

Memoria Confservizi sul Disegno di Legge n. 310 “Istituzione del salario minimo orario” e sul Disegno di Legge n. 658 “Disposizioni per l’istituzione del salario minimo orario”.

Introduzione al problema della questione salariale e del salario minimo legale.

La questione retributiva costituisce un aspetto cruciale per il corretto funzionamento del mercato del lavoro italiano. I due disegni di legge, che verranno esaminati più nel dettaglio nella parte conclusiva della presente nota, hanno sicuramente il merito di tentare di farsi carico della questione salariale.

Come noto, la Costituzione italiana, che all’art. 36 sancisce un diritto del lavoratore a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro e sufficiente ai bisogni del lavoratore e la sua famiglia, nulla dice sugli strumenti necessari per garantire i minimi salariali.

In Italia la regolazione della questione retributiva è stata esercitata, pur in assenza di una legislazione attuativa dell’articolo 39 Cost., dalla giurisprudenza applicativa dell’articolo 36, secondo cui la retribuzione equa dovuta secondo quel precetto costituzionale deve essere parametrata sui livelli retributivi stabiliti dai contratti collettivi nazionali.

Alcuni recenti studi mostrano che il problema che emerge nel nostro paese sia quello di garantire il rispetto dei minimi salariali fissati dalla contrattazione collettiva specialmente nei segmenti del mercato del lavoro in cui la presa della contrattazione collettiva risulta meno salda, e pertanto manca di effettività: dal lato datoriale il fenomeno è riscontrabile nei settori in cui operano le imprese di minori dimensioni, e dal lato dei prestatori di lavoro, esso riguarda essenzialmente i giovani, le donne, i lavoratori con bassa istruzione nonché gli immigrati.

Per fronteggiare questa complessa problematica il legislatore italiano sembra voler introdurre un salario minimo legale trasversale ai vari settori produttivi, come unica misura standard, che si applicherebbe a prescindere dalla contrattazione collettiva vigente nel settore in cui l'azienda effettivamente opera.

Il rispetto di questa misura di legge da parte delle imprese, nella misura in cui consente di assolvere integralmente l'obbligo retributivo di cui all'art. 36 Cost., potrebbe indurle ad uscire dal sistema della contrattazione collettiva, che fino ad oggi ha costituito il parametro retributivo a cui le stesse dovevano attenersi.

L'effetto di una tale tecnica normativa potrebbe essere infatti quello di indurre le imprese a "smarcarsi" da tutto quel complesso di obblighi, non solo di carattere economico, che invece attualmente derivano dal rispetto dei contratti collettivi nazionali di lavoro, ed optare per una meno gravosa regolamentazione unilaterale del rapporto di lavoro.

Questo fenomeno di esodo dal contratto collettivo, attuato attraverso la dissociazione dalle organizzazioni di datoriali, si è verificato gradualmente in quei paesi europei che hanno adottato il sistema del salario minimo legale, e ciò nonostante in tali paesi ci fosse una consolidata tradizione di regolazione della questione salariale da parte della contrattazione collettiva.

In alternativa il legislatore potrebbe più opportunamente introdurre un diverso tipo di salario minimo, che valorizzi il sistema della contrattazione collettiva vigente, salvo individuare in ogni caso il livello minimo di garanzia esclusivamente per quei settori e quelle attività non riconducibili a una contrattazione collettiva nazionale di riferimento. Bisogna infatti tener conto che il sistema contrattuale italiano è uno di quelli a maggior copertura, lo testimoniano i dati emergenti da alcuni studi secondo cui i CCNL coprirebbero fino all'80% delle imprese e dei lavoratori dei settori.

Seguendo dunque la strada della valorizzazione del ruolo tradizionalmente esercitato dalla contrattazione collettiva in Italia nella determinazione del salario, la problematica principale si sposterebbe sulle modalità d'individuazione del contratto collettivo nazionale di categoria da prendere come riferimento.

Al fine di favorire l'individuazione del CCNL di settore sottoscritto dalle OO.SS. (sindacali e datoriali) comparativamente più rappresentative, Confservizi - CGIL, CISL e UIL, per i settori dei servizi pubblici locali, hanno sottoscritto il Testo Unico sulla Rappresentanza del 10 febbraio 2014 e, in data 27 luglio 2018, l'Accordo Interconfederale sui "Contenuti ed indirizzi della contrattazione collettiva", con ciò sostanzialmente allineandosi a quanto previsto da Confindustria - CGIL, CISL e UIL, per il settore industriale.

Il TU Unico sulla Rappresentanza detta soluzioni volte a favorire la misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali, a tal fine richiedendo la collaborazione dell'INPS, l'A.I. del 27 luglio 2018 e fornendo soluzioni per la determinazione dei perimetri della contrattazione collettiva nazionale di categoria e per la misurazione della rappresentatività delle organizzazioni datoriali.

