

ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XXI
n. 1

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

**Osservazioni e proposte sui progetti di legge
in tema di istituzione del salario minimo orario**

(atti Senato n. 310 e n. 658)

(Articolo 12 della legge 30 dicembre 1986, n. 936)

Approvate nella seduta del 27 marzo 2019

Presentate dal Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

(TREU)

Trasmessa alla Presidenza l'8 aprile 2019

OSP 373_27.03.2019



OSSERVAZIONI E PROPOSTE

SUL TEMA

Istituzione del salario minimo orario

(A.S. 658 e A.S. 310)



OSP 373_27.03.2019

Consiglio Nazionale Economia e Lavoro



79394083

0000774-08/04/2019-CNEL-CNEL-A



*Consiglio Nazionale
dell' Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA
(nella seduta 27 marzo 2019)

VISTO l'art. 99, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, e s. m. i., recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)", e in particolare l'art. 11, comma 1, lett. a) (Attività consultiva) e l'art. 14 (Pronunce del CNEL) che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

VISTO il regolamento interno degli organi, in particolare l'articolo 8, (Programma ed attività), che al comma 4 demanda alle Commissioni e agli altri organismi il compito di istruire le questioni ad esse assegnate dal Presidente del CNEL, su conforme parere del Consiglio di Presidenza, in relazione al programma di attività approvato dalla Assemblea e alle priorità da essa individuate, e di riferire all'Assemblea stessa;

VISTO il regolamento della Camera dei Deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione.

VISTA la richiesta formulata dal Presidente della 11^a Commissione lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato della Repubblica, in data 7 marzo 2019, per l'audizione di rappresentanti del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, deliberata dalla medesima Commissione parlamentare, da tenersi in data 13 marzo 2019, nell'ambito dell'esame in sede di Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, sulle proposte di legge S. 658 e S. 310, recanti "Istituzione del salario minimo orario";

VISTA la documentazione prodotta dall'Ufficio di supporto agli Organi collegiali - USOC, ai sensi dell'art. 8, comma 12;

VISTO il verbale dell'Ufficio di Presidenza nella seduta del 27 marzo 2019;

SENTITO il relatore prof. Tiziano TREU,

APPROVA

l'unito documento di Osservazioni e proposte sugli atti S. 658 e S. 310, recanti "Istituzione del salario minimo orario".

Il Presidente
Prof. Tiziano TREU



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

OSSERVAZIONI E PROPOSTE SULL'ATTO S. 658 "DISPOSIZIONI PER L'ISTITUZIONE DEL SALARIO MINIMO ORARIO" DI INIZIATIVA DEI SENATORI CATALFO, MATRISCIANO, PATUANELLI, NOCERINO, GUIDOLIN, BOGO DELEDDA, AUDDINO E CAMPAGNA, E SULL'ATTO S. 310 "ISTITUZIONE DEL SALARIO MINIMO ORARIO", DI INIZIATIVA DEI SENATORI LAUS, ASTORRE, BOLDRINI, CIRINNÀ, CUCCA, GARAVINI, GIACOBBE, GRIMANI, MANCA, MISIANI E PITTELLA.

AUDIZIONE PRESSO LA 11^a COMMISSIONE LAVORO PUBBLICO E PRIVATO, PREVIDENZA SOCIALE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA - 13 MARZO 2019

Premessa

Fra le attribuzioni che l'art. 10 della legge 30 dicembre 1986, n. 936 assegna al CNEL rientra anche il contributo all'elaborazione legislativa in materia di indirizzi di politica economica e sociale, su richiesta delle Camere e del Governo. Tale previsione può altresì essere considerata sinergica e complementare a quella - pure prevista nell'art. 10 della norma citata - che riguarda l'attività di studio, analisi e reportistica in materia di assetti normativi e retributivi espressi dalla contrattazione collettiva.

Il tema della retribuzione è da sempre al centro della riflessione economica e giuridica, costituendo la materia principale della regolazione dei rapporti di lavoro sia individuali che collettivi, oltre che l'elemento determinante della condizione dei lavoratori.

