



R.ETE.  
IMPRES E ITALIA

# Senato della Repubblica

11<sup>a</sup> Commissione

Lavoro pubblico e privato,  
previdenza sociale

**A.S. 310 e A.S. 658**  
**in materia di salario minimo orario**

Audizione

Roma, 12 marzo 2019

## Premessa

Le proposte legislative finalizzate all'introduzione di un salario minimo per legge, già emerse nel corso della precedente Legislatura in sede di legge delega di riforma del lavoro (L. n. 183/2014), rimasta inattuata e poi scaduta, vedono ancora oggi la contrarietà di R.E TE. Imprese Italia.

La storia delle relazioni sindacali del nostro Paese negli ultimi 70 anni dimostra che la contrattazione collettiva è stata in grado di garantire ai lavoratori e alle imprese trattamenti economici che, nel rispetto del precetto di cui all'art. 36 della Costituzione, siano in linea con le situazioni economiche di mercato dei singoli settori, nonché coerenti con le qualifiche dei singoli lavoratori e l'andamento della produttività dei diversi comparti.

Un intervento per legge in tale ambito, pertanto, porterebbe con sé una possibile alterazione degli equilibri economici e negoziali raggiunti dalla contrattazione collettiva. Infatti, se il valore minimo fissato dal Legislatore fosse più basso di quello stabilito dai contratti collettivi, si correrebbe il rischio di disapplicazione degli stessi, poiché per le aziende il salario negoziale sarebbe considerato come un mero ed incomprensibile costo ulteriore. Al contrario, se fosse più alto, l'ingerenza legislativa in tale campo determinerebbe uno squilibrio nella rinegoziazione degli aumenti. Conseguenza - non voluta - di tale disapplicazione contrattuale potrebbe essere il peggioramento delle condizioni generali dei lavoratori. Non si condivide, pertanto, quanto affermato nella **Relazione introduttiva all'A.S. 658** secondo cui si tratterebbe di *"un sostegno alla contrattazione collettiva [in grado di evitare] ogni rischio di effetti prociclici di riduzione salariale"*.

Il quadro internazionale dimostra che la determinazione per legge di un salario orario minimo è tipica di Paesi storicamente caratterizzati da un sistema di contrattazione collettiva "debole" ovvero decentrata a livello aziendale o locale, non in grado di definire una previsione salariale minima omogenea. E' questo, ad esempio, quanto accaduto in Germania, ove l'introduzione del salario minimo è stata la conseguenza dell'incapacità dei sistemi di relazioni sindacali locali di definire una previsione salariale minima omogenea per tutto il territorio. In ogni

caso, la normativa tedesca sul salario minimo è meno generalizzata di quella prevista nei ddl in esame.

La situazione italiana è differente poiché vi è una significativa diffusione della contrattazione collettiva nazionale che negozia anche la retribuzione del lavoro subordinato coprendo ampiamente i settori produttivi, nonché un secondo livello di contrattazione (aziendale o territoriale) che regola il salario di produttività che negli ultimi anni ha avuto un significativo sviluppo anche grazie a normative incentivanti. Questa situazione accomuna l'Italia agli altri Paesi che non hanno introdotto il salario minimo.

A ciò si aggiunga che la giurisprudenza, facendo leva proprio sull'art. 36 Cost. e sull'art. 2099 c.c., giustamente richiamato in entrambe le proposte di legge, è riuscita a garantire ampiamente l'estensione nell'applicazione dei contratti collettivi e, segnatamente, dei minimi retributivi dagli stessi definiti.

L'introduzione di un salario minimo legale orario, inoltre, getterebbe le basi per l'indebolimento della contrattazione collettiva nazionale, vanificando gli equilibri (a volte faticosamente) raggiunti tra le parti sociali che tengono strettamente conto dell'andamento economico nonché dei costi e oneri per ciascun comparto. Senza dimenticare che il contratto collettivo, lungi dal determinare i soli salari, è anche lo strumento che consente di individuare soluzioni per le mutevoli esigenze organizzative e di flessibilità delle imprese, di assicurare tutele collettive e, spesso, sistemi di welfare integrativi in favore dei dipendenti, come dimostrato in concreto dalla contrattazione collettiva dei settori dell'Artigianato e PMI e del Terziario. Si pensi, ad esempio, alle previsioni dei ccnl sulle prestazioni bilaterali, che determinano vantaggi economici per i dipendenti ben superiori alla sola quota di contribuzione (ad. es., al lavoratore al quale viene integralmente rimborsato o anticipato il costo di un intervento chirurgico del valore di 20.000 euro). L'introduzione del salario minimo legale rischierebbe di colpire il welfare contrattuale.

