

di A. Montemmarano
Avvocato



Il tema del salario minimo nella nuova contrattazione collettiva: il salario minimo legale e il salario minimo costituzionale

La questione salariale

La questione salariale anima in Italia il confronto sindacale fin dalla nascita del sistema democratico di relazioni tra le parti sociali.

Per restare nell'alveo dell'ordinamento post corporativo, si possono distinguere diverse fasi, scandendole in ventenni.

– 1940 - 1950: La ricostruzione fu caratterizzata da uno sforzo congiunto delle parti sociali nell'affrontare i problemi della rinascita economica, assicurando attraverso la contrattazione collettiva di diritto comune quei livelli minimi salariali che la ormai superata contrattazione corporativa, efficace «erga omnes», non era più in grado di garantire. È del 1959 la legge, poi dichiarata costituzionalmente illegittima, che attribuiva al Governo il compito di attribuire efficacia obbligatoria generale ai contratti collettivi ritenuti maggiormente rappresentativi in ciascuna categoria.

– 1960 - 1970: È stato il ventennio del «'68» e della «contestazione», contraddistinto da un attivismo sindacale basato su richieste di aumenti salariali volte alla redistribuzione del reddito tra le classi sociali, riassunte nella definizione del segretario della Cgil Luciano Lama che, in una intervista del 1978, definì il salario «variabile indipendente» del sistema economico.

– 1980 - 1990: Sono stati i decenni della «concertazione» tripartita tra imprese, sindacati e Governo, con la quale si legava la politica di incremento dei salari all'andamento della produzione, alla competitività internazionale delle imprese ed alla crescita economica. Il 23 luglio 1993 venne sottoscritto l'Accordo interconfederale tra Cgil-Cisl-Uil, la Confindustria e il Governo Ciampi.

– 2000 - 2020: Sono stati gli anni della «globalizzazione» e della crisi finanziaria mondiale del 2008, caratterizzati dalla crescita accelerata del debito pubblico, che ha indotto una politica di contenimento della crescita salariale. I salari medi italiani si attestano poco al di sopra dei 2.000 euro mensili, superiori, tra i grandi Stati Ue, solo a quelli della Spagna, ma ben al di sotto dei salari medi di Germania e Francia. In tutti i Paesi europei dal 1990 al 2020 i salari si sono accresciuti (del 33,79% in Germania, del 31,10% in Francia, del 6,20% in Spagna); in un solo Stato Ue i salari hanno subito una decrescita: in Italia (-2,90%).

Il salario legale

La fonte legale di rango primario la si trova nella carta costituzionale: l'art. 36 Cost. stabilisce che «il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa».

Quanto alla legge ordinaria, tra le diverse fonti si può rinvenire il D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81, che, nel dettare la «disciplina organica dei contratti di lavoro», all'art. 51 così dispone: «Salvo diversa previsione, ai fini del presente decreto, per contratti collettivi si intendono i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria.

Il sistema si è retto finora sulla presunzione che l'estensione nazionale e la sottoscrizione dei sindacati maggiormente rappresentativi diano una credibilità alla coincidenza tra salario legale e salario costituzionale; presunzione inidonea ad impedire al giudice il controllo del rispetto del minimo costituzionale di cui all'art. 36 Cost. Si tratta, infatti, di una presunzione semplice, che ammette la prova contraria, a carico del lavoratore, mediante comparazione, ad esempio, con altri contratti collettivi di settori affini, con mansioni analoghe, con indicatori economici, con rilevamenti statistici.

Il salario costituzionale

La presunzione che il salario legale, vale a dire quello determinato dai contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, coincide con il salario costituzionale, vale a dire con il salario proporzionato, sufficiente e degno cui si riferisce l'art. 36 Cost., è da sempre posta in discussione, ma oggi con maggiore forza, soprattutto - come si dirà - da quando, in età post pandemica, sulla materia è intervenuto il legislatore europeo.

Sei sentenze della Corte di Cassazione sul salario minimo sono state decise nella stessa udienza del 14 settembre 2023 (nn. 27711, 27713 e 27769, depositate il 2 ottobre 2023; nn. 28320, 28321 e 28323/2023, depositate il 10 ottobre 2023). In esse la Corte Suprema ha formulato i seguenti principi, atti a determinare il salario costituzionale:

1. il riferimento alle clausole salariali dei contratti collettivi costituisce una facoltà e non un obbligo del giudice;
2. è possibile per il giudice utilizzare parametri differenti (o, perfino, l'equità);
3. nella ricerca dell'equa retribuzione il giudice può procedere d'ufficio, utilizzando riferimenti e parametri anche non offerti dalle parti in giudizio;
4. va tuttavia accordata la preferenza ad utilizzare come parametro di equità quello del contratto collettivo di settori affini;
5. non è detto che il trattamento retributivo determinato dal contratto collettivo della categoria stipulato dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale risponda ai criteri di equità di cui all'art. 36 Cost.;
6. in una prospettiva interpretativa costituzionalmente orientata, il salario legale non può che essere quello coincidente con il salario costituzionale.