Alcuni fattori strutturali - globalizzazione, terziarizzazione e delocalizzazione dei processi produttivi, avvento del digitale - unitamente al fenomeno dell'invecchiamento demografico e ad altri fattori di natura prevalentemente ciclica, hanno profondamente mutato la struttura della retribuzione, i suoi meccanismi di determinazione e le modalità stesse di definizione della domanda e dell'offerta di lavoro. Come il Consiglio ha rilevato nel recente "Rapporto sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva 2017-2018", la lunga crisi, sommata ai cambiamenti in corso ai quali si è accennato, ha modificato il mercato connotandolo con più disoccupazione, più bassi redditi, minori investimenti e buona parte degli occupati più poveri di prima e in condizione di precarietà.

Si stima che il lavoro povero abbia interessato già nel 2015 oltre 3 milioni di individui, concentrati in alcuni specifici settori, e abbia posto 2,2 milioni di famiglie in condizione di rischio povertà nonostante che almeno un componente del nucleo familiare risulti occupato. La fotografia è quella di



OSSERVAZIONI E PROPOSTE SUL SALARIO MINIMO ORARIO (ATTI S. 658 E 310)

un mercato "polarizzato", con crescita soprattutto delle basse qualifiche e dell'occupazione molto specializzata, drastica diminuzione delle qualifiche intermedie e un ruolo non trascurabile del sommerso, particolarmente in alcuni settori.

L'operare degli elementi segnalati e le dinamiche in atto sul mercato del lavoro inducono a ripensare la funzione stessa della retribuzione, la sua capacità di garantire al lavoratore un reddito sufficiente, l'efficacia delle sue fonti regolatrici (legislative e contrattuali) nell'assicurare i tradizionali effetti redistributivi demandati alla stessa.

Ciò ha inevitabilmente comportato la riapertura del dibattito sull'introduzione del salario minimo legale come misura in grado di arginare l'aumento delle diseguaglianze senza penalizzare i livelli occupazionali, dibattito che, anche a causa delle diverse opinioni delle parti sociali, non ha mai superato la fase istruttoria (es. legge delega 10 dicembre 2014, n. 183).

Esiste nel merito una letteratura internazionale la quale mostra come l'incidenza e la diffusione del lavoro povero dipendano anche dalle modalità di determinazione dei minimi salariali, dalla presenza o assenza di un salario minimo fissato per via legislativa, dal funzionamento del sistema di relazioni industriali e della contrattazione collettiva.

In via generale i minimi salariali, comunque essi siano determinati, stabiliscono una soglia oraria o mensile al di sotto della quale la retribuzione di un lavoratore non può scendere, e agiscono pertanto in tre direzioni: limitano la discrezionalità delle imprese nel tagliare le retribuzioni per ridurre i costi, riducono le diseguaglianze nella parte bassa della distribuzione, contengono la diffusione dei lavoratori poveri nei settori occupazionali più esposti al rischio di povertà. Tuttavia l'efficacia dello strumento dei minimi retributivi, siano essi determinati con strumenti legali o mediante la contrattazione collettiva, dipende da ulteriori, molteplici fattori: il livello dei minimi retributivi, la copertura degli stessi, i meccanismi di *enforcement* e le eventuali sanzioni.

Mentre in gran parte dei paesi europei è vigente un salario minimo legale, il nostro ordinamento fissa il principio costituzionale del diritto del lavoratore a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro e sufficiente a soddisfare i bisogni del lavoratore e della sua famiglia. Se è vero che non sono contemplate norme che escludano la possibilità di un intervento del legislatore o che sanciscano una riserva a favore della contrattazione collettiva, la fissazione dei minimi è stata assolta comunque dalla negoziazione collettiva, che definisce a livello