Peraltro, gli studi internazionali (vedi A. Garnero, 2013 \*) dimostrano che i salari minimi in Italia, derivati dai contratti collettivi, sono più elevati rispetto ai Paesi dove è stabilito un salario minimo per legge.

Da ultimo, questo strumento non servirebbe neanche per combattere la questione del c.d. lavoro nero dal momento che questi lavoratori, probabilmente, non vedrebbero comunque applicato loro il salario minimo legale. Come già evidenziato in altre sedi, il lavoro nero si combatte garantendo certezza delle regole, dell'applicazione dei contratti collettivi vigenti e delle correlate attività ispettive da parte degli organi di vigilanza.

L'introduzione del salario minimo per legge non risolverebbe a nostro avviso neppure la complessa questione dei *working poor*, anzi, avrebbe l'effetto di spiazzare i lavoratori a basso salario relegandoli a percepire solo il minimo oppure addirittura a trasformarli in disoccupati.

### **Osservazioni e proposte di R. E TE. Imprese Italia**

Con riferimento alle due proposte di legge in esame, **A.S. 310** e **A.S. 658**, è opportuno segnalare in primo luogo che la discussione in oggetto non può che riguardare il lavoro subordinato. Nella prima proposta di legge infatti, l'A.S. 310, viene richiamato implicitamente anche il lavoro autonomo - la sua applicazione viene infatti prevista per "*tutti i rapporti aventi ad oggetto una prestazione lavorativa*" - che si caratterizza, invece, per essere attività imprenditoriale o professionale e pertanto necessariamente connessa a negoziazione individuale. Nell'A.S. 658 invece la platea interessata sarebbe composta dai lavoratori subordinati e dalle cd. collaborazioni etero-organizzate dal committente di cui all'art. 2, D.lgs. 81/2015, ad eccezione dei rapporti previsti alle lettere b), c) e d). del comma 2, a cui il Legislatore ha già esteso le tutele del lavoro subordinato.

Entrambi i disegni di legge, pur partendo da premesse differenti, si pongono l'obiettivo primario di individuare, per via legislativa, un salario minimo orario che

\*A. Garnero, *Quanti lavoratori senza un salario minimo*, [Lavoce.info](http://Lavoce.info), 12.05.2013

viene fissato in 9 euro, che nell’A.S. 310 **devono considerarsi “al netto dei contributi previdenziali e assistenziali”** e comunque sottoposti a indicizzazione annuale, mentre nell’A.S. 658 devono considerarsi “al lordo degli oneri contributivi e previdenziali”. Nessuna delle due disposizioni istitutive del salario minimo orario precisa che il datore di lavoro deve comunque riconoscere al lavoratore l’intero trattamento economico e normativo previsto dal contratto collettivo, composto da altri istituti economici e non, quali la retribuzione indiretta e differita, maggiorazioni retributive per specifiche prestazioni lavorative, ecc. L’introduzione del salario minimo orario legale sembra, dunque, essere in grado di offrire a tutti gli effetti una pericolosa alternativa all’applicazione del contratto collettivo e al concetto di “retribuzione complessiva” codificato nella proposta.

Un salario “legale” di importo così elevato ed identico in tutti i settori a giudizio di R.E TE. Imprese Italia non è, inoltre, condivisibile in quanto non tiene conto dei diversi andamenti dei settori economici. E’ uno degli aspetti più controversi dal punto di vista economico, oltre che per i predetti effetti e conseguenze che potrebbe avere nelle scelte aziendali, anche perché, a differenza di quanto accade in molti Paesi, si perderebbe l’opportunità di differenziare il salario per particolari gruppi di lavoratori, come i giovani senza esperienza, i lavoratori in formazione o assunti con contratto di apprendistato, gli appartenenti a particolari settori occupazionali o particolarmente qualificati.

Si fa presente che la legge delega n. 183/2014, già richiamata in premessa, limitava il possibile intervento del Governo esclusivamente alle attività/settori non coperte da contrattazione collettiva, segno che il dibattito *de jure condendo* sul salario minimo legale si è spostato, improvvisamente e senza comprenderne bene le reali finalità, da ambiti privi di regolazione collettiva a tutti gli ambiti in cui comunque esiste una regolazione collettiva.

R.E TE. Imprese Italia ritiene più idoneo, rispetto al consolidato sistema di relazioni sindacali italiano, il mero rinvio ai contratti collettivi nazionali per la determinazione della retribuzione che in ogni caso dovrebbe avere misura mensile,

implementando l'applicazione delle suddette retribuzioni anche alle attività produttive non coperte dalla contrattazione collettiva.

