estrema difficoltà di ottenere dal Parlamento in carica una disciplina di questo tipo, si deve riconoscere che un intervento regolativo sui minimi salariali darebbe, quanto meno nell'immediato, risposta ai gravi problemi evidenziati più sopra. Il fatto è, peraltro, che, anche un provvedimento di limitata portata come quello ipotizzato non dovrebbe assolutamente ignorare che, nel nostro Paese, la funzione tariffaria – ovvero di fissare le regole economiche dello scambio – è stata svolta storicamente dai sindacati e dalla contrattazione collettiva, la quale ha assolto al compito di determinare il valore delle prestazioni di lavoro, in collegamento con il loro contenuto professionale. Di conseguenza un intervento legale che volesse restare fedele a questa consolidata esperienza storica, rispettandola come essenza di una democratica gestione delle relazioni economico-sociali, non dovrebbe assolutamente ignorarla, ed anzi dovrebbe valorizzarla attraverso formule legislative che ne rispettino l'articolazione.

Di qui alcune indicazioni sostanziali che potrebbero essere rivolte a chi si accingesse ad un siffatto intervento: 1) anzitutto la formula che dovrebbe oggi essere posta a base dell'intervento è quella che può ricavarsi direttamente dalla nota sentenza n. 51/2015 della Corte costituzionale, che ha introdotto nel nostro ordinamento un principio di valore assoluto al quale il legislatore può appoggiarsi nella definizione della disciplina salariale di cui si discute (la legittimità del riconoscimento *ex lege* dell'efficacia generale alla sola parte retributiva del contratto collettivo, senza violazione dell'art. 39 e in attuazione dell'art.

36 della Costituzione); 2) in secondo luogo, il raccordo con la funzione tariffaria dei contratti collettivi dovrebbe imporre da un lato il superamento del concetto riduttivo del salario minimo orario, e dall'altro una diversificazione rispettosa delle progressioni economiche legate alla professionalità. In tal modo, è bene sottolinearlo, si darebbe piena risposta al principio che, a differenza di altri Paesi, nel nostro ordinamento è codificato nell'art. 36 Cost., cioè che la retribuzione del lavoro deve essere non solo sufficiente a garantire al lavoratore ed alla propria famiglia un'esistenza libera e dignitosa, ma anche proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto. I settant'anni seguiti all'entrata in vigore della Carta costituzionale hanno dimostrato, nei fatti e nella elaborazione giuridica di dottrina e giurisprudenza, che è stata proprio la contrattazione collettiva ad assolvere a tale funzione. Anzi, a ben vedere, tale funzione è stata svolta in modo estremamente diffuso, al punto che, a differenza di quanto avviene in altri Paesi europei, in Italia risultano di fatto rarissimi i settori economici in cui siano del tutto assenti i contratti collettivi. Piuttosto, come accennato più sopra, quel che risulta ormai più frequente è la compresenza di più contratti collettivi potenzialmente applicabili ad un rapporto di lavoro, donde, anche nel caso in cui si optasse per un meccanismo di rinvio alla contrattazione collettiva, vi sarebbe l'esigenza di fissare un criterio di prevalenza dei contratti, che non potrebbe essere se non quello della c.d. maggiore rappresentatività.

