



**XI Commissione Lavoro Pubblico e Privato
Camera dei Deputati**

Audizione informale

Esame delle proposte di legge C. 1275 Conte, C. 141 Fratoianni, C. 210 Serracchiani, C. 216 Laus, C. 306 Conte, C. 432 Orlando, C. 1053 Richetti e C. 1328 Barelli,
recanti disposizioni in materia di giusta retribuzione e salario minimo

8 novembre 2023



Integrazione

La CGIL conferma le valutazioni già espresse nel corso dell'audizione del 12 aprile 2023 formalizzate anche attraverso la consegna di una formale memoria che si intende richiamata integralmente nella presente audizione.

Oltre alla citata memoria si provvede alla consegna del parere della CGIL sul documento del CNEL "Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia".

In estrema sintesi, considerati i contenuti dei documenti sopra-citati, si dà evidenza della necessità di perseguire l'obiettivo di un intervento articolato su più ambiti d'azione che superi lo schema binario "salario minimo contro contrattazione collettiva", considerandoli tra loro alternativi e in opposizione.

Le azioni di rafforzamento e di sostegno alla contrattazione devono realizzarsi attraverso due specifiche linee d'intervento:

- la rappresentanza;
- l'efficacia generale dei contratti collettivi.

È nota la proliferazione che è intervenuta nella dimensione contrattuale, da leggere non solamente sul versante della cosiddetta contrattazione "pirata".

Per porre mano al tema della rappresentanza occorre una legge, da realizzarsi anche ripercorrendo le previsioni del Testo Unico del Gennaio 2014: occorre verificare la rappresentanza e la rappresentatività delle Organizzazioni Sindacali, come di quelle datoriali, ai fini della contrattazione collettiva. La misurazione della rappresentatività ai fini contrattuali apre la strada all'efficacia generale dei contratti collettivi.

Reputiamo opportuno che un intervento anche in tema di salario minimo, come prospettato dai diversi disegni di legge, non possa non affrontare il punto relativo alla misurazione della rappresentatività delle Organizzazioni Sindacali ai fini della contrattazione collettiva.

Garantire che solo soggetti in possesso di una rappresentanza certificata e quindi titolati alla contrattazione collettiva determinerebbe da sé le condizioni per una semplificazione del sistema contrattuale e restituirebbe il potere negoziale alle lavoratrici e ai lavoratori attraverso le loro rappresentanze sindacali.

In questo quadro di definizione di una norma sulla rappresentanza e sugli effetti generali dei contratti collettivi occorre introdurre un punto specifico nella definizione di un valore soglia sotto il quale la contrattazione non può andare.

Una soglia unica, un trattamento minimo orario, comune per tutti i settori e per le diverse tipologie di rapporto di lavoro che deve rispondere ai criteri previsti dalla Direttiva Europea relativamente al ruolo dei diversi soggetti delle istituzioni e delle parti sociali per la sua rivalutazione periodica.

Nella sostanza occorre agire, attraverso la via legislativa, per rendere complementari la funzione della contrattazione collettiva, con riferimento ai contratti maggiormente applicati nei diversi settori, e la definizione di una soglia di legge, come trattamento minimo orario, con la funzione di garanzia o salvaguardia.

Nella necessità di cogliere le opportunità offerte dalla Direttiva (UE) 2022/2041 del 19/01/2022 relativa a salari minimi adeguati in fase di recepimento nel nostro ordinamento giuridico da realizzarsi entro il 24 novembre 2024.

ALLEGATO 1 – Memoria Cgil Audizione del 12 aprile 2023

ALLEGATO 2 - Parere CGIL sul Documento CNEL "Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia"

CGIL



ALLEGATO 1

CGIL



Audizione

**XI Commissione Lavoro Pubblico e Privato
Camera dei Deputati**

Audizione informale nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 141 Fratoianni,
C. 210 Serracchiani, C. 216 Laus, C. 306 Conte e C. 432 Orlando,
recanti disposizioni in materia di giusta retribuzione e salario minimo

12 aprile 2023



Elementi di contesto

Nella descrizione degli elementi di contesto occorre principalmente fare riferimento al fatto che lo scorso 19 ottobre 2022 nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea è stata pubblicata la DIRETTIVA (UE) 2022/2041 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa a salari minimi adeguati nell'Unione Europea che dovrà essere recepita dagli Stati Membri entro il 15 novembre 2024 come previsto dall'Articolo 17.

