

## NUOVI LAVORI

NEWSLETTER APPROFONDIMENTI n.267 del 09 DICEMBRE 2020

"Nuovi Lavori è partner di Wecanjob"



wecanjob

ESPLORA  
SCEGLI  
REALIZZA

### IL SALARIO MINIMO LEGALE TRA ILLUSIONE E REALTA'

#### Newsletter approfondimenti NL n.269 del 26/1/2021

1. Il problema c'è, ma la soluzione non può essere uno slogan (Raffaele Morese)
2. La direttiva europea apre una nuova fase
3. Il nodo è la proliferazione dei contratti
4. O salario minimo per legge o applicazione dell'art. 39
5. La questione salariale non passa dal salario minimo legale
6. Confindustria – sindacati, accordo contro il dumping contrattuale
7. Nuova anagrafe per scovare i contratti "pirata"
8. Reddito minimo garantito o reddito universale di base?

#### 1. Il problema c'è, ma la soluzione non può essere uno slogan - Raffaele Morese

Recentemente, la Ministra del Lavoro Catalfo è ritornata a ribadire che "l'introduzione di un salario minimo legale è indispensabile" (audizione presso la Commissione Lavoro del Senato, 14/01/2021). La questione si trascina da qualche anno senza trovare punti fermi da cui trarre una considerazione come quella fatta dalla Ministra. Se ci fossero, probabilmente si sarebbe già trovata un'equa soluzione e fatto lavorare meno (e spesso inutilmente) giuristi, esperti, politici, parlamentari, parti sociali. La quadratura del cerchio, invece, stenta a delinearci e non dipende soltanto dalla buona volontà del legislatore.

La tematica esiste e sta diventando sempre più grave. Molte persone sono sottopagate in relazione al lavoro che fanno. Il calcolo non è facile da farsi, ma mettendo assieme le platee, spesso eterogenee, dei precari esistenti nei vari settori dell'economia, si raggiungono alcuni milioni di interessati (vedere l'articolo di Ichino). Con la pandemia, molti di questi si stanno aggiungendo ai disoccupati da essa prodotti (soprattutto giovani e a contratti a tempo determinato) e non tutti possono accedere agli ammortizzatori sociali emergenziali che in qualche modo sta tenendo bassa la tensione sociale.

Con o senza pandemia, ritengo francamente che il tema è posto ma la risposta non è ben data. La cura per migliorare la tutela dell'area dei "poor workers" non passa per il salario minimo, non passa per alchimie legislative. L'immaginifico non si addice alla concretezza dell'incontro tra domanda e offerta del lavoro. Abbiamo passato un ventennio a manipolare la legislazione del lavoro senza cavare un ragno dal buco. C'è stato un periodo - quello del primo Governo Berlusconi - in cui si è cercato di mettere il bastone tra le ruote della contrattazione pur di creare sostegni artificiali all'intervento legislativo a favore di una più accentuata discrezionalità aziendale in fatto di salario. Insistere sarebbe diabolico.

Si sostiene che nel mondo e anche in Europa sono più i Paesi che hanno il salario minimo legale che quelli che non ce l'hanno; è vero. Forse la Ministra Catalfo avrà applaudito Biden che, tra i primi provvedimenti da Presidente, ha elevato a 15 \$ quello degli Stati Uniti. Anche io sono contento. Ma negli USA non esiste il Contratto nazionale di categoria! Ci sono tanti contratti aziendali, soprattutto nelle grandi aziende sindacalizzate (situazione dura da raggiungere per le regole capestro che presiedono alla presenza del sindacato nei luoghi di lavoro), ma anche un oceano di aziende e lavoratori che non sanno cos'è un contratto collettivo. Quindi impossibile paragonare fischi con fiaschi. Il paragone si deve fare con i paesi a struttura contrattuale matura e diffusa. E questi non hanno il salario minimo legale (vedere

la tabella nell'articolo di Cazzola) perché i minimi contrattuali fanno da riferimento base per le retribuzioni.

D'altra parte – a meno che non si pensi che bisogna mandare in soffitta il contratto nazionale di categoria – se si adottasse un salario minimo legale, uguale per tutte le categorie (la Ministra quando era Presidente della Commissione Lavoro del Senato presentò un disegno di legge che lo concretizzava in 9 euro per ora lavorata), se fosse troppo vicino al minimo contrattuale di una categoria non si capirebbe perché adottarlo; se fosse troppo lontano dal minimo contrattuale di un'altra categoria, sarebbe un incentivo smaccato per derogare dai contratti collettivi e anche il più devoto a Padre Pio tra gli imprenditori sarebbe tentato di uscire dall'associazione di rappresentanza e disconoscere il contratto. In ambo i casi, però, quel lavoratore che è stufo di farsi sottopagare rispetto al salario minimo legale non può che fare causa al datore di lavoro e non ci sarà avvocato, anche il più scalcagnato, che gli suggerirà di limitarsi a quello e non a richiedere che gli sia riconosciuto il salario minimo contrattuale di categoria. Esattamente quello che avviene, anche se con sempre maggiori difficoltà, prima fra tutte le lungaggini della magistratura e i costi vertenziali.

Ma si dice: senza il salario minimo legale si perpetuerà la fuga delle aziende verso i “contratti pirata” che la contabilità del CNEL certifica che sono in stato di prosperità. E' proprio il contrario. Con esso si santificheranno, dato che spesso questi non derogano soltanto sui minimi contrattuali ma su tante altre norme contrattuali e nello stesso tempo – problematica non secondaria - continuerebbero a legittimare le richieste dei sindacati di comodo di gestire la formazione professionale, i patronati e tanti altri servizi delegati dallo Stato.

Il prosciugamento delle situazioni di sotto pagamento del lavoro è, purtroppo, questione ben più complessa. Ma se si vuole fare un passo significativo in questa direzione, senza illudere nessuno, si proceda: dando valore erga omnes ai contratti stipulati soltanto da quelle organizzazioni delle parti sociali che certificano la loro rappresentanza come da protocollo Confindustria, CGIL, CISL, UIL; autorizzando il CNEL e l'INPS ad esercitare un controllo preventivo e di merito sulle condizioni effettive di agibilità dei soggetti firmatari, nelle more della piena attuazione delle modalità di certificazione della rappresentanza; potenziando l'Ispettorato Nazionale del Lavoro mantenuto sempre sottorganico e così le imprese libertine procedono sicure di non essere controllate nell'utilizzo di contratti capestro; assicurando ai lavoratori sia il gratuito patrocinio in caso di conflitto giudiziario per il riconoscimento dei minimi contrattuali, sia una corsia preferenziale per accelerare i processi.

L'autonomia contrattuale delle parti sociali va responsabilizzata, non scalzata dalla legge (vedere articolo di Treu). Essa deve essere esercitata in modo corretto e non truffaldino e per realizzare questo obiettivo si devono rimuovere le incongruenze che si sono evidenziate in questi anni. Nello stesso tempo, vanno sollecitate le parti sociali più rappresentative di certificarsi sul serio, senza perdite ulteriori di tempo, puntando a dare senso egemonico alla loro funzione di governo delle dinamiche salariali e delle condizioni di lavoro sia dei più garantiti che di quelli più esposti a lavorare male e remunerati peggio.

## **2. La direttiva europea apre una nuova fase – Tiziano Treu**

Il tema del salario minimo è da qualche tempo al centro (anche) del dibattito italiano, sollecitato tra l'altro dal fatto che l'Italia è uno dei pochi paesi europei sprovvisti di una normativa in materia. Nonostante le opinioni favorevoli a tale normativa espresse da molti esperti, nazionali e internazionali, le proposte di legiferare sui minimi salariali non hanno mai superato la fase istruttoria: vedi già la legge delega del 10.12.2014 n. 183 rimasta inattuata a causa della contrarietà delle parti sociali e in particolare dei sindacati.

Ora una ulteriore spinta a riprendere in considerazione il tema viene dalla proposta di direttiva europea appena approvata e per altro verso dall'aggravarsi delle condizioni di povertà non solo della popolazione ma anche dei lavoratori. Si stima che il lavoro povero abbia interessato già nel 2015 oltre 3 milioni di individui, concentrati in alcuni specifici settori, e abbia posto 2,2 milioni di famiglie in condizione di rischio povertà nonostante che almeno un componente del nucleo familiare risulti occupato. Ambedue queste cifre sono aumentate con il Covid.

E' bene ricordare che un'ampia letteratura internazionale mostra come la incidenza e la diffusione del lavoro povero dipendano anche dalle modalità di determinazione dei minimi salariali, dalla presenza o assenza di un salario minimo fissato per via legislativa; dal funzionamento del sistema di relazioni industriali e della contrattazione collettiva, e inoltre dal

livello dei minimi retributivi, dalla copertura degli stessi e dalle procedure di *enforcement*, comprese le eventuali sanzioni.

Come sappiamo la fissazione dei minimi e dei livelli salariali in Italia dipende dalla contrattazione collettiva nazionale che definisce i salari da applicare per ogni livello di inquadramento dei lavoratori. Va ricordato, perché si tende a dimenticarla, la differenza fondamentale tra il salario minimo legale, che si applica indistintamente a tutti i lavoratori, e i minimi retributivi fissati dal contratto collettivo, che sono diversi per livelli di inquadramento e che non godono di alcuno strumento di estensione *erga omnes*. La copertura dei lavoratori appartenenti a organizzazioni non firmatarie di contratti collettivi è stata di fatto assicurata dall'interpretazione diffusa della giurisprudenza che, basandosi sull'art. 36 della Costituzione, ha identificato la giusta retribuzione con quella stabilita dai contratti nazionali.

