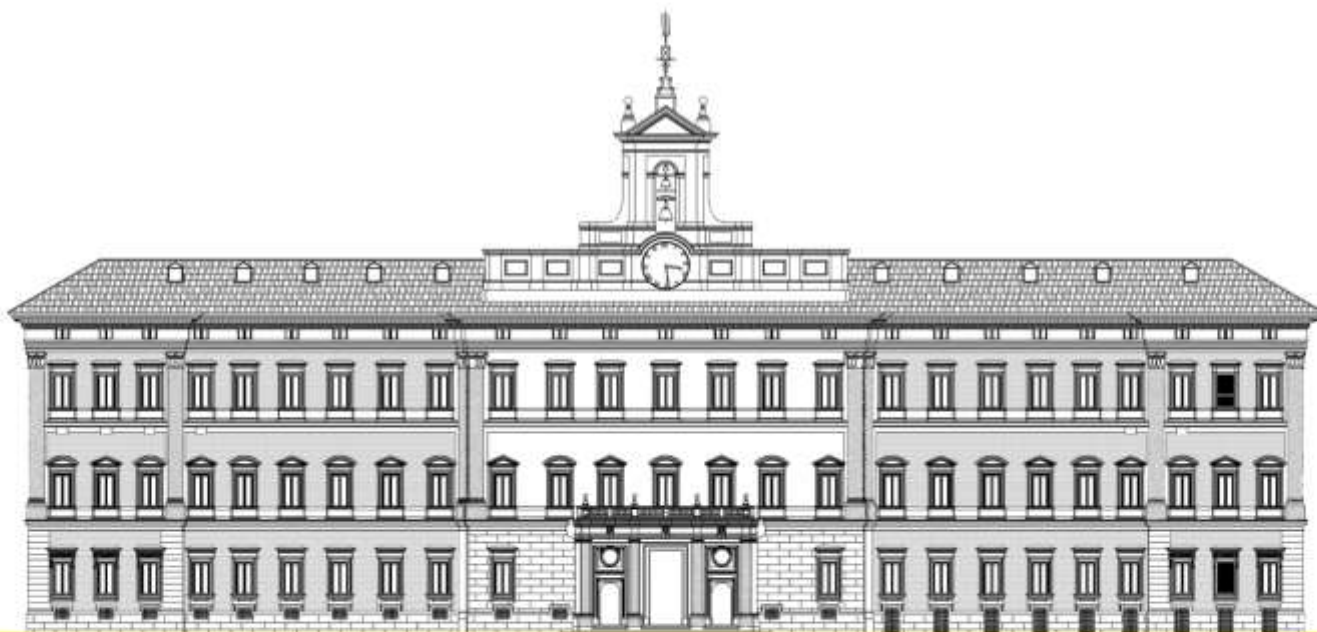




Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA



Analisi degli effetti finanziari

A.C. 1275 e abb.-A

Disposizioni per l'istituzione del salario minimo

N. 21 – 5 dicembre 2023



CAMERA DEI DEPUTATI  
XIX LEGISLATURA

Analisi degli effetti finanziari

A.C. 1275 e abb.-A

Disposizioni per l'istituzione del salario minimo

N. 21 – 5 dicembre 2023

*La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.*

*La verifica delle disposizioni di copertura è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).*

*L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.*

### **SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile**

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ [bs\\_segreteria@camera.it](mailto:bs_segreteria@camera.it)

### **SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione**

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ [com\\_bilancio@camera.it](mailto:com_bilancio@camera.it)

## INDICE

<b>PREMESSA .....</b>	<b>- 3 -</b>
<b>ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI .....</b>	<b>- 4 -</b>
<b>ARTICOLO 1.....</b>	<b>- 4 -</b>
DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI RETRIBUZIONE DEI LAVORATORI .....	- 4 -
<b>ARTICOLO 2.....</b>	<b>- 8 -</b>
DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI CONTROLLI E INFORMAZIONE SULLA RETRIBUZIONE DEI LAVORATORI E SULLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA.....	- 8 -