Lo schema di Direttiva, conformemente al trattato di funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e al trattato sull'Unione Europea (TUE) che ne costituiscono la base giuridica, come più volte è stato evidenziato e considerata l'articolazione degli schemi delle prassi e delle norme sulla definizione dei salari, prevede una possibile articolazione d'interventi per raggiungere l'obiettivo dell'adeguatezza dei salari.

Partendo dal presupposto, come evidenziato dall'articolo 1, che occorre determinare una convergenza sociale verso l'alto e la riduzione delle disuguaglianze retributive. Con la consapevolezza che il tema del lavoro povero ha determinanti relative non solo al salario nominale ma ad un complesso di fattori come il numero delle ore lavorate, il part-time cosiddetto involontario, l'incidenza di rapporti di lavoro di breve e brevissima durata, il lavoro sommerso.

Nello stesso articolo 1 si evidenzia che conformemente all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, la presente Direttiva fa salva la competenza degli Stati Membri di fissare il livello dei salari minimi, nonché la scelta degli Stati Membri di fissare salari minimi legali, di promuovere l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo prevista nei contratti collettivi o entrambi.

A tale complessa articolazione corrisponde la diversità di regolazione prevista nei diversi Stati Membri.

Anche in considerazione di tale percorso è aperta un'ampia riflessione e un dibattito sul tema del salario che ha caratterizzato anche l'iniziativa del Parlamento nella XVIII Legislatura e che oggi vede diverse proposte di legge oggetto di esame nei lavori della presente Commissione.

La situazione italiana nel rapporto con le previsioni della Direttiva

Nella Documentazione per l'esame dei Progetti di legge predisposta dal Servizio Studi della Camera dei Deputati si evidenzia che il tasso di copertura della contrattazione collettiva in Italia in una statistica del 2019 a cura dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro era pari al 99 per cento.

Questo poiché è evidente che il sistema della contrattazione collettiva nel nostro Paese interessa ogni ambito di attività e non sussiste settore che possa considerarsi scoperto e non oggetto di regolazione attraverso la contrattazione.



Seppure il dato sulla copertura risulti abbondantemente superiore a quanto previsto dalla Direttiva - soglia dell' 80% per l'attivazione di un piano di azione - il suo recepimento costituisce un'opportunità sia per l'azione del Governo che per l'iniziativa parlamentare.

La contrattazione collettiva e la rappresentanza

L'archivio del CNEL, la dotazione del codice alfanumerico unico INPS-CNEL, l'obbligo di utilizzo da parte delle aziende nelle comunicazioni con la P.A., la rilevazione sull'applicazione dei contratti collettivi per numero di aziende e per numero di addetti articolati per settori e macro-settori di attività, restituiscono un quadro della contrattazione collettiva nel nostro Paese.

Chiaramente non in termini di efficacia e di valutazione ma della sua diffusione e dei problemi presenti a partire dalla proliferazione dei contratti collettivi e dalla frammentazione, aspetti che in questi ultimi anni hanno assunto una dimensione macroscopica.

La scissione tra la dimensione della rappresentanza e la titolarità alla sottoscrizione di contratti collettivi è origine e causa di tale fenomeno.

Dall'analisi dell'archivio del CNEL al 22 dicembre 2022 risultano censiti, per il settore privato, 959 contratti collettivi di cui 211 – il 22 % - sottoscritti da CGIL CISL UIL e 748 – il 78 % - firmati da altre Organizzazioni Sindacali. Il 2022 ha visto il deposito di ulteriori 38 nuovi CCNL, di cui 37 sottoscritti da altre Organizzazioni Sindacali.

In merito alla copertura l'analisi su 894 CCNL evidenzia che i 207 (23,2%) sottoscritti da CGIL CISL UIL coprono 13.366.176 lavoratori (96,6 %), i 687 (76,8 %) firmati dalle altre Organizzazioni Sindacali sono applicati a 474.755 lavoratori (3,4 %).

La proliferazione contrattuale determinata da soggetti non rappresentativi – nonostante la bassissima copertura - determina una spinta verso il basso delle condizioni economiche e normative; la sovrapposizione di più contratti collettivi sullo stesso ambito di attività determina la difficoltà anche in sede rimediabile d'individuare quale livello salariale applicare; un orientamento prevalente della giurisprudenza di considerare i minimi tabellari escludendo gli altri aspetti che compongono la retribuzione, ha determinato nei casi di contenzioso anche l'applicazione di contratti collettivi che agiscono attraverso il dumping contrattuale. Il motivo per cui vengono definiti contratti pirata è esattamente per il fatto che lasciano pressoché invariata la paga oraria e agiscono sugli altri istituti salariali.

