



# **ELEMENTI DI RIFLESSIONE SUL SALARIO MINIMO IN ITALIA**

**PARTE I: Inquadramento e analisi del problema**

**PARTE II: Osservazioni conclusive e proposte**

**Assemblea  
12 ottobre 2023**



## Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

### IL PRESIDENTE

**VISTO** l'art. 99 della Costituzione;

**VISTA** la legge 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", e in particolare: l'articolo 10 (*Attribuzioni*), comma 1, lettera f), che prevede il contributo del CNEL all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale esprimendo pareri e compiendo studi e indagini su richiesta delle Camere o del Governo o delle regioni o delle province autonome; e lettera g), che assegna al CNEL la facoltà di formulare osservazioni e proposte di propria iniziativa sulle predette materie, previa presa in considerazione da parte dell'assemblea con le stesse modalità previste per la propria iniziativa legislativa; l'articolo 12 (*Contributo all'elaborazione della legislazione*), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle Istituzioni europee; l'articolo 14 (*Pronunce del CNEL*) che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

**VISTA** la legge 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", e in particolare l'articolo 16 (*Commissione dell'Informazione*), comma 2 lettera a), che attribuisce alla Commissione la facoltà di richiedere alle istituzioni pubbliche informazioni sull'andamento retributivo, sulle condizioni di lavoro, sull'organizzazione e sull'efficienza degli uffici e servizi; lettera b), che attribuisce alla Commissione la facoltà di disporre indagini, anche di natura campionaria, sulle retribuzioni e le condizioni di lavoro nel settore privato; lettera c), che attribuisce alla Commissione lo svolgimento di studi e ricerche, anche comparative, in materia di mercato del lavoro, di contratti collettivi, di retribuzioni e di condizioni di lavoro;

**VISTA** la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", e in particolare l'articolo 28 (*Partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea*), che prescrive al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei di trasmettere al CNEL i progetti e gli atti riguardanti materie di particolare interesse economico e sociale, e al CNEL di far pervenire alle Camere e al Governo le valutazioni e i contributi che ritiene opportuni;

**VISTO** il regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del CNEL;

**RICHIAMATA** la Memoria recante Osservazioni del CNEL sugli atti A.C. 141, A.C. 210, A.C. 216, A.C. 306, A.C. 432, A.C. 1053 per l'audizione informale presso la Commissione XI lavoro pubblico e privato" della Camera dei Deputati dell'11 luglio 2023 approvata con voto unanime dal Consiglio di Presidenza ai sensi dell'art. 18 del citato regolamento e ratificata dall'Assemblea nella seduta del 22 settembre 2023;

**VISTA** la nota del Presidente del CNEL del 31 luglio 2023 al Presidente del Consiglio dei Ministri, on. le Giorgia Meloni, con cui si rappresentava la disponibilità da parte del CNEL a svolgere una specifica e attendibile attività istruttoria al fine di agevolare il confronto politico e il dibattito pubblico sul tema del salario minimo;

**VISTA** la richiesta dell'11 agosto 2023, formulata dal Presidente del Consiglio al CNEL, di un documento di osservazioni e proposte in materia di salario minimo, in vista della prossima legge di bilancio;

**VISTA** la determina del Presidente del CNEL n. 2069 del 25 settembre 2023, con cui viene istituita la Commissione dell'Informazione ai sensi dell'art. 8 del regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure;

**VISTO** il documento istruttorio predisposto dall'Ufficio IV;

**VISTI** i verbali delle sedute della Commissione per l'Informazione del 22 settembre, 26 settembre, 2 ottobre, 3 ottobre, 4 ottobre, 6 ottobre e 7 ottobre 2023;

**VISTO** il verbale della seduta del Consiglio di Presidenza in data 3 ottobre 2023;

**VISTO** il verbale della seduta dell'Assemblea in data 4 ottobre 2023;

**VISTO** il verbale della seduta dell'Assemblea in data 12 ottobre 2023;

**SENTITO** il Vicesegretario generale, Cons. Sergio Ferdinandi;

**UDITA** la relazione del Presidente della Commissione speciale dell'Informazione, Consigliere Michele Tiraboschi

#### **ADOTTA**

l'unito documento di analisi e proposte concernente "Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia. Parte I: inquadramento e analisi del problema; Parte II: osservazioni conclusive e proposte".

Roma, 12 ottobre 2023

F.to  
Prof. Renato BRUNETTA

**PARTE I - ESITI DELLA PRIMA FASE DELLA ISTRUTTORIA  
TECNICA**

**INQUADRAMENTO E ANALISI DEL PROBLEMA**

**PARTE II - ESITI DELLA SECONDA FASE DELLA ISTRUTTORIA  
TECNICA**

**OSSERVAZIONI CONCLUSIVE E PROPOSTE**

## PARTE I:

### ESITI DELLA PRIMA FASE DELLA ISTRUTTORIA TECNICA

#### INQUADRAMENTO E ANALISI DEL PROBLEMA

##### Sommario

- (1) *Salario minimo e lavoro povero: inquadramento del problema*
- (2) *Istruttoria e metodo*
- (3) *Chiavi di lettura e ambiti di analisi desumibili dalla direttiva europea sui salari minimi adeguati*
- (4) *Adeguatezza della base informativa: ripensare l'archivio nazionale dei contratti di lavoro del CNEL*
- (5) *Parziale eterogeneità delle fonti statistiche sui livelli delle retribuzioni e pluralità di definizioni della retribuzione nei diversi contratti*
- (6) *Tasso di copertura dei contratti collettivi nazionali di lavoro*
- (7) *Tasso di copertura dei contratti collettivi nazionali di lavoro: obblighi comunitari e persistenti criticità informative*
- (8) *Adeguatezza dei trattamenti salariali previsti dai contratti collettivi*
- (9) *Il fenomeno della c.d. contrattazione pirata*
- (10) *Il nodo della effettività dei trattamenti retributivi: l'urgenza e l'utilità di un piano di azione nazionale a sostegno del sistema della contrattazione collettiva quale risposta alla questione salariale e al nodo della produttività*

## **(1) Salario minimo e lavoro povero: inquadramento del problema**

In data 11 agosto 2023 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha formulato al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) la richiesta di un documento di osservazioni e proposte in materia di salario minimo in vista della prossima legge di bilancio.

I componenti del CNEL concordano nel sottolineare l'estrema complessità del tema. Tra le forze sociali e gli esperti si registrano posizioni alquanto diversificate se non contrapposte. Dieci anni di dibattito pubblico e analisi scientifiche non sono sin qui stati sufficienti per delineare tutti gli aspetti del problema, anche rispetto alle informazioni allo stato disponibili, e trovare punti di convergenza.

Non è dato sapere, per esempio, l'impatto di una eventuale legge in materia di salario minimo sul sistema economico e produttivo e sulla stessa finanza pubblica con riferimento al problema delle esternalizzazioni e degli appalti di servizi nelle pubbliche amministrazioni. Ancora non chiariti – e comunque ampiamente dibattuti – sono i possibili effetti sui singoli lavoratori e sulle dinamiche complessive del mercato del lavoro (disoccupazione, tassi di occupazione regolare, ecc.).

Conseguenza di tutto ciò è l'estrema polarizzazione del dibattito pubblico e del confronto politico tra favorevoli e contrari a un intervento legislativo.

Per evitare di replicare nelle dinamiche interne al CNEL schemi di ragionamento duali – che si prestano a strumentalizzazioni politiche ed eccessi di semplificazione di un problema altamente complesso – i componenti del CNEL concordano sulla importanza di pervenire alla formulazione di un documento finale ampio e inclusivo. Un documento orientato, cioè, a condividere dati, scenari, possibili soluzioni e criticità.

È questa l'unica strada per sviluppare conclusioni e proposte che possano essere realmente utili, una volta portati a conoscenza del Governo e del Parlamento, a contribuire a un avanzamento del dibattito e della conoscenza in materia. Ed è sempre questa la strada per contribuire a consolidare l'autorevolezza istituzionale del CNEL rispetto alla sua funzione di "organo di consulenza delle Camere e del Governo" chiamato dall'articolo 99 della Costituzione a "contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale".

Di conseguenza i componenti del CNEL hanno convenuto di adottare un metodo di lavoro distinguendo nettamente la fase della analisi, condivisa nella Assemblea straordinaria del 4 ottobre, da quella della proposta, sottoposta alla Assemblea straordinaria del 12 ottobre.

Sempre in termini preliminari, l'Assemblea conviene sulla necessità di soffermare l'interesse, in ragione dello scarso tempo a disposizione per il lavoro istruttorio, esclusivamente sul tema specifico del salario minimo.

Per altri profili, strettamente collegati alle motivazioni politiche di una proposta di legge in materia di salario minimo, il CNEL richiama la relazione del gruppo di lavoro, istituito con decreto ministeriale n. 126 del 2021, che è chiara nel precisare come, “nel dibattito pubblico, la povertà lavorativa è spesso collegata a salari insufficienti, mentre questa è il risultato di un processo che va ben oltre il salario e che riguarda i tempi di lavoro (ovvero quante ore si lavora abitualmente a settimana e quante settimane si è occupati nel corso di un anno), la composizione familiare (e in particolare quante persone percepiscono un reddito all'interno del nucleo) e l'azione redistributiva dello Stato”.

## **(2) Istruttoria e metodo**

Sulla questione del salario minimo il CNEL, su sollecitazioni del Parlamento, già in passato ha più volte fornito contributi e analisi che non possono non essere presi ora in considerazione, pur senza forzature e tenendo anzi conto della più recente evoluzione del dibattito pubblico e politico.

Si ricordano, in particolare, tre documenti approvati dall'Assemblea rispettivamente il 27 marzo 2019, il 17 dicembre 2020 e il 22 settembre 2023:

- le *Osservazioni e proposte* del CNEL sugli atti S. 658 e S. 310 relativi alla "istituzione del salario minimo orario" (Audizione presso la Commissione XI lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato della Repubblica del 13 marzo 2019);
- le *Osservazioni e proposte* del CNEL relativamente all'atto COM (2020) 682 concernente la “Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea”;
- la *Osservazioni* del CNEL sugli atti A.C. 141, A.C. 210, A.C. 216, A.C. 306, A.C. 432, A.C. 1053 (Memoria per l'audizione informale presso la Commissione XI lavoro pubblico e privato” della Camera dei Deputati dell'11 luglio 2023).

In questi documenti il CNEL, nel ribadire la complessità delle cause che concorrono all'aggravarsi del problema del lavoro povero, ha sempre sottolineato l'impossibilità di risolverlo con soluzioni semplicistiche, sollecitando anzi l'importanza di una visione d'insieme di tutte le sue componenti e comunque tale da legare il tema del salario minimo alla più generale questione salariale e al nodo della produttività. Costante è sempre stato il richiamo di tutte le componenti del CNEL alla centralità del sistema di contrattazione collettiva da intendersi non solo come una fonte di regolazione dei rapporti individuali di lavoro ma, soprattutto, come un meccanismo istituzionale di autogoverno delle dinamiche della domanda e della offerta di lavoro proprio perché sede naturale della compensazione tra istanze economiche e istanze sociali. Una istituzione ancora viva e dinamica che va difesa

e sostenuta, quantunque non manchino elementi di criticità e sofferenza di cui si ha piena consapevolezza.

Ai fini del lavoro istruttorio, accanto alle memorie depositate in Parlamento dalle forze sociali e da esperti di varia estrazione e specializzazione e alla letteratura nazionale e internazionale di riferimento, il CNEL si è avvalso di documenti predisposti da ISTAT, INPS, Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Banca d'Italia, documenti ripresi e rielaborati da una puntuale e ricca nota informale messa a punto dall'Ufficio IV del CNEL.

