

Senato della Repubblica

XIX Legislatura

**10^a Commissione (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e
privato, previdenza sociale)**

Documento di osservazioni e proposte

**Audizione informale nell'ambito dell'esame dei disegni di legge,
recanti deleghe al Governo in materia di retribuzione dei
lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di
controllo e informazione e disposizioni in materia di salario
minimo**

(A.S. 957, A.S. 956, A.S. 1237)

13 maggio 2025

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

un sentito ringraziamento per l'opportunità offerta a Confartigianato Imprese e a CNA di fornire il proprio contributo in merito alla discussione dei disegni di legge recanti *Disposizioni in materia di salario minimo* (A.S. 956 e A.S. 1237) e *Deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione* (A.S. 957).

Premessa

In via preliminare, Confartigianato e CNA intendono sottolineare come le iniziative legislative volte all'introduzione di provvedimenti che intervengano sulla delicata materia salariale, emerse anche nel corso delle precedenti Legislature, vedono ancora oggi la **posizione contraria delle nostre Confederazioni**.

Il quadro delle relazioni sindacali del Paese dimostra, infatti, come la contrattazione collettiva sia stata in grado di garantire ai lavoratori e alle imprese trattamenti economici che, nel rispetto dell'articolo 36 della Costituzione, siano in linea con le situazioni economiche di mercato dei singoli settori, nonché coerenti con le qualifiche dei singoli lavoratori e l'andamento della produttività dei diversi comparti.

Le scriventi Confederazioni, infatti, ritengono che in un contesto di libero mercato, caratterizzato da una competizione internazionale sempre più difficile e variabile, la determinazione dei salari non possa essere imposta da una decisione politica (per via legislativa) senza tenere conto dei tanti fattori economici, ambientali, di mercato, che influenzano l'andamento e la tenuta delle imprese. Anzi, il salario fissato per via legislativa potrebbe portare a affetti opposti di livellamento in basso dei salari. Certamente, non risolverebbe i problemi di lavoro nero e irregolare che contribuiscono in maniera importante ad avere salari inadeguati.

Riteniamo, quindi, che la contrattazione collettiva, con le sue caratteristiche di flessibilità, adattabilità e uniformità, sia lo strumento maggiormente in grado di fissare la giusta misura della retribuzione, tenendo anche in conto le nuove esigenze di tutela e di *welfare* dei lavori derivanti dal progressivo arretramento del *welfare* pubblico, che hanno portato la contrattazione collettiva più virtuosa a prevedere importanti tutele in materia di sanità integrativa, *welfare* bilaterale e contrattuale, previdenza complementare, formazione, conciliazione vita-lavoro. Si tratta di tutele ormai fondamentali per i lavoratori che non possono essere cancellate.

La negoziazione collettiva, infatti, riesce a dare risposte puntuali alle specifiche esigenze, agendo con una duttilità e una capillarità impossibili per il Legislatore.

Il contratto collettivo, lungi dal determinare i soli salari, è anche lo strumento che consente di individuare soluzioni per le mutevoli esigenze organizzative e di flessibilità delle imprese, di assicurare tutele collettive e, spesso, sistemi di *welfare* integrativi in favore dei dipendenti, come dimostrato in concreto dalla contrattazione collettiva del comparto dell'Artigianato e delle PMI.

Peraltro, come emerso anche dall'ultimo rapporto del CNEL sul mercato del lavoro, in Italia per oltre il 96% dei lavoratori privati trova applicazione un CCNL sottoscritto da Cgil, Cisl e Uil con le principali confederazioni datoriali italiane, confederazioni che hanno una storia lunga e importante e un forte radicamento territoriale con sedi e personale che svolgono servizi e attività importanti per lavoratori e imprese.

Si pensi, ad esempio, alle previsioni dei CCNL sulle prestazioni erogate dagli enti bilaterali, che determinano vantaggi economici per i dipendenti ben superiori alla singola quota di contribuzione (ad es., per quanto concerne la sanità integrativa di matrice contrattuale, si consideri il lavoratore al quale viene integralmente rimborsato o anticipato il costo di un intervento chirurgico o di importanti prestazioni diagnostiche e sanitarie).

L'introduzione del salario minimo legale rischierebbe dunque di colpire anche le tutele e il *welfare* contrattuale.

In merito agli indirizzi europei, va ricordato che anche il quadro regolatorio individuato dalla Direttiva (UE) 2022/2041, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione Europea che – come ormai noto e al netto del recente parere espresso dell'Avvocato Generale presso la Corte di Giustizia Ue a favore dell'annullamento del provvedimento in quanto trattasi di direttiva che interverrebbe su un settore, quello cioè della determinazione dei salari, che esula dalle competenze dell'Unione Europea – non impone agli Stati membri l'obbligo di fissare per legge la "tariffa", bensì di promuovere la diffusione della contrattazione collettiva nella determinazione dei salari (con specifico riguardo agli Stati membri, come l'Italia, con un tasso di copertura superiore alla soglia dell'80%).

