

Memoria Confservizi - proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea.

La base giuridica dell'intervento Europeo.

La proposta di Direttiva in tema di salario minimo prende la propria ispirazione dal principio n. 6 del Pilastro europeo dei diritti sociali, che espressamente affianca alla nozione di retribuzione «equa» (art. 6.a) la garanzia di «retribuzioni minime adeguate» (art. 6.b), e dell'art. 4 della Carta sociale europea, che tra gli strumenti volti ad assicurare l'effettività del diritto a una retribuzione equa include i meccanismi legali di determinazione dei salari.

La direttiva trae la sua legittimazione *dall'interpretazione estensiva* dell'art.153.1.b del Trattato sul funzionamento dell'Unione, che consente di deliberare secondo la procedura legislativa ordinaria in materia di "condizioni di lavoro".

Fondamento politico dell'iniziativa della Commissione.

Sotto un profilo più squisitamente "politico" la proposta di Direttiva in esame trova le sue radici, come noto, nel discorso con cui la Presidente della Commissione Europea ha inaugurato nel 14 gennaio 2020 la sua presidenza.

Le intenzioni della proposta sono sicuramente lodevoli, visto che la stessa si propone di fronteggiare due grandi temi "salariali", quali i rischi dell'avanzare di forme di lavoro insufficientemente remunerate che danno luogo al fenomeno dei "*working poors*" e la competizione regolativa al ribasso nel mercato interno dei servizi.

Quanto ai contenuti della proposta di Direttiva, quello che preme evidenziare in questa sede è una certa indeterminatezza dei contenuti, per certi versi comprensibile, sia per lo strumento giuridico prescelto, sia per la diversità degli ordinamenti su cui la stessa potrebbe andare ad incidere.

In particolare due profili su tutti sembrano caratterizzarsi per una certa genericità. Il primo: la Direttiva risulta dotata di scarsa cogenza. Sotto questo aspetto all'art. 1, comma 3, si specifica che la Direttiva non impone agli Stati membri in cui non esiste un salario minimo legale l'obbligo di introdurlo, né di rendere i contratti collettivi universalmente applicabili. Il secondo, enunciato dal comma 2 dell'art. 1, in base al quale, la Direttiva fa salva la scelta "attuativa" degli stati membri che possono sia fissare un salario minimo per legge (trasversale ai vari settori), sia assegnare il compito relativo alla determinazione del salario minimo alla contrattazione collettiva.

Le proposte di salario minimo in Italia e l'accordo Confservizi - CGIL, CISL e UIL del 28 luglio 2018.

Evidenziato *l'ampissimo margine di scelta* di cui godranno gli stati membri nell'attuazione della Direttiva, appare utile qualche breve riflessione, di carattere sistematico, sul sistema della contrattazione collettiva in Italia e nel settore dei servizi pubblici in particolare.

In Italia la copertura della contrattazione collettiva, come noto, si attesta attorno al 90% delle attività produttive. Il settore dei servizi pubblici locali, anche in relazione alla natura e proprietà delle imprese, ne rappresenta un esempio di riferimento.

E' pertanto nostra convinzione che l'introduzione di un salario minimo legale, con fissazione di un livello retributivo minimo di legge, dovrebbe riguardare esclusivamente quei settori che risultano "scoperti" dalla contrattazione collettiva.

Di converso, per tutti gli altri settori il compito della determinazione del salario minimo dovrebbe essere affidato alla contrattazione collettiva, anche attraverso una *legislazione a "rinforzo"* del ruolo di garanzia retributiva svolto.

Il problema, evidenziatosi in particolare negli ultimi anni, è semmai quello di far fronte all'eccessiva proliferazione contrattuale, da cui deriva la possibilità di applicare legittimamente più contratti collettivi allo stesso rapporto di lavoro. Ecco allora che il passaggio preliminare e necessario diviene quello di individuare quale sia il CCNL *leader* in un determinato settore, stabilendo criteri e regole per riconoscere il CCNL sottoscritto dalle organizzazioni sindacali e datoriali più rappresentative, a cui affidare l'individuazione dei livelli salariali minimi.

