



# Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

## Memoria per l'audizione informale del Presidente del CNEL presso la Commissione XI "Lavoro pubblico e privato" della Camera dei Deputati Disposizioni in materia di giusta retribuzione e salario minimo A.C. 141, A.C. 210, A.C. 216, A.C. 306, A.C. 432, A.C. 1053

### Premessa

Il CNEL fornisce un contributo all'elaborazione legislativa in materia di indirizzi di politica economica e sociale, su richiesta del Parlamento e del Governo, e in materia di assetti normativi e retributivi espressi dalla contrattazione collettiva in base al disposto dell'articolo 10 della legge 30 dicembre 1986, n. 936. La presente memoria è resa su richiesta della Commissione XI (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati, che procede ad audizione informale di rappresentanti di questo Consiglio nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 141 Fratoianni, C. 210 Serracchiani, C. 216 Laus, C. 306 Conte, C. 432 Orlando e C. 1053 Richetti, recanti disposizioni in materia di giusta retribuzione e salario minimo.

### 1. La questione salariale nell'attuale quadro economico e sociale

L'analisi della definizione della retribuzione è costantemente al centro del dibattito fra le parti sociali, poiché il contenuto economico costituisce la materia principale della regolazione dei rapporti di lavoro sia individuali che collettivi, nonché l'elemento determinante della condizione di vita dei lavoratori.

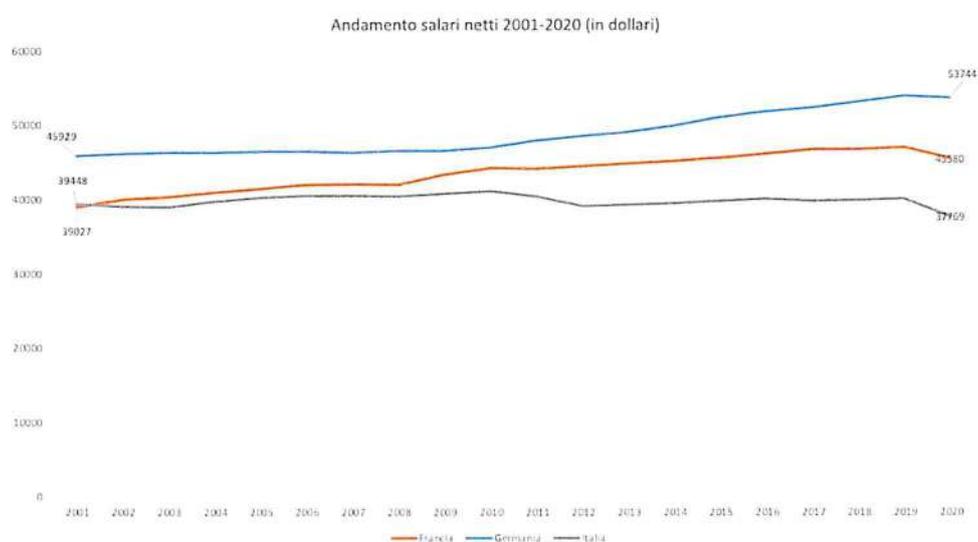
Come noto, il tema della "giusta" retribuzione trova formale fondamento nel nostro ordinamento nell'articolo 36 della Costituzione, dove è sancito che "il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa". Se la norma costituzionale rimane il faro che continua a orientare il dibattito pubblico, e le relative proposte di una legge sul salario minimo, va tuttavia osservato come il tema salariale, nel nostro Paese, trascini con sé questioni più ampie, che hanno a che fare, *in primis*, con l'alta diffusione di forme di lavoro irregolare, discontinue o dalla ridotta intensità lavorativa, con una bassa produttività del lavoro e con l'elevato cuneo fiscale.

Per quanto riguarda il primo aspetto, i più recenti dati comunicati dall'Istat fotografano un mercato polarizzato, dove crescono soprattutto le qualifiche più basse e le fasce di occupazione molto specializzate, mentre si riducono progressivamente le qualifiche intermedie e continua a svolgere un ruolo non trascurabile il lavoro sommerso. In particolare, i dati dell'Istat sul 2022 segnalano che i lavoratori a bassa

retribuzione annua sono prevalentemente lavoratori non-standard, che non riescono a superare la soglia della bassa retribuzione annua, pur avendo livelli di retribuzione oraria superiori alla soglia che individua la bassa retribuzione oraria. Evidenze che mostrano bene come non vi sia, nel nostro Paese, un problema di fissazione dei minimi adeguati, dato che la contrattazione collettiva (salvo che per alcune basse qualifiche e per alcuni limitati settori) pare in grado di garantire gli stessi e che le principali criticità si verificano proprio per posizioni lavorative caratterizzate dalla non applicazione o dall'applicazione non corretta dei contratti collettivi.