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

nazionale, separatamente per ogni CCNL, i minimi contrattuali da applicare per ciascun livello di inquadramento dei lavoratori. Un punto essenziale da non trascurare riguarda dunque la differenza fra il meccanismo del salario minimo legale, che si applica indistintamente a tutti i lavoratori, e il minimo retributivo fissato dal contratto collettivo, che non gode di alcuno strumento di estensione *erga omnes*. La copertura dei lavoratori appartenenti a organizzazioni non firmatarie di contratti collettivi è stata di fatto assicurata dall'interpretazione diffusa della giurisprudenza che, basandosi sull'art. 36 della Costituzione, utilizza i minimi retributivi fissati dai contratti come riferimento utile alla definizione di "retribuzione proporzionata e sufficiente" per i lavoratori. Tale meccanismo fa gravare sul lavoratore, nel corso di un giudizio attivato su sua istanza, l'onere di provare che la remunerazione percepita è inferiore al livello minimo fissato, appunto, dal CCNL.

Fare un confronto con i livelli retributivi minimi fissati in Italia dai contratti collettivi non è facile, dal momento che esistono, ad oggi, 771 contratti collettivi vigenti, di cui circa un terzo firmati da organizzazioni considerate maggiormente rappresentative (CNEL, 2019).

Se utilizziamo un campione di contratti collettivi firmati da organizzazioni maggiormente rappresentative, ad esempio quello che viene monitorato dall'ISTAT per le rilevazioni trimestrali sulle dinamiche retributive, è possibile stimare una "retribuzione media minima" - cioè riferita alla media dei minimi tabellari del livello di inquadramento più basso dei CCNL considerati, che rapportata al salario mediano mensile per il lavoratore dipendente fornisce un indice medio di circa il 60%, tra i più alti in Europa. Questo dato confermerebbe l'efficacia del sistema di relazioni industriali e della contrattazione collettiva nazionale nel proteggere i minimi retributivi e contenere la dispersione salariale. Nuovi dubbi si porrebbero invece in merito alla compatibilità di questi minimi retributivi (e dunque del costo del lavoro) con la produttività del lavoro, che in Italia, in particolare per le piccole imprese, è senz'altro più vicina alla Spagna e al Regno Unito che alla Germania o alla Francia. Ed è questo l'aspetto che ha spinto a più riprese la Commissione Europea a raccomandare all'Italia, a fronte di una forte eterogeneità tra le imprese, un più deciso decentramento della contrattazione, in modo da determinare una maggiore aderenza dei minimi retributivi alla dinamica della produttività delle imprese e alle effettive condizioni dei mercati del lavoro locali.

Altri studi mostrano come la presenza di minimi retributivi elevati e di rigidità nominali sia spesso associata ad una maggiore contrazione



OSSERVAZIONI E PROPOSTE SUL SALARIO MINIMO ORARIO (ATTI S. 658 E 310)

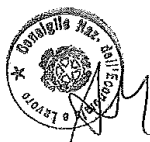
dell'occupazione, a tassi di disoccupazione strutturale più elevata e un maggior ricorso al lavoro precario e a tassi di irregolarità diffusa.

La mancanza di regole certe per la determinazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali, ha senz'altro favorito la proliferazione di contratti collettivi firmati da organizzazioni di cui non è facile misurare la rappresentatività. L'assenza di un meccanismo di estensione *erga omnes* dei contratti collettivi ha consentito ampi margini di discrezionalità alle imprese che, soprattutto in alcuni comparti, hanno operato vere e proprie forme di dumping contrattuale, siglando accordi al ribasso nei livelli dei salari e nelle condizioni di lavoro, andando ad incrementare di fatto la platea dei lavoratori poveri. Alcuni studi mostrano come, in media, il 10% dei lavoratori dipendenti siano pagati al di sotto dei minimi tabellari definiti nei CCNL, con punte fino al 30% in alcuni comparti. Ma sul punto non sussistono statistiche univoche.

