



Unione Italiana Lavoratori
Turismo Commercio Servizi



Firenze – 9-10 giugno 2025

Consiglio Nazionale UILTuCS

**La direttiva (UE) 2022/2041
sull'adeguatezza dei salari
minimi nell'Unione Europea**

*Presentazione di Luca Visentini, esperto
in politiche europee e del lavoro*

La Direttiva UE 2022/2041 sui salari minimi adeguati – 1

- La Direttiva dell'Unione Europea 2041 del 2022 sui salari minimi adeguati è stata promulgata nell'autunno del 2022.
- Dopo 2 anni di tempo per il suo recepimento nelle legislazioni nazionali, **il 15 novembre del 2024 la Direttiva è entrata definitivamente in vigore**, e gli stati membri devono ora riportare alla Commissione Europea le misure adottate per la sua attuazione.

- La UIL e la UILTuCS si sono poste una domanda:

Può questa Direttiva aiutarci a rafforzare ed estendere la contrattazione collettiva e a migliorare il livello e l'adeguatezza dei salari in Italia?

- Per rispondere a questa domanda, abbiamo approfondito:
 1. I contenuti e le disposizioni previste dalla Direttiva;
 2. I livelli di convergenza dell'Italia rispetto agli obiettivi stabiliti dalla Direttiva;
 3. Le azioni da mettere in campo per raggiungere questi obiettivi.

La Direttiva UE 2022/2041 sui salari minimi adeguati – 2

Che cosa prevede la Direttiva?

- L'obiettivo di assicurare ad ogni lavoratore dell'UE un «salario minimo adeguato».
- Il «salario minimo adeguato» può essere garantito attraverso la legge o la contrattazione, ferma restando l'autonomia delle parti sociali nel determinarlo.
- La Direttiva non contiene nessun obbligo ad introdurre un salario minimo legale, ma spinge gli stati membri a sostenere e rafforzare la contrattazione collettiva, dove è questa a determinare le dinamiche retributive.
- La Direttiva richiede agli stati membri di mettere in atto un Piano d'Azione assieme alle parti sociali, nei casi in cui è necessario rafforzare la contrattazione collettiva.
- Un Piano d'Azione dovrebbe essere negoziato e attuato nei paesi dove:
 1. La contrattazione collettiva copre meno dell'80% dei lavoratori dipendenti;
 2. Il salario minimo non raggiunge il 60% del salario mediano o il 50% del salario medio.
- Il Piano d'Azione deve prevedere misure concrete che assicurino il raggiungimento dei due obiettivi menzionati.

L'applicazione della Direttiva in Italia – 1

Qual è la situazione dell'Italia rispetto all'applicazione della Direttiva?

- Alla richiesta della Commissione Europea, **il Governo ha risposto che in Italia la Direttiva non è applicabile**, in quanto:
 1. Il Governo ha deciso di **non introdurre un salario minimo legale**, considerando che salari adeguati sarebbero garantiti dalla contrattazione collettiva.
 2. Inoltre il Governo sostiene di **non essere obbligato a definire un Piano d'Azione**, poiché in Italia la contrattazione coprirebbe **quasi il 100% del lavoro dipendente**.
- Ma **si può dire che nella realtà**, a tutti i lavoratori dipendenti dei settori privati sia effettivamente applicato un contratto collettivo nazionale appropriato?
- Ed **è realistico sostenere** che i salari in Italia siano «adeguati» in tutti i settori?

L'applicazione della Direttiva in Italia – 2

- Partendo da queste domande, la UIL e la CGIL hanno scritto una lettera alla Vice Presidente della Commissione Europea responsabile per il lavoro e i diritti sociali, Roxana Mînzatu, chiedendo un approfondimento della situazione italiana.
- A supporto di questa richiesta, la UILTUCS ha sviluppato delle analisi per verificare se in Italia, nei settori privati, si raggiungano o meno i parametri di convergenza indicati dalla Direttiva, ovvero se:
 1. La somma di tutti i contratti collettivi applicati in ciascun settore privato raggiunga o meno l'obiettivo dell'80% di copertura della contrattazione;
 2. Il salario più basso della scala parametrica di ciascun CCNL («salario minimo contrattuale») raggiunga o meno l'obiettivo del 50% del salario medio nazionale (corrispondente a 37.302 euro lordi, dato ISTAT del 2025 riferito a ottobre 2022).
- Vediamo allora i risultati di queste analisi.