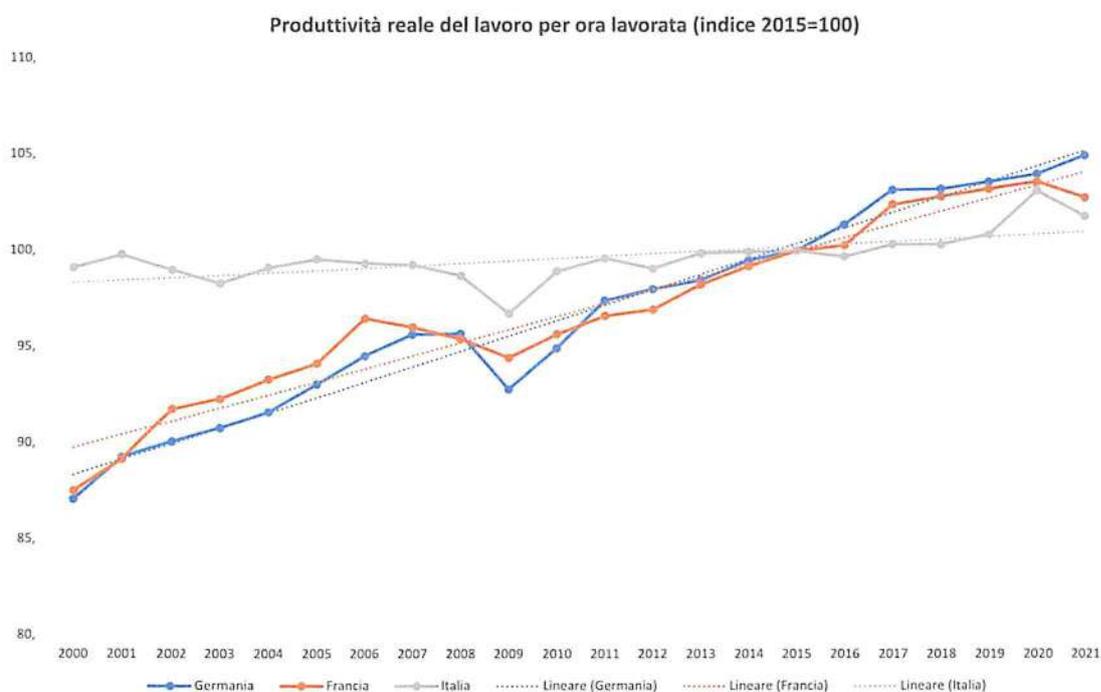
Pertanto, la questione salariale non può essere ricondotta unicamente ad un dibattito sull'opportunità, o meno, di introdurre un salario minimo legale, ma deve andare a toccare i principali problemi che ostacolano la crescita dei salari dei lavoratori in Italia. Sotto questo aspetto, occorre innanzitutto considerare che il nostro Paese è soggetto, da tempo, a un problema di bassa produttività. Da questo punto di vista, la comparazione con le dinamiche salariali di Paesi come Francia e Germania (grafico 1), con un cuneo fiscale in linea o superiore al nostro, mostra chiaramente, e da tempo, come negli ultimi decenni la produttività italiana non sia cresciuta, diversamente da quanto avvenuto in altri Paesi europei. Prima della crisi pandemica, nel periodo compreso tra il 2000 e il 2020, la produttività era infatti aumentata solo dello 0,33% in media all'anno nel nostro Paese, contro l'1% in Germania e lo 0,94 Francia (dati Eurostat, grafico 2).

### Grafico 1. Dinamiche salariali



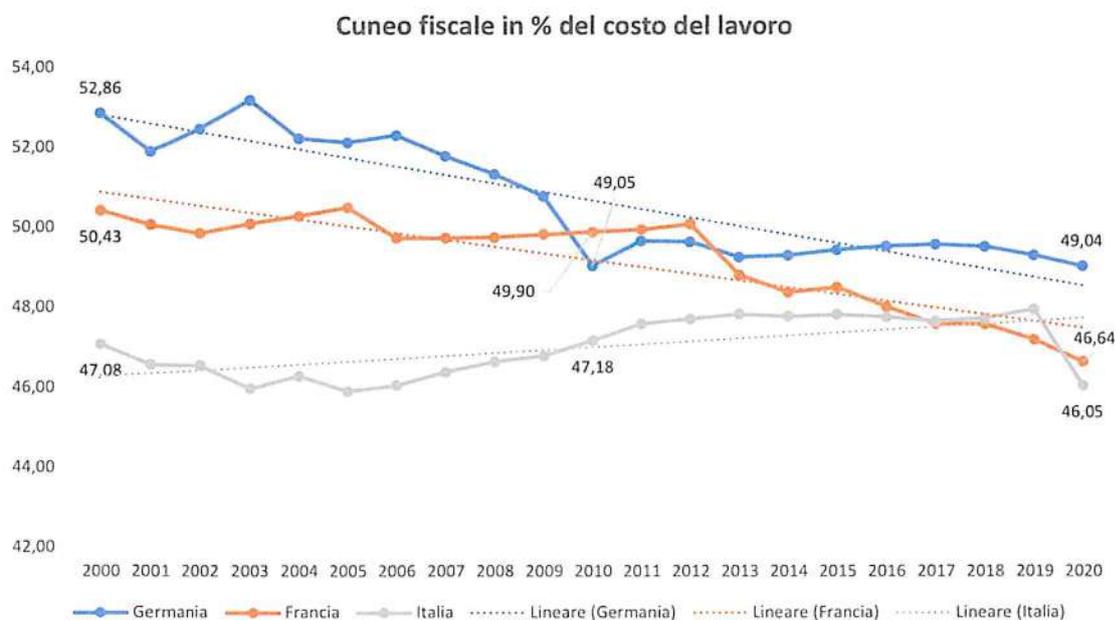
Fonte: OECD (2022), *Average wages (indicator)*. doi: 10.1787/cc3e1387-en (ultimo accesso 2 maggio 2022)

