



Cisal

00187 ROMA
Salita di San Nicola
da Tolentino 1/B
Tel. 06.3207941 r.a.
Fax 06.3212521

CAMERA DEI DEPUTATI
Commissione XI (Lavoro pubblico e privato)
20 aprile 2023
audizione informale della CISAL,

nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 141 Fratoianni, C. 210 Serracchiani, C. 216 Laus, C. 306 Conte, C. 432 Orlando e C. 1053 Richetti, recanti disposizioni in materia di giusta retribuzione e salario minimo.

In premessa, rispetto ai progetti di legge oggetto della presente audizione, posto che tra gli stessi sussistono alcuni punti di contatto ma anche alcune significative differenze, si ritiene più efficace svolgere una trattazione unitaria, che ne esamini in modo complessivo i contenuti.

Si precisa che La CISAL **concorda, in via di principio, sulla necessità di prevedere una forma di salario minimo che sia riferita solo per alcuni ambiti del mondo del lavoro; non concorda, tuttavia, sul fatto che la individuazione del medesimo avvenga secondo il criterio di riferimento al contratto collettivo stipulato dalle OO.SS comparativamente/maggiormente rappresentative "prevalente" nel settore considerato e ritiene che si debba seguire un diverso e più articolato percorso, per una effettiva attuazione dell'art 36 della Costituzione; va chiarito in particolare che il tentativo di disciplinare il salario minimo in via normativa non deve diventare il pretesto per introdurre una surrettizia normativa sulla rappresentanza e rappresentatività sindacale nel lavoro privato, puntando ad una regolamentazione della efficacia "erga omnes" dei contratti collettivi di lavoro, questione che notoriamente attiene alla attuazione dell'art 39 della Costituzione, norma che, in questo modo, oltretutto, sarebbe "aggirata" dalla costruzione di un sistema delle relazioni sindacali che avrebbe forti profili di illiberalità e risulterebbe essere calibrato in favore di alcune organizzazioni e a discapito di altre.**

Al tempo stesso **rileva che** accanto a settori nei quali i salari sono oggi eccessivamente bassi, nonostante la copertura data dai contratti di lavoro, **in Italia vi sono ambiti per i quali il salario**

minimo non è necessario, data la capacità dei contratti di assicurare una retribuzione senz'altro in linea con le indicazioni dell'art. 36 della Costituzione; al riguardo bisogna evitare che la introduzione di una norma sul salario minimo non produca l'effetto, nel medio e lungo periodo, di spingere addirittura al ribasso le retribuzioni. Se verso il salario minimo si deve andare, pertanto, occorre farlo in modo mirato o selettivo, con norme non applicabili all'intero universo del lavoro dipendente, o, meglio, con norme che si muovano all'insegna del rispetto delle differenze che esistono tra i vari settori di attività.

Ciò premesso si osserva quanto segue

E' vero che in Italia vi è un tasso di copertura della contrattazione collettiva che si avvicina al 100%, e che, come tale, è in grado di soddisfare i requisiti previsti dalla Direttiva UE 2022/2041 in ordine alla possibilità di disciplinare il salario minimo attraverso la contrattazione collettiva. (il riferimento è agli stessi dati citati in alcune delle pdl in esame)

E' altrettanto vero, tuttavia, che vi sono ampi settori di attività presso cui il livello dei salari è eccessivamente basso e non sembra idoneo a soddisfare la ratio della norma contenuta nell'art. 36 della costituzione.

Ad esempio nella relazione introduttiva alla pdl 306, si segnalano come particolarmente critici i seguenti settori: turismo, ristorazione collettiva e commerciale, pubblici esercizi, cooperative servizi socio-assistenziali, tessile e abbigliamento, imprese di pulizia.

Su questo aspetto tuttavia è necessario effettuare una importante precisazione, riguardo al cd "dumping contrattuale"; i dati ci dicono infatti che di circa 900 contratti di lavoro censiti da CNEL e INPS meno della metà trova una effettiva applicazione; si tratta quasi sempre dei contratti sottoscritti da CGIL, CISL UIL e, solo occasionalmente, di contratti sottoscritti da altri sindacati; questi CCNL coprono circa il 97% dei lavoratori cui viene applicato un contratto.

Se si vogliono pertanto ricercare le cause dei bassi salari non bisogna guardare al fenomeno del dumping contrattuale che a livello statistico è praticamente nullo, ma proprio alla contrattazione posta in essere dai sindacati più rappresentativi che, sempre in riferimento ad alcuni ambiti, ormai non riesce più a tutelare in modo adeguato i lavoratori; stiamo parlando cioè di quegli stessi contratti a cui alcune delle pdl in esame vorrebbero di fatto attribuire "forza di legge".

Facendo coincidere la nozione di salario minimo con il trattamento economico stabilito dai contratti "prevalenti" si va, inoltre, ad impattare sulla problematica afferente la efficacia erga omnes dei contratti di lavoro, e più precisamente sulla materia, ben diversa da quella in

discussione, relativa alla rappresentatività sindacale, che attiene come è noto all'attuazione dell'art. 39 e non dell'art 36 della Costituzione.