La quantità di dati, informazioni, rilievi e riflessioni contenuta in questi documenti impone una scelta di metodo relativa alla individuazione di chiavi di lettura e criteri attendibili per una analisi ordinata e condivisa da sottoporre all'attenzione dell'Assemblea del CNEL nei termini di una sintesi ragionata.

I componenti dell'Assemblea si trovano concordi nell'individuare, come metodo, quanto suggerito nella prima seduta del 22 settembre scorso dal Presidente del CNEL, Renato Brunetta, e cioè di fare riferimento alla direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativa a salari minimi adeguati nella Unione europea, anche in ragione dei vincoli per l'Italia con riferimento alla sua trasposizione nel nostro ordinamento giuridico prevista entro il 15 novembre 2024.

In altri termini, sarà la direttiva europea a fornire all'Assemblea del CNEL i punti di riferimento prioritari per inquadrare gli esatti termini del problema e per consentire di formulare conclusioni (sui dati) e proposte (per la sua soluzione).

### **(3) Chiavi di lettura e ambiti di analisi desumibili dalla direttiva europea sui salari minimi adeguati**

Come noto, la direttiva europea non impone agli Stati membri alcun obbligo di fissare per legge il salario minimo adeguato (vedi espressamente, in questi termini, l'art. 1, § 4, lett. A della direttiva) e neppure di stabilire un meccanismo vincolante per l'efficacia generalizzata dei contratti collettivi (vedi espressamente, in questi termini, l'art. 1, § 4, lett. B della direttiva). La direttiva è al contrario estremamente chiara nel segnalare, rispetto all'obiettivo di promuovere un sostanziale "miglioramento dell'accesso effettivo dei lavoratori al diritto alla tutela garantita dal salario minimo" (art. 1), una netta preferenza di fondo per la soluzione contrattuale rispetto a quella legislativa.

A parere della Commissione e del Consiglio "il buon funzionamento della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari è uno strumento importante attraverso il quale garantire che i lavoratori siano tutelati da salari minimi adeguati che garantiscano quindi



un tenore di vita dignitoso (...). Una contrattazione collettiva solida e ben funzionante, unita a un'elevata copertura dei contratti collettivi settoriali o intersettoriali, rafforza l'adeguatezza e la copertura dei salari minimi" (considerando 22 della direttiva).

La presenza di un esteso e consolidato sistema di contrattazione collettiva non è tuttavia di per sé condizione sufficiente per raggiungere l'obiettivo indicato dalla direttiva europea di una retribuzione adeguata. Per questo motivo la direttiva pone particolare attenzione al cosiddetto "tasso di copertura" della contrattazione collettiva, e cioè alla percentuale di lavoratori a cui si applicano i contratti collettivi. Percentuale che, come confermato dalla direttiva, viene "calcolata come rapporto tra il numero di lavoratori coperti da contratti collettivi e il numero di lavoratori le cui condizioni di lavoro possono essere disciplinate da contratti collettivi conformemente al diritto e alle prassi nazionali" (art. 3).

Di conseguenza, la direttiva dispone che, "qualora il tasso di copertura della contrattazione collettiva sia inferiore a una soglia dell'80%", lo Stato membro interessato debba prevedere "un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva, per legge a seguito della consultazione delle parti sociali o mediante un accordo con queste ultime" e definire altresì, previa consultazione delle parti sociali o sempre mediante un accordo con queste ultime, "un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva" (art. 4, § 2).

In assenza di un sistema di contrattazione collettiva adeguato nel senso sopra precisato, in alternativa alla adozione di un piano di azione per promuovere la contrattazione collettiva, gli Stati membri possono prevedere l'introduzione di un salario minimo di legge stabilendo "le necessarie procedure per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali" (art. 5, § 1) eventualmente attraverso un "meccanismo automatico di adeguamento dell'indicizzazione dei salari minimi legali, basato su criteri appropriati e conformemente al diritto e alle prassi nazionali, a condizione che l'applicazione di tale meccanismo non comporti una diminuzione del salario minimo legale" (art. 5, § 3).

Nel caso della adozione di un salario minimo legale (e solo in questo caso) la direttiva impone agli Stati membri il ricorso a "valori di riferimento indicativi per orientare la loro valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi legali. A tal fine, possono utilizzare valori di riferimento indicativi comunemente utilizzati a livello internazionale, quali il 60% del salario lordo mediano e il 50% del salario lordo medio" (art. 5, § 4).

Altri elementi valorizzati dalla direttiva, anche in termini di obbligo, per una effettiva garanzia di salari minimi adeguati riguardano:

- gli oneri posti a carico del sistema delle piccole e medie imprese: "nell'attuare la presente direttiva gli Stati membri dovrebbero evitare di imporre inutili vincoli amministrativi, finanziari e giuridici superflui, in particolare se ostacolano la

creazione e lo sviluppo di micro, piccole e medie imprese.” (considerando 39 della direttiva);

- la tutela dei lavoratori nel caso di appalti pubblici o contratti di concessione (art. 9), posto che la direttiva europea si applica non solo al settore privato ma anche al settore pubblico;
- la presenza di affidabili sistemi di monitoraggio della contrattazione collettiva, degli andamenti dei salari e del tasso di copertura della contrattazione collettiva (art. 10);
- la trasparenza dei salari, sul presupposto che i lavoratori dovrebbero avere facile accesso a informazioni complete sui salari minimi legali e sulla tutela assicurata dal salario minimo prevista da contratti collettivi universalmente applicabili per garantire la trasparenza e la prevedibilità per quanto riguarda le loro condizioni di lavoro (considerando 34 e art. 11).

Alla luce di queste indicazioni, rispetto alle quali la situazione italiana appare carente, nella lettura dei materiali forniti da ISTAT, INPS, Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Banca d'Italia il CNEL ritiene fondamentale prestare attenzione ai seguenti elementi:

- tasso di copertura della contrattazione collettiva con particolare riferimento ai contratti collettivi sottoscritti da soggetti realmente rappresentativi (vedi *infra*);
- meccanismi diretti o indiretti di estensione generalizzata dei contratti collettivi quantomeno con riferimento ai trattamenti retributivi, tenendo presenti gli orientamenti della magistratura in materia;
- estensione e diffusione di forme di lavoro irregolare e sommerso ed efficacia delle attività ispettive e di vigilanza;
- impatto di un eventuale intervento legislativo sul sistema delle piccole e medie imprese;
- identificazione (art. 11 del codice dei contratti pubblici) e adeguatezza dei trattamenti retributivi nel caso di appalti pubblici o contratti di concessione;
- presenza di strumenti adeguati e affidabili rispetto alla necessità di conoscere gli andamenti della contrattazione collettiva e i relativi trattamenti salariali.

La direttiva europea là dove esiste un robusto ed esteso sistema di contrattazione collettiva non richiede ulteriori verifiche o adempimenti. Da ciò si può evincere che il trattamento retributivo previsto da un contratto collettivo qualificato (cioè, sottoscritto da soggetti realmente rappresentativi) sia adeguato.

Per il CNEL resta tuttavia da prestare particolare attenzione ai seguenti profili:

- presenza di settori o ambiti lavorativi (es. appalti di servizi) che, pur coperti dalla contrattazione collettiva, non sembrano tuttavia garantire trattamenti retributivi adeguati (almeno stando agli indicatori suggeriti dalla direttiva europea, e cioè il 60

- per cento del salario lordo mediano e il 50 per cento del salario lordo medio), e come confermato da recenti interventi della magistratura;
- diffusione di schemi giuridici o contrattuali che escono dal campo di applicazione della contrattazione collettiva (area del lavoro parasubordinato e delle c. d. partite IVA, stage extracurricolari, ecc.) o che comunque rischiano di precludere al lavoratore il pieno godimento dei trattamenti retributivi complessivi previsti dal contratto collettivo di riferimento (area del lavoro temporaneo);
  - estensione e diffusione di forme di lavoro irregolare e sommerso ed efficacia delle attività ispettive e di vigilanza;
  - differenziali retributivi a livello territoriale (non solo Nord-Sud ma anche aree metropolitane e aree periferiche), a cui corrisponde peraltro anche un diverso costo della vita;
  - condizioni occupazionali di giovani, donne e stranieri, con particolare riferimento all'abuso del contratto di apprendistato (in assenza della componente formativa), alla incidenza del lavoro a tempo parziale c. d. involontario, al ricorrente ricorso a contratti a termine e al lavoro occasionale, alla effettiva conoscibilità per il prestatore di lavoro del trattamento retributivo dovuto, alla distanza tra previsioni di legge e contratto collettivo rispetto alla prassi contrattuale anche con riferimento a specifici settori produttivi o aree geografiche.

#### **(4) Adeguatezza della base informativa: ripensare l'archivio nazionale dei contratti di lavoro del CNEL**

La Commissione dell'informazione è l'organo consiliare del CNEL istituzionalmente preposto alla raccolta, alla organizzazione e alla elaborazione della informazione in materia di contrattazione collettiva e retribuzioni (art. 16 della legge 30 dicembre 1986, n. 936). A questo fine dispone del materiale raccolto nell'archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro istituito presso il CNEL in base a precise disposizioni di legge (art. 17 della stessa legge).

I componenti del CNEL si trovano concordi nel segnalare come il dibattito sul salario minimo, per come è stato impostato in Parlamento e nel dibattito pubblico con specifico riferimento alla individuazione di una tariffa retributiva oraria, porti a segnalare non poche criticità della base informativa e conoscitiva attualmente disponibile. Criticità che sono destinate ad assumere maggiore rilevanza nei prossimi mesi anche con riferimento agli obblighi imposti dalla direttiva europea sui salari minimi adeguati, sia in relazione alla presenza di affidabili sistemi di monitoraggio della contrattazione collettiva e degli

andamenti dei salari, sia con riferimento alla effettiva trasparenza e conoscibilità dei trattamenti retributivi da parte dei lavoratori.

Il CNEL auspica pertanto che il dibattito contingente sul salario minimo possa essere l'occasione per individuare nel Consiglio un "forum permanente" di confronto e collaborazione stabile e continuativa tra le forze sociali e tutti i soggetti istituzionali che raccolgono dati utili per il monitoraggio sistematico della contrattazione collettiva e dei salari, con l'obiettivo di disporre di informazioni complete e il più possibile condivise su temi così centrali per la definizione delle politiche e delle leggi in materia economica e sociale.

Rispetto alle basi informative e alla conoscenza necessaria per formulare osservazioni e proposte sul tema specifico del salario minimo, il CNEL segnala, in particolare, le seguenti criticità:

- assenza totale di dati che consentano una valutazione d'impatto di un salario minimo legale su imprese e sistema produttivo (soprattutto rispetto alle micro e alle piccole e medie imprese che è un profilo sottolineato dalla direttiva europea), nonché sulle amministrazioni pubbliche in ragione della rilevanza degli appalti di servizi;
- mancato allineamento del sistema informativo Comunicazioni Obbligatorie del Ministero del Lavoro con il sistema della banca dati CNEL-INPS per quanto riguarda i "codici contratto";
- incomparabilità tra le tariffe nominali (legali o contrattuali) di determinazione del salario minimo e i dati della massa salariale effettivamente percepita da lavoratori utilizzata da ISTAT per valutare l'impatto di un salario minimo legale sui lavoratori (da segnalare che, partendo dalla stessa base informativa, ISTAT e INPS pervengono, in ragione dei diversi punti di vista adottati, a conclusioni diverse);
- disallineamento tra i criteri di classificazione dei contratti collettivi e dei loro "perimetri contrattuali" da parte del CNEL rispetto ai criteri utilizzati per descrivere le attività economiche e produttive (c.d. codici ATECO);
- assenza di monitoraggio sistematico di tipo qualitativo sulla contrattazione di produttività e sulle misure di *welfare* aziendale che pure beneficiano di rilevanti sostegni pubblici;
- assenza di monitoraggio sui trattamenti retributivi nella cooperazione di lavoro, dove già esiste una previsione di legge che impone il riconoscimento ai soci lavoratori di trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli fissati nei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria.