## Grafico 2. Produttività



Fonte: Eurostat, NAMA\_10\_LP\_ULC, ultimo aggiornamento 28/04/2022

## Grafico 3. Cuneo fiscale



Fonte: OECD, Dataset: Taxing Wages

Dal discorso complessivo non può poi essere escluso il tema dell'elevato cuneo fiscale e contributivo presente nel nostro Paese, che è fra i più alti dell'area Ocse e che

condiziona, indirettamente, la propensione ad assumere da parte delle imprese e l'aumento dei salari reali.

Le dinamiche descritte evidenziano la complessità della "questione salariale" in Italia e inducono a collocare il dibattito entro un percorso più ampio rispetto agli interrogativi sull'opportunità o meno di un salario minimo legale, che sappia conciliare le inevitabili misure emergenziali con soluzioni di medio e lungo periodo, capaci di dare risposte strutturali ai gravi problemi che rallentano la crescita dei salari nel nostro Paese.

## **2. Il contesto italiano nel quadro dell'Unione Europea**

Le proposte di legge sul salario minimo sono tornate al centro, nell'ultimo periodo, anche alla luce dell'approvazione, nello scorso autunno della direttiva (UE) 2022/2041 sui salari minimi adeguati, da recepire negli ordinamenti nazionali entro il novembre 2024, che per la prima volta affronta direttamente sul piano legislativo, a livello comunitario, la materia della retribuzione.

Sul punto, occorre sin da subito precisare che la direttiva non configura l'obbligo per gli Stati membri di introdurre un salario minimo legale, laddove la formazione dei salari sia garantita esclusivamente mediante contratti collettivi, né quello di individuare il contratto collettivo universalmente applicabile<sup>1</sup>.

Il salario minimo può essere fissato nei contesti nazionali per legge, attraverso la contrattazione collettiva o combinando la fonte normativa con quella negoziale, purché se ne garantisca l'adeguatezza, ossia consenta condizioni di vita e di lavoro dignitose per i lavoratori europei, nel rispetto delle specificità di ogni ordinamento interno.

Il punto centrale dell'analisi riguarda pertanto le modalità di introduzione e di determinazione di livelli salariali minimi, cioè di soglie - orarie o mensili - al di sotto delle quali la retribuzione di ogni lavoratore non può scendere.

La letteratura sul tema, anche internazionale, è molto ampia, e investe il funzionamento del sistema di relazioni industriali dei singoli Paesi nonché, ovviamente, i meccanismi (legali, negoziali o misti) di fissazione dei minimi e del livello per ogni qualifica, il calcolo della copertura degli stessi e l'efficacia di eventuali sistemi di *enforcement*. Il dibattito ruota anche attorno ad altri temi, come quale sia il livello del salario minimo, quali le procedure e i criteri da stabilire per l'adeguamento

---

<sup>1</sup>CNEL, OSP 14 dicembre 2020.

periodico del salario minimo e il coinvolgimento dei sindacati e delle organizzazioni dei datori di lavoro nella definizione dello stesso e nel relativo monitoraggio.

Specifici, ulteriori problemi riguardano i meccanismi capaci di assicurare una confrontabilità fra i livelli retributivi minimi (data la quantità di CCNL, vedi CNEL più sotto). A tale questione si ovvia in Italia con il campione di CCNL monitorati dall'ISTAT per le rilevazioni trimestrali delle dinamiche retributive, campione che consente di calcolare una "retribuzione media minima" (cioè relativa alla media dei minimi tabellari del livello più basso estratto dai CCNL inclusi nel campione) che va a sua volta rapportata al salario mediano; in tal modo è possibile stabilire, con un certo margine di approssimazione, un confronto rispetto alla retribuzione media del lavoratore dipendente di altri Paesi.

Altra parte della letteratura affronta il tema critico della adeguatezza dei minimi retributivi a riflettere la specifica dinamica della produttività delle imprese, soprattutto tenendo conto della parcellizzazione del sistema produttivo italiano, nonché le effettive condizioni dei mercati del lavoro locali. Quest'ultimo punto spiega perché la Commissione europea abbia spesso raccomandato una più decisa diffusione della contrattazione decentrata, in linea con l'obiettivo di promuovere un assetto contrattuale efficiente che favorisca la diffusione di relazioni industriali appropriate e calate su ciascuna realtà produttiva.

Attualmente, l'Italia si colloca fra i sei stati membri dell'UE in cui la protezione del salario minimo è fornita esclusivamente dai meccanismi di contrattazione collettiva, mentre negli altri ventuno esistono salari minimi fissati dalla legge.

