

NUOVI LAVORI

NEWSLETTER INFORMAZIONI n. 322 del giorno 18 10 2023

“Nuovi Lavori è partner di Wecanjob”



NEWSLETTER: IL SALARIO MINIMO È ANCORA INVISIBILE

Indice

1. Risindacalizzare la questione del lavoro povero (Raffaele Morese)
2. Ancora sul salario minimo (Tiziano Treu)
3. Verso un conflitto istituzionale (Lucia Valente)
4. Nove euro e l'ingenuità dell'opposizione (Luigi Viviani)
5. Timeo Danaos et dona ferentes (Alessandro Genovese)
6. Una soluzione per non spiazzare la contrattazione (Mimmo Carrieri)
7. Cosa prevede la proposta di legge delle opposizioni (Luca Pons)
8. Salario minimo, il documento CNEL consegnato al Presidente Meloni (CNEL)
9. Allegato: Il testo del CNEL

ELEMENTI DI RIFLESSIONE SUL SALARIO MINIMO IN ITALIA

PARTE I: INQUADRAMENTO E ANALISI DEL PROBLEMA

PARTE II: OSSERVAZIONI CONCLUSIVE E PROPOSTE

1. Risindacalizzare la questione del lavoro povero

- di Raffaele Morese
- 18 Ottobre, 2023



Chi si aspettava che le parti sociali presenti nel CNEL potessero dare unanimemente a Brunetta quello che non avevano dato a Meloni, non aveva presente le implicazioni che ha un confronto su un tema così sensibile qual è il salario minimo legale. Per come si sta dipanando la matassa, c'è da supporre che i tempi non saranno brevi. Finché la questione non assume la sua reale consistenza e cioè non diventa discussione su come si colloca il lavoro povero nel sistema delle relazioni sindacali del nostro tempo, difficilmente se ne verrà a capo.

Il CNEL ha fatto il suo mestiere con serietà, tanto che si è incagliato soltanto su un aspetto del "come" il lavoro povero può essere tutelato. Ha fornito alcune soluzioni tecniche che torneranno utili se decollerà un confronto ad ampio raggio ma è rimasto scoperto il nodo della opportunità di usare la legge per definire un salario minimo di riferimento. Mentre è chiaro il riconoscimento che la questione è da affrontare, optando in via preferenziale per un coinvolgimento diretto delle parti sociali su questo fronte. Anzi, ha fatto di più; si è cimentato nell'elencazione dei settori in cui il fenomeno è più scandalosamente presente, risultando abbastanza corposo e incontestato.

Quanti hanno votato contro il documento si sono limitati a considerare dirimente l'assenza di un esplicito ricorso all'uso della legge per la definizione della paga oraria, pur sapendo, da collaudati sindacalisti e valenti studiosi, che essa non è la panacea di tutti i mali che riguardano il lavoro povero. Mi sorprende che non abbiano ancora chiesto, alle controparti che hanno votato a favore, di aprire un tavolo di discussione a tutto campo, senza escludere di giungere ad un avviso comune che vincolasse l'intervento del Governo alle indicazioni concordate.

Si capirebbe meglio se quanti hanno approvato quel documento, specie dal lato imprenditoriale, fanno sul serio o prendono tempo, sperando in realtà che nulla accada. Non è un'illusione che un significativo ambito di imprenditoria nostrana è convinta sostenitrice della necessità di un'area di marginalità sempre più ampia del mercato del lavoro, sia per garantirsi molta flessibilità, sia per tutelare situazioni imprenditoriali di voluta e mai risolta fragilità.

Sotto il profilo squisitamente politico, un accordo che incorniciasse l'istituzione di un salario minimo o di categoria (come sembra suggerire il CNEL) o unico (come prefigura la proposta dell'opposizione parlamentare) entro l'applicazione sia dell'articolo 46 (sulla partecipazione dei lavoratori nell'impresa) che dell'articolo 39 (riconoscimento erga omnes dei contratti stipulati

da organizzazioni maggiormente rappresentative) della Costituzione, sarebbe classificato come "progressista".

Infatti, darebbe senso ad un processo di ricomposizione del mercato del lavoro e di riconferma del sindacato come autorità salariale a tutto tondo. L'opposto delle tendenze in atto che smagliano sempre di più l'arco delle condizioni di lavoro che vanno dalle più tutelate (fino al rischio di corporativizzarle) a quelle nient'affatto tutelate (fino al rischio di schiavizzarle). Ma soprattutto minano in radice l'autorevolezza contrattuale del sindacalismo confederale.

A fianco alle punzecchiature dei "contratti pirata" si potrebbero estendere rapidamente le coltellate che verrebbero dalla magistratura se si consolidassero due sentenze di questi giorni della Corte di Cassazione (le n. 27711 e 27769 del 2 ottobre). Esse considerano possibile che un giudice possa decidere qual'è il salario giusto ed equo, anche prescindendo da quanto previsto dal contratto di riferimento. Non solo quello minimo, ma quello professionale di un qualsiasi lavoratore che si rivolgesse alla magistratura per farsi riconoscere un trattamento economico e normativo più soddisfacente. Sento già lo sferragliare delle lame che avvocati, consulenti del lavoro, commercialisti stanno mettendo a punto per andare all'assalto dell'autorità contrattuale del sindacato.

I vuoti si riempiono sempre, specie se prevalgono le cadute di certezza giuridica, la babele dei linguaggi e l'inconcludenza di quanti sono più interessati. Non credo che la politica possa fare molto per evitare questo ingorgo avvelenato. Il Governo ha già ringraziato il CNEL per aver rinviato alle parti sociali la questione. Ai partiti di maggioranza interessa supportare quanti non vogliono cambiare l'attuale situazione. I partiti di opposizione sventoleranno doverosamente questa bandiera, pur sapendo i limiti di praticabilità dell'obiettivo.

Il cerino è in mano ai sindacati confederali. Di fronte ai rischi che si profilano, non possono attendere tempi nuovi. E' in questo tempo che si dovrebbe "risindacalizzare" la questione della tutela del lavoro povero, rafforzando il ruolo e i poteri di autorità contrattuale di cui magna pars è quella di essere autorità salariale indiscussa. Uno sforzo di unità di proposta, prima ancora di una dimostrazione di forza, sarebbe un contributo apprezzabile di leadership sociale e autonoma.

2. Ancora sul salario minimo

- di Tiziano Treu
- 18 Ottobre, 2023



1) Le speranze (deluse) della direttiva europea

La approvazione della direttiva europea sul salario minimo adeguato del 19 ottobre 2022, doveva servire a superare l'impasse e le divisioni, che hanno impedito finora la introduzione di questo istituto, presente nella maggioranza degli stati membri, anche nel nostro paese. Così avevamo pensato in molti, me compreso. Ma a giudicare dalle recenti posizioni delle parti politiche e sociali, non sembra che questa ipotesi, o speranza, possa realizzarsi. Anche perché la direttiva non fornisce elementi stringenti per indirizzare le scelte degli stati membri in questa difficile questione.

Che il problema del salario minimo sia alquanto controverso, lo testimonia l'iter di approvazione della direttiva, particolarmente lungo e travagliato, non solo per la incertezza delle basi giuridiche su cui essa doveva poggiarsi, ma per la forte contrarietà delle organizzazioni sindacali, e datoriali di alcuni paesi, fra cui l'Italia, a seguire la strada della legislazione sui minimi salariali già adottata dalla maggioranza dei paesi. Per superare tali resistenze la proposta della Commissione ha dovuto seguire una strada tortuosa non priva di ambiguità, che ha influito sulla soluzione finale. Anzitutto la commissione ha dovuto precisare i limiti del proprio intervento indicando subito che non intendeva né armonizzare i livelli di salario minimo in Europa e neppure stabilire un meccanismo uniforme per fissare tali minimi.

Questa è una precisazione necessaria per superare le obiezioni relative ai limiti di competenza della Unione, ma che segnala i limiti degli obiettivi e della possibile incidenza della proposta in ordine alla salvaguardia dei minimi salariali offerta ai lavoratori europei.

A tale precisazione la presidente Von der Leyen aggiungeva che "i salari minimi dovrebbero essere fissati nel rispetto delle tradizioni nazionali per mezzo di contratti collettivi o di disposizione giuridiche".

Questa affermazione iniziale della Commissione conteneva già l'indicazione, poi tradottasi nel testo, che la iniziativa europea doveva lasciare alle normative nazionali ampi margini di flessibilità e di scelta su come intervenire nella individuazione degli standard salariali minimi e negli strumenti per stabilirli.

L'attenzione della Commissione a evitare invasione nei poteri statali ed eccessive rigidità è segnalata dalla stessa terminologia adottata, che indica come obiettivo non la uniformità, ma la adeguatezza delle retribuzioni. Si tratta di una indicazione aperta, per cui i contenuti concreti della adeguatezza non potranno che risentire delle condizioni economiche e sociali dei diversi paesi, come in effetti risulta già dalle grandi variazioni dei salari legali minimi adottati dagli Stati membri.

2) Il difficile equilibrio giuridico e politico della direttiva: due percorsi suggeriti

È per dare seguito a tali orientamenti e preoccupazioni che il testo finale della direttiva indica due percorsi attuativi diversi rispondenti alle situazioni dei vari paesi, distinguendo il gruppo dei paesi (21) che ha già una legislazione sui minimi salariali, dai paesi (6) che invece affidano la fissazione dei salari e quindi anche dei minimi alla contrattazione collettiva nazionale, pur con varianti legate alla storia dei singoli ordinamenti.

I due percorsi indicati dalla direttiva sono presentati come fra loro alternativi. Ma in realtà così non è perché le soluzioni cui danno luogo hanno funzioni e strumentazioni diverse. E' bene ribadirlo perché il dibattito in corso non sembra prenderne atto né forse averne piena consapevolezza.