Nel contesto attuale occorre rinsaldare la effettiva capacità dei livelli retributivi fissati dalla contrattazione collettiva nazionale, in particolare nei settori più esposti alla concorrenza e al rischio di povertà, di contenere le spinte alla riduzione dei salari e l'aumento delle diseguaglianze tra i lavoratori. È inoltre possibile che le imprese, nel tentativo di ripristinare una più efficiente allocazione dei fattori lavoro e capitale, abbiano fatto ricorso ad altri margini di flessibilità, ad esempio utilizzando forme di shopping contrattuale e scegliendo di applicare contratti collettivi economicamente più convenienti, oppure facendo un maggior ricorso a forme contrattuali non-standard.

Fra i sostenitori della fissazione dei minimi mediante contrattazione, una parte del mondo datoriale segnala il possibile spiazzamento derivante dai minimi legali sull'occupazione dei lavoratori a basso salario, e avanza il timore che un minimo fissato per legge possa ulteriormente indebolire la copertura della contrattazione collettiva incentivando le imprese a uscire dalle associazioni firmatarie di CCNL per applicare il minimo legale anche ai lavoratori inquadrati nei livelli superiori. Anche da parte sindacale si sottolinea il rischio che, in presenza di un minimo salariale legale, le imprese possano decidere di pagare semplicemente il minimo legale e di concentrare di fatto gran parte dei lavoratori sui livelli tabellari più bassi, contribuendo in tal modo a erodere l'efficacia della contrattazione collettiva.

Per contro, diversi casi di recente introduzione di minimi legali in paesi che ne erano sprovvisti, come il Regno Unito e la Germania, evidenziano che i minimi hanno contribuito a ridurre l'aumento delle diseguaglianze senza penalizzare i livelli occupazionali né alterare i meccanismi di



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

contrattazione collettiva per la determinazione dei livelli retribuiti superiori ai minimi legali. Va infatti ricordato che in gran parte dei paesi europei i minimi salariali legali coesistono liberamente con la contrattazione collettiva.

Come noto, una esperienza italiana di introduzione *ex lege* di un minimo retributivo orario, ideato allo scopo di tutelare le occupazioni occasionali considerate a rischio di basso salario e di sommerso, ha riguardato i voucher.

Si noti che nonostante tra le principali critiche ci fosse quella del basso salario, il minimo salariale (pari a 7,5 €) era di fatto superiore a gran parte dei salari minimi legali attualmente vigenti nei paesi europei. Nel merito, la forte crescita dei voucher (sebbene la consistenza complessiva fosse ancora molto modesta) può essere presa come evidenza dell'esistenza di un segmento di mercato del lavoro in cui la variabilità della domanda di lavoro, la semplicità amministrativa e il costo del lavoro (in questo caso pari a 10€) rappresentano fattori chiave per la creazione di occupazione.

L'introduzione del minimo legale potrebbe comportare effetti anche sulla retribuzione mediana, modificando quindi anche la soglia di povertà 'relativa'. L'impatto sul lavoro povero è assai complesso, essendo il risultato di effetti compositi, come le scelte di partecipazione dei lavoratori, la domanda di lavoro delle imprese, le ore lavorate, l'eventuale emersione del lavoro sommerso e, non ultimo, gli effetti sulla distribuzione dei salari contrattati. Tuttavia la fissazione di un minimo legale potrebbe arginare la deriva salariale che origina da comportamenti opportunistici di imprese (in caso di mancato rispetto dei minimi retributivi definiti nei CCNL) e di attori poco rappresentativi nel processo negoziale (vedi la proliferazione di accordi collettivi al ribasso) che, a meno di deroghe concesse dalla legge, non potrebbero più negoziare livelli inferiori ai minimi. Anche se fissato ad un livello nominalmente inferiore ai minimi tabellari dei principali CCNL, il salario minimo legale potrebbe garantire - in virtù di una maggiore forza prescrittiva - una protezione più efficace nei confronti dei bassi salari, riducendo la discrezionalità e gli abusi nella determinazione dei livelli retributivi. Nei confronti di alcune fasce di lavoratori, come ad esempio i giovani (che spesso alternano studio e lavoro) e gli apprendisti (per i quali il contenuto formativo costituisce un costo aggiuntivo per le imprese) dovrebbe essere utilizzata particolare cautela, introducendo opportune deroghe, come già avviene in molti paesi europei.