Quello che qui preme evidenziare é che nell'A.I. del 27 luglio 2018, per far fronte alla problematica della questione salariale, le parti hanno previsto che le loro associazioni di categoria determinassero nei contratti collettivi nazionali tanto il Trattamento economico minimo (TEM), considerabile equivalente, quanto a funzione, al salario minimo inderogabile, da distinguere dal Trattamento economico complessivo (TEC).

In quest'ottica si potrebbe estendere per legge l'efficacia soggettiva dei livelli salariali di base fissati dai contratti di categoria (TEM) - sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative - prendendoli a riferimento come garanzia salariale minima per le varie categorie e qualifiche di lavoratori. Si tratterebbe in sostanza di una forma di attuazione del principio di retribuzione proporzionale e sufficiente sancito dall'art. 36 Cost. e, per tale via, si potrebbero evitare contrasti con l' art. 39 Cost, dal momento che non si estende l'efficacia di tutto il contratto collettivo nazionale di categoria.

In altre parole non si potrebbe ravvisare un contrasto con l'art. 39 Cost. perché non ci sarebbe un'estensione generale dell'efficacia dei CCNL, la cui parte normativa resterebbe efficace solo nel perimetro associativo di riferimento (per le imprese che aderiscono alle associazioni datoriali firmatarie il CCNL) o per i contratti di lavoro in cui le parti hanno richiamato quel determinato CCNL.

Il supporto di una eventuale legge alla determinazione dei CCNL sottoscritti dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative consentirebbe

peraltro di rafforzare il contrasto ai “contratti pirata”, basandosi anche su quanto previsto dalla normativa esistente ex art. 1 D.L. n. 338 del 1989, secondo cui la retribuzione da prendere come base per i contributi previdenziali non può essere inferiore a quella fissata dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali più rappresentative sul piano nazionale, e, nel caso di pluralità di contratti per la stessa categoria, non può essere minore di quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative nella categoria (ai sensi dell’art. 2 comma 25 n. 549 del 1995).

Note sui disegni di legge n. 310 e n. 658

Nel rapporto tra legge e contrattazione collettiva il DDL n. 310 segue il modello di introduzione di una misura legislativa minima standard *ultra* settoriale. In sostanza si introduce un salario minimo fissato direttamente dalla legge che finisce col superare del tutto la contrattazione vigente nei vari settori, perché viene fissato autonomamente il valore orario. Sotto questo profilo il salario minimo viene definito come la retribuzione oraria minima che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore e ne viene individuata la misura corrispondente a nove euro all’ora al netto dei contributi previdenziali e assistenziali.

In questa determinazione del *quantum* del salario minimo, non facendosi alcun riferimento ai CCNL di categoria, il DDL n. 310 si pone al tempo stesso in contrasto con la legislazione sui minimali contributivi più sopra citata, e scavalca il ruolo tradizionalmente svolto dalle parti sociali nella regolazione del mercato del lavoro di determinati settori produttivi.

Inoltre l’entità del salario minimo indicato nel disegno di legge n.310, pari 9 euro al netto dei contributi previdenziali e assistenziali, finirebbe per incentivare quell’esodo dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria più sopra descritto.

Nell’art. 3 del DDL. n. 310 si tenta un improbabile e non chiarissimo recupero del ruolo delle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, che attraverso un decreto interministeriale dovrebbero contribuire, se ben si è inteso, a determinare sia i settori a cui estendere il salario minimo legale, sia quelli da esentare, sia ancora le modalità di incremento dei livelli salariali superiori ai 9 euro netti.

Quanto all'approccio regolativo del DDL n. 658, in esso si segue una soluzione, per così dire, "composta" nella determinazione del salario minimo. Dapprima si procede ad una valorizzazione dell'apporto della contrattazione collettiva, salvo poi fissare in ogni caso e direttamente un importo salariale minimo di 9 euro al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali. Detta somma rappresenta un livello pur sempre troppo elevato, disposto mediante una tecnica normativa che valorizza solo *prima facie* l'apporto delle parti sociali.

Peraltro nel DDL 658 il rinvio ai contratti collettivi di lavoro è qualificato in modo triplice, cioè con riferimento all'ambito geografico di applicazione del contratto, all'individuazione della categoria contrattuale di riferimento ed ai soggetti firmatari.

Il primo criterio selettivo del contratto collettivo riguarda l'ambito geografico. Nell'art. 2, comma 1 si prevede di garantire un «trattamento economico complessivo...non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro». La disposizione è chiara nella parte in cui richiama il contratto collettivo di livello nazionale applicato nel settore produttivo, ma lo è meno nel riferimento alla «zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro».

