



Audizione nell'ambito dell'esame delle proposte
di legge in materia di giusta retribuzione e
salario Minimo (A.C. 141, A.C. 210, A.C. 216,
A.C. 306, A.C. 432, A.C. 1053)

Audizione Parlamentare
XI Commissione Lavoro Pubblico e Privato
Camera dei Deputati
6 giugno 2023

Egr. Presidente, egr. Onorevoli,

Il tema del salario minimo legale è certamente uno dei temi principali più significativi del dibattito sul mercato del lavoro dal momento che coinvolge altri istituti come quello della contrattazione collettiva, della maggiore rappresentatività e del dumping contrattuale.

In premessa ritengo doveroso segnalare che come associazione proprio sul dumping contrattuale abbiamo definito congiuntamente con le organizzazioni sindacali di Filctem/Cgil, Femca/Cisl e Uiltec/Uil un sistema di monitoraggio sul mercato del lavoro che coinvolge direttamente gli istituti preposti al controllo e che è diventato parte integrante del contratto collettivo, in allegato il report.

Assosistema Confindustria rappresenta una fetta importante del settore industriale relativo ai servizi rivolti al Sistema Sanitario Nazionale e all'intero indotto della manifattura e del Turismo, che coinvolge più di 30.000 addetti di cui il 70% sono donne, quindi la ripercussione nel territorio rappresenta un vero e proprio ammortizzatore sociale.

Ritemiamo come associazione che il tema del salario minimo legale sia strettamente legato al macro problema del dumping e all'alterazione della concorrenza del mercato che può essere arginata sia con interventi normativi ma soprattutto con il potenziamento dell'attività ispettiva che rappresenta il primo presidio per la salvaguardia dei livelli retributivi minimi.

Se infatti il controllo viene lasciato solamente all'azione del singolo o del sindacato territoriale lo strumento del controllo viene depotenziato dal momento che molteplici fattori influenzano ad esempio il non intervento, la non denuncia dell'applicazione difforme di un contratto rispetto a quello sottoscritto dai sindacati comparativamente più rappresentativi, come ad esempio la territorialità, il settore di appartenenza, la sindacalizzazione o meno di una azienda etc.

Va di per sé che su queste basi anche l'istituto della responsabilità solidale ne esce altamente ridimensionato dal momento che è attivabile come istituto solo su iniziativa individuale di vertenzialità.

Molteplici sono le distorsioni del mercato del lavoro che non permettono l'emersione dei fenomeni di dumping e di interposizione illecita di manodopera.

Analisi dei provvedimenti in discussione

Dall'analisi dei provvedimenti, seppur in maniera diversa tra loro, è chiaro che il primo tema su cui soffermarsi è il rapporto tra contrattazione collettiva e legge.

E' evidente che la mancata adozione di un salario minimo legale è da mettere in correlazione proprio con l'altissima diffusione della contrattazione collettiva nel nostro Paese che di fatto si è fatta già carico di definire i livelli salariali minimi per ciascuna categoria di lavoratori.

Non a caso nel considerando n.23 della Direttiva Europea si afferma che i salari medi negli Stati membri dove la regolazione è affidata esclusivamente alla contrattazione collettiva sono tra i più alti nell'Unione Europea. Questo si unisce altresì al considerando 13 dove la direttiva esplicita che "nella maggior parte dei casi la tutela garantita dal salario minimo prevista nei contratti collettivi per le occupazioni a bassa retribuzione è adeguata e garantisce pertanto un tenore di vita dignitoso, dimostrandosi inoltre un mezzo efficace per ridurre la povertà lavorativa.

Dato ultimo da tenere in considerazione sempre in relazione al nostro Paese è che il tasso di copertura della contrattazione collettiva previsto dalla direttiva è ampiamente raggiunto.

