



Camera dei Deputati

XIX Legislatura

XI Commissione (Lavoro)

Documento di osservazioni e proposte

Audizione informale nell'ambito dell'esame delle proposte di legge in materia di giusta retribuzione e salario minimo

(C. 141, C. 210, C. 216, C. 306, C. 432 e C. 1053)

2 maggio 2023

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

un sentito ringraziamento per l'opportunità offerta a Confartigianato, CNA e Casartigiani di fornire il proprio contributo in merito alla discussione delle proposte di legge in materia di giusta retribuzione e salario minimo.

Premessa

Le iniziative legislative finalizzate all'introduzione di una legge che intervenga sulla delicata materia salariale, già emerse nel corso delle precedenti Legislature, vedono ancora oggi la posizione contraria delle scriventi Confederazioni.

La storia delle relazioni sindacali del nostro Paese negli ultimi 70 anni dimostra che la contrattazione collettiva è stata in grado di garantire ai lavoratori e alle imprese trattamenti economici che, nel rispetto del precetto di cui all'art. 36 della Costituzione, siano in linea con le situazioni economiche di mercato dei singoli settori, nonché coerenti con le qualifiche dei singoli lavoratori e l'andamento della produttività dei diversi comparti.

Un intervento per legge in tale ambito, pertanto, porterebbe con sé una possibile alterazione degli equilibri economici e negoziali raggiunti dalla contrattazione collettiva. Infatti, se il valore minimo fissato dal Legislatore fosse più basso di quello stabilito dai contratti collettivi, si correrebbe il rischio di disapplicazione degli stessi, poiché per le aziende il salario negoziale sarebbe considerato come un mero e incomprensibile costo ulteriore. Al contrario, se fosse più alto, l'ingerenza legislativa in tale campo determinerebbe uno **squilibrio** nella rinegoziazione degli aumenti. Conseguenza – non voluta – di tale disapplicazione contrattuale potrebbe essere il peggioramento delle condizioni generali dei lavoratori.

Il quadro internazionale dimostra che la determinazione per legge di un salario orario minimo è tipica di Paesi storicamente caratterizzati da un sistema di contrattazione collettiva "debole" ovvero decentrata a livello aziendale o locale, non in grado di definire una previsione salariale minima omogenea. È questo, ad esempio, quanto accaduto in Germania, ove l'introduzione del salario minimo è stata la conseguenza dell'incapacità dei sistemi di relazioni sindacali locali di definire una previsione salariale minima omogenea per tutto il territorio. In ogni caso, la normativa tedesca sul salario minimo è meno generalizzata di quella prevista nei ddl in esame.

La situazione italiana è differente poiché vi è una significativa **diffusione della contrattazione collettiva nazionale** che negozia anche la retribuzione del lavoro subordinato coprendo ampiamente i settori produttivi, nonché un secondo livello di contrattazione (aziendale o territoriale) che regola il salario di produttività che negli ultimi anni ha avuto un significativo sviluppo anche grazie a normative incentivanti. Questa situazione accomuna l'Italia agli altri Paesi che non hanno introdotto il salario minimo.

A ciò si aggiunga che la giurisprudenza, facendo leva proprio sull'art. 36 Cost. e sull'art. 2099 c.c., giustamente richiamato in alcune delle proposte di legge, è riuscita a garantire ampiamente l'estensione nell'applicazione dei contratti collettivi e, segnatamente, dei minimi retributivi dagli stessi definiti.

Il meccanismo elaborato dalla giurisprudenza nel corso degli anni – e oggi ampiamente consolidato – si basa proprio sull'assunto per il quale la contrattazione collettiva, con le sue caratteristiche di flessibilità e uniformità, è lo strumento maggiormente in grado di fissare la giusta misura della retribuzione.

La contrattazione collettiva, infatti, riesce a dare risposte puntuali alle specifiche esigenze, agendo con una duttilità e una capillarità impossibili per il Legislatore.

Le dinamiche retributive devono essere legate a quelle produttive e questo non può farlo il Legislatore.

