



CONFINDUSTRIA

Audizione nell'ambito dell'esame delle proposte
di legge in materia di giusta retribuzione e
salario minimo (PDL n. 1275 e n. 1328)

Audizione Parlamentare

8 novembre 2023



Sommario

- | | |
|--------------------------------------|---------------------------------------|
| 1. Premessa | Errore. Il segnalibro non è definito. |
| 2. Proposta di Legge n. 1275. | Errore. Il segnalibro non è definito. |
| 3. Proposta di Legge n. 1328. | Errore. Il segnalibro non è definito. |

1. Premessa

La posizione di Confindustria sul tema relativo all'individuazione di un salario minimo per legge non è mutata rispetto a quanto recentemente esposto nell'Audizione Parlamentare del 20 aprile 2023 che, per comodità di lettura, si allega alla presente memoria.

Detta audizione teneva conto delle proposte A.C. 141, A.C. 210, A.C. 216, A.C. 306, A.C. 432, A.C. 1053, i cui contenuti sono, in larga parte e complessivamente, riproposti nella proposta di legge n. 1275, oggetto dell'odierna audizione.

Quanto alla proposta n. 1328, ben distinta dalla n. 1275, si dirà specificamente in seguito.

2. Proposta di Legge n. 1275.

Premesso che la regolazione dei minimi salariali costituisce un meccanismo fondamentale nel funzionamento del mercato del lavoro, va ribadito che in Italia, come noto, questa funzione è stata storicamente svolta dai contratti collettivi nazionali di categoria.

Confindustria ritiene opportuno che tale regolazione rimanga affidata alla contrattazione collettiva, per più motivi, anche se l'indiscriminato proliferare di contratti collettivi sottoscritti da associazioni di dubbia rappresentatività, pone come imprescindibile premessa che vengano introdotte disposizioni di legge volte ad individuare il contratto collettivo di riferimento, per ogni settore, che sia sottoscritto da agenti contrattuali effettivamente rappresentativi.

In quest'ottica, la prima obiezione che Confindustria muove alla Pdl n. 1275 è che non tiene in debito conto le disposizioni della Direttiva UE 2022/2041 *“relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea”*, di cui dovrebbe costituire attuazione, posto che la Pdl n. 1275 si intitola *“Disposizioni per l'istituzione del salario minimo”*.

La Direttiva afferma espressamente – nel Considerando 23¹ - la *“vantaggiosità”* di un sistema che affidi alla contrattazione collettiva la regolazione della retribuzione, posto che i

¹ *“La tutela garantita dal salario minimo mediante contratti collettivi è vantaggiosa per i lavoratori, i datori di lavoro e le imprese. In alcuni Stati membri non sono previsti salari minimi legali. In tali Stati membri, i salari, ivi compresa la tutela garantita dal salario minimo, sono previsti esclusivamente mediante la contrattazione collettiva tra le parti sociali. I salari medi in tali Stati membri sono tra i più alti nell'Unione europea. Tali sistemi sono caratterizzati da una copertura estremamente elevata della contrattazione collettiva e da alti livelli di affiliazione sia alle associazioni dei datori di lavoro sia alle organizzazioni sindacali. I salari minimi previsti da contratti collettivi che sono stati dichiarati universalmente applicabili senza alcun margine discrezionale per l'autorità dichiarante quanto al contenuto delle disposizioni applicabili, non dovrebbero essere considerati salari minimi legali”*.

salari medi negli Stati membri dove si segue tale impostazione “sono tra i più alti nell’Unione europea”.

Per questo motivo, la Direttiva prevede l’obbligo di introdurre per legge un salario minimo solo per quei paesi membri che abbiano una copertura della contrattazione collettiva inferiore all’80%.

In base alla Direttiva, dunque, la fissazione di un salario minimo per legge è assolutamente alternativa ad un rinvio alla contrattazione per quei paesi – come l’Italia – che presentino un tasso di copertura maggiore allo 80%. Per l’Italia, infatti, il dato si avvicina al 100%, come affermato anche nel documento del CNEL “*ELEMENTI DI RIFLESSIONE SUL SALARIO MINIMO IN ITALIA*” del 12 ottobre 2023².

Ad ogni modo, laddove si decidesse – nell’esercizio dell’autonomia decisionale del legislatore – di percorrere, comunque, la via della fissazione per legge del salario minimo, occorre tener presente che la Direttiva individua criteri ben precisi per stabilire il valore di riferimento, criteri di cui, tuttavia, la proposta in esame non tiene conto.

Nello specifico, nel definire la procedura di legge, la Direttiva fa riferimento ai valori “*comunemente utilizzati a livello internazionale, quali il 60 % del salario lordo mediano e il 50% del salario lordo medio*” (cfr. quarto comma dell’art. 5).

Ebbene, applicando tali criteri, il valore di riferimento non sarebbe di Euro 9,00, come indicato nella Pdl n. 1275 bensì – come si evince dal citato documento del CNEL, in base ai dati ufficiali ISTAT– pari ad euro 6,85 (se si prendesse a riferimento il 60% del salario lordo mediano) ovvero ed euro 7,10 (se si prendesse a riferimento il 50 % del salario lordo medio³).