Pertanto si potrebbe dunque sostenere che un salario minimo di riferimento, nel nostro ordinamento, esista già di fatto e che il vero problema sia quello di definire correttamente il rapporto tra legge e contrattazione. Occorre infatti evitare che l'introduzione di un riferimento normativo "universale" in termini di salario minimo faccia nascere la tentazione nelle imprese di "sciogliersi" dal complesso di obblighi che derivano dal rispetto dei contratti collettivi a favore di una regolamentazione unilaterale del rapporto di lavoro, che troverebbe nel rispetto del salario minimo la sua tutela principale.

È il cosiddetto fenomeno della "fuga" dal contratto collettivo che si sta registrando, già da tempo, in vari paesi europei che hanno adottato il sistema del salario minimo legale, pur in presenza di una consolidata tradizione di contrattazione collettiva. Vale la pena ricordare, infatti, che il perimetro delle garanzie e delle tutele offerte al lavoratore dai CCNL è ben più esteso del mero trattamento economico minimo.

Peraltro, è altamente probabile che una volta fissato per legge un salario minimo, proprio i settori che, storicamente, sono caratterizzati da una minore diffusione dell'applicazione dei contratti collettivi divengano i più esposti al fenomeno della "fuga".

La flessibilità e adattabilità assicurata dell'autonomia negoziale collettiva, pur nei suoi limiti, è certamente più confacente ed utile ad interpretare le differenze tra settori economici e tra distinte mansioni, rispetto alla "rigidità" di una disciplina legislativa.

Non a caso la già richiamata direttiva europea sui salari minimi adeguati, dopo aver evidenziato quanto sia migliore il trattamento riservato ai lavoratori "assistiti" da contrattazione collettiva, **mira comunque a far sì che gli Stati membri implementino politiche volte a diffondere lo strumento della contrattazione.**

Registriamo, pertanto, con favore che, in linea di massima, tutte le proposte di legge in esame finiscono per optare, in qualche modo, per un "demando" alla contrattazione collettiva.

Il secondo aspetto che va sicuramente analizzato è il **principio di giusta retribuzione** che tutte le proposte ancorano al principio Costituzionale dell'art.36 anche se con modalità diverse tra di loro, infatti solo due provvedimenti (A.C. 141 e A.C. 216) a nostro avviso distinguono correttamente ed in coerenza con la giurisprudenza della Corte di Cassazione, il trattamento dei minimi retributivi e il trattamento complessivo alla cui determinazione concorrono più voci.

E' importante mantenere questa distinzione al fine di evitare di vanificare e complicare non solo gli aspetti retributivi ma anche quelli contributivi. Il riferimento infatti che alcune proposte di legge fanno sul trattamento complessivo rischiano di ingenerare notevoli problemi applicativi soprattutto in riferimento all'applicazione per i lavoratori non coperti da contrattazione, dal momento che non vengono applicati solo i minimi ma l'intera struttura contrattuale fatta di maggiorazioni (..)che nulla hanno a che vedere con l'attività a cui si sta estendendo un beneficio retributivo. E' bene precisare che il trattamento economico complessivo è fatto di componenti economiche che riguardano diversi aspetti della contrattazione non solo l'assistenza e la previdenza complementare ma tutte quelle maggiorazioni che incidono sull'organizzazione del lavoro. Cosa diversa invece è fare riferimento al trattamento minimo tabellare previsto per il settore dal momento che l'intera struttura del TEC è costruita su esigenze di settori diversi.

Rimanendo nell'ambito del trattamento economico minimo gran parte delle proposte legislative individuano anche il quantum economico lordo da applicare, ingenerando il problema di cui in premessa della fuga contrattuale ma soprattutto di creare una commistione tra contrattazione

collettiva e legge che nella direttiva non è presente. Detto ciò nel caso in cui legislatore decidesse di optare comunque per una asticella minima che immaginiamo possa essere di 9 euro lordi deve essere chiaro l'ancoraggio normativo che questa norma non deve disincentivare la contrattazione, che rimane l'unico mezzo di corretta definizione del trattamento minimo per ogni singolo settore e che pertanto la contrattazione individuale non può essere garantita come elemento di mera applicazione del trattamento minimo salariale.

