

CAMERA DEI DEPUTATI N. 6082

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GHEZZI, MINUCCI, BASSOLINO, PALLANTI, PEDRAZZI CIPOLLA, ALINOVİ, SAMÀ, SANFILIPPO, LODI FAUSTINI FUSTINI, MIGLIASSO, LUCENTI, PELLEGATTI, REBECCHI, PICCHETTI, FINOCCHIARO FIDELBO, FERRARA, D'AMBROSIO, TORELLI

Presentata il 12 novembre 1991

Nuove norme in materia di adeguamento automatico della retribuzione per effetto di variazioni del costo della vita

ONOREVOLI COLLEGHI! — La proposta di legge che raccomandiamo alla vostra attenzione riguarda, ancora una volta, il noto istituto dell'indennità di contingenza (nel pubblico impiego: « indennità integrativa speciale »).

Si tratta di un istituto retributivo di notevole significato economico, sociale e politico e soggetto — da sempre, ma in modo particolarmente acceso negli ultimi tre lustri — a vivacissime polemiche.

Esso trova la propria matrice nel sistema della scala mobile e ha conosciuto non indifferenti processi di innovazione, che ne hanno progressivamente modificato, con le modalità di funzionamento, anche le fonti di regolamentazione.

L'indennità di contingenza, istituita nell'immediato dopoguerra (e denominata, inizialmente, indennità « di carovita »), è stata disciplinata per lungo tempo, in primo luogo, da accordi interconfederali: anche se uno di essi (quello del 15 gennaio 1957) venne tradotto nel decreto del Presidente della Repubblica 28 agosto 1960, n. 1273, emanato ai sensi della legge 14 luglio 1959, n. 741. La disciplina interconfederale della contingenza è stata poi largamente recepita nei contratti di categoria, che vi fanno numerosissimi riferimenti espliciti od impliciti (basti pensare alla definizione che spesso si legge della « retribuzione globale di fatto », comprensiva appunto della contingenza,

da prendere come punto di riferimento ai fini delle maggiorazioni salariali e di istituti quali le ferie, la tredicesima, eccetera).

L'indennità stessa ha però subito una progressiva attrazione nell'area della disciplina legislativa, e tale processo è culminato, come tra poco diremo, nella legge 26 febbraio 1986, n. 38.

Questa indennità è divenuta, da tempo, parte costitutiva ed integrante, ancorché di entità per definizione mutevole, della struttura formale della retribuzione. Anzi, è certamente la « voce » di gran lunga più consistente tra quante si aggiungono alla retribuzione base (o « tabellare »). Alla progressiva complicazione ed evoluzione delle sue fonti di regolamentazione fa però riscontro, come vedremo, una autentica parabola discendente della sua originaria rilevanza giuridica. Consideriamo, intanto, la struttura ed il modo di funzionamento.

L'indennità di contingenza funziona secondo il criterio dell'automatismo. Infatti, l'ammontare di questa indennità varia in relazione al variare dell'indice dei prezzi, come accertato e rilevato periodicamente da un'apposita commissione intersindacale costituita presso l'Istituto centrale di statistica (ISTAT). In pratica si prendono come punto di riferimento, da un lato, una famiglia di media composizione (genitori e due figli) e, dall'altro lato, i prezzi al minuto di certi beni che costituiscono l'oggetto dei suoi bisogni tipici: quali alcuni prodotti alimentari e di abbigliamento, i costi dell'alloggio determinati anche a stregua di equo canone, quelli dei trasporti, eccetera. Al variare di questo (ipotizzato) « paniere » di beni, scatta il correlativo meccanismo di aumento.