Per questa ragione ogni ragionamento sul tema del salario e della contrattazione ha necessità di ancorarsi al tema della rappresentanza.

Occorre una legge per la verifica della rappresentanza e della rappresentatività delle Organizzazioni Sindacali ai fini della contrattazione collettiva per dare efficacia generale (*erga omnes*), attuando così l'articolo 39 della Costituzione.



La CGIL nel 2015 ha presentato un disegno di legge d'iniziativa popolare, che ha raccolto oltre 1.500.000 di firme: la Carta dei Diritti Universali del Lavoro che contiene anche le proposte in ordine alla rappresentanza e all'attuazione dell'articolo 39 della Costituzione.

In ogni caso anche in attesa della legge sulla rappresentanza è possibile individuare i contratti dei diversi settori stipulati dalle Organizzazioni datoriali e sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale attraverso le banche dati CNEL e INPS che già hanno a disposizione questi dati relativi ai lavoratori ed aziende coinvolte e alla presenza sul territorio nazionale. Inoltre, dando attuazione al Testo Unico del gennaio 2014 è in corso la misurazione della rappresentanza per i contratti nazionali stipulati da CGIL, CISL, UIL per gli ambiti Confindustria e Confservizi sulla base del numero degli iscritti a tutti i sindacati e al voto per l'elezione delle RSU.

La determinazione del salario

La Costituzione all'articolo 36 prevede 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.*

Nel rapporto ISTAT sui contratti collettivi e retribuzioni contrattuali dell'aprile 2022 viene definita la retribuzione contrattuale, presa in riferimento per l'indagine, tenendo conto di tutti gli "elementi retributivi aventi carattere generale e continuativo: paga base, indennità di contingenza, importi per aumenti periodici di anzianità, indennità di turno ed altri indennità di carattere generale, mensilità aggiuntive e altre erogazioni corrisposte regolarmente in specifici periodi dell'anno".

Questa definizione rende evidente i limiti con cui la giurisprudenza agisce in mancanza di regole; è però importante sottolineare che esistono esempi importanti in cui si è riconosciuto valore legale al trattamento economico previsto dalla contrattazione, in linea a quanto previsto dal rapporto ISTAT.

E' il caso dei soci lavoratori di cooperativa con quanto previsto dall'articolo 7 comma 4 del decreto legge 31 dicembre 2007 n. 248 che prevede "che in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell'ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori, i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale della categoria". La legittimità di tale norma è stata anche sancita dalla sentenza n. 51 anno 2015 della Corte Costituzionale.

Esiste una norma analoga per i lavoratori del terzo settore (art. 16 comma 1 DL n. 117 del 2017) e per il trasporto aereo (art. 203 Legge 77 del 2020). In ognuno di questi esempi il riferimento è l'intera retribuzione spettante. Questo naturalmente per evitare dumping salariale fra le imprese dello stesso settore, a protezione di chi si comporta nel modo corretto.

Inoltre, per l'accreditamento della contribuzione si afferma, nell'articolo 1 comma 1 del decreto legge 9 ottobre 1989 n. 338, che "la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza e assistenza sociale non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da



leggi, regolamenti contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo”.

Tale previsione legislativa è stata ulteriormente perfezionata con quanto previsto dall’articolo 25 della legge 28 dicembre 1995, n.549 con la specifica seguente: “Nel caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base di calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria”.

Quindi, la via da percorrere per la nostra Organizzazione è dare valore erga omnes ai contratti collettivi firmati dalle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nei diversi settori estendendo così i diritti sia della parte salariale, cioè il complesso del trattamento economico, che di quella normativa.

Contestualmente va prevista una soglia di legge sotto la quale il salario non può scendere. La soglia dovrà essere necessariamente unica per tutti i settori e le tipologie di rapporto di lavoro e rispondere ai criteri previsti dalla Direttiva europea relativamente al ruolo dei diversi soggetti delle istituzioni e delle parti sociali per la sua definizione e per la sua rivalutazione periodica.

Tale soglia assume il carattere di salvaguardia per il trattamento minimo per la contrattazione collettiva, anche nel caso dei mancati rinnovi del CCNL, e di salario minimo per le tipologie di lavoro non comprese nell’ambito di applicazione dei contratti.

Nello specifico per le tipologie di lavoro non incluse nella contrattazione collettiva come per il lavoro autonomo il salario minimo così definito ha l’obiettivo di agganciare i minimi previsti dalla contrattazione collettiva per analoghe professionalità e in relazione alla definizione dell’equo compenso.