Si tratta di una linea d'azione condivisa e rinvenibile anche nell'ambito del confronto istituzionale maturato negli ultimi anni e che ha trovato accoglimento anche da parte del CNEL che nel proprio documento di osservazioni e proposte in tema di salario minimo ha sottolineato che: *"è la contrattazione collettiva la sede ancora oggi da privilegiare e valorizzare per la fissazione dei trattamenti retributivi adeguati, che non devono limitarsi alla fissazione della tariffa minima ma anche, per precetto costituzionale, concorrere alla determinazione del salario giusto, evitando il rischio, soprattutto per le piccole e medie imprese, di un livellamento verso il basso delle retribuzioni"*.

Osservazioni e proposte di Confartigianato Imprese e CNA

Con riferimento al disegno di legge **A.S. 957**, si ritiene di dover svolgere le seguenti valutazioni.

L'art. 1, co. 1, prevede una delega al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva, *"... stabilendo criteri che riconoscano l'applicazione dei trattamenti economici complessivi minimi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati ..."*.

La disposizione, certamente apprezzabile nell'obiettivo di valorizzare i CCNL per la determinazione della retribuzione in base all'art. 36 della Costituzione, non appare di immediata chiarezza e rischia

di essere foriera di dubbi interpretativi in merito agli elementi retributivi da ricomprendere nel **“trattamento economico complessivo minimo”** (si pensi, ad es., a tutte le forme di retribuzione differita: ROL, ferie, permessi, TFR, bilateralità, *welfare*).

In egual modo, anche il riferimento ai **CCNL maggiormente applicati** potrebbe portare a letture ambigue in quanto la “selezione” dei contratti collettivi nazionali avverrebbe in base a un mero criterio quantitativo, senza tenere conto dell’effettiva capacità e qualità rappresentativa delle parti in causa. Potrebbe quindi persino accadere che il CCNL *maggiormente applicato* a un settore sia stato contrattato da organizzazioni prive di rappresentatività effettiva del settore e che magari abbiano sottoscritto un CCNL di successo nell’applicazione perché del tutto privo di quelle regole in materia di *welfare*, organizzazione del lavoro, diritti (basti pensare alle tutele aggiuntive rispetto alla legge che la contrattazione collettiva prevede in materia di malattia, infortuni, comparto, permessi, conciliazione vita-lavoro, ferie, formazione). Molte volte la moneta cattiva fa uscire dalla circolazione la moneta buona.

Invero, al co. 2, lett. a), tra i principi e i criteri direttivi che il Governo dovrà seguire nell’esercizio della delega, si prevede di *“definire, per ciascuna categoria di lavoratori, i contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati in riferimento al numero delle imprese e dei dipendenti, al fine di prevedere che il trattamento economico complessivo minimo dei contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati costituisca, ai sensi dell’articolo 36 della Costituzione, la condizione economica minima da riconoscere ai lavoratori appartenenti alla medesima categoria”*.

Il precetto pare introdurre concetti non facilmente identificabili nel nostro ordinamento sindacale e privi di un significato univoco. Si definiscono criteri che appaiono di incerta applicazione, pertanto, soggetti a una disforme interpretazione amministrativa e giurisprudenziale con conseguente rischio di aumento del contenzioso.

La suddetta norma che, tra le altre, intende perseguire la finalità di definire il trattamento economico da riconoscere a una determinata **“categoria di lavoratori”** potrebbe altresì incidere sul tema della rappresentanza anche delle organizzazioni datoriali.

Pur condividendo la *ratio* di individuare criteri utili al riconoscimento dei CCNL sottoscritti da soggetti rappresentativi (estromettendo, al contempo, eventuali contrattazioni collettive “al ribasso” dalla dubbia rappresentatività), non si condivide la scelta di rimettere a un eventuale decreto legislativo la definizione dei contratti collettivi maggiormente applicati per ciascuna categoria di lavoratori. Infatti, la possibile determinazione delle categorie affidata al Legislatore potrebbe comportare non solo un’interferenza negli equilibri già raggiunti e consolidati dal sistema delle relazioni sindacali, ma anche limitarne le libere dinamiche future a fronte delle trasformazioni dell’economia. Il presupposto essenziale della garanzia di libertà sindacale (di cui all’art. 39, co. 1, della Costituzione) risiede proprio nella possibilità, riservata alle Parti sociali, di individuare nuove categorie o aree ritenute meritevoli di una specifica contrattazione collettiva.

Risulterebbe pertanto più opportuno lasciare alle dinamiche proprie del dialogo sociale e delle relazioni sindacali il confronto sul tema, affinché si possa giungere a una soluzione che consenta a tutti gli attori collettivi, qualificati e realmente rappresentativi, di riconoscersi in regole autodeterminate.

Le medesime osservazioni di cui sopra possono ritenersi valevoli anche con riferimento ai principi e criteri direttivi di cui all'art. 1, co. 2, lett. b) e c).

Con specifico riguardo ai processi di c.d. **esternalizzazione delle attività** (art. 1, co. 2, lett. b), si rileva che, a mente della modifica introdotta dal D.L. n. 19/2024, l'art. 29, co. 1-bis del d.lgs. n. 276/2003 già sancisce: *“Al personale impiegato nell'appalto di opere o servizi e nel subappalto spetta un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicato nel settore e per la zona strettamente connessi con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto”*.