Il salario minimo legale nella versione prevalente adottata in Europa serve a garantire una base retributiva uniforme ai lavoratori di tutti i settori produttivi al fine di proteggerli in egual misura dalla povertà. Il rafforzamento delle retribuzioni stabilite dai contratti collettivi, tipicamente con strumenti di estensione *erga omnes* della loro efficacia, garantisce trattamenti salariali corrispondenti ai diversi equilibri contrattuali esistenti nei diversi settori.

La differenza degli strumenti ha anche conseguenze quantitative, perché le analisi comparate indicano che i salari minimi fissati dalla contrattazione risultano mediamente più alti di quelli fissati dal salario minimo legale. La scelta adottata dalla proposta di proporre le proposte come alternative ha carattere tattico, in quanto mira a rispondere alle diverse tradizioni di relazioni sindacali, e quindi di sensibilità, prevalenti nei vari paesi su questa delicata questione.

Tale differenza fra gli strumenti rende improprie le comparazioni fra la soglia del salario minimo legale e i livelli delle (diverse) retribuzioni contrattuali, specie se definite alle medie.

Semmai il confronto va fatto fra salario minimo legale e livelli minimi stabiliti dai contratti collettivi per le qualifiche più basse.

In ogni caso si ricorda che i due strumenti – minimi per legge ed estensione dei minimi contrattuali – sono di fatto compresenti in alcuni paesi (Germania, Francia, Spagna) sia pure con modalità e distribuzione diversa fra settori.

Analogamente il recente ddl (AC 1275), presentato il 4 luglio 2023 da deputati dei partiti di opposizione all'attuale governo, indica i contratti collettivi nazionali come fonte per la determinazione dei salari minimi, e nel contempo prevede che in ogni caso debba rispettarsi un livello salariale minimo fissato per legge in 9 euro orari.

La scelta di indicare più opzioni all'interno di una direttiva non è priva di precedenti, perché si ritrova ad es. nella direttiva sulla SE che ha proposto modelli diversi sia di struttura societaria sia di partecipazione dei lavoratori all'interno di questa.

Ma nel caso in esame tale scelta si accompagna con una evidente debolezza delle indicazioni del testo relativamente alla determinazione dei minimi salariali adeguati.

Le procedure previste per la determinazione dei minimi legali fissano in sostanza due requisiti: il necessario coinvolgimento delle parti e un aggiornamento periodico dei minimi.

3) La genericità delle indicazioni sui livelli salariali minimi adeguati. Indicazioni di metodo.

Viceversa, le indicazioni della direttiva sono alquanto generiche per quanto riguarda il punto essenziale del livello quantitativo identificanti la adeguatezza del salario minimo.

Anche il linguaggio è significativo, in quanto si suggerisce che per valutare tale adeguatezza gli Stati membri potrebbero scegliere tra gli indicatori comunemente impiegati in sede internazionale quali il rapporto fra il salario minimo lordo e il 60% del salario lordo mediano e il rapporto fra il salario minimo lordo 50% del salario lordo medio, o il rapporto fra salario minimo netto e il 50% o 60% del salario netto medio.

La valutazione potrebbe inoltre basarsi su valori di riferimento associati a indicatori utilizzati a livello nazionale come il confronto fra il salario minimo netto e la soglia di povertà e il potere di acquisto dei salari minimi (considerando 28).

Mi limito a notare che si tratta di indicazioni fra loro eterogenee. In particolare, lo sono quelle che rinviano ai salari medi o mediani rispetto a quelle che rinviano alla soglia di povertà. In ogni caso la forchetta del 50 - 60% fra diversi livelli salariali lascia ampia discrezionalità di scelta agli Stati membri. Eppure, la direttiva non manca di rilevare la necessità che la tutela garantita dal salario minimo sia adeguata, osservando criticamente che "nel 2018 in nove Stati membri il salario minimo legale non costituiva per un singolo lavoratore che lo percepiva un reddito sufficiente a superare la soglia di rischio di povertà (considerando 13).

Una importante indicazione di metodo fornita dalla direttiva riguarda la opportunità/necessità - di prevedere norme e procedure solide e prassi efficaci per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali.

Oltre a criteri volti a orientare gli stati membri nella determinazione e aggiornamento dei minimi salariali, di cui si è detto, si menziona la previsione di organismi consultivi e il coinvolgimento tempestivo ed efficace delle parti sociali in tale determinazione e aggiornamento, compresi meccanismi di indicizzazione automatica.

Il testo aggiunge che riconoscere alle parti la possibilità di fornire pareri e di ricevere una risposta motivata prima della adozione di qualsiasi decisione, potrebbe contribuire a un adeguato coinvolgimento delle parti sociali nel processo (considerando 26). Tale indicazione corrisponde alla prassi utilizzata da vari Stati membri di affidare la elaborazione dei dati e le proposte per la istituzione e l'aggiornamento del salario minimo legale a commissioni apposite composte di esperti e di rappresentanti delle parti sociali. Un simile strumento permetterebbe una adeguata istruttoria tecnica degli elementi oggettivi di valutazione su cui basare le scelte sul livello adeguato dei minimi salariali e contribuirebbe a sottrarre il tema dalle contingenze del ciclo elettorale.

Simili forme di preparazione partecipata e istituzionalizzata di testi normativi non sono comuni alla nostra esperienza. Non a caso nessuno dei tanti progetti di legge succedutesi in argomento ne ha previsto la costituzione e l'utilizzo ai fini della determinazione dei salari da parte del decisore pubblico.

Una eccezione importante è rappresentata dal gruppo di lavoro istituito presso il Ministero del lavoro nel 2021 e presieduto da Andrea Garnero, che ha presentato un ampio rapporto sulla povertà lavorativa in Italia, sulle sue cause e sui relativi rimedi, fra cui strumenti di garanzia legali e contrattuali dei minimi salariali. Ma i risultati del rapporto non sembrano essere stati presi in considerazione nel dibattito sul salario minimo né, a quanto mi risulta, da iniziative Parlamentari.

Su questa parte della direttiva, di cui mi sono occupato altrove, aggiungo solo una ulteriore considerazione riguardante le implicazioni dei criteri della direttiva sulla forchetta dei livelli salariali consigliati. Il riferimento ai dati Istat porterebbe a fissare in 7,10 euro il 50% del salario medio e a 6,85 euro il 60% del salario mediano. Ma si tratta di dati del 2019 e quindi andrebbero rivisti tenendo conto delle variazioni nelle retribuzioni (inflazione e rinnovi contrattuali) intervenute in questi quattro anni, per cui la cifra dei 9 euro ritenuta indicata in vari disegni di legge e ritenuta conforme alle indicazioni europee continua a essere oggetto di polemiche.

Il fatto è che applicare i criteri in questione nel nostro paese sconta la eterogeneità e parzialità delle fonti statistiche sui livelli di retribuzione, nonché la pluralità di definizioni della retribuzione nei diversi contratti collettivi.

Questo conferma la urgenza di rimediare a tale carenza, già rilevata in passato e ora ribadita dal Cnel, individuando un'unica sede, partecipata da tutti gli attori istituzionali interessati, che permetta di utilizzare una base dati documentata e condivisa.

Disporre di una simile base contribuirebbe a dare attendibilità delle decisioni, sottraendole all'arbitrio, alle incertezze che purtroppo stanno caratterizzando non da oggi il dibattito sul tema.

Se inoltre le analisi e gli argomenti per fissare i livelli adeguati dei minimi si confrontassero, come è necessario, con le esperienze internazionali, potrebbero verificare che non esistono evidenze significative che la fissazione di un salario minimo *ex lege* debitamente costruito comporti una riduzione dell'ambito di copertura e di efficacia della contrattazione collettiva; anzi potrebbero addurre argomenti nel senso che un simile salario minimo legale può contribuire a sostenere la contrattazione dei settori marginali, oltre che a contrastare i bassi salari.

4)La via contrattuale al salario minimo: una normativa soft

La debolezza delle indicazioni della direttiva europea in tema di salario minimo legale si riproduce e anzi risulta più evidente nella parte riguardante la "via contrattuale al salario minimo".

Il giudizio sostanzialmente positivo dei sindacati europei, condiviso dalle maggiori confederazioni italiane, è motivato anzitutto dalla prevalenza riconosciuta dalla proposta della Commissione alla via contrattuale rispetto a quella legislativa per la fissazione dei salari minimi adeguati.

Ma è stato rilevato criticamente che secondo la formulazione dell'art. 4 la adeguatezza del salario quando questo è fissato dai contratti collettivi viene data per acquisita. Lo conferma il fatto che nel testo della norma non si fa alcun cenno al criterio della adeguatezza da affrontare con procedure, neppure per tenere conto della indicizzazione, ma invece solo a un grado di copertura dei contratti collettivi (il 70%) ritenuto necessario e sufficiente a garantire una tutela abbastanza ampia per contrastare la diffusione dei bassi salari.

Questo è un punto della proposta che solleva dubbi sulla sua congruenza rispetto all'obiettivo di sostenere un salario adeguato.

In realtà la valorizzazione, comune ai nostri ordinamenti, della autonomia collettiva come fonte privilegiata di regolazione delle condizioni di lavoro e della retribuzione, non equivale a una sottrazione da ogni giudizio sulla adeguatezza dei suoi prodotti. Ma si basa essenzialmente sul riconoscimento della rappresentatività degli agenti negoziali e quindi sulla loro idoneità a esprimere in modo efficace e democratico gli interessi dei lavoratori coinvolti nella contrattazione.

Anche la soglia dell'80% di copertura dei contratti collettivi fissata dalla direttiva come condizione di garanzia dei minimi salariali ha sollevato perplessità. Tale indicazione è stata adottata con evidente compromesso in base alla ipotesi che una tale diffusione permetterebbe alla contrattazione di esercitare indirettamente una influenza sufficiente sull'intero spettro della categoria interessata e quindi di garantire in generale la adeguatezza dei salari.