Non mancano anche qua elementi già introdotti nel nostro ordinamento come per le collaborazioni etero-organizzate (art. 2 comma 1 decreto legislativo n. 81/2015) per le prerogative affidate alla contrattazione collettiva e in ultimo per il lavoro autonomo (art. 47 quater decreto legislativo n. 81/2015) seppure limitato alla consegna di beni per conto altrui anche attraverso piattaforme digitali.

Per il lavoro autonomo occorre ragionare nei termini di riconoscimento del costo del lavoro considerati i maggiori costi sostenuti per gli oneri assicurativi.

La nostra proposta per salario minimo è di rendere complementari la funzione della contrattazione collettiva, con riferimento ai contratti maggiormente applicati nei diversi settori e la definizione di una soglia per legge.



Penalizzazioni in caso di mancato rinnovo dei contratti

Tra le problematiche presenti nel campo della contrattazione collettiva assume particolare criticità il tema della tempistica dei rinnovi contrattuali.

ISTAT stima oggi in 24,8 mesi il tempo medio di rinnovo dei contratti, dato risultante dall'analisi svolta sul campione di 73 contratti collettivi.

Di recente un report della nostra Organizzazione sullo stato della contrattazione collettiva ha calcolato in 23,8 mesi il tempo medio di rinnovo dei contratti collettivi.

Di norma nei settori industriali si rinnovano nella tempistica propria di un confronto negoziale, in un tempo che potremo definire frizionale (in media 12/18 mesi). Altri settori hanno avuto vacanze contrattuali per oltre 70 mesi e sono presenti contratti collettivi applicati non rinnovati da più di dieci anni.

Per questa ragione occorre definire un quadro di penalizzazioni per sostenere il percorso di rinnovo dei contratti collettivi. Con una tempistica congrua con i percorsi negoziali.

Per esempio, attraverso la limitazione all'accesso a incentivi, quali benefici economici e normativi sia riferiti ai settori di attività che in relazione a incentivi di natura fiscale e contributiva.

Lo stesso affidamento di appalti e convenzioni deve avere come condizionalità oltre all'applicazione dei contratti collettivi coerenti con l'ambito di attività il loro rinnovo nei tempi che saranno definiti.

Inoltre, anche in questi casi la soglia del salario minimo definito per legge impedirebbe il blocco delle retribuzioni e quindi la concorrenza in dumping.



Parere CGIL sul Documento CNEL “Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia”

Come reso pubblico fin dall'assemblea del 4 ottobre scorso la CGIL non ha condiviso il Documento “*Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*” fin dalla Parte I dedicata all’Inquadramento e analisi del problema.

Non per questo, tuttavia, e pare corretto affermarlo anche oggi, non riconosciamo all’interno di questo documento importanti terreni di lavoro sui quali non mancheremo, come sempre in passato e come anche in questa circostanza abbiamo fatto, di dare il nostro contributo con l’obiettivo di ricercare le soluzioni più condivise possibile.

La nostra contrarietà si fonda anzitutto su una valutazione di tipo politico che riguarda la scelta del Governo di affidare al Cnel la definizione di un documento di analisi e di proposte sul tema, in assenza di un qualsiasi confronto con le parti sociali e sospendendo la discussione parlamentare in atto sulla proposta delle opposizioni di un DdL di introduzione di un salario minimo anche nel nostro Paese.

Da subito è apparso evidente non solo il rischio di strumentalizzazione di un qualsivoglia testo che non tenesse in conto tutte le posizioni e non pregiudicasse il necessario confronto fra Governo e Parti Sociali oltre al dibattito in Parlamento, ma abbiamo altrettanto espresso con chiarezza che in assenza di tale confronto non poteva diventare il Cnel il luogo della mediazione di posizioni che sappiamo essere fra le Parti Sociali oltre che nel mondo accademico, tanto distanti in materia.

Il Cnel è, per le sue funzioni costituzionali, organo di consulenza delle Camere e del Governo, ha l’iniziativa legislativa e può contribuire all’elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge, ma in ragione della richiesta formulata dal Governo per questa istruttoria si configura, a nostro parere, il tentativo politico di conferire al Cnel la responsabilità di una scelta che appartiene al Governo e, così facendo, di attribuire al Consiglio, nella sostanza se non nella forma, una funzione impropria.