OSSERVAZIONI E PROPOSTE SUL SALARIO MINIMO ORARIO (ATTI S. 658 E 310)

Riflessioni e osservazioni del CNEL

Nel 2018, con l'avvio della nuova consiliatura, il CNEL ha avviato una serie di tavoli di confronto fra le parti sociali sulle materie di propria competenza; tra cui quelle della rappresentatività e della contrattazione collettiva. Con riferimento al tema oggetto dei due disegni di legge in esame, sulla base del percorso sin qui svolto, si ritiene che si possano sottolineare in questa occasione alcuni principi di riferimento.

Nella materia dei minimi salariali si ritiene che la via maestra debba essere sempre quella del dialogo sociale; pertanto, ogni iniziativa legislativa dovrebbe essere anticipata da un profondo e significativo coinvolgimento e confronto con le parti sociali.

I minimi salariali devono tenere conto della dinamica della rappresentatività sindacale e datoriale; in questa prospettiva presso il CNEL è stato costituito un gruppo di lavoro sui perimetri e sulla rappresentatività datoriale da cui emerge, in prima battuta, che qualunque normativa sui minimi salariali debba essere preceduta dalla definizione di regole sulla rappresentatività e sui perimetri contrattuali, anche in una logica di lotta alla pratica del dumping sociale.

L'esperienza comparativa mostra che laddove i minimi salariali sono fissati per via legale, ciò avviene a valle di un processo istruttorio affidato a una specifica commissione tripartita o ad altre forme di dialogo sociale.

I minimi salariali fissati per legge e gli strumenti di efficacia *erga omnes* dei minimi fissati dai contratti collettivi, ancorché istituti ben distinti tra di loro, possono coesistere all'interno del medesimo ordinamento giuridico. Tuttavia sarebbe auspicabile mantenere le due misure su binari ben distinti.

I contenuti dei disegni di legge A.S. 658 e A. S. 310.

Caratterizzati dal comune obiettivo di fissare una misura legislativa di riferimento per la definizione del salario minimo orario, i due disegni di legge in esame muovono da presupposti assai diversi. Il ddl n. 658 raccoglie spunti e suggerimenti provenienti dall'elaborazione sindacale più recente, mentre il ddl n. 310 dispone la definizione del livello minimo salariale senza riferimento alla contrattazione.

Nel primo caso, c'è la concezione di un intervento legislativo di sostegno alla contrattazione collettiva, nel senso di una definizione dell'*erga omnes* dei contratti nazionali. Non casualmente, a monte dell'articolato i soggetti proponenti del ddl richiamano la presa di posizione delle parti sociali,



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

contenuta nel documento unitario CGIL-CISL-UIL del 14 gennaio 2016 ("Un moderno sistema di relazioni industriali") e ribadita nell'accordo interconfederale CGIL-CISL-UIL-Confindustria del 9 marzo 2018, "Patto della fabbrica", rispetto all'esigibilità universale dei minimi salariali definiti dai CCNL in alternativa all'ipotesi del salario minimo legale. In sostanza, il ddl n. 658 propone un rafforzamento dello strumento di tutela salariale rappresentato dall'efficacia erga omnes dei contratti collettivi. Peraltro, l'efficacia generale dei contratti collettivi è attribuita, nel ddl in esame, solo alla parte retributiva. Al riguardo, occorre sottolineare che le recenti evoluzioni del mercato del lavoro, non solo in Italia, hanno mostrato come i salari reali risultino spesso inferiori ai minimi negoziati collettivamente e siano diffusi ben al di là delle aree del lavoro atipico. Il fenomeno dei bassi salari è ormai ampiamente presente nelle categorie storiche del lavoro subordinato, in particolare fra i lavoratori occupati nei settori più deboli del mercato: piccole imprese, giovani, donne, lavoratori con bassa istruzione e/o bassa qualifica, immigrati. Le dimensioni del fenomeno sono variamente stimate dalle diverse fonti, ma la maggior parte di queste concordano che circa il 20% dei lavoratori con contratto di lavoro dipendente a orario pieno è pagato al di sotto dei minimi contrattuali, anche con consistenti distanze da questi minimi, specie in settori con elevato numero di occupati.