Come già evidenziato infatti, posto che in Italia il salario è stabilito dai contratti collettivi, occorre rafforzare questo principio, attraverso una previsione che, indipendentemente dalla mancata attuazione dell'art. 39 della Costituzione, faccia leva sull'art. 36 e dia valore legale ai minimi contrattuali stabiliti dai contratti collettivi sottoscritti dai soggetti comparativamente più rappresentativi, sulla base degli indirizzi già consolidati, sia nella giurisprudenza, sia nella prassi amministrativa, affiancandovi una più incisiva vigilanza attraverso indirizzi agli organi ispettivi, oggi non ancora sistematizzati e pertanto carenti. Tale principio sembra trovare uno sviluppo nell'A.S. 658 poiché **l'art. 1 si propone esplicitamente di «attuare» l'art. 36, primo comma, della Costituzione e nel farlo sembra proprio attribuire un ruolo significativo alla contrattazione collettiva poiché precisa che i parametri costituzionali di proporzionalità e sufficienza sono garantiti dalla retribuzione contrattuale.**

Tuttavia, devono svolgersi due considerazioni critiche. La prima considerazione critica riguarda la definizione usata nello stesso DDL nel quale si legge che è *“considerata retribuzione complessiva proporzionata e sufficiente ai sensi dell'articolo 1 il trattamento economico complessivo”*. Tale terminologia sembra essere chiaramente mutuata dagli accordi conclusi nel comparto Industriale in cui è stato per la prima volta introdotto il concetto, appunto, di Trattamento Economico Complessivo (TEC). L'introduzione di tale terminologia – che peraltro manca di una appropriata disciplina definitoria in via legislativa ed è presente in più parti del testo legislativo - parrebbe finalizzata ad estenderne la portata anche ad altri comparti produttivi. E' appena il caso di evidenziare che su questa materia il comparto Artigiano ha da tempo sviluppato una diversa e incompatibile disciplina, che riconosce ai due livelli di contrattazione (nazionale e territoriale) il compito di *“garantire al lavoratore una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro e sufficiente ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa”* (Accordo Interconfederale 23 novembre 2016). Anche nel Terziario sono stati sottoscritti specifici accordi interconfederali in

materia (accordo 24 novembre 2016, nel quale vengono ribaditi *“il valore e la centralità del contratto collettivo nazionale di lavoro quale strumento che abbia, tra gli altri, la funzione di garantire la certezza dei trattamenti economici minimi per tutti i lavoratori ovunque impiegati nel territorio nazionale”* e l'accordo interconfederale 7 settembre 2017).

La seconda considerazione attiene al fatto che tale ruolo preminente della contrattazione collettiva in materia salariale – ruolo che dottrina e giurisprudenza (ordinaria e costituzionale) riconoscono essere tutelato dall'art. 39 della Costituzione - viene svilito dalla previsione, per via legale, di una soglia minima retributiva «comunque» in grado di produrre i suoi effetti (art. 1, c. 1, ultima parte).

Si aggiunga che in Italia il salario è tradizionalmente definito in misura mensile, pertanto l'introduzione di un compenso orario minimo orario determinerebbe inevitabilmente un incremento di costo del lavoro a carico delle aziende, aspetto da scongiurare in ogni caso.

Nell'A.S. 658 si tenta di offrire una soluzione al delicato problema della scelta del contratto collettivo da parte del datore di lavoro in presenza di una **pluralità di contratti collettivi applicabili** nella stessa categoria. L'art. 3, c. 1, della proposta afferma che *“il trattamento economico complessivo che costituisce retribuzione proporzionata e sufficiente non può essere inferiore a quello previsto per la prestazione di lavoro dedotta in obbligazione dai contratti collettivi stipulati dalla organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria stessa”*. Tale soluzione, che sembra non prendere in considerazione la circostanza che in uno stesso settore produttivo possono esistere legittimamente una pluralità di contratti collettivi riferiti a caratteristiche dimensionali aziendali diverse (es: imprese fino a 15 dipendenti, imprese fino a 49 dipendenti, ecc.) o riferiti a tipologie di imprese che abbiano un diverso inquadramento previdenziale (es. artigianato, commercio, industria, ecc.), sembrerebbe contraria al principio di pluralismo sindacale che trova la sua tutela nell'art. 39 della Costituzione.

