

SALARIO MINIMO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA: IL CONTRIBUTO DI CONFSERVIZI

Confservizi rappresenta numerose imprese del settore del *trasporto pubblico locale*, del settore *idrico*, dell'*igiene ambientale* e del settore *energetico*, per **un totale di circa 160.000 addetti diretti** e circa 400.000 indiretti.

A livello organizzativo è presente a Roma con una sede centrale e nelle Regioni attraverso le sue articolazioni territoriali. Nel panorama italiano **Confservizi è il soggetto maggiormente rappresentativo delle aziende erogatrici di servizi pubblici locali a rete** e, in particolare, il soggetto che più rappresenta le aziende controllate dagli enti locali o dalle regioni.

È di tutta evidenza, quindi, che il **sistema dei servizi pubblici** rappresentato dalla Confederazione, in sinergia con i Comuni e con l'ANCI, è di importanza primaria per l'attuale realtà economica del paese, dal momento che annovera operatori che agiscono sia in veste di concessionari di pubblici servizi essenziali in favore delle comunità locali, sia in veste di committenti in qualità di stazioni appaltanti.

UNA PREMESSA DI METODO. Numerosi studi sul tema dimostrano che il fenomeno della povertà lavorativa deriva da una pluralità di fattori. **Per Confservizi** il tema della possibile estensione della parte economica di alcuni CCNL costituisce una soluzione parziale ad un problema multidimensionale. In ogni caso si **valuta positivamente l'eventuale estensione della parte economica dei CCNL leader**, come salario minimo contrattuale di garanzia, ma per far questo occorre preventivamente rafforzare il "sistema contrattuale" in cui si trovano oggi ad operare i CCNL leader.

Il fatto che la copertura della contrattazione collettiva in Italia sia molto elevata (all'incirca il 98%) e che il 97% dei contratti collettivi nazionali di lavoro applicati ai lavoratori italiani siano firmati da CGIL- CISL e UIL **non scongiura affatto il pericolo che aumentino ulteriormente i lavoratori considerati poveri in Italia**. Infatti i mutamenti significati emergenti sul mercato del lavoro (esempio le attività lavorative non storicamente classificabili), **la proliferazione della contrattazione collettiva e la crescente sovrapposizione degli ambiti di applicazione** ("tutti fanno tutto"), sono all'origine delle criticità emerse. Criticità che hanno determinato già l'emanazione di alcune sentenze in cui è stato statuito che il parametro del contratto collettivo nazionale di lavoro non costituisce più garanzia assoluta di una retribuzione adeguata ex art. 36 Cost., e ciò anche quando il CCNL in questione sia stato sottoscritto dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative.

Confservizi ritiene che al fine di garantire a tutti i lavoratori adeguati livelli minimi dei salari e per far sì che i CCNL leader (quelli sottoscritti dalle associazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative) acquistino nei vari settori la funzione di autorità salariale, **è necessario contestualmente misurare realmente la rappresentatività sindacale e datoriale**, e ancor prima **delimitare i perimetri** entro cui effettuare detta misurazione.

L'INIDONEITA' DEI CRITERI ATTUALMENTE DISPONIBILI NELL'ORDINAMENTO AD INDIVIDUARE IL CCNL LEADER. Attualmente il criterio della maggiore rappresentatività comparata ha ampiamente perso la sua funzione selettiva, come dimostrato sia dall'oscillante giurisprudenza amministrativa sull'applicazione del minimale contributivo (art. 2, comma 25 L. n. 549/1995), sia dalle fragili indicazioni delle PA sulle modalità di individuazione del CCNL leader, basate talora sul fatto notorio, talora su dati numerici autodichiarati dalle organizzazioni sindacali e datoriali e non certificati da enti terzi.

