

Audizione informale sul Salario Minimo

Tito Boeri

Università Bocconi

Martedì 26 giugno 2023

XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) - Camera dei deputati

1 Perchè un salario minimo

La principale ragione per introdurre un salario minimo risiede nella necessità di ridurre il potere di mercato dei datori di lavoro. Spesso i datori di lavoro possono permettersi di stabilire salari a livelli più bassi di quelli prevalenti in altre imprese perché i lavoratori non possono agevolmente cambiare lavoro. Questa posizione di potere è spesso più forte nei confronti della manodopera femminile che può avere costi più elevati nel cambiare lavoro e, con questo, magari anche residenza. In condizioni di monopsonio, come quelle sopra descritte, il datore tende a retribuire il lavoro anche molto al di sotto della propria produttività e ad assumere meno lavoratori di un'impresa che opera in un mercato del lavoro concorrenziale. Perciò, in presenza di monopsonio un salario minimo stabilito a livelli non eccessivamente alti può portare contemporaneamente ad aumentare salari e occupazione. In altre parole, un salario minimo stabilito a livelli adeguati può ampliare il mercato del lavoro e al contempo migliorare gli standard di vita dei lavoratori. L'introduzione di un salario minimo a livelli tali da non creare disoccupazione contribuisce anche a ridurre la povertà perchè, in aggiunta a ridurre la povertà fra chi lavora a bassi salari, non spiazza lavoro spingendo persone verso la non occupazione. Il problema più rilevante è proprio quello legato a definire un livello appropriato del salario minimo. Un salario minimo posto a livelli troppo alti pone in essere un conflitto di interesse non solo

fra lavoratori e datori di lavoro, ma anche tra gli stessi lavoratori. Questo avviene perché mentre chi si trova inizialmente ai livelli più bassi della scala retributiva e mantiene il posto di lavoro beneficia di un salario più alto, una parte di lavoratori - in genere quelli a più bassa produttività - può perdere il proprio posto di lavoro a seguito dell'introduzione del salario minimo. Come documentato da un'ampia letteratura empirica, gli strumenti più efficaci di contrasto alla povertà sono quelli che non discriminano fra chi lavora e chi non lavora, come, ad esempio, misure di reddito minimo garantito. Questo non solo per il rischio di distruggere posti di lavoro cui si è già accennato, ma anche perché il salario minimo, prendendo come riferimento il salario individuale e non il reddito familiare, va anche a vantaggio di persone che non si trovano affatto in condizioni di povertà: si pensi ad un lavoratore precario, marito di una manager facoltosa. In altre parole, il salario minimo è molto meno efficiente nel raggiungere le persone più povere rispetto a misure che guardano alla condizione reddituale e patrimoniale della famiglia nel suo complesso.

Salari minimi orari esistono in quasi tutti i paesi dell'Unione Europea; in paesi come la Francia, sono in essere da 50 anni. La grande esperienza accumulata in questi anni ci dice che gli interrogativi più rilevanti non riguardano tanto l'introduzione di salari minimi, ma il livello a cui questi minimi vengono fissati. È una scelta complicata che deve tenere conto di una molteplicità di fattori e che deve necessariamente fondarsi su analisi approfondite di dati individuali, riguardanti in particolare il 10% dei lavoratori con trattamento salariale più basso. Un importante ruolo dovrebbe avere il monitoraggio e l'analisi dei dati sui bassi salari nella determinazione dei livelli del salario minimo. Il Parlamento italiano dovrebbe adoperarsi al più presto per istituire una struttura a ciò dedicata, anche in virtù del fatto che la raccolta di dati adeguati richiede molto tempo. Le indagini campionarie oggi disponibili tendono infatti a non rappresentare in modo adeguato il mercato del lavoro a bassi salari e le fonti amministrative ignorano per definizione l'economia sommersa, ai confini fra lavoro nero e lavoro grigio, un fenomeno molto sviluppato fra i lavori a bassa produttività.