Andrebbe quindi valutato un coordinamento con la disposizione di cui all'art. 1, co. 2, lett. b) del DDL, considerando, in via principale, proprio la formulazione di cui al citato art. 29, co. 1-bis del d.lgs. n. 276/2003.

È poi apprezzabile il **rafforzamento delle misure di verifica e controllo nei confronti delle stazioni appaltanti**, affinché sia garantito il rispetto dei predetti trattamenti economici; tuttavia, anche in tal caso, coerentemente con quanto sancito dal recente d.lgs. n. 209/2024 (c.d. Decreto correttivo del Codice appalti), il rinvio legale sarà al contratto collettivo stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto.

Altrettanto positivo è il riferimento allo sviluppo della **contrattazione di secondo livello** (art. 1, co. 2, lett. d) anche per fare fronte alle esigenze diversificate derivanti dall'incremento del costo della vita. Si tenga presente che, su questa materia, il comparto artigiano ha da tempo sviluppato una disciplina che riconosce ai due livelli di contrattazione (nazionale e territoriale) – che sono inscindibili tra loro – il compito di *“garantire al lavoratore una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro e sufficiente ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa”* (Accordo Interconfederale 23 novembre 2016).

Si conviene, inoltre, sulle misure che mirano a **rafforzare la trasparenza dei contratti collettivi** applicati e sottoscritti da soggetti realmente rappresentativi (art. 1, co. 2, lett. e). In tal senso, sarebbe altresì opportuno proseguire e rafforzare il monitoraggio dei risultati derivanti dall'attuazione del Codice Alfanumerico Unico della Contrattazione Collettiva Nazionale, per rispondere anche a esigenze di razionalizzazione della contrattazione medesima.

Rafforzare la trasparenza e “sistematizzare” i contratti collettivi oggi presenti al CNEL consentirebbe, infatti, di tracciare una linea di demarcazione molto forte tra gli accordi che effettivamente sono espressione del pluralismo sindacale e delle dinamiche della negoziazione e tutti quei contratti che, invece, sono sottoscritti da organizzazioni prive di rappresentatività, che alterano gli equilibri del mercato e che finiscono per creare una vera e propria concorrenza sleale a danno di imprese e lavoratori.

Eventuali **strumenti (anche di natura economica) a sostegno del rinnovo dei contratti collettivi nazionali**, con possibile previsione di intervento da parte del Ministero del lavoro (art. 1, co. 2, lett. f) e g)), pur se volti a sostenere il potere d’acquisto delle retribuzioni non dovrebbero oltremodo interferire con le libere e autonome dinamiche di relazioni sindacali, influenzando la negoziazione anche di eventuali tradizionali istituti a impatto economico (indennità di vacanza contrattuale, importi *una tantum* a copertura di periodi pregressi, ecc.), che appartengono al “campo da gioco” proprio delle trattative tra organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Da ultimo, non si possono che condividere i possibili interventi richiamati all’**art. 2** del DDL in analisi finalizzati altresì a **contrastare i fenomeni di dumping contrattuale, concorrenza sleale e lavoro sommerso**. Infatti, come già descritto, si ritiene che solo attraverso una decisa intensificazione dell’attività di vigilanza e controllo, anche attraverso gli organi ispettivi preposti, si possa garantire il giusto funzionamento del mercato del lavoro a tutela dell’attività delle imprese e dei lavoratori, arginando quelle situazioni che determinano l’applicazione di salari non congrui rispetto a quelli dei contratti collettivi stipulati dalle Organizzazioni realmente rappresentative.

In conclusione, a parere delle scriventi Confederazioni, il tema retributivo non può essere affrontato mediante un intervento legislativo, esterno alla contrattazione collettiva, volto a fissare una quota minima oraria di retribuzione.

È pertanto positivo che la 10ª Commissione abbia adottato l’A.S. 957, già approvato dalla Camera dei deputati, quale testo base per il prosieguo dell’*iter* parlamentare. I contenuti di questo disegno di legge, pur a fronte di alcuni profili maggiormente da chiarire e che dovranno vedere il necessario coinvolgimento degli attori sociali più rappresentativi, rappresentano un passo avanti importante nella valorizzazione della contrattazione collettiva, coerentemente con la Direttiva (UE) 2022/2041 e le indicazioni suggerite dal CNEL (quindi dalle Parti sociali) nell’ambito delle interlocuzioni istituzionali intercorse.

Ribadiamo, pertanto, come la chiave di volta per il miglioramento delle tutele e la crescita della produttività sia la contrattazione collettiva di qualità, che è caratterizzata da strumenti e disposizioni che vanno ben oltre i “minimi salariali” e che deve essere valorizzata attraverso una normativa incentivante e l’aumento della vigilanza ispettiva, a garanzia della concorrenza leale tra sistemi contrattuali, della trasparenza delle dinamiche retributive e del contrasto al lavoro sommerso.