Per quanto riguarda la definizione del concetto di "*retribuzione proporzionata e sufficiente*" e la fissazione della misura del salario minimo, il ddl n. 658 rinvia, prioritariamente, a quanto previsto dai contratti collettivi nazionali in vigore "per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro". In questo caso, l'art. 2 del ddl in esame afferma che si deve fare riferimento ai CCNL stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro rappresentative, sul piano nazionale, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 936/1986, cioè dalle organizzazioni che abbiano nominato i loro rappresentanti al CNEL. In ogni caso, la retribuzione non potrà essere inferiore a 9 euro l'ora, al lordo degli oneri contributivi e previdenziali. La norma proposta non intende quindi realizzare l'estensione per legge dell'efficacia dell'intero contenuto dei contratti collettivi, ma opera solo sulla parte salariale, o meglio sui livelli salariali di base fissati dai contratti di categoria, prendendoli a riferimento come garanzia salariale minima per le varie categorie e qualifiche di lavoratori. Tale operazione potrebbe giustificarsi come attuazione del principio di retribuzione proporzionale e sufficiente sancito dall'art. 36 della Costituzione e consentirebbe di superare parte delle obiezioni fondate sull'art. 39 della Costituzione. Va peraltro osservato che nei vari CCNL i livelli retributivi minimi non sono



OSSERVAZIONI E PROPOSTE SUL SALARIO MINIMO ORARIO (ATTI S. 658 E 310)

fissati in modo uniforme, mentre nelle definizioni normative oggi esistenti il salario minimo legale è fissato in una unica misura standard, non differenziata per settore o qualifiche. Laddove esiste, ammette talvolta differenze per territorio o per gruppi di lavoratori (per esempio è fissato in misura ridotta per giovani e apprendisti). I due meccanismi di tutela non sono fra loro incompatibili; anzi, sono entrambi presenti in molti Paesi e la loro coesistenza si può giustificare anche alla stregua della nostra normativa costituzionale, riconoscendo alla legislazione sui minimi la funzione di specificare il principio di sufficienza e alla contrattazione collettiva quella di attuare il principio della proporzionalità del salario alla qualità e quantità del lavoro.

Per quanto concerne infine il problema (assai realistico) della pluralità di CCNL applicabili nel settore di riferimento (tra quelli stipulati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative che nominano i propri rappresentanti CNEL) e ferma restando la soglia minima oraria di 9 euro lordi, l'art. 3 del ddl 658 stabilisce che il trattamento salariale minimo da prendere in considerazione è quello fissato nei contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative. Al riguardo, si precisa che la misurazione della rappresentatività avviene per le organizzazioni sindacali in base alle regole di cui al T.U. 10 gennaio 2014 e per le organizzazioni datoriali in base al numero di imprese associate (in relazione al numero complessivo di imprese associate) e del numero di dipendenti delle imprese medesime (in relazione al numero complessivo di lavoratori impiegati nelle stesse). Nel merito, non si può fare a meno di sottolineare come non sia ancora stato possibile superare le criticità (prevalentemente di carattere tecnico-organizzativo) che hanno sin qui impedito l'attuazione dei criteri definiti nel richiamato T.U. 10 gennaio 2014, mentre sui criteri di misurazione della rappresentatività datoriale sia attualmente in corso al CNEL un approfondito confronto di merito fra le parti sociali interessate, che ha evidenziato l'insufficienza dei due criteri indicati nel disegno di legge.