Come noto l'orientamento prevalente giurisprudenziale ha costantemente affermato che il principio costituzionale di cui all'art. 36 trova soddisfazione nell'applicare la retribuzione del solo contratto nazionale (e non quella complessiva derivante dai livelli integrativi della contrattazione collettiva): ne deriva che dovrebbe essere rimosso il riferimento alla «zona di svolgimento della prestazione di lavoro».

Il secondo criterio attiene alla determinazione della categoria che deve essere presa a riferimento, e cioè quello «il cui ambito di applicazione sia maggiormente connesso e obiettivamente vicino in senso qualitativo, anche considerato nel suo complesso, all'attività svolta dai lavoratori in maniera prevalente».

Il terzo criterio selettivo del CCNL riguarda i soggetti firmatari, perché i contratti nazionali di categoria da prendere a riferimento devono essere sottoscritti da «associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro più rappresentative sul piano nazionale ai sensi dell'articolo 4 della legge 20 dicembre 1986, n. 936» (art. 2, comma 1).

Tali indici, stando all'art. 4 appena citato sono relativi "all'ampiezza e alla diffusione delle loro strutture organizzative, alla consistenza numerica, alla loro partecipazione effettiva alla

formazione e alla stipulazione dei contratti o accordi collettivi nazionali di lavoro e alle composizioni delle controversie individuali e collettive di lavoro». Se si eccettua la L. n. 936/1986, questi criteri nella legislazione italiana non sono mai stati considerati dal legislatore come idonei a rivelare la reale rappresentatività dei soggetti firmatari del CCNL, e, probabilmente, è lo stesso DDL n. 658 che non li ritiene congrui a costituire un filtro per la selezione del CCNL applicabile: atteso che l'art. 3, al comma 2, dispone che ove siano presenti più contratti collettivi nazionali astrattamente applicabili sulla base delle disposizioni di cui all'art. 2, si debba far riferimento ai criteri di cui al TU sulla Rappresentanza 10 gennaio 2014 ai fini della determinazione della maggiore rappresentatività comparata.

Oltre al fatto che andrebbe richiamato anche il Tu sulla rappresentanza sottoscritto da Confservizi del 10 febbraio 2014, c'è da dire che in ogni caso non basta un rinvio formale ai Testi unici del 2014 perché sarebbe necessario definire prima per legge alcune soluzioni di dettaglio contenute proprio nei TU sulla Rappresentanza, soluzioni senza le quali non potrebbero essere forniti elementi certi ai fini della misurazione della rappresentatività comparata delle organizzazioni firmatarie il CCNL.

In particolare occorrerebbe prima determinare per legge l'ambito di misurazione del dato elettorale in un contesto normativo in cui l'elezione delle RSU non è effettuata in tutte le unità produttive non essendo prevista dalla legge; nonché il procedimento di acquisizione dei dati associativi da parte dell'INPS e dei dati elettorali da parte del CNEL.

Quanto alla determinazione della rappresentatività delle associazioni datoriali il comma 3 dell'art. 3 fa riferimento, con formula che non brilla per chiarezza, a un misto tra due fattori: il numero delle imprese associate, sul totale delle imprese associate (dalle organizzazioni datoriali firmatarie il CCNL se ben si è inteso) e il numero complessivo dei lavoratori addetti. A quanto consta il sistema di rilevazione vigente in Italia che potrebbe aiutare a fornire questi dati è quello in atto presso le Camere di Commercio che, essendo fondato in modo preponderante sulle autodichiarazioni rese dalle stesse associazioni datoriali, andrebbe conseguentemente modificato dalla legge al fine di introdurre meccanismi di verificabilità e trasparenza.

Concludendo occorre evidenziare che, come già ricordato in precedenza, l'Accordo Interconfederale sottoscritto da Confservizi – CGIL, CISL e UIL del 27 luglio 2018 delinea dei possibili percorsi da condividere con le altre parti sociali per la determinazione dei perimetri della contrattazione collettiva nazionale di categoria e per la misurazione della

rappresentatività anche delle organizzazioni datoriali. Sotto questo profilo l'individuazione di criteri condivisi per la misurazione della rappresentatività delle parti dei CCNL costituisce la (pre)condizione necessaria affinché gli interventi legislativi possano fornire elementi che contribuiscano al rispetto dell'autonomia collettiva, individuando in modo certo il contratto collettivo sottoscritto dalle organizzazioni sindacali e datoriali più rappresentative.

Adolfo Spaziani
Referente Area Sindacale CONF SERVIZI

Roma 19 marzo 2019