

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2688

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato ZUCCONI

Agevolazioni tributarie per il sostegno della contrattazione collettiva di lavoro e modifiche alla legge 30 dicembre 1986, n. 936, concernenti il conferimento di ulteriori attribuzioni al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

Presentata il 6 novembre 2025

ONOREVOLI COLLEGHI! — In Italia la soluzione per contrastare il lavoro povero e sottopagato non è il riconoscimento di un salario minimo legale, bensì la riduzione del cuneo fiscale, l'estensione della contrattazione collettiva ai comparti non coperti e il contrasto dei contratti stipulati da parte di organizzazioni sindacali o datoriali scarsamente o per nulla rappresentative, cosiddetti «contratti pirata», e i contratti con un campo di applicazione di carattere trasversale e onnicomprensivo eccessivamente esteso, cosiddetti «contratti *omnibus*».

Come anche evidenziato dal *Considerando* n. 25 della direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, nei Paesi membri in cui il salario minimo è determinato dalla contrattazione collettiva

(Austria, Cipro, Danimarca, Finlandia, Italia e Svezia) si registrano una percentuale inferiore di lavoratori a basso salario, salari minimi più elevati rispetto al salario mediano nazionale e minori disuguaglianze salariali. In genere, tali salari sono più elevati rispetto a quelli previsti nei Paesi membri in cui, al contrario, vigono salari minimi legali che, specialmente nei Paesi dell'Est, sono utilizzati come strumento politico economico di concorrenza sleale e *dumping* sociale.

Il salario minimo legale non è quindi la soluzione per contrastare il lavoro povero e sottopagato; al contrario, per migliorare le condizioni di vita dei lavoratori e l'equità del mercato del lavoro occorre, in sintonia con quanto disposto dalla citata direttiva (UE) 2022/2041, preservare, tutelare, incentivare e promuovere la con-

trattazione collettiva agendo nella duplice direzione di:

a) estendere ai settori scoperti un contratto collettivo di lavoro di riferimento la cui retribuzione minima rispetti i parametri costituzionali di cui all'articolo 36 della Costituzione;

b) garantire la stabilità e il buon funzionamento dei contratti collettivi, laddove presenti, contrastando i contratti pirata e i contratti *omnibus*.

Tale duplice intervento lascia piena libertà alle parti di stipulare contratti collettivi nel pieno rispetto del dettato dell'articolo 39 della Costituzione.

In Italia, al pari dei Paesi nordici, la retribuzione minima è fissata dalla contrattazione collettiva nazionale del lavoro con una copertura che si attesta, secondo l'ultima rilevazione riportata nel XXV Rapporto sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), diffuso il 18 aprile 2024, circa al 100 per cento: « con riferimento ai contratti nazionali depositati al CNEL al 31 dicembre 2023 il tasso di copertura risulta pari al 98,7 per cento dei dipendenti del settore privato (esclusi "agricoltura" e "lavoro domestico e di cura") censiti dall'INPS per mezzo del flusso *Uniemens* ». Secondo i dati campionari dell'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche la copertura contrattuale reale si attesterebbe invece all'80 per cento.

In Italia non è quindi la legge a fissare l'importo della retribuzione minima, bensì gli interessi delle organizzazioni datoriali e sindacali; nondimeno, il problema della crescita del lavoro povero, dei « sotto-minimi » e dei contratti pirata costituisce una triste realtà che ha un impatto significativo sulla qualità della vita di centinaia di migliaia di lavoratori e indirettamente sull'economia nazionale tenuto conto che bassi salari comportano bassi consumi e dunque minori entrate per le casse pubbliche.

Il citato Rapporto del CNEL prevede, altresì, che: « rispetto alla contrattazione collettiva di livello nazionale persiste infine il grave problema del ritardo nei rinnovi

contrattuali, quantunque la recente firma di tre dei quattro principali contratti del terziario abbia consentito di ridurre in modo significativo (ma non ancora sufficiente) il numero di lavoratori e lavoratrici penalizzati da questo fenomeno in termini di tutela del potere d'acquisto. Secondo quanto certificano i dati elaborati grazie alle informazioni contenute nell'archivio nazionale dei contratti collettivi, il numero complessivo di lavoratori in attesa di rinnovo è oggi (alla data di pubblicazione del rapporto) di circa 5 milioni (nel 2023 erano circa 7,7 milioni) ».