## *Informazioni sul provvedimento*

---

<b>A.C.</b>	<b>1275 e abb.-A</b>		
<b>Titolo:</b>	<b>Deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione</b>		
<b>Iniziativa:</b>	parlamentare		
<b>Iter al Senato:</b>	no		
<b>Relazione tecnica (RT):</b>	assente		
<b>Relatrice</b>	<b>per</b>	<b>la</b>	Schifone (FdI)
<b>Commissione di merito:</b>			
<b>Commissione competente:</b>	XI (Lavoro)		

---

### PREMESSA

Il progetto di legge (C. 1275) di iniziativa parlamentare, reca disposizioni per l'istituzione del salario minimo. Il provvedimento è stato esaminato, in sede referente, dalla XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) che lo ha assunto come testo base nella seduta del 12 luglio 2023, nell'ambito di una pluralità di progetti di legge vertenti sulla medesima materia (C. 141, C. 210, C. 216, C. 306, C. 432 e C. 1053).

Nella seduta del 25 luglio 2023, il Presidente della XI Commissione ha comunicato che l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione medesima ha convenuto all'unanimità che non sussistevano le condizioni per procedere alla votazione degli emendamenti presentati alla proposta di legge nel corso dell'esame in sede referente. In quella sede, la Commissione ha convenuto pertanto che la discussione in Assemblea, anche in assenza del conferimento del mandato alla relatrice, si sarebbe comunque svolta sulla predetta proposta di legge C. 1275, adottata quale testo base dalla Commissione.

Nella seduta del 18 ottobre 2023 l'Assemblea ha approvato la proposta del Presidente dell'XI Commissione finalizzata al rinvio dell'esame del provvedimento presso la Commissione di merito.

Nel corso dell'ulteriore esame in sede referente è stato approvato **l'emendamento 1.6** che, da un lato, ha sostituito integralmente l'originario articolo 1, recante finalità e ambito di applicazione del provvedimento, con un nuovo testo, recante delega al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva e ha inserito un nuovo articolo, l'articolo 1-*bis* (poi rinumerato come articolo 2), recante delega al Governo in materia di controlli e informazione sulla retribuzione dei lavoratori e sulla contrattazione collettiva

e, dall'altro, ha provveduto conseguentemente alla soppressione dei restanti articoli del testo originario (articoli da 2 a 8).

Il testo iniziale del provvedimento non è corredato di relazione tecnica.

Si esamina di seguito il testo all'esame dell'Assemblea, quale risultante dalle modifiche introdotte a seguito dell'ulteriore esame in sede referente, che presentano profili di carattere finanziario.

## ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI

### ARTICOLO 1

#### Delega al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori

**Le norme** delegano il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, uno o più decreti legislativi volti ad intervenire in materia di retribuzione dei lavoratori e contrattazione collettiva.

La delega è finalizzata al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- a) assicurare ai lavoratori trattamenti retributivi giusti ed equi;
- b) contrastare il lavoro sottopagato;
- c) stimolare il rinnovo dei contratti collettivi;
- d) contrastare i fenomeni di concorrenza sleale attuati mediante la proliferazione di sistemi contrattuali finalizzati alla riduzione del costo del lavoro e delle tutele dei lavoratori (cosiddetto «*dumping* contrattuale»).

Nell'esercizio della suddetta delega, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) definire, per ciascuna categoria, i contratti collettivi più applicati, al fine di prevedere che il trattamento economico complessivo minimo del contratto maggiormente applicato costituisca la condizione economica minima da riconoscersi ai lavoratori appartenenti alla medesima categoria;

b) stabilire per le società appaltatrici e subappaltatrici, negli appalti di servizi di qualunque tipo e settore, l'obbligo di riconoscere ai lavoratori coinvolti nell'esecuzione dell'appalto trattamenti economici complessivi minimi non inferiori a quelli previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati nel settore al quale si riferisce l'oggetto dell'appalto. Coerentemente, rafforzare le misure di verifica e controllo poste in capo alle stazioni appaltanti;

c) estendere i trattamenti economici complessivi minimi dei contratti collettivi ai gruppi di lavoratori non raggiunti da alcuna contrattazione collettiva, applicando il contratto della categoria più affine;

d) prevedere strumenti di incentivazione atti a favorire lo sviluppo progressivo della contrattazione di secondo livello;