2 Le proposte di legge

Quasi tutte le proposte di legge in discussione in questa legislatura e sottoposte alla mia attenzione prevedono che il salario minimo sia dettato dai contratti collettivi più rappresentativi per ciascun settore.¹ In alcuni casi si prevede espressamente una soglia minima oltre la quale non scendere, qualora non vi sia contratto collettivo applicabile o il contratto collettivo preveda una retribuzione inferiore alla soglia prevista. Inoltre non è sempre chiaro a quale componente della retribuzione si applica il minimo: la paga base oraria come in altri paesi oppure la retribuzione complessiva mensile, inclusiva di ferie, tredicesima, etc..

Questa impostazione si muove in controtendenza rispetto agli altri paesi con salario minimo. Le leggi di questi paesi prevedono l'introduzione di una retribuzione lorda oraria che si applica a tutti coloro che hanno posizioni di lavoro dipendente e hanno un'età superiore a quella dell'obbligo scolastico. Nessun'altra condizione viene imposta per essere coperti dal salario minimo.

La scelta di confondere salario minimo e minimi tabellari fissati dalla contrattazione collettiva è perciò un unicum a livello internazionale ed è foriera di numerosi problemi.

¹Ad esempio, C. 141 Fratoianni, art.1: "un trattamento economico [...] complessivamente non inferiore ai minimi stabiliti, per la prestazione lavorativa oggetto del contratto o, in mancanza, per prestazioni equiparabili a quelle effettivamente svolte, dal contratto collettivo nazionale del settore o della categoria, stipulato dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale"; C. 210 Serracchiani, art.1: "[...] il datore di lavoro corrisponde al lavoratore la retribuzione determinata applicando i contratti collettivi nazionali stipulati dalle associazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale"; C. 216 Laus, art.1: "Il diritto di ogni lavoratore a una retribuzione proporzionata [...] è assicurato facendo riferimento ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle associazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, individuate come tali ai sensi della presente legge"; C. 306 Conte, art. 2: "Per «retribuzione complessiva sufficiente e proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato» si intende il trattamento economico complessivo, non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale in vigore per il settore in cui opera l'impresa [...]"; C. 432 Orlando, art.2: "Per «retribuzione complessiva proporzionata e sufficiente» si intende il complessivo trattamento economico corrisposto ai lavoratori, che deve comunque essere non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività prevalentemente svolta dal datore di lavoro."

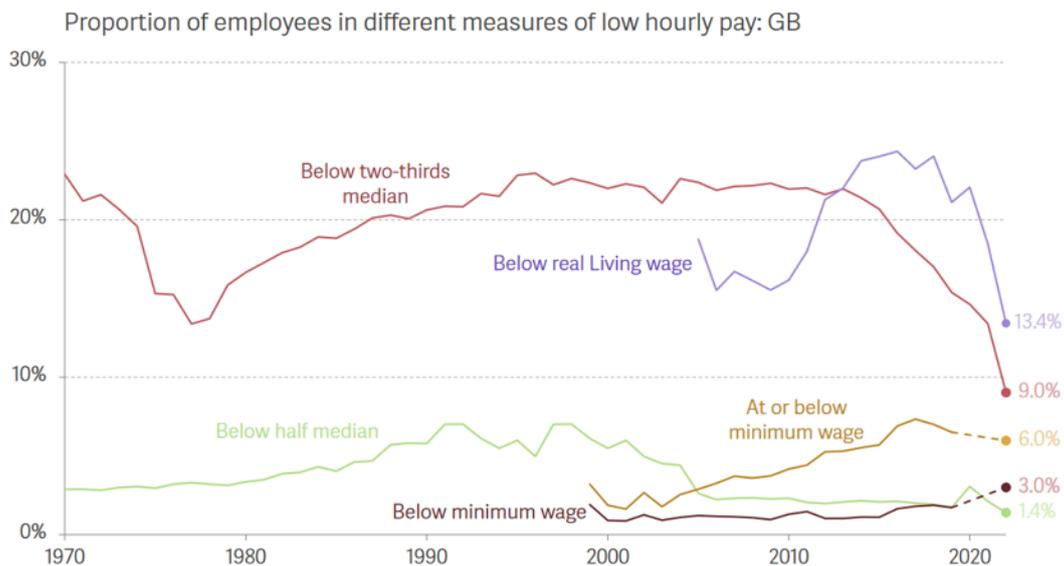
In primis, non è trasparente nei confronti dei lavoratori, creando inutile confusione. Se il riferimento è la prestazione lavorativa oggetto del contratto, non è difficile immaginare come in molti casi ci possano essere dubbi su quale sia il contratto collettivo di riferimento, o di come la definizione della prestazione oggetto del contratto possa essere piegata per far risultare un contratto collettivo con minimi più bassi. Sono ben 966 i contratti collettivi nazionali censiti dal CNEL e di 832 di questi c'è traccia negli archivi Inps nel senso che almeno un lavoratore ha contratto codificato a partire da quell'elenco. Il livello del salario minimo dovrebbe essere un numero ben chiaro al lavoratore in cerca di lavoro, uguale in tutti i settori dell'economia. Dovrebbe essere il lavoratore stesso a poter verificare che la sua paga rispetti questa misura, e poter farlo in maniera semplice e immediata. Avere 832 salari minimi, come il numero dei contratti nazionali censiti dal Cnel e attivi nelle banche dati Inps, svuoterebbe il significato stesso del salario minimo. Al più, si potrebbe ipotizzare un salario minimo nazionale aumentato dalle regioni che hanno un costo della vita più elevato o ad un minimo differenziato a livello anagrafico per i lavoratori più giovani, come già accade in diversi altri paesi.