E proprio l'ampia diffusione della contrattazione collettiva ha consentito di elaborare un sistema di protezioni e tutele complessive, anche in materia retributiva, che non possono essere ricondotti alla sola nozione di "salario minimo".

L'introduzione di un salario minimo legale, pertanto, getterebbe le basi per l'indebolimento della contrattazione collettiva nazionale, vanificando gli equilibri (a volte faticosamente) raggiunti tra le Parti sociali che tengono strettamente conto dell'andamento economico nonché dei costi e oneri per ciascun comparto. Senza dimenticare che il contratto collettivo, lungi dal determinare i soli salari, è anche lo strumento che consente di individuare soluzioni per le mutevoli esigenze organizzative e di flessibilità delle imprese, di assicurare tutele collettive e, spesso, sistemi di *welfare* integrativi in favore dei dipendenti, come dimostrato in concreto dalla contrattazione collettiva dei settori dell'Artigianato e delle PMI.

Si pensi, ad esempio, alle previsioni dei CCNL sulle prestazioni erogate dagli enti bilaterali, che determinano vantaggi economici per i dipendenti ben superiori alla singola quota di contribuzione (ad es., per quanto concerne la sanità integrativa di matrice contrattuale, si pensi al lavoratore al quale viene integralmente rimborsato o anticipato il costo di un intervento chirurgico o di importanti prestazioni diagnostiche e sanitarie).

L'introduzione del salario minimo legale rischierebbe dunque di colpire il *welfare* contrattuale.

Da ultimo, questo strumento non servirebbe neanche per combattere la questione del c.d. lavoro nero dal momento che a questi lavoratori, probabilmente, non verrebbe comunque applicato il salario minimo legale così come oggi non gli viene riconosciuto il salario minimo contrattuale. Come già evidenziato in altre sedi, il lavoro nero si combatte garantendo certezza delle regole, attraverso la puntuale applicazione dei contratti collettivi vigenti e attraverso le correlate attività ispettive da parte degli organi di vigilanza, nonché riducendo il c.d. cuneo fiscale che grava sulle retribuzioni.

Documento di osservazioni e proposte di Confartigianato Imprese, CNA e Casartigiani sulle proposte di legge in materia di giusta retribuzione e salario minimo

L'introduzione del salario minimo per legge non risolverebbe, a nostro avviso, neppure la complessa questione dei *working poor*, anzi, avrebbe l'effetto di spiazzare i lavoratori a basso salario relegandoli a percepire solo il minimo oppure addirittura a trasformarli in disoccupati.

Infine, anche la recente Direttiva UE 2022/2041 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, a ben vedere, istituisce un quadro di riferimento principalmente finalizzato a promuovere la diffusione della contrattazione collettiva nella determinazione dei salari.

Essa pone al centro del sistema per il miglioramento del mercato del lavoro proprio il ruolo centrale delle Parti sociali, stimolando gli Stati membri a rafforzare la contrattazione collettiva e a incoraggiare negoziazioni costruttive, significative e informate.

In sintesi, la Direttiva ribadisce, ancora una volta, come la chiave di volta per poter migliorare il sistema di tutele e accrescere la produttività sia la "contrattazione collettiva di qualità", che si compone di una serie di strumenti e disposizioni, che vanno ben oltre i "minimi salariali" e che incidono fortemente sulla capacità di spesa, sul benessere economico e organizzativo dei lavoratori e sul sistema dei diritti sociali.

Per tutti questi motivi si ritiene che un testo normativo finalizzato all'introduzione di un salario minimo legale andrebbe in esatta controtendenza con queste esigenze.

Osservazioni e proposte di Confartigianato Imprese, CNA e Casartigiani

Con riferimento alle proposte di legge in esame, **AC 141, AC 210, AC 216, AC 306, AC 432, AC 1053** si ritiene di dover svolgere le seguenti valutazioni.

Innanzitutto, è opportuno segnalare che la discussione in oggetto non può che riguardare il lavoro subordinato, tanto più oggi, alla luce della recente approvazione della legge sull'Equo Compenso nell'area del lavoro autonomo. Pertanto, non si condivide il tentativo di alcune di queste iniziative (in particolare l'AC 141 e l'AC 306) di farvi rientrare anche attività lavorative caratterizzate dall'autonomia della prestazione.