Le ragioni per cui la contrattazione collettiva nazionale in Italia è, in alcuni casi, assente o non risponde alla propria ragione d'essere ossia migliorare le condizioni di lavoro e le retribuzioni dei lavoratori, sono note e si possono così sintetizzare:

1) l'elevato cuneo fiscale e contributivo;

2) la frammentazione delle rappresentanze sindacali e datoriali che consente a sigle poco rappresentative di negoziare il prezzo del lavoro al ribasso, alimentando la concorrenza sleale e il *dumping* salariale con i contratti pirata;

3) l'incontrollata moltiplicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) e la sovrapposizione delle categorie contrattuali o degli ambiti di applicazione, ossia i contratti *omnibus*. Le citate criticità comportano la stasi contrattuale e il blocco dei rinnovi contrattuali con la conseguenza che al 54 per cento dei lavoratori dipendenti del settore privato si applicano contratti collettivi scaduti da tempo. Anche se, ai fini del mantenimento dell'adequatezza del salario, in numerosi CCNL sono stati previsti concessioni una *tantum* o meccanismi di adeguamento salariale, questi non sono sufficienti alla luce di quanto indicato nel citato Rapporto del CNEL, secondo cui: « tra il 1991 e il 2022 i salari reali sono rimasti sostanzialmente stagnanti (con una crescita dell'1 per cento) a fronte del 32,55 per cento in media registrato in area OCSE ».

Per queste ragioni, la maggior parte della dottrina concorda sull'urgenza di af-

frontare la questione della misurazione della rappresentatività sindacale, della definizione dei perimetri delle categorie sulla base di elementi più oggettivi e meno discrezionali nonché dell'abbattimento del cuneo fiscale e contributivo, in particolare per i settori non ancora coperti da contrattazione collettiva e per i rinnovi contrattuali.

Se il problema di una regolamentazione della rappresentatività sindacale tocca un tema sensibile rischiando di contrastare con il citato articolo 39 della Costituzione, secondo cui « L'organizzazione sindacale è libera. Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge. [...] I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce », la soluzione prospettata, che prevede di favorire e incentivare l'adozione di CCNL nei settori ancora scoperti, di promuovere rinnovi contrattuali che garantiscano agli aderenti retribuzioni minime conformi ai parametri sanciti dall'articolo 36 della Costituzione, secondo cui « Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa » nonché di contrastare contratti non corrispondenti alle effettive prestazioni svolte, è, al contrario, da sostenere con forza, come peraltro richiesto dall'Unione europea.

Per le considerazioni sopra esposte, la presente proposta di legge, all'articolo 1, in coerenza con gli obiettivi promossi dalla citata direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, incentiva la contrattazione collettiva e i rinnovi contrattuali, al fine di perseguire migliori condizioni di lavoro e retribuzioni dignitose nel rispetto dell'articolo 36 della Costituzione. All'articolo 2, comma 1, si dispone che gli aumenti retributivi non concorrono alla formazione del reddito imponibile ai fini fiscali e previ-

denziali e, ove non già previsto dalla normativa vigente, del valore della produzione ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive per i seguenti periodi:

a) tre annualità, nei casi di prima contrattazione, purché i trattamenti economici complessivi non siano inferiori a quelli dettati dai CCNL di categoria stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. In assenza di CCNL di categoria stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale si provvede facendo riferimento a contratti concernenti prestazioni lavorative affini o analoghe. In assenza di contratti concernenti prestazioni lavorative affini o analoghe l'accordo sottoscritto deve prevedere una retribuzione non inferiore ai valori di riferimento indicativi di cui all'articolo 5, paragrafo 4, della citata direttiva (UE) 2022/2041, che considera equo, in linea generale, come indicato dalla *European Trade Union Confederation* (ETUC), un salario orario minimo pari al 60 per cento del salario lordo mediano nazionale e al 50 per cento del salario lordo medio. Secondo il rapporto « Occupazione, retribuzioni e costo del lavoro dei dipendenti privati – anno 2022 » dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), pubblicato il 28 febbraio 2025, la retribuzione oraria mediana per posizione lavorativa dipendente nel settore privato è di 11,75 euro e il 60 per cento è pari a 7,05 euro;

b) un'annualità in ciascun caso di rinnovo contrattuale.