Rispetto alla esatta misurazione delle tariffe contrattuali “minime” si segnalano criticità e diversi punti di vista o chiavi di lettura dei contratti collettivi nazionali. Tra gli stessi componenti del CNEL espressione della rappresentanza d’impresa e del lavoro non esiste piena condivisione sulle voci retributive da prendere in considerazione per quantificare il “salario minimo” previsto dalla contrattazione collettiva che, a seguito di una verifica empirica dei testi contrattuali, è concetto diverso, nella quasi totalità dei contratti collettivi, dal c. d. “minimo tabellare”. I componenti espressione delle categorie economiche e produttive ritengono in prevalenza corretto e imprescindibile attribuire alle sole parti contrattuali che sottoscrivono un contratto la funzione di determinare le voci che compongono i minimi contrattuali, senza applicare dall’esterno un criterio di lettura univoco e universale, che potrebbe falsare le dinamiche contrattuali, come è accaduto in passato con l’elaborazione giurisprudenziale della nozione onnicomprensiva di retribuzione, poi sconfessata nel 1984 dalla Sezioni unite della Corte di Cassazione.

Quest’ultimo profilo non è di poco conto, anche oltre l’attuale “contesa” politica contingente sul salario minimo legale, posto che la direttiva europea è inequivocabile nel richiedere agli Stati nazionali di provvedere “affinché le informazioni relative ai salari minimi legali e *alla tutela garantita dal salario minimo prevista da contratti collettivi universalmente applicabili*, comprese le informazioni sui meccanismi di ricorso, siano accessibili al pubblico, ove necessario nella lingua più pertinente, come stabilito dallo Stato membro, *in modo completo e facilmente accessibile*” (art. 11).

L’Assemblea, nel prendere atto della centralità e delle enormi potenzialità dell’archivio nazionale dei contratti di lavoro, frutto di una felice intuizione del Parlamento e del prezioso lavoro degli uffici amministrativi del CNEL in tutti questi anni, manifesta consapevolezza circa la necessità di una sua migliore informatizzazione, di un potenziamento della fruibilità e di una più aggiornata capacità di lettura dei contratti e pertanto ritiene di porre questo obiettivo nel programma della XI Consiliatura, auspicando altresì di realizzare in forma istituzionale uno stretto collegamento tra condizioni di lavoro, salari e produttività che è niente altro che l’essenza più profonda della funzione della contrattazione collettiva.

#### **(5) Parziale eterogeneità delle fonti statistiche sui livelli delle retribuzioni e pluralità di definizioni della retribuzione nei diversi contratti**

In materia di retribuzioni le fonti statistiche ufficiali, nazionali e internazionali, utilizzate nella politica economica e nelle relazioni industriali sono allo stato principalmente focalizzate sulla dinamica piuttosto che sui livelli delle retribuzioni.

Gli indicatori annuali o congiunturali sulla dinamica delle retribuzioni sono utilizzati, insieme agli indicatori sulla dinamica dei prezzi, dalle parti sociali (nelle trattative per i rinnovi contrattuali), dal sistema europeo delle banche centrali (per le decisioni di politica monetaria), da Governo e Parlamento (per le decisioni di politica fiscale e per le politiche sociali), da imprese e famiglie in merito alle decisioni di consumo e investimento. Le fonti statistiche ufficiali sono pertanto consolidate nella rilevazione della dinamica delle retribuzioni.

Il dibattito in corso sul salario minimo orario ha messo in evidenza due questioni tecniche molto rilevanti per la disponibilità di statistiche ufficiali sui livelli delle retribuzioni:

- la parziale eterogeneità delle principali banche dati attualmente implementate dalle fonti statistiche ufficiali sul livello delle retribuzioni;
- la pluralità di definizioni della retribuzione che coesistono nel nostro sistema di relazioni industriali, che complica la lettura comparata dei testi contrattuali.

La principale fonte informativa amministrativa è il flusso *uniemens* dell'INPS, contenente una serie di informazioni che per ogni singolo lavoratore dipendente le aziende dichiarano nelle denunce mensili all'INPS.

L'ISTAT integra una parte di queste informazioni nel Registro annuale su retribuzioni, ore e costo del lavoro per individui e imprese (RACLI) ed effettua la Rilevazione mensile sulle retribuzioni contrattuali, attualmente condotta su un campione di 73 contratti collettivi di più diffusa applicazione.

La Banca d'Italia ha a disposizione un ampio campione rappresentativo delle informazioni raccolte attraverso *uniemens* (denominato *BI-uniemens*), attualmente aggiornato al 2021; i dati di questo campione vengono abbinati con alcune informazioni sulle retribuzioni e sulle ore contrattuali estratte dal campione di contratti che l'ISTAT utilizzava nel 2021 per la rilevazione mensile delle retribuzioni contrattuali.

Ad integrazione di tale quadro sintetico, che non è esaustivo delle fonti statistiche ufficiali in materia di retribuzioni contrattuali ed è elaborato sulla base dei contributi forniti al CNEL da INPS, ISTAT e Banca d'Italia, va aggiunto che nel 2021 nel flusso informativo *uniemens* erano presenti poco più di 400 contratti collettivi nazionali di lavoro, mentre oggi se ne contano circa 980 (il numero esatto varia e il CNEL registra e comunica tali variazioni mensilmente all'INPS).

Questo ampliamento della base informativa è diretta conseguenza della implementazione del codice unico dei contratti collettivi nazionali di lavoro, che identifica in maniera univoca ciascun contratto e permette alle banche dati di diverse amministrazioni di comunicare fra

loro. A partire dal mese di gennaio 2022 tutti i contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti depositati al CNEL sono inseriti in *uniemens*.

Va infine ricordato che i singoli ricercatori che curano le specifiche elaborazioni possono selezionare voci contrattuali diverse. Anche questo contribuisce a spiegare la pluralità di stime e di schemi comparativi di voci contrattuali che alimentano il dibattito pubblico e rischiano di disorientare il decisore.

Ancora una volta emerge, a parere del CNEL, l'urgenza di individuare una unica sede partecipata da tutti gli attori istituzionali interessati così da evitare che, partendo dagli stessi dati e indicatori, si possa pervenire a conclusioni marcatamente difformi a causa della assenza di un metodo di lavoro condiviso ovvero della mancanza di una parte delle informazioni necessarie.

#### **(6) Tasso di copertura dei contratti collettivi nazionali di lavoro**

La questione centrale, rispetto agli obblighi imposti dalla direttiva europea, è misurare in modo attendibile il tasso complessivo di copertura della contrattazione collettiva. Rispetto alla questione del minimo salariale il punto di interesse è, più precisamente, il tasso di copertura dei contratti collettivi nazionali di lavoro.

I dati a disposizione indicano, al riguardo, un tasso di copertura della contrattazione collettiva che si avvicina al 100 per cento: una percentuale di gran lunga superiore all'80 per cento (parametro della direttiva). Da qui la piena conformità dell'Italia ai due principali vincoli stabiliti dalla direttiva europea e cioè l'assenza di obblighi di introdurre un piano di azione a sostegno della contrattazione collettiva ovvero una tariffa di legge.

Rispetto ai dati disponibili è noto il contratto collettivo applicato al 95 per cento dei lavoratori dipendenti in Italia. Tale informazione è estrapolata dalle denunce mensili rese dai datori di lavoro all'INPS per mezzo del flusso *uniemens* che copre tutti i settori del lavoro privato con la rilevante eccezione dei lavoratori dipendenti agricoli (flusso PosAgri) e dei lavoratori domestici. Per completezza informativa, va specificato che CNEL e INPS stanno potenziando la collaborazione nell'intento di superare in tempi ragionevoli le questioni tecniche che causano la lacuna informativa relativa ai settori agricoltura e lavoro domestico.

In termini di copertura dei contratti collettivi va aggiunto un ulteriore 4 per cento di lavoratori alle dipendenze di datori di lavoro pubblici che compilano la dichiarazione mensile *uniemens* (in tal caso i datori di lavoro utilizzano il codice CPUB senza specificare quale CCNL viene applicato).

Queste informazioni, riferite all'anno 2022, ci consentono di affermare che non conosciamo il contratto applicato nell'1 per cento dei dipendenti di datori di lavoro dei settori privati diversi da agricoltura e lavoro domestico. Si tratta di un dato non soggetto a oscillazioni stagionali, frutto della media delle dodici dichiarazioni mensili rese all'INPS ed associate alla mappatura dei contratti che il CNEL trasmette mensilmente all'INPS.

#### Lavoratori dipendenti di cui si conosce il CCNL applicato

	n° lavoratori 2022	%
CCNL non indicato da datore pubblico (codice INPS CPUB)	518.541	4%
CCNL non indicato da datore privato (codice INPS CDIV )	170.814	1%
totale lavoratori di cui conosciamo il CCNL applicato	13.852.629	95%
totale in UNIEMENS	14.541.984	100%

Fonte: CNEL, archivio nazionale dei CCNL, e INPS, flusso informativo uniemens (dati aggiornati al 1° settembre 2023)

#### Note di lettura:

- a) sono esclusi i settori agricoltura e lavoro domestico in quanto non ricompresi nei flussi uniemens;
- b) il numero di lavoratori 2022 è dato dalla media delle dodici dichiarazioni mensili uniemens relative all'anno 2022;
- c) l'elaborazione è stata effettuata il 1° settembre 2023 e si riferisce ai contratti vigenti che risultano depositati a tale data;
- d) i dati con i quali è stata elaborata questa tabella sono accessibili dal sito istituzionale del CNEL (<https://www.cnel.it/Archivio-Contratti>).

In merito all'1 per cento di datori di lavoro privato che non dichiarano il contratto applicato, una quota è imputabile ai tempi dovuti al processo di inserimento di nuovi codici nel flusso *uniemens*, processo che può richiedere alcune settimane durante le quali i datori di lavoro utilizzano il codice residuale CDIV (contratto diverso da quelli indicati con un codice). Possono inoltre sussistere casi di datori di lavoro che, pur applicando un contratto depositato al CNEL indicato nel flusso *uniemens*, continuano a utilizzare il codice generico CDIV, ma si tratta di numeri piccoli che si prevede di assorbire.



Va peraltro ricordato che tali elaborazioni si basano su informazioni dichiarate dai datori di lavoro, rese possibili grazie al percorso di collegamento delle banche dati alimentate dalle due istituzioni CNEL e INPS, percorso avviato dal 2017 a seguito di una richiesta informale proveniente da funzionari della Banca d'Italia.

Il processo di razionalizzazione e convergenza dei contenuti informativi delle due banche dati è stato apprezzato dal Parlamento, che nel 2020 ha fatto propria una iniziativa legislativa del CNEL e ha istituito il codice alfanumerico unico dei contratti collettivi nazionali di lavoro.

Banca d'Italia e ISTAT, su richiesta del CNEL, hanno svolto elaborazioni che pervengono a indicazioni sostanzialmente simili. La lettura dei dati CNEL-INPS è sostanzialmente confermata dalle elaborazioni che Banca d'Italia e ISTAT hanno effettuato per il CNEL nei contributi resi in data 11 settembre 2023, con la seguente specifica: Banca d'Italia ha utilizzato la stessa fonte INPS – *uniemens*, mentre ISTAT ha integrato tale fonte con le informazioni di registri statistici, in particolare il RACLI - registro annuale su retribuzioni, ore e costo del lavoro per individui e imprese.