Peraltro il sindacato europeo (CES) ha avanzato, in fase di consultazione con la Commissione, la richiesta che venisse prevista la necessità di forme di estensione per via amministrativa o legislativa dei contratti collettivi in questione, in quanto unica soluzione che garantisce la capacità del sistema contrattuale di fornire una garanzia dei minimi salariali equivalente a quella offerta dai minimi legali.

Ma la richiesta non ha avuto seguito e quindi la versione finale della direttiva si limita a prevedere che gli Stati membri si adoperino per rafforzare il sistema contrattuale, definendo condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva e in particolare redigendo un piano di azione atto a promuoverla.

Per questo motivo mi sembra di poter sostenere che ambedue i percorsi prescelti, quello contrattuale ancora più di quello legale, presentano caratteri più vicini alla *soft law*, spesso usata in passato dalla commissione, che a una vera e propria normativa cogente, cioè che si tratti di una raccomandazione piuttosto che di una vera direttiva.

A parte le qualificazioni giuridiche, certo è che la vaghezza delle indicazioni europee affida pressoché in toto alla responsabilità gli Stati membri di definire gli interventi a garanzia /sostegno dei minimi salariali.

5) Implicazioni per l'Italia: interventi selettivi sui settori a maggior richiamo di *dumping* salariale

In ogni caso ritengo utile precisare alcuni punti critici riguardanti i contenuti e le condizioni di applicazione della direttiva soft in questione, punti che continuano ad essere trascurati nel dibattito sul tema.

Anzitutto continuo a ritenere che il riferimento al tasso medio di copertura dei contratti nazionali per valutare la idoneità del sistema a garantire salari adeguati non è sufficiente e anzi può essere fuorviante. Infatti, il grado di copertura dei contratti nazionali può essere alquanto diseguale nei vari settori e non arrivare alla soglia dell'80% specie nei settori più fragili dove la garanzia del salario minimo sarebbe più necessaria.

Tale diversità di situazioni contrattuali risulta dall'archivio dei contratti nazionali gestito dal Cnel, ove si mostra come il tasso di copertura dei contratti nazionali nei principali settori della manifattura sia in effetti superiore alla soglia indicata dalla direttiva, ma come non sia così per tutti i contratti in tutti i settori.

L'archivio conferma che, al di là dei numeri dei contratti alquanto variabile ma in crescita, esiste una notevole frammentazione del sistema contrattuale con conseguente rischio di dispersione anche retributiva.

Il dato è preoccupante perché nelle centinaia di contratti cd minori presumibilmente rientrano quelli a più elevato rischio di *dumping* contrattuale e salariale. Questo vale soprattutto per alcuni settori dei servizi (vigilanza privata, ristorazione, logistica, servizi di cura alla persona) indicati da molte fonti come quelli dove si concentrano i bassi salari e dove sono più presenti contratti conclusi da associazioni sindacali e datoriali di non accertata e dubbia rappresentatività.

Questa è la situazione riscontrata anche in altri Paesi (da ultimo la Germania), ove ha sollecitato interventi sia sul salario minimo legale sia di estensione erga omnes della contrattazione collettiva, non generalizzati, ma concentrati su settori economicamente e sindacalmente deboli dove era comprovato che la contrattazione non arrivava da sola a garantire adeguata protezione.

Un intervento così mirato ridurrebbe il rischio di interferenze negli equilibri della contrattazione e anzi ne accentuerebbe la capacità di sostegno alla azione sindacale nei settori deboli.

A favore di questo sostegno selettivo alla contrattazione si può addurre anche il riferimento testuale della direttiva al "livello settoriale o intersettoriale" dei contratti nazionali. Tale riferimento è del resto conforme alla struttura prevalente nei sistemi di contrattazione della Europa continentale che attribuisce la fissazione dei livelli salariali al livello categoriale o settoriali della contrattazione.

Per questo ritengo che l'obiettivo perseguito dalla direttiva europea di realizzare un contrasto ai bassi salari imponga di tener conto di queste differenze, al fine di indirizzare gli interventi nei settori ove il sostegno è più necessario, o per la presenza di contratti non rappresentativi o per la presenza di un tasso di evasione e di erosione dei contratti sia così alta da pregiudicare la effettiva incidenza e tutela dei contratti sui salari.

6) Garantire l'effettività delle tutele in tutti i settori: vincolatività dei salari contrattuali per contrastare l'evasione

Questa ultima situazione va sottolineata perché non viene di solito considerata, anzi è del tutto assente nelle analisi della questione. Ma, ancora una volta, se l'obiettivo della direttiva è di garantire il rispetto di salari dignitosi, non ci si può accontentare del tasso di copertura formale dei contratti e non considerare se a questo corrisponda la loro effettiva applicazione e quindi la effettiva tutela del salario e delle condizioni di lavoro.

La necessità di guardare alla effettività delle tutele e di contrastare la inosservanza delle regole che colpisce in particolare i soggetti deboli, i lavoratori atipici e alcuni settori dei servizi, è sottolineata dalla direttiva europea (considerando 14).

Anche in Italia le ricerche ISTAT e Eurostat indicano che in alcuni settori specie dei servizi, quelli già sopra indicati, oltre che nell'agricoltura, il tasso di evasione /erosione delle regole contrattuali è consistente, arrivando a punte di oltre il 20%.

Queste rilevazioni risalgono al periodo pre-pandemia e si può presumere che i dati segnalati si siano aggravati a seguito della crisi Covid. Tanto più che le determinanti delle situazioni ove si

concentrano i bassi salari sono strutturali, legati ai bassi livelli di produttività di molti settori, alla dimensione delle imprese e ora al declinante potere contrattuale dei sindacati. Ma oltre a questi fattori strutturali pesa il fatto che i nostri contratti collettivi hanno natura privatistica e quindi non solo vincolano esclusivamente i firmatari, ma possono essere disattesi senza che il datore incorra in nessuna sanzione. Inoltre niente osta a che il datore di lavoro dichiari all'INPS di riferirsi a un contratto collettivo e poi di fatto lo applichi solo in parte o ne applichi un altro più favorevole.

Per reagire a queste prassi illegali è possibile solo il ricorso del singolo lavoratore al giudice, con le difficoltà del caso. Peraltro, come dirò subito, si stanno moltiplicando le sentenze in cui i giudici dopo anni che si sono riferiti ai contratti collettivi per identificare la giusta retribuzione secondo l'art 36 Cost., cominciano a dubitare della affidabilità di questo parametro, invalidando tariffe contrattuali ritenute inadeguate alla stregua dei principi costituzionali.

Per questo, se si vuole seguire la via contrattuale al salario minimo senza vanificarla, occorre dare forza vincolante alle tabelle dei contratti, come avviene in altri paesi, nelle modalità che vanno discusse, ma che sono ampiamente esplorate dai giuristi.

Un piano di azione come quello auspicato dalla direttiva, che miri a rafforzare le condizioni di agibilità e di funzionamento della contrattazione collettiva, è sicuramente utile per sostenerne le debolezze aggravatesi negli ultimi anni, come si riscontra dai gravi ritardi nei rinnovi contrattuali, dalla scarsa innovazione dei contenuti e dalla perdita del potere di acquisto dei salari contrattati.

Ma questi interventi, pur necessari, non incidono sul problema specifico della effettività della garanzia contrattuale sulla retribuzione e non escludono che questa debba essere garantita con strumenti adeguati, cioè con qualche forma di *erga omnes* salariale.

7) Criteri certi per la rappresentatività degli agenti negoziali e per i perimetri contrattuali

Fra i requisiti richiesti per garantire la effettività del sistema contrattuale vanno ricordati quelli attinenti alla rappresentatività dei soggetti negoziali, dalla parte sia dei lavoratori che dei datori di lavoro, perché sono rilevanti più di quanto non si avverta anche per la questione qui in esame.

I criteri finora utilizzati sono incerti e di difficile applicazione, come mostrano le oscillanti decisioni della giurisprudenza chiamati ad esprimersi in proposito e le difficoltà incontrate dalla stessa Presidenza del Consiglio nella selezione delle organizzazioni titolate a designare i consiglieri del Cnel.

Se finora si è ritenuto di poter convivere con tale situazione di incertezza, confidando nelle regole concordate fra le grandi organizzazioni di vertice (specie nel TU10 gennaio 2014 sulla rappresentatività), ora le controindicazioni stanno crescendo e indebolisce la affidabilità del sistema, perché la mancanza di tali regole legittima la presenza in tutte le sedi, sia istituzionali sia contrattuali, di ogni genere di organizzazioni, a prescindere dalla loro consistenza e qualità. Sul piano istituzionale questo inquina il dialogo sociale e ne può distorcere i risultati; nella contrattazione collettiva introduce elementi di concorrenza sleale che indebolisce (ulteriormente) le organizzazioni rappresentative e può spingerle ad accettare negoziati al ribasso, come in effetti si è verificato.

Un fattore di incertezza che sta destabilizzando i rapporti contrattuali e alimentando contese fra le stesse organizzazioni rappresentative, è la accresciuta variabilità dei perimetri entro cui misurare la rappresentatività delle varie organizzazioni, *in primis* datoriali, ai fini contrattuali, e di conseguenza definire i loro ambiti d'azione.

Dell'argomento mi sono occupato altrove indicando sia le soluzioni sperimentate in altri paesi, sia l'importanza del criterio previsto nel cd. Patto della fabbrica del 2018, che fa riferimento alla "reale attività svolta dall'impresa come criterio oggettivo di individuazione delle categorie contrattuali. Una indicazione simile che conferma e rafforza il criterio del Patto per la fabbrica proviene dal Codice degli appalti (dlgs 50/2016, art. 30, co 4), confermato dal più recente dlgs 36/2023, art. 57.

Questa norma modifica il quadro ordinamentale facendo entrare (o, meglio, rientrare) la categoria oggettiva nel sistema contrattuale italiano.