Con riguardo a questo tema Confservizi preferirebbe, piuttosto che intervenire sull'art. 36 della Costituzione, dare attuazione normativa della seconda parte dell'art. 39 Cost., per consentire una copertura economica e normativa della contrattazione collettiva nazionale di categoria. In questo senso, nell'accordo Interconfederale sottoscritto con CGIL, CISL e UIL il 26 luglio 2018, che riproduce per i servizi pubblici locali quanto previsto per il settore industriale dal c.d. Patto della Fabbrica, a pagina 6, secondo capoverso, si prevede che *"Confservizi e Cgil, Cisl, Uil ritengono che l'efficacia generalizzata dei contratti collettivi di lavoro costituisca un elemento qualificante del sistema di relazioni industriali e che le intese in materia di rappresentanza possano costituire, attraverso il loro recepimento, il presupposto per l'eventuale definizione di un quadro normativo in materia"*. Del resto occorre considerare che il *dumping* contrattuale nei settori avviene non solo con la fissazione

di salari più bassi per lo stesso perimetro di applicazione, ma anche mediante il peggioramento delle condizioni normative riconosciute ai lavoratori.

Le proposte del salario minimo in Italia ed il problema della definizione dei perimetri contrattuali.

Con riguardo a quanto rappresentato è importante anche l'analisi, sia pure non di dettaglio, dei due DDL (n.658 e n. 1132 Senato), per gli impatti diretti sul "sistema" della contrattazione collettiva italiana.

I due DDL hanno in comune una soluzione tecnica apprezzabile: il riconoscimento del ruolo centrale dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentativi, di qui in poi CCNL *leader*, come strumento per la fissazione del salario minimo. Ma l'individuazione del contratto leader richiede preventivamente la soluzione del perimetro (ambito) di applicazione del contratto e della rappresentatività dei soggetti stipulanti. Temi ben presenti al legislatore ed alle Parti sociali, ma ad oggi in gran parte irrisolti.

Sotto questo profilo il DDL n.658, all'art. 2, comma 1, fissa un criterio di tipo oggettivo, che in caso di astratta applicabilità di più contratti collettivi ad una determinata prestazione lavorativa, attribuisce la prevalenza del CCNL "[...] il cui ambito di applicazione sia maggiormente connesso e obiettivamente vicino in senso qualitativo, anche considerato nel suo complesso, all'attività svolta dai lavoratori anche in maniera prevalente [...]". Formulazione apprezzabile nella finalità ma di incerta applicazione.

Il DDL 1132, diversamente, in base alla lettera a), comma 6, art. 2, affida il compito di definizione dei perimetri della contrattazione collettiva ad una specifica Commissione istituita presso il CNEL.

Ne deriva che nessuno dei due DDL risolve preliminarmente la modalità di definizione del perimetro contrattuali, all'interno del quale misurare anche la rappresentatività delle organizzazioni datoriali e sindacali. La questione non è di poco conto, né attiene meramente all'ordine numerico delle operazioni di normazione che sarebbero necessarie, perché la mancata preventiva definizione del perimetro rischia di impedire l'esatta individuazione del c.d. contratto *leader*, e quindi di alterare la corretta competizione in un regime di pluralismo sindacale e contrattuale.

Come noto oltre il (possibile e futuro) compito di individuazione del salario minimo, già da tempo sono stati attribuiti al CCNL "*leader*" alcuni compiti fondamentali. Tra questi, si sottolinea quello relativo all'individuazione dell'imponibile contributivo ex art. 1, comma 25, l. n.549/1995, o all'integrazione/modifica di precetti normativi, tra

gli altri, ad esempio all'art. 1, comma 2, d.lgs. n.66/2003, e agli artt. 2 e 51 del D.lgs. n.81/2015.

La giurisprudenza, sino ad oggi, anche per individuare il minimale retributivo, è riuscita a colmare l'assenza di perimetri attraverso l'utilizzo di criteri interpretativi che valorizzano un dato oggettivo, in quanto connesso al CCNL che disciplina le attività più coerenti con quelle svolte dall'imprenditore, attraverso un surrettizio aggancio al settore merceologico, e ciò nonostante la nota inapplicabilità dell'art. 2070 c.c. In altri casi, il legame del CCNL leader da applicare a criteri oggettivi è stato possibile per il tramite dell'imponibile ai fini previdenziali, facendo riferimento al CCNL di un settore affine a quello dell'attività svolta dal datore di lavoro.

In ogni caso, la crescente lievitazione dei CCNL che si è registrata negli ultimi anni, e che è stata ben raccontata dal CNEL nel XXI rapporto del Mercato del Lavoro, rischia o di compromettere quest'opera di supplenza svolta dalla giurisprudenza o di enfatizzare soggettivismi giudiziali, o ancora di incentivare comportamenti associativi o di mera applicazione contrattuale di tipo opportunistico.

La definizione legale dei perimetri di misurazione della rappresentatività.