Tale disposizione avrebbe, da un lato, l'effetto di incidere autoritativamente sul dinamismo della concorrenza intersindacale, realizzando un'indebita estensione dell'efficacia soggettiva del contratto collettivo di categoria e, dall'altro, di escludere la presenza di una pluralità di contratti collettivi nell'ambito dello stesso comparto merceologico o di attività. Dunque il tema non può essere affrontato se si tenta di prescindere dal fatto che la legittima concorrenza intersindacale che genera la presenza di più contratti collettivi nel medesimo settore produttivo è un valore per così dire "costituzionale", fermo restando il requisito della maggiore rappresentatività delle organizzazioni datoriali e sindacali che lo hanno sottoscritto.

Allo stesso tempo non può ritenersi condivisibile il tentativo del Legislatore **di imporre i criteri per la misurazione della rappresentatività comparata per le organizzazioni datoriali** ai fini dell'individuazione di tale contratto Leader di settore (art. 3 c. 2). Su questa materia, rispetto alla quale le organizzazioni datoriali rivendicano il diritto all'autoregolamentazione pattizia, è in corso presso il CNEL un importante e delicato dibattito tra le più importanti organizzazioni di rappresentanza italiane.

Infine, viene affrontato anche il tema della **carenza di contratti collettivi applicabili** con una disposizione (art. 4, c. 1) che ripercorre il modello previsto nei casi di pluralità di contratti collettivi applicabili, con la differenza che il parametro di riferimento è il trattamento economico complessivo previsto dal contratto collettivo (in questo caso) di livello territoriale *"il cui ambito di applicazione sia maggiormente connesso e obiettivamente vicino in senso qualitativo all'attività svolta dai lavoratori anche in maniera prevalente"* e comunque non inferiore ai predetti 9 euro. Particolarmente grave è anche la previsione (art. 4, cc. 2 e 3) secondo cui in caso di scadenza o disdetta del contratto collettivo - ipotesi, entrambe, equiparate alla situazione di carenza contrattuale (!) - il trattamento economico complessivo di riferimento è quello previsto dal contratto collettivo fino al suo rinnovo e comunque non inferiore ai 9 euro, e che tali importi sono - in forza di legge - *"incrementati annualmente sulla base delle variazioni dell'indice dei prezzi al consumo armonizzato per i Paesi dell'Unione Europea (IPCA)"*. Si



tratterebbe di un inaccettabile automatismo, completamente slegato dalle ordinarie dinamiche negoziali ed incompatibile con gli Accordi Interconfederali dell'Artigianato, che finirebbe con l'incidere negativamente sulle relazioni sindacali del Comparto.

Per concludere, non si può non evidenziare in questa sede, che il reale problema sia, secondo R.E TE. Imprese Italia, il proliferare di contratti collettivi sottoscritti da **organizzazioni prive di rappresentanza**, che creano dumping tra imprese, oltre che condizioni di lavoro peggiori. Negli ultimi tempi desta preoccupazione la sempre maggiore legittimazione di questo fenomeno, in assenza di chiari indirizzi, pur richiesti da parte dei soggetti preposti alla vigilanza. Il tema viene troppo spesso accantonato citando la mancata attuazione dell'art. 39 della Costituzione, senza tuttavia tenere in considerazione l'esistenza di una vasta produzione normativa che richiama il rispetto dei contratti collettivi sottoscritti dai soggetti comparativamente più rappresentativi, ad esempio per la fruizione di diversi benefici fiscali o contributivi e/o per il rilascio del DURC interno. La suddetta normativa dimostra come il Legislatore ha inteso ripetutamente tutelare il rispetto della contrattazione collettiva quale elemento da sostenere al fine di garantire corrette condizioni sia tra imprese sia per i lavoratori.

Si ritiene quindi prioritario, prima di procedere con le ipotesi di introduzione di un salario minimo per legge, **porre in essere le condizioni per favorire l'applicazione delle norme che già oggi privilegiano l'applicazione dei contratti collettivi**, estendendo il riferimento alla retribuzione da essi definita da parametro obbligatorio per il versamento dei contributi previdenziali a parametro obbligatorio per il riconoscimento di retribuzioni minime. Questa soluzione rafforzerebbe la funzione dei contratti collettivi mentre la fissazione ex lege di un salario ne sminuirebbe del tutto la funzione salariale. Inoltre, occorre intensificare il contrasto ai contratti pirati sottoscritti da Organizzazioni prive di rappresentatività e non presenti nel Cnel, che generano dumping contrattuale e determinano l'applicazione di salari non congrui rispetto a quelli dei contratti collettivi stipulati dalle Organizzazioni realmente rappresentative.