Da tempo, per affrontare quelli che anche nel documento si evidenziano come problemi del nostro Paese oltre che del nostro sistema di relazioni industriali (la crescita della frammentazione contrattuale, il dumping, il lavoro povero, l’indebolimento della rappresentanza collettiva a fronte dei processi e delle trasformazioni sociali, economiche, tecnologiche....), rivendichiamo la necessità di attuazione dell’ Articolo 39 della Costituzione sulla rappresentanza e per l’estensione erga omnes dei contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni più rappresentative. In questo quadro, anche alla luce delle crescenti forme di sfruttamento e della svalorizzazione del lavoro che caratterizza ampie fasce del sistema produttivo e coinvolge moltissimi lavoratori e lavoratrici, riteniamo necessaria l’individuazione di una soglia minima oraria sotto la quale non sia possibile lavorare, come vincolo anche per la contrattazione.

Da questa nostra valutazione discende quindi un complessivo giudizio di merito sul documento che, invece, pare eccessivamente orientato sia nell’analisi che nella parte sulle osservazioni conclusive e sulle proposte a considerare un intervento normativo in tal senso del tutto marginale, se non addirittura potenzialmente dannoso, cosa contraddetta oramai dalla maggior parte delle istituzioni internazionali, degli studi nei paesi dove è stato introdotto oltre che di esperti.



Anche per la CGIL la valorizzazione e il rafforzamento della contrattazione collettiva, a partire dal ruolo dei Contratti collettivi nazionali di lavoro, restano prioritari e determinanti per migliorare le condizioni di vita oltre che di lavoro nel nostro Paese, tuttavia non si può non riflettere e interrogarsi sulle ragioni, certamente complesse e articolate, che sono alla base della crescita del lavoro povero e che costituiscono parte della più ampia questione salariale che c'è nel nostro Paese. Vediamo nella Direttiva (UE) 2022/2041 un'opportunità da cogliere e nessun elemento ostativo alle posizioni che esprimiamo già da tempo sulla necessità di *"una legge sulla rappresentanza che faccia votare i lavoratori sugli accordi e che dia l'erga omnes ai contratti, riducendo così il loro numero. E fissi un salario minimo orario valido per tutti"*.

Sia le modalità di determinazione dei salari che gli equilibri della contrattazione, come afferma in un recente articolo Lorenzo Zoppoli¹, non possono tuttavia mantenersi inalterati nell'attuale assetto, aggravando una crisi già leggibile.

Interrogarsi significa anche valutare come rendere più efficace la contrattazione e quali interventi legislativi, oltre che pattizi, si rendono necessari. Nel testo alcuni vengono indicati come non solo possibili ma auspicabili, come la legge in attuazione dell'articolo 46 sulla partecipazione, altri invece vengono affidati alla valutazione politica, sostenendo tuttavia che la contrattazione può autonomamente definire i trattamenti retributivi adeguati.

Ci sono poi nel testo alcune sottolineature o evidenze che per come sono proposte paiono rappresentare la questione salariale come questione marginale e comunque affrontabile solo in ragione del rispetto di alcune compatibilità di sistema. Questi sono assunti per noi assolutamente non condivisibili.

Il tema *"dell'impatto di una legge sul salario minimo sul sistema economico e produttivo e sulla finanza pubblica"* non può essere considerato in sé ostativo di un eventuale intervento sui salari, che consideriamo necessario non solo per rispondere alla condizione dei singoli ma come misura di politica economica necessaria per invertire la tendenza all'incremento delle disuguaglianze e alla tendenza alla polarizzazione fra le fasce più ricche della popolazione e quelle più povere, oltre che decisivo per l'incremento dei consumi. Tanti altri provvedimenti assunti in questi anni, quali ad esempio i sostegni alle imprese, anche da noi in molti casi sostenuti, non sono mai stati considerati in sé impossibili in ragione delle ricadute degli stessi sul bilancio pubblico.

Allo stesso tempo, la continua necessità di legare il tema dei salari al *"nodo della produttività"* è questione che andrebbe meglio declinata, sia per evitare che il lavoro considerato *"produttivo"* assuma un valore differente dal lavoro che genera minor valore aggiunto in termini economici ma magari ne genera sul fronte sociale, sia per non lasciar passare l'idea che solo aumentando la produttività si possano aumentare i salari, assunto per noi inaccettabile, a maggior ragione in un periodo di crisi inflattiva che non è determinata da alcun aumento né della domanda né dei salari, ma piuttosto da pratiche speculative che rischiano di aggravare una condizione che già vede oggi l'Italia fra le maggiori economie dell'Eurozona con la quota dei salari sul Pil più contenuta.