Nel nostro ordinamento, pur non esistendo norme che escludano la possibilità di interventi del legislatore o che prevedano riserve in favore della contrattazione, la funzione di fissazione dei minimi è tradizionalmente svolta dalla contrattazione collettiva, che per ogni contratto collettivo nazionale definisce i livelli minimi da applicare a ciascun livello di inquadramento dei lavoratori. A differenza del salario minimo fissato dalla legge, che si applica indistintamente a tutti i lavoratori, nel caso del minimo retributivo fissato per via negoziale la copertura dei lavoratori non appartenenti alle organizzazioni firmatarie di contratti collettivi è stata di fatto assicurata dall'interpretazione diffusa della giurisprudenza, che ha considerato i minimi contrattuali il riferimento utile per definire la retribuzione proporzionata e sufficiente cui fa riferimento l'articolo 36 della Costituzione.

A fronte della mancata attuazione dell'articolo 39 della Costituzione, e conseguentemente della mancata estensione per legge dell'efficacia del contratto a tutti i lavoratori della medesima categoria si è quindi ovviato con la giurisprudenza, che ha

utilizzato i minimi tabellari stabiliti nei CCNL anche per imprese e lavoratori che non hanno sottoscritto un contratto collettivo. In ogni settore si applicano pertanto i livelli retributivi minimi stabiliti dal CCNL “di riferimento” per ciascuna qualifica e mansione.

In assenza di regole certe per determinare la rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali si assiste, ad oggi, alla proliferazione dei contratti collettivi firmati da organizzazioni di cui non è facile misurare la rappresentatività.

Di questa notevole crescita dà conto sistematicamente l'Archivio nazionale dei contratti collettivi istituito presso il CNEL, in cui risultavano depositati, alla data del 31 maggio 2023, 975 contratti vigenti. L'elevato numero di contratti depositati, se coordinato con il dato sull'effettiva applicazione dei contratti proveniente dai flussi Uniemens, è da una parte indice di una copertura estremamente elevata della contrattazione collettiva. Questo aspetto viene evidenziato nelle analisi di alcuni centri di ricerca nazionali e internazionali che collocano il nostro Paese, in Europa, tra quelli con la più estesa copertura contrattuale, con dati che si posizionano ben al di sopra rispetto alle soglie di percentuale minima di copertura della contrattazione collettiva previste dalla direttiva.

Dall'altra parte, tuttavia, poiché i tribunali del lavoro utilizzano come riferimento per l'applicazione del principio costituzionale di adeguatezza e sufficienza della retribuzione i salari di base fissati dagli accordi collettivi, in tutti quei settori in cui possano essere presenti più contratti, anche sottoscritti da organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, si pone la questione dell'individuazione del contratto collettivo “di riferimento”.

Se poi si guarda nel concreto alle dinamiche di sviluppo dei contratti, si possono osservare alcune ulteriori questioni, di particolare rilevanza.

In primo luogo, si evidenzia che i contratti siglati da federazioni aderenti a Cgil, Cisl e Uil, pur rappresentando una parte “minoritaria” del totale dei contratti depositati, si applicano complessivamente al 97% del totale dei lavoratori conteggiati nelle dichiarazioni UNIEMENS.

In secondo luogo, analizzando i dati sui minimi contrattuali dei principali CCNL applicati in Italia, si può notare che essi superano nella quasi totalità dei casi la soglia indicata nei vari disegni di legge finora proposti. Ci si chiede, quindi, quale potrebbe essere l'impatto su tali settori di un salario minimo fissato per legge tra i 7/ 9 euro, come si sta discutendo in questi ultimi anni.

Più in generale, poi, pare opportuno evidenziare che un intervento legislativo sui trattamenti minimi rischierebbe di mettere in secondo piano anche tutti gli altri istituti che i contratti regolano, dimenticando il ruolo centrale che hanno i sistemi di relazioni industriali nel riscrivere i sistemi di classificazione e di inquadramento del personale che governano i criteri di misurazione del valore economico e di scambio del lavoro condizionando l'organizzazione del lavoro, i percorsi di carriera e le dinamiche della produttività. Il salario, in questa prospettiva, risulta quindi come parte finale di un percorso di creazione di valore e non una banale determinazione di una tariffa astratta.

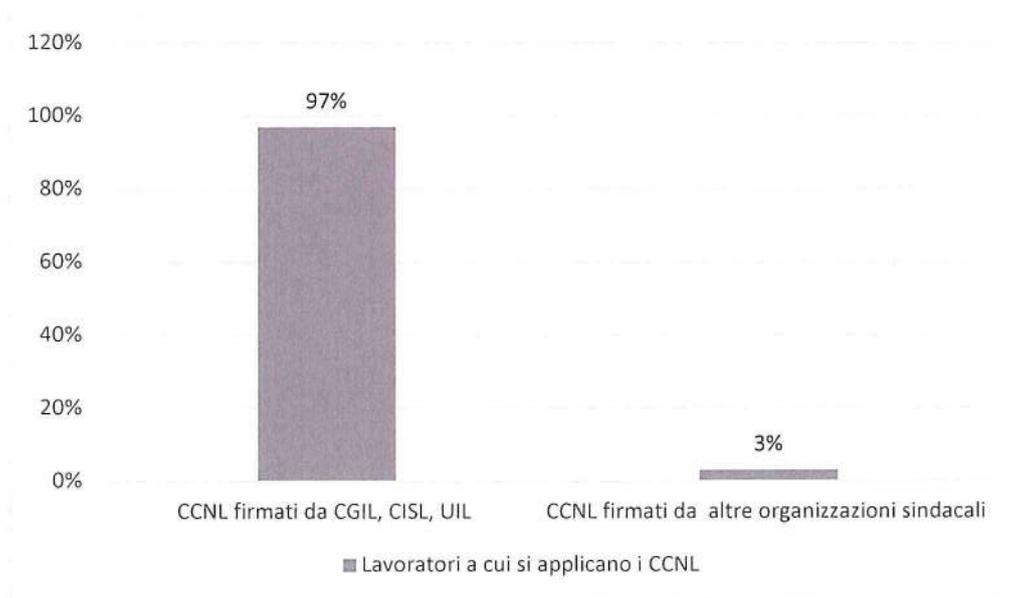
**Tabella 1:** CCNL del settore privato depositati presso l'archivio CNEL alla data del 31 maggio 2023 – ripartizione per settore contrattuale