Ed è proprio a questo proposito che la legge 26 febbraio 1986, n. 38, ha radicalmente innovato. Essa ha modificato il meccanismo di aumento salariale che, in precedenza, era giunto a configurarsi, nel nostro ordinamento, come quello più diffuso e « normale »: cioè un sistema di scala mobile « a punti », secondo il quale,

al variare dell'indice dei prezzi, accertato ogni tre mesi, scattavano dei corrispondenti « punti » di aumento, determinati in percentuale su una retribuzione medio-minima convenzionale prevista nel momento iniziale di funzionamento dello stesso meccanismo di indicizzazione. Ed infatti il valore del punto di scala mobile era divenuto, nel frattempo, eguale per tutti (ed ammontava, in base all'accordo del 22 gennaio 1983, a lire 6.800 lorde mensili), quali che fossero la categoria e la qualifica dei lavoratori che lo percepivano. Così aveva disposto l'accordo interconfederale del 25 febbraio 1975 (facendo proprie sia, per taluni aspetti, le istanze egualitarie emerse a cavallo degli anni settanta, sia, per altri profili, l'esigenza di superare definitivamente le precedenti differenziazioni operate, oltre che in ragione perfino del sesso e dell'età, anche con riferimento, appunto, all'importo delle retribuzioni base). Così aveva ribadito anche l'accordo del 22 gennaio 1983 il quale, pur approdando ad una certa « desensibilizzazione » del meccanismo della scala mobile (ossia ad una sua « frenata » consistente, per i lavoratori, in un minor incremento della nuova rispetto alla vecchia contingenza, a fronte di una diminuzione del prelievo fiscale, di benefici previdenziali in materia di assegni familiari e di altri impegni pubblici di spesa), nulla aveva però innovato rispetto al principio del punto unico: non era tornato, insomma, a diversificarlo per categorie e qualifiche.

La legge 26 febbraio 1986, n. 38, ha tuttavia profondamente modificato sia la struttura che il funzionamento di questo sistema. Lo ha fatto estendendo al settore privato, sulla base di un consenso manifestato dalle forze sociali, un nuovo metodo di indicizzazione salariale, previsto per il pubblico impiego dall'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1986, n. 13, di recezione dell'accordo intercompartimentale del 18 dicembre 1985. Si trattava, in realtà (e proprio qui sta oggi il fulcro della vicenda che ci induce a presentare anche questa proposta), di una legge « a termine », perché

destinata a durare solo quattro anni (1986-1989).

Le nuove linee di fondo dell'istituto possono essere sinteticamente descritte nel modo che segue: 1) dal meccanismo « a punti » si passa ad un meccanismo « a percentuale », che assume però come retribuzione « imponibile » — soggetta, cioè, a rivalutazione — solo una parte del trattamento retributivo (vale a dire, la somma delle due « voci » più importanti, che sono i minimi tabellari previsti dai contratti collettivi per ciascun livello di inquadramento e l'indennità di contingenza già maturata); 2) le percentuali di rivalutazione sono due, tra loro diverse, perché viene rivalutata al cento per cento, e quindi integralmente sottratta agli effetti erosivi dell'inflazione, solo una prima « fascia » della così detta retribuzione imponibile, eguale per tutti i lavoratori ed equivalente, nel momento iniziale, all'importo prefissato di lire 580.000, mentre la parte eccedente (cioè una seconda « fascia », di importo evidentemente variabile e maggiore per i lavoratori di qualifica più alta) viene indicizzata nella misura, assai inferiore, del 25 per cento; 3) l'indicizzazione opera mediante scatti semestrali; 4) in tal modo, vengono a determinarsi anche le nuove retribuzioni imponibili per lo scatto successivo, che infatti saranno date, a loro volta, dalla somma della vecchia retribuzione imponibile e dell'aumento di contingenza maturato in percentuale con lo scatto precedente.

Il nuovo sistema opera per tutti i lavoratori che già prima erano contrattualmente tutelati con il meccanismo della scala mobile, salvo che per i dirigenti, che conservano il loro diverso ed indipendente trattamento, ed i lavoratori domestici; e sembrerebbe, a prima vista, inderogabile: « sono nulle e vengono sostituite di diritto » dalla nuova disciplina — si legge infatti nel comma 2 dell'articolo 1 — « le clausole di accordi o contratti collettivi vigenti » che con quella disciplina contrastino. Ma la norma parla, appunto, di contratti « vigenti », e non sembra quindi precludere alla futura contrattazione collettiva la possibilità di tutelare i

redditi più modesti aggiungendo altre « voci » (quali scatti di anzianità, superminimi individuali, eccetera) a quelle già imponibili per legge, oppure di innalzare l'importo della fascia garantita al cento per cento o, invece, di elevare al di là del 25 per cento la copertura della seconda fascia.