E allora: attraverso quali procedimenti si deve determinare il salario minimo legale? Le risposte che si danno sono molteplici e talora contrastanti. Si possono richiamare quelle di cui più si discute.

La direttiva Ue

La direttiva Ue 2022/2041 del 19 ottobre 2022, relativa a «salari minimi adeguati nell'Unione europea», si propone di migliorare le condizioni di vita e di lavoro nell'Unione, in particolare l'adeguatezza dei salari minimi per i lavoratori, al fine di contribuire anche alla riduzione delle disuguaglianze. Istituisce, pertanto, un quadro normativo per:

- l'adeguatezza dei salari minimi legali al fine di conseguire condizioni di vita e di lavoro dignitose;
- la promozione della contrattazione collettiva in materia di determinazione dei salari;
- il miglioramento dell'accesso effettivo dei lavoratori al diritto alla tutela garantita dal salario minimo ove previsto dal diritto nazionale o da contratti collettivi.

La direttiva fa salvo il pieno rispetto dell'autonomia delle parti sociali, nonché il loro diritto a negoziare e concludere contratti collettivi, e fa salva la competenza degli Stati membri di determinare il livello dei salari minimi fissando salari minimi legali e/o promuovendo l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo prevista nei contratti collettivi.

Il legislatore europeo si premura di chiarire in modo espresso che l'applicazione della direttiva è pienamente conforme al diritto di contrattazione collettiva e che, quindi, nessuna sua disposizione può essere interpretata in modo tale da imporre a qualsiasi Stato membro l'obbligo di introdurre un salario minimo legale, laddove la formazione dei salari sia garantita esclusivamente mediante contratti collettivi.

L'essenziale per il diritto dell'Unione è che in ogni Stato si possa individuare il salario minimo legale, sia esso quello imposto dal diritto nazionale con la normazione legale sia quello determinato dalla contrattazione collettiva con la normazione volontaria.

Il parere del Cnel

Il documento sul lavoro povero e il salario minimo approvato il 12 ottobre 2023 dall'Assemblea del Cnel muove da una considerazione di ordine statistico: le tariffe minime complessive dei contratti collettivi sottoscritti da Cgil-Cisl-Uil (calcolate dall'Istat nel 2020 tra i 6,85 e i 7,10 euro) superano i parametri della direttiva europea.

Esistono aree di criticità per gruppi di lavoratori (autonomi fittizi, parasubordinati, temporanei, occasionali, stagisti), per settori (lavoro agricolo, lavoro domestico, vigilanza) o per modelli organizzativi (appalti e subappalti).

Il fenomeno della contrattazione «pirata», che costituisce una forma di «dumping sindacale», è marginale, ma preoccupante quale elemento di perturbazione delle dinamiche intersindacali e di confusione nel dibattito pubblico. Per arginare questo fenomeno, e pure la proliferazione del numero dei contratti collettivi, il Cnel suggerisce un intervento legislativo a sostegno della «contrattazione collettiva di qualità», incentrato sull'individuazione dei contratti collettivi maggiormente diffusi per ogni settore di riferimento, condizionando il

riconoscimento dei benefici economici e normativi stabiliti dalla legislazione al rispetto degli standard di trattamento economico e normativo fissati da questi contratti.

È giunto il tempo, conclude il Cnel, di avviare una riflessione istituzionale su:

- misure di promozione della contrattazione collettiva;
- rappresentanza;
- sistemi qualificati di bilateralità.

Un salario minimo, dunque, già esisterebbe ed è quello dei contratti collettivi che, diversamente da una legge sul salario minimo, tutela tutti i lavoratori di tutti i livelli e non solo i profili professionali più bassi.

La proposta di legge

I proponenti la legge sul «salario minimo» lo fissano in 9 euro lordi all'ora, misura corrispondente alla media tra il reddito medio nel settore privato (euro 10,59) ed il salario mediano (7,60 euro). I 9 euro comprenderebbero:

- il trattamento economico minimo (paga base);
- le mensilità aggiuntive;
- le indennità contrattuali fisse e continuative dovute in relazione all'ordinario svolgimento dell'attività lavorativa.