settori contrattuali		CCNL		lavoratori 2022	
		n°	%	n°	%
A	AGRICOLTURA	59	6,1%	-	-
B	CHIMICI	24	2,5%	542.794	3,9%
C	MECCANICI	50	5,1%	2.555.299	18,5%
D	TESSILI	33	3,4%	331.075	2,4%
E	ALIMENTARISTI	49	5,0%	436.430	3,2%
F	EDILIZIA, LEGNO E ARREDAMENTO	72	7,4%	895.453	6,5%
G	POLIGRAFICI E SPETTACOLO	49	5,0%	297.930	2,2%
H	TERZIARIO, DISTRIBUZIONE E SERVIZI	242	24,8%	4.807.696	34,7%
H1	LAVORO DOMESTICO	31	3,2%	-	-
I	TRASPORTI	81	8,3%	904.228	6,5%
J	CREDITO E ASSICURAZIONI	20	2,1%	444.052	3,2%
K	AZIENDE DI SERVIZI	53	5,4%	973.253	7,0%
T	ISTRUZIONE, SANITA', ASSISTENZA, CULTURA, ENTI	139	14,3%	929.719	6,7%
V	CCNL PLURISETTORIALI, MICROSETTORIALI E ALTRI	73	7,5%	721.475	5,2%
Totale		975	100,0%	13.839.404	100,0%

Fonte: CNEL, Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro e INPS, flusso informativo *uniemens*.

Nota: il dato sui lavoratori è la media delle 12 dichiarazioni mensili del 2022 dei datori di lavoro all'INPS per mezzo di UNIEMENS. Nei settori contrattuali "agricoltura" e "lavoro domestico" non è riportato il numero di lavoratori, perché l'informazione non è rilevata oppure è parzialmente rilevata nel flusso *uniemens*.

**Grafico 4:** Distribuzione della copertura dei lavoratori dipendenti del settore privato tra CCNL siglati da federazioni aderenti a Cgil, Cisl e Uil e altre organizzazioni sindacali



Fonte: Elaborazioni ADAPT su dati *Archivio dei contratti collettivi nazionali di lavoro depositati al CNEL*, aggiornato al 24 maggio 2023