Ma non va dimenticato che questo meccanismo non è facile da applicare perché dipende dalla iniziativa dei singoli lavoratori i quali devono attivare un giudizio con l'onere di provare che la loro retribuzione è inferiore al livello minimo fissato dal CCNL applicabile.

Fare un confronto con i livelli retributivi minimi fissati dai contratti collettivi non è facile, dal momento che esistono (ad oggi) oltre 800 contratti collettivi vigenti, di cui circa un terzo firmati da organizzazioni considerate maggiormente rappresentative (CNEL, 2019).

La mancanza di regole certe per la determinazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali, ha favorito la proliferazione di contratti collettivi firmati da organizzazioni di cui non è facile misurare la consistenza. L'assenza di un meccanismo di estensione *erga omnes* dei contratti collettivi ha inoltre consentito ampi margini di discrezionalità alle imprese che, soprattutto in alcuni comparti, hanno operato vere e proprie forme di *dumping* contrattuale, siglando accordi al ribasso nei livelli dei salari e nelle condizioni di lavoro e andando ad incrementare di fatto la platea dei lavoratori poveri. Alcuni studi mostrano come, in media, il 10% dei lavoratori dipendenti siano pagati al di sotto dei minimi tabellari definiti nei CCNL, con punte fino al 30% in alcuni comparti.

Quindi la prima iniziativa da prendere nel contesto italiano è di rafforzare la capacità della contrattazione collettiva nazionale, in particolare nei settori più esposti alla concorrenza, al fine di contrastare le spinte alla riduzione dei salari e la evasione di quelli contrattati; anche con meccanismi di estensione *erga omnes* della parte salariale dei CCNL, come hanno fatto gran parte dei paesi europei. La Corte Cost. ha stabilito che la estensione limitata alla parte salariale dei contratti collettivi è compatibile con l'art. 39 Cost. Questa è una strada indicata anche nelle maggiori confederazioni sindacali (con l'accordo del 14 gennaio 2016).

1. Al riguardo la proposta europea di direttiva sui "salari minimi adeguati" offre preziose indicazioni utili in particolare per il dibattito italiano. Questa proposta - ampiamente modificata rispetto a una prima versione - ha ricevuto un'ampia adesione da parte dei sindacati europei, con riserve limitate ai paesi nordici. *Business Europe* resta contraria a una direttiva in materia, ma è significativo che le organizzazioni datoriali di Italia e Francia non hanno manifestato opposizione pregiudiziali, limitandosi a riserve specifiche di merito.

Tralascio qui le possibili obiezioni riguardanti la base giuridica di una direttiva in questa materia, che non rientra direttamente nelle competenze dell'Unione; ma si tratta a mio avviso di obiezioni superabili; specie se come sembra la Commissione ha una forte determinazione a portare avanti il dossier con il sostegno sindacale.

La novità principale della proposta è che essa indica due percorsi diversi per garantire salari adeguati, che riflettono le situazioni dei vari paesi, distinguendo il gruppo di paesi (21) che hanno già una legislazione sui minimi, da quelli (6) che affidano la fissazione di tali minimi alla contrattazione.

Per il primo gruppo di paesi la proposta indica alcune condizioni necessarie per assicurare che i salari minimi legali siano fissati a livelli adeguati secondo criteri definiti in maniera chiara e stabile, che garantiscano un effettivo coinvolgimento delle parti sociali e aggiornamenti periodici e puntuali dei minimi.

Per il nostro paese, che è interessato al secondo percorso della proposta, questa indica che il criterio decisivo per eventuali interventi correttivi del legislatore è il tasso di copertura effettiva dei CCNL fissato al 70% dei dipendenti interessati.

Il giudizio positivo dei sindacati europei, fra cui quelli italiani, e del Cnel, è motivato anzitutto da questa preferenza riconosciuta alla via contrattuale rispetto a quella legislativa per la fissazione dei minimi salariali.

Su questo punto la proposta richiederà alcune precisazioni e pone al nostro sistema vari problemi applicativi.

Anzitutto il riferimento della proposta alla contrattazione nazionale è formulato in modo troppo indifferenziato, tale da comprendere anche contratti stipulati da organizzazioni non rappresentative. Per correggere tale punto andrebbe indicato che deve tenersi conto, nel valutare la copertura contrattuale, dei soli contratti collettivi nazionali conclusi dalle organizzazioni delle parti sociali maggiormente rappresentative, come definite dalle leggi nazionali.

In secondo luogo, le parti sindacali hanno rilevato la necessità che gli stati membri siano sollecitati ad azioni dirette a rafforzare la estensione della copertura contrattuale, e gli attori negoziali, perché questi in molti casi non sono adeguatamente sostenuti e anzi sono indeboliti dalla situazione economica e dalle politiche spesso adottate.

Una richiesta sindacale, anche in sede europea, è di rendere esplicito che i sistemi nazionali, come quello italiano, che hanno una copertura contrattuale nazionale (mediamente) superiore al 70% possono essere considerati ben funzionanti e quindi non necessitano d'interventi legislativi in materia di salario minimo.

Altre osservazioni avanzate da sindacati anche italiani, richiedono che i piani di azione da adottare per rafforzare la contrattazione e la sua copertura siano obbligatori e abbiano contenuti definiti.

Nei paesi ove esiste la sanzione legale del salario minimo si richiede inoltre di fissare in modo vincolante, e non solo opzionale, gli obiettivi minimi di adeguatezza, pari al 50% del salario medio e al 60% del mediano, con il pieno coinvolgimento delle parti sociali.

Per garantire la effettiva applicazione delle indicazioni comunitarie in materia si ritiene importante che da una parte si rafforzino i sistemi di *enforcement* e di ispezione del lavoro e dall'altra si metta in atto un efficace e accessibile sistema di monitoraggio e di raccolta dati sul funzionamento degli strumenti legali e contrattuali esistenti nei vari paesi, in particolare, per quanto ci riguarda, sulla copertura dei contratti collettivi nazionali.

Su questo aspetto l'archivio dei contratti gestito dal Cnel, in collaborazione con INPS, contiene informazioni preziose che vengono via via integrate e aggiornate. Da tali informazioni si può rilevare come il tasso di copertura dei contratti nazionali nei principali settori sia molto alto, superiore alla soglia indicata dalla Unione, ma come in alcuni altri comparti necessiti di un rafforzamento, per i quali il nostro sistema deve prevedere le misure auspiccate dalla proposta di direttiva.

Anche per questo è opportuno aprire una nuova stagione di legislazione di sostegno alla contrattazione collettiva che comprenda i due aspetti sopra ricordati: una definizione delle regole sulla rappresentatività delle parti della contrattazione e un meccanismo di estensione della parte salariale dei CCNL.

Una volta attuati questi interventi, la eventuale introduzione dei minimi legali risulterebbe marginale. Sarebbe limitata a quei settori e aree dove i contratti collettivi fossero di dubbia rappresentatività o conclusi da associazioni fantasma. Inoltre potrebbe applicarsi a quei settori in cui si verificasse che il tasso di copertura e di applicazione effettiva dei contratti nazionali scende sotto una certa soglia minima, o dove si registrano diffusi tassi di evasione dei minimi contrattuali.

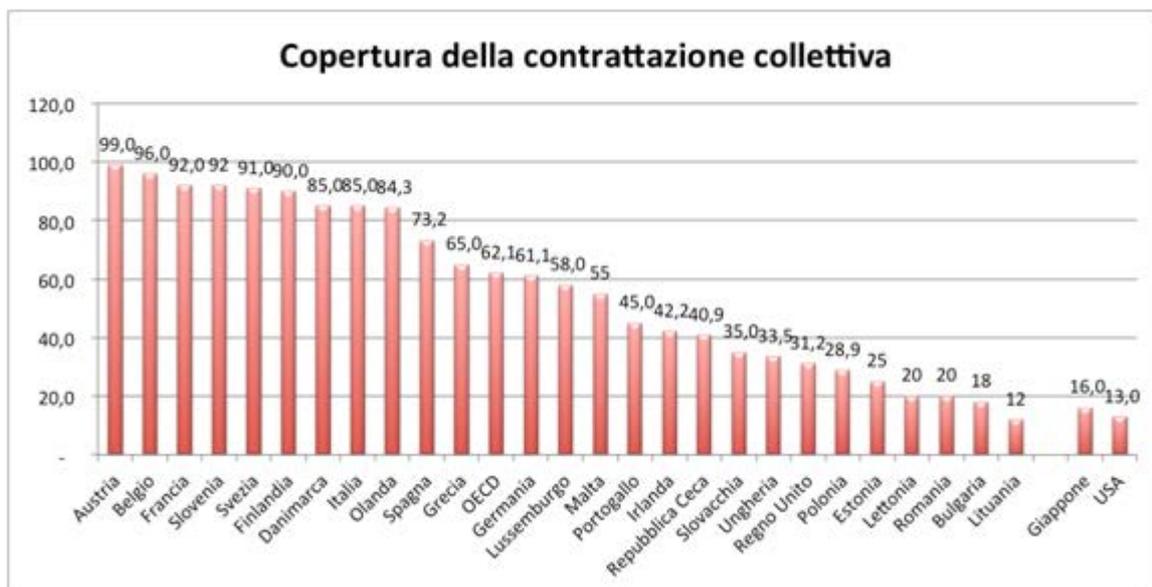
La definizione di queste ultime ipotesi di intervento presenta evidenti difficoltà e andrebbe verificata fra le parti sociali e con l'INPS sulla base dei dati oggettivi circa i contenuti, la copertura dei contratti e la rappresentatività delle parti stipulanti. Del resto questo è il metodo applicato nella maggior parte dei paesi che hanno introdotto il salario minimo legale. Infatti le parti sociali sono state coinvolte in tutte le fasi della procedura: dalla verifica delle condizioni per adottare i minimi, alla definizione sia dei livelli a cui stabilirli sia dei casi e dei modi per il loro aggiornamento nel tempo.

