

# RAPPORTO DEL GOVERNO ITALIANO SULL'APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE N.26/1928 SUI METODI DI FISSAZIONE DEI SALARI MINIMI

Periodo: Fino al 1 settembre 2011

In merito all'applicazione, nella legislazione e nella pratica, della Convenzione in esame si comunica che non sono intervenute variazioni sostanziali in merito a quanto già comunicato nei precedenti rapporti.

Si procederà, pertanto, a fornire risposta alla domanda diretta della Commissione di Esperti evidenziando gli elementi innovativi intervenuti dalla presentazione dell'ultimo rapporto.

## Domanda diretta della Commissione di Esperti

In ordine al **primo punto della domanda diretta**, con riferimento al sistema di fissazione dei salari minimi così come delineato nell'ultimo rapporto, si comunica quanto segue.

Il principio della retribuzione minima sufficiente è sancito dalla Costituzione italiana. L'art.36 Cost. recita: "*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*".

Ciò premesso, l'ordinamento giuridico nazionale non prevede una quantificazione di minimo salario, bensì demanda alla libera contrattazione tra le parti interessate, la determinazione delle condizioni di lavoro mediante i Contratti collettivi nazionali di categoria. Detti contratti, costituendo il momento di massima espressione dell'autonomia dei gruppi professionali, si attuano attraverso un rapporto bilaterale contrattuale, sia nell'aspetto sostanziale che in quello formale e, come tali, sono assoggettati alle norme di diritto comune.

Essi sono stipulati dalle Organizzazioni Sindacali di categoria e si applicano a tutti i lavoratori appartenenti alla categoria di riferimento, dal momento che per una prassi ormai consolidata, il contratto collettivo nazionale di lavoro di un determinato settore si applica anche ai lavoratori non iscritti ai sindacati firmatari.

I singoli contratti dei vari settori merceologici provvedono a definire il sistema di relazioni tra le parti e le condizioni normative ed economiche relative alle diverse prestazioni di lavoro.

I minimi salariali, pertanto, variano da contratto a contratto e, nell'ambito del contratto, per qualifica o livello retributivo. In ogni caso la determinazione dell'ammontare dei salari deve rispettare l'articolo 36 della Costituzione e garantire dunque al lavoratore una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del suo lavoro, comunque sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia, un'esistenza libera e dignitosa.

Si fa presente che i CCNL, nel determinare l'entità delle retribuzioni ed i livelli retributivi collegati alle mansioni svolte, nel rispetto della normativa istituzionale, non pongono alcun discriminio in relazione al sesso, all'età, alla dislocazione territoriale, nonché alla durata della prestazione lavorativa (orario pieno/orario ridotto).

In riferimento al sistema contrattuale vigente in Italia, il Protocollo del 3 luglio 1993 sul costo del lavoro, sottoscritto da Governo e parti sociali il 23 luglio 1993, illustrato nel precedente rapporto, aveva introdotto nel nostro ordinamento, sia per il settore privato che per il settore pubblico, un sistema contrattuale fondato su due livelli di negoziazione collettiva: uno nazionale di categoria e l'altro, aziendale o alternativamente territoriale, a seconda delle prassi già esistenti nei diversi settori.

Per i contratti collettivi nazionali di categoria era prevista una durata quadriennale per la parte normativa e biennale per la parte retributiva e la dinamica degli effetti economici del contratto di categoria doveva essere coerente con i tassi di inflazione programmata assunti come obiettivo comune.

In materia occorre evidenziare l'innovazione intervenuta nel 2009 con la sigla dell'accordo interconfederale per l'attuazione dell'accordo-quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 .

L'accordo interconfederale 15 aprile 2009 (All.1) ha apportato numerose innovazioni rispetto al precedente summenzionato accordo del 23 luglio 1993:

- Per quanto concerne gli assetti della contrattazione è stato confermato il modello di assetti contrattuali su due livelli, quello del contratto collettivo nazionale di categoria e quello della contrattazione aziendale o territoriale. L'innovazione riguarda la **durata dei contratti** che diventa **triennale** sia per i contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria, tanto per la parte economica che normativa, che per il secondo livello di contrattazione, aziendale o

alternativamente territoriale, laddove previsto, secondo l'attuale prassi, nell'ambito di specifici settori.

- Per la dinamica degli effetti economici dei contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria le parti hanno individuato l'indicatore della crescita dei prezzi al consumo per il triennio, in sostituzione del tasso di inflazione programmata, in un **nuovo indice previsionale** costruito sulla base dell'IPCA (l'indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia), depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati. L'accordo prevede la costituzione a livello confederale di un Comitato paritetico incaricato di verificare la significatività degli eventuali scostamenti registratisi tra l'inflazione prevista e quella reale effettivamente osservata, considerando i due indici sempre al netto della dinamica dei prezzi dei beni energetici importati. Il recupero degli eventuali scostamenti sarà effettuato entro la vigenza di ciascun contratto collettivo nazionale di lavoro in termini di variazione dei minimi.
- In sede di rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro si procederà ad applicare l'indice previsionale suddetto ad un valore retributivo medio assunto quale base di computo composto dai minimi tabellari, dal valore degli aumenti periodici di anzianità considerata l'anzianità media di settore e dalle altre eventuali indennità in cifra fissa stabilite dallo stesso contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria.