**Tabella 2:** Esempio di analisi del salario minimo per ultimo livello di inquadramento nei principali CCNL

CCNL	IMPORTI ORARI CON DIVISORE CONTRATTUALE				
	Trattamento salariale minimo	Trattamento salariale minimo con istituti aggiuntivi	Trattamento salariale al netto dei contributi carico lavoratore	Trattamento salariale al netto delle imposte	Costo azienda
ABBIGLIAMENTO INDUSTRIA	7,17	8,72	8,51	7,19	11,45
ALIMENTARI INDUSTRIA	8,80	11,20	10,92	8,69	14,95
CALZATURE PICCOLA INDUSTRIA	7,13	8,35	8,16	6,95	11,01
CARTA GRAFICI EDITORIALI INDUSTRIA	8,16	9,69	9,36	7,82	13,12
CEMENTO CALCE INDUSTRIA	8,36	9,87	9,63	7,85	13,35
CERAMICA INDUSTRIA	8,53	10,04	9,80	7,98	13,31
CHIMICI FARMACEUTICI INDUSTRIA	8,92	10,52	10,26	8,25	13,83
EDILI INDUSTRIA	9,27	11,20	10,76	8,70	16,22
GOMMA PLASTICA INDUSTRIA	8,05	9,48	9,28	7,65	12,50
LEGNO ARREDAMENTO INDUSTRIA	8,36	9,87	9,56	7,92	13,35
ME TALLERCIANI INDUSTRIA	7,64	9,28	8,97	7,57	12,19
BELLI E CUCIO PICCOLA INDUSTRIA	7,14	8,44	8,29	7,14	11,02
TESSILI INDUSTRIA	7,09	8,43	8,26	7,12	11,09
AGENZIA DI ASSICURAZIONE SNA	7,06	9,47	8,77	8,00	11,99
AGENZIA DI ASSICURAZIONE ENAPASSANNA	7,89	10,51	9,81	8,63	13,19
AGENZIE IMMOBILIARI	8,27	10,46	10,23	8,31	13,33
AGENZIE DI VIAGGIO E TURISMO - CONF COMMERCIO	7,48	9,43	9,23	7,63	12,08
RAILSERVIZI CONF LAVORO	6,52	8,30	8,13	7,03	10,86
TURISMO CONF ESTERENTI	7,28	9,18	8,98	7,59	11,82
TURISMO RISTORAZIONE ALBERGHI CONF LAVORO	7,29	9,13	9,00	7,60	11,88
ALBERGHI CONF COMMERCIO	7,51	9,47	9,27	7,66	12,20
PALESTRE IMPIANTI SPORTIVI	5,82	6,82	6,68	6,10	8,74
STUDI PROFESSIONALI CONT PROFESSIONI	7,74	9,75	9,55	7,97	12,62
ACCONCIATURA ESTETICA CONF LAVORO	6,59	7,72	7,56	6,57	9,96
ALIMENTARI COOPERATIVE	8,80	11,20	10,92	8,69	14,22
CASE DI CURA PRIVATE	8,44	10,17	9,82	8,33	13,04
COOPERATIVE SOCIALI	7,18	8,31	8,13	7,03	10,23
PORTIERI E CUSTODI	5,38	6,31	6,17	5,57	8,28
COMMERCIO CONF ESTERENTI	7,51	9,51	9,29	7,72	12,26
COMMERCIO COOPERATIVE DI CONSUMO	7,64	9,68	9,46	7,86	12,28
ALIMENTARI ARTIGIANATO	8,19	9,60	9,39	7,72	12,32
CERAMICA ARTIGIANATO	7,55	8,85	8,68	7,27	11,39
BARBIERI E PARRUCCHIERI	6,59	7,72	7,56	6,58	9,78
EDILI ARTIGIANI	9,33	11,27	11,02	8,75	16,11
CARTA GRAFICI EDITORIALI ARTIGIANI	7,48	8,76	8,58	7,27	11,39
ME TALLERCIANI ARTIGIANATO	7,39	8,66	8,47	7,15	11,27
LEGNO ARREDAMENTO ARTIGIANATO	7,26	7,96	7,83	6,71	10,46
PULIZIA ARTIGIANATO	6,38	7,47	7,31	6,51	9,73
TESSILI ARTIGIANATO	7,11	8,13	8,15	7,05	10,73
AGRICOLTURA SUPPLEMENTI	6,27	7,80	7,76	6,75	9,99
AGRICOLTURA CEREALI PROD.	7,28	9,18	9,01	7,51	12,39
AGRICOLTURA CEREALI PROD. (C)	5,18	6,53	6,43	5,91	8,81
AGRICOLTURA CEREALI PROD. (C)	4,62	5,72	5,45	5,54	6,82

Fonte: Comitato scientifico ODCEC (a cura di), *Indagine salario minimo CCNL, 2019*

Nota: Per "istituti aggiuntivi" si intendono "ferie", "permessi ex festività", "ROL", "festività infrasettimanali", "patrono".

### 3. Le proposte di legge in esame e il ruolo del CNEL

Le proposte di legge all'esame si collocano nel quadro nazionale e comunitario appena delineato, recando norme in attuazione dell'articolo 36 della Costituzione, e, in un caso (A. C. 1053) anche della richiamata direttiva UE2022/2041. Le proposte A. C. 141 e A. C. 306 fanno invece riferimento alla norma dello Statuto dei lavoratori relativa ai soggetti appaltatori di opere pubbliche, che devono applicare ai lavoratori condizioni non inferiori a quelle stabilite dal contratto collettivo di categoria.

Pur con notevoli differenze riguardo al campo soggettivo di applicazione (tutti i lavoratori rientranti nel campo di applicazione disciplinato dal CCNL comparativamente più rappresentativo, oppure tutti i rapporti di lavoro con retribuzione stabilita su base oraria, oppure ancora tutti i rapporti inclusi quelli di collaborazione e i contratti di prestazione occasionale) le proposte di legge fanno riferimento al trattamento economico (minimo tabellare in A. C. 216, trattamento complessivo in A. C. 141, A. C. 210, A. c. 306) come determinato dal CCNL di riferimento, che in A. C. 432 è quello siglato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, mentre in A. C. 306 è quello in vigore per il settore in cui l'impresa opera e il cui ambito di applicazione sia obiettivamente e qualitativamente vicino all'attività esercitata dal datore.

Entrambe le questioni (individuazione del CCNL fra una pluralità e individuazione dell'ambito di applicazione più vicino all'attività d'impresa) hanno sollecitato da tempo l'attenzione del CNEL, con particolare riguardo alla necessità di rafforzare gli strumenti di tutela salariale, tenendo peraltro conto che nei vari CCNL i livelli retributivi minimi non sono fissati in modo uniforme, e che in una eventuale definizione legale della retribuzione non sarebbe possibile fissare una misura *standard*, non differenziata per settore e qualifica.

Diverse sono state le iniziative già avviate dal CNEL sul tema, molte delle quali sono toccate, in via diretta o indiretta, dalle proposte di legge che in questa sede sono oggetto di esame. In particolare, si segnalano i seguenti aspetti.