Il tasso di copertura della contrattazione in Italia – 1

Come si può determinare il tasso di copertura «reale» della contrattazione in Italia?

- Gli esperti assegnano all'Italia un **tasso di copertura della contrattazione collettiva del 100%**.
- Tuttavia, tale tasso di copertura è **puramente teorico e non viene misurato statisticamente**.
- È infatti **basato sull'art. 36 della Costituzione e sulle sentenze dei tribunali del lavoro**, che avrebbero creato nel tempo un obbligo giuridico per i datori di lavoro di applicare un CCNL.
- In pratica, però, questo **obbligo vale solo per il minimo tabellare di riferimento per il pagamento dei contributi previdenziali, ma non c'è obbligo di dichiarare un CCNL applicato all'atto dell'assunzione (nelle comunicazioni obbligatorie e nei contratti individuali)**.
- Di conseguenza, **incrociando i dati INPS dei lavoratori dipendenti e i dati CNEL dei lavoratori con un CCNL applicato, emerge che vi sarebbe un numero di lavoratori, per i quali non viene indicato un CCNL, compreso tra 1 e 4,6 milioni, a seconda del metodo di calcolo adottato**.
- Si tratta di **un calcolo molto complicato e di stima, a causa dei differenti metodi di rilevazione delle autorità che effettuano tali rilevazioni: l'INPS e il CNEL**.

Il tasso di copertura della contrattazione in Italia – 2

- Infatti, mentre l'INPS registra tutti i lavoratori che abbiano lavorato almeno una giornata nell'anno, il CNEL considera la media dei lavoratori coperti da uno dei CCNL registrati.
- Quello del CNEL è un dato impreciso, poiché riduce di molto l'impatto del numero dei lavoratori con un contratto discontinuo (stagionali, contratti a termine, part time verticali)
- Queste tipologie di lavoro sono molto diffuse in Italia (circa il 60% del totale dei lavoratori dipendenti), e infatti la differenza tra il dato totale (19.043.933) e il dato medio (15.396.876) dei lavoratori censiti dall'INPS è enorme (3.647.057 lavoratori), per cui è chiaro che il dato medio offre una rappresentazione distorta del mercato del lavoro italiano.
- Tuttavia, poiché il CNEL offre solo il dato statistico medio dei lavoratori coperti da un CCNL, è necessario confrontare il dato del CNEL con entrambi i dati statistici offerti dall'INPS (medio e assoluto), ricavando infine una media dei risultati dei due metodi di calcolo.

Nella tabelle che seguono, confrontiamo:

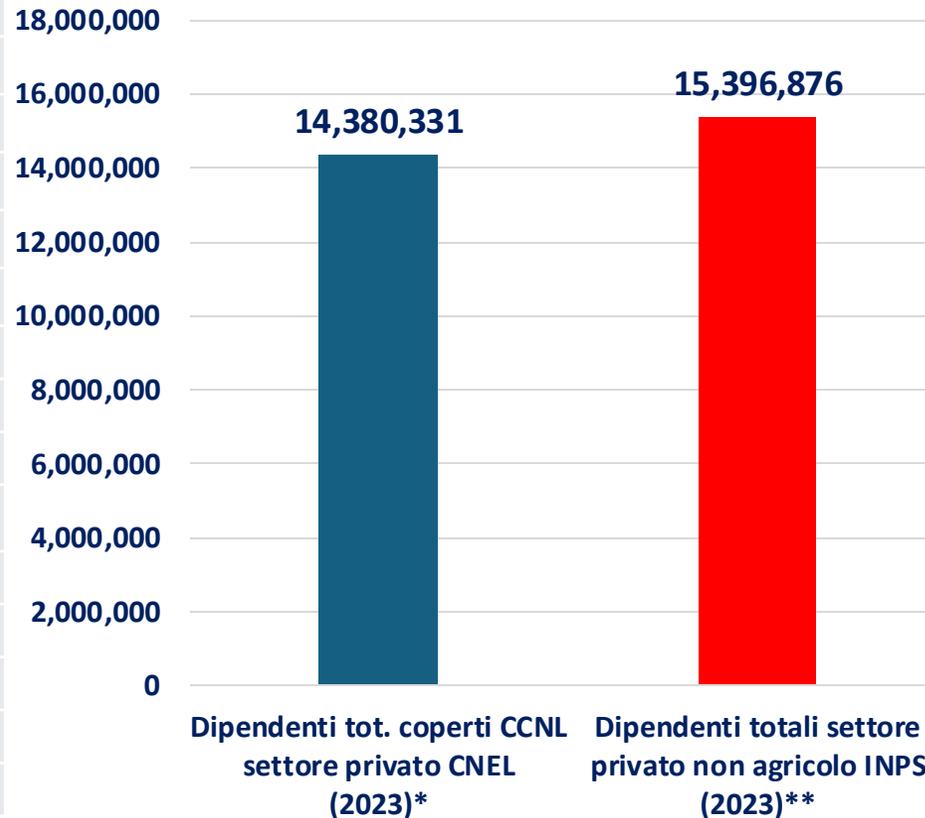
- Una esemplificazione dei due metodi di calcolo (per tutti i settori privati e per il terziario);
- Una sintesi dei risultati dei due metodi di calcolo e le medie di tali risultati, indicando in giallo i tassi di copertura inferiori all'80%, in verde i dati medi dei lavoratori per cui non è dichiarato un CCNL applicato (per tutti i settori privati e per il terziario).