Tale indicazione, pur limitata all'applicazione degli appalti pubblici, segna una indicazione di policy in grado di estendersi, se non altro per l'importanza qualitativa di tali appalti, ora esaltato dalle risorse del PNRR.

In ogni caso potrebbe stimolare progressi anche nella definizione consensuale dei perimetri utili a identificare gli ambiti contrattuali, riducendo così gli ostacoli (o gli alibi) alla individuazione dei criteri di rappresentatività degli attori.

8) Intervento dei giudici: sfiducia nella contrattazione collettiva

Le criticità del nostro sistema contrattuale sono messe in luce ed enfatizzate da due recenti sentenze della Corte di cassazione (27711 e 27769; del 2 ottobre 2023), che hanno invalidato le tabelle di alcuni contratti collettivi ritenendole non rispettose delle indicazioni costituzionali sulla retribuzione sufficiente e proporzionale. Si tratta di un segnale che deve preoccupare, perché, al di là del merito delle due decisioni, che possono riguardare casi limite, segnala una crisi di credibilità della contrattazione come autorità salariale. Il rischio che si profila, da evitare, è che si diffonda la tendenza a far intervenire i giudici in una questione critica come la determinazione dei minimi salariali. Il rischio è aggravato dal fatto che secondo le sentenze citate il controllo del giudice potrebbe riguardare non solo i contenuti dei contratti collettivi, ma anche provvedimenti legislativi riguardanti la fissazione dei salari, come avviene anche tramite rinvio alle tabelle contrattuali (nel caso si trattava di lavoro in cooperativa).

Una simile conclusione prefigura l'attribuzione al giudice di una funzione di supplenza che invade il compito della politica e delle parti sociali, cui spetta di definire gli assetti di interesse e il loro bilanciamento riguardanti la regolazione dei rapporti di lavoro.

Queste criticità e debolezze del sistema di rappresentanza collettiva rischiano di indebolire la efficacia della via contrattuale al salario minimo e di rafforzare la esigenza di un intervento di legge in materia. La consapevolezza di questa debolezza dei contratti collettivi, con la conseguente venir meno della fiducia nelle scelte contrattuali, sembra stare alla base della scelta del ddl dei parlamentari dell'opposizione, che infatti prevede non solo la estensione dei minimi contrattuali, ma anche un livello minimo di salario fissato ex legge sotto il quale (neppure) i livelli salariali dei contratti collettivi possono scendere.

9) Superare il blocco decisionale

Se si vuole evitare questo rischio occorre cogliere il campanello d'allarme delle due sentenze e affrontare nel merito le questioni sollevate dalla direttiva, superando l'*impasse* ormai pluriennale che blocca ogni decisione.

Come accennavo all'inizio le prospettive non sono molto favorevoli, perché le contrapposizioni fra le parti politiche e sindacali che hanno finora ostacolato la ricerca di soluzioni condivise ed efficaci non sembrano superate.

Una parte delle associazioni sindacali e datoriali, e ora le forze politiche di maggioranza, esprimono la (storica) contrarietà all'intervento legislativo in materia e sembrano in grado di escluderlo. Ma, giusta gli argomenti sopra svolti, non forniscono alla via contrattuale strumenti sufficienti per rendere effettiva la tutela contro i bassi salari, in particolare nei settori e per i gruppi più bisognosi di protezione.

Né il dibattito in corso fornisce sostanziali novità, perché riproduce argomenti che si reiterano da anni, compresi quelli che allargano (e spostano) le analisi a tematiche generali riguardante la dinamica della produttività e dei salari nel nostro paese.

È vero che il fenomeno dei bassi salari ha ragioni complesse che attengono alla precarietà, alla scarsa qualità di molti lavori e a monte alle debolezze strutturali della nostra economia e delle relazioni industriali. Per cui è ampiamente riconosciuto che il salario minimo non può ritenersi uno strumento sufficiente per contrastare la povertà e neppure la povertà nel lavoro.

Ma ciò non toglie che l'importanza di istituire un sistema di salari minimi sia indicato da molte analisi internazionali, dai documenti dell'OIL e dalla direttiva europea in esame.

Qui il considerando 9 afferma che "il ruolo dei salari minimi adeguati nella protezione dei lavoratori a basso salario è particolarmente importante (specie) nei periodi di contrazioni economiche", ed "è essenziale per favorire una ripresa economica sostenibile e inclusiva che dovrebbe condurre a un aumento della occupazione di qualità".

Per questo la sollecitazione pur blanda della direttiva a dare risposta al fenomeno dei bassi salari dovrebbe essere raccolta anche in Italia, senza che questo impedisca di allargare le analisi e i rimedi alle condizioni generali che incidono negativamente sulla qualità del lavoro e sulle dinamiche salariali non servono risposte evasive, né tanto meno rassegnarsi al protrarsi del nulla di fatto.

10) Regole sui fondamentali delle relazioni industriali

Fra queste condizioni voglio dedicare un cenno finale a un problema ricorrente nel dibattito sul lavoro e sui salari, ma ancora irrisolto e anzi spesso rimosso.

Mi riferisco alla mancanza di regole che ha "decostituzionalizzato" il nostro sistema di relazioni sindacali e alle sue conseguenze negative anche sulla questione in esame. Se la debole istituzionalizzazione dell'ordinamento sindacale ha avuto il merito di tenere insieme le relazioni fra le parti sociali in periodi di forti tensioni, tale anomia regolativa ha contribuito a indebolire la efficacia del sistema: una debolezza riscontrabile per vari aspetti, nella scarsa e diseguale dinamica salariale, nella crescita delle diseguaglianze anche nel mondo del lavoro, e nei dualismi del mercato del lavoro che una contrattazione debole ed essa stessa diseguale non ha saputo contrastare.

Siamo tutti consapevoli che i fattori di debolezza del nostro sistema contrattuale sono strutturali e non possono quindi contrastarsi solo con norme giuridiche, sia di legge sia di contratto. Tuttavia la mancanza di regole sui fondamentali del sistema, a cominciare dalla rappresentatività degli attori, indebolisce il sistema dall'interno, acuisce le tensioni già presenti in un mercato del lavoro frammentato, favorisce le spinte centrifughe e le difficoltà di attivare processi aggregativi fra gruppi e categorie di lavoratori, alimenta concorrenza al ribasso e "guerre fra poveri".

Per questi motivi anche i più convinti sostenitori dell'autonomia collettiva dovrebbero interrogarsi se non sia il momento di abbandonare una indifferenziata diffidenza verso la legge e di ricercare una normativa capace di sostenere le parti sociali nel difficile compito di rappresentare efficacemente lavoratori e imprese nelle sfide poste dalla nuova economia digitale. Gli attori sociali che si sono dimostrati in passato capaci di autoregolarsi in molti aspetti delle relazioni di lavoro, non dovrebbero rassegnarsi all'immobilismo e alle divisioni interne che portano a una incapacità decisionale sulle questioni centrali del futuro del lavoro.

3. Verso un conflitto istituzionale

- di Lucia Valente*
- 18 Ottobre, 2023



La posizione del Cnel

Il 12 ottobre l'assemblea del Cnel ha approvato il documento contrario all'introduzione del salario minimo per legge, affermando in sostanza che a questo scopo è sufficiente la contrattazione collettiva e bocciando un emendamento che tendeva alla sua sperimentazione in alcuni settori.

Pochi giorni prima, la Corte di Cassazione aveva affermato l'esatto contrario: lo standard retributivo minimo fissato dalla contrattazione collettiva in molti casi è insufficiente a garantire i principi sanciti dall'articolo 36 della Costituzione sulla retribuzione.

Vediamo più da vicino cosa dicono le due istituzioni.

L'11 agosto la presidente del Consiglio aveva incaricato il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro di elaborare un documento di "osservazioni e proposte in materia di salario minimo in vista della prossima legge di bilancio" con l'intento di bloccare l'iniziativa delle opposizioni, che nel frattempo avevano depositato una proposta di legge su questa materia.

Il 4 ottobre il Cnel ha elaborato un rapporto partendo dalla direttiva europea che obbliga gli stati membri a dotarsi entro il 2024 di un sistema legale o contrattuale per garantire salari minimi adeguati e osservando che: l'Italia non deve fare nulla per allinearsi alla direttiva, visto che la contrattazione collettiva offre una copertura molto ampia (le cifre oscillano tra il 90 e il 100 per cento della forza lavoro dipendente): circa 14 milioni di lavoratori. Dal sistema di misurazione Inps-Cnel basato sui dati Uniemens (ossia le denunce mensili che ogni datore di lavoro deve inviare all'Inps, in cui viene dichiarata la retribuzione corrisposta e il contratto collettivo applicato) risulta che il trattamento retributivo previsto da un contratto collettivo qualificato (cioè sottoscritto da sindacati realmente rappresentativi) sia adeguato.

Il Cnel ha rilevato altresì:

- che la povertà lavorativa è collegata, più che agli standard retributivi applicati, ai tempi di lavoro (ovvero allo scarso numero di ore lavorate), alla composizione familiare del lavoratore e all'azione di redistribuzione dello stato;
- che la contrattazione collettiva pirata, relativa a contratti stipulati da sindacati poco rappresentativi o sconosciuti, è un fenomeno marginale: pur riguardando 353 Ccnl su circa 900 depositati al Cnel, questi si applicano soltanto a 54.220 lavoratori;
- che i contratti collettivi italiani, anche quando sono scaduti (ciò che può dirsi di più della metà di essi: il 54 per cento), assicurano un salario adeguato – corrispondente al 50 per cento del salario medio (7,10 euro) e al 60 per cento del salario mediano (6,85

euro) – a una popolazione di 13.839.335 di lavoratori: quindi nel complesso, pur con non trascurabili eccezioni, il sistema della contrattazione collettiva di livello nazionale di categoria supera più o meno ampiamente dette soglie retributive orarie. In conclusione, tra i due percorsi possibili per l'introduzione nel nostro paese del salario minimo, quello legale e quello contrattuale, il Cnel consiglia di adottare il secondo, accompagnato da un piano d'azione nazionale a sostegno di un "armonico e ordinato" sviluppo del sistema della contrattazione collettiva, ipotizzando meccanismi di sostegno e rafforzamento della sua efficacia.