- 1) Le proposte contenute in A. C. 216 relative al deposito e alla numerazione dei CCNL, che prevedono il collegamento fra archivio CNEL e denunce datoriali mensili presso l'INPS riguardano processi che sono già in fase di piena attuazione.
- 2) La proposta di una commissione paritetica per la rappresentanza e la contrattazione collettiva, contenuta in A. C. 216, appare orientata nella stessa direzione in cui il CNEL si è attivato negli ultimi anni, promuovendo il confronto tra le parti sociali finalizzato al raggiungimento di un'intesa in materia di rappresentatività. Tale confronto è stato

portato avanti sulla base delle esplicite indicazioni in tal senso, contenute nel Testo unico della rappresentanza del 10 gennaio 2014 (e in particolare nel c. d. Patto della fabbrica del 9 marzo 2018) che assegna allo stesso CNEL il compito di guidare il percorso per la definizione dei perimetri contrattuali e dei soggetti firmatari dei contratti collettivi nazionali di lavoro, al fine di contrastare i fenomeni di *dumping*.

Sul punto, il CNEL registra l'ampia convergenza delle parti rispetto ai criteri fissati dal cosiddetto Testo unico del 2014, con la necessità di individuare ulteriori criteri per i settori produttivi dove le RSU hanno limitata diffusione. Più sfumata è invece la posizione delle parti sociali rispetto alla rappresentatività datoriale, problema rispetto al quale il dibattito in corso al CNEL ha evidenziato molteplici possibilità di soluzione.

3) Gli uffici del CNEL, negli ultimi anni, hanno dato avvio a un'interlocuzione permanente con i soggetti istituzionali coinvolti nel monitoraggio delle dinamiche in atto nel sistema delle relazioni industriali. In tale contesto si è perfezionata la messa a sistema delle banche dati e l'allineamento fra i codici di classificazione adottati da CNEL e INPS. Ciò è stato formalizzato con l'introduzione del "Codice unico alfanumerico", frutto di una iniziativa legislativa del CNEL ai sensi dell'art. 99, comma 3, della Costituzione, confluita nell'articolo 16-*quater* del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

Per effetto di tale disposizione, il codice identificativo dei contratti collettivi nazionali di lavoro viene attribuito dal CNEL in sede di acquisizione del contratto collettivo ed è utilizzato sia per le comunicazioni obbligatorie al Ministero del Lavoro che per le denunce retributive mensili all'INPS. Il passaggio ad un sistema univoco di identificazione di ciascun CCNL consente la lettura quantitativa di ogni CCNL, cioè di abbinare con approssimazione ciascun CCNL del settore privato alla propria "platea di riferimento", sia in termini di lavoratori che di imprese. L'obbligo di indicare il codice alfanumerico del CCNL applicato andrebbe esteso anche al contratto individuale di lavoro, per disporre di un quadro informativo completo a garanzia del lavoratore.

4) Il CNEL ha messo a disposizione, a supporto delle istanze sollevate da parte del Ministero degli affari esteri e di CONSIP i dati estratti dall'Archivio relativi agli accordi che, in ciascuno dei settori produttivi indicati, risultano di maggiore applicazione. Tale procedura di accertamento, nata in via sperimentale e sulla base di richieste formulate in via d'urgenza, è divenuta oggetto di una integrazione del regolamento interno del CNEL<sup>2</sup> e diventa così strumento di servizio per i soggetti appaltatori/concessionari, alla luce di quanto previsto dall'articolo 11 del nuovo codice degli appalti (principio di

---

<sup>2</sup> Articolo 24 del regolamento.

applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore). Si segnala infatti che una eventuale dichiarazione, da parte dell'impresa appaltatrice, di equivalenza delle tutele previste dal CCNL da essa applicato – qualora diverso dal CCNL indicato dalla stazione appaltante in quanto ritenuto comparativamente più rappresentativo - possa essere foriera di abusi nei confronti dei lavoratori, nonché di comportamenti difforni fra amministrazioni che svolgono la medesima funzione di soggetti appaltanti (o concedenti).

#### 4. Proposte

La questione salariale in Italia, come si è cercato di illustrare nella presente memoria, tocca una serie ampia di fattori, che richiedono un percorso condiviso con soluzioni di medio e lungo periodo, che valorizzino l'apporto degli attori delle relazioni industriali, e affrontino il problema dei bassi salari – che risulta peraltro aggravato dal trend di crescita progressiva del tasso inflazionistico da un lato e dai ritardi cronici nei rinnovi contrattuali, segnalati anche di recente dall'OCSE<sup>3</sup> – a partire dalla riforma fiscale e dalla contrattazione nazionale.

In questi termini, per far fronte all'urgenza di rilanciare, contestualmente alla contrattazione nazionale, quella di secondo livello – da tempo attestata su percentuali inadeguate - e la connessione tra salari e andamento di impresa, oggi ampiamente compressa dalla eccezionalità del momento che viviamo, si suggerisce, nell'ambito di un quadro sistemico di misure strutturali, di intervenire anche sul welfare aziendale, che rappresenta una positiva soluzione per migliorare il reddito dei lavoratori, a partire da beni e servizi a maggiore valore sociale e utilità collettiva, così come forme di detassazione degli aumenti contrattuali.