### **3. Il nodo è la proliferazione dei contratti – Giuliano Cazzola**

"La proposta di direttiva europea sull'adeguatezza salariale, primo intervento dell'Unione riguardante direttamente la materia del salario minimo, segna un cambio di rotta, dopo che per anni si erano moltiplicate le raccomandazioni europee in questa direzione". Ad affermarlo è Tiziano Treu, presidente del Cnel, durante un'audizione alla 14a Commissione Politiche dell'Unione Europea al Senato sulla "Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea". "Il giudizio sostanzialmente

positivo dei sindacati europei, confermato anche dalle maggiori confederazioni italiane, è motivato anzitutto dalla preferenza riconosciuta dalla proposta alla via contrattuale rispetto a quella legislativa per la fissazione dei minimi salariali". Le parti sociali sottolineano peraltro, la necessità di considerare la "maggiore rappresentatività" delle organizzazioni stipulanti", ha aggiunto il presidente Treu. Infatti la proposta Ue afferma esplicitamente che "la tutela garantita dal salario minimo può essere fornita mediante contratti collettivi, come accade in sei Stati membri, o mediante salari minimi legali stabiliti per legge, come accade in 21 Stati membri".

I salari minimi, pur essendo aumentati negli ultimi anni, rimangono troppo bassi rispetto ad altri salari o per garantire una vita dignitosa nella maggioranza degli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali nazionali. I salari minimi legali nazionali – prosegue la Ue - sono inferiori al 60 % del salario lordo mediano e/o al 50 % del salario lordo medio in quasi tutti gli Stati membri. Nel 2018 in nove Stati membri il salario minimo legale non costituiva, per un singolo lavoratore che lo percepiva, un reddito sufficiente a raggiungere la soglia di rischio di povertà. Inoltre alcuni gruppi specifici di lavoratori sono esclusi dalla tutela garantita dai salari minimi legali nazionali. Gli Stati membri caratterizzati da un'elevata copertura della contrattazione collettiva – sottolinea la proposta di direttiva - tendono ad avere una bassa percentuale di lavoratori a basso salario e salari minimi elevati. Anche negli Stati membri che si avvalgono esclusivamente della contrattazione collettiva alcuni lavoratori non hanno tuttavia accesso alla tutela garantita dal salario minimo. La percentuale di lavoratori non coperti è compresa tra il 10 e il 20 % in quattro paesi e raggiunge il 55 % in un quinto paese.



Come ha ricordato Silvia Spattini sul Bollettino Adapt "i paesi in cui è presente un salario minimo legale, tranne pochissime eccezioni (Belgio e Francia), hanno una copertura della contrattazione inferiore all'80% dei lavoratori; al contrario i paesi privi di un salario minimo legale presentano tassi di copertura superiori all'80% (tranne Cipro). La stessa proposta di direttiva sottolinea che gli Stati membri con un tasso di copertura della contrattazione collettiva superiore al 70 % mostrano una più ridotta percentuale di lavoratori a basso salario". La proposta è senza alcun dubbio importante perché indica un maggior interesse della Ue nei confronti degli effetti economici e sociali prodotti dalle misure di contrasto ed assume, nel contesto di una strategia di resilienza, anche la conferma ed il consolidamento di una adeguata politica salariale, peraltro in una fase in cui, in Italia, sono in corso i rinnovi dei contratti nazionali, il livello negoziale dedicato appunto alla salvaguardia dei minimi salariali.

In pratica il modello italiano non potrà più essere indicato come quello che non contempla un salario minimo legale diversamente da altri 21 Paesi europei ed è quindi "in regola coi sindacati" (come si diceva un tempo) se l'intervento legislativo si limita a fornire una copertura salariale sufficiente (come previsto sia dalla legge n.92 del 2012, sia dal jobs act del 2014) ai settori esclusi dal sistema strutturale della contrattazione collettiva.

Il vedersi riconoscere la propria specificità può servire sul piano politico, ma non risolve i problemi sui quali si è arenato il processo legislativo avviato al Senato sul testo base a prima firma Nunzia Catalfo, allora presidente della Commissione Lavoro. Riassumiamo di seguito la vicenda. In quel ruolo Catalfo non si limitò a presentare un disegno di legge che fu adottato come testo base, ma assunse in proprio, in quanto presidente, la funzione di relatrice formulando, in un testo base, un quadro di proposte che non solo recepivano quelle dei sindacati ma ne superavano anche le preoccupazioni. Il ddl Catalfo collegava il salario minimo direttamente all'articolo 36 della Costituzione, nel tentativo di sfuggire al Ghino di Tacco appollaiato sull'articolo 39. Recitava, infatti, l'art. 2: " Si considera retribuzione complessiva proporzionata e sufficiente ai sensi dell'articolo 1 (che si riferiva all'articolo 36 Cost., ndr) il trattamento economico complessivo, proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato, 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, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro più rappresentative sul piano nazionale (omissis), il cui ambito di applicazione sia maggiormente connesso e obiettivamente vicino in senso qualitativo, anche considerato nel suo complesso, all'attività svolta dai lavoratori anche in maniera prevalente e comunque non inferiore a 9 euro all'ora al lordo degli oneri contributivi e previdenziali".

In sostanza, con un volo pindarico sul piano giuridico, il ddl pentastellato - prescindendo dall'articolo 39 Cost. - voleva attribuire efficacia *erga omnes* "al **trattamento economico complessivo**" sancito nei contratti collettivi, attraverso l'applicazione dell'articolo 36. In più, stabiliva che il salario orario legale (quindi anche quello contrattuale) non potesse essere inferiore a 9 euro lordi. L'articolo 3 disponeva, inoltre, che " In presenza di una pluralità di contratti collettivi applicabili ai sensi dell'articolo 2, il **trattamento economico complessivo** che costituisce retribuzione proporzionata e sufficiente non può essere inferiore a quello previsto per la prestazione di lavoro dedotta in obbligazione dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria stessa, e in ogni caso non inferiore all'importo previsto al comma 1 dell'articolo 2 (i 9 euro, ndr)". Per farla breve, il ddl Catalfo rimetteva *ope legis* i sindacati storici al centro del sistema, concedeva la copertura della legge ai contratti da loro sottoscritti insieme ai datori di lavoro e forniva loro una base di 9 euro lordi all'ora.

Quale era lo scopo di questa rete di protezione? Le organizzazioni sindacali hanno sempre nutrito forti riserve nei confronti dell'istituzione di un salario minimo legale che, a loro avviso, potrebbe mettere in discussione una giurisprudenza consolidata secondo la quale la retribuzione equa e proporzionata, prevista dall'articolo 36 Cost., è corrispondente a quella stabilita dalla contrattazione collettiva per quanto riguarda i minimi tabellari. Il fatto è che, nel giro di qualche anno, il numero dei contratti (in regime di diritto comune) è esploso con decine di c.d. accordi pirata stipulati da organizzazioni sindacali "figlie di un dio minore" che prosperano sul *dumping* (da settembre 2007 a marzo del 2017 i contratti nazionali sono passati da 549 a 823; nella sola edilizia da 28 a 63). Non è facile uscire da una situazione siffatta, ma non sembra costituzionalmente corretto attribuire all'articolo 36 le prerogative che la Carta riconosce all'articolo 39 dove sono contemplati percorsi e procedure che consentono alle organizzazioni datoriali e sindacali di stipulare unitariamente contratti con efficacia generale. E proprio qui - anche dopo la proposta di direttiva - sta il passaggio cruciale del caso Italia, per evitare il quale - come hanno scritto Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi su *Adapt* - non esiste una "scorciatoia": "Il fatto che la Commissione Europea rilanci il tema con una direttiva, e non con semplici raccomandazioni, potrebbe essere un ulteriore strumento nelle mani del governo che non ha mai nascosto di volersi muovere in questa direzione, pur di fronte alla contrarietà della maggioranza delle parti sociali. Non che la direttiva obblighi ad andare nella direzione di un salario minimo stabilito per legge e neppure impone, in alternativa, di dotare i contratti collettivi di efficacia *erga omnes* magari con una legge sulla rappresentanza in attuazione del precetto di cui all'articolo 39 della Costituzione. E tuttavia questo non esclude iniziative in tal senso".