Lo schiaffo della Cassazione

Il 2 ottobre la Cassazione ha pubblicato due decisioni (n. 27711 e n. 27769) che contraddicono frontalmente quanto affermato dal Cnel. Le due sentenze sono pronunciate nell'ambito dei procedimenti promossi da alcuni lavoratori soci di una cooperativa di lavoro per ottenere l'adeguamento della retribuzione percepita in applicazione del Ccnl Servizi fiduciari, firmato dalle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative. Questi lavoratori, pur lavorando a tempo pieno in un supermercato, guadagnavano un salario mensile inferiore alla soglia di povertà al tempo dell'inizio della causa (2019), pari a 984,30 euro mensili. Utilizzando come parametro le esigenze di vita del lavoratore e facendo riferimento a indicatori esterni come i dati Istat, il costo della vita e la soglia di povertà, oltre ad altri parametri nazionali e internazionali, la Cassazione afferma che questo salario erogato ai lavoratori per un lavoro full time secondo il contratto stipulato da Cgil, Cisl e Uil, come richiesto dalla legge sul lavoro nelle cooperative, sia inadeguato a garantire l'"esistenza libera e dignitosa" prevista dall'art. 36 della Costituzione e un salario adeguato secondo quanto suggerito dalla direttiva Ue.

Di fronte a salari insufficienti, dunque, il giudice può applicare i contratti collettivi negoziati per altri settori affini o per mansioni analoghe e può anche fare riferimento ad altri indicatori economici e statistici come suggerisce la direttiva Ue sul salario minimo adeguato. In altre parole, i contratti collettivi censiti dal Cnel stipulati da sindacati maggiormente rappresentativi si presumono conformi alla Costituzione (e quindi alla direttiva europea) ma solo fino a prova contraria. Come è stato osservato, questa decisione pone un enorme problema di certezza dei rapporti giuridici.

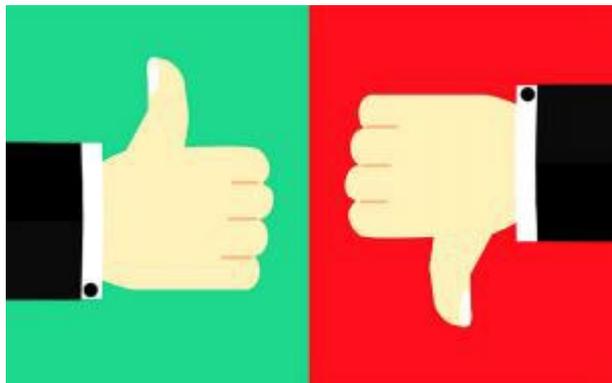
È vero che il problema è acuito dal mancato adeguamento delle retribuzioni al costo della vita in un contesto d'inflazione relativamente alta, nel quale la maggior parte dei contratti collettivi sono scaduti da anni. Ma non può essere il giudice a risolvere questo problema caso per caso: perché ciascun giudice può applicare i parametri indicati dalla Cassazione a modo suo. Sta al governo e al Parlamento, con l'assistenza tecnica del Cnel, decidere se cambiare o no il quadro normativo di riferimento per evitare la contestazione da parte di altri lavoratori dell'idoneità del contratto collettivo, ancorché stipulato da organizzazioni rappresentative, a costituire la base di calcolo della retribuzione proporzionata e sufficiente come richiede l'art. 36 della Costituzione.

Solo il perdurante ritardo dei decisori politici nello stabilire uno standard minimo universale, crea le condizioni per la "via giudiziale al salario giusto" prospettata dalla Corte di Cassazione che, evidentemente, per la sua parzialità, non può costituire una soluzione accettabile del problema.

*professore di diritto del lavoro a La Sapienza di Roma. Da Lavoce 13/10/2023

4. Nove euro e l'ingenuità dell'opposizione

- di Luigi Viviani
- 18 Ottobre, 2023



Nei prossimi giorni la questione del salario minimo dovrebbe tornare all'ordine del giorno nei rapporti tra maggioranza e opposizione. Dopo la pausa parlamentare, imposta dalla maggioranza con un emendamento al Ddl dell'opposizione, il governo dovrebbe proporre una risposta sul tema, come promesso.

Purtroppo la partita appare pressoché già giocata, nel senso che, durante questo periodo di sospensione, esponenti del governo e della maggioranza sono più volte intervenuti in termini critici sul salario minimo, è stato incaricato il CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro) di predisporre una ipotesi di intervento, e nella preparazione della manovra di bilancio 2024, il governo ha sostenuto la priorità del taglio strutturale del cuneo fiscale, come evidente alternativa al salario minimo.

La proposta del CNEL è arrivata tramite una posizione ovviamente critica sul salario minimo e favorevole ad una ulteriore estensione della contrattazione collettiva, ma nella definizione del parere sono emerse anche posizioni favorevoli al salario minimo. Allo stato non sappiamo cosa proporrà il governo, ma, alla luce di quanto è avvenuto, è fin troppo facile prevedere una risposta sostanzialmente negativa.

Naturalmente ci sarà la reazione dell'opposizione e il tentativo di proseguire l'iter parlamentare del Ddl, ma per quanto si è verificato finora la vicenda si presta ad una serie di considerazioni. La prima e più evidente è che in questo caso si è assistito ad una umiliazione del Parlamento, ridotto ormai a strumento subalterno di legittimazione delle scelte del governo.

Non solo nel primo anno di vita questo governo ha battuto tutti i record in termini di esercizio della funzione legislativa tramite decreti legge, spesso recanti una illegittima pluralità di contenuti, ma sta usando la sua maggioranza per impedire, come nel caso in esame, che l'opposizione possa realizzare un normale iter parlamentare dei suoi disegni di legge fino alla loro conclusione, positiva o negativa.

Nel caso del salario minimo si è bloccato tale processo, non con una richiesta di tregua e di dialogo, ma con un emendamento, impedendo la sua conclusione a causa del carattere popolare del suo contenuto. Secondo la Costituzione, sulle iniziative legislative dell'opposizione il governo e la sua maggioranza possono essere d'accordo votando a favore o rimanere contrari votando contro, non bloccando l'iter per non assumersi la responsabilità di un voto.

Su questo punto, che tocca direttamente i poteri e la dignità del Parlamento, l'opposizione ha ceduto troppo facilmente alla ricerca di una possibile intesa che, fin dall'inizio e nei comportamenti successivi, ha dimostrato tutta la sua strumentalità. Nella nostra democrazia repubblicana il Parlamento è il cuore del corretto esercizio del potere e, come tale, deve servire all'opposizione come il più rilevante spazio di esercizio della propria funzione democratica. E' in questo luogo, più che con il ricorso alla piazza, che si fanno le battaglie più decisive.

Ora credo sia necessario riconquistare la piena centralità del Parlamento e i diritti dell'opposizione rivendicando la realizzazione completa dell'iter parlamentare del Ddl sul salario minimo. Il governo dovrà rispondere nel merito, e non con il parere del Cnel che è, e rimane, un organo di consulenza senza alcun potere di arbitraggio politico. Tra l'altro, il parere avrebbe dovuto dare una risposta circa la situazione reale del lavoro povero nel Paese, e, a tale scopo, non servono gli auspici sulla contrattazione collettiva, che non appartiene ai poteri del governo.

Male, perciò, sta facendo il presidente Brunetta ad accettare un ruolo improprio del Cnel come soggetto subordinato a un governo in fuga dalle proprie responsabilità. L'esperienza dei diversi Paesi nei quali è presente il salario minimo dimostra che non esiste alternatività tra questo e la contrattazione, ma che è possibile realizzare una compresenza positiva tra il salario minimo che corregge le situazioni più evidenti di sfruttamento salariale e una contrattazione collettiva che affronta, con maggiore incisività, la qualità complessiva del lavoro e i relativi livelli retributivi. In ogni caso la risposta del governo deve esprimere un giudizio di merito sul salario minimo così come previsto dal Ddl, senza cercare di fermare nuovamente il suo iter parlamentare.

Questo risultato dipenderà soprattutto dalla volontà forte ed esplicita dell'opposizione di fare del Parlamento il luogo democratico che consente la difesa e la realizzazione dei diritti di tutti. Con la consapevolezza che, nel caso non fosse possibile giungere alla decisione finale sul Ddl, saremmo di fronte a una forma di dittatura della maggioranza.

5. Timeo Danaos et dona ferentes

- di Alessandro Genovesi*
- 18 Ottobre, 2023



"Timeo Danaos et dona ferentes" (temo i Greci anche quando portano doni): questa citazione dell'Eneide ben si adatta all'attuale discussione sul salario minimo per legge.

Un tema che c'è e che non solo il dibattito politico – dopo la direttiva europea – e la proposta di legge delle opposizioni hanno rimesso al centro, ma anche e soprattutto perché l'intervento recente e sempre più prescrittivo della magistratura ci ripropone oggi, con forza, i limiti a cui è giunta una parte del sistema delle relazioni industriali.

Una magistratura che oggi va oltre la consolidata tradizione interpretativa (la presa a riferimento dei costi contrattuali minimi, a partire dal salario, dei CCNL comparativamente più rappresentativi) e che, di fatto, mette in mora diversi contratti collettivi in quanto, pur dotati di rappresentatività dei firmatari, non garantiscono paghe orarie "dignitose" (art. 36 della Costituzione: "Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a se' e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa").

