

Audizione di Confprofessioni, dott.ssa Paola Cogotti – delegata Lavoro – presso la 10^a Commissione (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) del Senato della Repubblica sul disegno di legge S. 957 – *già approvato dalla Camera dei deputati* – recante: “Deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione” e abbinati S. 956 e S. 1237.

13 maggio 2025

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

il disegno di legge al Vostro esame pone una questione di fondamentale rilievo per il mercato del lavoro italiano ed europeo.

Quello delle retribuzioni adeguate è infatti un tema di grande rilevanza e di ampio dibattito a livello nazionale e comunitario, soprattutto a seguito dell’approvazione della Direttiva (UE) 2022/2041 del 19 ottobre 2022 relativa a salari minimi.

La discussione ha un grande significato per i valori che evoca e non ha mai portato finora ad individuare proposte condivise. Gli interessi e le dinamiche in gioco sono d’altronde molteplici e risulta evidente che **qualsiasi intervento normativo sulla materia è destinato ad avere un impatto significativo sull’assetto delle relazioni industriali** nel nostro Paese.

L’*iter* che ha condotto al testo dell’AS 957 ne è la testimonianza evidente. Il ddl è giunto al vostro esame a seguito di un lungo e tortuoso percorso, iniziato nel 2023 alla Camera e conclusosi con delle proposte emendative presentate dal Governo che hanno ampiamente stravolto una regolamentazione che partiva da presupposti teorici completamente differenti.

Confprofessioni, parte sociale delle libere professioni, intende fornire il proprio contributo nella consapevolezza che è fondamentale ascoltare attentamente le posizioni di tutte le forze sociali ed economiche del Paese. È solamente infatti attraverso un’ampia partecipazione che sarà possibile raggiungere un punto di equilibrio su un tema tanto delicato.

La scelta di prevedere una delega al Governo per l’introduzione di un provvedimento “in materia di retribuzione e contrattazione collettiva” appare in questo senso condivisibile perché consente di valutare con la dovuta attenzione e con tempi maggiormente adeguati tutti i risvolti della materia. Ciò anche alla luce della recente approvazione della citata Direttiva, che deve ancora trovare ancora piena attuazione da parte degli stati membri.

Potrebbe infatti risultare opportuno attendere una prima verifica del rendimento effettivo della disciplina europea e l'eventuale correzione dello strumento da parte dell'Unione

Il tema della giusta retribuzione nella dimensione della direttiva europea

2

Una analisi delle proposte in esame non può non partire proprio 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 ha, come ricordato in premessa, accresciuto notevolmente l'attenzione del legislatore, giacché il nostro Paese avrebbe dovuto recepirla entro due anni dalla sua entrata in vigore, avvenuta il 14 novembre 2022.

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

Il salario minimo può quindi essere 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 esistono diverse nazioni che prevedono salari minimi legali, mentre in altri stati membri, tra cui l'Italia, la protezione sociale è fornita in via pressoché completa dalla contrattazione collettiva¹. La direttiva persegue quindi l'obiettivo di garantire l'adeguatezza 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 possano, eventualmente, mettere in atto piani d'azione per promuovere ulteriormente la contrattazione collettiva.

Il nostro Paese è sempre stato caratterizzato da un'altissima copertura contrattuale come testimoniano le statistiche dell'Ilo, la Comunicazione della Commissione europea del 25 gennaio 2023 sul dialogo sociale nell'Unione europea (COM(2023) 40 final) e, da ultimo, 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. Nel settore da noi rappresentato la copertura contrattuale è molto elevata ed il CCNL per i dipendenti degli studi e delle attività professionali, sottoscritto da Confprofessioni con le controparti sindacali (Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs), costituisce sicuramente il contratto di gran lunga più diffuso e rappresentativo, assicurando tutele ad oltre il 95% dei lavoratori del settore.

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

Il rafforzamento della contrattazione collettiva

Fatta questa dovuta premessa, l'impianto del disegno di legge delega sottoposto al Vostro esame, nella misura in cui valorizza la contrattazione collettiva nel ruolo di garante nell'attuazione del diritto dei lavoratori ad una retribuzione proporzionata e sufficiente, ai sensi dell'art. 36 della Costituzione, ha sicuramente dei profili di interesse.

Gli artt. 1, c. 1 e c. 2, lett. a) dell'AS 957 tuttavia vanno oltre e prefigurano un intervento del Governo con il quale dovranno essere individuati i CCNL maggiormente applicati in ciascun settore, al fine di prevedere che i trattamenti economici complessivi minimi, ivi previsti, costituiscano il "minimo salariale" da corrispondere obbligatoriamente a tutti i lavoratori appartenenti alla medesima categoria. Ne deriva un riconoscimento *erga omnes* del "trattamento economico complessivo minimo" del contratto collettivo nazionale più applicato nella categoria di riferimento. Una operazione che passa, ai sensi delle norme di delega per "strumenti di misurazione che si basino sulla indicazione obbligatoria del codice del contratto collettivo applicato al rapporto nei flussi UNIFORMI, nelle comunicazioni obbligatorie e nelle buste paga, ciò anche al fine del riconoscimento di agevolazioni economiche connesse ai rapporti di lavoro e contributive".

