

Audizione del Presidente di Confprofessioni, dott. Gaetano Stella, presso la Commissione XI (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati sulle proposte di legge C. 141 Fratoianni, C. 210 Serracchiani, C. 216 Laus, C. 306 Conte, C. 432 Orlando e C. 1053 Richetti, recanti “Disposizioni in materia di giusta retribuzione e salario minimo”.

19 aprile 2023

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

Le proposte di legge sul salario minimo legale al vostro esame ripropongono, da punti di vista differenti, una annosa questione del nostro mercato del lavoro, che è **tornata recentemente all’attenzione di istituzioni e parti sociali in maniera consistente**.

Già nel corso della scorsa legislatura avevamo avuto modo di dialogare con il Parlamento sul tema del salario minimo e della rappresentanza sindacale. Il mutato contesto impone ora una nuova riflessione anche a seguito dell’importante dibattito avvenuto in sede europea culminato con l’approvazione della direttiva sul tema.

È da tempo che studiosi, forze politiche e sociali si interrogano sull’opportunità o meno di introdurre uno strumento legislativo per la definizione di un salario minimo legale. Un dibattito di grande significato per i valori che evoca, che tuttavia non è mai riuscito ad individuare proposte condivise. Gli interessi e le dinamiche in gioco sono d’altronde molteplici e risulta evidente che l’impatto di **soluzioni calate dall’alto potrebbe avere effetti rilevanti sull’assetto delle relazioni di lavoro** attualmente in essere nel nostro Paese.

Il fenomeno dei *working poors* ha raggiunto connotazioni notevoli, in Italia come in molte altre economie sviluppate. Di conseguenza, i rapporti di lavoro devono necessariamente adattarsi ad un mutato contesto socio-economico per garantire retribuzioni eque alla generalità dei lavoratori. Il dibattito su un rinnovato ruolo delle parti sociali è quindi aperto e non intendiamo sottrarci.

Tuttavia, crediamo che – per quanto vadano ritenuti essenziali i temi della solidarietà sociale e delle dinamiche reddituali dei lavoratori – non possa essere sottovalutato l’impatto delle misure sul tessuto economico, sul sistema produttivo e sulla ricchezza produttiva

nazionale. Occorre quindi salvaguardare produttività e competitività del sistema economico, delle imprese e degli studi professionali con investimenti privati e pubblici che mirino a migliorare le infrastrutture strategiche e i processi di digitalizzazione.

2

Il tema della giusta retribuzione nella dimensione della direttiva europea

La presentazione da parte della Commissione europea della direttiva relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea, dopo un dibattito durato per lungo tempo, ha **accresciuto ulteriormente l'attenzione del legislatore italiano** sul tema giacché dovrà essere recepita dagli Stati membri entro due anni dalla sua entrata in vigore, avvenuta il 14 novembre 2022.

Molte delle relazioni illustrative delle proposte di legge oggi in esame contengono infatti espressi riferimenti alla direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022.

È bene sottolineare come **l'art.1, par.4 della direttiva non configuri in realtà "alcun obbligo** per gli Stati membri di introdurre un salario minimo legale laddove le dinamiche salariali siano garantite esclusivamente mediante contratti collettivi, né configura l'obbligo di dichiarare un contratto collettivo universalmente applicabile".

Il salario minimo può quindi esser stabilito per legge, dalla contrattazione collettiva, o dalla combinazione della fonte normativa con la contrattazione collettiva. La situazione infatti è molto diversificata a livello europeo e attualmente in 21 Paesi esistono salari minimi legali, mentre in 6 stati membri, tra cui l'Italia, la protezione sociale è fornita dalla contrattazione collettiva¹. La direttiva persegue quindi l'obiettivo di garantire l'adeguatezza dei salari e condizioni di vita dignitose per i lavoratori dell'UE nel rispetto delle specificità di ogni singolo contesto nazionale.

