



Numero 2 / 2026

Gandolfo Maurizio BALLISTRERI

**Per un dibattito sul decreto legge sul “salario giusto”,
intorno a rappresentanza, rappresentatività ed efficacia dei
contratti collettivi**

Per un dibattito sul decreto legge sul “salario giusto”, intorno a rappresentanza, rappresentatività ed efficacia dei contratti collettivi

Gandolfo Maurizio BALLISTRERI

Professore associato di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Messina

Il decreto legge sul c.d. “salario giusto” sembra suscitare più problemi di quanti ne possa risolvere, ecco perché “*Lavoro Diritti Europa*”, intende dare un contributo a sciogliere i nodi, che il provvedimento sembra non essere in grado di affrontare.

E' stato opportunamente osservato che “*non è più tempo di analisi dubbiose circa l'opportunità di una svolta regolatoria del diritto sindacale italiano, né di continuare a interrogarsi sulla praticabilità tecnica e politica di un intervento legislativo. Troppo evidente è, infatti, lo stato di incertezza che mina la stabilità del sistema e financo inquina i comportamenti delle controparti*”¹.

Ma con il decreto-legge del governo in materia di “salario-giusto”, varato in occasione del Primo Maggio, al di là della buona intenzione di affrontare il tema delle retribuzioni insufficienti, sembra che ancora una volta la politica del diritto voglia aggirare con norme di legge, la previsione dell'art. 39 Cost, destinato, quindi, ad entrare in contrasto con esso, imponendo alla giurisprudenza, come già avvenuto nel passato, il compito di risolvere le controversie in materia di retribuzioni e contratti collettivi².

Perplessità, in particolare, suscita il riferimento ai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi”³, quale parametro di riferimento per la individuazione delle retribuzioni rispettose dei canoni di proporzionalità e sufficienza *ex art. 36 Cost.*, nonché la vaghezza in materia di perimetro contrattuale, in un sistema di relazioni industriali che, in generale, non appare rispondente ai grandi temi dell'Economia 4.0 e dei mutamenti velocissimi che l'intelligenza artificiale sta producendo⁴.

Quasi profetica sul tema è l'analisi di uno dei leader storici del sindacalismo italiano, Giorgio Benvenuto, che nel 1985, in piena rivoluzione tecnologico-informatica e post-fordista, affermò: “*Il nodo centrale, a mio avviso, è quello del controllo: sulle macchine nel senso del prodotto che si vuole ottenere, e sugli uomini, che mediante le macchine possono essere spiati anche nei più intimi momenti dell'esistenza. Un gruppo oligarchico che fosse detentore di tale controllo avrebbe certamente un potere immenso*”⁵.

Diversi i rilievi a cui si potrebbe prestare il decreto-legge del Primo Maggio, la cui navigazione parlamentare già si annuncia in acque procellose, considerando i vari emendamenti non solo dell'opposizione che richiamano la direttiva eurounitaria sul “salario legale”⁶, ma soprattutto della maggioranza.

¹ R. De Luca Tamajo, *Incertezze e contraddizioni del diritto sindacale italiano: è tempo di regolamentazione legislativa*, in “RIDL”, 2018, 2,

² G. Giugni, in *Prefazione a M.L. De Cristofaro, La giusta retribuzione*, il Mulino, Bologna, 1971; P. Ichino, *La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 della Costituzione*, in “RIDL”, I, 2010.

³ P. Passalacqua, *Il modello del sindacato comparativamente più rappresentativo nell'evoluzione delle relazioni sindacali*, in “DRI”, 2, 2014.

⁴ B. Di Iacovo, *Umanesimo del lavoro*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2025.

⁵ G. Benvenuto, *Rivoluzione tecnologica, nuovi lavoratori, nuovi sindacalisti*, in *Robot, computer e “nuovi operai”*, Franco Angeli, Milano, 1985.

⁶ V. Bavaro, *Sul salario adeguato*, in questa Rivista, n. 2, 2022.

Sotto il più generale profilo giuridico il decreto legge potrebbe andare incontro a pronunzie di incostituzionalità, similmente a quanto avvenuto con la legge 14 luglio 1959, n. 741, la "legge-Vigorelli"⁷, allorquando venne prorogata con la legge 1 Ottobre 1960, n. 1027, non configurandosi di conseguenza più con carattere "eccezionale" e, quindi, in contrasto con l'art. 39 Cost.

Come noto i profili di incostituzionalità rilevati dalla Consulta, riguardarono la stabilizzazione e, quindi, il venir meno del carattere di eccezionalità del provvedimento, finalizzato all'attuazione dell'art. 36 Cost.⁸ del conferimento dell'efficacia *ultra partes* ai contratti collettivi al di fuori delle previsioni *ex art.* 39 Cost., con la violazione dell'ordine costituzionale in materia di distribuzione di competenze tra legge e autonomia collettiva⁹.

