

## CAMERA DEI DEPUTATI

### XI Commissione (Lavoro pubblico e privato)

Audizione informale nell'ambito dell'esame congiunto delle risoluzioni [7-00012 Rizzetto](#), [7-00215 Serracchiani](#), [7-00216 Segneri](#) e [7-00234 Murelli](#) concernenti l'**istituzione della retribuzione minima oraria**

**16 luglio 2019**

#### INTRODUZIONE

Desidero innanzitutto ringraziare questa Commissione per l'occasione di confronto e per la preziosa attività conoscitiva che sta svolgendo sui temi dell'audizione.

Condividiamo, con le quattro risoluzioni oggetto dell'indagine e con gli altrettanti disegni di legge in discussione sullo stesso tema nell'altro ramo del Parlamento, le analisi, le ragioni e le preoccupazioni alla base delle iniziative, come abbiamo avuto modo di rappresentare anche nella nostra audizione in Senato, il 12 marzo scorso.

Come forse saprete, la nostra organizzazione – che nel marzo prossimo compirà 75 anni – è nata per promuovere le condizioni dei lavoratori e la giustizia sociale, combattendo le disuguaglianze e la povertà.

Il tema del salario minimo ci vede dunque particolarmente attenti e partecipi, oltre che decisamente concordi nel ricercare ogni forma di riduzione della discrezionalità strumentale dei datori di lavoro, laddove sia volta unicamente alla produzione di maggior profitto attraverso la compressione dei salari.

Benché autorevoli analisti raccomandino cautela nel considerare che esista una relazione diretta tra l'introduzione del salario minimo legale e la riduzione del "lavoro povero", riteniamo che l'iniziativa su questo versante non si debba arrestare, procedendo anzi con il massimo coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali e sociali.

Riteniamo poi che il dibattito che attorno a questo strumento si sta svolgendo sia preziosissimo, anche per gli elementi apparentemente secondi ma nient'affatto secondari che chiama in causa e che da tempo attendevano di essere ripensati e/o rinforzati, come la questione della rappresentatività sindacale e datoriale, o dell'apparato di controllo e sanzione (anche considerato l'incremento delle violazioni denunciato nell'ultimo rapporto INL), per non parlare dell'annosa e mai risolta questione della riduzione del costo del lavoro.

Abbiamo avuto conferma in questi anni – se mai ve ne fosse stato bisogno – che il mercato del lavoro è il luogo in cui si forma la maggior parte delle disuguaglianze di reddito. I pur timidi segnali di ripresa non riescono a modificare il trend in atto da oltre un decennio e che ha determinato la crescita dei cosiddetti *working poor*, come le proposte in discussione in Parlamento non hanno mancato di rilevare.

Il fenomeno dei *working poor*, che ha "sorpreso" la ricca Europa ormai un decennio fa, è stato l'effetto di una serie di concause, fundamentalmente presentando il conto di altrettanti interventi regolativi mancati nelle politiche di sviluppo economico, con il risultato di ingigantire drammaticamente il divario all'interno del mercato del lavoro, tra lavoratori tutelati e lavoratori precari, non solo con riferimento alla stabilità contrattuale ma alla contrattualizzazione stessa.

Le proposte di legge presentate in Senato e l'istruttoria avviata da questa Commissione Lavoro hanno il merito di insistere su una questione centrale e critica del diritto del lavoro, che la prolungata crisi economica e la sua dimensione globale

non hanno fatto altro che amplificare: il mancato collegamento tra la prestazione lavorativa e il suo adeguato riconoscimento economico.

La questione salariale è diventata assolutamente centrale per il nostro Paese e la discussione sul salario minimo ha il merito di averla rimessa a tema, dopo oltre un decennio di silenzio, in cui la stagnazione e il blocco dei salari ha prodotto effetti gravi di impoverimento e polarizzazione tra i lavoratori. Non possiamo in proposito non citare l'introduzione del Reddito di cittadinanza, approvato – possiamo dire – con "procedura d'urgenza" per intervenire su questo fronte. Sarà peraltro, questo strumento, un elemento da tenere in conto nel dibattito, in quanto stabilisce comunque una qualche "misura" di riferimento.

