

Audizione del Presidente di Confprofessioni, dott. Gaetano Stella, presso la Commissione XI (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati sulle proposte di legge proposte di legge C. 1275 Conte e abbinata recanti “Disposizioni in materia di giusta retribuzione e salario minimo”.

8 novembre 2023

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

la proposta di legge sul salario minimo legale al vostro esame ripropone, da punti di vista differenti, una annosa questione del nostro mercato del lavoro, che è tornata recentemente all’attenzione di istituzioni e parti sociali in maniera consistente.

Già nei primi mesi dell’attuale legislatura avevamo avuto modo di dialogare con il Parlamento e con questa stessa Commissione sul tema del salario minimo e della rappresentanza sindacale. Il **mutato contesto derivante dall’adozione del nuovo testo base (A.C. 1275)** richiede necessariamente una valutazione più approfondita anche alla luce di quanto emerso nei lavori in sede CNEL, investito dalla Presidenza del Consiglio nei primi giorni di agosto, dell’importante compito di redigere un documento di osservazioni e proposte sul tema.

Presso il Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro, sede di confronto di tutte le Parti Sociali ove Confprofessioni è rappresentata, si è svolto un **dibattito approfondito e di alto livello culminato con l’approvazione da parte dell’Assemblea del Consiglio di un contributo sul salario minimo** e sul lavoro povero. **Confprofessioni ha preso parte alla discussione avvenuta in quella sede votando convintamente a favore del documento condiviso anche dalla maggioranza delle parti sociali.** Crediamo che la discussione sul tema debba partire da quell’accurato documento frutto di un solido lavoro di sintesi e compromesso tra le diverse istanze delle rappresentanze.

È da tempo che le forze politiche e sociali si interrogano sull’opportunità o meno di introdurre uno strumento legislativo per la definizione di un salario minimo legale. Un dibattito di grande significato per i valori che evoca, che tuttavia non è mai riuscito ad individuare proposte condivise. Gli interessi e le dinamiche in gioco sono d’altronde

molteplici e risulta evidente che l'impatto di **soluzioni calate dall'alto potrebbe avere effetti rilevanti sull'assetto delle relazioni di lavoro** attualmente in essere nel nostro Paese.

Il fenomeno dei *working poors* ha raggiunto connotazioni notevoli, in Italia come in molte altre economie sviluppate. Di conseguenza, i rapporti di lavoro devono necessariamente adattarsi ad un mutato contesto socio-economico per garantire retribuzioni eque alla generalità dei lavoratori. Il dibattito su un rinnovato ruolo delle parti sociali è quindi aperto e non intendiamo sottrarci.

Tuttavia, crediamo che – per quanto vadano ritenuti essenziali i temi della solidarietà sociale e delle dinamiche reddituali dei lavoratori – **non possa essere sottovalutato l'impatto delle misure sul tessuto economico, sul sistema produttivo e sulla ricchezza produttiva nazionale**. Occorre quindi salvaguardare produttività e competitività del sistema economico, delle imprese e degli studi professionali con investimenti privati e pubblici che mirino a migliorare le infrastrutture strategiche e i processi di digitalizzazione.

Il tema della giusta retribuzione nella dimensione della direttiva europea

Una analisi delle proposte in esame non può non partire da alcune riflessioni sulla Direttiva Europea in materia di salario minimo. La presentazione da parte della Commissione europea della direttiva relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea, dopo un dibattito durato per lungo tempo, ha **accresciuto ulteriormente l'attenzione del legislatore italiano** sul tema giacché dovrà essere recepita dagli Stati membri entro due anni dalla sua entrata in vigore, avvenuta il 14 novembre 2022.

Anche il progetto di legge in esame contiene espressi riferimenti alla direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022.

È bene ribadire come **l'art.1, par.4 della direttiva non configuri in realtà "alcun obbligo** per gli Stati membri di introdurre un salario minimo legale laddove le dinamiche salariali siano garantite esclusivamente mediante contratti collettivi, né configura l'obbligo di dichiarare un contratto collettivo universalmente applicabile".

Il salario minimo può quindi esser stabilito per legge, dalla contrattazione collettiva, o dalla combinazione della fonte normativa con la contrattazione collettiva. La situazione infatti è molto diversificata a livello europeo e attualmente in 21 Paesi esistono salari minimi legali, mentre in 6 stati membri, tra cui l'Italia, la protezione sociale è fornita dalla contrattazione collettiva¹. La direttiva persegue quindi l'obiettivo di garantire l'adeguatezza

¹ Eurofound (2022), *Minimum wages in 2022: Annual review, Minimum wages in the EU series*, Publications Office of the European Union

dei salari e condizioni di vita dignitose per i lavoratori dell'UE nel rispetto delle specificità di ogni singolo contesto nazionale.

