

Memoria del Commissario straordinario
dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale,
Dott.ssa Micaela Gelera
presso la
XI Commissione Lavoro pubblico e privato Camera dei Deputati

Oggetto: Proposte di legge C 141 Fratoianni, C 210 Serracchiani, C 216 Laus, C 306 Conte, C 432 Orlando, C 1053 Richetti e C 1275 Conte, recanti disposizioni in materia di giusta retribuzione e salario minimo

1. Premessa

L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, nel ringraziare il Presidente ed i membri della XI Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati della Repubblica per l'invito ricevuto, è onorato di poter offrire il proprio contributo nell'ambito dell'analisi delle proposte di legge volte a introdurre specifiche disposizioni in materia di retribuzione proporzionata e sufficiente, salario minimo legale e rappresentanza sindacale anche alla luce dell'approvazione della Direttiva (UE) 2022/2041 relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea (d'ora in avanti, Direttiva).

Nell'ambito della presente relazione, con riserva di poter fornire ogni ulteriore approfondimento utile ai lavori di codesta Commissione, saranno in primo luogo analizzati il contesto sovranazionale e le proposte normative in esame, per poi fornire elementi di valutazione circa i lavoratori coinvolti e i potenziali effetti di natura economica. Sulla base dei principi e dei criteri sanciti nella Direttiva si darà evidenza, attraverso l'analisi dei CCNL, delle stime dei lavoratori che si collocano al di sotto delle diverse soglie di salario minimo mensile. In ragione di continuità di analisi già effettuate dall'Istituto, si propone la stima dei lavoratori potenzialmente interessati dalle disposizioni che prevedono la fissazione del salario minimo orario su valori desumibili dalle proposte normative in discussione.

2. Il contesto sovranazionale

A fine 2022 è stata adottata ed è entrata in vigore la Direttiva che individua nel salario minimo lo strumento per migliorare le condizioni di vita dei lavoratori e garantire loro il diritto ad una retribuzione equa, adeguata a soddisfare i propri bisogni e quelli delle loro famiglie, nonché per contrastare fenomeni di *dumping* salariale fra gli Stati membri e prevenire il lavoro povero.

La Commissione europea ritiene, infatti, che il salario minimo, se fissato a livello adeguato ed equo, apporti vantaggi non solo ai lavoratori, ma anche all'economia in generale. Tale considerazione costituirebbe il presupposto per conseguire una crescita equa, inclusiva e sostenibile, contribuendo a sostenere la domanda interna e ridurre la povertà a livello nazionale e la povertà lavorativa, ovvero le disuguaglianze nella fascia più bassa in termini di distribuzione salariale che è aumentata a seguito della pandemia da COVID-19. Sono stati, infatti, colpiti maggiormente quei settori, quali i servizi, e quelle realtà aziendali, quali le piccole imprese, con livelli retributivi bassi. Il salario minimo promuoverebbe, inoltre, la parità di genere, poiché tra i lavoratori che percepiscono un salario pari o vicino al salario minimo le donne risultano più numerose degli uomini.

La necessità di adottare una normativa a livello europeo è, dunque, nata dall'evidenza della insufficiente adeguatezza e/o copertura della tutela garantita da salari minimi (tra il 2% e il 55 % dei lavoratori non sono coperti) anche a causa della tendenza al ribasso della contrattazione collettiva e il mancato rispetto delle disposizioni nazionali vigenti.

È chiaramente riportato nei considerando della Direttiva ed osservato da autorevole Dottrina¹, come la stessa "non impone, e non dovrebbe essere interpretata come se imponesse, agli Stati membri nei quali la formazione dei salari sia fornita esclusivamente mediante contratti collettivi, l'obbligo di introdurre un salario minimo legale né di dichiarare i contratti collettivi universalmente applicabili né intende armonizzare il livello dei salari minimi nell'Unione, né istituire un meccanismo uniforme per la determinazione dei salari minimi"². Infatti, lascia liberi gli Stati di fissare salari minimi legali o di promuovere attraverso i contratti collettivi l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo, nel rispetto del diritto, delle tradizioni, delle prassi, delle specificità nonché delle competenze nazionali e del diritto delle parti sociali di concludere accordi. Conformemente a questo principio, la Direttiva non impone un livello del salario minimo né stabilisce una nozione di adeguatezza circoscrivendo i termini di comparazione rispetto alla situazione dei lavoratori nazionali³.