Si tratta di un passaggio assai delicato che va ad impattare su un sistema di relazioni sindacali che finora ha fatto leva, seppure in modo a volte inefficace, sulla rappresentatività delle parti firmatarie dei contratti collettivi e che comporta delle questioni applicative piuttosto rilevanti. La norma proposta presuppone infatti l'esistenza di un sistema di perimetrazione delle categorie contrattuali, che nel nostro Paese non è mai esistito e la cui definizione, in un ordinamento caratterizzato dalla libertà sindacale, non appare affatto semplice. Il buon esito di tale intervento non può che passare per **il coinvolgimento e la massima condivisione delle parti sociali**, che dovranno cercare di dirimere l'annosa questione della **sovrapposizione dei campi di applicazione** dei contratti collettivi, **oltreché agevolare, in futuro, operatori e professionisti nella selezione della giusta disciplina economico-contrattuale da estendere ai gruppi residuali di lavoratori non coperti** da contrattazione collettiva (art. artt. 1, c. 2, lett. c).

Dall'analisi degli artt. 1, c. 1 e c. 2, lett. a), si evince altresì che il legislatore nell'ambito dei futuri provvedimenti attuativi sarà chiamato a fornire una definizione specifica di "**trattamento economico complessivo minimo**". Anche questo è un obiettivo particolarmente complesso se si guarda alla vastità degli elementi economici presenti nel panorama dei contratti collettivi, che sono il risultato della libera azione delle parti sociali, costituzionalmente garantita, nel regolare le retribuzioni ed il lavoro nei diversi settori rappresentati.

A nostro avviso, ad esempio, tale nozione dovrebbe essere **comprensiva delle prestazioni di welfare negoziale** che vengono da tempo erogate a beneficio dei lavoratori,

in virtù di quanto stabilito dalla maggior parte dei contratti collettivi nazionali (come quello degli studi e delle attività professionali) attualmente vigenti.

Da sempre Confprofessioni ritiene che il *welfare* e la *bilateralità*, nelle loro diverse declinazioni, **debbano rappresentare un diritto fondamentale per tutti i lavoratori**. L'adesione e il versamento della contribuzione agli enti bilaterali consentono, infatti, 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**.

Gli incentivi alla sottoscrizione dei rinnovi contrattuali e degli accordi di secondo livello

È sicuramente apprezzabile il principio enunciato all'art. 1, c. 2, lett. d), tramite il quale il legislatore si propone di predisporre nuove misure volte a stimolare la diffusione della **contrattazione decentrata**.

I **contratti collettivi di secondo livello** rappresentano, infatti, lo **strumento più adatto per adeguare e parametrare le retribuzioni al costo della vita esistente nelle diverse realtà territoriali**, oltre che per disciplinare le iniziative a sostegno della produttività e del *welfare* nei singoli contesti produttivi. A tal fine, riteniamo che il legislatore potrebbe intervenire sul tema rafforzando le norme attualmente previste in materia di detassazione dei premi di produttività: una simile iniziativa consentirebbe di colmare, almeno parzialmente, le notevoli differenze nel potere di acquisto dei salari esistenti fra le diverse aree del Paese; al contempo, costituirebbe un importantissimo volano di sviluppo per la contrattazione decentrata, rafforzando il legame esistente tra imprese, territori e mondo della rappresentanza.

Il disegno di legge prefigura, inoltre, la predisposizione di incentivi applicabili sugli incrementi retributivi riconosciuti ai lavoratori in virtù dei rinnovi contrattuali (art. 1, c. 2, lett. f)). Una soluzione che condividiamo in quanto mira a stimolare i rinnovi delle intese collettive e, dunque, la crescita del potere di acquisto dei lavoratori.

Nel nostro ruolo di parte sociale possiamo testimoniare che il mancato rinnovo di un CCNL possa incidere negativamente sui diritti dei lavoratori, specialmente in periodi particolari come quello che stiamo attraversando, in cui si è registrato un aumento consistente del costo della vita, legato alla forte spirale inflattiva.

Dal suo canto, **Confprofessioni ha recentemente rinnovato il proprio CCNL** garantendo aumenti salariali più che adeguati ed un miglioramento consistente delle prestazioni di *welfare* integrativo, a vantaggio di lavoratori e collaboratori del settore. Ciononostante, riteniamo che **la stagione dei rinnovi possa essere ulteriormente sostenuta**, anche in altri settori.

Mostriamo, invece, alcune perplessità in relazione a quanto previsto dalla successiva lettera g), che attribuisce al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (d'ora in avanti, MLPS) il potere di riconoscere ai lavoratori il "minimo salariale" previsto dai CCNL maggiormente applicati nei settori affini. Le perplessità sono le medesime che abbiamo segnalato precedentemente in relazione al tema dei perimetri contrattuali.