e) prevedere strumenti di misurazione che si basino sulla indicazione obbligatoria del codice del contratto collettivo al singolo rapporto di lavoro nelle trasmissioni all'Istituto nazionale della previdenza sociale effettuate con il flusso telematico UNIEMENS, nelle comunicazioni obbligatorie e nelle buste paga, ciò anche al fine del riconoscimento di agevolazioni economiche e contributive connesse ai rapporti di lavoro;

f) introdurre strumenti di incentivazione a sostegno del rinnovo dei contratti collettivi, che comportino altresì il riconoscimento di incentivi a favore anche dei lavoratori e delle lavoratrici volti a bilanciare e, ove possibile, compensare la riduzione del potere di acquisto;

g) per ciascun contratto scaduto e non rinnovato entro i termini previsti dalle parti sociali o comunque entro congrui termini, nonché per i settori non coperti da contrattazione collettiva, prevedere l'intervento diretto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali con il fine di adottare le misure necessarie a valere sui soli trattamenti economici minimi complessivi considerando, se del caso, i trattamenti economici minimi complessivi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati nei settori affini;

h) quali misure di rafforzamento della concorrenza e lotta alla evasione fiscale e contributiva, procedere a una riforma della vigilanza del sistema cooperativo, con particolare riguardo alle revisioni periodiche per la verifica dell'effettiva natura mutualistica;

i) disciplinare modelli di partecipazione dei lavoratori alla gestione e agli utili di impresa (comma 2).

Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, corredati di relazione tecnica, sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati (comma 3)<sup>1</sup>.

Il Governo è delegato altresì ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi adottati ai sensi del presente articolo, entro un anno dalla data di entrata in vigore di ciascuno di essi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e secondo la procedura di cui al medesimo articolo (comma 4).

**In merito ai profili di quantificazione**, si rileva preliminarmente che la norma in esame delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva (comma 1).

---

<sup>1</sup> Qualora il termine previsto per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza di quest'ultimo è prorogata di novanta giorni.



Nell'esercizio della delega il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

- definire, per ciascuna categoria, i contratti collettivi più applicati, al fine di prevedere che il trattamento economico complessivo minimo del contratto maggiormente applicato costituisca la condizione economica minima da riconoscersi ai lavoratori appartenenti alla medesima categoria [lettera *a*), comma 2];
- stabilire per le società appaltatrici e subappaltatrici, negli appalti di servizi di qualunque tipo e settore, l'obbligo di riconoscere ai lavoratori coinvolti nell'esecuzione dell'appalto trattamenti economici complessivi minimi non inferiori a quelli previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati nel settore al quale si riferisce l'oggetto dell'appalto. Coerentemente, rafforzare le misure di verifica e controllo poste in capo alle stazioni appaltanti [lettera *b*), comma 2];
- estendere i trattamenti economici complessivi minimi dei contratti collettivi, individuati in base al criterio di maggiore applicazione, a quei gruppi di lavoratori non raggiunti da alcuna contrattazione collettiva, applicando il contratto della categoria più affine [lettera *c*), comma 2].

Al riguardo, si rileva in primo luogo che, poiché la delega in esame non sembra escludere dal suo ambito di applicazione il comparto pubblico, appare necessario che il Governo chiarisca se l'attuazione dei principi e criteri direttivi in essa contenuti ai contratti di lavoro subordinato e alle altre tipologie di contratti di cui siano parte le amministrazioni pubbliche possa comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. In secondo luogo, si rileva che la delega prevede principi e criteri direttivi che fanno riferimento ad alcune misure di agevolazione o incentivazione, che appaiono suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri, di cui la delega medesima non prevede né la quantificazione e la relativa copertura né una clausola di neutralità finanziaria.