In secondo luogo, il livello a cui viene fissato il salario minimo non dovrebbe essere il risultato di una negoziazione che coinvolge unicamente le parti datoriali e i sindacati, come invece sono i contratti collettivi. Da un lato, perchè il salario minimo trova la sua *ratio* economica nel contrastare un eccessivo potere di monopsonio dei datori di lavoro, quindi lasciare interamente alle parti la sua determinazione dei salari non cambierebbe lo status quo. Dall'altro lato, il salario minimo vuole essere una garanzia a tutela di tutta la forza lavoro, occupati e non, mentre la contrattazione collettiva tende per natura a rappresentare di più gli interessi dei lavoratori già stabili, quelli già iscritti al sindacato. Una spinta eccessiva verso l'alto, come già detto, penalizzerebbe soprattutto i lavoratori al margine dell'occupazione. In poche parole, determinare il livello del salario minimo è un'operazione delicata e cruciale, e non si vede la ragione di lasciare questo ruolo al solo negoziato tra le parti. Bene invece affidare questo compito ad una commissione bassi

salari che abbia accesso a dati granulari sui livelli retributivi e che includa rappresentanti (possibilmente con competenze tecniche) di sindacati e associazioni di categoria.

Salario minimo e contratti collettivi sono strumenti che coesistono ma che non si sovrappongono nei paesi con salario minimo. Guardiamo ai testi di legge negli ultimi due paesi che hanno introdotto un salario minimo: Regno Unito e Germania. Nel Regno Unito, il salario minimo è in vigore da 20 anni e ha portato a ridurre disuguaglianze salariali senza ridurre l'occupazione, come mostrato dalla Figura 1. Importante notare che la quota di lavoratori con salari inferiori a due terzi del salario mediano sia diminuito soprattutto tra le donne.

Figura 1: Divari salariali e occupazione in UK



Fonte: Cominetti et al. (2023), *Low Pay Britain 2023 - The Economy 2030 Inquiry*.