Storicamente, l'indennità di contingenza ed il sistema della scala mobile sono state ideate per uno scopo preciso (anche se solo in piccola parte raggiunto): conservare, malgrado l'inflazione, il potere d'acquisto (cioè la quantità di beni che si possono acquistare) della retribuzione, quale è stata convenuta con il contratto collettivo. Infatti, nonostante questo sia rinnovato soltanto decorso un certo periodo (normalmente un triennio e, oggi, un quadriennio), anche durante tale intervallo la retribuzione viene automaticamente adeguata alle variazioni del costo della vita attraverso, appunto, le periodiche variazioni di codesta speciale « indennità ».

In altre parole: il debito retributivo, come tale, viene assolto dal datore di lavoro (normalmente) attraverso il pagamento di una somma di denaro; è un debito di moneta, o pecuniario, rispetto al quale troverebbe applicazione, di per sé, il principio nominalistico, per cui il debito si estingue con moneta avente corso legale al tempo del pagamento e per il valore nominale della moneta stessa (articolo 1277, primo comma, del codice civile), per svalutata che sia. Proprio per questo, l'indennità di contingenza — sullo sfondo ed in sintonia con la direttiva enunziata dall'articolo 36 della Costituzione — si propone lo scopo di salvaguardare il potere di acquisto di tale salario nominale, quando esso sia eroso dall'inflazione, affinché resti invariata nel tempo la stessa originaria ragione di scambio sulla quale si fonda il contratto di lavoro. Se così non fosse, il datore di lavoro si libererebbe del suo debito pagando una somma di denaro che, in termini reali, risulta inferiore a quella per la quale si era obbligato.

Anche se è vero che, con le più recenti innovazioni, questa idea-guida si è ridotta

a poco più di un simbolo. Infatti, la « copertura » integrale del salario contro l'inflazione è adesso assicurata, come si è visto, solo per una fascia assai bassa, che la stessa più lenta cadenza dell'indicizzazione (semestrale, e non più trimestrale) rende ancora più sottile; mentre l'indicizzazione della seconda fascia (che è tutelata solo per un quarto) può palesarsi troppo esigua per poter proteggere in modo apprezzabile contro l'inflazione futura anche gli incrementi dei livelli retributivi, via via introdotti dai nuovi contratti.

Solo tenendo conto di questi limiti concreti può dunque ancora ragionevolmente affermarsi che la voce « contingenza » — dal momento che rappresenta un sia pur parziale adeguamento continuativo, programmato ed automatico di una parte della retribuzione nominale — è, in definitiva, una modesta lievitazione di quest'ultima (o, meglio, di quelle sue « voci » sulle quali l'adeguamento viene calcolato); solo in questi limiti, insomma, chi rivendica la contingenza, come si è affermato in dottrina, « sta in realtà rivendicando solo la retribuzione attualmente dovuta ».

La scadenza del termine dianzi ricordato, posto dalla legge 26 febbraio 1986, n. 38 — i cui effetti si esaurivano, come già detto, con il 31 dicembre 1989 —, pose già alla fine dello stesso 1989 l'esigenza che, in difetto o magari fino alla emanazione di una eventuale diversa regolamentazione ed anche allo scopo di evitare complicazioni sul piano applicativo (rese più che probabili pure dell'intrecciarsi della fonte legale con fonti contrattuali), quella stessa disciplina venisse prorogata. Il che avvenne puntualmente con la legge 13 luglio 1990, n. 191, ai sensi della quale le disposizioni in materia di adeguamento automatico della retribuzione per effetto di variazioni del costo della vita furono appunto prorogate fino alla data del 31 dicembre 1991.