Ritengo anche che vada scongiurato il sistema che in molte proposte abbiamo letto di rivalutazione automatica della soglia dei 9 euro, questo creerebbe un problema all'intera impalcatura dei contratti collettivi dal momento che le tempistiche e il quantum economico sono definiti contrattualmente e non attraverso una scala mobile inflattiva annuale.

Il riferimento comunque economico di una soglia minima non risolve il problema della concorrenza di più contratti sul medesimo settore.

Individuazione del contratto collettivo di riferimento

Tutti i progetti di legge in esame, con formulazioni pressoché analoghe, utilizzano, sotto più profili, la tecnica del rinvio al *"contratto collettivo nazionale del settore stipulato dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale"*.

Con tutta evidenza ciò comporta la soluzione dell'oramai annosa questione della misurazione della rappresentanza, sia delle organizzazioni sindacali dei lavoratori che delle organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro, perché la formula ricordata (e utilizzata da circa trent'anni nella legislazione nazionale del nostro Paese), finisce per fornire un criterio meramente descrittivo della rappresentatività, che non offre un sufficiente grado di certezza e affidabilità.

Per affidare efficacemente la determinazione del salario minimo alla contrattazione collettiva è, infatti, indispensabile individuare dei criteri che selezionino, in modo oggettivo e verificabile, il "contratto di riferimento", per ogni settore, il che comporta la necessità di individuare le organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori che siano effettivamente rappresentative. Occorre porre un serio argine al dilagante fenomeno dei cosiddetti "contratti pirata" che costituiscono un ostacolo a tal fine.

A nostro avviso la questione della determinazione del salario minimo per via della contrattazione collettiva e la misurazione della rappresentanza delle organizzazioni sindacali e datoriali costituiscono un unicum inscindibile.

Le proposte tra le altre cose inseriscono nuove commissioni con la finalità di individuare la maggiore rappresentatività del contratto ma nessuno valorizza ad esempio gli accordi interconfederali sottoscritti in materia, in tutti i maggiori settori produttivi, in primis da Confindustria, che si fonda su rilevazioni di dati obiettivi (iscritti e voti delle elezioni delle RSU) rilevati tramite un sistema informatico elaborato dell'INPS.

Per quanto attiene, invece, alla misurazione della rappresentanza datoriale andrebbero individuati analoghi parametri oggettivi, e ciò sarebbe possibile con un accordo tra le associazioni datoriali o per legge.

Sin qui i tentativi promossi da Confindustria, anche in sede CNEL, per giungere ad una condivisione di criteri per la misurazione della rappresentanza datoriale non hanno tuttavia dato alcun esito, per l'estrema distanza tra le posizioni assunte dalle stesse organizzazioni datoriali.

A nostro avviso, il primo criterio che andrebbe utilizzato (magari in concorso con altri) per la misurazione è quello del numero di rapporti di lavoro regolati, nel settore, da un determinato contratto collettivo sottoscritto da ciascuna rappresentanza datoriale.

Tale criterio appare più obiettivo in termini di "effettività" della misurazione e soprattutto meno distorsivo di altri che fanno leva, direttamente o indirettamente, sul numero delle imprese (è il caso, ad esempio, dei criteri individuati dall'AC n. 306), soprattutto quando assunti senza ulteriori distinzioni (per settore, classe dimensionale, etc.). Non serve sicuramente ricordare che la libertà sindacale sia essa del lavoratore o dell'azienda verso la sua rappresentanza datoriale si esercita nella libertà di aderire o non aderire, pertanto considerare il numero degli iscritti come elemento caratterizzante risulta lesivo dei principi base del nostro ordinamento costituzionale. Tra le altre cose il dato del rapporto associativo non ha valore nel momento in cui i settori sono composti da aziende tutte diverse tra loro, ad esempio l'artigianato sono tante aziende di piccole dimensioni mentre nell'industria lo scenario è diverso; pertanto, questi due settori insieme non possono essere analizzati come un elemento omogeneo.