METODO DI CALCOLO SU DIPENDENTI INPS MEDIA – SETTORI PRIVATI

$$\text{Tasso di copertura} = \frac{\text{Dipendenti coperti da tutti i CCNL del settore privato CNEL*}}{\text{Numero medio dipendenti INPS del settore privato**}} = \frac{14.380.331}{15.396.876} = 93,4 \%$$

1.017 banca dati CNEL – 31.12.2024

settori contrattuali
A - AGRICOLTURA
B - CHIMICI
C - MECCANICI
D - TESSILI
E - ALIMENTARISTI
F- EDILIZIA, LEGNO E ARREDAMENTO
G- POLIGRAFICI E SPETTACOLO
H - TERZIARIO, SERVIZI
H1 - LAVORO DOMESTICO E DI CURA
I - TRASPORTI
J - CREDITO E ASSICURAZIONI
K - AZIENDE DI SERVIZI
T - ISTRUZIONE, SANITA', ASSISTENZA, CULTURA, ENTI
V - CCNL PLURISETTORIALI, MICROSETTORIALI e ALTRI



* Numero dipendenti CNEL

Dati rilevati per mezzo delle comunicazioni mensili UNIEMENS dei datori di lavoro all'INPS a partire dal 2018. L'INPS elabora per il CNEL la media delle 12 rilevazioni mensili.

** Numero medio di dipendenti INPS

Dati di stock-flusso mensile, cioè vengono considerati i lavoratori dipendenti con almeno una giornata retribuita in ogni mese (il lavoratore che nel corso di un singolo mese ha avuto più di un rapporto di lavoro viene conteggiato una sola volta e gli sono attribuite le caratteristiche dell'ultimo rapporto di lavoro).

Sono compresi anche i lavoratori intermittenti e somministrati.

Sono esclusi i dipendenti dell'agricoltura e del lavoro domestico.

* Non sono riportati i dati dei CCNL dei settori "A - agricoltura" e "H1 - lavoro domestico", perché in tali settori le informazioni su aziende e lavoratori affluiscono all'INPS almeno in parte attraverso flussi informativi diversi da UNIEMENS (nota archivio CCNL).

METODO DI CALCOLO SU DIPENDENTI INPS VALORE ASSOLUTO – SETTORI PRIVATI

Tasso di copertura

$$= \frac{\text{Dipendenti coperti da tutti i CCNL del settore privato CNEL*}}{\text{Dipendenti INPS del settore privato – valore assoluto**}} = \frac{14.380.331}{19.043.933} = \mathbf{75,5\%}$$