E sotto il profilo costituzionale, è anche la formula delle organizzazioni comparativamente più rappresentative a destare perplessità.

Con questa formula si è tentato più volte di contribuire a sciogliere i nodi relativi al rapporto tra verifica della rappresentatività, libertà sindacale ed efficacia della contrattazione collettiva, attraverso il confronto di rappresentatività dei soggetti sindacali, ma che appare non coerente con l'art. 39, comma 1, della Costituzione, in particolare per i profili di irragionevolezza del processo di selezione delle organizzazioni sindacali. Peraltro, l'attuazione dell'art. 36, comma 1, Cost, in materia di retribuzione, secondo il dibattito nella III Sotto-commissione dell'Assemblea Costituente¹⁰, veniva affidato proprio ai commi 2, 3 e 4 dell'art. 39 Cost. Attuazione che potrebbe avvenire secondo quanto sostenuto da Massimo D'Antona nel suo ultimo scritto nel 1998: "*La Costituzione apprende dai processi storici soprattutto se, come nel caso dell'art. 39, essa contiene non solo norme di dettaglio, ma principi aperti alle dinamiche di inveramento dei valori?*"¹¹.

E' condivisibile, quindi, l'auspicio espresso dalla Corte costituzionale - già reso esplicito nella pronunzia n. 231 del 2013¹², con la recente sentenza n. 156 del 2025, per un'organica revisione normativa della materia¹³, affinché il legislatore intervenga per "*valorizzare l'effettiva rappresentatività in azienda quale criterio di accesso alla tutela promozionale delle organizzazioni dei lavoratori?*".

Invece, le continue contraddizioni di sistema tra il legislatore, la giurisprudenza costituzionale e le tendenze dell'autonomia collettiva, generano aporie al diritto sindacale italiano.

Serve una politica del diritto che adoperi strumenti legali che guardino al futuro e non servano a giustificare una sorta di corporativismo semi-pubblicistico, imperniato sulla nozione di "sindacato comparativamente più rappresentativo", che inibisce il pluralismo sindacale e sociale. Il problema è che l'applicazione della teoria dell'ordinamento intersindacale, importata in Italia da Gino Giugni¹⁴, grazie a un fecondo confronto in ambito comparato, in primo luogo con le elaborazioni di Otto Kahn-Freund e la sua Scuola di Oxford, di Hugo Sinzheimer e Karl Renner, nonché di Selig Perlman, allievo di John Commons, non garantisce più il pluralismo sindacale,

⁷ G. Pera, *Le norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori nel giudizio della Corte costituzionale*, in *Scritti di Giuseppe Pera*, II Diritto sindacale, Giuffrè, Milano.

⁸ L. Mengoni, *Diritto e valori*, il Mulino, Bologna, 1985.

⁹ Corte costituzionale n. 129/1963, seguita dalla n. 156/71.

¹⁰ P. Craveri, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, il Mulino, Bologna, 1977.

¹¹ M. D'Antona, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi*, in "DLRI", 1998.

¹² Sentenza Corte costituzionale n. 231/2013; si veda F. Carinci, *Il buio dopo la siepe, Corte cost. 23 luglio 2013*, in "W.P. Massimo D'Antona.IT", 182/2013.

¹³ Sentenza Corte costituzionale n. 156/2025; A. Tursi, *Rappresentanze sindacali aziendali: si ritorna al punto di partenza*, in "DRI", 1, 2026.

¹⁴ G. Giugni, *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Giuffrè, Milano, 1960.

nonostante abbia consentito nel passato, al contratto collettivo nazionale di categoria la definizione di minimi uniformi, con il reciproco riconoscimento degli attori collettivi.

E' necessaria una politica del diritto sulla base e nel rispetto dei principi di libertà e di pluralismo sanciti dall'articolo 39, I comma, della Costituzione, interpretando correttamente le dinamiche delle nuove relazioni industriali, per eliminare rendite di posizione non suffragate da elementi oggettivi di rilevazione della rappresentatività, individuando soluzioni rispettose delle previsioni costituzionali in materia di efficacia generale dei contratti collettivi ¹⁵.

La legislazione promozionale del sindacato sui luoghi di lavoro di chiara matrice giuridica riformista completò il disegno delle relazioni industriali in Italia, conferendovi sistematicità, con il sostegno all'azione sindacale attraverso il Titolo III dello Statuto dei lavoratori e il dialogo tra l'ordinamento intersindacale e quello statale. Oggi, quel dialogo va aggiornato, anche alla luce di un elevato pluralismo sindacale, non sempre genuino in verità, come dimostrano i cosiddetti "contratti-pirata".