Allo scopo di conseguire tale obiettivo generale, la Direttiva prevede l'istituzione di un quadro di *governance* del salario minimo per migliorare l'adeguatezza e incrementare la copertura dei salari minimi rafforzando il ruolo delle parti sociali anche per la fissazione, l'aggiornamento e l'attuazione dei salari minimi legali⁴. La stessa enuclea, dunque, due modalità di individuazione del salario minimo, alla luce di quanto già disciplinato dagli Stati membri, quella legale e quella della contrattazione collettiva, non necessariamente alternative, lasciando pertanto liberi gli Stati, nella scelta di quale sistema adottare. I principali strumenti di attuazione degli obiettivi dichiarati nella Direttiva sono, quindi, due:

- a) adottare strumenti promozionali della capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari a livello settoriale ed intersettoriale, nella consapevolezza

¹ T. Treu, *Salario minimo: Estensione selettiva dei minimi contrattuali* WP CSDLE "Massimo D'Antona". IT – 456/2022; S. Spattini, *La proposta europea di salario minimo legale: il punto di vista italiano e comparato* in Bollettino ADAPT 21 settembre 2020, n. 34 e *Salario minimo legale vs contrattazione collettiva in Italia e in Europa*, in Bollettino ADAPT 23 marzo 2015, n. 11.

² Considerando 19 della Direttiva reperibile al seguente link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2041>.

³ Considerando 19 e 27.

⁴ La Direttiva, quindi, mira a stabilire, un quadro di riferimento unitario con tre obiettivi principali:

- a) fissazione dei salari minimi a un livello adeguato affinché possano essere raggiunte condizioni di vita e lavoro dignitose;
- b) promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari;
- c) miglioramento delle condizioni di lavoro, assicurando a tutti i lavoratori dell'Unione l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo attraverso i contratti collettivi o salari minimi legali adeguati, in modo tale da consentire una vita e di lavoro dignitosa ovunque essi lavorino.

che uno degli scopi principali della contrattazione collettiva è proprio la determinazione della misura del salario. L'efficacia della contrattazione collettiva è dimostrata da evidenze empiriche: gli Stati membri nei quali è stato adottato un salario minimo esclusivamente mediante la contrattazione collettiva tra le parti sociali presentano, rispetto agli altri, salari medi più alti, percentuale inferiore di lavoratori a basso salario e minori disuguaglianze salariali. Il buon funzionamento della contrattazione collettiva e l'elevato tasso di copertura dei contratti collettivi sono, infatti, gli elementi alla base della garanzia di una determinazione del salario minimo adeguato ed una conseguente riduzione delle disuguaglianze. Nella UE, i paesi in cui il salario minimo è fissato esclusivamente tramite la contrattazione collettiva equivalgono solo al 10% (sono cinque Stati, oltre l'Italia e l'Austria vi sono i paesi del Nord Europa quali Danimarca, Finlandia e Svezia)⁵, tutti paesi caratterizzati da un alto tasso di copertura della contrattazione collettiva superiore all'80%. Tale soglia è presa a riferimento nella Direttiva come indicatore al di sotto del quale gli Stati membri devono adottare un piano d'azione⁶ al fine di aumentare complessivamente il tasso di copertura e la diffusione della contrattazione collettiva. La promozione della contrattazione collettiva è prevista anche attraverso il coinvolgimento effettivo delle parti sociali per quanto concerne la fissazione, l'aggiornamento e l'attuazione dei salari minimi legali, revisioni periodiche e puntuali, limitando al minimo le variazioni per specifici gruppi di lavoratori o l'impatto delle trattenute sulla retribuzione;