In sintesi, con la presente proposta di legge, si detassano gli aumenti retributivi per un periodo di tre anni nei casi di nuovi contratti delle aree prive di CCNL, purché le retribuzioni minime siano ritenute adeguate e aderenti ai parametri dell'articolo 36 della Costituzione, nonché per un periodo di un anno nei casi di rinnovi di contratti scaduti, al fine di facilitare la conclusione degli accordi, puntando a mantenere invariato il cuneo fiscale e contributivo per le imprese e per i lavoratori per un arco di tempo significativo.

Le citate misure si applicano, come disposto dall'articolo 2, comma 2, della presente proposta di legge, anche alla contrattazione aziendale e territoriale sempreché il contratto sia depositato ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151.

L'agevolazione consentirà alle imprese e ai lavoratori di disporre di più risorse finanziarie utili per gli investimenti e i consumi e avrà comunque un impatto positivo per le entrate dello Stato.

Allo stesso tempo le misure proposte pongono fine al fenomeno dei contratti pirata, spesso firmati da organizzazioni sindacali di dubbia rappresentatività o anche note che hanno accettato retribuzioni al di sotto della soglia della povertà. A tale riguardo, si ricordano i casi emblematici, assai discussi anche dalla giurisprudenza, del CCNL multiservizi – servizi di pulizia e del CCNL vigilanza e servizi fiduciari nei quali è stata fissata una retribuzione minima oraria lorda pari, rispettivamente, a circa 6,52 euro e 6,16 euro, con un salario orario netto inferiore a 4 euro. In particolare, con riferimento al CCNL vigilanza e servizi fiduciari, sottoscritto dalla Federazione italiana dei lavoratori del commercio, turismo e servizi aderente alla Confederazione generale italiana del lavoro (FIL-CAMS CGIL) e dalla Federazione italiana sindacati addetti servizi commerciali, affini e del turismo aderente alla Confederazione italiana sindacati lavoratori (FISASCAT CISL), la sezione lavoro del tribunale di Torino, nella sentenza n. 1128 del 9 agosto 2019, ha statuito che, benché sia tratta dai minimi tabellari di un CCNL firmato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, una retribuzione sensibilmente inferiore alla soglia di povertà assoluta individuato dall'ISTAT e ai livelli retributivi previsti per posizioni professionali analoghe da altri CCNL, non può considerarsi conforme ai principi di proporzionalità e di sufficienza ricavabili dall'articolo 36 della Costituzione.

L'articolo 2, comma 3, della presente proposta di legge dispone che, ai fini del riconoscimento del beneficio fiscale e contributivo, le retribuzioni minime dei con-

tratti collettivi sottoscritti devono essere certificate dalla commissione speciale del CNEL di cui all'articolo 16 della legge 30 dicembre 1986, n. 936, a cui sono conferite, ai sensi dell'articolo 3 della medesima proposta di legge, specifiche attribuzioni ai fini della valutazione dell'adequatezza delle retribuzioni minime, tenendo in debito conto i dati sulla soglia di povertà assoluta stimata dall'ISTAT nonché i livelli retributivi previsti da altri CCNL per posizioni professionali analoghe conformi al dettato dell'articolo 36 della Costituzione.