Il nostro, inoltre, è un Paese "lungo", con profonde differenze al suo interno, caratterizzato da dinamiche salariali fortemente legate non solo ai settori di riferimento ma anche agli ambiti territoriali di produzione, ciò che rende complessa ogni iniziativa "omologatrice".

Mentre scriviamo questa nota, le agenzie di stampa trasmettono i passaggi del lungo discorso della candidata presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen. Tra questi, quello che riguarda il salario minimo europeo: "Ogni persona che lavora a tempo pieno deve avere un salario minimo che garantisca una vita dignitosa. Perciò svilupperemo un quadro, ovviamente nel rispetto dei vari mercati del lavoro, e penso che l'opzione ottimale sia quella di avere contrattazioni collettive con i sindacati e con i datori di lavoro, perché loro possono adeguarlo a ciascun settore e a ciascun comparto. So che ci sono modelli diversi, però dobbiamo creare un quadro generale". Sulla questione e nella stessa direzione si era già espressa la Confederazione europea dei sindacati, con la quale non possiamo che convenire, perché c'è necessità di stabilire soglie di inderogabilità – quella del salario è una di queste – proseguendo con maggiore condivisione e attenzione il percorso di ricerca nelle risposte, sia sul piano normativo che su quello delle politiche e della concertazione.

## **IL CONTESTO**

Reddito di cittadinanza, salario minimo legale: ultimamente l'Italia sembra avere all'improvviso fretta di introdurre istituti presenti da tempo in molti altri paesi europei (nell'Unione Europea, 22 nazioni su 28 hanno il salario minimo legale, cioè definito per legge). In sé non si può che essere d'accordo perché si tratta di strumenti che estendono, almeno nelle intenzioni, il perimetro dei diritti dei cittadini e dei lavoratori. Nel processo di valutazione, però, questi provvedimenti non possono essere analizzati isolatamente ma guardati – nella loro storia ed evoluzione – all'interno del contesto economico, sociale e normativo in cui sono inseriti.

In particolare, il contesto in cui nasce il salario minimo legale è generalmente caratterizzato da un numero piuttosto ampio di lavoratori salariati (accezione più ampia di lavoratori dipendenti, che definisce persone che comunque dal proprio lavoro traggono essenzialmente le risorse) fuori dalla copertura di accordi tra sindacati ed imprese circa la loro retribuzione, ovvero dalla contrattazione collettiva.

Un primo problema, in ordine all'efficacia del salario minimo legale, riguarda proprio il suo campo di applicazione, che – se limitato ai soli lavoratori subordinati – non produrrebbe grandi esiti, essendo facile, nei loro riguardi, la riconduzione – almeno in via giurisprudenziale – alla misura del salario minimo contrattuale per il settore / comparto di riferimento. D'altro canto, l'estensione ad altre categorie avrebbe bisogno

di una puntuale disamina degli "esclusi" e la rimozione di ostacoli normativi per il raggiungimento di una più vasta platea.

Il secondo problema è che potrebbe crearsi una forte interferenza tra salario minimo legale – stabilito per legge – e salario minimo contrattuale, determinato invece dalla contrattazione collettiva, laddove i due sistemi si ponessero tra loro con modalità per così dire "concorrenziali".

È proprio nel rapporto tra salario minimo legale e salario minimo contrattuale che può determinarsi l'effetto di maggiore o minore garanzia per i lavoratori ed assimilati, e quindi un vantaggio circa la tutela della retribuzione base, o, al contrario, un danno.

Nel nostro contesto contrattuale collettivo, ogni lavoro può essere ricondotto ad un CCNL di settore e, con esso, al salario minimo contrattuale di riferimento, ciò che ci distanzia profondamente da paesi in cui sono molti i lavori non coperti dalla contrattazione collettiva.

Da questo punto di vista, la situazione italiana è perfino paradossale: ci troviamo infatti in un'emergenza di segno opposto, con troppa contrattazione collettiva. Ma questo dato, lungi dal produrre esiti positivi, ha segnato invece il punto di maggiore criticità del Sistema. Siamo passati in un decennio da 300 CCNL ad oltre 800, ognuno dei quali fissa regole diverse, anche sui minimi salariali, dando luogo ad una sorta di "mercato", il cui unico obiettivo sembra essere l'individuazione (o la creazione ad hoc) del contratto più "conveniente"; e più le imprese sono piccole, e meno i sindacati rappresentativi, più le retribuzioni e le tutele sono stabilite al ribasso.