Confidiamo infatti che il criterio rilevante che sarà preso a riferimento, combinato con altri di cui suggeriamo l'utilizzo, possa essere quello del numero di addetti a cui si applica un determinato contratto, rilevabile dalle dichiarazioni Uniemens.

Altri criteri potrebbero trarre spunto dai tradizionali suggerimenti della giurisprudenza nonché dalla evoluzione del nostro sistema giuridico in senso europeo:

- a) presenza di sedi su tutto il territorio nazionale anche attraverso articolazioni territoriali o di categoria;
- b) costituzione di enti bilaterali per la formazione continua, per la sanità integrativa e la previdenza complementare;
- c) partecipazione ad associazioni di rappresentanza di livello europeo e/o internazionale.

I Perimetri della Contrattazione

Prima di determinare qualsiasi criterio di misurazione, è indispensabile definirne il campo di applicazione, ossia, in parole povere, che cosa si vuole misurare.

Se le proposte di legge in esame fanno univocamente riferimento al "settore" o alla "categoria" cui appartengono i lavoratori ai quali va riconosciuto il salario minimo, occorre necessariamente definire "i perimetri" del settore o della categoria.

Ebbene l'art. 39 della Costituzione, su cui si fonda il principio fondamentale della libertà di organizzazione sindacale, preclude ogni determinazione "eteronoma" del numero e dell'ambito delle categorie merceologiche e, quindi, del campo di applicazione dei contratti collettivi. La legge, pertanto, non può imporre – salvo modifiche costituzionali – una disciplina dei "campi di applicazione" del contratto collettivo.

Se la legge non può intervenire la soluzione della questione potrebbe essere affidata ad una autoregolamentazione delle parti, ossia ad un grande accordo interconfederale che coinvolga rappresentanze datoriali e dei lavoratori, finalizzato a definire convenzionalmente (e a razionalizzare) i campi di applicazione dei contratti nei vari settori.

Confindustria e Cgil, Cisl, Uil, nel c.d. "Patto per la fabbrica" del 9 marzo 2018, avevano già individuato tale soluzione proponendo che il CNEL – anche attraverso l'apposito gruppo di lavoro per il potenziamento della banca dati sulla contrattazione collettiva – effettuasse una ricognizione:

- dei perimetri della contrattazione, per consentire alle parti sociali di valutarne l'adeguatezza rispetto alle trasformazioni dell'economia, e se necessario apportare i correttivi agli ambiti di applicazione necessari a migliorare la correlazione tra attività d'impresa e CCNL applicato;
- dei soggetti firmatari dei contratti collettivi nazionali di categoria per valutarne l'effettiva rappresentatività.

Una volta definito il "perimetro" sarebbe infatti più agevole misurare al suo interno l'effettivo "peso" della rappresentanza e delle organizzazioni sindacali e datoriali, e questo potrebbe avvenire, come accennato, verificando il numero di rapporti di lavoro regolati, nel settore, da un determinato contratto collettivo sottoscritto da una determinata rappresentanza datoriale.

Le diverse forme di Dumping

Il tema del salario minimo ci deve necessariamente portare a ragionare sulle diverse forme che il Dumping contrattuale sta rivestendo nell'ambito delle relazioni industriali.

Il dumping più noto, potremmo addirittura dire quello più famoso, lo riscontriamo quando su un determinato settore agiscono più Contratti Collettivi sottoscritti da sindacati non comparativamente più rappresentativi nel quale sono presenti trattamenti minimi retributivi sotto la soglia dei Contratti Collettivi leader.