Secondo Banca d'Italia “in Italia esiste un sistema ampio e pervasivo di contrattazione collettiva nazionale che, secondo i dati disponibili basati sui rapporti di lavoro regolari di fonte INPS-*uniemens* (anno 2021), interessa la quasi totalità dei lavoratori dipendenti del settore privato: si tratta di circa il 98 per cento, in base ai dati disponibili di fonte INPS-*uniemens*; per il restante 2 per cento il dato è mancante e quindi non è necessariamente riconducibile a mancata copertura”.

Secondo ISTAT “(...) sulla base dell'informazione disponibile dalla fonte *uniemens* dell'INPS, integrata nel Registro annuale su retribuzioni, ore e costo del lavoro per individui e imprese (RACLI), nel 2019 le posizioni lavorative dipendenti regolari nelle imprese del settore privato extra-agricolo (esclusi anche i lavoratori domestici) sono circa 19,7 milioni; per circa il 98 per cento di esse è presente l'indicazione di un contratto collettivo di riferimento (codificato in base alla classificazione INPS in uso). Per il restante 2 per cento l'informazione non è presente, ma ciò non corrisponde necessariamente ad una mancata applicazione di un CCNL”.

**(7) Tasso di copertura dei contratti collettivi nazionali di lavoro: obblighi comunitari e persistenti criticità informative**

Assenza di obblighi non significa ovviamente divieto della possibilità di introdurre un piano di azione a sostegno della contrattazione collettiva ovvero una tariffa di legge là dove il decisore politico intenda procedere diversamente.

Fermi restando i vincoli derivanti dall'articolo 39 della Costituzione, rispetto ai percorsi per un intervento sulla efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi e la misurazione della rappresentatività dei soggetti firmatari, il lavoro svolto in questi anni dal CNEL in collaborazione con l'INPS consente di segnalare al decisore politico e agli stessi attori sociali, con un sufficiente grado di attendibilità e senza sollevare le note e annose questioni di misurazione della rappresentatività dei soggetti firmatari rispetto ai vincoli contenuti nell'art. 39 della Costituzione, quali sono i contratti collettivi nazionali di lavoro più diffusi e applicati.

Con riguardo alla base informativa e alla esatta conoscenza dei termini del problema restano in ogni caso da segnalare tre rilevanti criticità rispetto a una migliore verifica dei dati relativi al tasso di copertura della contrattazione collettiva:

- il mancato allineamento del sistema informativo Comunicazioni Obbligatorie del Ministero del Lavoro con il sistema della banca dati CNEL-INPS per quanto riguarda i codici contratto, con particolare riferimento al pieno rispetto dei contenuti economici "complessivi" del contratto collettivo applicato anche in relazione al livello di inquadramento contrattuale;
- la non conoscibilità della effettiva applicazione di tutte le voci retributive oltre i minimi tabellari/paga base: quali voci retributive previste dai contratti collettivi concorrono, cioè, a definire il concetto di salario minimo adeguato previsto dalla direttiva europea, anche in relazione alle operazioni giurisprudenziali relative alla estensione dei trattamenti retributivi previsti dalla contrattazione collettiva di livello nazionale;
- i criteri di applicazione del concetto di tasso di copertura, posto che restano scoperti, rispetto ai flussi informativi, settori critici in materia di salari adeguati come il lavoro agricolo e il lavoro domestico ovvero modelli di organizzazione del lavoro che comportano l'applicazione di contratti collettivi diversi da quello del settore di appartenenza, come nel caso degli appalti di servizi e dei contratti di concessione e nel caso del *franchising*;
- i criteri di applicazione del concetto di tasso di copertura segnalano infine, per l'Italia, la criticità del fenomeno della c. d. parasubordinazione e l'abuso dei tirocini formativi c. d. extracurricolari, e cioè aree di lavoro non subordinato che fuoriescono formalmente dal campo di applicazione della contrattazione collettiva per effetto di prassi contrattuali poco o nulla trasparenti, e dove spesso è possibile rinvenire fenomeni elusivi delle tutele di legge e da contratto collettivo che, ovviamente,

assumono una forma particolarmente marcata rispetto alle dimensioni patologiche del lavoro irregolare e della economia sommersa.

### (8) Adeguatezza dei trattamenti salariali previsti dai contratti collettivi

Rispetto alla valutazione di adeguatezza dei trattamenti salariali stabiliti nei contratti collettivi nazionali di lavoro - una volta chiariti le reali dimensioni del fenomeno dei c. d. contratti pirata (vedi *infra*) e il fatto che la direttiva europea non presuppone parametri qualitativi, limitandosi ad affermare che un trattamento retributivo contrattuale è per definizione adeguato se frutto di un sistema di relazioni industriali effettivamente rappresentativo - restano da formulare le seguenti osservazioni.

L'archivio dei contratti del CNEL segnala la criticità del fenomeno dei ritardi nel rinnovo dei contratti collettivi. Nelle tabelle che seguono si riporta il numero dei contratti collettivi nazionali di lavoro rinnovati e di quelli scaduti. Da questo dato è possibile desumere il numero complessivo dei lavoratori a cui si applicano contratti scaduti.

Al 1° settembre 2023 risulta che al 54 per cento dei lavoratori dipendenti del settore privato si applicano contratti collettivi nazionali di lavoro che, fatte salve le precisazioni che seguono, sono tecnicamente scaduti.

#### CCNL del settore privato depositati al CNEL - rinnovati e scaduti - (dato al 1° settembre 2023)

CCNL	CCNL		n° lavoratori 2022	
	n°	%	n°	%
rinnovati	420	43%	6.409.793	46%
scaduti	557	57%	7.429.542	54%
Totale	977	100%	13.839.335	100%

Fonte: CNEL (archivio CCNL) e INPS (*Uniemens*)

**CCNL del settore privato depositati al CNEL - lavoratori coperti da CCNL rinnovati e scaduti per settore contrattuale - (dato al 1° settembre 2023)**

settori contrattuali	n° lavoratori 2022 per CCNL rinnovati o scaduti			
	scaduti	rinnovati	totale	% scaduti su totale
A-agricoltura				
B-chimici	98.680	444.114	542.794	18%
C-meccanici	520.382	2.034.917	2.555.299	20%
D-tessili	61.127	269.879	331.006	18%
E-alimentaristi	162.160	274.270	436.430	37%
F-edilizia, legno e arredamento	116.473	778.980	895.453	13%
G-poligrafici e spettacolo	196.259	101.671	297.930	66%
H-terziario e servizi	4.605.330	202.366	4.807.696	96%
H1-lavoro domestico				
I-trasporti	55.505	848.723	904.228	6%
J-credito e assicurazioni	87.182	356.870	444.052	20%
K-aziende di servizi	147.722	825.531	973.253	15%
T-istruzione, sanità, assistenza, cultura, enti	773.932	155.787	929.719	83%
V-ccnl plurisetoriali, microsettoriali e altri	604.790	116.685	721.475	84%
Totale	7.429.542	6.409.793	13.839.335	54%

Fonte: CNEL (archivio CCNL) e INPS (Uniemens)

*Note di lettura:*

- il numero di lavoratori non comprende i settori contrattuali "agricoltura" e "lavoro domestico", perché i contratti collettivi nazionali di lavoro di questi settori non sono rilevati oppure sono parzialmente rilevati nel flusso uniemens;*
- il numero di lavoratori è calcolato come media annuale delle dodici dichiarazioni mensili uniemens rese dai datori di lavoro all'INPS nel corso dell'anno precedente;*
- gli accordi di rinnovo vengono depositati in archivio solo dopo che siano state concluse le procedure di consultazione dei lavoratori; esistono pertanto dei contratti collettivi nazionali di lavoro già rinnovati alla data indicata, ma non ancora depositati al CNEL e quindi non conteggiati;*
- un contratto collettivo nazionale di lavoro è classificato come "rinnovato" quando le parti firmatarie ne depositano l'accordo di rinnovo. In alcuni casi le parti depositano degli accordi di aggiornamento delle retribuzioni che saranno assorbiti in successiva sede di rinnovo; si tratta di contratti collettivi nazionali di lavoro che il CNEL classifica come "scaduti" pur in presenza di incrementi salariali.*

La questione dei ritardi dei rinnovi contrattuali è decisamente più complessa di quello che i dati ufficiali lasciano trasparire, anche per quanto precisato a margine della tabella qui sopra riportata.

Non sempre ritardo è sinonimo di non adeguatezza del salario o di assenza di meccanismi di vacanza contrattuale, concessioni *una tantum* (si pensi al rinnovo del contratto del terziario dove sono state introdotte misure “ponte” che risolvono il problema almeno per tutto il 2023), ovvero meccanismi di adeguamento all’andamento dell’inflazione che, in effetti, sono presenti in alcuni contratti collettivi nazionali.

Quanto alla adeguatezza in senso stretto dei trattamenti retributivi stabiliti dai contratti collettivi, si è già detto della non uniformità di vedute tra i componenti del CNEL rispetto alle voci retributive (dirette e indirette) da prendere in considerazione per la definizione del minimo contrattuale. Questo anche in ragione del fatto che la struttura della retribuzione in Italia non è pensata in funzione di una tariffa oraria e che, diversamente da molti altri Paesi, esistono in Italia voci retributive *sui generis* come la tredicesima, la quattordicesima, l’elemento di garanzia rispetto alla contrattazione decentrata di produttività. Negli ultimi decenni le stesse parti sociali hanno concentrato, specie in alcuni comparti, le risorse dei rinnovi contrattuali sempre meno sul minimo tabellare, quale elemento di misurazione della professionalità rispetto alle scale retributive, per introdurre nuove forme di distribuzione del valore economico del contratto in direzione della valorizzazione della produttività, della flessibilità organizzativa, del *welfare* contrattuale e della bilateralità.

Il sistema di contrattazione collettiva italiano si muove, nel complesso, in una direzione diversa da quella della tariffa oraria e del potenziamento minimo tabellare.

Se comunque si volesse sviluppare un parallelo tra le tariffe contrattuali e una ipotetica tariffa legale, i parametri suggeriti dalla direttiva europea portano a valorizzare il 50 per cento del salario medio e il 60 per cento del salario mediano.

Sul punto i dati ufficiali di ISTAT stimano in 7.10 euro il 50 per cento del salario medio e in 6.85 euro il 60 per cento del salario mediano. I dati sono riferiti al 2019 e a fine anno avremo dati più aggiornati sui salari medio e mediano per il 2021, mentre non sono attendibili, per ISTAT, i dati del 2020 a causa delle perturbazioni nel mercato del lavoro dovute alla pandemia. Alcuni componenti del CNEL segnalano tuttavia l’opportunità di utilizzare altri criteri di misurazione del salario medio e mediano, per parametrarsi sui trattamenti retributivi dei soli lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato.

Rispetto a questi indicatori è pertanto possibile affermare che nel complesso – anche in assenza di condivisione sui criteri di calcolo delle voci retributive che concorrono a definire

il salario minimo adeguato – pur con non trascurabili eccezioni, il sistema di contrattazione collettiva di livello nazionale di categoria supera più o meno ampiamente dette soglie retributive orarie.

Criticità sono presenti nei seguenti settori o ambiti rispetto ai quali sono tuttavia necessari opportuni approfondimenti per comprendere i dati fattuali e la loro possibile lettura in termini di causa ed effetto: lavoro agricolo (dove, tuttavia, esistono trattamenti retributivi aggiuntivi rispetto al contratto collettivo di livello nazionale, che sono definiti su base territoriale in ragione di un peculiare sistema di contrattazione collettiva e di relazioni sindacali, e che, unitamente alla differente struttura salariale tra tempo indeterminato e tempo determinato, rendono questo settore non omologabile a tutti gli altri a partire dalle dinamiche salariali), lavoro domestico, multiservizi e lavoro di attesa (servizi fiduciari), questi ultimi molto diffusi negli appalti pubblici, ma anche privati.