Anche il contesto normativo nel nostro Paese è molto diverso da quello di altri dove vige il salario minimo legale: non esistono in Italia forme di contrattazione collettiva di valore *erga omnes*, vale a dire che si applichino anche a chi non fa parte di una associazione firmataria del CCNL (che non si applicano cioè se l'impresa non aderisce all'associazione sindacale dei datori di lavoro firmataria dell'accordo; se invece l'impresa aderisce, il singolo lavoratore è soggetto comunque al contratto anche nel caso in cui non faccia parte di alcun sindacato firmatario). Di fatto però, il salario minimo contrattuale è stato esteso ad altre fattispecie per via "giurisprudenziale", riconosciuto cioè dalla prassi giuridica combinando il disposto degli articoli 36 e 39 della Costituzione e interpretandolo in modo estensivo, con il conforto dell'art. 2099 del codice civile.

Tra le questioni critiche, in una siffatta situazione, c'è anche quella di come determinare la misura di un salario minimo legale, di norma inferiore ai minimi stabiliti nei CCNL, e generalmente posto tra il 50 ed il 60 per cento del minimo contrattuale mediano, che in Italia è attualmente stimabile in circa 12 euro netti per ora lavorata (ed infatti le proposte di legge in discussione parlano di 9 euro). Se l'operazione viene fatta con poca avvedutezza, limitandosi a configurare soltanto una soglia di valore economico, è assai probabile che il salario minimo schiacci verso il basso i minimi contrattuali, provocando quegli effetti di *dumping* retributivo che invece si proporrrebbe di combattere.

## CONSIDERAZIONI

**La dinamica tra legge e contrattazione.** L'introduzione del salario minimo, per dirla in estrema sintesi, porterebbe alla coesistenza di un doppio binario: quello per il quale il salario è determinato dalla contrattazione tra le Parti sociali e quello per il quale è fissato per legge.

Sono state abbondantemente individuate – nelle audizioni svolte da questa Commissione – le criticità di questo duplice sistema e, soprattutto, della loro dinamica potenzialmente negativa, o – se si preferisce – poco virtuosa. Su alcune di esse, non possiamo che concordare. In particolare:

**Fattore di attrattività.** Potremmo chiamare così l'effetto maggiormente negativo che molti analisti segnalano rispetto all'adozione di un salario minimo determinato – in misura assoluta – per legge.

Pur essendo i due ambiti di determinazione del salario (contrattazione e legge) quantitativamente assai dispari – coprendo il primo circa l'85% dei lavoratori – le "convenienze" legate all'adozione del salario minimo da parte delle imprese potrebbero esercitare una forza attrattiva dell'ambito "minoritario" rispetto a quello maggioritario. Con ciò scardinando quella che è stata chiamata "la via italiana al salario minimo", con riferimento agli orientamenti giurisprudenziali che, in attuazione all'art. 36 della Costituzione, hanno assunto i contratti collettivi nazionali come parametri per la retribuzione minima, a prescindere dalla mancata attuazione dell'art. 39, anche nei confronti dei lavoratori privi di copertura contrattuale collettiva.

La maggior parte dei soggetti sociali interpellati non mancano di formulare raccomandazioni a questo ipotetico "doppio regime", prima fra tutte quella che il salario minimo legale vada a regolare – esclusivamente in via residuale e sussidiaria – soltanto i settori e le attività per le quali non esiste alcun contratto collettivo di riferimento.

**Fuga dai contratti e dumping salariale.** Non sono solo le parti sindacali a segnalare il rischio di una "vera e propria diaspora dalla contrattazione nazionale". Nella memoria depositata da Confindustria, il fenomeno della "fuga" dal contratto collettivo – in considerazione del fatto che "il perimetro delle garanzie e delle tutele offerte al lavoratore dal CCNL è ben più esteso del mero trattamento economico minimo" – viene ampiamente argomentato.