È la stessa direttiva europea a chiarire che gli Stati, ove i contratti collettivi regolino almeno l'80% dei rapporti di lavoro, non siano obbligati ad alcun intervento legislativo e debbano però mettere in atto piani d'azione per promuovere ulteriormente la contrattazione collettiva. Il nostro Paese è sempre stato caratterizzato da un'altissima copertura contrattuale e le statistiche ufficiali dell'ILO testimoniano come il tasso nel 2019 fosse pari al 99%² o al 100% come rivisto nella recente Comunicazione della Commissione europea del 25 gennaio 2023 sul dialogo sociale nell'Unione europea (COM(2023) 40 final) e come riporta d'altronde la documentazione predisposta dal Servizio Studi della Camera dei

¹ Eurofound (2022), *Minimum wages in 2022: Annual review, Minimum wages in the EU series*, Publications Office of the European Union

²

https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer33/?lang=en&segment=indicator&id=ILR_CBCT_NOC_RT_A&ref_area=ITA

deputati. Anche nel nostro settore la copertura contrattuale è molto elevata ed il CCNL studi professionali sottoscritto da Confprofessioni con le controparti sindacali maggiormente rappresentative (Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs) rappresenta sicuramente il contratto *leader* assicurando tutele ad oltre il 95% dei lavoratori del settore.

Queste **statistiche testimoniano la forza del sistema contrattuale italiano**, sia per capillarità di estensione che per tenuta generale del sistema. Riteniamo quindi sin da ora che, seppur la soglia dell'80% venga ampiamente superata nel nostro Paese, **il recepimento della direttiva possa essere un'ottima occasione per porre azioni ancora più incisive** che vadano nella direzione di una estensione sempre maggiore del patrimonio e della ricchezza dei sistemi di contrattazione collettiva.

La centralità della contrattazione collettiva nel settore degli studi professionali

Entrando nel merito del nostro comparto, il **settore degli studi professionali** è caratterizzato da una **polverizzazione del tessuto produttivo** e da strutture di **dimensioni medio-piccole** che si basano su **modelli di organizzazione del lavoro del tutto peculiari**. Nel corso degli ultimi anni, l'opera delle parti sociali è stata fondamentale per diffondere tutele e diritti ulteriori a una vasta platea di lavoratori. La **conoscenza delle dinamiche del comparto e la duttilità dello strumento contrattuale** hanno permesso una regolazione inclusiva e innovativa dei rapporti di lavoro, delle retribuzioni e delle prestazioni di *welfare* a beneficio di tutti i lavoratori degli studi professionali. Infatti, i dati relativi all'applicazione del Contratto collettivo nel nostro settore dimostrano una forte diffusione in ogni ambito professionale e una capillare penetrazione a livello territoriale.

Alla luce di quanto fin qui esposto, riteniamo che debba anzitutto rimanere **centrale il ruolo della contrattazione collettiva e degli attori sociali**. La previsione dell'art. 36 della Costituzione secondo cui "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..." ha finora inconfutabilmente trovato attuazione efficace attraverso l'autonomia collettiva. La contrattazione collettiva, se svolta da soggetti realmente rappresentativi e responsabili, ha da sempre un ruolo fondamentale nella crescita e nel mantenimento dei diritti e dell'occupazione.

Riteniamo pertanto **preferibili** le impostazioni dei progetti di legge che primariamente **promuovono e confermano il ruolo della contrattazione collettiva** nella regolazione della materia salariale. Al contrario suscita forti perplessità il metodo della definizione normativa di una soglia quantitativamente prefissata del salario minimo legale (come previsto dalle proposte C. 306, C. 141, C. 432) o demandate ad appositi decreti o commissioni per gli ambiti e le attività non coperti da contratti collettivi (C. 210, C. 216).

Non possiamo tra l'altro non rilevare come **la stragrande maggioranza dei contratti fissi soglie salariali più elevate di quelle ipotizzate dalle diverse proposte di legge** come dimostrano peraltro molti studi e ricerche sul tema.

Crediamo che debba essere altresì effettuata una profonda ricognizione di quali siano gli effettivi ambiti di attività “*non coperti da contratti collettivi*” giacché i CCNL coprono la pressoché totalità dei settori economici e delle attività produttive, finanche quelli più emergenti.

L'impatto che un intervento di questo tipo potrebbe infatti avere sulla contrattazione e l'autonomia negoziale sarebbe rilevante. Lo **strumento contrattuale serve a regolamentare le retribuzioni in maniera differenziata** a seconda delle posizioni occupate e nell'ambito di una ampia cornice di istituti e diritti contrattuali. Un sistema di determinazione di un **salario minimo legale** sarebbe necessariamente caratterizzato da una certa rigidità e **non consentirebbe un utile adattamento degli elementi economici** di fronte alle dinamiche, in costante evoluzione, del mercato del lavoro, nonché alla dimensione delle imprese e alle differenze territoriali.