La proposta di legge non minimizza il ruolo del sindacato, ma ne riduce inevitabilmente l'ambito di efficacia alla determinazione del salario dovuto oltre la soglia dei 9 euro, premurandosi di stabilire che, in presenza di una pluralità di contratti collettivi nazionali applicabili, la retribuzione complessiva di cui all'art. 36 Cost. non può comunque essere inferiore a quella prevista, per la prestazione di lavoro dedotta in obbligazione, dal contratto stipulato dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria merceologico-produttiva interessata.

Il salario minimo determinato dalla legge dovrà poi essere adeguato alla perdita di valore della moneta in cui è espresso; l'aggiornamento annuale è demandato, nella proposta, ad un'apposita Commissione istituita presso il Ministero del lavoro con decreto del Ministro, che la presiede, e che sarebbe composta da:

- a) un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- b) un rappresentante dell'Inps;
- c) un rappresentante dell'Istat;
- d) un rappresentante dell'Ispettorato nazionale del lavoro;
- e) un numero pari di rappresentanti delle associazioni dei datori lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

La retribuzione sufficiente

Le due soluzioni alternative – legge o contrattazione collettiva – si caratterizzano, dunque, non soltanto per l'ontologica differenza tra normazione cogente e normazione volontaria, ma anche perché quella che affida la determinazione del salario minimo al legislatore, ed il suo aggiornamento ad un organismo amministrativo di emanazione governativa, implica la fissazione di un salario minimo uguale per tutti i settori merceologico-produttivi, mentre quella che chiama in gioco le parti sociali comporta la fissazione di un salario differenziato, modellato sulle esigenze e sulle caratteristiche di ciascun settore.

Ma se il presupposto di chiusura della norma istituita dall'art. 36 Cost. è la sufficienza della retribuzione ad assicurare al lavoratore ed la suo nucleo familiare un'esistenza libera e dignitosa se, cioè, quale che sia la quantità e la qualità del lavoro, la retribuzione dev'essere in ogni caso «sufficiente» - ha «senso costituzionale» che il salario minimo debba essere uguale per tutti coloro che sono occupati a tempo pieno, perché è evidente che la libertà e la dignità della famiglia prescinde dal settore di occupazione del percettore del reddito di lavoro. In tale ottica, quella che a prima vista appare come una virtù del modello contrattualistico si rivela un vizio, perché fa dipendere l'equità della retribuzione dal tipo di lavoro e dal settore in cui viene prestato, così contravvenendo alla norma costituzionale, la quale fa dipendere l'equità del salario dalla sua sufficienza a soddisfare i bisogni familiari.

Una nuova concertazione?

Non vi è tuttavia chi può non vedere che, fissato un salario minimo per legge, il ruolo delle parti sociali nel determinare i trattamenti retributivi e normativi, e dunque nel regolare il mercato del lavoro, ne uscirebbe ridimensionato, mentre facendo perno proprio su di esso si è consolidato nel tempo un ordinamento che la stessa direttiva europea loda ed incoraggia; come del resto promuove tutte le forme di normazione volontaria e i modelli organizzativi su questa basati. Se le parti sociali vogliono preservare questa primazia devono però dimostrare di sapersi prendere in carico la questione salariale e di saperla governare.

Ipotizzare vari livelli di contrattazione, all'apice dei quali porre un accordo interconfederale tripartito su un salario minimo «sufficiente», uguale per tutti i settori e perciò «costituzionale»; un accordo che detti le linee per l'articolazione dei trattamenti retributivi nei diversi settori, significherebbe non soltanto recuperare i valori della concertazione che animarono le intese del 1993, ma anche saper sciogliere in autonomia il nodo che ha impedito che quelle intese realizzassero appieno gli obiettivi prefissati: il nodo della rappresentanza, vale a dire dell'individuazione delle associazioni datoriali e delle organizzazioni sindacali legittimate a contrattare.

L'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, il protocollo d'intesa del 31 maggio 2013, lo stesso testo unico sulla rappresentanza sottoscritto da Confindustria e Cgil-Cisl-Uil il 10 gennaio 2014, sono rimasti lettera morta. In essi veniva configurato, sulla falsariga di ciò che avviene nel pubblico impiego, un percorso semplice: si assumono i dati associativi (le deleghe per l'esazione dei contributi sindacali) e i dati elettorali (i voti espressi) rilevati in occasione delle elezioni delle Rsu; il Cnel ne ricava la media ponderata; sono rappresentativi i sindacati che raggiungono la soglia del 5%.

Non è questa la sede per disaminare le ragioni che hanno finora impedito la piena accettazione sociale di una normazione, legale o volontaria, che disciplini la materia. Ma appare realistico, anche alla luce delle esigenze poste dalla direttiva europea, che o la risposta alla questione salariale sapranno darla le parti sociali oppure, prima o poi, se ne dovrà far carico il legislatore.