Se il salario minimo andasse a configurarsi come obbligo necessario ma anche sufficiente per il datore di lavoro, senz'altra dimensione limitativa o condizionalità in ordine ai settori di riferimento e/o contratti nazionali, sarebbe ovviamente assai più conveniente per la maggior parte dei datori di lavoro e decisamente meno per i lavoratori che – per questa strada – perderebbero le ulteriori provvidenze economiche garantite dalla contrattazione insieme a quelle previdenziali e assistenziali (anch'esse ulteriori rispetto alle attuali previsioni di legge).

Né manca di essere sottolineato lo stretto e pernicioso rapporto tra la fuga dai contratti e il dumping salariale che potrebbe derivarne – oltre e più acutamente rispetto a quello già prodotto dai cosiddetti "contratti pirata" – e che qui nominiamo solamente, essendo stato oggetto puntuale di altre precedenti analisi.

La mancanza di regole per la determinazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali ha favorito la proliferazione di contratti e, in assenza di un meccanismo di estensione *erga omnes* dei CCNL, ha consentito alle imprese margini di discrezionalità che, specialmente in alcuni comparti, si è trasformata in un vero shopping contrattuale, nel tentativo di riallocare in modo più efficiente il fattore lavoro alla ricerca di condizioni più convenienti.

**Aumento del lavoro nero / Sotto-inquadramento.** Uno dei possibili effetti della fuga dai contratti potrebbe essere anche il più ovvio, cioè il lavoro nero, le cui sacche potrebbero aumentare in modo direttamente proporzionale alla misura stabilita –

soprattutto se in termini assoluti e così come proposto dai disegni di legge in Senato – per il salario minimo orario.

L’Inps e l’Istat hanno stimato il numero dei lavoratori per i quali attualmente il minimo orario è al di sotto dei 9 euro. Non sono pochi, nonostante tutte le cautele nel considerare questa misura, se netta o lorda, comprensiva o meno degli oneri sociali, ecc.

Il fenomeno – già da qualche tempo registrato – dell’aumento dell’occupazione e della contemporanea riduzione delle ore lavorate potrebbe aggravarsi, così come potrebbe ulteriormente diffondersi la pratica dei sotto-inquadramenti e dei part-time involontari o fittizi (l’OCSE stima che in Italia ben il 12% dei lavoratori sottopagati non siano affatto impegnati nelle tradizionali aree del lavoro atipico, essendo il fenomeno determinato dalla estesa diffusione del lavoro irregolare, dalla prestazione di lavoro straordinario non retribuito, dalla pratica del sotto-inquadramento e dal ricorso a forme di rapporto non dipendente come le finte partite IVA).

D’altra parte il costo del lavoro, nel nostro Paese, costituisce una criticità così forte da rappresentare la principale ragione di illegalità soprattutto per le piccole imprese.

Si tratta di esiti possibili e di pratiche già esistenti, ma rimarcarlo in questo dibattito è importante perché le proposte sul salario minimo vorrebbero andare in direzione assolutamente contraria e la sussistenza di questi elementi di rischio diventa paradossale.

**Effetti depressivi e/o di aumento dei salari.** Il doppio registro potrebbe produrre doppi esiti, anche contemporanei, aggravando così la tendenza alla polarizzazione (e allo sbilanciamento delle tutele) che da qualche anno sta caratterizzando il mercato del lavoro italiano.

Da una parte infatti, la fuga dai contratti potrebbe portare ad un ribasso delle risorse complessivamente destinate ai salari, qualunque sia l’opzione praticata, lecita o illecita.

Dall’altra, le stime prodotte per l’incremento delle retribuzioni – nell’ipotesi del salario minimo fissato a 9 euro – sono tali da paventare un aumento del costo del lavoro poco sostenibile, anche in quanto determinerebbe un involontario dumping salariale con il costo del lavoro degli altri Paesi.

Ancora, il salario minimo potrebbe produrre il possibile aumento dei salari contrattuali, che si vedrebbero in qualche modo “costretti” ad un adeguamento per mantenere la proporzionalità dei livelli.