Per Confservizi anche il dato della maggiore applicazione dei CCNL, acquisito tramite il modello *Uniemens*, unico dato quantitativo non autodichiarato, **rappresenta una mera fotografia di un dato oggettivo poco utile ad evidenziare la reale affiliazione sindacale (rappresentatività)** dei datori e dei lavoratori iscritti rispettivamente alle associazioni datoriali e sindacali e perciò vincolati al rispetto dei contratti. A ben vedere infatti la mera applicazione di fatto è un aspetto che non impedisce affatto lo *shopping* contrattuale che le imprese potrebbero, in alcuni settori, continuare a realizzare, sfruttando la moltitudine di agenti negoziali e di contratti collettivi, specie in presenza di contesti competitivi.

Inoltre occorre tener conto che la rilevazione prevista dall'art. 16 quater del D.L. 76/2020 dispone semplicemente che il CCNL, identificato mediante un codice unico alfanumerico, venga indicato nelle comunicazioni obbligatorie e nelle trasmissioni mensili *Uniemens*. Tale comunicazione, dunque, vale per quello che vale, e cioè ai soli fini della dichiarazione sul minimale contributivo. Non appare in alcun modo possibile sopravvalutare tale dato, assimilandolo all'applicazione integrale del CCNL in forza del mandato a contrarre, derivante dall'iscrizione all'associazione datoriale che negozia e sottoscrive il CCNL.

UN ESEMPIO: IL "NUOVO" CODICE APPALTI.

Dalla recente Nota Illustrativa Anac (Bando tipo n. 1/2023), con cui, viste le lacune dell'attuale quadro normativo, l'Autorità si vede costretta a suggerire sia le modalità di delimitazione di ambiti/perimetri contrattuali, sia le modalità di individuazione del CCNL leader da applicare, attraverso i criteri di rappresentatività definiti dalle stesse linee guida "sintomatici" (che dunque risultano solo vagamente idonei ad individuare il CCNL "leader") si desume che l'inesistenza di regole sui perimetri e sulla reale misurazione della rappresentatività sindacale può dar luogo a risultati solo probabilistici e approssimativi.

Nell'ottica di Confservizi un intervento legislativo che intervenga su perimetri e criteri di rappresentatività di misurazione della rappresentatività **potrebbe giovare anche all'effettiva attuazione** ed applicazione del "nuovo" **codice appalti (D.lgs. n. 36/2023)** e, in particolare a quanto in esso stabilito nella **disciplina delle clausole di equo trattamento (art. 11)**, che risulta **finalizzata a realizzare una forma di salario minimo nei settori degli appalti pubblici**. In quest'ultimo ambito, si registra attualmente **l'impossibilità di individuare esattamente il CCNL "leader"**, per lo meno nel caso in cui l'attività lavorativa a cui applicare un determinato CCNL sia ricompresa astrattamente nei codici ATECO riconducibili allo stesso tempo a più CCNL.

POSSIBILI MODALITA' DI PERIMETRAZIONE DELLE CATEGORIE CONTRATTUALI. Come noto, il principale problema della predeterminazione legale delle categorie entro le quali effettuare le misurazioni contrattuali attiene al rapporto con l'art. 39, comma 1 Cost., e con il principio di libertà sindacale in esso contenuto. Ne deriva che i perimetri entro i quali le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro devono presentare i requisiti numerici di rappresentatività ai fini delle facoltà attribuite (fissazione salario minimo, minimale contributivo, clausole sociali di equo trattamento) *non possono essere autoritativamente determinati* né dal legislatore, né dal Ministero, né dal Cnel.

Secondo Confservizi una soluzione possibile, per il legislatore, è quella di **affidare la determinazione dei perimetri ad Accordi interconfederali, che individuino i perimetri dall'interno dello stesso del "sistema" contrattuale** (nel settore dei servizi pubblici locali i **CCNL unici di settore sono un raro esempio della convergenza di agenti contrattuali sul medesimo CCNL**). Chiaramente in caso di sovrapposizione di ambiti contrattuali **la comparazione di rappresentatività andrebbe effettuata con riferimento alla sola area di intersezione degli stessi**, e quindi sui codici ATECO che corrispondono a quell'area di sovrapposizione. **Inoltre per il caso dei servizi pubblici a rilevanza economica i perimetri degli stessi dovrebbero coincidere con quelli sottoposti alla specifica regolazione indipendente**, vale a dire essere riferibili alle attività lavorative astrattamente riconducibili all'attività il cui costo viene riconosciuto in tariffa.