Il diritto sindacale italiano - in sostanza - si trova ancora una volta alle prese con un problema che lo accompagna dal 1948 quando entrò in vigore la Costituzione repubblicana: come possono essere applicate *erga omnes* norme contrattuali stipulate sulla base del diritto comune? In Italia questo risultato è stato conseguito per decenni in via di fatto e secondo la giurisprudenza in applicazione dell'articolo 36 Cost. Ma era il primo requisito ovvero la indiscussa maggiore rappresentatività delle confederazioni storiche (oggi traballante ed

insidiata) a giustificare il secondo. E' possibile allora trovare un itinerario che conduca a riconoscere efficacia generale ai contratti stipulati dai sindacati storici evitando di sottoporsi alla forche caudine dell'articolo 39 Cost. in un contesto giuridico in cui è stato stravolto il significato dell'articolo 19 della legge n.300/1970 ?Perché questa oggi è la realtà: l'amputazione per via referendaria dell'articolo dello Statuto ha conferito al contratto applicato in azienda il passepartout per l'accesso ai diritti sindacali a favore dell'organizzazione stipulante. *Hic Rhodus hic salta*: o si trova questo passaggio a Nord Ovest che salvi la capra dell'erga omnes insieme ai cavoli del modello di contrattazione esistente (extra articolo 39 Cost.) oppure sarà difficile, anche in Italia, sfuggire al capestro del salario minimo legale.

#### 4. O salario minimo per legge o applicazione dell'art. 39\* - Pietro Ichino

Essenzialmente le obiezioni al salario minimo per legge attengono alla discussione se tale potere debba appartenere alle parti sociali che lo esercitano liberamente tramite la contrattazione collettiva o allo Stato che lo esercita tramite la legge.

In realtà forse stiamo parlando di due cose diverse: un conto sono i minimi tabellari fissati dalla contrattazione nazionale, che incorporano una parte di redistribuzione della ricchezza creata: premiano quindi almeno in parte i risultati generali del comparto (una distribuzione più importante e articolata dovrà spettare alla contrattazione aziendale, che gestirà la premialità). Non a caso i minimi tabellari sono differenti a seconda dei comparti: non rappresentano un minimo vitale, ma la retribuzione minima per chi lavora in quel settore, relazionata alla ricchezza che il settore può redistribuire.

Un salario minimo legale rappresenta invece una condizione minima garantita universalmente, con finalità di assicurare a chiunque lavori un trattamento che prescindendo dalle condizioni contingenti dell'impresa e/o del comparto.

Un'ipotesi che pone alcune questioni serissime, e non liquidabili con la spensierata sciattezza con la quale anche personaggi di governo e non approcciano la questione.

A chi è necessario un salario minimo di legge in un paese dove la copertura sindacale è piuttosto diffusa? Perché la contrattazione collettiva non può farsi carico del salario minimo universale? Come impatterebbe un salario minimo legale con il sistema della rappresentanza collettiva?

#### Cominciamo con la prima domanda: a chi serve?

Nel 2015 il fissato nei contratti collettivi (cioè il livello più basso, includendo eventuali tredicesime e quattordicesime) era in media di 9,41 euro, Si tratta di cifre relativamente alte rispetto al salario mediano di fatto che era di 11,77 euro lordi. Il rapporto minimo/mediano in Italia è di circa l'80 per cento quando in Francia il salario minimo nazionale lordo, che in molti casi equivale ai minimi negoziati negli accordi settoriali, è circa il 60 per cento e in Germania è intorno al 50 per cento. Incrociando i dati ISTAT su minimi tabellari e salari scopriamo che circa il 10 per cento dei lavoratori riceve un salario orario mediamente del 20 per cento in meno rispetto al minimo settoriale. Vuol dire, a dati 2018, circa 2.300.000 persone! Peraltro, come è intuibile, la distribuzione di questi lavoratori sotto retribuiti non è omogenea né a livello territoriale né di dimensione aziendale (vedi grafici sotto)

DIMENSIONE DELL'IMPRESA	% DIPENDENTI SOTTOPAGATI
< 10 DIPENDENTI	18,79%
11 – 15 DIPENDENTI	13,14%
16 – 19 DIPENDENTI	11,48%
20 – 49 DIPENDENTI	9,17%
50 – 249 DIPENDENTI	6,05%
> 249 DIPENDENTI	3,99%

Fonte: A. Garnero, The Dog That Barks Doesn't Bite: Coverage and compliance of sectoral minimum wages in Italy, IzaDiscussion Paper No. 10511.

Del resto sono depositati al CNEL ben 868 CCNL, 320 di più rispetto al 2012, di cui solo 1/3 firmati da CGIL CISL e UIL; anche a voler aggiungere a questi i Contratti stipulati da Sindacati autonomi dalle tre maggiori Confederazioni ma dotati di una vera base associativa e attori di pratiche sindacali "serie" è evidente che sono centinaia i CCNL che possiamo definire di comodo, che, formalmente legali, fissano però condizioni salariali al ribasso.

Va tenuto conto anche di una percentuale difficile da definire con precisione, ma certamente non irrilevante, di lavoratori autonomi "economicamente dipendenti", essenzialmente finte "partite IVA" o monocommittenze. Stiamo parlando di una platea di circa 5.300.000 lavoratori autonomi, per cui se parliamo di 3.000.000 di persone sottopagate tra autonomi e dipendenti ci avviciniamo alla realtà probabilmente per difetto.

### **Seconda domanda: perchè non può bastare la contrattazione sindacale?**

Perchè l'art.39 della Costituzione è rimasto inattuato: esso riconosce efficacia obbligatoria universale soltanto per gli accordi siglati da Sindacati Registrati che rappresentino la maggioranza degli addetti del settore cui si riferisce il CCNL. Purtroppo nessuna Organizzazione Sindacale è, per l'appunto, registrata, e comunque rimane ancora forte l'ostilità dei sindacati ad una legge applicativa dell'art. 39. L'accordo resta pertanto vincolante solo per chi lo sottoscrive, e nulla può vietare ad un'organizzazione che si autodefinisce sindacale tramite regolare procedura notarile di firmare un contratto con retribuzioni al ribasso, che poi qualunque impresa non aderente alle Associazioni Datoriali "ufficiali" può applicare ai propri dipendenti. E' ben vero che la giurisprudenza consolidata, nel caso di contenzioso giudiziario, riconosce ai lavoratori la retribuzione fissata dai CCNL siglati dai Sindacati "maggiormente rappresentativi", ma evidentemente non si tratta di un rimedio efficace, visto il numero dei lavoratori sottopagati! Ancora più difficili le condizioni di quei lavoratori che per effetto di un "accordo", ricevono sì una busta paga con le dovute retribuzioni contrattuali, ma sono costretti a restituirne una parte al datore di lavoro. Né si capirebbe perché il presidente di Legacoop, Mauro Lusetti invoca il salario minimo per legge per difendersi dai ribassi anomali nelle gare di appalto.

Il punto è che, come dimostrano le tabelle sopra riportate, la gran parte dei sottopagati si colloca nelle aziende minori e nelle Regioni in cui il confine tra lavoro regolare e lavoro nero è poco netto, la presenza del sindacato è marginale, e quindi c'è poca propensione da parte dei lavoratori ad affrontare cause giudiziarie, dall'esito peraltro non sempre scontato, per reclamare una retribuzione equa. Tutto questo rende la "via giudiziaria" certamente praticabile ma insufficiente a risolvere radicalmente il problema.

### **Terza domanda: il salario minimo per legge invaderebbe lo spazio della contrattazione collettiva?**

Dipende: se la retribuzione minima viene fissata a ridosso dei minimi tabellari previsti dai CCNL certamente potrebbe risultare depotenziata la Contrattazione Nazionale, anche se occorre ricordare che il CCNL si occupa di altre cose oltre al salario base: maggiorazioni per straordinari, turni ecc., riposi, orari, inquadramento, formazione continua, diritti sindacali, permessi, ecc. E comunque non verrebbe minimamente limitata la contrattazione di secondo livello, aziendale o territoriale.

Viene segnalato viceversa il rischio che fissando un minimo significativamente inferiore ai minimi contrattuali si possa indurre parte delle imprese ad adottarlo per risparmiare rispetto al CCNL. È vero, ma è anche vero che le aziende che potrebbero essere interessate a quest'operazione sarebbero sostanzialmente le stesse che già oggi non applicano nessun CCNL o ne applicano uno di comodo, e che determinano un ribasso retributivo mediamente del 20%: sarebbe quindi probabilmente opportuno ragionare attorno a questa soglia per determinare effetti concreti. Scendere troppo significherebbe creare le condizioni per un peggioramento; salire senza arrivare a ridossi dei minimi contrattuali dovrebbe concretamente migliorare le condizioni di quel 10% di dipendenti che sono sottopagati, per non dire degli "autonomi" che non godono neppure di una simulazione di contratto collettivo e sono in completa balia dei rapporti di forza con il committente.

Del resto in Germania il minimo salariale di legge (vedi sopra) è attorno al 50% del salario mediano reale e ciò non ha minimamente intaccato il ruolo della contrattazione collettiva. Vero è che in Germania il tessuto di piccole imprese, che sono più propense ad eludere i CCNL, è molto inferiore all'Italia, e che la rappresentanza sindacale è più diffusa e soprattutto non frazionata. D'altra parte, questo paragone deve tener conto di una condizione normativa molto differente: soltanto la piena attuazione dell'art.39 restituirebbe al Sindacato la potestà legale per fissare minimi retributivi con valore obbligatorio. Oppure si potrebbe pensare (absitiniuriaverbis) a cambiare la Costituzione Più Bella Del Mondo...