Per quanto concerne la soluzione il fenomeno della crescita incontrollata e costante del numero di CCNL e del peso crescente assunto da alcuni CCNL di carattere trasversale e onnicomprensivo, ossia i contratti *omnibus*, è alquanto complicato ipotizzare una soluzione, in quanto si rischia di travalicare i limiti costituzionali. Tali contratti, anche quando sono stipulati da organizzazioni sindacali e datoriali rappresentative, sono in grado di fare concorrenza al ribasso, in senso trasversale, ad altri CCNL vigenti. In alcuni settori nevralgici come l'edilizia, l'industria alimentare, la logistica, l'igiene ambientale e altri, spesso si assiste alla concorrenza sleale da parte di contratti che invadono il perimetro delle categorie di riferimento. È il caso, ad esempio, dei dipendenti della medesima impresa a cui si applicano contratti diversi, spesso con divari ingiustificabili nei trattamenti retributivi e normativi.

Per risolvere alla radice tale problema è arrivato il momento di porre fine al dibattito giurisprudenziale, che vede contrapposti due orientamenti, attraverso la combinazione tra il principio tradizionale secondo cui l'individuazione delle categorie è rimessa esclusivamente alla volontà dei soggetti contrattuali (criterio volontaristico soggettivo) e alcuni criteri dotati di maggiore oggettività. Occorre in sostanza recuperare il dettato dell'articolo 2070 del codice civile che ai fini dell'applicazione del contratto collettivo collega la determinazione della categoria professionale alla « attività effettivamente esercitata dall'imprenditore ». Si tratta di una disposizione considerata implicitamente abrogata in seguito alla sop-

pressione del regime corporativo ma di recente recuperata sia dal legislatore nel codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, sia da una parte sempre più maggioritaria della giurisprudenza, che da anni si interroga sulla sua concreta applicabilità a fronte del dettato dell'articolo 39 della Costituzione.

Dunque, l'articolo 2, comma 5, della presente proposta di legge, in merito all'applicabilità dell'articolo 2070 del codice civile, prevede che in caso di contrasto con altro contratto si applicano i criteri di cui all'articolo 2070 del codice civile, salvo che il contratto di lavoro non risulti più favorevole per il lavoratore.

Con l'applicazione del primo comma dell'articolo 2070 si dispone l'obbligo di parità di trattamento economico e normativo per tutti i dipendenti delle imprese direttamente impegnate nel ciclo produttivo essenziale alla realizzazione dell'opera o del servizio ovvero adibiti allo svolgimento di compiti riconducibili all'attività principale dell'impresa capofila, ponendo finalmente fine ai contratti al ribasso all'interno del medesimo comparto produttivo, laddove si applicano una pluralità di contratti con divari retributivi e normativi intollerabili tra dipendenti della medesima impresa.

La questione salariale è una vera emergenza nazionale che ha un impatto non soltanto sul prodotto interno lordo e sul debito pubblico, ma anche sulla crescita demografica. Ogni anno in Italia scompare

una provincia. I dati dell'ISTAT sugli indicatori demografici per l'anno 2023 lo confermano: 379.000 nati, 661.000 morti e un saldo naturale negativo di 282.000 unità (pari approssimativamente alla popolazione della provincia di Pistoia). La denatalità è ormai un dramma nazionale. Se il cosiddetto «ceto-medio alto», composto da dirigenti, professionisti e altri, posticipa il matrimonio per esigenze di formazione e carriera, il cosiddetto «ceto operaio», più propenso a creare una famiglia, non fa figli perché non se li può permettere! La precarietà e la povertà lavorativa stanno condannando il Paese, ed è necessario comprendere che bisogna pagare di più, e non di meno, i lavoratori per garantire al Paese una maggiore competitività nel mondo e la «salute demografica».