La domanda vera dovrebbe allora essere: perché, al di là delle corrette valutazioni per cui la povertà di chi lavora è connessa ad una pluralità di fattori (quante ore di lavoro a settimana, quale tipologia di contratto, quale condizione familiare, ecc.) nel 2023 vi sono ancora paghe orarie di 5/6 euro per di più "collegate" a mancati rinnovi di CCNL per diversi anni? Così come dovremmo chiederci – a fronte di invasioni di perimetro (da parte di CCNL meno costosi) o contratti sottoscritti senza rappresentatività, ad uso e consumo di questo o quel consulente del lavoro – se il problema non dovrebbe essere affrontato in termini più generali, di modello di sviluppo: possiamo competere in molti comparti, ancora, esclusivamente sulla svalutazione del fattore lavoro invece che con investimenti in innovazioni di prodotto, processo, formazione, crescita della produttività per ora di lavoro, ecc.? E' possibile, con questa strategia, reggere la sfida della riconversione verde e digitale nella nuova divisione internazionale del lavoro, anche in settori come quello dei servizi, del turismo, della cultura?

Ecco io ritengo che se dobbiamo assumere la complessità del problema, possa non bastare una mera decisione da parte del legislatore limitata per di più esclusivamente a fissare (siano 9 euro, sia una mediana intorno ai 7 euro) un salario minimo legale. Qualcuno legittimamente potrebbe dire "intanto iniziamo da lì", ma gli effetti sarebbero comunque limitati e le controindicazioni possibili diverse e non tutte positive.

Soccorre allora il vecchio metodo di scomporre problemi complessi, in una serie di problemi più semplici.

Partiamo dal primo: *come è possibile che siamo arrivati alla moltiplicazione di CCNL "pirata", soprattutto nei servizi e nel mondo della cooperazione spuria, ma anche nell'artigianato, con evidenti effetti di dumping sul salario e di riduzione di fatto dello stesso rispetto al costo della vita?*

La risposta sta nell'occasione mancata (mancata ancora oggi) di applicare l'art. 39 della Costituzione sulla validità erga omnes dei CCNL sottoscritti dai soggetti più rappresentativi che, tra l'altro, avrebbe l'effetto di "blindare di più i perimetri dei CCNL" (sulla scorta per esempio del modello insito nel codice dei contratti pubblici, ovvero sia nel Codice Appalti; si vedano su questo anche i recenti contributi del Prof. Treu) e di individuare di fatto, per ogni settore, un "contratto leader" (richiesta avanzata da tempo da Confindustria, che condivido, per cui è la prestazione e il lavoro che fa l'azienda ad individuare il CCNL relativo e non viceversa, principio questo contenuto anche nel "Patto per la Fabbrica" e mai divenuto esecutivo). Un modo per capirci per cui è l'effetto "erga omnes" che riconduce i vari codici Ateco al CCNL "leader" evitando i contratti "a la carte".

Come sistema delle relazioni industriali abbiamo perso tutti una grande occasione: sottoscritto il C.d. Testo Unico sulla rappresentanza nel 2014 dovevamo tenere insieme l'attuazione dell'art. 39 con l'attuazione dell'art. 46 (Partecipazione dei lavoratori in azienda) e pretendere dal legislatore il recepimento dell'accordo in norma generale, come fu fatto all'epoca del Prof. D'Antona per il pubblico impiego. Oggi tratteremmo l'art. 36 della Costituzione in un altro modo. Da quel "testo unico" dovremmo saper ripartire tutti per una richiesta unanime al legislatore.

Seconda questione: *che modello è quello che non rispettato non prevede "sanzioni" o meccanismi di "salvaguardia", permettendo che passino anni e anni prima di rinnovare i CCNL ed i relativi minimi tabellari?*

E questo rimanda alla soppressione dell'istituto di Vacanza Contrattuale, definitivamente superato dal "Patto della fabbrica". Perché alla fine il limite vero di quell'intesa, tutta pensata per il manifatturiero e dintorni, è che non fa i conti con la qualità di tenuta di un sistema che, dando per scontati i rinnovi dei CCNL, scommetteva (e scommette) sulla crescita della produttività (e relativa redistribuzione) con un di più di contrattazione di secondo livello (aziendale e neanche territoriale).

Ma quando passano 6-7 anni per un rinnovo di CCNL questo non funziona. Il tema era ed è come vincolare i "più deboli" (gli accordi interconfederali servono per dare regole ai settori deboli o frammentati, perché i forti una quadra la trovano "in natura"), penso soprattutto a realtà come il terziario o l'artigianato, con i suoi 7 e passa milioni di lavoratori. Serve allora, forse sì in questi casi, un automatismo che invogli a concludere i rinnovi, che sostenga il ruolo delle parti. Ad un primo impatto mi verrebbe da proporre un sistema per cui, scaduto un CCNL, dal 13 mese scatti una rivalutazione automatica sui salari in base all'inflazione pura (il vecchio "FOI" per intenderci, che ben tratta l'inflazione nei beni alimentari, di prima necessità, ecc.). Almeno la funzione principale del CCNL di essere autorità salariale verrebbe mantenuta, a partire dalla difesa reale del potere d'acquisto.

Terza questione: *e seppure di fronte a CCNL erga omnes, seppur di fronte a CCNL con perimetri più saldi, seppur di fronte ad automatismi inflattivi a fronte di "vacanza contrattuale", i salari orari dovessero rimanere sotto una soglia decante (prendiamo a riferimento la cifra mediana tra i 7 e i 9 euro) o non riguardare parte crescente del mondo del lavoro (para subordinati, autonomi mono committenti, professioni non regolate tramite ordini, ecc.), cosa fare?*

In questo caso l'intervento legislativo di sostegno sarebbe auspicabile/inevitabile, ma sarebbe "residuale" (un po' come lo è per l'aggiornamento salariale delle colf e badanti). In primis si dovrebbe riconoscere il principio della prestazione (e salario) assimilato sempre al corrispettivo lavoratore subordinato in base al settore (in edilizia vorremo sperimentare una cosa simile, per cui se sei una P. Iva - pensiamo a restauratori, archeologi, ecc. - non puoi non avere un salario/costo lordo inferiore a quello del dipendente a parità di qualifica; il tema "lordo" è per compensare il diverso sistema previdenziale e fiscale). Principio giuridico da estendere poi anche alle tutele base (da qui la proposta Cgil di un "nuovo Statuto" per tutti i prestatori di lavoro indipendentemente dalla tipologia contrattuale).

Il secondo intervento dovrebbe definire una rete salariale minima, complessiva prendendo a riferimento un mix di indici per la paga oraria (se fosse anche di 9 euro) e di intervento di trasferimento diretto (sul modello di altri Paesi, integrando reddito da lavoro e reddito da cittadinanza, questo anche al fine di affrontare il tema fondamentale dei "part time involontari" e con premialità verso il lavoro). Un mix definito tramite accordi interconfederali a partire da quei settori dove, nonostante i vari interventi di manutenzione delle relazioni industriali, l'obiettivo di garantire un reddito dignitoso (per esempio 1200 euro netti?) non viene raggiunto.

In sostanza – questo il senso degli appunti sparsi qui indicati – comunque vada il dibattito e le decisioni finali che verranno prese una cosa, a mio parere, è chiara: si può anche accettare che il legislatore intervenga nei vuoti o nei limiti delle relazioni industriali, per sostenerne l'azione o per colmarne lacune. Quello che si dovrebbe evitare però è che le parti sociali non provino loro, prima del legislatore, ad affrontare nodi e contraddizioni presenti nel modello attuale... Ma questo rimanda alle volontà di tutte le parti, a partire dal mondo delle imprese e relative associazioni (queste ultime molto più in crisi, in termini di rappresentanza, delle organizzazioni operaie), alla capacità di ricercare quello che unisce le diverse Confederazioni dei lavoratori più che quello che divide. E al ruolo che il Governo vuole/deve riconoscere ai soggetti realmente rappresentativi (il fatto che a Palazzo Chigi siedano allo stesso tavolo CGIL, CISL e UIL e organizzazioni con poche migliaia di iscritti la dice lunga).

Su questo però mi sento di dire che se la Cgil potrebbe fare di più e meglio (sempre si può fare di più e meglio), le strategie messe in campo dalla Cisl e da Confindustria (per non dire di Confcommercio, Coldiretti e Associazioni Artigiane), l'assordante silenzio del Governo, non sembrano concedere spazi a questo tipo di ragionamenti.

E poiché nella politica sindacale (come in genere nella politica tutta, per non dire in natura) il vuoto non è contemplato, qualcun altro potrà/dovrà riempirlo. Anche i positivi esempi che in diversi settori si vanno consolidando (dai chimici al settore legno-arredo, dall'edilizia al settore metalmeccanico) non basteranno, temo, ad evitare lo scivolamento verso il basso del nostro sistema di relazioni industriali. Un sistema che, nei momenti più difficili, ha sempre fatto la differenza per la tenuta economica, sociale e democratica del Paese.

*Segretario Generale Fillea Cgil

6. Una soluzione per non spiazzare la contrattazione

- di Mimmo Carrieri*
- 18 Ottobre, 2023



Ma serve o non serve il salario minimo legale? Dico subito che a mio avviso serve e tutti i dati spingono in questa direzione.

Come sappiamo, ormai da qualche mese, questo è uno degli interrogativi del dibattito politico, che nella sua semplificazione, impedisce di leggere tutti i risvolti di questo tema.

All'origine troviamo il dato, fino a qualche tempo fa impreveduto nel nostro paese, di un numero rilevante di lavoratori la cui retribuzione si colloca, per varie ragioni, sotto la soglia di un compenso equo e dignitoso (la cui misura sarebbe da quantificare con precisione): sono le legioni dei 'poveri con lavoro', che ci ricordano che il lavoro è necessario ma non sempre sufficiente. Siamo tutti colpevoli, studiosi e policy makers, di non avere capito fino a poco tempo fa l'entità di questo fenomeno. Sapevamo che esisteva una quota non piccola di lavoratori con retribuzioni modeste, ma solo negli ultimi anni è diventato chiaro che questa quota giunge ad abbracciare – secondo alcune stime – fino ad un terzo dei lavoratori dipendenti (ma tocca anche molti autonomi), e che non si tratta solo di lavoratori temporanei e precari.