È la stessa direttiva europea a chiarire che gli Stati, ove i contratti collettivi regolino almeno l'80% dei rapporti di lavoro, non siano obbligati ad alcun intervento legislativo e debbano però mettere in atto piani d'azione per promuovere ulteriormente la contrattazione collettiva. Il nostro Paese è sempre stato caratterizzato da un'altissima copertura contrattuale e le statistiche ufficiali dell'ILO testimoniano come il tasso nel 2019 fosse pari al 99%² o al 100% come rivisto nella recente Comunicazione della Commissione europea del 25 gennaio 2023 sul dialogo sociale nell'Unione europea (COM(2023) 40 final) e come riporta il Documento di analisi e proposte CNEL concernente “*Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia. Parte I: inquadramento e analisi del problema; Parte II: osservazioni conclusive e proposte*”, punto 6. Anche nel nostro settore la copertura contrattuale è molto elevata ed il CCNL studi professionali sottoscritto da Confprofessioni con le controparti sindacali maggiormente rappresentative (Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs) rappresenta sicuramente il contratto *leader* assicurando tutele ad oltre il 95% dei lavoratori del settore.

Queste **statistiche testimoniano la forza del sistema contrattuale italiano**, sia per capillarità di estensione che per tenuta generale del sistema. Riteniamo quindi sin da ora che, seppur la soglia dell'80% venga ampiamente superata nel nostro Paese, **il recepimento della direttiva possa essere un'ottima occasione per porre azioni ancora più incisive** che vadano nella direzione di una estensione sempre maggiore del patrimonio e della ricchezza dei sistemi di contrattazione collettiva.

La centralità della contrattazione collettiva nel settore degli studi professionali e l'impatto dell'istituzione di una soglia salariale prefissata per legge

Entrando nel merito del nostro comparto, il **settore degli studi professionali** è caratterizzato da una **polverizzazione del tessuto produttivo** e da strutture di **dimensioni medio-piccole** che si basano su **modelli di organizzazione del lavoro del tutto peculiari**. Nel corso degli ultimi anni, l'opera delle parti sociali è stata fondamentale per diffondere tutele e diritti ulteriori a una vasta platea di lavoratori. La **conoscenza delle dinamiche del comparto e la duttilità dello strumento contrattuale** hanno permesso una regolazione inclusiva e innovativa dei rapporti di lavoro, delle retribuzioni e delle prestazioni di *welfare* a beneficio di tutti i lavoratori degli studi professionali. Infatti, i dati relativi all'applicazione del Contratto collettivo nel nostro settore, come detto, dimostrano una forte diffusione in ogni ambito professionale e una capillare penetrazione a livello territoriale.

²Cfr. https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer33/?lang=en&segment=indicator&id=ILR_CBCT_NOC_RT_A&ref_area=ITA

Alla luce di quanto fin qui esposto, riteniamo che debba anzitutto rimanere **centrale il ruolo della contrattazione collettiva e degli attori sociali**. La previsione dell'**art. 36** della Costituzione secondo cui “Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa...” ha finora inconfutabilmente **trovato attuazione efficace attraverso l’autonomia collettiva**. La contrattazione collettiva, se svolta da soggetti realmente rappresentativi e responsabili, ha d’altronde da sempre un ruolo fondamentale nella crescita e nel mantenimento dei diritti e dell’occupazione. Un dato incontrovertibile che ci porta ad esprimere perplessità sulla definizione normativa, seppure in un quadro di valorizzazione della contrattazione collettiva, di una soglia quantitativamente prefissata di salario minimo come previsto **dall’ A.C. 1275 e da altre proposte abbinate**.

L’impatto che un intervento di questo tipo potrebbe avere sulla contrattazione e sull’autonomia negoziale sarebbe infatti rilevante e determinerebbe conseguenze difficilmente prevedibili. Un sistema che preveda un importo fisso quale **salario minimo legale** su base oraria condizionerebbe inevitabilmente la libera azione delle parti sociali rendendo difficile un efficace **adattamento degli elementi economici** di fronte alle dinamiche, in costante evoluzione, del mercato del lavoro, nonché alla dimensione delle imprese e alle differenze territoriali.

Va altresì detto in termini generali che andrebbe **valutata la costituzionalità della norma proposta in relazione all’art. 39 Cost.** che regola in maniera compiuta il percorso che dovrebbe portare all’estensione erga omnes dei contratti collettivi.