Nella parte finale del testo si suggerisce il piano di azione utile solo ai fini di favorire un *"ordinato e armonico sviluppo del sistema della contrattazione collettiva in termini di adeguamento (...) riferito al mercato del lavoro, alle trasformazioni della domanda e offerta di lavoro, e se fatta da soggetti realmente rappresentativi per le dinamiche salariali e per la produttività"*. Un filo logico che continua a suggerire che il tema del salario si risolve solo se aumenta la produttività e la contrattazione quale luogo capace di estendere le migliori pratiche alla *"generalità del lavoro"* anziché *"quanta parte della retribuzione debba mantenersi in capo alla contrattazione"*.



Per noi non si può escludere anzi si dovrebbe tenere in massima considerazione che il tema possa essere affrontato anche con la legge per definire una soglia minima oraria sotto la quale nessun contratto dovrebbe andare, una legge che sostenga la contrattazione collettiva e che risponda in modo efficace al tema dei ritardi nei rinnovi dei contratti.

In tema di definizione della soglia, a fronte della pluralità di definizioni di cosa si intenda per retribuzione abbiamo misurato grandi divergenze di opinioni sul punto su quali basi di calcolo definire il 60% del salario lordo mediano e il 50% del salario lordo medio.

¹ ordinario di diritto del lavoro all'Università Federico II di Napoli

Discussione che attiene agli elementi della retribuzione da prendere a riferimento. Il testo suggerisce che solo le parti sociali siano deputate a definire le voci che compongono i minimi contrattuali, con una definizione quindi settoriale e non univoca come la via legislativa, in raccordo con la contrattazione, potrebbe determinare.

Sarebbe per noi utile distinguere il trattamento complessivo, comprensivo di tutti gli istituti anche differiti e/o non ricorrenti che devono essere garantiti dalla piena applicazione del contratto (a cui ambiamo dare valenza generale) dal trattamento minimo orario come soglia di riferimento.

Nel testo si dice con chiarezza che la contrattazione deve fissare i trattamenti retributivi adeguati; anche l'esplicitazione di tale riferimento segna la strada tracciata secondo il parere che il Cnel offre al Governo. Anche se vengono opportunamente indicate delle criticità di sistema, il giudizio non consente un approccio aperto e inclusivo che sarebbe stato invece necessario.

Restiamo convinti della necessità di cogliere tutte le opportunità offerte dalla Direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo 19/10/2022 relativa a salari minimi adeguati in fase di trasposizione nel nostro ordinamento giuridico prevista entro il 24 novembre 2024 e per dare attuazione a quanto previsto dall'articolo 36 della Costituzione Italiana.

Certamente per le ragioni di approccio che si sono determinate nella discussione, la stessa si è soffermata su analisi e proposte che riguardano la contrattazione collettiva, i tassi di copertura, il lavoro povero, l'effettività dei trattamenti retributivi, la contrattazione pirata.

Il testo contiene terreni di lavoro e analisi anche condivisibili e in seguito ci soffermeremo su alcune questioni e valutazioni che seppur considerevoli e meritevoli di attenzione rimangono parziali rispetto alle necessità di riflessione sopra evidenziate.

Viene indicato come strumento utile l'archivio dei contratti: strumento anche per noi utile per dare attuazione agli articoli 4, 10 e 11 della Direttiva.

Sull'archivio si conferma la volontà di indicare i contratti maggiormente applicati anche come vincolo per l'analisi qualitativa degli stessi e la definizione delle voci che compongono la retribuzione. Altrettanto utile è certamente la necessità di chiedere l'applicazione della norma sulle Comunicazioni Obbligatorie che ancora non riportano il codice alfanumerico dei Ccnl.

Molte altre questioni, che da tempo non trovano avanzamenti significativi o dati certi che aiutino la riflessione delle parti sociali, come la discussione attinente ai perimetri contrattuali o come il monitoraggio della contrattazione di produttività e delle misure di welfare nel secondo livello contrattuali, dovranno essere oggetto di confronto, ma non sono strettamente collegate alla valutazione circa l'opportunità o meno di introduzione di un salario minimo legale.

Nel capitolo sul tasso di copertura dei contratti collettivi nazionali si ripropone un'analisi per la quale l'Italia non ha obblighi rispetto a quanto previsto dalla Direttiva.



Tuttavia, i dati sui salari e l'alta incidenza di lavoro povero rendono comunque cogente e *“moralmente obbligato”* nel nostro Paese un intervento che, come correttamente affermato anche nel testo, non si può limitare al solo salario orario minimo, ma che però, diversamente da quanto si intende dimostrare, potrebbe e dovrebbe anche prevederlo.