I punti critici connessi alla definizione di un importo economico per legge, al di là dell'impatto sulle attività della contrattazione, sono molteplici. Ne citiamo solo alcuni: l'individuazione di parametri unici intersettoriali per definire l'ammontare; le conseguenze anche sanzionatorie che derivano dalla mancata applicazione; i rapporti con la parte economica dei diversi contratti collettivi, con il lavoro a tempo parziale e con le fattispecie contrattuali che prevedono un trattamento economico agevolato (ad esempio l'apprendistato, che in quanto strumento privilegiato di ingresso nel mercato del lavoro dei giovani dovrebbe rimanere escluso da qualsiasi ipotesi di intervento legale sul tema), nonché la definizione certa degli elementi che servono per il calcolo dell'importo.

Il sostegno ai salari: dal taglio del cuneo contributivo al necessario sostegno ai rinnovi contrattuali tramite la detassazione degli aumenti salariali concordati tra le parti sociali

L'A.C. 432 prevede forme di automatismo con l'obiettivo di fronteggiare l'aumento dei prezzi e dell'inflazione. Nello specifico l'art. 3 della proposta: a) limita l'accesso ai benefici economici e normativi stabiliti dalla legge e dal codice dei contratti pubblici ai datori di lavoro che applicano contratti collettivi di lavoro che siano stati rinnovati entro dodici mesi dalla scadenza prevista, b) triplica il contributo dovuto secondo la normativa vigente (*ex art. 2, c. 31, della L. 92/2012*) dal datore di lavoro per l'interruzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, qualora il CCNL applicato dal datore di lavoro al momento del recesso non sia stato rinnovato entro dodici mesi dalla scadenza prevista e c)

prevede incrementi automatici del trattamento economico complessivo fissato dai CCNL scaduti e non rinnovati.

Crediamo che soluzioni così massimaliste possano creare un **forte *vulnus* alle delicate dinamiche di libera contrattazione con impatti di non poco conto a livello macroeconomico**, di solidità delle imprese e dei settori produttivi, specialmente quelli più parcellizzati come quello delle attività professionali. Riteniamo quindi che debbano essere **evitate il più possibile forme di automatismo** che potrebbero generare pericolose spirali inflazionistiche.

D'altro canto, non possiamo però negare come parte sociale che siano molti i CCNL non rinnovati, specialmente in periodi particolari come quello che stiamo attraversando caratterizzato da forte incertezza economica. Dietro questi ritardi non si cela alcuna inerzia delle rappresentanze ma una presa di coscienza del contesto di difficoltà in cui si trovano i datori di lavoro.

Siamo quindi **favorevoli alla detassazione degli incrementi retributivi previsti dai contratti collettivi** di lavoro come ipotizzato dall'art.8 della proposta C. 306. Se il taglio del cuneo fiscale e contributivo rappresenta la principale direttrice nell'obiettivo di sostenere la crescita dei salari, va altresì segnalata la necessità di intervenire, parallelamente, sui rinnovi contrattuali.

I rinnovi contrattuali rispondono all'esigenza di adeguare i redditi dei lavoratori dipendenti rispetto all'andamento dell'inflazione e contestualmente tengono in considerazione le condizioni di straordinaria pressione ed incertezza in cui versano i datori di lavoro, che durante la pandemia hanno stretto i denti, spesso indebitandosi, e che ora vedono minacciata la ripresa da uno scenario geopolitico incerto.

Il caso dei professionisti datori di lavoro è emblematico, giacché il settore è stato caratterizzato negli ultimi anni da un robusto calo dei redditi medi in termini reali (-15%), aggravato in misura decisiva dalla pandemia.

In questo contesto, **uno sforzo della finanza pubblica nella direzione della detassazione e decontribuzione degli aumenti salariali concordati dalle parti sociali maggiormente rappresentative rappresenterebbe un efficace contributo ai rinnovi contrattuali**, che implicano una crescita stabile dei salari, anche grazie all'integrazione tra componenti economiche e **prestazioni di *welfare* di settore**, che in talune realtà rappresentano elementi indispensabili per il benessere dei lavoratori e delle famiglie.