1.017 CCNL

settori contrattuali

A - AGRICOLTURA

B - CHIMICI

C - MECCANICI

D - TESSILI

E - ALIMENTARISTI

F- EDILIZIA, LEGNO E ARREDAMENTO

G- POLIGRAFICI E SPETTACOLO

H - TERZIARIO, SERVIZI

H1 - LAVORO DOMESTICO E DI CURA

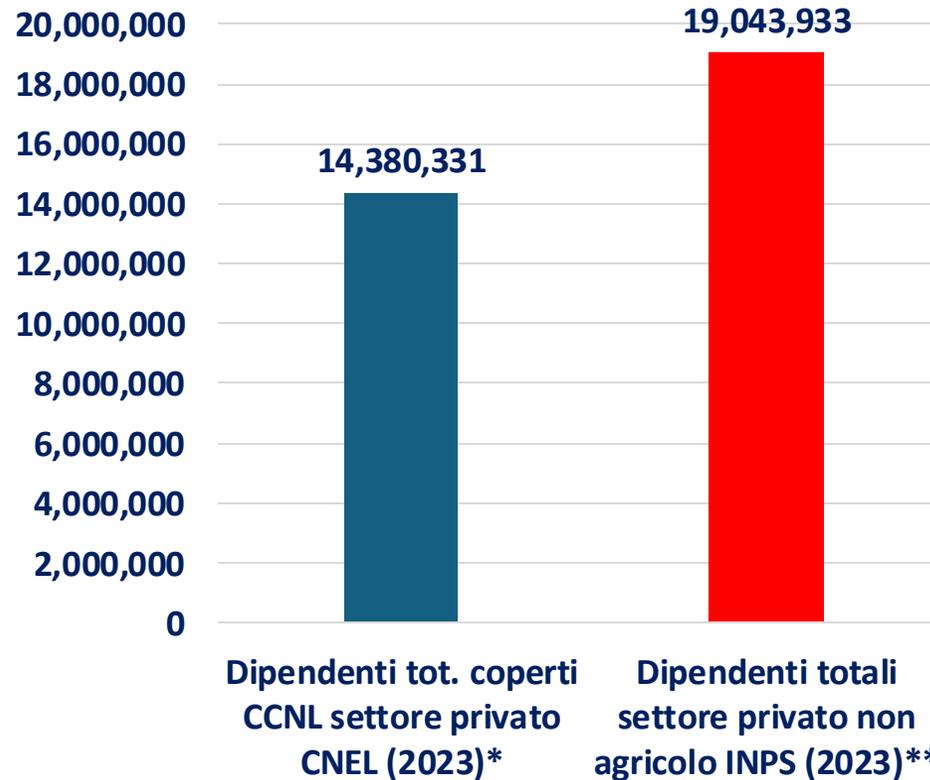
I - TRASPORTI

J - CREDITO E ASSICURAZIONI

K - AZIENDE DI SERVIZI

T - ISTRUZIONE, SANITA', ASSISTENZA, CULTURA, ENTI

V - CCNL PLURISETTORIALI, MICROSETTORIALI e ALTRI



*** Numero dipendenti CNEL**

Dati rilevati per mezzo delle comunicazioni mensili UNIEMENS dei datori di lavoro all'INPS a partire dal 2018. L'INPS elabora per il CNEL la media delle 12 rilevazioni mensili.

**** Numero di dipendenti INPS**

Dati di stock-flusso annuo sui dipendenti, cioè vengono considerati tutti i lavoratori dipendenti con almeno una giornata retribuita nell'anno. Il lavoratore che nel corso dell'anno ha avuto più di un rapporto di lavoro viene contato una sola volta. Il dato comprende anche i lavoratori del settore pubblico nei casi in cui essi sono soggetti al contributo per la disoccupazione (ad esempio i supplenti della scuola).

Sono compresi anche i lavoratori intermittenti e somministrati.

Sono esclusi i dipendenti dell'agricoltura e del lavoro domestico.

* Non sono riportati i dati dei CCNL dei settori "A - agricoltura" e "H1 - lavoro domestico", perché in tali settori le informazioni su aziende e lavoratori affluiscono all'INPS almeno in parte attraverso flussi informativi diversi da UNIEMENS (nota archivio CCNL)

METODO DI CALCOLO SU DIPENDENTI INPS MEDIA – SETTORE H-TERZIARIO E SERVIZI (CNEL)

Tasso di copertura = $\frac{\text{Dipendenti coperti da tutti i CCNL del settore contrattuale CNEL H-Terziario, Servizi}}{\text{Numero medio dei dipendenti INPS dei cod. Ateco del settore CNEL H-Terziario, Servizi}}$ = $\frac{4.894.704}{5.889.343^*}$ = **83%****