I minimi contrattuali si applicano indifferentemente su tutto il territorio nazionale. Tuttavia (vedi grafico sotto), dati i ben noti diversi livelli di sviluppo tra le regioni, il peso relativo dei minimi tabellari è diverso sia che li si compari al potere d'acquisto regionale (del capoluogo di regione nella figura) sia rispetto al salario mediano regionale (il cosiddetto indice di Kaitz).

Questo naturalmente pone un ulteriore problema alla determinazione del salario minimo: un livello ragionevole in Lombardia potrebbe essere fuori mercato in molte zone del sud, e viceversa un livello accettabile al sud potrebbe essere irrisorio al nord. Crediamo che, se si vuol fare un'operazione che abbia effetti reali sulle retribuzioni, sia opportuno individuare un minimo orario medio per poi riparametrarlo per aree territoriali.

Infine, una considerazione politica: è condivisibile l'opinione che in materia retributiva sarebbe meglio affidarsi alla contrattazione tra le Parti Sociali, ma è altrettanto vero che in una cornice normativa come la nostra questa contrattazione non può avere effetti erga omnes. Ora è vero che il Parlamento potrebbe deliberare a seguito di un accordo tra le parti sociali (la cui piena rappresentatività dovrebbe essere oggetto di una formale legittimazione) ma non si comprende per quale ragione non si dia attuazione all'art.39 della Costituzione. Del resto si invoca continuamente il rispetto di questo o quell'articolo della Suprema Carta: perchè mai l'art.39 dovrebbe essere meno "sacro"? Sarebbe la soluzione più chiara e coerente, oppure si accetta un intervento di parziale supplenza del legislatore. L'alternativa è lasciare i sottopagati nella loro triste situazione.

\*Da Mercato del Lavoro News, bollettino organo della Fondazione Anna Kuliscioff, n. 46

## **5. La questione salariale non passa dal salario minimo legale – CGIL, CISL, UIL**

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatrici e Senatori,

la discussione che il Parlamento avvia circa la introduzione in Italia di un salario minimo orario costituisce una utile occasione per riflettere e intervenire su come meglio tutelare i salari dei lavoratori italiani e più in generale su come rilanciare una azione per il loro incremento. Anche per questo motivo le nostre Organizzazioni Sindacali ringraziano per l'odierna audizione.

In Italia esiste una "questione salariale" che Cgil, Cisl e Uil hanno sollevato da tempo e che deve essere affrontata e richiede risposte urgenti. Dobbiamo fare in modo che anche questo provvedimento contribuisca realmente, insieme alle necessarie misure per ridurre il carico fiscale a vantaggio delle lavoratrici e dei lavoratori dipendenti, al raggiungimento di questi obiettivi.

Cgil Cisl e Uil tuttavia ritengono che questo dibattito, e la conseguente adozione di provvedimenti congrui ed efficaci, debba assolutamente basarsi sulle caratteristiche peculiari, anche nel panorama europeo, del sistema di contrattazione collettiva vigente in Italia.

In tutta Europa la contrattazione collettiva, per come è organizzata e a seguito anche dei cambiamenti economici, registra tassi di copertura dei lavoratori dipendenti importanti ma mai totali, ed in alcuni casi decrescenti. In diversi Paesi europei le stesse Organizzazioni Sindacali hanno sollecitato l'adozione di un salario minimo legale, esattamente al fine di tutelare importanti quote del mercato del lavoro non coperte dalla contrattazione salariale o per affrontare situazioni di minimi estremamente bassi.

Nella maggior parte dei casi la legislazione sui minimi si è sviluppata in paesi dalle relazioni deboli, e una delle richieste della Ces è che i Governi si avvalgano sempre della partecipazione delle Parti sociali nei processi di questo tipo. Il tema che la Ces ha sollevato, con la campagna Pay Rise, è innanzitutto la necessità di far crescere i salari promuovendo una convergenza verso l'alto per superare alcune delle problematiche più evidenti, lo squilibrio e quindi la competizione fra Paesi, il differenziale salariale di genere, il lavoro povero. La strada maestra individuata è quella del rafforzamento delle Parti Sociali nella contrattazione collettiva e un rafforzamento del dialogo sociale.

In Italia siamo di fronte a una situazione nettamente diversa. Nel nostro Paese, la contrattazione collettiva nazionale non ha perso la propria efficacia generale e i campi di applicazione di tutti i Ccnl ci permettono di affermare che ogni attività economica e ogni lavoratore subordinato è coperto oggi da un Ccnl di riferimento e che anche i lavoratori a termine e in somministrazione godono delle stesse tutele retributive degli altri lavoratori subordinati.

Semmai dobbiamo denunciare come si stia affermando una tendenza opposta e problematica a quella europea, ovvero la proliferazione contrattuale, la diffusione di contratti poco e per nulla rappresentativi e in dumping (anche dal punto di vista retributivo) rispetto ai contratti stipulati

dalle parti sociali maggiormente rappresentative. Questo è il vero problema, insieme alla evasione contrattuale e al crescente sommerso in molte attività, che affligge la regolazione salariale in Italia e che il CNEL ha ben evidenziato tramite i dati del proprio Archivio sui contratti nazionali, dimostrando l'aumento esponenziale di Ccnl stipulati soprattutto in settori a forte intensità lavorativa e a forte compressione di costi. In questo senso siamo in grado di rendere disponibili i 228 contratti stipulati da Cgil Cisl e Uil, sugli oltre 700 disponibili al CNEL. Cgil Cisl e Uil ritengono, pertanto, che una norma di legge che si proponga di fissare un salario minimo orario legale per tutti i lavoratori dipendenti debba partire da questa realtà stabilendo il valore legale dei trattamenti economici complessivi previsti dai Ccnl. Questo al fine di aumentarne l'efficacia e di consentire l'adozione di adeguate sanzioni nei confronti di chiunque non rispetti quanto in essi contenuto.

Le quote di lavoratori che le statistiche e gli studi valutano come non coperti dalla contrattazione salariale nazionale (10-15% della popolazione lavorativa) sono, quindi, legate alla eccessiva diffusione del lavoro irregolare, di forme di sottoccupazione (basti pensare al fenomeno delle false cooperative che con regolamenti aziendali violano i Ccnl o delle false partite Iva che la recente riforma fiscale "flat tax" porterà a diffondersi) e di part-time involontari che l'introduzione del salario minimo legale non porterà a mitigare.

Il tema è particolarmente delicato nel campo degli appalti, dove il rischio di dumping e di evasione è più elevato e pare utile anche in questa circostanza ricordare che per la parte sociale e lavoristica il Codice dei contratti pubblici rappresenta uno strumento da valorizzare e quindi siamo contrari a rimmetterlo in discussione su subappalti, applicazione dei Ccnl, responsabilità in solido, clausole sociali.

Si tratta invece di intervenire stabilendo, da un lato, il valore legale di quanto previsto dai Ccnl e, dall'altro, con controlli più puntuali e interventi correttivi a ridurre queste fasce di sfruttamento, agendo, contemporaneamente, contro il fenomeno dell'evasione contrattuale.

Da questo punto di vista, Cgil, Cisl e Uil ribadiscono la necessità di implementare gli investimenti sulle risorse umane dedite all'attività ispettiva poiché se prendiamo i dati Inps sulle aziende private con dipendenti riferiti all'anno 2017 (circa 1,8 milioni di aziende private) e li mettiamo in rapporto ai 4 mila ispettori del lavoro in organico (2,5 mila ispettori del lavoro, a cui si aggiungono 1,5 mila ispettori Inps e Inail), emerge che ogni ispettore dovrebbe controllare mediamente 456 aziende in un anno.

È del tutto evidente che c'è un forte sbilanciamento delle forze ispettive rispetto al fenomeno del lavoro irregolare che rende impossibile fare controlli a tappeto. Dare valore legale ai Ccnl stipulati dalle organizzazioni comparativamente maggiormente rappresentative, inoltre, avrebbe anche il merito di facilitare gli Ispettori del lavoro nei loro controlli.

Evidenziamo, inoltre, come la sola definizione di un salario minimo legale orario, se non dovesse riconoscere valore legale ai minimi salariali predisposti dai Ccnl, ben difficilmente riuscirebbe a garantire quel "trattamento economico complessivo" che la contrattazione collettiva ha ormai sancito in ogni comparto lavorativo, così come le forti tutele normative da essa garantite. Infatti, le attuali retribuzioni dei lavoratori italiani non sono costituite meramente dai minimi orari ma sono composte da più voci retributive (13<sup>^</sup> e in alcuni casi 14<sup>^</sup> mensilità, dinamiche retributive dei livelli di inquadramento, maggiorazioni per prestazioni orarie o di altro tipo, ferie, indennità, EDR ed altre voci e premi retributivi settoriali di carattere nazionale) e da ulteriori tutele che risultano essere sostanziali e fondamentali per un dignitoso rapporto di lavoro (riduzioni di orario contrattuali, tutele per malattia, maternità, infortuni superiori a quelle di legge, erogazione di un welfare previdenziale e sanitario diffuso e significativo). In sintesi, l'effettiva retribuzione oraria di un lavoratore coperto da Ccnl è ben superiore al semplice minimo tabellare. Del resto tale riferimento alla retribuzione oraria complessiva determinata dalla contrattazione è utile e necessario che diventi vincolo normativo anche per le gare di appalto al fine di impedire la logica del massimo ribasso e delle pratiche in dumping.