La proposta del salario minimo legale nasce dalla consapevolezza crescente di questo nodo. E nasce in sedi politiche (in primo luogo il Movimento 5 Stelle), perché gli attori delle relazioni industriali hanno difeso compattamente, fino a poco tempo fa, l'autosufficienza del loro campo d'azione.

Nell'ultimo periodo questo quadro è cambiato perché una parte dei sindacati, ma anche del mondo datoriale, è diventata più sensibile verso l'adozione di questo strumento.

Di qui nasce anche l'indagine svolta dal Cnel nelle scorse settimane. Una indagine sicuramente pregevole nel suo impianto conoscitivo, anche se non persuasiva nei suoi suggerimenti finali di policy. È stato però importante che questa istituzione uscisse dal cono d'ombra in cui è stata confinata per lungo tempo, fino al punto che ne era stata immaginata l'abolizione. Invece il luogo istituzionale in cui la presenza delle due parti sociali è considerata fondamentale ha mostrato di disporre di dotazioni adeguate a svolgere una funzione utile: seppure sarebbe stato preferibile che fosse esso a individuare oggetti e proposte per i decisori politici (invece del contrario).

Comunque sia, i dati e le analisi raccolti dal Cnel hanno confermato l'esistenza di una area di disagio salariale vasta, rispetto alla quale sono da mettere in campo adeguati interventi correttivi.

L'indagine del Cnel chiarisce la ampiezza della copertura contrattuale nel nostro sistema, grazie ad un accurato ed inedito trattamento dei dati dell'Inps. Una copertura che supera il 95% dei lavoratori interessati, pur con l'esclusione del lavoro agricolo e di quello domestico. Dobbiamo però ritenere che, anche allargando le informazioni a questi due settori, il quadro di fondo non cambierebbe e la copertura si collocherebbe comunque sopra il 90%. Non si tratta di un aspetto secondario. La direttiva europea sul salario minimo indica proprio nella ampia copertura contrattuale (oltre l'80%) uno degli aspetti con cui misurarsi per verificare la convenienza ad introdurre un salario minimo per legge. E non dobbiamo neppure dimenticare che i pochi paesi europei che non hanno fin qui ritenuto di incamminarsi su questa strada, dell'introduzione di un minimo legale, sono proprio i paesi dell'area nordica con una fortissima copertura contrattuale: quindi non le ultime ruote del carro, ma i sistemi di relazioni industriali più solidi e strutturati. Lo sforzo condotto dal Cnel appare importante anche per un'altra ragione. Per la prima volta, mediante questo approfondimento, disponiamo nella nostra realtà contrattuale di un dato relativo alla copertura che non sia solo una stima: come è fin qui avvenuto nei repertori internazionali, i quali appunto stimavano tale dato intorno all'80%.

Esistono però contratti, firmati dai principali attori sindacali e datoriali, che non garantiscono una retribuzione adeguata a condurre una vita dignitosa: e quindi si collocano, più o meno significativamente, sotto i 7 euro circa che il Cnel individua come l'entità numerica da prendere in considerazione sul piano statistico. In particolare alcuni contratti 'poveri' ma con tanti lavoratori come quello, che viene citato tra gli altri, dei multiservizi, che risulta come un contenitore passe-partout per tanti lavoratori che svolgono mansioni esecutive di varia natura. Ma la presenza di lavoratori 'poveri' è da attribuire anche ad altri fattori. In modo particolare alla presenza di tanti lavoratori con orari ridotti (un numero esorbitante di part timer involontari) e quindi con salari bassi anche nei settori contrattuali che superano i livelli minimi sopra indicati.

Questo consente anche di capire le ragioni per le quali tale fenomeno affligga, in modo decisamente superiore alla media, giovani e donne. Infatti è in questi gruppi occupazionali che riscontriamo la presenza più alta di lavoratori con orari insufficienti, o con una maggiore concentrazione nei settori contrattuali deboli.

Tale quadro viene ulteriormente rafforzato dal fatto che la maggioranza dei contratti (il 54% secondo la rilevazione del Cnel) non è ancora stato rinnovato. Quindi, traducendo, non solo noi abbiamo un certo gruppo di contratti di lavoro - concentrati specie nei servizi a bassa produttività - che si caratterizza per salari variamente bassi, ma molti di questi contratti, nonostante l'inflazione elevata che riduce ulteriormente le condizioni di vita dei lavoratori, non vengono neanche rinnovati. Ed aggiungiamo noi, esec attestato, in mancanza di una politica dei redditi generale, il rischio di una assetto a due velocità: i settori più forti che rinnovano i contratti anche con adeguamenti accettabili per fronteggiare l'inflazione, e quelli deboli che restano privi di contratto o di incrementi salariali sufficienti.

Infine il Rapporto del Cnel mostra come i contratti firmati dalle Confederazioni principali riguardano la stragrande maggioranza dei lavoratori e si applicano dunque in modo in sostanza generalizzato. Mentre quelli 'pirata', pur numerosi, presentano un raggio operativo estremamente circoscritto.

Questo insieme di elementi ha spinto il Cnel a suggerire, come risposta al problema dei bassi salari, il potenziamento della via contrattuale, intesa come la via d'uscita non solo più importante ma anche esclusiva nei confronti di questa accertata criticità.

Eppure proprio le informazioni statistiche e le elaborazioni conseguenti, che costituiscono la base di questa argomentazione, possono condurre ad una conclusione ben diversa e favorevole all'introduzione del salario minimo legale.

Non si tratta - va precisato - di mettere in discussione il ruolo sicuramente centrale della contrattazione collettiva, bensì di integrarla dove necessario.

Infatti se la copertura contrattuale risulta così estesa da risultare pressoché universale, proprio in questo risiede con ogni evidenza il dato di fondo della insufficienza dell'azione contrattuale. Ci troviamo di fronte alla netta evidenza che gli attuali contratti nazionali non sono in grado di dare una risposta salariale adeguata a tutti i lavoratori interessati. Anche nel caso in cui venissero tutti sottoscritti in tempi rapidi, pure una parte di essi - specie quelli dei servizi a

bassa produttività – resterebbero sotto l’asticella di un salario dignitoso. E comunque resterebbe in piedi , irrisolta, la questione dell’esercito dei lavoratori con orari troppo brevi o con occupazioni troppo discontinue. Un salario decente per questi, chiaro e trasparente, è proprio il fondamento naturale in tante realtà – come ricorda Marco Leonardi – dell’introduzione del salario minimo legale.

I dati del Cnel portano a ritenere meno rilevante da questo punto di vista la regolazione per legge della rappresentatività sindacale (che peraltro richiama per converso come sempre più impellente quella della misurazione delle associazioni datoriali). Sappiamo come questo tema sia dibattuto da tanto tempo e abbia portato le due parti sociali nell’Accordo interconfederale del 2018 ad esprimere l’esigenza di una legislazione di sostegno (oltre che una messa in opera della misurazione del peso datoriale). Nel frattempo il fronte dell’intervento legislativo sembra essersi indebolito, dal momento che la Cisl è tornata a preferire l’opzione astensionista. Ma tale opzione resta forte tra gli studiosi – come mostrano le recenti riflessioni di Tiziano Treu, ex presidente del Cnel – ed è fortemente richiesta dalla Cgil. Ma ammettiamo che si arrivi da una legge in materia, cosa che al momento sembra poco verosimile. Se ha ragione il Cnel questo passaggio non servirà ad assicurare la generalizzazione applicativa dei contratti formati dai sindacati maggiori: che già esiste nella sostanza. Piuttosto, può rivelarsi utile per sottolineare la gerarchia degli attori a favore di quelli maggiormente rappresentativi, e per delegittimare i contratti di comodo, che rischiano di erodere le condizioni salariali e di tutela previste da quelli dotati del conforto della rappresentatività effettiva. Ma dunque, anche se si arrivasse ad una legge , questa non risolverebbe il nodo dei salari bassi. Ed anche se tutti i contratti fossero firmati e fossero in grado di tenere conto dell’inflazione in modo serio ,pure anche questo passaggio , sebbene importante e da favorire, non garantirebbe il superamento del fenomeno dei bassi salari, ma al più il suo contenimento.

Insomma la raccolta dei dati del Cnel costituisce – a differenza dell’interpretazione che ne fornisce quell’organismo – una ulteriore ed autorevole sanzione dei limiti della contrattazione attuale: del fatto, divenuto palese, che la contrattazione collettiva da sola non è in grado di intervenire con successo sul nodo dei bassi salari. E che è diventato essenziale un supporto legale concepito non per sostituirsi alla contrattazione ma per integrarla e se possibile potenziarla.

Naturalmente, vorrei aggiungere, essere approdati all’importanza dell’utilità di un intervento legale su questa materia, non significa averla risolta automaticamente. Siamo solo a metà dell’opera: e proprio su questo dovrebbero riflettere forze politiche e attori sociali al fine di immaginare congegni che funzionino davvero, al di là delle retorica delle contrapposizioni che al momento prevale.

E’ in gioco la capacità di impostare uno strumento flessibile e in grado di operare con continuità e ben istituzionalizzato. Affidando ad una Commissione tripartita (che potrebbe avvalersi del supporto del Cnel) il compito di individuare la misura del minimo legale (oraria? O anche mensile? O addirittura pure annuale?). Di costruire un attento monitoraggio relativo alle dinamiche e agli effetti di queste misure. Prevedendo che per alcuni settori – quelli del terziario povero – la transizione verso il salario minimo, non automatica ed immediata , possa essere anche lunga ma accompagnata da sperimentazioni locali in modo da coinvolgere effettivamente gli attori interessati e da garantire esiti positivi. Predisponendo controlli incentivi e sanzioni con lo scopo di evitare defezioni e di assicurare il più largo risultato possibile. E così via.