Il ddl n. 310, come già accennato, dispone esclusivamente la definizione dei minimi salariali legali. L'impianto del provvedimento appare finalizzato ad evidenziare la distinzione fra la funzione dei minimi legali di contrasto ai salari bassi (e, conseguentemente, al fenomeno dei lavoratori poveri) e la funzione dei contratti collettivi di governare la scala salariale secondo le varie professionalità. In tal modo, verrebbe meno l'urgenza di un intervento della giurisprudenza a garanzia dei minimi retributivi che i giudici hanno fin qui svolto proprio per l'assenza di una regolazione legale specifica. Non verrebbe meno invece l'esigenza di dare sostegno al



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

principio costituzionale di proporzionalità, perché la giusta retribuzione non può essere intesa solo nel senso di salario minimo, ma anche come compenso (definito dalle parti) proporzionato alla qualità e quantità di lavoro.

L'art. 2 del ddl 310, relativo alla definizione del salario minimo orario, precisa che la misura del salario minimo è fissata mediante il riferimento ad un importo di natura economica pari a 9 euro, al netto dei contributi previdenziali e assistenziali (da notare che il ddl 658 fissava l'importo orario a 9 euro lordi) e che l'ambito di applicazione è riferito a tutti i rapporti aventi ad oggetto una prestazione lavorativa. Si prevede inoltre che al 1° gennaio di ogni anno il salario minimo orario sia incrementato in base alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati definito dall'Istituto nazionale di statistica (indice IPCA).

Infine, a differenza di quanto seppur indirettamente previsto nel ddl 658, il ddl 310 non esercita alcun rimando alle funzioni e alle prerogative del CNEL. Nell'art. 3, concernente le norme di attuazione, il ddl 310 affida infatti al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione, il compito di individuare i CCNL "di importo inferiore a 9 euro [il riferimento è da intendere al minimo contrattuale indicato nei CCNL - ndr] a cui estendere le disposizioni" sul salario minimo, i casi di esclusione dall'applicazione del salario minimo e le "modalità di incremento dei salari di importo superiore al salario minimo". Al riguardo, corre l'obbligo di sottolineare la mancanza di compartecipazione da parte degli attori sociali interessati a momenti decisionali particolarmente complessi, che rischia di ridurre ad un mero atto amministrativo il percorso di adeguamento delle dinamiche salariali alle evoluzioni dei contesti produttivi e alle implicazioni di natura sociale che vi sono sottesi. In tal senso, occorrerebbe recuperare un adeguato spazio di coinvolgimento delle organizzazioni rappresentative firmatarie dei contratti collettivi nazionali, iniziando dalla previsione di costituire un comitato permanente presso il CNEL.

Auspiciando che nel breve periodo le politiche di contrasto alla povertà puntino sulla crescita occupazionale nei settori che presentano un elevato moltiplicatore occupazionale e favoriscono la partecipazione di soggetti altrimenti inattivi, nel lungo periodo esse devono essere orientate a migliorare i livelli di istruzione, la formazione continua dei lavoratori e la spendibilità delle competenze sul mercato del lavoro, intervenendo sulla occupabilità dei lavoratori. Politiche della domanda dirette ad aumentare la produttività dei lavori meno qualificati sono necessarie per migliorare la



OSSERVAZIONI E PROPOSTE SUL SALARIO MINIMO ORARIO (ATTI S. 658 E 310)

qualità del lavoro e le retribuzioni. L'introduzione di un salario minimo legale può rappresentare un argine efficace per proteggere i bassi redditi in quei segmenti del mercato del lavoro in cui inattività, disoccupazione e sommerso si intrecciano con i lavori a maggior rischio di povertà.

Infine, per ridurre le diseguaglianze sono necessarie politiche di sostegno al reddito delle famiglie (non dei singoli individui) unitamente a misure di attivazione alla ricerca del lavoro e ricollocazione dei lavoratori.