Ulteriori criticità esistono, anche in ragione di forme elusive e diffusione del sommerso, nel settore turistico, nei pubblici esercizi, nella logistica, nel lavoro sportivo, culturale e artistico, nelle attività di cura e assistenza alla persona rese in forma organizzata, negli appalti di servizio. Anche in questi casi risultano tuttavia necessari opportuni approfondimenti per comprendere i dati fattuali e la loro possibile lettura rispetto al tema del salario minimo.

Altro dato da tenere in considerazione, rispetto al problema del salario minimo e del lavoro povero, è quello delle giornate medie retribuite che, in Italia, sono 235 (ISTAT). Questo dato aiuta a spiegare molte cose sui salari degli italiani soprattutto quando si passa a considerare i settori economici e produttivi. Per esempio, nei servizi di alloggio e di ristorazione le giornate medie di lavoro sono solo 143, il che rende difficile capire quante giornate “in nero” vanno a integrare le giornate di lavoro effettive. Una scarsa quantità di giornate di lavoro è uno degli elementi più rilevanti che concorrono a determinare il lavoro povero e si espone altresì a possibilità non quantificabili di lavoro nero.

Altro dato utile è quello riferito alla tipologia contrattuale utilizzata. Sul totale dei lavoratori a bassa retribuzione annua solo una percentuale ridotta è attribuibile ai lavoratori standard (tempo indeterminato e *full time*), mentre la gran parte sono lavoratori temporanei o con contratto a tempo ridotto (ISTAT, Banca d'Italia).

È la Banca d'Italia ad evidenziare come forme di lavoro temporaneo e *part-time* contribuiscano in modo marcato alla dispersione dei redditi annui da lavoro dipendente, che è fortemente aumentata nel settore privato tra il 1990 e il 2021. In particolare, metà dell'incremento è riconducibile alla diminuzione del numero delle settimane lavorate a tempo pieno, mentre la restante parte è dovuta prevalentemente a retribuzioni settimanali in media più basse per gli occupati a tempo parziale o a termine.

Anche il differenziale retributivo per genere risulta significativamente correlato alla maggiore presenza di lavoro *part-time* tra le lavoratrici.

Analogamente si può dire per la differenza retributiva per età, che è strettamente connessa alla presenza di lavoro stagionale o a termine soprattutto nelle classi di età più giovani.

Marcate differenze si riscontrano infine con riferimento all'area geografica analizzata e questo è un aspetto di particolare delicatezza e rilevanza rispetto a quanti prospettano oggi interventi normativi sul salario minimo differenziati su base territoriale così da tenere conto anche del diverso costo della vita.

### **(9) Il fenomeno della c. d. contrattazione pirata**

Con una espressione divenuta patrimonio del linguaggio corrente il concetto di contratto "pirata" intende essenzialmente indicare i contratti sottoscritti da organizzazioni datoriali e sindacali poco rappresentative o addirittura sconosciute, che contengono condizioni economiche e clausole normative peggiorative per i lavoratori e per le dinamiche della concorrenza tra le imprese rispetto ai contratti collettivi qualificati dalla rappresentatività dei soggetti firmatari.

L'espressione, per quanto efficace sul piano della comunicazione pubblica, è allo stato oggetto di controversie. Seppure il tema sia stato ripetutamente posto all'attenzione del CNEL, non si dispone ancora di criteri condivisi dalle forze sociali in esso rappresentate per classificare un contratto collettivo, regolarmente depositato, come "pirata" o "non pirata".

Dall'archivio nazionale dei contratti collettivi depositati al CNEL è tuttavia possibile conoscere i seguenti elementi:

- numero di datori di lavoro che dichiarano di applicare un determinato contratto collettivo nazionale di lavoro e numero di lavoratori dipendenti ai quali i datori dichiarano di applicarlo: si tratta di un dato di fonte *uniemens* che l'INPS elabora per il CNEL effettuando le opportune ripuliture statistiche e calcolando la media annuale a partire dalle dodici dichiarazioni contenute nelle denunce retributive mensili;
- organizzazione datoriale e organizzazione sindacale rappresentate al CNEL: i dati consentono di filtrare i contratti sottoscritti da almeno un soggetto datoriale rappresentato al CNEL e da almeno un soggetto sindacale rappresentato al CNEL nella consiliatura in corso;
- organizzazioni datoriali rappresentate: per ciascuna organizzazione datoriale rappresentata al CNEL è possibile estrarre i contratti da essa sottoscritti, oppure sottoscritti da associazioni datoriali che ad essa aderiscono;

- organizzazioni sindacali rappresentate: per ciascuna confederazione sindacale rappresentata al CNEL è possibile estrarre i contratti collettivi nazionali di lavoro da essa sottoscritti, oppure sottoscritti da categorie sindacali che ad essa aderiscono.

Utilizzando queste informazioni è pertanto possibile conoscere i contratti collettivi sottoscritti dai sindacati rappresentati al CNEL e dagli altri sindacati e anche il numero di lavoratori dipendenti a cui ciascuno di questi contratti si applica (con la sola eccezione del lavoro agricolo e del lavoro domestico).

Ebbene, le categorie che aderiscono a CGIL, CISL, UIL firmano 211 contratti collettivi nazionali di lavoro, che coprono 13.364.336 lavoratori dipendenti del settore privato (sempre con eccezione di agricoltura e lavoro domestico); gli stessi rappresentano il 96,5 per cento dei dipendenti dei quali conosciamo il contratto applicato, oppure il 92 per cento del totale dei dipendenti tracciati nel flusso *uniemens*. I sindacati non rappresentati al CNEL riferiti alla X Consiliatura firmano 353 CCNL che coprono 54.220 lavoratori dipendenti, pari allo 0,4 per cento dei lavoratori di cui è noto il CCNL applicato.

### Contratti collettivi nazionali di lavoro depositati per sindacato firmatario rappresentato al CNEL e altri sindacati

(le note esplicative sono parte integrante della tabella, i dati sono aggiornati al 1° settembre 2023)

Sindacato	CCNL		Lavoratori dipendenti 2022		
	n°	%	n°	dipendenti con CCNL noto	% su tutti i dipendenti <i>uniemens</i>
CGIL, CISL, UIL	211	21,6%	13.364.336	96,5%	91,9%
Confasal	223	22,8%	524.849	3,8%	3,6%
Cisal (compresi CCNL firma separata e adesione)	47	4,8%	748.273	5,4%	5,1%
UGL (compresi CCNL firma separata e adesione)	85	8,7%	4.890.846	35,3%	33,6%
CIU - Unionquadri	165	16,9%	29.829	0,2%	0,2%
Sindacati non CNEL	353	36,1%	54.220	0,4%	0,4%
Totale dipendenti con CCNL dichiarato in <i>uniemens</i>	977	100%	13.852.629	100,0%	95,3%
Totale dipendenti in <i>uniemens</i>			14.541.984		100,0%

Fonte: CNEL, archivio nazionale dei contratti collettivi, e INPS, flusso informativo *Uniemens*

Note di lettura:

a) la somma dei dati per ciascun sindacato è maggiore dei dati nelle righe dei totali, perché alcuni contratti collettivi nazionali di lavoro sono sottoscritti da diverse categorie sindacali che aderiscono a confederazioni diverse; i totali sono pertanto indicati al netto delle duplicazioni;



- b) le percentuali del numero di lavoratori sono calcolate sia sul totale dei dipendenti per i quali i datori di lavoro dichiarano il contratto collettivo nazionale di lavoro applicato, sia sul totale dei dipendenti in uniemens (inclusi i datori di lavoro che non indicano il contratto collettivo nazionale di lavoro applicato e utilizzano i codici CPUB e CDIV);*
- c) il numero di contratti collettivi nazionali di lavoro è riferito a tutti i settori contrattuali, mentre il numero di lavoratori esclude i settori agricoltura e lavoro domestico in quanto solo parzialmente rilevati in uniemens;*
- d) il numero dei lavoratori 2022 è dato dalla media delle dodici dichiarazioni mensili uniemens relative all'anno 2022;*
- e) sindacati: si fa riferimento ai sindacati rappresentati al CNEL al 1° settembre 2023 (X consiliatura);*
- f) firma per adesione: si verifica quando un sindacato non partecipata alle trattative e firma il contratto in data successiva a quella della stipula con l'accordo dei firmatari; in tal caso nell'archivio CNEL viene depositato il verbale di adesione;*
- g) firma separata: si verifica quando una organizzazione datoriale firma due testi identici, uno negoziato con categorie che aderiscono a CGIL, CISL, UIL e l'altro sottoscritto da un altro sindacato; entrambi i testi vengono depositati nell'archivio CNEL.*

Da questi dati si può desumere come il fenomeno della contrattazione c. d. pirata sia marginale nella larga maggioranza dei settori produttivi, per quanto fattore di grave perturbazione del sistema di relazioni industriali e anche di corretta concorrenza tra le imprese, con particolare riferimento ad alcune aree geografiche del Paese e ad alcuni settori produttivi. Su questo punto il CNEL è tuttavia concorde nel sottolineare cautela segnalando che solo a partire dal febbraio 2024 si disporrà dei dati *uniemens* disaggregati per provincia.

#### **(10) Il nodo della effettività dei trattamenti retributivi: l'urgenza e l'utilità di un piano di azione nazionale a sostegno del sistema della contrattazione collettiva quale risposta alla questione salariale e al nodo della produttività**

Accanto a un generale problema di riallineamento tra perimetri contrattuali e trasformazioni del lavoro, in termini di aggiornamento dei codici ATECO e dei codici CNEL prima ancora che in termini di giurisdizione intersindacale che è questione delicatissima, resta infine da segnalare l'elevata incidenza, sui trattamenti retributivi minimi, di prassi

fraudolente e abusive con connotazioni geografiche e settoriali e con penalizzazione delle componenti più vulnerabili della forza lavoro.

L'assenza di efficaci controlli impone pertanto di porre particolare attenzione, quale che sia la fonte di fissazione del salario minimo (legge o contratto), al problema di adeguati meccanismi di *enforcement* della normativa vigente.

Altrettanto importante, secondo il CNEL, sarebbe inoltre una attività ricognitiva sistematica rispetto alle implicazioni pratiche dei meccanismi giuridici che sono utilizzati dalla nostra magistratura, con consolidata giurisprudenza, per conseguire l'obiettivo di garantire salari adeguati. Questo avviene, come noto, attraverso l'applicazione, in via parametrata e indicativa, dei trattamenti retributivi contenuti nei contratti collettivi di lavoro che così assumono, nei fatti e in assenza di una legge di attuazione dell'articolo 39 della Costituzione, efficacia generalizzata verso tutti i lavoratori. Vero è tuttavia che la magistratura non rinvia integralmente al contenuto economico del contratto collettivo, ma solo alla cosiddetta "paga base" (minimi tabellari, indennità di contingenza e tredicesima) con ciò riducendo, in termini anche significativi, i trattamenti retributivi per quei lavoratori a cui non si applica direttamente un contratto collettivo.

Allo stesso modo pare attentamente da indagare il rapporto tra i dati raccolti da INPS, attraverso le denunce dei mensili dei datori di lavoro in merito alle retribuzioni corrisposte ai dipendenti e tutte le altre informazioni necessarie per il calcolo dei contributi, e i trattamenti retributivi effettivamente corrisposti al singolo lavoratore in busta paga. Qui infatti è possibile verificare concretamente il tasso di copertura della contrattazione collettiva qualificata, e cioè dei contratti collettivi sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi, che l'analisi dei flussi *uniemens* colloca a livelli elevatissimi (pari al 97 per cento della forza lavoro).