I CRITERI PER LA MISURAZIONE DELLA EFFETTIVA RAPPRESENTATIVITA' SINDACALE E DATORIALE:

Non può essere considerato un requisito idoneo e sufficiente ad individuare il CCNL leader il fatto che lo stesso sia **sottoscritto da almeno un'organizzazione datoriale e un'organizzazione sindacale le cui Confederazioni di appartenenza siano presenti nel CNEL**. Al riguardo bisogna tener presente che la presenza delle Confederazioni nel CNEL si basa su indici (ex art. 5, comma 4 della l. n. 936/1986) che si riferiscono ad una rappresentatività "istituzionale" della Confederazione, e non misurano affatto la **rappresentatività "contrattuale"** delle associazioni di categoria, firmatarie dello specifico CCNL. Ove si accedesse a tale ricostruzione, che peraltro non ha alcun fondamento nel diritto positivo, si andrebbe ad attribuire alle associazioni sindacali e datoriali una **rappresentatività derivata, ed in quanto tale presunta**.

Da un lato i criteri per la misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali sono già stati individuati da più Accordi interconfederali (ad esempio, con riferimento all'industria, il c.d. Testo Unico sulla Rappresentanza) valevoli per la grande e piccola industria, ma anche per i servizi pubblici locali rappresentati da Confservizi. Sotto questo rileva la ponderazione tra dato associativo (deleghe sindacali) e dato elettorale (risultati votazioni RSU) viene attualmente sperimentata su un significativo numero di contratti collettivi nazionali di lavoro. Il relativo dato, in particolare nell'area di interesse di Confservizi, sarà disponibile già dal 2024.

Dall'altro, manca del tutto, anche a livello di accordi interconfederali, l'individuazione di una disciplina che intervenga sui criteri per la misurazione della rappresentatività datoriale. Al riguardo **secondo Confservizi** occorre preliminarmente accordarsi su cosa si intenda per **rappresentatività datoriale**: tale concetto, almeno quando venga riferito alla **rappresentanza contrattuale**, non può che riferirsi al **mandato di un'associazione datoriale a contrarre in nome e per conto delle aziende iscritte**. Ciò almeno quando ci si riferisca alla rappresentatività datoriale ai fini contrattuali. Sotto questo profilo gli ordinamenti vicini al nostro, come Francia, Germania e Spagna, **misurano la rappresentatività** delle associazioni datoriali facendo riferimento al **numero delle imprese associate alle stesse**, con ponderazione del **numero dei dipendenti delle aziende associate sul totale del numero dei dipendenti delle imprese** che applicano un determinato CCNL, valorizzando il vincolo associativo datoriale. Da un punto di vista applicativo, se una prima misurazione della rappresentatività sindacale potrebbe, come già detto, essere disposta sulla base dei dati in possesso dell'INPS e dell'INL dopo la ponderazione del dato associativo ed elettorale, una volta conclusa la fase sperimentale di attuazione dei vari Tu sulla Rappresentanza, per quanto riguarda la misurazione della rappresentatività datoriale, ove venissero mutuati gli indici utilizzati negli altri ordinamenti Europei con sistemi di contrattazione collettiva paragonabili al nostro, il legislatore dovrebbe individuare uno strumento per la loro rilevanza: ad esempio attraverso i flussi telematici, in cui l'azienda

dichiara a quale associazione nazionale firmataria del CCNL applicato è iscritta e per quale numero di dipendenti applica lo specifico contratto.

In ultima analisi il contratto "leader" andrebbe individuato tenendo presente la **doppia maggiore rappresentatività che insiste sullo stesso CCNL**: quella delle organizzazioni sindacali datoriali firmatarie di quel contratto. Solo il CCNL leader così individuato, all'interno dei perimetri fissati dagli Accordi Interconfederali, dovrebbe poter essere abilitato ad integrare i precetti legislativi relativamente al minimale contributivo, al salario minimo, ed in generale all'esercizio di tutte le facoltà previste nelle ipotesi in cui la legge riserva alla contrattazione collettiva la possibilità di integrare, o modificare i precetti normativi (es art. 51 D.lgs. n. 81/2015).