La definizione dei perimetri dovrebbe essere, ad avviso di Confservizi, un'operazione pluridimensionale, da svolgersi per tappe, che partendo dal concreto (l'attività lavorativa svolta) salga a definire il perimetro di applicazione per poi misurare realmente la rappresentatività delle parti sociali.

Il primo criterio che andrebbe utilizzato per la definizione dei perimetri, già utilizzato dalla giurisprudenza, come si è visto, è quello dell'attività esercitata dall'impresa, attraverso un'analisi congiunta dell'oggetto sociale dell'impresa e delle attività lavorative in essa svolte. Una volta incrociati questi due dati si potrebbe ricondurre l'attività esercitata dall'impresa ai codici Ateco, a cui dovrebbero essere associati i vari CCNL. L'operazione non sarebbe esaustiva perché ad un solo codice Ateco possono corrispondere più CCNL, così come un solo CCNL potrebbe legittimamente riguardare più codici Ateco o parte di essi.

Il terzo passaggio richiederebbe una verifica tra la corrispondenza, tutt'altro che scontata, tra il campo di applicazione dei CCNL ed i profili professionali e le declaratorie contrattuali dello stesso CCNL.

Evitando di dare per automatica la corrispondenza tra categoria sindacale (da intendersi come gruppo di interessi professionali rappresentati) e ambito di applicazione di un CCNL, si potrebbe in tal modo verificare quali CCNL fuoriescono nell'applicazione concreta, dal loro teorico ambito d'applicazione, e quali in un

determinato perimetro di riferimento sono sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali più rappresentative.

La necessità di misurazione della rappresentatività datoriale e sindacale e il rischio di fughe in avanti.

Altro tema critico per l'individuazione del CCNL Leader, a cui affidare il compito di individuare nei diversi settori di appartenenza il salario minimo legale, è quello della misurazione della *rappresentatività datoriale*.

Un valido criterio di misurazione appare quello recato dal DDL n. 658 che per individuare la rappresentatività delle associazioni datoriali fa riferimento, all'art. 3, comma 2, al “[...] *numero di imprese associate in relazione al numero delle stesse, del numero di dipendenti delle imprese medesime in relazione al numero complessivo di lavoratori impiegati nelle stesse*”. Solo questo criterio può validamente rispecchiare il potere di rappresentanza delle associazioni datoriali, inserendo qualche mitigazione dove esistono operatori di settore dominanti.

Altri indici di misurazione della rappresentatività datoriale, che pure astrattamente potrebbero essere individuati, non avrebbero alcuna connessione col tema della *rappresentanza contrattuale*, che come noto genera l'obbligo per l'impresa di applicare (*in toto* non solo per la parte economica, né solo per la parte normativa ma anche per quella obbligatoria) un CCNL per effetto dell'iscrizione all'associazione datoriale che stipula quel CCNL.

Quanto alla misurazione della **rappresentatività sindacale**, occorre agevolare normativamente l'attuazione di quanto previsto dal TU sulla Rappresentanza sottoscritto da Confservizi, CGIL, CISL e UIL il 10 febbraio 2014, come modificati con l'Accordo interconfederale del 26 luglio 2018.

Attualmente, infatti, la Convenzione tra INPS/Ispettorato Nazionale del Lavoro con Confservizi – CGIL, CISL e UIL, stipulata in data 20 maggio 2020 per la misurazione della rappresentatività sindacale consentirà la misurazione del solo dato associativo e non quello elettorale. La stessa cosa avviene nel settore industriale. A quasi sette anni dalla stipulazione del TU sulla Rappresentanza ancora non si è riusciti ad avere una “copertura” normativa delle procedure per la misurazione della rappresentatività del sindacato.

In assenza di una compiuta misurazione della rappresentatività delle organizzazioni datoriali e sindacali non dovrebbe essere accordata nessuna funzione aggiuntiva al CCNL *leader*, men che meno in tema di salario minimo. Di qui la necessità di evitare qualsiasi disciplina transitoria, e ciò perché la stessa rischia di attribuire prevalenza ad un CCNL sulla base di indici presuntivi di rappresentatività datoriale, e di indici parziali

di rappresentatività sindacale. Tali indici si rivelerebbero per forza di cose poco attendibili in quanto basati su una non effettiva capacità rappresentativa delle Parti sociali. Non si può dunque ritenere che una disciplina transitoria gioverebbe alla tutela dei livelli salariali o delle garanzie normative riconosciute ai lavoratori di un determinato settore.

Roma 4/12/2020