Come nel 1993, il contratto nazionale mira ad assolvere la funzione di garantire sostanzialmente il potere di acquisto delle retribuzioni.

Il sistema delineato dall'accordo del 2009 è costituito da tre fattori che interagendo tra loro contribuiscono al raggiungimento del risultato economico complessivo per i lavoratori:

1. gli aumenti retributivi previsti dal contratto nazionale;
2. gli aumenti salariali, in funzione della contrattazione di secondo livello, collegati al raggiungimento di obiettivi di produttività, redditività, qualità, efficienza, efficacia ed altri elementi rilevanti ai fini del miglioramento della competitività, nonché ai risultati legati all'andamento economico delle imprese, concordati tra le parti;
3. l'attivazione di un **elemento di garanzia retributiva** a favore dei lavoratori dipendenti da aziende prive della contrattazione di secondo livello e che non percepiscono altri trattamenti economici individuali o collettivi oltre a quanto spettante per contratto collettivo nazionale di categoria.

Tutte queste regole contrattuali, unitamente alle disposizioni di legge in materia di retribuzione, contribuiscono a garantire al lavoratore italiano il rispetto dei due principi fondamentali in materia di retribuzione: quello della proporzionalità e sufficienza della retribuzione.

Per completezza di informazione si riferisce, da ultimo, in ordine all'accordo interconfederale tra Confindustria e CGIL, CISL e UIL, siglato il 28 giugno 2011 (All.2).

L'accordo conferma il sistema contrattuale fondato su due livelli di negoziazione collettiva definendo, al contempo, i rapporti tra i contratti di diverso livello. Il contratto collettivo nazionale di lavoro ha funzione di “garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore ovunque impiegati sul territorio nazionale”. La contrattazione collettiva aziendale “si esercita solo per le materie delegate, in tutto o in parte, dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria o dalla legge”.

L'accordo interviene, inoltre, sulla misurazione della rappresentatività dei sindacati sul piano nazionale, stabilendo una soglia minima di rappresentatività pari al 5% del totale dei lavoratori della categoria cui si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro, nonché sulla misurazione della rappresentatività sul piano aziendale.

In ordine a quest'ultimo punto, l'accordo prevede che” i contratti collettivi aziendali per le parti economiche e normative sono efficaci per tutto il personale in forza e vincolano tutte le associazioni firmatarie operanti all'interno dell'azienda se approvati dalla maggioranza dei componenti delle rappresentanze sindacali unitarie (RSU) elette secondo le regole interconfederali vigenti”. I contratti collettivi aziendali esplicano pari efficacia se approvati dalle rappresentanze sindacali aziendali (RSA), costituite ex art.19 della legge n.300/1970, titolari della maggioranza delle deleghe in seno all'azienda. In quest'ultimo caso il contratto dovrà essere sottoposto a referendum se lo chiede uno dei sindacati firmatari dell'accordo interconfederale, oppure il 30% dei lavoratori interessati. L'intesa può essere respinta dal voto contrario della maggioranza semplice dei votanti.

In attesa che i rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro stabiliscano i temi della contrattazione di secondo livello, l'accordo prevede, infine, al punto sette che, “al fine di gestire situazioni di crisi o in presenza di investimenti significativi per favorire lo sviluppo economico ed occupazionale dell'impresa” le rappresentanze sindacali operanti in azienda, d'intesa con le organizzazioni sindacali territoriali firmatarie dell'accordo interconfederale “possano definire intese modificative”, adattative del contratto aziendale, “con riferimento agli istituti del contratto collettivo nazionale che disciplinano la prestazione lavorativa, gli orari e l'organizzazione del lavoro. Intento dichiarato dell'accordo, punto 8, è quello di dare ulteriore

sostegno allo sviluppo della contrattazione collettiva aziendale “che collega aumenti di retribuzione al raggiungimento di obiettivi di produttività, redditività, qualità, efficienza efficacia ed altri elementi rilevanti ai fini del miglioramento della competitività, nonché ai risultati legati all’andamento economico delle imprese, concordati tra le parti in sede aziendale”.