L'ESTENSIONE DELLA SOLA PARTE ECONOMICA. In proposito occorre ricordare che il fenomeno del dumping, inteso come concorrenza opportunistica basata sull'assenza di regole precettive nel diritto sindacale italiano, non assume un profilo solo economico ma anche contributivo e normativo. In proposito, Confservizi si dichiara favorevole all'approfondimento delle modalità di applicazione non solo della parte economica, ma anche della parte normativa dei CCNL "leader", come più sopra individuati, eventualmente anche attraverso una riscrittura della seconda parte dell'art. 39 Cost. Una soluzione particolarmente necessaria anche sotto il profilo della sicurezza sul lavoro.

In ogni caso, **Confservizi** ritiene che **un'eventuale legislazione**, che proponga l'estensione dei trattamenti retributivi minimi o complessivi previsti dai contratti collettivi comparativamente più rappresentativi, ovvero – a maggior ragione - fissi un valore minimo in euro che la contrattazione collettiva deve rispettare, **dovrebbe preliminarmente specificare la nozione di retribuzione** a tali fini, **ed indicare esattamente tutti gli elementi retributivi da includersi, e quelli da escludersi** nella relativa nozione (solo per fare alcuni esempi: gli elementi fissi della ral, le mensilità aggiuntive, le voci retributive indirette come il TFR, orario). In tal modo da un lato si eviterebbero equivoci sulla comparazione delle diverse componenti della retribuzione previsti dai vari CCNL, dall'altro il personale ispettivo potrebbe più agevolmente evitare comportamenti opportunistici.

IL TAGLIO DEL CUNEO FISCALE E CONTRIBUTIVO. Occorre tener conto che nell'Area di rappresentanza Confservizi le associazioni datoriali ad essa aderenti sottoscrivono già CCNL che si pongono al di sopra della soglia ritenuta idonea a soddisfare i parametri della proporzionalità e della sufficienza di cui all'art. 36 Cos (facendo riferimento a quella comprensiva di minimi tabellari, scatti di anzianità, mensilità aggiuntive e indennità contrattuali fisse e continuative). Al fine di contribuire a innalzare i salari dei lavoratori, **secondo Confservizi occorrerebbe lavorare particolarmente sul tema della produttività, anche per dare una risposta al nodo critico dell'inflazione, attraverso un innalzamento delle agevolazioni fiscali e contributive per la retribuzione legata alla retribuzione variabile.** In questo modo anche la contrattazione di secondo livello avrebbe un ruolo fondamentale nel garantire l'incremento del potere di acquisto delle retribuzioni globalmente percepite dal lavoratore. Al riguardo, è necessario che il legislatore modifichi in **aumento le soglie della retribuzione di produttività detassabili e oggetto di decontribuzione**, condizionando la fruizione dei benefici fiscali e contributivi all'applicazione dei CCNL sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative.

Inoltre al salario minimo "contrattuale" si dovrebbe accompagnare un intervento strutturale sul cuneo fiscale e contributivo. Così il salario minimo contrattuale garantirebbe una forma di contrasto alla povertà nel lavoro, mentre la riduzione del cuneo contribuirebbe ad alleggerire gli oneri su tutti i salari, creando un margine di manovra più ampio per le dinamiche retributive nette, con beneficio per il potere di acquisto dei lavoratori.

Sotto il profilo contributivo si segnala infine che **permane un importante squilibrio di oneri contributivi datoriali**, in particolare delle **diverse aliquote contributive di finanziamento della gestione assicurativa ex CUA**, a **danno delle imprese rappresentate da Confservizi**. Sotto questo profilo si evidenzia che la diversità di prelievo contributivo risulta quanto mai acuita dal momento in cui, all'interno dei settori rappresentati dalla nostra Confederazione, si stanno aprendo, in vista dell'implementazione del PNRR, una serie di gare tra le aziende ed in cui il (diverso) costo del lavoro rappresenterà un fattore decisivo ai fini dell'aggiudicazione delle gare.

Roma 23 /10/2023