Ma, data quest'ultima scadenza, e nel particolare contesto delle attuali relazioni industriali, il problema si ripropone ancor oggi. Infatti, l'inizio delle note trattative ancora pendenti in sede sindacale

per riformare la struttura delle retribuzioni, e quindi anche i meccanismi di indicizzazione, fu, non per nulla, fissato al giugno 1991: proprio per consentire al dialogo ed al confronto tra le parti sociali un congruo margine possibile di dispiegamento rispetto alla scadenza del 31 dicembre del medesimo anno. Invece, siamo ormai a novembre inoltrato, l'accordo sul punto non è ancora concluso e la decadenza dell'attuale sistema legislativo potrebbe perfino alterare il quadro politico materiale entro il quale la trattativa si svolge (laddove è interesse di tutti che la trattativa stessa continui ad aver luogo, sotto questo profilo, « a bocce ferme »). Prorogare il termine di scadenza è dunque a vantaggio della stessa trattativa in corso e di tutti i suoi attori collettivi.

E lo è, soprattutto, nell'interesse dei singoli lavoratori. Infatti, l'inutile scadenza del termine, per un verso, non farebbe certo venir meno, in capo ai datori di lavoro, l'obbligo di continuare a corrispondere l'indennità di contingenza già maturata, dal momento che o richiamandola espressamente o comunque proprio sul presupposto della sua esistenza sono stati stipulati tutti i contratti ed accordi sindacali vigenti (ogni aumento di paga base o « tabellare » vi è calcolato e commisurato in relazione a quell'indennità, e solo dal combinarsi dei due elementi proviene la garanzia, nei termini sopra illustrati, di un salario che rimane davvero, almeno approssimativamente, « reale »); per non dire di tutte le implicazioni che potrebbero trarsi, a tal proposito, dallo stesso principio di giusta retribuzione posto dall'articolo 36 della Costituzione. Ma, per altro verso, quella stessa scadenza comporterebbe (almeno sembra) il blocco del meccanismo di adeguamento periodico in vigore. Cosicché l'importo dell'indennità di contingenza finirebbe (a quanto pare) per consolidarsi in cifra fissa, a tutto scapito, evidentemente, di qualsiasi (e sia pure approssimato) mantenimento del potere di acquisto reale delle retribuzioni. Rinnegandosi, con ciò, e la natura e la storia dell'istituto in parola.

Si è così ritenuto, nel comma 1 dell'unico articolo che sottoponiamo all'esame della Camera, di prorogare fino al 31 dicembre 1992 le disposizioni (o clausole sostanziali) contenute nelle due fonti normative quivi citate ed il cui raggio temporale di vigenza era già stato portato al 31 dicembre 1991 dalla ricordata legge 13 luglio 1990, n. 191. Nel comma 2, oltre che dare risposta al problema interpretativo già ricordato, sorto con la legge 28 febbraio 1986, n. 38, che rendeva nulle le clausole difformi dei contratti collettivi « vigenti » senza però dir niente della contrattazione collettiva progrediente, si

persegue anche lo scopo di mantenere aperto lo spazio per le innovazioni che potranno derivare dall'esercizio dell'autonomia collettiva in forma di accordo interconfederale, con particolare e fiducioso riguardo, come è evidente, proprio alla rammentata trattativa in corso. A tale scopo, è sembrato sufficiente riprodurre il comma 2 dell'articolo 1 della legge 13 luglio 1990, n. 191, facendo salva, per maggior precisione e con riferimento alla situazione concreta che si è venuta determinando, la contrattazione interconfederale sopravveniente rispetto al più recente « scatto » dell'indennità di contingenza.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Le disposizioni in materia di adeguamento automatico della retribuzione per effetto di variazioni del costo della vita contenute nella legge 26 febbraio 1986, n. 38, e nell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1986, n. 13, già prorogate al 31 dicembre 1991 per effetto della legge 13 luglio 1990, n. 191, sono ulteriormente prorogate fino alla data del 31 dicembre 1992.

2. Sono fatte salve le disposizioni derivanti da accordi interconfederali stipulati successivamente al 30 novembre 1991 che prevedono modificazioni nella struttura delle retribuzioni riguardanti anche la materia di cui al comma 1.