Per tutti questi motivi i componenti del CNEL sono concordi nel sottolineare, quale che sia la decisione politica in merito alla introduzione o meno nel nostro ordinamento giuridico di un salario minimo fissato per legge, l'urgenza e l'utilità di un piano di azione nazionale, nei termini fatti propri della direttiva europea in materia di salari adeguati, a sostegno di un ordinato e armonico sviluppo del sistema della contrattazione collettiva, in termini di adeguamento strutturale di questa fondamentale istituzione di governo del mercato del lavoro alle trasformazioni della domanda e dell'offerta di lavoro e quale risposta sinergica, là dove condotta da attori qualificati e realmente rappresentativi degli interessi del mondo del lavoro, tanto alla questione salariale (per tutti i lavoratori e non solo per i profili professionali collocati agli ultimi gradini della scala di classificazione economica e inquadramento giuridico del lavoro) quanto al nodo della produttività.

Il tema che il CNEL ritiene di dover sottoporre al dibattito non è dunque quanta parte della retribuzione debba mantenersi in capo alla contrattazione collettiva, bensì come estendere le migliori pratiche di contrattazione alla generalità del lavoro.

In questo quadro rientrano a tutti gli effetti anche i provvedimenti, di competenza del CNEL, volti alla implementazione dell'archivio dei contratti, a partire dall'aggiornamento dell'attuale articolazione in macro aree e settori, la cui riconfigurazione dovrà essere parallela alla attività di revisione dei codici ATECO promossa da ISTAT e funzionale ai nuovi compiti richiesti da ANAC e CONSIP in materia di individuazione dei contratti collettivi di riferimento così come previsto dal codice dei contratti pubblici.

Altrettanto importante, per la quantità di risorse pubbliche investite, è infine un attento monitoraggio della contrattazione di produttività di secondo livello e delle misure di sostegno al *welfare* aziendale, in modo da verificare che i benefici della fiscalità generale vadano effettivamente a favore di quelle imprese che investono sulla qualità del lavoro e garantiscono trattamenti retributivi minimi e complessivi adeguati nel rispetto dei principi costituzionali (art. 36 della Costituzione).

A parere del CNEL passi avanti in questa direzione possono essere fatti se il sistema delle Comunicazioni Obbligatorie sarà allineato al codice CNEL-INPS ed esteso al *repository* della contrattazione decentrata.

## **PARTE II**

### **ELEMENTI DI RIFLESSIONE SUL SALARIO MINIMO IN ITALIA**

#### **ESITI DELLA SECONDA FASE DELLA ISTRUTTORIA TECNICA:**

#### **OSSERVAZIONI CONCLUSIVE E PROPOSTE**

## Parte II:

### ESITI DELLA SECONDA FASE DELLA ISTRUTTORIA TECNICA:

### OSSERVAZIONI CONCLUSIVE E PROPOSTE

#### Sommario

##### (1) Osservazioni conclusive

- a) *La centralità della contrattazione collettiva nella fissazione dei trattamenti salariali adeguati*
- b) *L'opportunità e l'urgenza di un piano di azione nazionale affidato al CNEL per la valorizzazione e il sostegno della contrattazione collettiva anche in termini di contributo al ripensamento delle misure pubbliche di incentivazione economica a imprese e lavoro*
- c) *L'impegno del CNEL per una riflessione istituzionale sulla promozione della contrattazione collettiva, sulla rappresentanza, sui perimetri contrattuali e sui sistemi qualificati di bilateralità.*

##### (2) Proposte

- a) *Produttività e salari*
- b) *Lavoro povero: tipologie di lavoratori (parasubordinati, temporanei, lavoratori senza contratto, lavoratori con mansioni di discontinue o di semplice attesa o custodia, lavoratori a tempo parziale involontario)*
- c) *Lavoro povero: settori deboli, aree critiche, vigilanza e controlli*
- d) *Contratti "pirata", dumping contrattuale, ritardi nei rinnovi contrattuali*
- e) *Adempimenti formali imposti dalla direttiva europea sui salari adeguati e revisione della busta paga*

## (1) Osservazioni conclusive

Il lavoro istruttorio compiuto dal CNEL consente di formulare alcune osservazioni conclusive e conseguenti proposte operative in materia di salario minimo.

La direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 è inequivocabile nello stabilire come “nessuna disposizione della presente direttiva può essere interpretata in modo tale da imporre a qualsiasi Stato membro: a) l’obbligo di introdurre un salario minimo legale, laddove la formazione dei salari sia garantita esclusivamente mediante contratti collettivi, o b) l’obbligo di dichiarare un contratto collettivo universalmente applicabile” (art.1, § 4). Obiettivo della direttiva è infatti “migliorare le condizioni di vita e di lavoro nell’Unione, in particolare l’adeguatezza dei salari minimi per i lavoratori al fine di contribuire alla convergenza sociale verso l’alto e alla riduzione delle disuguaglianze retributive” (art. 1, § 1).

A questo fine la direttiva si limita a istituire “un quadro normativo per il miglioramento dell’accesso effettivo dei lavoratori al diritto alla tutela garantita dal salario minimo ove previsto dal diritto nazionale e/o da contratti collettivi” (art. 1, § 1, lett. C). Ciò nel “pieno rispetto dell’autonomia delle parti sociali”, nonché del “loro diritto a negoziare e concludere contratti collettivi” (art. 1, § 2).

La direttiva lascia dunque ai singoli Stati membri l’alternativa tra la “scelta (...) di fissare salari minimi legali, di promuovere l’accesso alla tutela garantita dal salario minimo prevista nei contratti collettivi o entrambi” (art. 1, § 3).

La vera questione allora, per il Governo e il Parlamento, non è tanto o soltanto fissare la tariffa – e i parametri per la sua determinazione – ma individuare chi sia l’attore più indicato per decidere, in termini di scelta e relativa responsabilità “politica”, la tariffa minima adeguata che la stessa giurisprudenza si candida ora a fissare secondo il criterio previsto dalla direttiva.

Da questo punto di vista, una commissione di esperti potrebbe certamente esercitarsi con profitto su valutazioni tecniche applicando i parametri della direttiva che indica, come valori di riferimento per i salari minimi adeguati, parametri comunemente utilizzati a livello internazionale e cioè “il 60 per cento del salario lordo mediano e il 50 per cento del salario lordo medio” (art. 5, § 4).

Una commissione di esperti non si assumerebbe tuttavia la responsabilità “politica” della decisione, che è invece un elemento essenziale per il buon funzionamento di un mercato del lavoro. Il valore di scambio del lavoro non può infatti nascere unicamente da valutazioni

economiche astrattamente corrette, ma va determinato anche in ragione del principio etico-giuridico secondo cui “il lavoro non è una merce”.

L'aspetto decisivo è che il salario minimo costituisce solo una componente all'interno di un ragionamento più ampio fondato sul principio di adeguatezza del trattamento retributivo rispetto a ciò che è socialmente accettabile. Ciò in piena coerenza con i principi costituzionali di una retribuzione giusta, perché “proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro”, ma “in ogni caso sufficiente ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa” (art. 36 della Costituzione). Un compito di questo tipo non può che competere alle istituzioni che garantiscono l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, comma 2 della Costituzione).

Il CNEL suggerisce di evitare che, nella determinazione della tariffa retributiva, la questione dei salari minimi adeguati entri nel vortice della comunicazione politica, in chiave di acquisizione del consenso, perdendo poco alla volta la sua attendibilità rispetto a parametri di sostenibilità economica e sociale. Fermo restando che governi e decisori politici cambiano nel tempo, e che dunque cambierebbero in modo altalenante le valutazioni sulla adeguatezza o meno di una determinata tariffa fissata per via legislativa, questa soluzione presuppone in ogni caso, ai sensi della direttiva europea, l'adozione di meccanismi più o meno automatici di indicizzazione dei salari minimi legali con dinamiche salariali e occupazionali poco controllabili, come la storia del nostro Paese insegna.

Il CNEL raccomanda pertanto di congegnare gli interventi in materia in modo tale da evitare sia una deriva giudiziale della retribuzione adeguata, che una deriva politica della materia, e che pertanto si debbano avviare a soluzione gli snodi problematici che impediscono il virtuoso sviluppo della contrattazione collettiva di qualità.

Da valorizzare è dunque la via tradizionale che è quella della contrattazione collettiva e cioè il contributo di quelle forze sociali che rappresentano, assumendosene la responsabilità, gli interessi della domanda e della offerta di lavoro.

La contrattazione collettiva, quale sede storica per eccellenza della dialettica tra istanze economiche e istanze sociali presenti sul mercato del lavoro, non è infatti un semplice equivalente di una contrattazione economica individuale, ma piuttosto una vera e propria istituzione “politica” che concorre alla compensazione tra la domanda e l'offerta di lavoro. Questo non solo per i gruppi di lavoratori collocati al livello iniziale del sistema di classificazione professionale, posto che la contrattazione collettiva stabilisce minimi salariali per tutti i profili professionali.

*(a) La centralità della contrattazione collettiva nella fissazione dei trattamenti salariali adeguati*

Dal lavoro istruttorio e di analisi svolto dal CNEL emerge in modo chiaro, alla luce dei dati e delle informazioni allo stato disponibili, come la mera introduzione di un salario minimo legale non risolverebbe né la grande questione del lavoro povero, né la pratica del *dumping* contrattuale, né darebbe maggior forza alla contrattazione collettiva.

A parere del CNEL è dunque la contrattazione collettiva la sede ancora oggi da privilegiare e valorizzare per la fissazione dei trattamenti retributivi adeguati, che non devono limitarsi alla fissazione della tariffa minima ma anche, per precetto costituzionale, concorrere alla determinazione del salario giusto, evitando il rischio, soprattutto per le piccole e medie imprese, di un livellamento verso il basso delle retribuzioni.

Cionondimeno i componenti del CNEL segnalano, alla luce della istruttoria compiuta, alcune aree di criticità rispetto:

- alla base informativa che concorre alla conoscenza dei trattamenti retributivi e delle esatte dinamiche contrattuali relativamente a settori economici e produttivi;
- a modelli organizzativi del lavoro (appalti pubblici, appalti di servizi, *franchising*);
- a aree del lavoro che non risultano coperte o pienamente coperte dalla contrattazione collettiva (lavoro autonomo fittizio, parasubordinazione, lavoro temporaneo, lavoro a tempo parziale involontario, lavoro senza contratto come nel caso degli *stage* extracurricolari);
- ai ritardi nei rinnovi contrattuali;
- al numero eccessivo di contratti collettivi nazionali di lavoro.

*(b) L'opportunità e l'urgenza di un piano di azione nazionale affidato al CNEL per la valorizzazione e il sostegno della contrattazione collettiva, anche in termini di contributo al ripensamento delle misure pubbliche di incentivazione economica a imprese e lavoro*

Per tutti questi motivi i componenti del CNEL sono concordi nel suggerire, indipendentemente dalla fase attuale e quale che sia la decisione politica di Governo e Parlamento in merito alla introduzione o meno nel nostro ordinamento giuridico di un salario minimo fissato per legge, l'opportunità e l'urgenza di un piano di azione nazionale affidato al CNEL a sostegno, anche con proposte di legge, di un ordinato e armonico sviluppo del sistema della contrattazione collettiva. Ciò in termini di adeguamento strutturale di questa fondamentale istituzione di governo del mercato del lavoro alle trasformazioni della domanda e della offerta di lavoro e quale risposta sinergica, là dove condotta da attori qualificati e realmente rappresentativi degli interessi di imprese e



lavoratori, tanto alla questione salariale quanto al nodo della produttività, che sono tra di loro strettamente intrecciati.

Il piano di azione nazionale potrebbe essere anche un utile contributo per consentire a Governo e Parlamento di riorientare, in termini di maggiore efficienza ed effettività, le risorse economiche a sostegno della contrattazione collettiva, dell'occupazione di qualità, del *welfare* aziendale, della bilateralità delle piccole e medie imprese, dell'attività d'impresa e della produttività anche rispetto all'attuale prassi applicativa. Si tratta di ingenti risorse pubbliche che andrebbero indirizzate, in termini selettivi, verso i soli sistemi di contrattazione collettiva e bilateralità più consolidati e la cui fruibilità andrebbe subordinata alla condizione della integrale applicazione dei trattamenti retributivi complessivi garantiti dai contratti collettivi più diffusi a livello nazionale di categoria, anche con riferimento alla specifica forma o tipologia d'impresa.