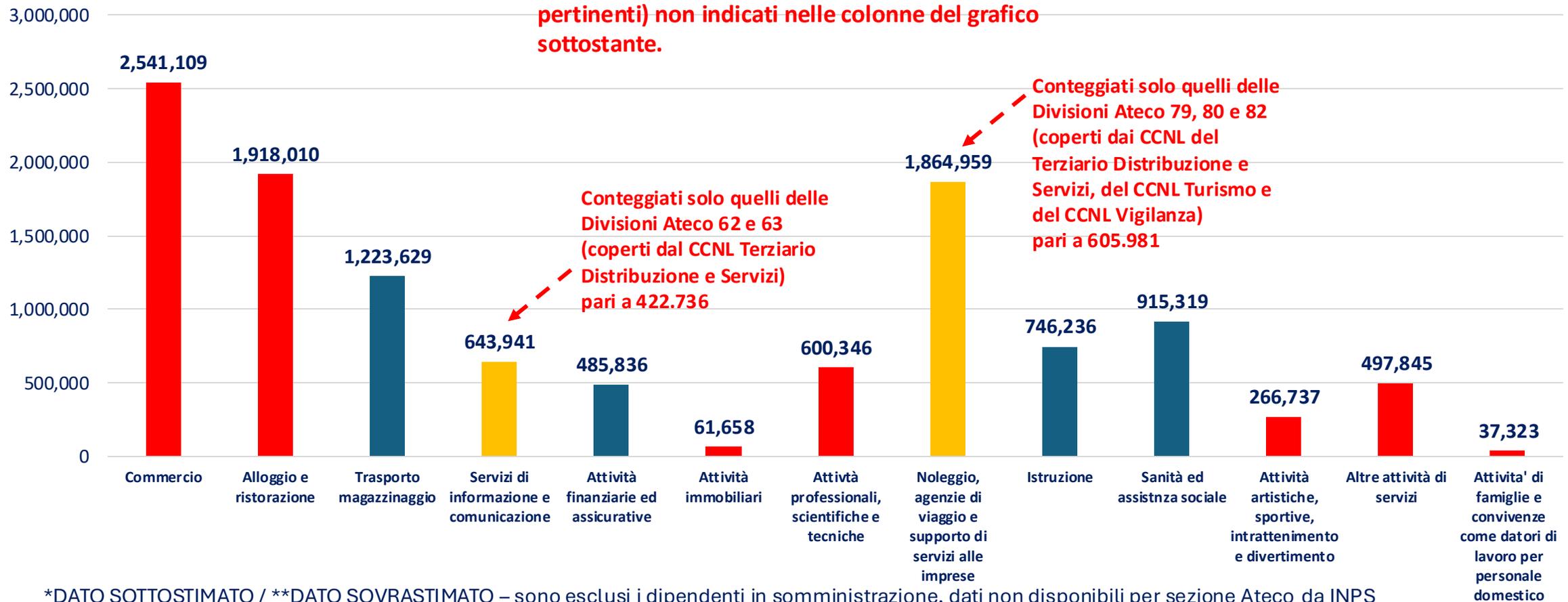
Il denominatore include i dipendenti intermittenti del settore terziario e servizi (delle sezioni Ateco pertinenti) non indicati nelle colonne del grafico sottostante.



*DATO SOTTOSTIMATO / **DATO SOVRASTIMATO – sono esclusi i dipendenti in somministrazione, dati non disponibili per sezione Ateco da INPS

METODO DI CALCOLO SU DIPENDENTI INPS VALORE ASSOLUTO – SETTORE H-TERZIARIO E SERVIZI (CNEL)

$$\text{Tasso di copertura} = \frac{\text{Dipendenti coperti da tutti i CCNL del settore contrattuale CNEL H-Terziario, Servizi}}{\text{Numero totale dei dipendenti INPS dei cod. Ateco del settore CNEL H-Terziario, Servizi. Il denominatore include i dipendenti intermittenti del settore terziario e servizi (delle sezioni Ateco pertinenti) non indicati nelle colonne del grafico sottostante.}} = \frac{4.894.704}{7.609.209^*} = 64\%^{**}$$



*DATO SOTTOSTIMATO / **DATO SOVRASTIMATO – sono esclusi i dipendenti in somministrazione, dati non disponibili per sezione Ateco da INPS

Copertura contrattazione collettiva – Risultati

	MEDIA CNEL/ MEDIA INPS	MEDIA CNEL/ ASSOLUTO INPS	MEDIA DELLE COMPARAZIONI
TASSO COPERTURA SETTORE PRIVATO	93,4%	75,5%	84,4%
LAVORATORI SETTORE PRIVATO NON COPERTI DA CCNL DEPOSITATI	1.016.545	4.633.602	2.825.074
TASSO COPERTURA SETTORE CNEL H- TERZIARIO, SERVIZI*	83%*	64%*	73,5%*
LAVORATORI SETTORE CNEL H- TERZIARIO, SERVIZI NON COPERTI DA CCNL DEPOSITATI**	994.639**	2.714.505**	1.854.572**