Sebbene infatti l'esercizio di tale facoltà venga limitato alle sole ipotesi di scadenza e mancata copertura dei contratti collettivi, riteniamo che un simile intervento rischi, comunque, di configurare una violazione dell'art. 39 Cost.: il provvedimento adottato dal MLPS produrrebbe, infatti, l'estensione dell'efficacia di una disposizione contrattuale oltre i limiti della categoria definita autonomamente dalle parti negoziali, in contrasto con il già richiamato principio di libertà sindacale.

Interventi promozionali e di semplificazione

Ribadiamo la nostra opposizione alle ipotesi di istituzione di una soglia minima salariale prefissata per legge, richiamata peraltro da alcune proposte oggi al Vostro esame. L'individuazione di una cifra in misura fissa rischia infatti di produrre effetti particolarmente nefasti nel sistema delle relazioni sindacali del nostro Paese. Al contrario la valorizzazione dei parametri economici dei contratti collettivi, che abbiano determinate caratteristiche in termini di rappresentatività, consente la definizione dei salari nel modo più idoneo in relazione ai singoli settori produttivi.

In ogni caso crediamo che una proposta normativa in materia debba ruotare su alcuni punti fondamentali:

a) **promuovere l'integrale applicazione dei contratti collettivi**. Come detto, la maggior parte dei CCNL prevede sistemi di *welfare bilaterali* di particolare rilievo, che permettono ai lavoratori di fruire di tutele e prestazioni che altrimenti sarebbe ben più oneroso acquistare sul libero mercato, a causa del costo elevato delle stesse. 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 da fenomeni di *dumping* derivanti dalla proliferazione di contratti collettivi conclusi da sigle sindacali e associazioni datoriali carenti di rappresentatività.

La valorizzazione del CCNL più diffuso o applicato è già un elemento noto grazie al lavoro svolto in sede CNEL ed occorre sicuramente muoversi in tale direzione, rafforzando normativamente questo elemento. Per la realizzazione piena degli obiettivi sopra richiamati

il governo e le istituzioni dovrebbero comunque farsi parte attiva nel coinvolgere le parti sociali richiamando il loro senso di responsabilità per la definizione di regole certe sulla **misurazione della rappresentatività**. È questo il presupposto in cui si potrebbe raggiungere lo scopo di individuare un quadro più chiaro della contrattazione collettiva da applicare ai singoli settori dell'economia.

È difficile d'altronde sfuggire alla sensazione che i progetti di legge in discussione, stabilendo un vincolo legale di riferimento al CCNL pur in assenza dell'attuazione dell'art. 39 Cost., potrebbero aggirare il meccanismo che la Costituzione, nell'art. 39, appunto, aveva configurato. Giova ricordare che il valore legale del CCNL, che potrebbe rappresentare una condizione che limita il pluralismo e la libertà sindacale, si contempera, nel disegno costituzionale, con la larga rappresentatività, effettivamente misurata, delle organizzazioni di rappresentanza. Condizione, questa, che ad oggi non si è verificata, e sulla quale bene farebbe il legislatore, invece, a promuovere un percorso finalizzato al suo raggiungimento. In assenza della preliminare attuazione dell'art. 39 Cost., il vincolo legale dei parametri stabiliti dai CCNL di settore potrebbe essere a rischio di illegittimità costituzionale.

* * *

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori, a nostro parere l'introduzione di un salario predeterminato in materia fissa 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. Riteniamo, a tal fine, importante valorizzare i traguardi raggiunti dalla contrattazione collettiva maggiormente rappresentativa, nei termini sopra specificati.

Il **potenziamento dei contratti collettivi realmente rappresentativi** è la strada da perseguire, pertanto, consideriamo prioritario avviare azioni decisive che ne garantiscano una **integrale applicazione**, nonché una **valorizzazione della contrattazione decentrata**.

In conclusione, vorremmo, in qualità di parte sociale rappresentativa dei liberi professionisti, richiamare la vostra attenzione sul paradosso che si determinerebbe sui professionisti datori di lavoro, che nel nostro settore sono in costante aumento. Questi soggetti sarebbero tenuti, per legge, a garantire il minimo salariale previsto dalla legge ai propri dipendenti, quando a loro tutela non opera un meccanismo equiparabile, che garantisca la giusta retribuzione delle prestazioni professionali. Come è noto, infatti, la disciplina vigente in tema di equo compenso si applica solo ai rapporti che il professionista intrattiene con grandi committenti e con la p.a.. Peraltro, proprio con riferimento ai rapporti tra professionisti e p.a., continuiamo a rilevare come il rispetto dei principi fissati dalla legge

49/2023 continui ad essere disatteso. Ribadiamo dunque che un intervento, certamente condivisibile quanto all'obiettivo, sul salario minimo, non può procedere disgiunto da un allargamento, nei limiti tollerati dalle regole della concorrenza, del perimetro di applicabilità dell'equo compenso professionale.