Questo non è l'unico dumping però che riscontriamo nel mercato, infatti un'altra forma molto diffusa è l'applicazione di Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro sottoscritti dalle organizzazioni di datori e organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentativi ma appartenenti a settori diversi rispetto a quelli oggetto della prestazione lavorativa con la finalità di applicare tabellari più ridotti. Abbiamo molteplici evidenze infatti di imprese anche nel nostro settore che adottano contratti sottoscritti da organizzazioni comparativamente più rappresentative ma che si riferiscono a settori diversi ben lontani dalla prestazione oggetto dell'appalto.

Su questo punto il disegno di legge n. 141 cerca di dare una risposta; infatti, all'articolo 3 e all'articolo 4 parla esplicitamente di applicazione del contratto collettivo relativo all'oggetto della prestazione, in linea questo anche con le rilevanti novità introdotto dall'articolo 11 del nuovo codice appalti (D.lgs. n 36/2023).

L'invito infatti che facciamo è di non perdere questa impostazione dettata dal Consiglio di Stato e successivamente ripresa dal legislatore ovvero che costituisce forma di dumping contrattuale anche l'applicazione di contratti non attinenti all'oggetto della prestazione, e questo si evince chiaramente nella relazione del consiglio di stato che ha voluto con il tenore letterale dell'articolo 11 ridurre la frammentazione dei contratti collettivi nell'ambito del medesimo settore evitando altresì che l'operatore economico che concorre nell'appaltato possa optare per un contratto collettivo in dumping sia normativo sia economico.

Rimanendo sempre nell'ambito delle ulteriori forme di dumping come Associazione siamo a segnalare che anche il mancato rispetto delle disposizioni normative utili a definire l'inquadramento di un'azienda industriale o artigiana, rappresenta una ulteriore forma di dumping, che andrebbe sanata dal momento che nel medesimo settore agiscono non solo contratti sottoscritti da organizzazioni sindacali non rappresentative, ma agiscono anche contratti con trattamenti minimi e complessivi totalmente diversi tra industria e artigianato. Oggi come settore ci troviamo di fronte aziende con 50 dipendenti e con un sistema industrializzato di

produzione che si definiscono artigiane applicando contratti collettivi difformi. Come rispondiamo a questa forma di dumping?

In Sintesi:

- 1) Riteniamo che vadano distinti i due piani d'intervento in materia di salario minimo, quello legale e quello contrattuale senza sovrapporre i due piani come esplicita chiaramente la direttiva europea.
- 2) Riteniamo che sia più opportuno prevedere forme di incentivo alla contrattazione collettiva come la proposta di detassazione degli incrementi retributivi previsti dai Contratti Collettivi.
- 3) Importante mantenere chiara la distinzione tra trattamento economico minimo e trattamento economico complessivo al fine di agganciare correttamente il rispetto dell'articolo 36 della Costituzione.
- 4) Procedere con la misurazione della Rappresentanza ai sensi di quanto stabilito dall'Accordo Interconfederale sulla rappresentanza sottoscritto da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, prendendo come riferimento il dato derivante dal numero dei lavoratori a cui si applica un determinato contratto, desumibile dalle dichiarazioni Uniemens.
- 5) Individuazione dei perimetri della Contrattazione Collettiva dando seguito a quanto convenuto nel "Patto della Fabbrica" del 9 marzo 2018 tra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, dove specifici compiti vengono assegnati al CNEL.
- 6) Lotta al dumping:
 - a) Il riferimento al salario minimo non risolve il problema dei diversi contratti collettivi applicabili ad un settore, si necessita quindi di un intervento urgente che dia stimolo al CNEL per procedere con la misurazione dei perimetri. Necessario inoltre rendere effettive attraverso anche un richiamo di legge le procedure definite congiuntamente con l'INPS per il calcolo della rappresentatività
 - b) Prevedere il riferimento legislativo dell'applicazione del CCNL riferito all'oggetto della prestazione e conseguente intensificazione dei controlli ispettivi
 - c) Analisi delle diverse forme di dumping presenti attualmente nel mercato che comportano una diversa distinzione nel trattamento minimo e nel trattamento complessivo dei lavoratori.