H	TERZIARIO E SERVIZI – CNEL
H01	terziario, distribuzione e servizi
H02	turismo
H03	pubblici esercizi, ristorazione collettiva e commerciale
H04	aziende ortofrutticole ed agrumarie
H05	vigilanza privata e servizi fiduciari
H06	agenti immobiliari e mandatari
H07	farmacie
H08	fiori, verde e piante ornamentali
H09	proprietari di fabbricati
H10	amministratori di condominio
H11	studi professionali
H13	acconciatura, estetica, tricotologia non curativa, tatuaggio, piercing e centri benessere
H14	impianti e attività sportive
H12	lavoro domestico e di cura

DATO *SOVRASTIMATO/**SOTTOSTIMATO – esclusi dipendenti in somministrazione, dati non disponibili per sezione Ateco INPS

Il tasso di copertura della contrattazione in Italia – 3

Da questi risultati si possono trarre alcune conclusioni:

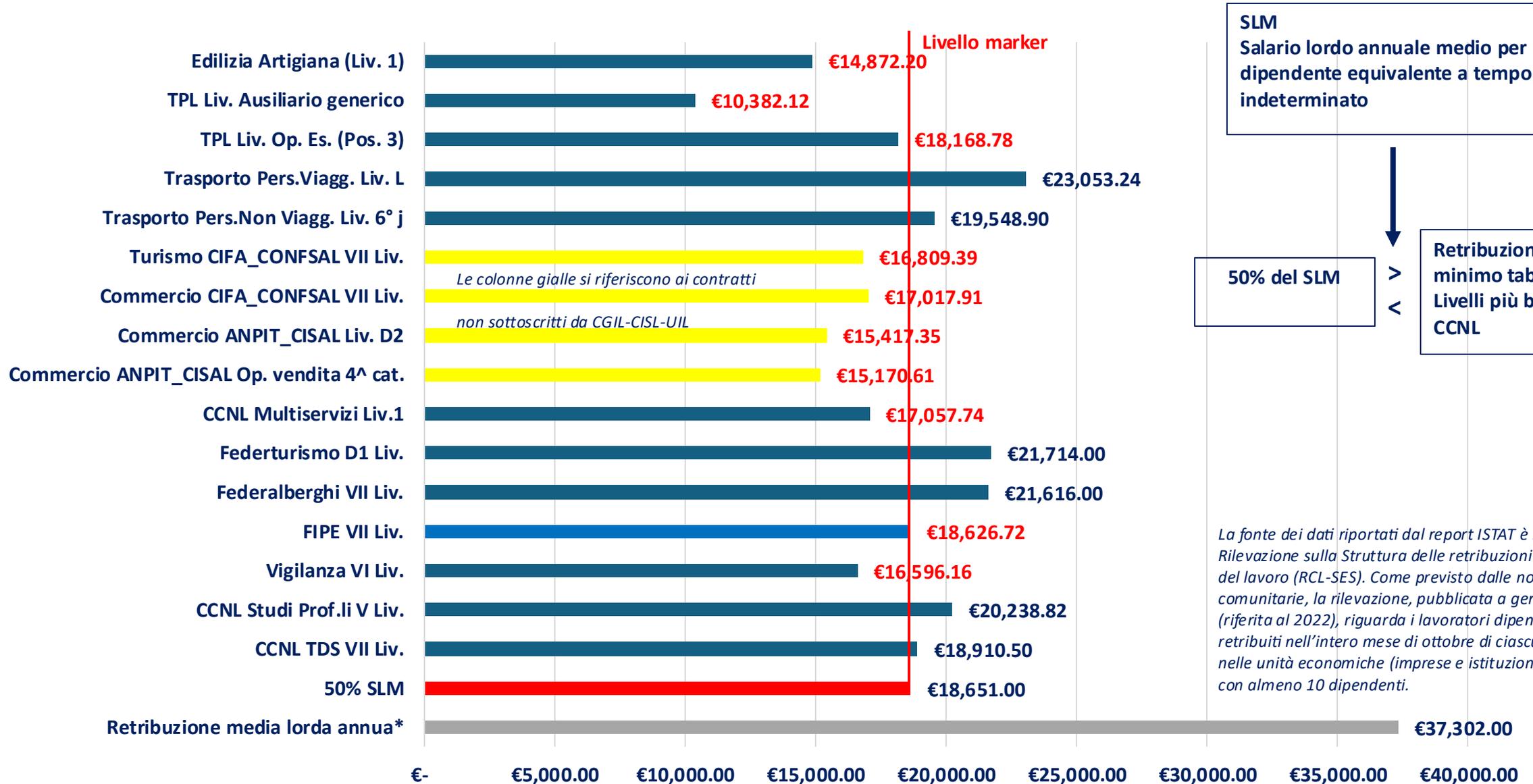
- Il **tasso dichiarato** di copertura della contrattazione collettiva **vicino al 100% non è reale**.
- Nei **settori privati complessivamente considerati** il tasso di copertura, seppure chiaramente **inferiore al 100%**, è **superiore all'obiettivo di convergenza dell'80%** indicato dalla Direttiva.
- Tuttavia, in particolare **nei settori del terziario** (che rappresentano oltre 7.600.000 lavoratori), **il tasso di copertura medio è di circa il 73,5%***.
- Si può realisticamente stimare che vi sia una **«zona grigia» di circa 2.800.000 lavoratori (di cui circa 1.800.000** nel terziario)** per i quali non è indicato un CCNL applicato, con il conseguente **ragionevole dubbio che questi lavoratori non beneficino, in tutto o in parte, dei diritti e delle tutele derivanti dai CCNL**.
- Questo **fenomeno di lavoro povero e non tutelato** si accompagna ad **altri gravi problemi** quali:
 - La **frammentazione contrattuale**, con oltre 1.000 CCNL registrati, circa l'80% dei quali sottoscritti da organizzazioni non rappresentative (**«contratti pirata»**);
 - Il **dumping contrattuale**, introdotto da questi «contratti pirata», con **trattamenti salariali e normativi molto peggiorativi** rispetto ai CCNL maggiormente rappresentativi.