Di conseguenza, riteniamo che per rispettare e consolidare il ruolo salariale svolta dai Sindacati e dalla contrattazione collettiva sia possibile assumere i minimi tabellari dei Ccnl come salario orario minimo per legge, in modo da garantire queste tutele retributive adeguate e indispensabili.

Cgil, Cisl e Uil sono, inoltre, fortemente preoccupati da probabili effetti collaterali pericolosi che l'introduzione del salario minimo orario legale diverso da quanto predisposto dai Ccnl rischia di comportare. Esso, infatti, potrebbe favorire una fuoriuscita dall'applicazione dei Ccnl

rivelandosi così uno strumento per abbassare salari e tutele delle lavoratrici e dei lavoratori. In particolare, tale rischio diviene maggiormente concreto stante la diffusa struttura di piccole e micro imprese presenti nel tessuto economico italiano e la natura della validità della contrattazione collettiva nel nostro Paese. Rischiamo infatti, con l'introduzione di un salario minimo legale, che un numero non marginale di aziende possano, appunto, disapplicare il Ccnl di riferimento (semplicemente non aderendo a nessuna associazione di categoria), per adottare il solo salario minimo e mantenere "ad personam", o con contrattazione individuale, i differenziali a livello retributivo, senza dover erogare né il salario accessorio né rispettare le tutele normative che ad oggi il Ccnl garantisce. La struttura dell'economia italiana e le caratteristiche di molte piccole e micro imprese rischiano di favorire in misura esponenziale una vera e propria diaspora dalla contrattazione nazionale. Riteniamo tale rischio gravissimo e dannosissimo per il diritto ad una retribuzione e ad un trattamento dignitoso e migliorativo per i lavoratori italiani, sempre considerando che il valore del Ccnl non può essere confinato ai soli aspetti salariali.

Non di meno l'introduzione di un salario minimo legale che non coincida con quanto stabilito dai Ccnl costituirebbe un fortissimo disincentivo al rinnovo di alcuni contratti nazionali, relativi a settori ad alta intensità lavorativa, a basso valore aggiunto e a forte compressione dei costi. In tali settori già oggi il rinnovo dei contratti avviene con ritardi che pesano sui lavoratori e l'introduzione del salario orario minimo rischierebbe di rendere irraggiungibile un loro rinnovo. Più che un problema di inadeguatezza dei minimi, infatti, nel nostro Paese c'è una evidente inadeguatezza dei livelli medi e mediani dei salari. Tema su cui gli interventi più opportuni, oltre alla già citata riforma fiscale sono il rilancio degli investimenti a partire da quelli pubblici per creare lavoro e aumentare la produttività totale dei fattori.

L'indicazione di un salario minimo legale rischia quindi di standardizzare al ribasso la condizione di molti lavoratori, piuttosto che costituire un fattore di emersione.

Inoltre, un salario minimo orario diverso da quello previsto dai Ccnl non servirebbe nemmeno a sostenere quella crescente quota di cosiddetti "lavoratori poveri" dovuti alla forte crescita registrata dai rapporti di lavoro a part time involontario nella struttura dell'occupazione italiana. Per questi lavoratori servirebbe poter lavorare di più o contare su altre forme di integrazione.

L'adozione per legge dei minimi salari previsti dai Ccnl potrebbe, inoltre, essere un efficace strumento anche per tutelare le forme di lavoro legate alla diffusione delle piattaforme digitali. I lavoratori inquadrati come collaboratori ma legati alla economia delle app devono poter godere di trattamenti normativi e retributivi legati a Ccnl di riferimento, come recentemente sancito anche dalla Corte di Appello di Torino in merito all'inquadramento e ai diritti dei riders, in attuazione dell'art.2/d.lgs. 81/2015.

Osserviamo inoltre che in tutti i paesi europei nei quali è stato introdotto il salario minimo legale orario, sono state previste fasce di lavoratori particolari e di specifiche tipologie contrattuali (spesso giovani Neet, apprendisti, disoccupati di lunga durata, ecc.) esentate dal rispetto dello stesso. Vogliamo però considerare in modo interessante e utile alcune disposizioni che i Ddl in discussione predispongono nel loro articolato. In particolare, il Ddl 658, nel combinato disposto dagli artt. 2 e 3, stabilisce che in prima battuta la retribuzione proporzionata e sufficiente, ai sensi dell'Art. 36 della costituzione, è quella stabilita dal trattamento economico complessivo dei Ccnl, a partire da quelli stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale in ogni categoria. Da questo punto di vista, sottolineiamo che il riferimento ai Ccnl riesce a garantire e tutelare efficacemente anche le specificità dei diversi settori produttivi.

Nella Relazione di accompagnamento al Ddl 658 si sostiene che la misura serve per superare una situazione in cui alcuni comparti sarebbero regolati dalla legge (appalti pubblici e cooperazione) mentre altri non lo sarebbero. Pare utile evidenziare che le leggi che regolano il rispetto dei minimi contributivi ai fini previdenziali e assicurativi riguardano tutte le imprese e fissano riferimenti precisi sui Ccnl da applicare. Queste leggi (decreto 388/89, 1.549/95) sono state prese a riferimento anche per la convenzione INPS CNEL del giugno 2018 ai fini della costruzione della banca dati dei contratti nazionali e per la circolare INL per orientare le attività ispettive.

Cgil Cisl e Uil condividono la necessità di fissare, inoltre, i trattamenti economici così definiti con validità "erga omnes" per tutte le imprese e per tutti i lavoratori di ogni settore, riuscendo in tal modo a conferire valore legale e generale ai livelli di retribuzione di natura contrattuale.

È questa la strada maggiormente utile a contrastare anche il crescente e dannoso fenomeno dei cosiddetti "contratti pirata" che realizzano un vero e proprio dumping salariale agendo spesso non solo e non tanto sui minimi tabellari ma anche su diverse altre voci retributive.

A tal fine è indispensabile che vengano recepiti, in via sperimentale, i contenuti e le soluzioni per la misurazione della rappresentanza sindacale predisposti in particolare in attuazione del Testo Unico tra Cgil Cisl Uil e Confindustria del gennaio 2014, ma anche da tutti gli altri protocolli con tutte le altre controparti che devono trovare immediata attuazione. Analogamente è indispensabile e non più procrastinabile realizzare una medesima soluzione per la misurazione della rappresentatività delle Associazioni datoriali.

Dobbiamo evidenziare a tal fine come in questi mesi il Ministero del Lavoro non abbia voluto dare attuazione alla convenzione definita con Inps, Confindustria e Cgil Cisl e Uil proprio per giungere alla definitiva misurazione per ogni settore manifatturiero della reale rappresentatività di ogni organizzazione sindacale. Si tratta di una ingiustificata mancanza che chiediamo venga rimossa. Tutti questi atti richiedono la leale collaborazione delle Istituzioni e rappresentano il presupposto degli stessi interventi normativi che si dovranno compiere da parte delle stesse.

Siamo convinti che se il Parlamento procederà nello stabilire gli ulteriori criteri indispensabili a valorizzare e rendere efficaci universalmente le disposizioni sulla retribuzione stabilite dai Ccnl negoziati da organizzazioni autorevoli e rappresentative, come sancito dalla nostra stessa Costituzione, lo stesso darà un importante contributo a fare in modo che i trattamenti minimi e complessivi definiti negli stessi vengano adottati come quelli a valore legale per tutte le imprese legate al campo di applicazione dello stesso, realizzando di fatto quella estensione erga omnes che inibirebbe il dumping contrattuale e contribuirebbe a ridurre e probabilmente eliminare quelle sacche di bassi salari ingiustificati che nelle pieghe delle attuali norme si sono diffusi. Il tutto senza stabilire una unica misura universale di salario minimo orario legale.

\*Memoria presentata nell'audizione su salario minimo orario presso la Commissione Lavoro del Senato, Audizione del 12 marzo 2019

## **6. Confindustria-sindacati, accordo contro il dumping contrattuale – G. Pogliotti\***

Accordo tra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil sul nuovo modello contrattuale e le relazioni industriali. Contro il dumping contrattuale - ovvero la proliferazione di contratti firmati da organizzazioni prive di rappresentanza- il testo elaborato dalle parti prevede che venga misurata la rappresentanza anche delle associazioni datoriali. Dopo i sindacati, sarà certificato anche il peso specifico alla rappresentanza delle imprese stipulanti contratti nazionali.

Nuove regole contro i contratti pirata

È questa la risposta individuata martedì notte, al termine del vertice tra il presidente di Confindustria, Vincenzo Boccia e i leader di Cgil, Cisl e Uil che hanno messo a punto un testo sui «contenuti e gli indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione» per contrastare il fenomeno evidenziato dal Cnel, che su 868 contratti depositati, ha bollato circa due terzi "contratti pirata", siglati da organizzazioni scarsamente rappresentative, con condizioni economiche e normative peggiorative rispetto ai contratti di settore. Il tutto, dunque, a danno di lavoratori e imprese "sane".