Si tratta, in particolare, delle seguenti:

- prevedere strumenti di incentivazione atti a favorire il progressivo sviluppo della contrattazione di secondo livello con finalità adattive, anche per fare fronte alle esigenze diversificate derivanti dall'incremento del costo della vita e correlate alla differenza di tale costo su base territoriale [lettera *d*)];
- prevedere strumenti di misurazione basati sull'indicazione obbligatoria del codice del contratto collettivo nazionale di lavoro applicato al singolo rapporto di lavoro nelle trasmissioni all'Istituto nazionale della

previdenza sociale effettuate con il flusso telematico UNIEMENS, nelle comunicazioni obbligatorie e nelle buste paga, anche al fine del riconoscimento di agevolazioni economiche e contributive connesse ai rapporti di lavoro [lettera e)]<sup>2</sup>;

- introdurre strumenti di incentivazione a sostegno del rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro entro i termini previsti dalle parti sociali o di quelli già scaduti, che comportino altresì il riconoscimento, anche a favore dei lavoratori, di incentivi volti a bilanciare e, ove possibile, a compensare la riduzione del potere di acquisto degli stessi [lettera f)];

In merito all'eventuale previsione di una clausola di neutralità finanziaria, va per altro rilevato che a fronte dei diversi principi e criteri direttivi che appaiono suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri vi è un solo principio e criterio direttivo che potrebbe potenzialmente generare effetti di segno opposto e cioè quello che prevede una successiva riforma della vigilanza del sistema cooperativo - con particolare riguardo alle revisioni periodiche per la verifica dell'effettiva natura mutualistica - quali misure di rafforzamento della concorrenza e lotta alla evasione fiscale e contributiva [lettera h)]. Tuttavia, va considerato che gli effetti di maggior gettito derivanti dalla lotta all'evasione, di regola, prudenzialmente, non vengono utilizzati a compensazione di nuovi o maggiori oneri, ma sono rilevati soltanto a consuntivo. Su tale aspetto appare necessaria una conferma da parte del Governo.

Ove tale valutazione fosse confermata, dovrebbe quindi considerarsi ragionevolmente certo il fatto che l'esercizio della delega comporterà nuovi o maggiori oneri; ciò che invece al momento appare incerto è l'ammontare degli oneri stessi, anche se tale incertezza sembrerebbe derivare, non già dalla complessità della materia trattata, come richiederebbe l'articolo 17, comma 2, secondo periodo, della legge n. 196 del 2009<sup>3</sup> - per altro non espressamente richiamato dalla delega in esame - ma dal fatto che i principi e criteri direttivi che prevedono incentivi non sono

---

<sup>2</sup> Di cui non si specifica peraltro se trattasi di nuove agevolazioni o di agevolazioni già previste a legislazione vigente. Si tratta di una specificazione non irrilevante, posto che, qualora il principio e criterio direttivo si riferisse ad agevolazioni già previste a legislazione vigente esso potrebbe essere suscettibile non già di creare nuovi o maggiori oneri, ma risparmi di spesa, giacché potrebbe precludere, in caso di inosservanza dell'obbligo di indicazione obbligatoria ivi previsto, l'erogazione di benefici riconosciuti a legislazione vigente.

<sup>3</sup> L'articolo 17, comma 2, secondo periodo della legge 196 del 2009 prevede che, qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

stati sufficientemente sviluppati nel testo del provvedimento nemmeno sotto forma di limite massimo di spesa, come già rilevato in analoghe circostanze.

Si vedano al riguardo le osservazioni formulate in occasione dell'esame dei progetti di legge recanti, rispettivamente, disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del bullismo e del cyberbullismo (A.C. 536 e abb.-A) e considerazione dei costi di produzione per la fissazione dei prezzi nei contratti di cessione dei prodotti agroalimentari, e delega al Governo per la disciplina delle filiere di qualità dei prodotti agroalimentari (A.C. 851). In tali occasioni, è stato tra l'altro rilevato che, nel caso in cui debba considerarsi ragionevolmente certo il fatto che l'esercizio della delega comporti nuovi o maggiori oneri e ciò che invece risulta incerto è l'ammontare degli oneri stessi e tale incertezza derivi, non già dalla complessità della materia trattata, ma dal fatto che i principi e criteri direttivi non sono stati sufficientemente sviluppati nel testo del provvedimento, l'utilizzo del meccanismo di reperimento delle risorse attraverso un successivo provvedimento legislativo previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009, appare suscettibile di configurare una procedura di sostanziale rinvio della copertura finanziaria di oneri certi generati da un provvedimento attuale a un futuro provvedimento legislativo, in violazione dell'articolo 81 della Costituzione.