Particolarmente negative per il sistema di contrattazione collettiva sono le iniziative che si pongono l'obiettivo primario di individuare, per via legislativa, un salario minimo orario che viene fissato in taluni casi a **9 euro lordi** (AC 306), in altri a **9,5 euro** (AC 432) oppure **10 euro lordi** (AC 141). Così come quei meccanismi che intendono prevedere la loro indicizzazione annuale sulla base di parametri inflattivi (AC 306), già più volte bocciati perché in grado di innescare meccanismi quali la spirale 'salari-prezzi' che potrebbe riportarci indietro nel tempo, agli anni '70, con il rischio di rendere strutturale la spirale inflazionistica.

Inoltre, le proposte di legge sul salario minimo precisano che il datore di lavoro deve comunque riconoscere al lavoratore **l'intero trattamento economico e normativo previsto dal contratto collettivo**, composto da altri istituti economici e non, quali la retribuzione indiretta e differita, maggiorazioni retributive per specifiche prestazioni lavorative, ecc.

Nessun riferimento viene fatto alla contrattazione collettiva di secondo livello: in proposito è appena il caso di evidenziare che su questa materia il comparto Artigiano ha da tempo sviluppato una diversa e incompatibile disciplina, che riconosce ai due livelli di contrattazione (nazionale e territoriale) – che sono inscindibili tra loro – il compito di *“garantire al lavoratore una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro e sufficiente ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa”* (Accordo Interconfederale 23 novembre 2016).

Questi importanti aspetti relativi alla **definizione** di cosa rientra nel concetto di **retribuzione costituzionalmente tutelata** non vengono evidenziati in maniera convincente neppure dall'AC 210 che, sebbene non proponga l'istituzione di un salario minimo orario legale e riconosca alla contrattazione collettiva il ruolo di autorità salariale, dispone che *“il datore di lavoro corrisponde al lavoratore la retribuzione determinata applicando i contratti collettivi nazionali stipulati...”* e affida al Ministero del Lavoro il compito di individuare il salario minimo per i settori scoperti dalla contrattazione collettiva.

Ogni proposta che favorisca l'introduzione del salario minimo orario legale in qualsiasi ambito, è in grado di offrire a tutti gli effetti una **pericolosa** alternativa all'applicazione del contratto collettivo. È per questo motivo che tali proposte non possono essere condivise.

Giova sottolineare anche che un salario fissato per legge di importo **identico per tutti** i settori produttivi **non tiene conto dei diversi andamenti dei settori economici**. Nell'artigianato esiste una diversificazione salariale in base ai diversi settori e non un univoco trattamento economico: si tratta di differenze retributive che chiaramente hanno una obiettiva giustificazione nella diversità dei settori economici e relativi mercati di riferimento.

L'imposizione, per legge, di un unico minimo salariale per tutti è, quindi, uno degli aspetti più controversi della proposta innanzitutto dal punto di vista economico, oltre che per i predetti effetti e conseguenze che potrebbe avere nelle scelte aziendali, anche perché, a differenza di quanto accade in molti Paesi, si perderebbe l'opportunità di **differenziare ragionevolmente il salario per particolari gruppi di lavoratori**, come i giovani senza esperienza, i lavoratori in formazione o assunti con contratto di apprendistato, gli appartenenti a particolari settori occupazionali o particolarmente qualificati.

Le scriventi Confederazioni ribadiscono ancora una volta che più idoneo sarebbe, rispetto al consolidato sistema di relazioni sindacali italiano, il mero rinvio ai contratti collettivi nazionali per la determinazione della retribuzione che in ogni caso dovrebbe avere misura mensile, implementando l'applicazione delle suddette retribuzioni negoziali **anche alle attività produttive non coperte dalla contrattazione collettiva**.