Quindi sarebbe importante affidare questa materia ad una trattazione seria e competente, e ad una implementazione rigorosa per evitare di ridurla solo ad una bandiera simbolica. E collocandosi sulla scia del Cnel, il cui elaborato costituisce in larga parte – forse paradossalmente – una buona premessa di questo processo.

- Professore di sociologia a La Sapienza Roma

7. Cosa prevede la proposta di legge delle opposizioni

- di Luca Pons*
- 18 Ottobre, 2023



Il salario minimo torna in Parlamento, con le opposizioni alla Camera pronte a riprendere il discorso interrotto in estate, quando la maggioranza aveva sospeso tutto. La proposta di legge unitaria per un salario minimo legale a 9 euro l'ora, infatti, era stata depositata a inizio luglio, con le firme di Movimento 5 stelle, Pd, Alleanza Verdi-Sinistra, +Europa e Azione. Tra le opposizioni si era tirato fuori solo Italia viva di Matteo Renzi. A metà agosto, dopo un incontro con la minoranza, Giorgia Meloni aveva rimandato la questione al Cnel, che pochi giorni fa ha fatto avere il suo parere negativo. Questo ha permesso anche a Meloni di ribadire che, secondo il governo, il salario minimo non è la soluzione al problema del lavoro povero.

La proposta di legge depositata dalle opposizioni ha in tutto 8 articoli. Il testo stabilisce che tutti i contratti collettivi dovrebbero adattarsi al nuovo Tem (Trattamento economico minimo) di 9 euro l'ora entro il 15 novembre 2024. Questo darebbe tempo a sindacati e datori di lavoro per mettersi d'accordo sulle nuove condizioni di lavoro, partendo da un minimo orario di 9 euro lordi.

L'articolo 2 spiega che "la retribuzione complessiva adeguata e sufficiente dovuta a tutti i lavoratori ai sensi dell'art. 36 della Costituzione è data dal Trattamento economico complessivo (noto come Tec) comprendente non solo il Trattamento economico minimo (Tem)", cioè la paga che sarebbe fissata a 9 euro l'ora come minimo, "ma anche gli scatti di annualità, le retribuzioni aggiuntive e le indennità contrattuali fisse e continuative, previste dal contratto collettivo, sottoscritto per il settore di effettiva attività aziendale dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative".

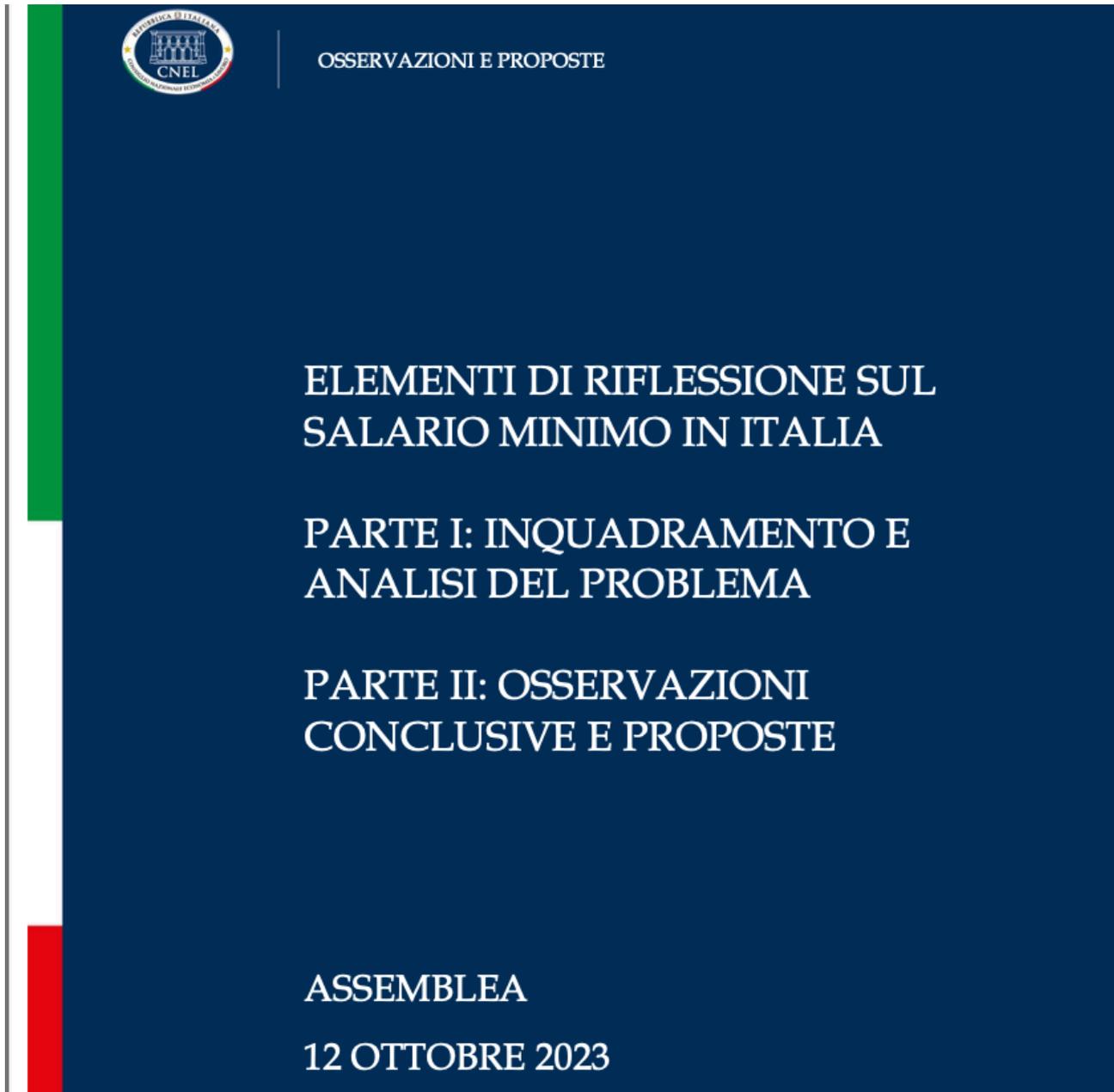
Nella proposta si sottolinea, "per evitare equivoci, che questo trattamento economico complessivo dovuto ai lavoratori non impedisce che vengano stipulati anche contratti collettivi più favorevoli con efficacia limitata agli iscritti". Insomma, chi viene pagato più di 9 euro l'ora manterrebbe comunque il suo attuale stipendio. Questa misura tutela il ruolo della contrattazione collettiva: spetterebbe comunque ai sindacati, infatti, trattare per tutte le paghe al di sopra dei 9 euro lordi l'ora, oltre che per tutti i benefici citati sopra (scatti di annualità, indennità varie...).

In più, ci sarebbe un aiuto per chi non riesce ad adeguarsi subito alla novità. Infatti, dovrebbe essere creato un "beneficio temporaneo" per "accompagnare l'adeguamento" in quei settori

dove la retribuzione è al di sotto dei 9 euro ed è impossibile salire di colpo al di sopra di questa soglia, perché il settore è "meno sviluppato da un punto di vista sociologico".
*da [fanpage.it/news 10/010/2023](https://www.fanpage.it/news/10/010/2023)

8. Salario minimo, il documento Cnel consegnato al Presidente Meloni

- di Cnel
- 18 Ottobre, 2023



L'assemblea del Cnel del 12 ottobre 2023 ha approvato a maggioranza il documento sul lavoro povero e sul salario minimo. Nella prossima settimana il Parlamento ne discuterà. Qui di seguito il link dal quale acquisire il testo integrale.



giovedì 12 ottobre 2023

SALARIO MINIMO, IL DOCUMENTO CNEL CONSEGNATO AL PRESIDENTE MELONI

Il presidente del CNEL **Renato Brunetta** ha stasera consegnato al Presidente del Consiglio, **Giorgia Meloni**, il documento sul lavoro povero e il salario minimo approvato questa mattina dall'Assemblea

NOTA DI PALAZZO CHIGI

Il Presidente del Consiglio, **Giorgia Meloni**, ha ricevuto questa sera a Palazzo Chigi il Presidente del CNEL, **Renato Brunetta**, che le ha consegnato il documento contenente gli esiti dell'istruttoria sul lavoro povero e il salario minimo. Il documento, composto da una prima parte di inquadramento e analisi e da una seconda contenente osservazioni conclusive e proposte, è stato approvato oggi in via definitiva dall'Assemblea del CNEL rispettando il termine dei 60 giorni indicato dal Governo.

Il Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, ha dichiarato: "Ringrazio il Presidente Brunetta e tutti i consiglieri del CNEL per il puntuale e celere lavoro svolto. Dall'analisi tecnica ricevuta emerge che il mercato del lavoro italiano rispetta pienamente i parametri previsti dalla direttiva europea sul salario minimo adeguato. La contrattazione collettiva, al netto dei comparti del lavoro agricolo e domestico, copre infatti oltre il 95% dei lavoratori del settore privato. Da ciò si evince che un salario minimo orario stabilito per legge non è lo strumento adatto a contrastare il lavoro povero e le basse retribuzioni. Come sottolineato dal CNEL, occorre piuttosto programmare e realizzare, nell'ambito di un piano di azione pluriennale, una serie di misure e interventi organici. È la strada che il Governo intende intraprendere nel minor tempo possibile, tenendo in massimo conto le indicazioni e i suggerimenti formulati nel documento dalle rappresentanze delle forze sociali presenti nel CNEL e di quelli che arriveranno dall'opposizione. È intenzione del Governo proseguire nel contrasto al lavoro povero e ai salari bassi che affliggono l'Italia ormai da diversi decenni, contrariamente a quanto avviene nel resto d'Europa, dove si è assistito a una crescita sostenuta e costante dei livelli salariali".

Allegato il testo.