Modello contrattuale "aperto"

Il testo concordato dalle parti individua un modello contrattuale "aperto", che conferma gli attuali due livelli contrattuali, il primo nazionale e il secondo aziendale (o, in alternativa, territoriale). Il contratto nazionale di categoria ha la principale funzione di regolazione dei rapporti di lavoro e di garante dei trattamenti economici e normativi comuni a tutti i lavoratori del settore, sull'intero territorio nazionale. Il Ccnl deve individuare il trattamento economico complessivo, costituito dal trattamento economico minimo (minimi tabellari) e da tutti quei trattamenti economici (come le forme di welfare) - considerati dal contratto nazionale comuni a tutti i lavoratori del settore. Il contratto nazionale dovrà anche incentivare lo sviluppo virtuoso della contrattazione di secondo livello, orientando le intese aziendali (o territoriali) al riconoscimento di trattamenti economici strettamente legati ad obiettivi reali di crescita della produttività, dell'efficienza, della redditività o dell'innovazione aziendale. Viene lasciata alle categorie la possibilità di stabilire aumenti del Ccnl ex ante (come hanno fatto i chimici) o ex post (come i metalmeccanici).

Via alla verifica prima dell'accordo definitivo

Il testo nei prossimi giorni sarà sottoposto alla valutazione dei tre sindacati. Al termine della verifica, nel pomeriggio del 9 marzo sarà firmato l'accordo. Nella precedente intesa sul modello contrattuale, raggiunta a Palazzo Chigi il 22 gennaio del 2009, mancava la firma della Cgil. Ma la Cgil aveva firmato il successivo accordo interconfederale del 28 giugno 2011 sulle relazioni industriali, con le regole sulla rappresentatività (che introduceva la misurazione della rappresentanza sindacale) e l'efficacia dei contratti aziendali.

Confindustria: soddisfazione per importante passo avanti

Confindustria esprime soddisfazione per l'importante passo in avanti compiuto con Cgil, Cisl, Uil sulla strada che porta a più moderne relazioni industriali. «La chiusura del confronto rappresenta una tappa del cammino verso un sistema di relazioni industriali più efficace e partecipativo volto a garantire, attraverso un nuovo modello contrattuale, un miglioramento della competitività delle imprese con un incremento della produttività accompagnata da una crescita dei salari. L'appuntamento al 9 marzo dopo la valutazione degli organismi interni dei sindacati», scrive l'associazione degli industriali in una nota.

\* da 24ORE del 28 febbraio 2018

## **7. Nuova anagrafe per scovare i contratti "pirata"\* - Evangelista Basile**

Lo scorso 4 aprile 2019 è stato presentato dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel) – ai sensi dell'articolo 99, comma 3, Costituzione – al Senato della Repubblica il DdL 1232, per la creazione di un codice unico di identificazione dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro nazionali.

Tale codice sarebbe il frutto di una stretta collaborazione fra il Cnel – depositario dei Ccnl oggi sottoscritti (circa 900 nei più svariati settori economici) – e l'Inps, ente a conoscenza dei flussi delle denunce contributive e retributive, nelle quali il datore di lavoro ha l'obbligo di indicare il Ccnl applicato. Attraverso tale doppio controllo incrociato si potrebbe, dunque, avere un quadro generale dei Ccnl applicati nel Paese nonché del loro effettivo peso, sulla base del numero di aziende che li applicano e del numero di lavoratori a cui sono applicati.

Un simil disegno di legge nasce dalla dichiarata volontà di arginare i fenomeni di c.d. dumping contrattuale ovvero i contratti "pirata", che vengono sottoscritti al solo fine di contrattualizzare condizioni di lavoro peggiorative per i lavoratori, nel tentativo di giocare un'asta al ribasso delle retribuzioni.

Com'è noto, nel nostro ordinamento vige un sacrosanto principio di libertà sindacale, che ha trovato esplicitazione nell'articolo 39, Costituzione (sebbene per metà la disposizione sia rimasta priva di attuazione): ciò vuol dire, in buona sostanza, che non solo è assolutamente legittima la coesistenza di diversi contratti collettivi (anche nello stesso settore economico), ma che nulla vieta a un'associazione sindacale di definirsi rappresentativa e di stipulare un accordo collettivo anche in settori in cui preesistano accordi dello stesso livello. Dall'altra parte, in parallelo, anche il datore di lavoro è libero di scegliere se e a quale associazione iscriversi e, quindi, quale Ccnl applicare.

Il tema della rappresentatività sindacale è, dunque, da sempre un tema caldo, che, però, finora non ha visto soluzioni definitive, essendosi limitate Cgil, Cisl e Uil, da una parte, e Confindustria, dall'altra, ad autoregolamentarsi nel T.U. sulla rappresentanza sindacale.

In questo scenario si inserisce, quindi, questa "anagrafe unica Cnel-Inps", che potrebbe consentire di collegare a un determinato Ccnl il numero di lavoratori a cui è applicato. Fino adesso, infatti, il Cnel ha raccolto tutti i contratti collettivi applicati in un archivio nazionale, istituito in adempimento di quanto previsto all'articolo 17, L. 936/1986, concepito, però, di fatto come un deposito documentale finalizzato alla conservazione e alla consultazione pubblica dei contratti e, quindi, sostanzialmente al solo fine di renderli più usufruibili per l'utenza.

Questo codice unico dei contratti permetterebbe, invece, di compiere un passo in avanti in termini di certezza anche nell'applicazione dei contratti stessi. Fra l'altro, la sinergia Cnel-Inps consente anche di ridefinire il perimetro dei vari settori produttivi, il collegamento fra banche dati, infatti, associa, oltre che i codici Cnel e Inps dei Ccnl anche i codici Ateco delle attività produttive. Quest'associazione potrebbe consentire, quindi, di collegare i campi di applicazione di ciascun Ccnl ai relativi settori merceologici e produttivi, mettendo in comunicazione l'archivio del Cnel con i registri statistici dell'Istat sull'occupazione e sulle retribuzioni, nonché con le banche dati di Unioncamere. Valore aggiunto dell'intera operazione è che tutti i collegamenti, sia Cnel-Inps che Cnel-Ateco, sarà validato dalle organizzazioni firmatarie dei Ccnl coinvolti.

Un siffatto progetto metterebbe anche l'Inps nella condizione di poter verificare in maniera più semplice e oggettiva il rispetto dei minimali contributivi attraverso una banca dati costantemente aggiornata, che mappi la situazione di tutti i contratti collettivi operanti nei diversi settori produttivi.

D'altra parte, non può negarsi come l'intero sistema di relazioni industriali abbia un notevole impatto sugli operatori economici e, conseguentemente, sull'intero sistema economico del Paese. Come spesso accade nel mondo giuslavoristico, la fissazione di parametri e regole più certe e meno soggette a libere interpretazioni ha l'indiscusso vantaggio di permettere ai soggetti coinvolti di agire sul mercato con maggiore consapevolezza (anche dei rischi). Non è, quindi, peregrino pensare positivamente dell'individuazione di parametri utili a identificare quale o quali contratti collettivi di lavoro possano essere considerati il riferimento all'interno di un medesimo settore, ad esempio a fini giudiziali, e della conseguente possibilità di costituire un benchmark utile a tracciare la linea di demarcazione fra pluralismo contrattuale e pratica sleale.

\*In EuroConference Lavoro 01/10/2019

## **8. Reddito minimo garantito o reddito universale di base?\* - Lucandrea Massaro**

Il Papa ha lanciato un sasso e smosso le acque, sta alle forze sociali, ai laici, ai movimenti e alla politica trovare una soluzione, specie in questo periodo, in occasione della Pasqua, il Papa ha inviato un messaggio, noto come "Lettera ai movimenti popolari" con cui da tempo il pontefice ha intessuto un dialogo, parlando apertamente di una «retribuzione universale» di base: «Forse – dice Francesco – è giunto il momento di pensare a una forma di retribuzione universale di base che riconosca e dia dignità ai nobili e insostituibili compiti che svolgete; un salario che sia in grado di garantire e realizzare quello slogan così umano e cristiano: nessun lavoratore senza diritti».

In questi giorni, grazie ad un articolo di Civiltà Cattolica a firma del gesuita Gaël Giraud (Economista, direttore di ricerche al CNRS di Parigi), il tema è stato rilanciato con un lungo e ragionato intervento di cui daremo subito ragione, e a cui iniziano ad arrivare le prime risposte, come quella del 4 giugno del Foglio. Ma quali sono i termini della questione?

Cosa propone il Papa?

Torniamo all'affermazione del pontefice: «retribuzione universale di base», a cosa si riferisce? Il gesuita Giraud ci guida tra i differenti orientamenti degli economisti con poche righe, cercando di farci capire che il Papa innanzitutto non sta indicando una soluzione precisa, potremmo dire "cotta e mangiata". Non siamo di fronte ad una asserzione per cui il magistero ecclesiale propende per una soluzione o per l'altra, siamo nel campo della discussione, come per tutte le cose del mondo, la Chiesa, con la sua dottrina sociale, propone innanzitutto un orizzonte di senso: come si fa a dare dignità a chi oggi non può lavorare a causa della crisi (acuita dal Covid 19)? A chi non ha diritti? A chi è tenuto ai margini della società in cui abita per nascita o per necessità?

Declassamento, emarginazione e mancanza di lavoro marginalizzano le persone al punto di cancellarle, escludendole da tutte le forme di partecipazione; il lavoratore subordinato, il precario, l'escluso, il disoccupato, la vedova, l'orfano, il rifugiato, il senzatetto, il paziente diventano così sempre meno udibili, sempre meno visibili.