In secondo luogo, come nelle precedenti proposte di legge oggetto della audizione citata, anche quella in esame finisce per non distinguere il concetto di salario “minimo” da quello di salario “giusto”.

La Costituzione, infatti, obbliga a riconoscere al lavoratore non un salario “minimo”, ma un salario “giusto”.

² “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”.

³ “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”.

Storicamente, interpretando lo spirito del complesso dei valori espressi dalla nostra Costituzione, tale funzione di determinazione del salario giusto – per quanto concerne il lavoro subordinato – è stata affidata alla contrattazione collettiva.

Per tale ragione, come si diceva innanzi, la definizione di un salario “giusto” presuppone anzitutto l’individuazione di criteri adeguati volti alla misurazione della rappresentatività delle associazioni, sia sindacali che datoriali, che sottoscrivono i contratti collettivi di settore. Ciò al fine di tener conto solo di quella contrattazione collettiva “qualificata”, posta in essere da attori effettivamente rappresentativi e che, quindi, costituisce un argine al fenomeno della dilagante proliferazione di contratti collettivi sottoscritti da soggetti, al contrario, scarsamente rappresentativi.

Profili, questi, assolutamente decisivi di cui, però, nella Pdl in esame non viene fatta alcuna menzione.

La Proposta, infatti, si limita a riproporre la generica formulazione relativa alle associazioni “*comparativamente più rappresentative*”, in vigore da decenni nel nostro ordinamento, ma che, storicamente, non è mai risultata risolutiva al fine di individuare il contratto collettivo di riferimento.

Di conseguenza la Proposta in esame non si pone in linea con le disposizioni della Direttiva sia per la mancata osservanza dei criteri per l’individuazione di un valore per legge, sia nell’ottica della “*promozione*” della contrattazione collettiva che viene richiesta dall’art. 4 della Direttiva.

Al contrario, l’insieme delle disposizioni contenute nella proposta in esame attribuiscono, di fatto, alla contrattazione collettiva un ruolo del tutto secondario, a favore di una determinazione legale del salario minimo.

Un ulteriore limite della proposta in esame è che non si limita a voler individuare un salario minimo, bensì pretende di individuare e fissare il trattamento economico complessivo da corrispondere ai lavoratori, quasi a voler dare, impropriamente, attuazione all’art. 39 della Costituzione.

“Confondere” il trattamento minimo con il trattamento economico complessivo, significa introdurre un elemento di forte distorsione nella soluzione della questione del salario minimo, e ciò anche alla luce dei contenuti della direttiva 2022/2041 che l’Italia è chiamata ad attuare.

A definitiva conferma del ruolo non condivisibile che la Pdl in esame assegna alla contrattazione collettiva sta il testo dell’art. 7 che vorrebbe attribuire un beneficio economico per quei datori di lavoro che applichino contratti collettivi che prevedano delle retribuzioni sotto la soglia fissata dalla legge.

In sostanza, invece di riservare un trattamento di favore per la contrattazione collettiva “virtuosa”, di cui nemmeno si cerca di dare una definizione che sia concretamente attuabile, si propone di riconoscere un sostegno, a carico della collettività, alle imprese che hanno adottato contratti collettivi che prevedono dei minimi tabellari già non in linea con i livelli prevalenti nel mercato del lavoro.

Ciò detto, Confindustria ritiene comunque necessario sottolineare che, in ogni caso, il vero problema del rispetto di un salario minimo adeguato prescinda dalla fonte che ne determina la misura.

Il problema vero, almeno in Italia, sembra essere quello degli strumenti volti a garantire l’effettivo rispetto del livello retributivo minimo, piuttosto che quello della fonte (legge o contratto collettivo), che ne determina la misura.

Un tema, questo, che coinvolge sicuramente i lavoratori ma che interessa anche le imprese, perché volto a contrastare fenomeni di concorrenza sleale.

In questo senso, l’introduzione di un salario minimo legale non risolverebbe, di per sé, il problema di adeguare i salari più bassi.

Questo risultato, esattamente come oggi accade per i livelli salariali definiti dalla contrattazione collettiva, richiede invece uno sforzo maggiore per il rispetto delle regole, anzitutto attraverso il potenziamento dell’attività ispettiva, quale primo presidio del rispetto delle regole del lavoro, anche per quanto riguarda i livelli retributivi minimi.

Ulteriori iniziative di contrasto ai livelli minimi salariali inadeguati potrebbero, poi, essere adottate attraverso opportuni adeguamenti delle comunicazioni agli enti previdenziali, ma ciò sempre a condizione che venga individuato il contratto collettivo di riferimento del settore, che vincoli al rispetto dei minimi salariali ivi individuati.

3. Proposta di Legge n. 1328.

Confindustria ritiene senz’altro apprezzabile la valorizzazione della contrattazione collettiva operata dalla Proposta di Legge n. 1328 per l’individuazione del trattamento economico minimo.

Apprezzabile è, in particolare, il richiamo ad una contrattazione collettiva “*qualificata*”.