Nel successivo capitolo, dove si lega il tema della copertura della contrattazione con gli obblighi comunitari, si propone anche la possibilità di introdurre un piano di azione.

Il documento non è condivisibile nemmeno nella descrizione su questo piano d'azione in quanto lo stesso si rende necessario a nostro avviso non tanto perché *“non si conosce la reale applicabilità di tutte le voci retributive oltre i limiti tabellari/paga base”* e perché non è chiaro quali voci devono comporre il salario minimo adeguato secondo la direttiva europea, quanto piuttosto per capire come intervenire sulle aree di evasione ed elusione e per avvicinare così la copertura formale (garantita a tutti i lavoratori subordinati) a quella sostanziale.

Il testo indica il Cnel quale soggetto a cui affidare in piano di azione nazionale e lo fa in un testo prodotto dal Cnel stesso. Di maggior valore sarebbe stato dire, come dice il § 2 dell'articolo 4 della direttiva *“.. ogni stato membro definisce altresì un piano di azione per promuovere la contrattazione collettiva. (...) previa consultazione delle parti o mediante un accordo con le stesse (...)”*.

Sarebbe poi utile fare una riflessione sul considerando 21 della direttiva europea: *“la presente direttiva dovrebbe applicarsi ai lavoratori che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascun Stato membro, tenendo conto dei criteri stabiliti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea per determinare lo status di lavoratore. (...)”*.

In riferimento alla stima di ISTAT rispetto al salario medio (€ 7,10) e mediano (€ 6,85) su salari del 2021 riferiti al loro lavoro di analisi su 73 Ccnl incrociando i dati Uniemens con il loro registro annuale delle retribuzioni sono per noi necessarie alcune valutazioni.

In particolare, sarebbe opportuna la definizione del monte salari per Istat da parte di protocolli standard in ambito Eurostat e Ocse per rendere confrontabili i dati. Il monte salari non può non tenere conto di tutto ciò che è retribuzione, compresa quella individuale, mentre il trattamento minimo deve limitarsi al minimo orario. Va altresì tenuto conto degli orari, oltre che dei mancati rinnovi.

Sempre in questa parte del documento si indicano quali soluzioni, per *“garantire il regolare funzionamento della contrattazione collettiva”*, la stipula di accordi interconfederali per definire a livello settoriale e di categoria il salario giusto, si suggerisce che gli stessi siano *“sottoscritti da tutte le organizzazioni datoriali rappresentative”* indicando per questa via la soluzione del tema della sovrapposizione dei perimetri. Rischia di essere una soluzione semplicistica.

Si suggerisce anche di adottare un protocollo triangolare di linee generali condiviso da quanti sono *“presenti al Cnel”*, che come sappiamo, oggi, sono anche soggetti non rappresentativi.

Sulle politiche dei redditi e il sostegno al sistema produttivo cita quale esempio il protocollo Ciampi-Giugni.

Il protocollo come luogo dove risolvere tutte le criticità elencate nel testo nei passaggi precedenti, perimetri, rappresentanza, ritardi nei rinnovi contrattuali prevedendo meccanismi automatici per salvaguardare il potere di acquisto e misure di incentivazione.

Senza voler criticare a prescindere questa indicazione e impostazione appare tuttavia corretto evidenziare come la stagione politica e i comportamenti istituzionali, anche alla luce delle scelte di un



Governo che appare restio al confronto e alle richieste delle Parti sociali, non lascino immaginare possibile il richiamo alle esperienze citate.

Il documento nelle proposte ripercorre quanto detto nell'analisi, a partire dal legame salari e produttività.

A questo fine si candida il CNEL ad essere la sede del National Productivity Board. Già Treu nel 2018 avanzò la richiesta: Comitato nazionale per la produttività – previsto dalla raccomandazione del Consiglio UE (2016/C 349/01) – venga realizzato presso il CNEL, seguendo l'esempio di altri Paesi.

Il testo suggerisce di stabilire una “tariffa” minima, sempre per via contrattuale, solo per alcune forme di lavoro indicando in quelle fattispecie il luogo dove si sviluppa il lavoro povero, anche con provvedimenti che favoriscano l'incremento delle ore di lavoro nell'arco dell'anno.

Il testo parte da questa riflessione per suggerire strumenti usati in alcuni comparti come il lavoro agricolo dove è definito un salario minimo orario a livello territoriale, salario che è corretto ricordare, è frutto della contrattazione nazionale che completa l'aumento dei minimi tabellari regolandolo a livello provinciale su domanda nazionale.