DATO *SOVRASTIMATO/SOTTOSTIMATO – esclusi dipendenti in somministrazione, dati non disponibili per sezione Ateco INPS**

Adeguatezza dei salari in Italia

Riguardo il secondo obiettivo di convergenza stabilito dalla Direttiva Europea, si può sostenere che i salari minimi contrattuali in Italia siano «adeguati»?

- **Ovvero che i livelli salariali più bassi delle scale parametriche dei CCNL raggiungano il 50% del salario medio nazionale (37.302 euro lordi, dato ISTAT del 2025 riferito a ottobre 2022)?**
- **La tabella che segue riporta il calcolo del rapporto tra i salari minimi contrattuali di alcuni settori e l'obiettivo del 50% del salario medio (i dati non tengono conto di alcuni CCNL rinnovati nelle ultime settimane):**
 - **Considerando 16 CCNL dei seguenti settori:** Edilizia Artigiana, Trasporto Pubblico Locale (TPL), Trasporto (Personale Viaggiante e Non Viaggiante), Turismo, Commercio, Multiservizi, Federturismo, Federalberghi, Pubblici Esercizi (FIPE), Vigilanza Privata, Studi Professionali, Terziario Distribuzione e Servizi Confcommercio (TDS).
 - **Tra cui, 12 CCNL maggiormente rappresentativi (sottoscritti da federazioni di categoria di CGIL-CISL-UIL) e 4 «contratti pirata» (sottoscritti da federazioni di CISAL e CONFSAL).**
- **Risulta che i minimi salariali di 6 dei 12 CCNL maggiormente rappresentativi e tutti i 4 «contratti pirata» non raggiungono l'obiettivo del 50% del salario medio (18.651 euro lordi).**



La fonte dei dati riportati dal report ISTAT è la Rilevazione sulla Struttura delle retribuzioni e del costo del lavoro (RCL-SES). Come previsto dalle norme comunitarie, la rilevazione, pubblicata a gennaio 2025 (riferita al 2022), riguarda i lavoratori dipendenti retribuiti nell'intero mese di ottobre di ciascun anno, nelle unità economiche (imprese e istituzioni pubbliche) con almeno 10 dipendenti.

* Retribuzione lorda annua per dipendente, ricondotta ad anno intero e tempo pieno:

La retribuzione annua comprende la remunerazione in denaro e in natura ricevuta direttamente e regolarmente dal dipendente nell'anno di riferimento, incluse le trattenute fiscali e previdenziali - (Fonte ISTAT, 20.01.2025 – riferimento 2022)

La Direttiva sui salari minimi in Italia – Conclusioni

Si può perciò concludere che:

- I bassi tassi di copertura della contrattazione in alcuni settori, assieme alla frammentazione e al dumping contrattuale, nonché all'inefficienza delle regole contrattuali, hanno avuto nel corso degli anni un impatto negativo sulla contrattazione collettiva e sui salari in Italia, intaccandone significativamente l'adeguatezza e determinando una vasta area di lavoro povero, precario e poco tutelato.
- Questi fenomeni pongono la situazione dell'Italia in contrasto con le principali disposizioni e obiettivi di convergenza della *Direttiva Europea 2041/2022 sui salari minimi adeguati*, e anche con alcuni elementi della *Direttiva Europea 1152/2019 sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili*.
- È molto urgente affrontare e risolvere queste problematiche, attraverso un opportuno mix di interventi legislativi, regolamentari e amministrativi, nonché attraverso la negoziazione tra le parti sociali.
- Il quadro giuridico europeo di riferimento e la supervisione delle istituzioni europee possono costituire un utile supporto alle riforme necessarie.