La proposta di legge A.C. 1275 definisce poi la retribuzione complessiva sufficiente e proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto il “trattamento economico complessivo, comprensivo del trattamento economico minimo, degli scatti di anzianità, delle mensilità aggiuntive e delle indennità contrattuali fisse e continuative dovute in relazione all’ordinario svolgimento dell’attività lavorativa, non inferiore, ferme restando le pattuizioni di miglior favore, a quello previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro in vigore per il settore in cui il datore di lavoro opera e svolge effettivamente la sua attività, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale”. **Una definizione parziale in cui non rientrano diversi elementi che hanno particolare importanza nei sistemi contrattuali**. In particolare, non sono comprese tutte le forme di *welfare* contrattuale che molti CCNL prevedono a vantaggio dei lavoratori.

Confprofessioni da sempre ritiene che **il welfare e la bilateralità**, nelle loro diverse declinazioni, debbano rappresentare un diritto fondamentale per tutti i lavoratori. L’adesione e la contribuzione alla bilateralità consentono al lavoratore di beneficiare di misure che possono portare ad ottenere prestazioni, rimborsi e **somme molto considerevoli finanche più di un aumento retributivo sul quale, peraltro, per il datore di lavoro gravano costi rilevanti**.

Il sostegno ai salari: dal taglio del cuneo contributivo al necessario sostegno ai rinnovi contrattuali tramite la detassazione degli aumenti salariali concordati tra le parti sociali

Siamo pertanto convinti che l'individuazione di una soglia retributiva minima legale possa impattare negativamente **sulle dinamiche di libera contrattazione**.

D'altro canto, non possiamo però negare come parte sociale che sono **molti i CCNL il cui mancato rinnovo incide negativamente sui diritti dei lavoratori**, specialmente in periodi particolari come quello che stiamo attraversando che è caratterizzato da una forte incertezza economica. Una situazione che dipende da una pluralità di ragioni.

Confprofessioni è pronta a rinnovare il proprio CCNL riconoscendo aumenti salariali adeguati ma ritiene che la stagione dei rinnovi possa ripartire anche con idonee politiche promozionali. Siamo quindi **favorevoli alla detassazione e alla decontribuzione degli incrementi retributivi previsti dai contratti collettivi** di lavoro come ipotizzato da alcune delle proposte di legge esaminate finora. Se il taglio del cuneo fiscale e contributivo rappresenta la principale direttrice nell'obiettivo di sostenere la crescita dei salari, va altresì segnalata la necessità di intervenire, parallelamente, sui rinnovi contrattuali con forme di incentivazione di questo tipo.

I rinnovi contrattuali rispondono all'esigenza di adeguare i redditi dei lavoratori dipendenti rispetto all'andamento dell'inflazione e contestualmente tengono in considerazione le condizioni di straordinaria pressione ed incertezza in cui versano i datori di lavoro, che durante la pandemia hanno stretto i denti, spesso indebitandosi, e che ora vedono minacciata la ripresa da uno scenario geopolitico incerto.

Il caso dei professionisti datori di lavoro è emblematico, giacché il settore è stato caratterizzato negli ultimi anni da un robusto calo dei redditi medi in termini reali (-15%), aggravato in misura decisiva dalla pandemia.

In questo contesto, **uno sforzo della finanza pubblica nella direzione della detassazione e decontribuzione degli aumenti salariali concordati dalle parti sociali maggiormente rappresentative rappresenterebbe un efficace contributo ai rinnovi contrattuali**, che implicano una crescita stabile dei salari, anche grazie all'integrazione tra componenti economiche e **prestazioni di welfare di settore**, che in talune realtà rappresentano elementi indispensabili per il benessere dei lavoratori e delle famiglie.

Questo intervento è peraltro in sintonia con i principi e criteri direttivi per la revisione del sistema di imposizione sui redditi delle persone fisiche previsti nella delega fiscale, ove si ipotizza l'applicazione di una *flat tax* incrementale ai redditi da lavoro dipendente (art. 5, comma 1, lettera a). **Sulla base di questi criteri potrebbe essere ideato uno strumento normativo che preveda la possibilità di assoggettare a tassazione sostitutiva e decontribuzione**, per un periodo di tempo limitato, gli emolumenti aggiuntivi previsti in

sede di rinnovo dei CCNL stipulati dalle parti sociali maggiormente rappresentative (*ex art. 51 d.lgs. 81/2015*).

Peraltro, indirizzare tali contributi agli aumenti concordati dalle parti sociali maggiormente rappresentative **consentirebbe di arginare il *dumping* contrattuale e la fuga dai contratti collettivi**, che rendono più fragili i diritti dei lavoratori e **impediscono la diffusione di condizioni omogenee di tutela salariale e di *welfare***. In questo ambito, il CNEL, osservatorio privilegiato del mercato del lavoro e punto di incontro delle rappresentanze delle forze sociali del Paese, sta svolgendo una **funzione determinante nel monitoraggio della contrattazione collettiva e della programmazione economica e sociale, che dovrebbe essere ulteriormente valorizzata**.