Non siamo in presenza di un doppio livello contrattuale, ma solo di un contratto nazionale collettivo che si completa in 2 fasi, peraltro prevedendo anche per i tempi determinati (vista la particolarità del settore) la percentuale da destinare alle lavoratrici e ai lavoratori in sostituzione delle voci di 13°, ferie, mensilità aggiuntive, festività, denominata terzo elemento. Ma parliamo di un settore con condizioni particolari di lavoro non continuo, stagionale costruito e stratificato nel tempo dalle parti sociali con la contrattazione.

Il tema del lavoro agricolo come esempio da suggerire anche per altri settori è emerso più volte anche rispetto al lavoro sommerso e irregolare, dove si parla di “*rete del lavoro agricolo di qualità*”. L'esperienza della rete va attentamente valutata sia per il livello di adesioni che per la efficacia e stabilità delle condizioni che ne consentono il riconoscimento nel tempo. Come spesso capita nel nostro paese facciamo buone leggi che faticano a trovare applicazione per mancanza di risorse e scarsa vigilanza degli organi interessati e soprattutto come nel caso specifico, leggi che non prevedono sanzioni in caso di non applicazione e lasciate alla adesione volontaria.

Indicare come estendibili esempi che alla verifica sono poco praticati e dove praticati non sempre qualificanti denota la volontà di evitare i problemi veri che sono quelli di sempre. Mancanza di investimenti seri nella lotta all'evasione e al sommerso, che restano, insieme alla contrattazione “pirata” e a un modello di sviluppo ancora troppo incentrato su una competizione da costi elementi che impediscono di affermare pienamente il diritto a un lavoro dignitoso.

Si accredita l'idea, non confermata in nessun studio e nemmeno a livello internazionale, che un salario minimo legale in alcuni settori porterebbe a un incremento del lavoro nero. Molte parti del testo insistono sulle politiche attive e sul disallineamento della domanda e dell'offerta di lavoro, anche come elemento che incide sui bassi salari. Elementi, questi, che rischiano di legittimare lo status quo e quasi tollerarlo come “male minore”.

Infine, nel testo si rivendicano interventi legislativi per indicare ai giudici cosa si debba intendere per retribuzione minima (piuttosto che un salario minimo orario a cui poi aggiungere tutti gli istituti contrattuali) e un intervento sul minimale contributivo. Non solo tale assunto rischia di fare confusione fra un istituto utile ai fini pensionistici e l'obbligo delle imprese di applicare tutti gli istituti del contratto



collettivo applicato, ma preoccupa soprattutto il rischio di voler interferire sulla attività della Magistratura.

Il capitolo sulla trasparenza e accessibilità dei dati è quello più condivisibile perché tratta di adempimenti formali che il nostro paese dovrà garantire sulla contrattazione e dello strumento previsto dalla legge 936/1986 articolo 17, archivio nazionale dei contratti collettivi, unico nel panorama europeo.

Viene suggerito come criterio per arginare la proliferazione di contratti pirata, che non può essere considerata problema incidentale, perché sta determinando un profondo effetto di impoverimento della contrattazione rappresentativa, quello di partire dal numero di lavoratori e lavoratrici a cui si applica (diffusione per ogni settore) *“condizionando la registrazione nell’archivio nazionale dei contratti e l’assegnazione del codice alfanumerico unico dei CCNL al rispetto dello standard di trattamento economico e normativo di detti contratti”*. Questo anche in relazione al riconoscimento dei benefici normativi.

Con le nuove informazioni di cui si doterà l’archivio (riferito al lavoro domestico e al lavoro in agricoltura, il genere e i dati per provincia) potremo svolgere, se affidato dal Governo sentite le Parti Sociali, il supporto necessario per rispondere a quanto previsto dalla Direttiva negli articoli 10 e 11.

Così come l’obbiettivo di completare quanto previsto dalla legge n. 120/2020 *“Nelle comunicazioni obbligatorie previste dalle disposizioni di cui all’articolo 6 del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, e nelle trasmissioni mensili di cui all’articolo 44, comma 9, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, il dato relativo al contratto collettivo nazionale di lavoro è indicato mediante un codice alfanumerico, unico per tutte le amministrazioni interessate”*.

Condividiamo anche di promuovere un lavoro, spesso sollecitato nella passata consiliatura, di analisi della contrattazione di secondo livello, chiedendo formalmente al Ministero del Lavoro che ci renda disponibile quanto depositato ai fini delle agevolazioni previste dalla legge.