Come già evidenziato infatti, posto che in Italia il salario è stabilito dai contratti collettivi, occorre rafforzare questo principio, attraverso una previsione che, indipendentemente dalla mancata attuazione dell'art. 39 della Costituzione, faccia leva sull'art. 36 e dia valore legale ai minimi contrattuali stabiliti dai contratti collettivi sottoscritti dai soggetti comparativamente più rappresentativi, sulla base degli indirizzi già consolidati, sia nella giurisprudenza, sia nella prassi amministrativa, affiancandovi una più incisiva vigilanza attraverso indirizzi agli organi ispettivi, oggi non ancora sistematizzati e pertanto carenti. Tale principio sembra trovare uno sviluppo nell'AC 210 poiché già all'articolo 1 si incoraggia l'applicazione dei contratti collettivi per l'individuazione della retribuzione minima "costituzionale". Il disegno di legge in parola, però, sembra presentare dei punti di debolezza, per una possibile **non compatibilità costituzionale**, nella parte in cui seleziona i contratti collettivi sulla base del principio di maggiore rappresentatività comparata delle organizzazioni datoriali e sindacali firmatarie e stabilendo che essi *"si applicheranno a tutti i lavoratori del settore, ovunque impiegati nel territorio nazionale"*.

Le norme proposte inoltre non sembrano affatto prendere in considerazione la circostanza che in uno stesso settore produttivo possono esistere legittimamente una **pluralità di contratti collettivi** riferiti a caratteristiche dimensionali aziendali diverse (es.: imprese fino a 15 dipendenti, imprese fino a 49 dipendenti, ecc.) o riferiti a tipologie di imprese che abbiano un diverso inquadramento previdenziale (es.: artigianato, commercio, industria, ecc.), secondo il principio del pluralismo sindacale garantito nel nostro ordinamento perché tutelato nell'art. 39 della Costituzione.

Ogni disposizione che non tiene conto di tale profilo è potenzialmente in grado, da un lato, di incidere autoritativamente sul dinamismo della concorrenza intersindacale, realizzando un'indebita estensione dell'efficacia soggettiva del contratto collettivo di categoria e, dall'altro, di escludere la presenza di una pluralità di contratti collettivi nell'ambito dello stesso comparto merceologico o di attività. Dunque, il tema non può essere affrontato se si tenta di prescindere dal fatto che la legittima concorrenza intersindacale che genera la presenza di più contratti collettivi nel medesimo settore produttivo è un valore **"costituzionale"**, da tutelare, fermo restando il requisito della maggiore rappresentatività delle organizzazioni datoriali e sindacali che lo hanno sottoscritto.

Infine, è necessario evitare con forza l'introduzione di norme che siano foriere di maggiore incertezza del diritto.

In tal senso, la proposta di legge AC 306, ad esempio, introduce dei concetti non facilmente identificabili nel nostro ordinamento sindacale, ad esempio, quando rinvia al contratto collettivo *"maggiormente connesso e obiettivamente vicino in senso qualitativo all'attività effettivamente esercitata dal datore di lavoro"*.

Questi criteri, non avendo un significato univoco, risultano di **difficile attuazione e di incerta applicazione** e sono soggetti a una disforme interpretazione amministrativa e giurisprudenziale e quindi all'**aumento del contenzioso**.

Inoltre, non si comprende come siffatte disposizioni possano essere compatibili con il principio – consolidato nel nostro ordinamento sindacale – per il quale spetta unicamente alle organizzazioni stipulanti definire il campo di applicazione del contratto collettivo.

Per concludere, non si può non evidenziare in questa sede che il reale problema sia il proliferare di contratti collettivi sottoscritti da **organizzazioni prive di rappresentanza**, che creano *dumping* tra imprese, oltre che condizioni di lavoro peggiori.