Questo intervento è peraltro in sintonia con i principi e criteri direttivi per la revisione del sistema di imposizione sui redditi delle persone fisiche previsti nella delega fiscale, ove si ipotizza l'applicazione di una *flat tax* incrementale ai redditi da lavoro dipendente (art. 5, comma 1, lettera a). **Sulla base di questi criteri potrebbe essere ideato uno strumento normativo che preveda la possibilità di assoggettare a tassazione sostitutiva e decontribuzione**, per un periodo di tempo limitato, gli emolumenti aggiuntivi previsti in

sede di rinnovo dei CCNL stipulati dalle parti sociali maggiormente rappresentative (*ex art. 51 d.lgs. 81/2015*).

Peraltro, indirizzare tali contributi agli aumenti concordati dalle parti sociali maggiormente rappresentative **consentirebbe di arginare il *dumping* contrattuale e la fuga dai contratti collettivi**, che rendono più fragili i diritti dei lavoratori e **impediscono la diffusione di condizioni omogenee di tutela salariale e di *welfare***. In questo ambito, come già sottolineato, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), osservatorio privilegiato del mercato del lavoro e punto di incontro delle rappresentanze delle forze sociali del Paese, sta svolgendo una funzione determinante nel monitoraggio della contrattazione collettiva e della programmazione economica e sociale, che dovrebbe essere ulteriormente valorizzata.

6

Alcuni spunti per interventi promozionali e di semplificazione

Ferma restando la nostra contrarietà all'istituzione di una soglia minima salariale prefissata per legge crediamo che l'**attuale dibattito che si sta sviluppando intorno al tema potrebbe rappresentare il tassello di un intervento normativo** più ampio che abbia come scopi principali:

- a) **Promuovere l'integrale applicazione dei Contratti Collettivi.** È noto che la maggior parte dei Contratti prevede sistemi di *welfare* bilaterali di particolare rilievo che permettono ai lavoratori di fruire di tutele che altrimenti avrebbero difficoltà ad ottenere sul mercato. Un insieme di prestazioni di assistenza sanitaria e socio-sanitaria finalizzate ad accompagnare i lavoratori e le loro famiglie in momenti fondamentali della loro esistenza come la maternità, la non autosufficienza e la conciliazione vita-lavoro. Si tratta di diritti contrattuali che devono essere considerati alla stregua di tutti gli altri elementi economici previsti dal Contratto collettivo.
- b) **Semplificare il quadro della contrattazione collettiva** e individuare strumenti che vadano a promuovere l'applicazione diffusa dei contratti collettivi sottoscritti da soggetti realmente rappresentativi. Sappiamo bene che l'abbassamento del livello delle retribuzioni dipende spesso da fenomeni di *dumping* derivanti dalla proliferazione di contratti collettivi conclusi da sigle sindacali e associazioni datoriali carenti di rappresentatività. In questo senso molte delle proposte di legge oggi in esame attribuiscono al CNEL diverse funzioni, tra cui l'istituzione di una "Commissione paritetica per la rappresentanza e la contrattazione collettiva" (A.C. 216) presso l'organo di rappresentanza delle parti sociali.

Proprio in questa direzione riteniamo che il **CNEL** nel corso dell'attuale consiliatura ha svolto un ruolo fondamentale di monitoraggio ed analisi della qualità della contrattazione, instaurando con INPS un vero e proprio **archivio dei contratti collettivi in Italia**. È così oggi possibile avere informazioni precise sugli attori negoziali, sul dato applicativo (sia datori di lavoro che lavoratori), e sui settori grazie al quale possiamo aver maggiore contezza dello scenario delle relazioni industriali in Italia.

Sempre con riferimento all'A.C. 216, riteniamo che la disposizione contenuta all'art. 3 rubricata "Codice CCNL", sia da ritenere superata dall'art. 16-*quater* del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, in legge 11 settembre 2020, n. 120 con il quale è stato istituito il **codice alfanumerico unico**, e sul quale sono già intervenute le relative circolari applicative INPS (circolare INPS n. 170 del 12 novembre 2021) ove sono state fornite indicazioni operative per la compilazione dei flussi delle denunce retributive e contributive mensili.