Sulla base di questa premessa, il Disegno di legge n. 310 (PD) appare già a prima vista come inadeguato a soddisfare le aspettative sopra indicate, proprio in quanto volto a dettare un formale salario minimo *generale* di 9 euro (al netto dei contributi previdenziali ed assistenziali) che, oltre a coprire ipotetici settori privi di contratto, finirebbe per estendersi anche ai contratti collettivi esistenti, deprivandoli in sostanza della loro funzione tariffaria. Maggiormente attento alle esigenze indicate in precedenza sembra, invece, il Disegno di legge n. 658 (M5S), il quale appare costruito – salvo quanto si preciserà tra breve - in modo abbastanza rispettoso dell'autonomia collettiva, sia in quanto fonte regolativa, sia in merito ai contenuti attinenti alla generale remunerazione delle prestazioni di lavoro. Nel far questo, il Disegno di legge sembra ispirarsi, nella sostanza più pregnante, alla ricordata sentenza n. 51/2015 della Corte costituzionale, giungendo a valorizzare altresì il principio di maggiore rappresentatività come criterio risolutivo di potenziali conflitti tra contratti collettivi applicabili allo specifico rapporto di lavoro: in tale prospettiva, emblematico risulta il rinvio all'Accordo interconfederale del 10 gennaio 2014. Siffatto rinvio garantisce, infatti, che prevalgano praticamente i contratti collettivi stipulati dalle più grandi confederazioni sindacali (CGIL, CISL, UIL). E d'altro canto questo disegno di legge risolve in modo ragionevole anche i predetti rari casi di assenza di un contratto collettivo direttamente applicabile ad un rapporto di lavoro (art. 4, co. 1). Vi sono tuttavia alcuni passaggi critici della disciplina disegnata che non vanno sottaciuti e che andrebbero attentamente ripensati. Il primo è quello relativo alla fissazione *ex lege* di un plafond minimo di 9 euro orari al lordo di contributi previdenziali ed assistenziali. Tale importo appare anzitutto inadeguato a soddisfare quanto dallo stesso Disegno perseguito, e cioè la fissazione di un "trattamento economico complessivo, proporzionato alla quantità del lavoro prestato": è evidente come, ove per 'complessivo' si intenda far riferimento alla paga oraria globale fissata dai contratti collettivi, inclusiva cioè, anche *pro quota*, delle varie voci aggiuntive e differite della retribuzione, l'importo indicato sarebbe del tutto insufficiente a garantire tale qualità. L'importo fisso, inoltre, risulta inadeguato a soddisfare il principio di proporzionalità e adeguatezza della retribuzione stabilito dall'art. 36 Cost., nella misura in cui non è in grado di differenziare il salario minimo orario in ragione delle differenti professionalità.

Ciò detto, vale la pena poi prendere in considerazione una critica sollevata in passato in merito alla eventuale fissazione *ex lege* di un salario minimo, secondo cui una siffatta previsione rischierebbe di diventare un incentivo al congelamento o raffreddamento delle dinamiche contrattuali, o addirittura alla sottrazione dei datori di lavoro dalle medesime. Ciò nel Disegno di legge in questione non può avvenire, perché la fissazione del predetto plafond riguarda i casi di insufficienza del minimale previsto dal contratto collettivo applicabile rispetto al valore legale. Ed invece, nei casi in cui il valore del trattamento economico complessivo contrattuale sia superiore, non ci sarebbe il rischio che la parte collettiva datoriale possa perseguire il predetto obiettivo, in connessione con la scadenza o la disdetta del contratto. Viene infatti previsto che, "qualora, per scadenza o disdetta, manchi un contratto collettivo applicabile cui fare riferimento ai sensi degli articoli precedenti, il trattamento economico complessivo di riferimento è quello previsto dal previgente contratto collettivo fino al suo rinnovo", con l'aggiunta che tale importo (oltre che quello dei 9 euro) è incrementato "*annualmente sulla base delle variazioni dell'indice dei prezzi al consumo*". Insomma, il trattamento economico contrattuale parrebbe rimanere vincolante in ogni caso.

A limite si potrebbe affermare che proprio l'automatismo della rivalutazione annua potrebbe indurre, a livello collettivo datoriale, comportamenti opportunistici di rallentamento o congelamento della attività negoziale. E tuttavia non ci si può nascondere che forme di adeguamento automatico dei salari contrattuali in caso di mancati rinnovi non sono state estranee nella passata esperienza contrattuale italiana. Ma appare evidente che questo è un aspetto assai problematico, dal momento che ogni momento storico delle relazioni sindacali richiede valutazioni *ad hoc*.