Tra le forme di decontribuzione per le imprese si potrebbero ulteriormente favorire le forme di partecipazione dei lavoratori, con una più forte legislazione fiscale di sostegno, che vada ad agevolare i vari strumenti già in atto nel nostro Paese, dalle embrionali forme di partecipazione economica dei lavoratori (ossia i *profit sharing* e *gain sharing*) sino alle soluzioni consolidate promosse nel tempo dal sistema della bilateralità.

---

<sup>3</sup> Secondo alcune stime dell'OCSE i significativi ritardi nel rinnovo dei contratti collettivi (oltre il 50% dei lavoratori è coperto da un contratto scaduto da oltre 2 anni) rischiano di prolungare la perdita di potere d'acquisto per molti lavoratori”.

L'OECD *Employment Outlook* 2023 pubblicato l'11 luglio 2023 segnala che fra i grandi Paesi dell'area OCSE l'Italia è quello che ha visto ridursi di più le retribuzioni al netto dell'inflazione: - 7,3% nel primo trimestre 2023 rispetto al primo trimestre 2022, contro una media OCSE di - 3,8%. Le previsioni OCSE di giugno 2023 per l'inflazione in Italia stimano il 6,4% nell'anno in corso e il 3% nel 2024.

Il CNEL, su tali questioni, si candida come soggetto facilitatore di questi processi, sulla scia di quanto avviene in altri Paesi europei, in linea con le indicazioni della Raccomandazione del Consiglio del 20 settembre 2016, con i Comitati nazionali per la produttività. Si tratta di istituzioni indipendenti, incaricate di svolgere analisi economiche e statistiche di alta qualità, al fine di supportare i decisori politici nello sviluppo di riforme efficaci riguardanti la produttività economica e la competitività.

Su questo punto, il CNEL appare come la sede più appropriata per farsi carico di queste funzioni. Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro da una parte può infatti garantire quella autonomia funzionale nei confronti della autorità pubbliche incaricate di definire e attuare le politiche nel settore della produttività e della competitività, come richiesto dalla raccomandazione comunitaria. Dall'altra parte, lo stesso Consiglio appare come la sede naturale per promuovere la consultazione dei vari *stakeholders* interessati dai processi in atto, garantendo poi una sintesi imparziale e indipendente, nell'interesse generale.

## 5. Osservazioni conclusive

Alla luce di quanto illustrato e tenuto conto delle proposte avanzate nel paragrafo precedente, il CNEL ritiene di formulare le seguenti osservazioni conclusive:

- a) innanzitutto si ribadisce l'opportunità che su temi di così ampio rilievo le scelte dei decisori politici e istituzionali siano precedute ed accompagnate da un profondo e significativo coinvolgimento e confronto con le parti sociali, che peraltro troverebbe la sua sede naturale e costituzionale proprio nel CNEL, quale casa dei corpi intermedi, delle parti sociali e del terzo settore;
- b) la questione salariale in Italia non può essere limitata a un'alternativa sull'opportunità o meno di introdurre un salario minimo per legge, senza affrontare, a monte, i principali problemi che ostacolano la crescita dei salari dei lavoratori, tra cui i conclamati ritardi nei rinnovi contrattuali aggravati dalla crescita esponenziale del costo della vita e dall'elevato cuneo fiscale, dall'impatto della precarietà, del part-time involontario e del "*lavoro povero*";
- c) il nostro Paese è inoltre caratterizzato, da un problema di bassa produttività che, a differenza di paesi quali Francia e Germania, è ferma da tempo;
- d) la diffusione del fenomeno del "*dumping contrattuale*" e la proliferazione numerica di contratti "*pirata*", così come documentato dall'archivio nazionale

dei contratti istituito presso il CNEL<sup>4</sup>, può impattare negativamente sulla qualità della contrattazione collettiva, limitandone l'effettività;

- e) le proposte di legge in esame, pur con notevoli differenze riguardo alle tecniche normative e al relativo campo di applicazione, fanno riferimento al trattamento economico come determinato dal CCNL di riferimento, affrontando questioni su cui il CNEL riveste già un ruolo attivo, con numerose iniziative;
- f) nelle proposte di legge manca invece il riferimento a possibili soluzioni in grado di affrontare il problema dei bassi salari dal lato della riforma fiscale e da quello della contrattazione ai vari livelli;
- g) le proposte del CNEL sul punto mirano a valorizzare l'apporto degli attori delle relazioni industriali e a favorire un pieno sviluppo a tutti i livelli della contrattazione, al fine di rispondere in maniera strutturale, con soluzioni di medio e lungo periodo, alle criticità presentate;
- h) la individuazione del CNEL come sede del National Productivity Board per l'Italia potrebbe agevolare, in riferimento a quanto previsto da una specifica raccomandazione UE, il corretto inquadramento del problema valorizzando il contributo dei corpi intermedi nel controllo delle dinamiche della produttività e della determinazione dei salari in linea con la tradizione del nostro sistema di relazioni industriali.

Roma, 11 luglio 2023

---

<sup>4</sup> Dai dati CNEL-INPS relativi a 434 CCNL e ai 12.914.115 lavoratori, emerge come 162 (37,3%) firmati dalle maggiori organizzazioni sindacali confederali coprano 12.517.049 lavoratori (97%) e 272 contratti (62,7%) firmati da organizzazioni sindacali diverse da quelle confederali coprano 387.066 lavoratori (3%).