Bene, il National Minimum Wage Act 1998 non menziona nemmeno una volta la parola "*collective bargaining*". Il testo è chiarissimo.² Articolo 1.1: "*A person who qualifies for the national minimum wage shall be remunerated by his employer in respect of his work in any pay reference period at a rate which is not less than the national minimum wage*",

²Fonte: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/39>

articolo 1.3: *"The national minimum wage shall be such single hourly rate as the Secretary of State may from time to time prescribe"*.³ Nel resto del testo, il legislatore spiega come tale tariffa oraria minima sia individuata dalla *Low Pay Commission*, a cui il *Secretary of State* deve far riferimento, e dettaglia ambiti e modi di applicazione del salario minimo. L'importo del salario minimo vigente è accessibile in maniera semplice e diretta sul sito del governo inglese, cosicchè ciascun lavoratore possa avere accesso a questa informazione aggiornata.⁴ Anche nel caso della Germania, dove la legge sul salario minimo (*Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns*) è in vigore dal 2015, il testo è chiaro e semplice.⁵ L'articolo 1, commi 1 e 2, recita: *"Each worker is entitled to payment by their employer of remuneration of no less than the amount of the minimum wage. As of 1 October 2022 the amount of the minimum wage is 12 euros gross per hour [...]"*.⁶ Nella stessa legge, viene istituita una *Minimum Wage Commission* con la facoltà di passare risoluzioni per l'aggiustamento del salario minimo.

Un'eccezione, tra le proposte di legge sottoposte alla mia attenzione, che si avvicina a questo modello è la proposta C. 1053 a prima firmatario Richetti. L'articolo 1 recita: "Al fine di assicurare al lavoratore un'esistenza libera e dignitosa [...] la presente legge istituisce e disciplina la retribuzione oraria minima", art.2, commi 2 e 3: "La retribuzione oraria minima [...] non può essere inferiore a 9 euro. [...] è istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali la «Commissione per l'aggiornamento della retribuzione oraria minima» ...". Allo stesso tempo, però, la definizione di retribuzione al comma 1 dell'articolo 2 appare molto problematica: "Ai fini della presente legge per retribuzione si intende il complessivo trattamento economico annuale corrisposto dal datore di lavoro al

³Articolo 1.1: *"Una persona che si qualifica per il salario minimo nazionale deve essere retribuita dal suo datore di lavoro in relazione al suo lavoro in ogni periodo di riferimento retributivo ad una tariffa non inferiore al salario minimo nazionale"*, articolo 1.3: *"Il salario minimo nazionale è la tariffa oraria unica che il Segretario di Stato può di volta in volta prescrivere."*

⁴Fonte: <https://www.gov.uk/national-minimum-wage-rates>

⁵Fonte: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_milog/englisch_milog.pdf

⁶L'articolo 1, commi 1 e 2, recita: *"Ogni lavoratore ha diritto al pagamento da parte del datore di lavoro di una retribuzione non inferiore all'importo del salario minimo. A partire dal 1° ottobre 2022 l'importo del salario minimo è di 12 euro lordi all'ora. [...]"*

lavoratore, comprese le somme corrisposte sotto forma di benefici accessori e i contributi previdenziali e assistenziali integrativi [...]". Questa ambiguità nella definizione del salario minimo potrebbe permettere a un datore di lavoro di applicare una paga oraria effettiva inferiore al salario minimo sostenendo che questa verrà integrata nell'ambito della remunerazione annuale, cosa difficilmente verificabile sia dal lavoratore che da un eventuale ispettore del lavoro.