La Direttiva 2022/2041 e le proposte della UILTuCS - 1

La UILTuCS ha elaborato alcune proposte per affrontare i problemi della bassa copertura della contrattazione e dei bassi salari, in particolare nei settori del terziario:

- 1. Allineare i sistemi di rilevazione dell'INPS (numero di dipendenti) e del CNEL (numero di dipendenti coperti da un CCNL), con metodologie quanto più possibile omogenee, che tengano conto del lavoro precario e discontinuo, e adottando gli stessi codici unici alfanumerici in vigore per ciascun CCNL registrato (legge n.120 del 2022).**
- 2. Applicare il codice unico alfanumerico a tutti i dataset del sistema pubblico nazionale e regionale in cui si deve indicare il CCNL (flussi UNIEMENS delle banche dati INPS e CNEL, comunicazioni obbligatorie, banche dati INAIL e ANAC, sistemi regionali di politiche attive, fondi bilaterali/paritetici, ecc).**
- 3. Introdurre l'obbligo per tutti i datori di lavoro di indicare un CCNL integralmente applicato nelle comunicazioni contributive, nelle comunicazioni obbligatorie, e nel contratto individuale (in linea con quanto previsto dalla *Direttiva Europea 1152/2019 sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili*).**

La Direttiva 2022/2041 e le proposte della UILTuCS - 2

4. **Definire una normativa per la misurazione della rappresentatività** di entrambe le parti firmatarie dei CCNL (datoriali e sindacali), al fine di **definire quali sono i CCNL comparativamente più rappresentativi** e introdurre la loro **estensione *erga omnes***.
5. **Conseguentemente, specificare che l'obbligo per i datori di lavoro di applicare un CCNL** di cui al precedente punto 3 deve **riferirsi esclusivamente ad un CCNL comparativamente più rappresentativo** e possibilmente esteso *erga omnes*.
6. **Avviare la revisione e semplificazione delle sfere di applicazione dei CCNL** e l'incentivazione alla **riaggregazione dei contratti per settori omogenei** (es. contratto unico del terziario).
7. **Assicurare che, in caso di più imprese operanti nella stessa unità produttiva (es. hotels), tutte applichino il medesimo CCNL** del settore di appartenenza, incentivando processi di internalizzazione.
8. **Rafforzare le "clausole sociali" in caso di appalti, cessioni d'impresa e ristrutturazioni**, e assicurare la **responsabilità in solido** delle stazioni appaltanti e delle imprese capofila nelle catene di subfornitura.

Le proposte della UILTuCS su salari e contrattazione

Le proposte che la UILTuCS ha avanzato per il raggiungimento degli obiettivi di convergenza indicati dalla Direttiva 2022/2041 sui «salari minimi adeguati», sono parte del quadro più generale di proposte che la UILTuCS ha elaborato per una riforma della contrattazione.

- Queste proposte, per la parte relativa al **livello contrattuale nazionale e all'allineamento dei salari all'inflazione** includono interventi quali:
 1. **La sostituzione dell'indice IPCA-NEI** con un indice più vicino all'inflazione reale totale;
 2. **Meccanismi contrattuali di adeguamento annuale dei salari all'inflazione reale totale**, anche attraverso forme di automatismo/semi-automatismo che ne garantiscano l'esigibilità;
 3. **Forme di arbitrato e conciliazione**, per assicurare il rinnovo dei contratti in tempi certi;
 4. **La delegificazione delle materie** che possono essere restituite alla contrattazione.
- Queste proposte di riforma non richiedono necessariamente interventi legislativi né una modifica complessiva delle regole della contrattazione, ma possono essere realizzate **per via negoziale tra le parti**, in base alle esigenze specifiche dei settori del terziario, come dimostrato dalle esperienze di altri settori (legno, metalmeccanica, edilizia, agroalimentare).