Il CNEL raccomanda altresì di garantire il regolare funzionamento della contrattazione collettiva non attraverso interventi legislativi, bensì attraverso la valorizzazione di accordi interconfederali che, nel rispetto della libertà contrattuale, permettano di determinare a livello settoriale e di categoria il salario giusto, dando piena legittimazione alla pretesa della contrattazione collettiva, se condotta da attori qualificati e realmente rappresentativi, di concorrere alla regolazione del mercato del lavoro. Un accordo interconfederale sottoscritto da tutte le organizzazioni datoriali rappresentative sarebbe anche la via più auspicabile per risolvere il problema della sovrapposizione dei perimetri contrattuali, con soluzioni di compromesso che consentano a tutti gli attori collettivi di riconoscersi nelle regole autodeterminate.

Questi accordi interconfederali, adottati in coerenza con le peculiarità di ciascun sistema di rappresentanza, potrebbero in ogni caso meglio funzionare in presenza di un protocollo triangolare di linee generali e condivise da tutti gli attori presenti al CNEL sulla politica dei redditi e della occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo come è stato, in una diversa stagione del Paese, per il Protocollo Ciampi-Giugni. È in questa sede che, coerentemente alle specificità e alla tradizione del caso italiano, pare possibile gestire in termini dinamici e coerenti con le peculiarità di ogni settore produttivo le criticità dei ritardi nei rinnovi contrattuali, prevedendo adeguati meccanismi di salvaguardia del potere d'acquisto dei lavoratori con eventuali misure di incentivazione economica. Ed è sempre in questa sede che è possibile individuare i criteri per stabilire in modo uniforme per tutti i settori economici e produttivi la rappresentatività delle parti contraenti e, successivamente, affrontare il nodo controverso della definizione dei perimetri contrattuali, che è questione di giurisdizione intersindacale nel rispetto del principio costituzionale di libertà di organizzazione sindacale.

Considerando la portata di quest'ultima sfida, il CNEL ritiene che possa costituire un primo passo di un piano d'azione nazionale a supporto della contrattazione collettiva condotta da attori qualificati e realmente rappresentativi la messa a punto di una esatta fotografia della contrattazione nazionale di categoria come risultante dall'archivio dei contratti del CNEL, così da individuare i contratti collettivi maggiormente diffusi e applicati, anche con riferimento alla specifica forma o tipologia d'impresa, rispetto ai quali avviare una riflessione utile a mettere a fuoco i perimetri contrattuali. È questo un passaggio obbligato per la definizione di uno standard economico minimo di settore, auspicabilmente declinato per ogni livello professionale del sistema di classificazione del lavoro e non solo verso le posizioni più basse della scala contrattuale, come parametro inderogabile per i datori di lavoro che operano in quello specifico settore come già avviene ai fini della determinazione del minimale contributivo.

Una fotografia completa e di dettaglio della contrattazione nazionale di categoria di maggiore diffusione consentirebbe, infine, di ricostruire in modo trasparente e accessibile le diverse voci che concorrono a determinare la struttura della retribuzione, e con ciò porre un argine a derive interpretative che pretendono di poter affrontare un problema di sistema (quello dei salari e della qualità del lavoro) dentro una prospettiva di breve periodo e altamente onerosa per il lavoratore, come quella del contenzioso individuale.

*(c) L'impegno del CNEL per una riflessione istituzionale sulla promozione della contrattazione collettiva, sulla rappresentanza, sui perimetri contrattuali e sui sistemi qualificati di bilateralità*

Resta infine da sottolineare l'urgenza di ripensare in profondità il funzionamento di un autonomo e libero sistema di relazioni industriali, così da sostenerne e garantirne il pieno e ordinato sviluppo anche nel rapporto dialettico con il Governo e il Parlamento, anche con riguardo alla controversa questione dei perimetri contrattuali.

A questo riguardo il CNEL reputa sia giunto il tempo di avviare una riflessione istituzionale – nei limiti delle prerogative riconosciute dalla Costituzione, in relazione al contributo che il CNEL può fornire in materia economica e sociale (art. 99 della Costituzione) – sulle misure di promozione della contrattazione collettiva, sulla rappresentanza e sui sistemi qualificati di bilateralità.

## (2) Proposte

Alla luce delle analisi e delle osservazioni conclusive sopra richiamate, il CNEL ritiene opportuno presentare le seguenti proposte alla attenzione e alla valutazione del Governo e dalle forze politiche, non solo ai fini del dibattito parlamentare sulla prossima legge di bilancio, ma anche in relazione al provvedimento denominato “collegato lavoro” e ad altre iniziative, non solo legislative, che richiedono invece una progettualità di più lungo periodo.

### (a) *Produttività e salari*

Esauritesi le ragioni della stagione della moderazione salariale nelle dinamiche contrattuali, avviata trent'anni fa con la firma del già richiamato Protocollo Ciampi-Giugni del 23 luglio 1993, quello che manca oggi è una progettualità capace di saldare su nuove basi il tema dei salari reali a quello della produttività. Ciò fermo restando che il tema della produttività del lavoro è solo una parte del più ampio problema della produttività generale di sistema del nostro Paese.

Va valutata l'idea di individuare nel CNEL la possibile sede del *National Productivity Board* per l'Italia, la cui istituzione è raccomandata per i Paesi dell'area euro dal Consiglio dell'Unione europea e di cui l'Italia è ancora sprovvista, così da valorizzare pienamente il contributo dei corpi intermedi nel controllo delle dinamiche retributive legandole alle dinamiche della produttività.

Da rivedere, al fine di verificarne impatto ed effettività, sono tutte le misure di incentivazione pubblica della contrattazione di prossimità e del *welfare* aziendale, nonché le misure di detassazione del salario di produttività, che non sempre hanno avviato processi virtuosi e trasparenti nella contrattazione collettiva e di cui non sempre hanno beneficiato le piccole e medie imprese. È questa la strada per monitorare gli effetti della proposta, sostenuta dalle parti sociali, di intervenire in modo strutturale sul cuneo fiscale.

Operare in questa prospettiva, affidando a regime un lavoro istruttorio e di verifica su salari e produttività al CNEL, potrebbe anche consentire di incidere sulle caratteristiche di fondo del nostro sistema di relazioni industriali e sostenere le proposte di una legislazione promozionale e di sostegno della partecipazione, in attuazione dell'articolo 46 della Costituzione.

*(b) Lavoro povero: tipologie di lavoratori (parasubordinati, temporanei, lavoratori senza contratto, lavoratori con mansioni di discontinue o di semplice attesa o custodia, lavoratori a tempo parziale involontario)*

Il lavoro povero riguarda in modo più accentuato lavoratori temporanei, parasubordinati, lavoratori fittiziamente autonomi, lavoratori occasionali, stagisti, lavoratori con mansioni discontinue o di semplice attesa o custodia e lavoratori a tempo parziale involontario.

È per questi lavoratori, che di fatto non sono coperti (o pienamente coperti) dalla contrattazione collettiva con riferimento ai trattamenti retributivi integrativi e alle prestazioni di *welfare* contrattuale, che si può immaginare di introdurre una tariffa tramite contrattazione, eventualmente sostenuta da una adeguata normativa di sostegno, parametrata sugli indicatori della direttiva europea o comunque interventi legislativi *ad hoc* funzionali a incrementare il numero di ore lavorate nell'arco dell'anno.

Di particolare interesse da questo punto di vista, nella prospettiva della possibile estensione ad altri settori, è il sistema retributivo previsto dalla contrattazione collettiva per gli operai agricoli assunti a tempo determinato che, per le peculiarità di regolazione contrattuale del rapporto di lavoro, non maturano ferie, mensilità aggiuntive, festività. Tutti questi istituti sono monetizzati dalla contrattazione collettiva di riferimento applicando ai minimi salariali, su base oraria o giornaliera, una quota (30,44 per cento) aggiuntiva di retribuzione denominata terzo elemento. Altro meccanismo di particolare interesse è l'istituto del "monte ore garantito", utilizzato dalle agenzie del lavoro per il contratto di somministrazione sempre in ragione di una espresa previsione della contrattazione collettiva di riferimento, che corrisponde alla garanzia occupazionale prevista contrattualmente per gli operai agricoli a tempo determinato. Analogo meccanismo esiste infine nel settore del turismo con riferimento alla retribuzione dei lavoratori extra e di surroga, per i quali la contrattazione collettiva prevede un compenso orario omnicomprensivo lordo che, per il livello più basso, è pari a 12,01 euro orari.

Sugli stagisti (che vuol dire i nostri giovani) si ricorda l'attuale vuoto legislativo a seguito della riforma prospettata dalla legge di bilancio del 2022 e del successivo intervento della Corte costituzionale che ha ritenuto illegittima la riforma. La materia, attualmente in discussione in conferenza Stato-Regioni, è una priorità (anche per l'impatto su contratti di qualità come l'apprendistato) e richiede una specifica progettualità ripristinando, per esempio, il contratto di inserimento e valorizzando l'apprendistato soprattutto nella dimensione di raccordo tra sistema educativo e formativo e mercato del lavoro. Lo stesso si può dire per le collaborazioni coordinate e continuative, che sono ampiamente deregolate dopo l'abrogazione del lavoro a progetto.

Sul *part time* (che vuol dire, in particolare, giovani e donne) si potrebbero innestare misure legislative per razionalizzare gli interventi a sostegno della occupazione femminile e della conciliazione vita lavoro, da declinarsi ovviamente non solo in termini di genere, ma anche di sostenibilità del lavoro per le persone afflitte da malattie croniche o da parziale disabilità, che sono in costante crescita e che rappresentano una priorità in un contesto demografico calante come il nostro.

Per arginare il fenomeno del lavoro autonomo fittizio andrebbe infine adeguata la nozione di subordinazione presente nel nostro ordinamento alla più ampia nozione comunitaria.

*(c) Lavoro povero: settori deboli, aree critiche, vigilanza e controlli*

Le rilevazioni disponibili e alcune analisi di dettaglio sui principali contratti collettivi segnalano che la tariffa legale dei 9 euro lordi proposta in Parlamento è inferiore alle tariffe orarie minime desumibili da quasi tutti i contratti collettivi sottoscritti da dalle confederazioni presenti al CNEL, se letti nella loro totalità e complessità (non fermandosi, cioè, solo alla paga base o minimo tabellare). Questo anche senza tenere conto del trattamento economico complessivo di cui beneficiano i lavoratori grazie alle prestazioni di *welfare* aziendale (che sono state la strada scelta da quasi tutti i sistemi contrattuali per potenziare, in sede di rinnovi contrattuali o di contrattazione territoriale come nel caso dell'agricoltura, il potere di acquisto e le retribuzioni dei lavoratori) e dei trattamenti variabili.

Residuano indubbiamente alcune aree di criticità in taluni settori economici, in alcuni casi con declinazioni marcate a livello territoriale.

Qui la strada è quella di misure *ad hoc* di contrasto al lavoro povero, di sostegno al reddito dei lavoratori e delle famiglie, di contrasto al sommerso, di gestione delle gare pubbliche al massimo ribasso.