Alcuni spunti per interventi promozionali e di semplificazione

Ferma restando la nostra contrarietà all'istituzione di una soglia minima salariale prefissata per legge crediamo che **l'attuale dibattito che si sta sviluppando intorno al tema potrebbe rappresentare il tassello di un intervento normativo** più ampio che abbia come scopi principali:

- a) **Promuovere l'integrale applicazione dei Contratti Collettivi.** È noto che la maggior parte dei Contratti prevede sistemi di *welfare* bilaterali di particolare rilievo che permettono ai lavoratori di fruire di tutele che altrimenti avrebbero difficoltà ad ottenere sul mercato. Un insieme di prestazioni di assistenza sanitaria e socio-sanitaria finalizzate ad accompagnare i lavoratori e le loro famiglie in momenti fondamentali della loro esistenza come la maternità, la non autosufficienza e la conciliazione vita-lavoro. Si tratta di diritti contrattuali che devono essere considerati alla stregua di tutti gli altri elementi economici previsti dal Contratto collettivo.
- b) **Semplificare il quadro della contrattazione collettiva** e individuare strumenti che vadano a promuovere l'applicazione diffusa dei contratti collettivi sottoscritti da soggetti realmente rappresentativi. Sappiamo bene che l'abbassamento del livello delle retribuzioni dipende spesso da fenomeni di *dumping* derivanti dalla proliferazione di contratti collettivi conclusi da sigle sindacali e associazioni datoriali carenti di rappresentatività. In questo senso la proposta di legge A.C. 1328 all'art. 1 menziona *“il trattamento economico pari all'importo minimo previsto dal contratto collettivo nazionale più applicato, più diffuso o prevalente nel settore di riferimento ovvero, qualora non sia individuabile un settore di riferimento, il trattamento economico pari all'importo risultante dalla media degli importi minimi previsti dai contratti collettivi nazionali più applicati, più diffusi o prevalenti nei settori affini o equivalenti?”*. Riteniamo **questa impostazione condivisibile**. **La valorizzazione del CCNL più diffuso o applicato è un elemento noto grazie**

al lavoro svolto in sede CNEL. Il lavoro fondamentale di monitoraggio ed analisi della qualità della contrattazione è stato possibile grazie ad una collaborazione interistituzionale con l'INPS che ha permesso la creazione di un vero e proprio archivio dei contratti collettivi in Italia. È così oggi possibile avere informazioni precise sugli attori negoziali, sul dato applicativo (sia datori di lavoro che lavoratori), e sui settori grazie al quale possiamo aver maggiore contezza dello scenario delle relazioni industriali in Italia.

Il legislatore nel 2020 è tra l'altro intervenuto su questo tema istituendo con l'art. 16-*quater* del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, in legge 11 settembre 2020, n. 120 il **codice alfanumerico unico** per indicare i contratti collettivi nazionali di lavoro, prevedendo che, nelle comunicazioni obbligatorie al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e nelle denunce retributive mensili all'INPS, il dato relativo al CCNL applicato al lavoratore venga indicato mediante il codice alfanumerico unico attribuito dal CNEL. Sono già intervenute le relative circolari applicative INPS (circolare INPS n. 170 del 12 novembre 2021) ove sono state fornite indicazioni operative per la compilazione dei flussi delle denunce retributive e contributive mensili.

- c) Per realizzare gli obiettivi sopra richiamati il governo e le istituzioni dovrebbero farsi parte attiva nel coinvolgere le parti sociali più rappresentative richiamando il loro **senso di responsabilità** per la definizione di **regole certe sulla misurazione della rappresentatività**. In tal modo si raggiungerebbe lo scopo di individuare un **quadro più chiaro della contrattazione collettiva** da applicare ai singoli settori dell'economia.

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

come già detto in premessa, a nostro parere l'introduzione di un **salario minimo** per legge **non risolverebbe le problematiche legate alle dinamiche reddituali e al lavoro povero**. Al contrario potrebbe costituire un elemento di indebolimento della rappresentanza e della contrattazione collettiva nazionale che, sino ad oggi, ha saputo adattare le dinamiche retributive ai singoli settori produttivi non fermandosi al solo aspetto salariale ma individuando strumenti e sistemi di *welfare* integrativo in favore dei lavoratori dipendenti cui si applica il CCNL.

Concludendo riteniamo quindi prioritario avviare azioni decisive che garantiscano un **rafforzamento e l'integrale applicazione dei CCNL** firmati da organizzazioni realmente rappresentative. Crediamo che la sede naturale più propria per avviare piano nazionale per la **valorizzazione e il sostegno della contrattazione collettiva sia proprio il CNEL**.