Queste persone nell'ambito dell'economia di mercato, nell'ambito della società permeata dalla "cultura dello scarto" che continuamente il Papa evoca e stigmatizza, perché contraria al Vangelo e a quella "opzione preferenziale per i poveri" che è il fulcro della vocazione della Chiesa dopo il Concilio Vaticano II, sono invisibili. Sono la periferia della società. Ecco allora che la partecipazione al benessere, vuol dire riappropriarsi di una visibilità e di un ruolo nella società. Curare la dignità delle persone, dei lavoratori, vuol dire ri-collocarle al centro: non più esclusi, non più assoggettati dal bisogno. Ma allora di quali opzioni parliamo? Si tratta – per usare le parole di Giraud – «di un salario minimo riservato a coloro che hanno un lavoro, o di un reddito universale destinato a tutti, senza condizioni?»

[...] Ad esempio, agli occhi di un sindacalista francese come Joseph Thouvenel, segretario della Confederazione francese dei lavoratori cristiani, le osservazioni di Francesco non possono essere interpretate come un alibi per coloro che «oziano», ma possono essere solo un'allusione alla teoria del «giusto salario», formalizzata da Tommaso d'Aquino e poi ripresa da Leone XIII nell'enciclica *Rerum novarum* (1891). In questo caso, la proposta del Papa equivarrebbe a stabilire un salario minimo garantito. In effetti, l'attuale globalizzazione del «mercato» del lavoro implica logicamente che anche le regole che consentono di evitare tutte le possibili distorsioni siano globali; altrimenti imporre un salario minimo in un certo Paese o in un altro fornirà solo un incentivo alle aziende per delocalizzare le proprie attività altrove.

Diversi economisti, tra cui Thomas Palley, propongono di imporre un salario minimo, pari al 50% del salario mediano di tutti i Paesi del Pianeta. In Italia, ciò equivarrebbe a fissare uno stipendio mensile minimo di circa 1.860 euro (anziché i 500 attuali): un quarto della forza lavoro italiana attualmente riceve uno stipendio inferiore a tale importo, e questa quota rischia di aumentare nei prossimi anni.

Ma l'elenco dei beneficiari della «retribuzione universale» di cui parla il pontefice non è ristretto alla sola categoria dei lavoratori

«venditori ambulanti, raccoglitori, giostrai, piccoli contadini, muratori, sarti, quanti svolgono diversi compiti assistenziali [...], lavoratori precari, indipendenti, del settore informale o dell'economia popolare, non avete uno stipendio stabile per resistere a questo momento». Le varie traduzioni della Lettera pontificia fanno pensare che il termine «salario» non possa essere interpretato rigorosamente: *saiaire*, *salarios*, *salário* e *wage*, ma anche *Grundeinkommen* e *retribuzione*. Coloro che devono uscire dall'invisibilità sono anche i «malati e [gli] anziani. Non compaiono mai nei mass media, al pari dei contadini e dei piccoli agricoltori che continuano a coltivare la terra per produrre cibo senza distruggere la natura, senza accaparrarsene i frutti o speculare sui bisogni vitali della gente» (Lettera ai movimenti popolari).

A chi si rivolge, dunque, la proposta del Papa?

A tutti i «lavoratori». Una casalinga, per esempio, i cui servizi, dal momento che non sono sul mercato, non vengono mai presi in considerazione nel calcolo del Pil, fornisce una prestazione «lavorativa»? Chi sono questi «lavoratori», se non vengono riconosciuti da uno status che li qualifichi come tali? È proprio in questa loro invisibilità che sta il problema che Francesco vuole risolvere (Civiltà Cattolica).

Ma perché il Papa mantiene una ambiguità e non opta per l'una o per l'altra? Perché innanzitutto vuole che a decidere e ad essere inseriti nel discorso e nella soluzione chi oggi non è al centro del dibattito, ma né solo oggetto. Oggi chi decide o chi discute è parte di quel «centro» della società, non di chi è ai margini. Il Papa vuole, spera, prega e spinge perché le decisioni sui poveri siano prese di concerto coi poveri. È un po' la cifra del pontificato bergogliano: il Papa costruisce la cornice, i laici e le chiese locali devono decidere cosa metterci dentro. E' un approccio che parla di responsabilità e di maturità, ma dice anche che non ci sono soggetti di serie a e di serie b per parlare di un problema di tutti e che il Papa non è quello che arriva con le soluzioni. Il cammino è sempre il discernimento, ed ecco perché questo tema è anche un tema ecclesiale.

...che direzione prendere dunque?

Sul Foglio, giornale di impostazione liberale, Flavio Felice (professore di storia delle dottrine politiche all'Università del Molise) firma un contributo che getta subito «acqua sul fuoco» e cerca di ricostruire un filo rosso con la tradizione della Chiesa in ambito di dottrina sociale.

E' qui che entra in gioco la profonda critica di Giovanni Paolo II a una certa interpretazione dell'intervento pubblico: *welfare state*, per i suoi eccessi che lo hanno condotto a essere identificato con lo «Stato assistenziale»; scrive Giovanni Paolo II: «Disfunzioni e difetti della Stato assistenziale derivano da un'inadeguata comprensione dei compiti dello Stato. Anche in questo ambito deve essere rispettato il principio di sussidiarietà». Dunque, la proposta di Papa Francesco andrebbe colta nel contesto teorico e pastorale nel quale è possibile comprendere la

dottrina sociale della Chiesa, da Leone XIII a Papa Francesco, applicando quell'ermeneutica della continuità, così ben spiegata da Papa Benedetto XVI.

e ancora

La visione della dottrina sociale della Chiesa ci insegna che allo Stato spetta il compito di vigilare affinché chi oggi versa nel bisogno venga aiutato in modo che, in forza dell'aiuto ricevuto, domani possa essere a sua volta attivo protagonista e incluso nei processi democratici e di sviluppo. In ogni caso, come ammonisce il cattolico e liberale Einaudi, si dovrà riflettere sul fatto che una qualsiasi proposta "dipenderà sempre da molte circostanze, dalla ricchezza del paese, dal livello di vita, dalla distribuzione della proprietà, circostanze che dovrebbero essere esaminate caso per caso prima di giungere ad una conclusione che abbia il marchio della attuabilità e non delle semplici fantasie che sono per lo più socialmente pericolose". E sempre Einaudi a precisare che "anche chi ammette il minimo dei punti di partenza, sa che bisogna cercare di stare lontani dall'estremo pericolosissimo dell'incoraggiamento all'ozio".

Il tema del lavoro come finalità dell'uomo è chiaramente centrale nella riflessione di Felice e certamente richiama la posizione sopra riportata del sindacalista cristiano Joseph Thouvenel sempre sul tema degli "oziosi", una categoria dello spirito prima ancora che sociologico-economica. Tuttavia sembra anche che la principale preoccupazione sia il mantenimento dello status quo in termini di distribuzione della ricchezza e poche righe sopra il professor Felice stigmatizza l'idea di un «"prelievo globale" che sa tanto di "esproprio globale"». Eppure il livello di accumulo della ricchezza è – almeno in parte – parte del problema dell'agostiniano "giusto salario". Il rapporto Oxfamdel 2018 parla chiaro, e le cose non sono cambiate, anzi.

L'82% dell'incremento di ricchezza globale registrato l'anno scorso è finito nelle casseforti dell'1% più ricca della popolazione, mentre la metà più povera del mondo (3,7 miliardi di persone) ha avuto lo 0%.

In Italia a metà 2017, il 20% più ricco degli italiani deteneva oltre il 66% della ricchezza nazionale netta.

Nel periodo 2006-2016, il reddito nazionale disponibile lordo del 10% più povero degli italiani è diminuito del 23,1%.

Nel dopoguerra, in Occidente, tra il 70 e l'80% del reddito percepito dalle persone veniva dal lavoro. Oggi è sceso sotto il 60%: il resto viene dalla rendita e dalla continua perdita di salario da parte dei lavoratori a vantaggio di una ristretta élite di persone che si arricchiscono della differenza tra un salario dignitoso e un contratto stabile e la precarizzazione delle vite, non solo dei più giovani ma di ampie fasce della popolazione. Dentro le strutture economiche ci sono sicuramente strutture di peccato, ci sono cioè strutture di lavoro che non sono pensate per l'uomo e che non ne aiutano il pieno e corretto sviluppo.

Probabilmente – ma è una mera ipotesi – la via è un mix tra entrambi gli strumenti: da un lato garantire che nessuno resti mai senza reddito, per nessun motivo, che esso sia sufficiente a non costringerlo ad accettare lavori sottopagati, senza scopo o non dignitosi, dall'altro lato spingere perché il salario minimo legale sia alto e capace di non provocare una sorta di "competizione" tra percettori di reddito e precari o persone deboli ma interne al cosiddetto "mercato del lavoro". Togliere le persone dalla precarietà, aumentare – e garantire la continuità del reddito – permetteranno a moltissimi di uscire dalla propria periferia esistenziale, che può essere anche il sentirsi costretti ad un lavoro senza prospettive o senza sbocchi, e garantirsi un posto nella società senza più essere invisibili, partecipando pienamente alla vita collettiva deve essere un obiettivo di tutti. Garantirà una società più forte e perfino una economia più dinamica, con magari qualche ricco in meno, ma certamente con molti meno poveri.

\*pubblicato su Aleteia il 05/06/2020

\*\*giornalista, coeditor di Aleteia Italia