Sempre in questa direzione va segnalato presso il CNEL si sta svolgendo un **lavoro fondamentale** che vede il coinvolgimento di tutte le associazioni rappresentate – tra cui Confprofessioni – **finalizzato ad individuare soluzioni** condivise per la **definizione dei parametri di misurazione della rappresentatività datoriale e sindacale**. Questa iniziativa rappresenta il presupposto per risolvere numerosi problemi applicativi della contrattazione collettiva, che non vengono affrontati, se non parzialmente, dalle proposte di legge in esame.

Salario minimo, bilateralità e *welfare* contrattuale

Le diverse proposte di legge in esame sono accomunate dal definire il trattamento economico riconosciuto ai lavoratori dipendenti come quello previsto dal CCNL stipulato dalle associazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. **Non tutte le proposte fanno però riferimento al trattamento economico complessivo stabilito dal CCNL** ed anzi alcune delle proposte, tra cui la **C.216 fa riferimento al trattamento minimo tabellare**.

Questo è per noi un argomento di particolare importanza: la dizione "*trattamento economico complessivo*", utilizzata dalle proposte C. 141, C. 210, C. 306, ricomprende tutte le forme di *welfare* contrattuale stabilite nell'ambito delle negoziazioni e dei sistemi di rappresentanza. Altre proposte, come la C.216, facendo riferimento esclusivo invece al "*minimo tabellare*", **non ricomprendono tutte quelle forme di retribuzione "diversamente resa" come le prestazioni derivanti dai sistemi bilaterali, dal *welfare* contrattuale, dalla sanità integrativa e dalla previdenza complementare**. Tutti elementi che hanno un

costo per il datore di lavoro, che rientrano a pieno nelle dinamiche dei rinnovi contrattuali e non possono essere non considerati.

Confprofessioni da sempre ritiene che **il welfare e la bilateralità**, nelle loro diverse declinazioni, debbano costituire un **fronte di lavoro primario**. L'adesione e la contribuzione alla bilateralità consentono al lavoratore di beneficiare di misure che possono portare ad ottenere prestazioni, rimborsi e **somme molto considerevoli finanche più di un aumento retributivo sul quale, peraltro, per il datore di lavoro gravano costi rilevanti**.

La fissazione di una soglia o il riferimento ai soli minimi tabellari rischierebbe di trattare **in modo semplicistico tematiche come l'edificazione dei sistemi contrattuali, bilaterali e di welfare che vanno al di là della mera fissazione di un salario minimo**. La gestione di questi processi deve, a nostro parere, rimanere in capo alle parti sociali e alla rappresentanza, che conoscono in profondità ogni singolo contesto produttivo.

Salario minimo ed equo compenso

Non possiamo non rilevare in questa sede un tema che è strettamente connesso a quello oggi attualmente in discussione **presso questa commissione e cioè l'equo compenso delle prestazioni professionali**. Quale parte sociale del mondo delle libere professioni abbiamo sempre sostenuto che l'attuazione del diritto costituzionale «*ad una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa*» come prescritto dall'art. 36 Cost. debba necessariamente trovare applicazione anche al mondo del lavoro autonomo.

Riteniamo in tal senso che **l'approvazione definitiva della legge sull'equo compenso** nelle scorse settimane, dopo un lungo *iter* a cavallo tra le due legislature, sia un **fatto di notevole importanza**.

È evidente che le tematiche della retribuzione e dei compensi debbano essere affrontate in tutte le molteplici sfaccettature ed in modo attento ed accorto da parte del legislatore, tenendo in considerazione anche il mondo del lavoro autonomo.

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

come già detto in premessa, a nostro parere l'introduzione di un **salario minimo** per legge **non risolverebbe le problematiche legate alle dinamiche reddituali e al lavoro povero**. Al contrario potrebbe costituire un elemento di indebolimento della rappresentanza e della contrattazione collettiva nazionale che, sino ad oggi, ha saputo adattare le dinamiche

retributive ai singoli settori produttivi non fermandosi al solo aspetto salariale ma individuando strumenti e sistemi di *welfare* integrativo in favore dei lavoratori dipendenti cui si applica il CCNL.

Concludendo riteniamo quindi **prioritario avviare azioni decisive che garantiscano un rafforzamento e l'integrale applicazione dei CCNL firmati da organizzazioni realmente rappresentative.**