Certo, lo scenario sindacale è caratterizzato da notevoli difficoltà ¹⁶. Un primo ordine di problemi è quello del lavoro "povero" e sovente rifiutato, in quanto segnato da basse retribuzioni e dequalificazione professionale, in cui si inserisce l'esigenza di attribuire ai lavoratori economicamente dipendenti ¹⁷- il paradigma è quello dei rider - le stesse tutele del mondo del lavoro subordinato contro le gravi forme di sfruttamento che generano le piattaforme digitali ¹⁸. Spesso connessa al lavoro "povero", l'attualità ci propone il dramma delle morti e degli incidenti sul lavoro, che sembra sempre più, purtroppo, una sorta di bollettino di guerra. Appare senz'altro fondata l'analisi secondo cui sono state modificate *"le condizioni materiali e persino antropologiche che sostanziano l'azione collettiva. In effetti la variabilità e la frammentazione dei lavori acuiscono le difficoltà della sindacalizzazione non solo per motivi organizzativi ma soprattutto perché diversificano con modalità nuove e difficili da interpretare i bisogni e le aspettative dei lavoratori. Tali difficoltà sono testimoniate dagli scarsi risultati ottenuti anche dai coraggiosi tentativi di innovazione delle pratiche di rivitalizzazione del sindacalismo di diversi Paesi"* ¹⁹.

E, poi, la divisione tra le tre centrali sindacali "storiche", a stento mascherata dal tradizionale Concertone del I maggio a Roma. Una divisione che sembra evocare contrapposizioni sindacali di tipo geopolitico, da anni '50 del secolo passato al tempo della "guerra fredda" e di modelli sindacali ²⁰, come quella conseguente all'Accordo di San Valentino del 1984 tra il governo presieduto dal socialista Bettino Craxi, le associazioni datoriali, Cisl, Uil e minoranza socialista della Cgil, sulla attenuazione della dinamica della scala mobile in funzione anti-inflattiva.

Anche oggi, dietro la contrapposizione tra modelli sindacali, uno conflittuale l'altro collaborativo, senza spazio per le posizioni del riformismo sindacale europeo, la divisione appare politica rispetto al rapporto con il governo di centro-destra, che alla fine indebolisce ulteriormente il mondo del lavoro.

¹⁵ Mi permetto rinviare a G.M. Ballistreri, *Sindacato: autonomia e legge*, Giuffrè, Milano, 2016.

¹⁶ G. Fontana, *Libertà economica e azione collettiva: dalla Costituzione all'ordinamento multilevel e ritorno*, Relazione alle Giornate di studio AIDLASS, Ancona 29-30 maggio 2025, 30.

¹⁷ G. Loy, V. Speciale (a cura di), *Come cambia il diritto del lavoro nell'economia delle piattaforme*, in "RGL", I, 2017

¹⁸ A. Perulli, *Capitalismo delle piattaforme e diritto del lavoro*, in A. Perulli (a cura di), *Lavoro autonomo e capitalismo delle piattaforme*, Cedam, Milano, 2018, pp. 116-117, secondo il quale *«il neocapitalismo camuffato da sharing economy altro non esprimerebbe se non l'ultima razionalità capitalistica di sfruttamento del lavoro, che, superando la distinzione tra imprenditore e dipendente, rimette i prestatori nelle condizioni dell'inizio del XX secolo*

¹⁹ Un ampio profilo comparato in T. Treu, *Transformations of Work: Challenges to National Systems of Labour Law and Social Security* in G. Casale, T. Treu (a cura di), *Transformations of Work. Challenges for the Institutions and Social Actors*, Wolters Kluwer, Milano, 2019

²⁰ G. Tarello, *Teorie e ideologie del diritto sindacale*, Giuffrè, Milano, 1973 (ed. prec. 1967).

Insomma, un caleidoscopio di questioni su cui il decreto-legge rischia di infrangersi. E “*Lavoro Diritti Europa*” desidera sollecitare un dibattito, nel solco di quanto autorevolmente indicato da tempo dal suo direttore, Piero Martello: “*Sono noti a tutti, e non serve qui farne un elenco, i problemi presenti sul tappeto; alcuni di essi figurano in questo numero di LDE (salario minimo, rappresentatività sindacale, "giungla contrattuale", transizione digitale, lavoro precario, parità di genere, contesto normativo europeo) ma non esauriscono l'elenco delle urgenze. Basta solo ricordare che essi sono connotati da un grado di impellenza che ne impone la soluzione nei tempi più brevi possibili*”²¹.

²¹ P. Martello, *Editoriale*, in questa Rivista, n.3, 2022.