Infatti, per individuare il contratto collettivo di riferimento per il trattamento economico minimo, la Proposta richiama il “contratto collettivo nazionale più applicato” per ciascun settore merceologico.

Da sempre Confindustria ritiene che tale criterio sia quello più valido per misurare l’adeguatezza della regolamentazione degli interessi in un determinato settore, nonché la rappresentatività delle associazioni datoriali e sindacali.

Posto che in Italia vige il principio della libertà sindacale, la circostanza che molte imprese, anche laddove non associate a nessuna organizzazione datoriale, scelgano liberamente di utilizzare, per regolare i rapporti di lavoro con i propri dipendenti, il contratto sottoscritto da una determinata organizzazione datoriale, dovrebbe essere considerato altamente significativo, in termini di rappresentanza di interessi.

Ciò significa che quel contratto, più di altri, interpreta e soddisfa gli interessi di quelle imprese nel risolvere la questione della regolamentazione dei rapporti di lavoro, anche al di là di qualsiasi vincolo associativo.

Tale dato è peraltro facilmente ricavabile tramite i dati INPS/CNEL che, attraverso il sistema del codice alfanumerico presente nei flussi UNIEMENS, individua il numero dei lavoratori ai quali un determinato contratto collettivo di lavoro si applica.

Orbene, se quello stesso contratto risultasse sottoscritto anche dalle organizzazioni di rappresentanza di lavoratori che, in base ai criteri definiti nei vari accordi interconfederali in materia, risultano essere maggiormente rappresentative, è del tutto evidente che i trattamenti minimi fissati in quel contratto ben potrebbero costituire il minimo di riferimento per individuare il salario minimo orario dovuto in quel settore produttivo, a prescindere dalla natura dell’impresa, se industriale, artigiana, cooperativa o altro.

In termini applicativi, però, si pone il problema dei perimetri contrattuali, ossia della definizione dell’esatto “confine” di ogni settore merceologico, questione che non può essere risolta dalle legge, se non in violazione del principio costituzionale di libertà di associazione.

Ecco che, dunque, l’approvazione di una disposizione di legge come quella contenuta nella proposta di legge in esame ben potrebbe costituire un valido stimolo alla parti sociali perché, magari nella sede qualificata del Cnel, come più volte proposto da Confindustria, venga definito un accordo che sia volto a dare una concreta risposta a questo problema.

Seppure la Proposta in esame risulta, dunque, senz’altro apprezzabile, occorre formulare alcune osservazioni e precisazioni per i motivi che seguono.

Se l'intento della Proposta è, come riteniamo, quello di contrastare il fenomeno del c.d. *dumping* contrattuale, la formulazione dell'art. 1, se non modificata, potrebbe paradossalmente rischiare di sortire l'effetto contrario.

Il primo periodo della norma, infatti, limita l'ambito di applicazione del trattamento minimo previsto dal contratto collettivo più applicato nel settore merceologico di riferimento, solo "*in mancanza di un contratto collettivo nazionale di lavoro applicabile*".

Si tratta, a ben vedere, di un riferimento generico e che rischia di tradire la *ratio* di fondo della Proposta: se si limitasse l'applicazione della disposizione alle ipotesi in cui manchi un "qualsiasi" contratto collettivo, sarebbe facile aggirare il precetto attraverso la stipulazione di un contratto collettivo da parte di qualsiasi organizzazione – sia datoriale che sindacale – anche priva di potere di rappresentanza effettiva.

Tanto ciò è vero che nella stessa disposizione, all'ultimo periodo, si ravvede la necessità di specificare che il criterio per individuare la retribuzione minima si applica anche laddove vi sia un contratto collettivo, ma questo preveda trattamenti inferiori rispetto a quelli individuati dal contratto collettivo più applicato nel settore.

Pertanto, l'art. 1 andrebbe opportunamente modificato elidendo l'inciso "*in mancanza di un contratto collettivo nazionale di lavoro applicabile*" e, conseguentemente, andrebbe altresì eliminato l'ultimo periodo del primo comma.

Così facendo, il trattamento economico minimo sarebbe senz'altro individuato, in modo certo e preciso, con quello previsto dal contratto collettivo maggiormente applicato nel settore merceologico di riferimento, senza lasciar spazio a qualsiasi margine di incertezza e di facile elusione delle prescrizioni di legge.

Quanto all'art. 2, Confindustria reputa questo tipo di agevolazioni non effettivamente idonee a sostenere, effettivamente e stabilmente, i lavoratori a basso reddito.

Che un lavoratore renda una prestazione di lavoro straordinario e/o notturno è evento del tutto incerto e, in gran parte, non prevedibile così come la tredicesima mensilità viene percepita solo una volta l'anno, in corrispondenza delle festività natalizie.

Lo strumento attraverso cui, a nostro avviso, è più opportuno perseguire la giusta finalità di dare un sostegno alle fasce di lavoratori a più basso reddito è la riduzione del cuneo fiscale, che andrebbe resa strutturale.

Una misura di tal genere, resa strutturale, consentirebbe ai lavoratori e alle loro famiglie di fare affidamento su un sostegno certo e non episodico.