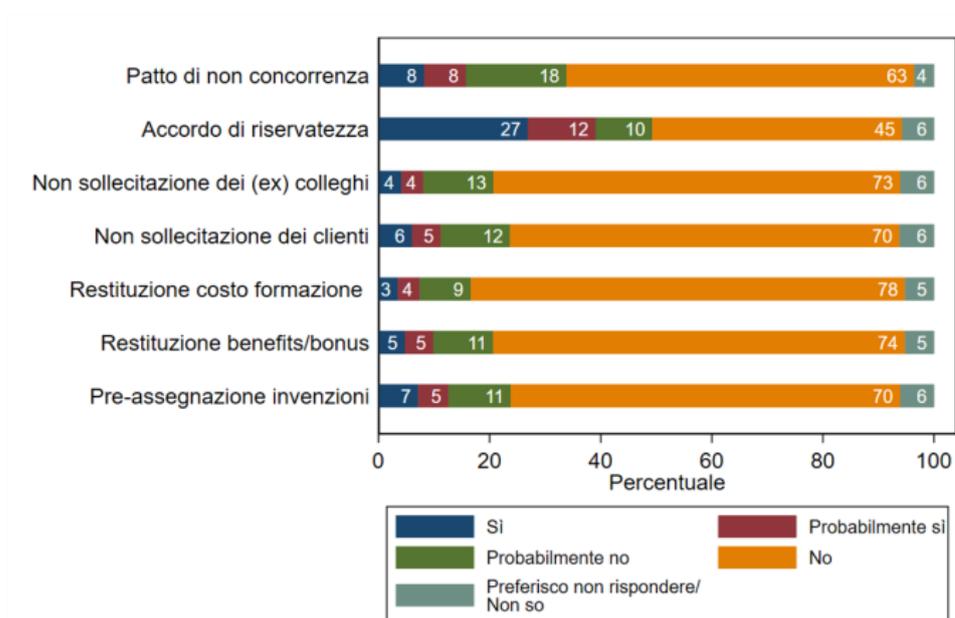
In conclusione, la legge sul salario minimo deve essere semplice, chiara e facilmente applicabile. Bene anche prevedere sanzioni per i datori di lavoro che non rispettano la legge: quelle previste dai ddl oggetti di discussione appaiono troppo basse (1000 euro a lavoratore come pagamento una tantum non può essere un deterrente efficace). Altrimenti rischia di essere disattesa. Il salario minimo dovrebbe essere di universale applicazione alla popolazione in età lavorativa senza dover imporre ulteriori restrizioni di cui è molto difficile controllare la presenza. Bisogna basarsi sulla consapevolezza dei lavoratori circa il loro diritto a una paga minima perchè la norma venga effettivamente applicata. Questo anche perchè, come mostra il caso Esselunga, i datori di lavoro possono abbassare i salari ben al di sotto della linea di povertà spingendo i lavoratori ad aprire false posizioni di lavoro autonomo (opzione tra l'altro incoraggiata dalla flat tax per i lavoratori autonomi) oppure esternando funzioni a imprese minori che sfuggono alle maglie della contrattazione collettiva o applicano contratti pirata. Il livello del salario minimo è cruciale e andrebbe suggerito al Parlamento da una commissione con componenti tecniche e di rappresentanza delle parti sociali. Deviare da questi principi è garanzia di insuccesso alla luce dell'esperienza internazionale. C'è un vantaggio nell'essere uno degli ultimi paesi a introdurre il salario minimo: possiamo capitalizzare sull'esperienza altrui.

3 I patti di non-concorrenza

Come sostenuto in precedenza, il salario minimo può portare a miglioramenti salariali senza marcati effetti negativi sull'occupazione nel caso vi siano condizioni di monopsonio nel mercato del lavoro. Vorrei a questo proposito cogliere l'occasione di questa audizione per segnalarvi la presenza estesa nel mercato del lavoro italiano delle cosiddette clausole di non concorrenza. Si tratta di clausole contrattuali attraverso cui un dipendente si impegna a non fare concorrenza al datore una volta terminato il rapporto di lavoro. Nati come strumenti per proteggere segreti industriali e investimenti specifici nel rapporto di lavoro da parte delle imprese, tali accordi sono diventati uno strumento di limitazione della mobilità dei lavoratori e quindi del loro potere contrattuale, con effetti negativi sulla concorrenza nel mercato del lavoro. In Italia, i patti di non concorrenza sono regolati dal Codice Civile (articolo 2125), ma la legge prevede solo requisiti minimi, senza fornire un quadro dettagliato. Nonostante la loro importanza nel disciplinare molti aspetti dei rapporti di lavoro, i contratti collettivi sorprendentemente non svolgono alcun ruolo nel regolarne l'utilizzo. Nel corso degli anni, la giurisprudenza ha chiarito alcuni aspetti ma, al di là del rispetto dei requisiti formali di base, i tribunali mantengono un significativo margine di discrezionalità nella valutazione di ciascun caso. I casi che ogni anno arrivano alla Cassazione sono molto pochi, cosa che ha portato a considerare il fenomeno come del tutto marginale. Invece, i risultati di un'indagine condotta con Andrea Garnero e Lorenzo Luisetto su un campione di 2 mila dipendenti, rappresentativo dei lavoratori del settore privato, mostra come circa il 16 per cento dei dipendenti del settore privato in Italia è vincolato da un patto di non concorrenza, in totale circa 2 milioni di lavoratori. Dopo i più noti accordi di riservatezza, si tratta delle clausole più diffuse (Figura 2).