Quanto sopra premesso si producono i prospetti relativi ai minimi salariali (minimi tabellari) attualmente in vigore nei settori di seguito indicati (All.3):

- calzature, ceramica, chimica, gomma e vetro (aziende artigiane);
- abbigliamento e confezioni (aziende industriali), alimentari (aziende cooperative), alimentari (aziende industriali);
- calzature (piccola e media industria), carta (aziende industriali);
- cemento (aziende industriali);
- comunicazione (piccola e media industria), settore grafico-editoriale, informatico-servizi innovativi;
- concerie (aziende industriali);
- edilizia (aziende cooperative), edilizia (aziende industriali);
- fotoincisione tessile, fotolaboratori, gas-acqua;
- giocattoli (aziende industriali), giocattoli (piccola e media industria);
- gomma e plastica (aziende industriali);
- metalmeccanica (aziende industriali), metalmeccanica (piccola e media industria);
- servizi di pulizia (aziende industriali), tabacco, tessili (aziende industriali), tessili e abbigliamento (piccola e media industria);
- autoferrotranvieri, autorimesse e noleggio automezzi, autoscuole;
- igiene ambientale (aziende municipalizzate), igiene ambientale (aziende private), impianti sportivi e palestre.

In ordine al **secondo punto della domanda diretta**, l’Istituto Nazionale di Statistica non dispone di informazioni dirette sui minimi salariali praticati nell’economia non osservata (NOE). Per la stima del salario nella NOE si ricorre ad un metodo indiretto attribuendo ad un lavoratore irregolare una retribuzione, esclusi gli oneri sociali, pari a quella di un lavoratore regolare occupato nella stessa classe dimensionale di impresa e nello stesso settore di attività economica.

In ordine alle richieste di elementi contenute nel formulario del rapporto riferite all’articolo 5 della Convenzione si trasmette in allegato, la tabella elaborata dall’ISTAT relativa al salario orario minimo lordo ed al numero di addetti per tipologia di contratto collettivo (dati aggiornati al 2010) (All.4).

In ordine al **terzo punto della domanda diretta** riguardante la ratifica della Convenzione OIL n.131/1970, si ribadisce che l'ordinamento giuridico nazionale manca di una legislazione che fissi minimi di retribuzione. Tuttavia, nell'ordinamento italiano il salario minimo è garantito dall'articolo 36 della Costituzione che pone i criteri della proporzionalità e sufficienza della retribuzione. Come confermato da un orientamento costante della dottrina e della giurisprudenza, tale norma ha carattere precettivo e non semplicemente programmatico, ed è pertanto suscettibile di diretta ed immediata applicazione giurisprudenziale. La determinazione da parte del giudice della retribuzione è altresì prevista dall'articolo 2099 del Codice Civile, in mancanza di accordo tra le parti.

Per quanto riguarda l'entità della retribuzione, questa è stabilita dai contratti collettivi nazionali nel rispetto del dettato dell'articolo 36 della Costituzione. In caso di mancato accordo tra le parti (art.2099 c.c., 2° comma) il giudice determina la retribuzione minima sufficiente facendo diretto riferimento ai minimi salariali (minimi tabellari) fissati dai contratti collettivi di categoria vigenti. L'articolo 2077 del Codice Civile consente la difformità dei contratti individuali da quelli collettivi solo in caso di disposizioni più favorevoli al lavoratore.

Ciò posto, la questione del salario minimo è oggetto di attenzione da parte del legislatore. Si segnala a questo proposito che è stato recentemente presentato all'esame del Parlamento un disegno di legge concernente *"Norme in materia di introduzione del salario minimo intercategoriale e del salario sociale, previsione di minimi previdenziali, recupero del fiscal drag e introduzione della scala mobile* (All.5).

Si forniscono, da ultimo, elementi informativi relativi all'attività di vigilanza esercitata nel settore considerato (**Punto III del formulario del Rapporto**).

Per quanto concerne l'attività di vigilanza sugli adempimenti di natura documentale si segnala, in primo luogo, l'introduzione del Libro Unico del Lavoro (LUL), ex artt.39 e 40 del D.Lgs.n.112/2008, convertito in L.n.133/2008, in vigore dal 18 agosto 2008, in sostituzione dei libri paga e di altri libri obbligatori (All.6).

Come chiarito dalla circolare del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali n.20/2008 (All.7) sulle modalità di tenuta del c.d. LUL , nell'ottica mirata alla semplificazione degli strumenti di gestione dei rapporti di lavoro di cui al D.Lgs n.124/2004 :"*il libro unico del lavoro assolve alla*

*funzione essenziale di documentare a ogni singolo lavoratore lo stato effettivo del proprio rapporto di lavoro e agli organi di vigilanza lo stato occupazionale dell’impresa”.*

La sanzione pecuniaria amministrativa prevista per la violazione dell’obbligo di istituzione e tenuta del LUL è ora stabilita nell’importo di euro da 500 a euro 2.500.