La questione si pone, seppur in modo non sempre omogeneo per le pdl 141, 210, 216, 306, 432, ed è particolarmente evidente in relazione alla pdl 306, recante una disposizione (art 3 comma 2) che conferirebbe addirittura forza di legge alle norme previste dagli accordi interconfederali sulla misurazione della rappresentatività sindacale stipulati dalle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, anche se solo ai fini della determinazione del contratto prevalente.

La stessa norma introduce poi un criterio di legge per la determinazione della rappresentatività delle associazioni datoriali, sempre ai fini dell'individuazione del contratto prevalente. Tale disciplina risulta del tutto anomala, non fosse altro perché, per le associazioni dei prestatori d'opera, delega a soggetti non terzi, ma parti in causa, la definizione di regole che dispiegano effetti anche nei confronti dei loro competitors, conferendogli valore legale. Regole che peraltro possono essere modificate a piacimento degli interessati.

Va inoltre precisato che le regole previste dagli accordi dai citati accordi interconfederali non esplicano, allo stato attuale, effetti su il mondo del lavoro, visto che le associazioni datoriali che li hanno stipulati non sono rappresentative in tutti i settori. In ogni caso va ricordato che anche nei settori per i quali gli accordi hanno efficacia il sistema di certificazione della rappresentatività sindacale è lungi dall'essere applicato.

In verità la materia della rappresentanza e rappresentatività sindacale è pure tema complesso sul quale per altro vi è, da parte della CISAL, la piena disponibilità al confronto ma in un contesto specificamente riservato allo stesso; al riguardo la CISAL ha già offerto nel corso di precedenti audizioni parlamentari una articolata proposta, che in questa sede non si riporta solo per rispetto del tema oggetto dell'audizione odierna, ma su cui sarebbe ben lieta di potersi confrontare con tutte le forze politiche.

La contrarietà della CISAL verso l'impostazione delle pdl 141, 210, 216, 306, 432 laddove le stesse definiscono il salario minimo in relazione a quello stabilito dal contratto stipulato dalle OO.SS. "comparativamente più rappresentative," ovvero verso la commistione tra salario minimo e rappresentatività sindacale, nasce anche da considerazioni di natura più tecnica; sempre analizzando la pdl 306 infatti si osserva che essa ai fini della determinazione del TEC da applicare, tiene conto della componente quantificabile a livello di CCNL anche in conseguenza degli accordi di secondo livello. In sostanza ciò accentuerebbe la centralizzazione della contrattazione (obbligando

tutte le organizzazioni sindacali e datoriali ad adeguarsi ad una impostazione che marginalizza la contrattazione di prossimità.) Ciò che peraltro determinerebbe il paradosso per cui un'azienda che erogasse una retribuzione complessiva effettiva più elevata di quella che avrebbe erogato applicando il modello contrattuale leader, sarebbe comunque censurabile, se il TEC quantificabile a livello del CCNL applicato non risultasse comunque in linea con quello ricavabile dal contratto leader!

Come sarebbero censurabili scelte tese a una redistribuzione magari maggiormente equitativa eventualmente operata da un contratto non leader. Se ad esempio, sempre ammettendo una struttura classificatoria analoga, il CCNL non prevalente prevedesse, in un'ottica redistributiva, dei TEC superiori a quelli previsti dal CCNL leader per le qualifiche più basse e di converso dei TEC più bassi per alcune qualifiche più elevate, il datore di lavoro sarebbe costretto comunque ad applicare, per queste ultime, le previsioni del CCNL leader.

Sostanzialmente la disciplina che fa riferimento ai contratti prevalenti elimina anche solo la possibilità di una contrattazione alternativa a quella delle OO.SS. "tradizionali", a cui si affida anche la determinazione delle regole del gioco, nonché, sempre in relazione alla pdl 306 l'attribuzione di poteri ispettivi (art. 6 - ricordiamo che l'eventuale elusione non si può mai sostanziare nei confronti di datori di lavoro che applicano il CCNL leader e il minimo legale) e addirittura la compartecipazione all'organismo deputato a identificare il CCNL prevalente (art. 5 comma 3 lett. C).

In realtà, la "spinta in alto" alla contrattazione deve essere impressa in altro modo, individuando innanzi dove il salario minimo è veramente necessario e fissandolo, ovviamente, anche per coloro che non hanno alcuna copertura contrattuale. Al tempo stesso serve un modello flessibile che addirittura impedisca la previsione di un salario minimo legale per tutti quei settori che risultano coperti in modo adeguato dalla contrattazione sindacale, per i quali, come già indicato in premessa, una normativa sul salario minimo avrebbe l'effetto di deprimere le retribuzioni anziché valorizzarle.

La determinazione del salario minimo, in particolare, dovrebbe scaturire da una analisi, fatta settore per settore, con il preliminare coinvolgimento delle Organizzazioni sindacali di categoria (federazioni) e delle Associazioni di parte datoriale, operanti nello stesso, avendo cura di coinvolgere, in modo inclusivo, la totalità dei soggetti che ad oggi stipulano o sottoscrivono contratti collettivi di lavoro.