Su tale ulteriore aspetto appare comunque necessaria una valutazione da parte del Governo.

## **ARTICOLO 2**

### **Delega al Governo in materia di controlli e informazione sulla retribuzione dei lavoratori e sulla contrattazione collettiva**

**Le norme,** delegano il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni per perfezionare la disciplina dei controlli e per sviluppare un'informazione pubblica e trasparente in materia di retribuzione dei lavoratori e contrattazione collettiva (comma 1).

Nell'esercizio della delega, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a)* razionalizzare le modalità di comunicazioni tra imprese ed enti pubblici in materia di retribuzioni e applicazione della contrattazione collettiva, prevedendo strumenti che rendono effettiva, certa ed efficace l'acquisizione del dato di applicazione della contrattazione collettiva a livello nazionale, territoriale e per categorie, nonché dei dati afferenti ai trattamenti retributivi effettivamente riconosciuti ai lavoratori ed alle lavoratrici;
- b)* perfezionare, prevedendo anche il ricorso a strumenti tecnologici evoluti e l'implementazione di banche dati condivise, le disposizioni in materia di ispezioni e controlli;

c) introdurre forme di rendicontazione pubblica e di monitoraggio su base semestrale aventi ad oggetto l'andamento delle misure di contrasto a fenomeni distorsivi del mercato del lavoro in materia di retribuzioni, contrattazione collettiva, contrasto al caporalato, lavoro nero o irregolare, nonché di abuso della forma cooperativa;

d) prevedere che le suddette forme di rendicontazione si avvalgano delle risultanze ispettive dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), dei suoi organi territoriali e di tutte le risultanze acquisite da parte dei soggetti deputati alla verifica della regolarità e correttezza delle retribuzioni e della contrattazione collettiva a livello nazionale e territoriale (comma 2).

Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, corredati di relazione tecnica, sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati (comma 3)<sup>4</sup>.

Il Governo è delegato altresì ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi adottati ai sensi del presente articolo, entro un anno dalla data di entrata in vigore di ciascuno di essi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e secondo la procedura di cui al medesimo articolo (comma 4).

**In merito ai profili di quantificazione**, si rileva preliminarmente che la norma in esame delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni in materia di perfezionamento della disciplina dei controlli e sviluppo di procedure di informazione pubbliche e trasparenti concernenti la retribuzione dei lavoratori e la contrattazione collettiva. Si prevede che il Governo, nell'esercizio della delega, si attenga ai seguenti principi e criteri direttivi:

- razionalizzare le modalità di comunicazione tra imprese ed enti pubblici in materia di retribuzioni e applicazione della contrattazione collettiva [lettera *a*), comma 2];
- perfezionare, prevedendo anche il ricorso a strumenti tecnologici evoluti e l'implementazione di banche date condivise, le disposizioni in materia di ispezioni e controlli [lettera *b*), comma 2];

---

<sup>4</sup> Qualora il termine previsto per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza di quest'ultimo è prorogata di novanta giorni.

- introdurre forme di rendicontazione pubblica e di monitoraggio su base semestrale aventi ad oggetto l'andamento delle misure di contrasto a fenomeni distorsivi del mercato del lavoro [lettera *c*), comma 2];

- prevedere che le suddette forme di rendicontazione si avvalgano delle risultanze ispettive dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), dei suoi organi territoriali e di tutte le risultanze acquisite da parte degli organi deputati alla verifica della regolarità e correttezza delle retribuzioni e della contrattazione collettiva [lettera *d*), comma 2].

In proposito, appare necessario che il Governo fornisca elementi di informazione volti ad assicurare che i principi e criteri direttivi sopra esposti, che potrebbero richiedere nuovi adempimenti a carico delle amministrazioni interessate e un potenziamento delle loro dotazioni strumentali, in conseguenza del prevedibile incremento dell'attività ispettiva, possano essere attuati nell'ambito delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente, fermo restando che, anche in tal caso, si dovrebbe comunque valutare l'opportunità di introdurre nel testo della delega un'apposita clausola di invarianza finanziaria.