Questi accordi non sono limitati a professionisti o manager altamente qualificati o a lavoratori con accesso a informazioni riservate, ma sono molto più diffusi. Le clausole sono relativamente frequenti anche tra i lavoratori impiegati in occupazioni manuali ed elementari e tra quelli con un basso livello di istruzione e di retribuzione, anche senza

Figura 2: Percentuale di lavoratori dipendenti vincolati da clausole che limitano l'attività al termine del rapporto di lavoro



Nota: Risposte alla domanda “Nella sua attuale posizione di lavoro, Lei ha firmato un patto (o clausola) di non concorrenza? Sì/Mi pare di sì/Mi pare di no/No/Preferisco non rispondere/Non so”.

Fonte: Boeri et al. (2023), *Non-compete agreements in a rigid labour market: The case of Italy*.

accesso ad alcun tipo di informazione riservata. Più della metà non rispetta i requisiti minimi stabiliti dalla legge, ossia non specifica un corrispettivo e i limiti temporali, settoriali e geografici del vincolo. Ciò significa che una buona parte dei patti è (probabilmente) nulla, non idonea a superare l'eventuale vaglio giudiziale; d'altra parte, può significare che i lavoratori non sono consapevoli dei loro possibili effetti – anche coloro che sono sicuri di averne firmata una e dichiarano di averla letta attentamente prima di firmarla. Allo stesso tempo, avere un patto valido o nullo non incide sulla percezione del rischio di causa (cioè che l'impresa agisca in giudizio per far rispettare il patto) e sul fatto di essere ritenuti responsabili di aver violato la clausola e la sua eseguibilità. Quindi, i patti di non concorrenza possono avere effetti deterrenti a danno della mobilità del lavoro, anche quando sono illegittimi e dunque destinati a essere disapplicati in un eventuale giudizio.

L'evidenza che emerge dalla nostra indagine suggerisce che, a causa di un mix tra abusi da parte dei datori di lavoro e scarsa consapevolezza da parte dei lavoratori, in un numero non banale di casi, gli accordi di non concorrenza possono limitare ulteriormente la mobilità dei lavoratori, già relativamente bassa in Italia rispetto agli standard internazionali. Sembra quindi opportuno promuovere un uso più bilanciato dei patti di non concorrenza, migliorando la trasparenza e l'equità del processo di negoziazione, senza imporre un onere eccessivo ai datori di lavoro o impedire loro di proteggere i propri legittimi interessi commerciali. Perciò, nell'ambito di interventi a favore di lavoratori a bassa retribuzione, assieme al salario minimo, il legislatore potrebbe porre attenzione anche alle clausole di non concorrenza. In questo caso, invece, passare dai contratti collettivi sarebbe più che opportuno, prevedendo regole più stringenti in quel livello di contrattazione. Altri paesi stanno prevedendo provvedimenti più drastici: il Senato USA ha votato per il divieto dei patti di non concorrenza sulla base di una raccomandazione della Federal Trade Commission (l'Antitrust statunitense). Il governo inglese ha posto un limite di tre mesi a queste limitazioni alla mobilità del lavoro tra imprese. Provvedimenti restrittivi sono stati presi anche dal governo finlandese e da quello norvegese. Da noi tutto tace. Credo che questa Commissione possa avere un ruolo fondamentale nel denunciare il possibile abuso di queste clausole, nell'aumentare la consapevolezza delle parti sociali rispetto a queste pratiche e nell'adottare una normativa più incisiva a riguardo.