Tutto ciò considerato, la CISAL manifesta contrarietà verso le pdl in esame: 141, 210, 216, 306, 432 e 1053; tale giudizio è espresso in considerazione del fatto che esse prevedono: a) in alcuni casi il riferimento ai contratti collettivi “prevalenti” come parametro per la individuazione del salario minimo; b) in alcuni casi la determinazione di una soglia fissa di salario minimo unica e generalizzata, che non tiene conto della grande varietà di condizioni che caratterizzano i vari ambiti della produzione, e che viene indicata senza alcun preventivo confronto con le organizzazioni sindacali.

Coerentemente con quanto esposto, tuttavia, si ritiene di poter comunque indicare un percorso normativo attraverso cui il legislatore potrebbe delineare una normativa sul salario minimo tesa alla effettiva tutela dei cd lavoratori poveri, capace di evitare effetti negativi (leggasi schiacciamento verso il basso dei trattamenti economici contrattuali), idonea a mantenere una obiettivamente opportuna distinzione tra vari settori economici, e soprattutto tesa alla sola attuazione dell’art. 36 della costituzione, evitando, per esser chiari, ingiustificate e pericolose incursioni sul terreno della rappresentanza e della rappresentatività sindacale

In tale ottica, dove tutto si tiene con coerenza, è il caso di riconoscere che la definizione di una soglia salariale minima, al di sotto della quale si renderebbe nullo il contratto collettivo che non la rispettasse non sia questione di semplice definizione; **al riguardo appare evidente che rispetto alla soluzione di un limite “fisso” indicato dalla legge, sarebbe da preferire l’ipotesi di individuare tale soglia attraverso un percorso articolato in due fasi.**

Una prima fase, da sviluppare a livello di categoria (settore merceologico/comparto di contrattazione) attraverso appositi tavoli che vedano la partecipazione delle Istituzioni pubbliche e delle parti sociali; questi tavoli dovrebbero esprimere un parere circa la necessità o meno di individuare, per il proprio ambito di competenza, un salario minimo legale e solo all’esito positivo di tale quesito procedere ad elaborare una proposta per la sua definizione.

Una seconda fase, da sviluppare a livello intercompartimentale, attraverso la costituzione un apposito organismo nazionale, di regia governativa (Ministero del Lavoro) e che veda la presenza di attori istituzionali (INPS, INL, INAIL) e con ampia partecipazione delle parti sociali (allargata non solo alla platea di quelle presenti al CNEL ma comprensiva anche di altri soggetti rappresentativi in determinati ambiti merceologici).

Va rimarcato proprio il punto relativo ai soggetti che dovrebbero far parte di tale organismo, rimarcando che lo stesso dovrebbe avere un carattere assolutamente inclusivo; la eventuale riuscita di un'operazione come quella che si ipotizza, infatti, si fonda inequivocabilmente su un punto: le regole su una materia così complessa avranno possibilità di produrre risultati apprezzabili, solo se condivise da una platea di parti sociali che sia realmente ampia e non diventi essa stessa fonte di discriminazione.

Tale organismo dovrebbe lavorare alla definizione del salario minimo sotto diversi profili; in particolare per:

1. **Prendere atto delle risultanze dei tavoli di categoria e individuare i settori/comparti per i quali si rende necessario l'adozione di un salario minimo legale.**
2. **Rispetto a tali risultanze ufficializzare il parametro "formale" (ovvero le voci retributive) su cui dettagliare la definizione di salario minimo (in generale la CISAL ritiene che si debba conformarla al Trattamento Economico Complessivo), e procedere alla conseguente quantificazione economica oraria (salario minimo orario), recependo, in questo modo, le indicazioni dei tavoli di categoria.**
3. **Procedere ai successivi adeguamenti delle misure di salario minimo individuate rispetto ai vari comparti in relazione all'andamento del costo della vita, e sempre sulla scorta delle indicazioni fornite dai tavoli di categoria.**

Lo stesso organismo, inoltre, potrebbe, in via amministrativa e alternativa a quella giudiziaria, essere investito delle questioni concernenti la conformità dei CCNL alle norme sul salario minimo, conferendo agli stessi una sorta di patente di validità.

In tutto questo processo è di chiara evidenza **l'importanza che assume la definizione dei vari settori merceologici (per usare una terminologia amministrativa) comparti di contrattazione per usarne una più sindacale**, a cui far riferimento per l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro.

Si tratta di operazione tutt'altro che banale, che oltretutto avrebbe riflessi, in prospettiva anche in relazione alla determinazione della rappresentatività delle OO.SS. (ma anche delle parti datoriali): su questo è imprescindibile avviare un **apposito confronto**, costituendo un tavolo nazionale presso il Ministero del Lavoro, **riservato a tutte le parti sociali**; si coglie l'occasione, in questa sede, di segnalare al riguardo come spesso la generalizzazione eccessiva (la logica dei macro comparti) non sempre si riveli la più idonea a dare risposte alle esigenze legate alla necessità di una disciplina compiuta dei rapporti di lavoro e, soprattutto, a fornire la miglior tutela e assistenza ai lavoratori.