D’altra parte, riteniamo che la determinazione del salario minimo non possa basarsi sui minimi tabellari orari, ma garantire quel “trattamento economico complessivo” proprio della contrattazione collettiva, includendo altre voci retributive già consolidate all’interno dei CCNL. Questo orientamento – seppure problematico per l’individuazione delle voci più rilevanti (ferie, straordinari, malattia, tfr, ...) anche in relazione ai diversi settori e profili – si impone come necessario, se si vuole impedire che la misura del salario minimo invece che sostenere i bassi redditi finisca per ampliare il fenomeno del dumping salariale, soprattutto nei casi di subappalto o delle cosiddette cooperative “spurie”.

## CONCLUSIONI

In considerazione di quanto svolto sopra, arrivando a condividere con le proposte in discussione non solo le ragioni e le preoccupazioni che le hanno sollecitate, ma anche l’urgenza di un intervento, riteniamo tuttavia che debba essere messo in campo uno sforzo più complessivo, strutturato e sistemico.

In primo luogo, è necessario valorizzare lo strumento di tutela della contrattazione collettiva di lavoro, che costituisce il connotato comune a tutte le proposte sul salario minimo, colmando il vuoto normativo in materia di rappresentanza e rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali, integrando le intese nel frattempo raggiunte tra le parti sociali che, pur rappresentando a tutt'oggi il livello massimo di tutela, rimangono nel perimetro di un accordo privato.

E' arrivato il momento di colmare la situazione di *vacatio legis*, cui finora hanno supplito – con esiti non sempre positivi – gli interventi giurisprudenziali, anche di livello costituzionale, riguardo alla rappresentanza sindacale, dando così piena attuazione all'art. 39 della Costituzione e alla possibilità di estendere *erga omnes* la validità dei contratti nazionali.

Sosteniamo in proposito l'iniziativa intrapresa dal CNEL che ha già portato alla definizione di un accordo con l'INPS per l'individuazione di criteri utili a definire i contratti collettivi di lavoro di riferimento per un'applicazione univoca, anche a fini giudiziali, della normativa vigente. Ciò in coerenza con il disegno di legge per la creazione di un codice unico dei CCNL da realizzare in collaborazione con INPS, presentato nell'aprile scorso in Senato, perchè – come è scritto nella relazione introduttiva "la verifica di qualunque ipotesi sul pluralismo contrattuale o sulla rilevazione di eventuali pratiche sleali può effettuarsi solo se si dispone di una base di dati affidabile".

Lo stesso CNEL viene d'altra parte chiamato in campo direttamente da alcune delle proposte in discussione come organismo paritetico in grado di sostenere l'attività di una Commissione per la rappresentanza e la contrattazione collettiva, per la determinazione e l'aggiornamento del salario minimo, e per la gestione del codice unico sui contratti.

Siamo convinti che il percorso per l'adozione di un salario minimo legale - a valere nei soli casi di impossibile riconduzione a contratti nazionali di riferimento - debba comunque essere accompagnato dalla creazione di una Authority nazionale partecipata e indipendente – o, come suggerito nell'ultimo Rapporto INPS, da "una commissione composta da rappresentanti delle principali associazioni e presieduta dal Presidente del Cnel, con il supporto di Istat, Inps, Inapp e Anpal" – che stabilisca i criteri per l'individuazione dei contratti collettivi di riferimento a tutela dei diritti retributivi minimi dei lavoratori non contrattualizzati e monitorizzi il rispetto delle norme in collaborazione e a sostegno con gli organismi di controllo.

Con altri soggetti, ribadiamo infatti la necessità di rafforzare i controlli e l'attività ispettiva, anche cogliendo questa occasione per aggredire davvero le sacche di sommerso e di diffusa illegalità che esistono nel mondo del lavoro.

Siamo convinti – lo abbiamo già detto in passato – che sia necessario agire su più leve contemporaneamente, per evitare i rischi più "facili" e fare in modo di raggiungere gli obiettivi. La riduzione del cuneo fiscale è il primo degli interventi necessari, anche se apparentemente "fuori" dal dibattito stretto sul salario minimo.

Ancora, bisognerebbe individuare alcune misure di natura fiscale che premino i comportamenti virtuosi e magari favoriscano – in caso di coesistenza dei due "sistemi salariali" e di libera opzionalità – l'adozione di contratti collettivi di riferimento piuttosto che il ricorso al salario minimo legale.