Negli ultimi tempi desta preoccupazione la sempre maggiore legittimazione di questo fenomeno, in assenza di chiari indirizzi, pur richiesti da parte dei soggetti preposti alla vigilanza. Il tema viene troppo spesso accantonato citando la mancata attuazione dell'art. 39 della Costituzione, senza tuttavia tenere in considerazione l'esistenza di una vasta produzione normativa che richiama il rispetto dei contratti collettivi sottoscritti dai soggetti comparativamente più rappresentativi, ad esempio per la fruizione di diversi benefici fiscali o contributivi e/o per il rilascio del DURC interno. La suddetta normativa dimostra come il Legislatore ha inteso ripetutamente tutelare il rispetto della contrattazione collettiva quale elemento da sostenere al fine di garantire corrette condizioni sia tra imprese sia per i lavoratori.

Si ritiene quindi prioritario, prima di procedere con le ipotesi di introduzione di un salario minimo per legge, l'avvio di una interlocuzione tra Istituzioni governative e Parti sociali, così da **porre in essere le condizioni per favorire l'applicazione delle norme che già oggi privilegiano l'applicazione dei contratti collettivi**, estendendo il riferimento alla retribuzione da essi definita da parametro obbligatorio per il versamento dei contributi previdenziali a parametro obbligatorio per il riconoscimento di retribuzioni minime.

Questa soluzione rafforzerebbe la funzione dei contratti collettivi mentre la fissazione *ex lege* di un salario ne sminuirebbe del tutto la funzione salariale. Inoltre, occorre intensificare il contrasto ai contratti pirata sottoscritti da Organizzazioni prive di rappresentatività e non presenti nel CNEL, che generano *dumping* contrattuale e determinano l'applicazione di salari non congrui rispetto a quelli dei contratti collettivi stipulati dalle Organizzazioni realmente rappresentative.

In tal senso, sarebbe opportuno proseguire e rafforzare il monitoraggio dei risultati derivanti dall'attuazione del Codice Unico della Contrattazione Collettiva Nazionale, per rispondere a esigenze di razionalizzazione e trasparenza della contrattazione collettiva.

Rafforzare la trasparenza e razionalizzare i contratti collettivi oggi presenti al CNEL consentirebbe, infatti, di tracciare una linea di demarcazione molto forte tra i contratti che effettivamente sono espressione del pluralismo sindacale e delle dinamiche della negoziazione e tutti quei contratti che, invece, sono sottoscritti da organizzazioni prive di rappresentatività, che alterano gli equilibri del mercato e che finiscono per creare una vera e propria concorrenza sleale in danno a imprese e lavoratori.

Allo stesso tempo, l'analisi dei dati riuscirebbe a far luce anche sul fenomeno dei c.d. "lavoratori scoperti", ai quali non viene applicato nessuno dei CCNL oggi depositati.

* * * * *

In conclusione, a parere di Confartigianato Imprese, CNA e Casartigiani, il tema retributivo non può essere affrontato mediante un intervento legislativo, esterno alla contrattazione collettiva, volto a fissare una quota minima oraria di retribuzione.

Un siffatto intervento, infatti, finirebbe per creare tutta una serie di disfunzioni nell'ordinamento, che vanno dal c.d. pericolo di fuga dalla contrattazione collettiva, alla mancata valorizzazione della contrattazione di secondo livello e del *welfare* di bilateralità, fino anche alle complessità contabili nella determinazione del salario minimo, perché non si comprende come sarebbe possibile verificare l'incidenza nella soglia minima oraria di **tutti quegli elementi che compongono la c.d. retribuzione differita** (es. ferie, permessi, ROL, quota del TFR, *welfare*, bilateralità), che sono emolumenti **di natura retributiva, ma che competono in maniera differita e vengono conteggiati secondo logiche proprie.**

Allo stesso tempo, non può essere individuata una soluzione volta a individuare un unico contratto collettivo di riferimento in una determinata categoria, perché tale impostazione contrasta con i principi della libertà e del pluralismo sindacale e non prende atto delle legittime differenze che possono esistere tra diversi contratti che insistono su settori diversi.

La direzione auspicabile, invece, sarebbe quella di lavorare per estendere il più possibile l'integrale applicazione (parte normativa e obbligatoria) del contratto collettivo e contrastare il *dumping* contrattuale, attraverso una normativa incentivante sempre più connessa all'applicazione dei contratti "di qualità" e attraverso l'aumento della vigilanza ispettiva.