Se le risorse finanziarie per ridurre il cuneo fiscale e contributivo a legislazione vigente sono scarse, sussistono soluzioni economiche che è opportuno e urgente adottare come prevede la presente proposta di legge. Per dare un futuro al Paese non resta che ridurre le disuguaglianze salariali e, di conseguenza, favorire la contrattazione collettiva di lavoro – che nei Paesi in cui la stessa ha un'elevata copertura ha dimostrato di produrre salari minimi più elevati e adeguati – attraverso l'introduzione di misure di detassazione di alcune annualità degli aumenti retributivi riconosciuti a seguito della stipulazione di nuovi contratti e di rinnovi contrattuali.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge, in attuazione della direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, sostiene le parti sociali nella stipulazione e nell'aggiornamento dei contratti collettivi di lavoro, al fine di migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori di cui all'articolo 2094 del codice civile, ad eccezione dei lavoratori con qualifica di dirigente, e dei collaboratori di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, in particolare incentivando l'adeguatezza delle retribuzioni in conformità ai principi di proporzionalità e di sufficienza di cui all'articolo 36 della Costituzione.

Art. 2.

(Misure di sostegno alla contrattazione collettiva di lavoro)

1. Al fine di estendere la contrattazione collettiva di lavoro ai settori che ne sono sprovvisti, di incentivare il rinnovo dei contratti collettivi di lavoro scaduti e di aumentare i livelli retributivi dei lavoratori di cui all'articolo 1, gli incrementi retributivi non concorrono alla formazione, nel limite massimo di 2.000 euro annui per ciascun lavoratore, del reddito imponibile ai fini fiscali e previdenziali e, ove non già previsto dalla normativa vigente, del valore della produzione ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive per i seguenti periodi:

a) tre annualità, nei casi di prima contrattazione, a condizione che i trattamenti economici complessivi non siano inferiori a quelli dettati dai CCNL di categoria stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più

rappresentative a livello nazionale. In assenza dei CCNL di cui al primo periodo, si fa riferimento ai CCNL concernenti prestazioni lavorative affini o analoghe. In assenza dei CCNL di cui al secondo periodo, l'accordo sottoscritto deve prevedere una retribuzione non inferiore ai valori di riferimento di cui all'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva UE 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022;

b) un'annualità, in caso di rinnovo contrattuale, purché l'incremento retributivo sia superiore ai livelli minimi di cui alla lettera a).

2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche alla contrattazione aziendale e territoriale a condizione che il contratto sia verificato ai sensi del comma 3 del presente articolo e depositato presso la direzione territoriale del lavoro competente ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151.

3. Ai fini dell'accesso alle agevolazioni di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo, il CCNL e il contratto collettivo aziendale o territoriale devono essere verificati dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro ai sensi dell'articolo 16, comma 2, lettera *c-bis*), della legge 30 dicembre 1986, n. 936, come introdotta dall'articolo 3 della presente legge.

4. Le agevolazioni di cui ai commi 1 e 2 sono cumulabili tra loro e con altre agevolazioni previste dalla normativa vigente in materia di sostegno all'occupazione e alla produttività.

5. Fatti salvi i contratti collettivi di lavoro che prevedono un trattamento più favorevole per il lavoratore, in caso di contrasto con altro contratto si applicano i criteri di cui all'articolo 2070 del codice civile.

Art. 3.

(Modifiche alla legge 30 dicembre 1986, n. 936, concernenti il conferimento di ulteriori attribuzioni al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro)

1. Alla legge 30 dicembre 1986, n. 936, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 10, comma 1, dopo la lettera c) è inserita la seguente:

«*c-bis*) esprime valutazioni e proposte, su domanda delle parti sociali, sull'adeguatezza delle retribuzioni minime secondo il dettato dell'articolo 36 della Costituzione, tenendo conto dei livelli retributivi previsti dai CCNL per posizioni professionali analoghe e dei dati relativi alla soglia di povertà stimata dall'Istituto nazionale di statistica; »;

b) all'articolo 16, comma 2, dopo la lettera c) è inserita la seguente:

«*c-bis*) verifica l'adeguatezza dei contratti collettivi alle valutazioni di cui all'articolo 10, comma 1, lettera *c-bis*) ».

Art. 4.

(Fondo per il sostegno della contrattazione collettiva nazionale)

1. Nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituito il Fondo per il sostegno della contrattazione collettiva di lavoro, con una dotazione pari a 250 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2026.

2. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari a 250 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2026, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'articolo 18, comma 1, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