Per gestire queste criticità si potrebbero inoltre individuare, per la determinazione delle tariffe minime ovvero per l'individuazione dei contratti da applicare nell'ambito degli appalti pubblici, sistemi contrattuali di riferimento (i contratti di maggiore applicazione) affidando alle parti sociali presenti al CNEL il compito di rendere meglio intelligibili i trattamenti retributivi complessivi, per ogni livello contrattuale, e ridefinire i sistemi di classificazione delle relative macro-aree dell'archivio dei contratti del CNEL in sintonia con l'opera di aggiornamento dei codici ATECO avviata da ISTAT. Operazione, questa, che consentirebbe di sostenere e rendere più funzionale, rispetto agli obiettivi fissati dal legislatore, il sistema delle tabelle del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di determinazione del costo medio orario del lavoro. Da valutare, per contrastare il

fenomeno del *dumping* contrattuale nel sistema degli appalti di servizi e delle catene di *franchising*, è anche il ripristino della regola di parità di trattamento retributivo.

Il CNEL si farà carico di avviare ulteriori approfondimenti per ciascuno di questi ambiti o settori, consapevole che soluzioni generalizzate per situazioni così diverse si rivelerebbero totalmente inefficaci. L'introduzione di un salario minimo legale per il lavoro domestico e di cura darebbe infatti luogo, senza adeguate misure di sostegno alle famiglie e alle persone non autosufficienti, a un probabile drastico incremento del lavoro in nero. Più credibile, anche in termini strutturali e di medio e lungo periodo, sarebbe allora un piano nazionale di sostegno alla famiglia, all'invecchiamento attivo e alla non autosufficienza, con interventi e incentivi pubblici di razionalizzazione delle misure esistenti e di piena implementazione della legge 23 marzo 2023 n. 33.

Altrettanto rilevante sarà l'azione di rafforzamento delle attività ispettive e di vigilanza secondo quanto già previsto dal Piano nazionale di emersione del lavoro sommerso 2022 / 2025 nell'ambito del PNRR, che è prioritariamente rivolto ai settori del lavoro domestico e agricolo, prevedendo l'attuazione operativa entro i termini già fissati delle misure di natura legislativa e regolamentare ivi indicate. Questo anche con riferimento:

- alla previsione di misure volte a regolare i trattamenti retributivi nel caso di appalto e subappalto;
- alla verifica della possibile introduzione di un *bonus*, parametrato all'ISEE familiare, a copertura del costo complessivo sostenuto per i lavoratori domestici anche in termini di emersione di posizioni lavorative totalmente o parzialmente irregolari;
- alla obbligatorietà dell'applicativo INPS per il monitoraggio della congruità occupazionale negli appalti;
- alla stabilizzazione del lavoro occasionale agricolo a tempo determinato, introdotta a livello di sperimentazione per i soli anni 2023-2024;
- alla creazione del portale dedicato alla registrazione e alla gestione dei rapporti di lavoro domestico all'interno del sito istituzionale INPS.

Il CNEL raccomanda in ogni caso un ulteriore potenziamento in risorse umane e finanziarie e in nuove professionalità dell'Ispettorato nazionale del lavoro e degli altri soggetti pubblici a cui sono demandate funzioni di vigilanza in materia di legalità delle condizioni di lavoro, di tutela della sicurezza e salute dei lavoratori nonché di rispetto degli obblighi contributivi, allo scopo di rendere sistematico e capillare il sistema di vigilanza sul lavoro sommerso ed individuare ulteriori priorità e ambiti di intervento rispetto ai settori dell'edilizia e dell'agricoltura all'interno delle direttive annuali emanate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

A questo fine il CNEL raccomanda una ricognizione sistematica e aggiornata del quadro delle risorse già disponibili a valere sulle linee di finanziamento nazionali e di quelle allocate nei diversi programmi nazionali e regionali finanziati dai fondi europei (Fondo per lo sviluppo e la coesione, Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo), includendovi anche i programmi già gestiti dalle amministrazioni centrali con riferimento alle politiche familiari e in regime di complementarietà con le misure previste dal PNRR nelle missioni tematiche di riferimento.

Centrali, rispetto al tema dei bassi salari, sono anche la sempre più marcata polarizzazione del mercato del lavoro e il crescente disallineamento tra la domanda e l'offerta di lavoro. Il CNEL raccomanda un ripensamento delle politiche attive del lavoro, che nei moderni mercati transizionali del lavoro non possono essere limitate a interventi pubblici finalizzati alla ricollocazione da posto a posto, suggerendo piuttosto un rinnovato protagonismo delle parti sociali attraverso la valorizzazione dei sistemi di bilateralità qualificata e il contributo dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua.

*(d) Contratti "pirata", dumping contrattuale, ritardi nei rinnovi contrattuali*

Per arginare il fenomeno dei c. d. contratti "pirata" e della proliferazione del numero dei contratti collettivi, si suggerisce un intervento legislativo a sostegno della contrattazione collettiva di qualità incentrato sulla individuazione, possibile grazie alla banca dati INPS-CNEL, dei contratti collettivi maggiormente diffusi per ogni settore di riferimento, 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 economici e normativi stabiliti dalla legislazione e ai fini di una migliore fruibilità dell'archivio nazionale dei contratti.

L'allineamento dei codici di classificazione adottati da CNEL e INPS rende infatti oggi possibile estrarre dall'archivio nazionale dei contratti informazioni utili per identificare elementi di selettività fra i diversi contratti collettivi nazionali di lavoro applicabili allo stesso settore, in ordine alla dimensione quantitativa di un determinato contratto collettivo rispetto al numero di imprese e datori di lavoro a cui è applicato.

Da valutare è anche l'estensione ad altri settori del sistema, affidato all'INPS, della "rete del lavoro agricolo di qualità" che certifica, su richiesta dell'impresa, il pieno rispetto delle norme previdenziali, fiscali e soprattutto contrattuali, e l'assenza in capo all'impresa di sanzioni amministrative e condanne penali. Questo sistema, in quanto pubblico e quindi di accesso libero e disponibile anche per il cittadino ed il lavoratore, è di fatto un motore

propulsivo del “lavoro di qualità” che promuove e fa emergere le imprese che applicano i trattamenti retributivi e normativi riconosciuti al lavoratore dai sistemi di contrattazione collettiva.

In questa prospettiva il CNEL potrebbe contribuire a evidenziare in dettaglio – a beneficio della magistratura, degli organi ispettivi e degli operatori del mercato del lavoro – le voci retributive e il contenuto economico di ciascuno dei contratti collettivi più applicati anche con riferimento a sistemi bilaterali qualificati, fondi sanitari e previdenziali, enti paritetici salute e sicurezza, previsioni che riguardano la durata del comports in caso di malattia e infortunio, maggiorazioni previste per lavoro straordinario, notturno, festivo e a turni, efficacia dei sistemi partecipativi, eventuali clausole di maggior favore in materia di orario di lavoro, con riferimento anche a permessi e ferie, alle ex festività e ad altri congedi con relative causali.

Sempre in questa prospettiva si suggerisce un intervento normativo volto a chiarire che, nella determinazione del trattamento retributivo di cui all'articolo 36 della Costituzione, il giudice debba fare riferimento non solo al minimo tabellare ma al trattamento economico complessivo ordinario e normale (più elevato) spettante al lavoratore in applicazione dei contratti collettivi di maggiore diffusione.

Un intervento normativo di sostegno potrebbe infine essere volto a integrare la previsione normativa relativa alla determinazione del minimale contributivo nel senso che la retribuzione assoggettata a contribuzione, che è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative, è anche il parametro di riferimento per la retribuzione minima adeguata.

Il CNEL ritiene cioè, in termini molto pragmatici e senza voler sottovalutare questioni complesse sul nodo della rappresentatività dei soggetti che firmano i contratti collettivi e dei perimetri contrattuali, che il problema del salario minimo sarebbe agevolmente risolto là dove si superasse l'attuale disallineamento tra la retribuzione di riferimento per la determinazione del c. d. minimale contributivo e la retribuzione sufficiente ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione così come interpretata da una consolidata giurisprudenza.

Emerge infine con assoluta gravità il tema del ritardo nei rinnovi contrattuali, che si protrae anche per anni. Attualmente più del 50 per cento dei lavoratori ha il contratto scaduto. Il CNEL raccomanda l'adozione di iniziative concrete per il superamento di questa criticità che, soprattutto in un momento di forte dinamica inflazionistica, contribuisce a intaccare profondamente le retribuzioni dei lavoratori.



*(e) Adempimenti formali imposti dalla direttiva europea sui salari adeguati e revisione della busta paga*

Con riguardo al tema del monitoraggio dei dati, e nella prospettiva di un coinvolgimento attivo e continuativo del CNEL, si sottolinea che la direttiva impone agli Stati membri (art. 10) di adottare “misure adeguate a garantire l’esistenza di strumenti efficaci di raccolta dei dati per monitorare la tutela garantita dal salario minimo”. In particolare, con riferimento alle specificità del nostro Paese, l’Italia è chiamata a comunicare alla Commissione, ogni due anni e a partire dal 1° ottobre 2025, dati e informazioni attendibili relativi al tasso e allo sviluppo della copertura della contrattazione collettiva, nonché dati e informazioni relativi alle “retribuzioni più basse previste dai contratti collettivi che coprono i lavoratori a basso salario o una loro stima, (...) il livello dei salari versati ai lavoratori non coperti dai contratti collettivi e il suo rapporto con il livello dei salari versati ai lavoratori coperti dai contratti collettivi”.

Il CNEL, d’intesa con INPS e ISTAT, potrebbe pertanto farsi carico di fornire al Ministero del lavoro, come già avviene in altri Paesi, i dati e tutte le informazioni aggregate (che oggi mancano) utili alla stesura di queste relazioni periodiche da inviare alla Commissione. Il primo rapporto, che dovrà contenere dati disaggregati per genere, fascia di età, disabilità, dimensioni dell’impresa e settore, avrà per oggetto l’andamento delle retribuzioni per gli anni 2021 – 2023.

In questa sede il CNEL potrebbe realizzare uno specifico, puntuale e sistematico monitoraggio relativamente alle aree di maggiore criticità ed in relazione ai gruppi marginali e fragili di lavoratori, in particolare ove le proposte avanzate nel presente documento dovessero trovare accoglimento da parte di Governo e Parlamento.

L’impegno a realizzare un monitoraggio sistematico della contrattazione collettiva, dei salari e degli andamenti della produttività consentirebbe al CNEL di diventare un “forum permanente” di confronto e collaborazione stabile e continuativa tra le forze sociali e tutti i soggetti istituzionali interessati, con l’obiettivo di disporre di informazioni complete e il più possibile condivise su temi così centrali per la definizione delle politiche e delle leggi in materia economica e sociale.

Altrettanto importante è il contributo che il CNEL potrebbe dare rispetto alla trasparenza sui salari, così da contribuire all’innalzamento della qualità del dibattito pubblico. Secondo la direttiva, infatti, “i lavoratori dovrebbero avere facile accesso a informazioni complete sui salari minimi legali e sulla tutela garantita dal salario minimo prevista da contratti collettivi universalmente applicabili per garantire la trasparenza e la prevedibilità per quanto riguarda le loro condizioni di lavoro” (considerando 34).

Da questo punto di vista il CNEL, previo un non banale lavoro di analisi e schedatura dei contratti collettivi depositati nel suo archivio, potrebbe candidarsi come sede idonea a garantire una piena implementazione della direttiva, là dove dispone (art. 11) che “gli Stati membri provvedono affinché le informazioni relative ai salari minimi legali e alla tutela garantita dal salario minimo prevista da contratti collettivi universalmente applicabili, comprese le informazioni sui meccanismi di ricorso, siano accessibili al pubblico (...) in modo completo e facilmente accessibile, anche per le persone con disabilità”.

L'obbligo di trasparenza potrebbe infine essere una opportunità per ripensare in profondità la struttura della busta paga dei lavoratori che, allo stato, è un documento di non facile lettura. In questa prospettiva si potrebbe fornire maggiore chiarezza anche ai datori di lavoro e ai loro consulenti nella determinazione dei trattamenti retributivi da tenere in considerazione nella elaborazione automatica dei prospetti paga.