Il citato decreto legge ha lasciato inalterato l’obbligo di cui all’art. 1 della Legge n.4/1953 di “consegnare, all’atto della corresponsione della retribuzione, ai lavoratori dipendenti, con esclusione dei dirigenti, un prospetto paga in cui devono essere indicati il nome, il cognome e la qualifica professionale del lavoratore, il periodo cui la retribuzione si riferisce gli assegni familiari e tutti gli altri elementi, che comunque, compongono la retribuzione, nonché le singole trattenute”.

Detto obbligo, tuttavia, ai sensi del co. 5 dell’art.39 dello stesso decreto legge “può essere adempiuto con la consegna al lavoratore di copia delle scritturazioni effettuate nel Libro unico del Lavoro”.

Nell’ambito dell’attività ispettiva, qualora emergano inosservanze relative alla disciplina contrattuale da cui scaturiscano crediti patrimoniali in favore dei prestatori di lavoro, il personale ispettivo può adottare la diffida accertativa, ai sensi dell’art.12 del D.Lgs. n.124/2004 (All.8).

Il personale ispettivo diffida il datore di lavoro a corrispondere gli importi risultanti dagli accertamenti. Decorso il termine previsto dalla legge, il provvedimento di diffida assume valore di accertamento tecnico, con efficacia di titolo esecutivo.

Si rappresenta che nel corso dell’anno 2010 le diffide accertative ottemperate sono state 5.125, che rappresentano circa 1/3 di quelle emanate complessivamente durante l’anno, mentre il numero delle diffide accertative rese esecutive in favore dei lavoratori è stato pari ad un totale di 9.923, dato significativo rappresentando circa il doppio rispetto ai risultati raggiunti nell’anno precedente.

Una particolare importanza è stata riservato all’istituto della diffida accertativa per crediti patrimoniali anche con il documento di programmazione dell’attività di vigilanza per l’anno 2011 anche al fine di garantire una risposta efficace alle esigenze di tutela dei lavoratori interessati.

Si producono, in allegato, la tabella relativa al monitoraggio degli istituti di cui al D.Lgs.n.124/2004, inerente le diffide accertative emanate e le relative somme riscosse nell’anno 2010 (All.9) e la tabella relativa alle violazioni amministrative e alle ipotesi di reato , per singole Regioni, relativa al periodo 1 gennaio 2010 - 31 dicembre 2010, dalla quale si evince che le violazioni relative al prospetto paga sono risultate pari a 79.283 mentre quelle relative al Libro Unico del Lavoro son pari a 47.561 ( All.10).

Si allega, da ultimo, il report relativo al monitoraggio dell’attività di vigilanza per l’anno 2010 (All.11) che ha accertato il 66% di aziende irregolari su 262.014 aziende ispezionate e il 57% di lavoratori in nero rispetto ai lavoratori irregolari. Come evidenziato dalla Direzione Generale per

l'Attività Ispettiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che ha fornito il report nonché le tabelle di cui sopra, i dati evidenziano i risultati dell'attività di vigilanza svolta dal personale ispettivo delle Direzioni Provinciali del Lavoro, dell'INPS e dell'INAIL. Gli accessi ispettivi effettuati coinvolgono, approssimativamente, il 14% delle imprese a livello nazionale (264.014 aziende ispezionate su circa 2 milioni di aziende iscritte all'INPS).

Il presente rapporto è stato inviato alle organizzazioni datoriali e sindacali riportate nell'elenco allegato.

## **ALLEGATI:**

- 1.** Accordo interconfederale 15 aprile 2009 per l'attuazione dell'accordo-quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009;
- 2.** Accordo interconfederale 28 giugno 2011;
- 3.** Prospetto minimi salariali nei settori indicati (retribuzioni al 1 gennaio 2010);
- 4.** Tabella ISTAT su salario minimo lordo e numero di addetti per tipologia di contratto collettivo - Anno 2010;
- 5.** Disegno di legge “Norme in materia di introduzione del salario minimo intercategoriale e del salario sociale, previsione dei minimi previdenziali, recupero del fiscal drag e introduzione della scala mobile”(Atto Senato n.1453-XVI Legislatura);
- 6.** D.L.112/2008, convertito in Legge n.133/2008, artt.39 e 40;
- 7.** Circolare n.20/2008 del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (Libro Unico del Lavoro e attività ispettiva – artt.39 e 40 del D.L.n.122/2008: prime istruzioni operative al personale ispettivo);
- 8.** D.Lgs.n.124/2004,art.12;
- 9.** Tabella relativa al monitoraggio degli istituti ex D.Lgs.n.124/2002 – Riepilogo Nazionale 2010;
- 10.** Tabella relativa alle violazioni amministrative ed ipotesi di reato-periodo 1.1.2010 – 31.12.2010;
- 11.** Tabella relativa al monitoraggio dell'attività di vigilanza – Anno 2010.