- b) definire criteri nazionali per la determinazione dei salari minimi legali adeguati soprattutto per gli Stati membri che hanno già fissato per legge minimi salariali, probabilmente inadeguati. Tali Stati devono adottare meccanismi di determinazione e aggiornamento della misura della retribuzione minima basata su criteri chiari: potere d'acquisto dei salari minimi legali; livello generale dei salari e loro distribuzione; tasso di crescita dei salari; livelli e andamento nazionali a lungo termine della produttività. Il valore indicativo per la determinazione del salario minimo può essere fissato secondo un parametro che considera il 60% del salario mediano e il 50% del salario loro medio utilizzati a livello nazionale.

⁵ In Unione europea, su 27 Stati membri (SM), 22 hanno il salario minimo legale. Gli SM che, ad oggi, non hanno norme sul salario minimo legale sono: Italia, Danimarca, Austria, Finlandia e Svezia. In Germania, nel 2015 è stato adottato un salario minimo nazionale, in considerazione del fatto che solo il 60% dei lavoratori era coperto dalla contrattazione collettiva, in conseguenza del depotenziamento di questa fonte. In paesi come Francia (nel 2023 11, 52 euro) e Germania (nel 2023 12 euro), il salario minimo legale coesiste con quello stabilito dalla contrattazione collettiva. In linea generale, i salari minimi possono essere fissati anche attraverso la contrattazione collettiva, purché non siano inferiori ai minimi legali. Di conseguenza, quando un salario minimo legale è aumentato oltre il livello minimo di alcuni contratti collettivi, si applica il salario minimo legale.

⁶ Il piano d'azione, da rivedere almeno ogni cinque anni, è reso pubblico e notificato alla Commissione e deve stabilire un calendario chiaro e misure concrete per aumentare il tasso di copertura della contrattazione.

È opportuno, poi, osservare che la Direttiva (art. 3) pur non stabilendo un importo del salario minimo, fornisce una definizione dello stesso, utile anche a contestualizzare le proposte normative oggetto della presente memoria. Per «salario minimo» nella Direttiva si intende *“la retribuzione minima stabilita per legge o da contratti collettivi che un datore di lavoro, anche nel settore pubblico, è tenuto a pagare ai lavoratori per il lavoro svolto durante un dato periodo”*. Invece per «salario minimo legale»: *“un salario minimo stabilito dalla legge o da altre disposizioni giuridiche vincolanti, ad esclusione dei salari minimi determinati da contratti collettivi che sono stati dichiarati universalmente applicabili senza alcun margine discrezionale quanto al contenuto delle disposizioni applicabili da parte dell'autorità dichiarante”*.

Premesso questo quadro normativo, l'applicazione della Direttiva negli ordinamenti nazionali dipende dal tasso di copertura della contrattazione collettiva, che come sarà osservato nel proseguo, in Italia è superiore all'80%⁸. Quindi, rispetto ai tassi di copertura della contrattazione collettiva in Italia, la Direttiva nulla imporrebbe allo Stato Italiano, se non l'applicazione delle disposizioni orizzontali previste nella Direttiva stessa in materia di contratti pubblici, raccolta dati al fine di monitorare la tutela garantita a livello UE del salario minimo (ad es. il tasso di copertura della contrattazione collettiva), adozione di un sistema di protezione dei lavoratori che rivendicano il diritto al giusto salario e apparato sanzionatorio adeguato a garanzia dell'effettività delle tutele salariali.

Si ricorda, come analizzato nei paragrafi successivi, che nel nostro Ordinamento la contrattazione collettiva svolge un ruolo primario anche nella determinazione delle retribuzioni, a tal punto che molteplici disposizioni di legge assumono come riferimento proprio le retribuzioni previste dalla contrattazione collettiva.

Alla luce, pertanto, della radicata tradizione riconosciuta alla contrattazione collettiva, il sistema di relazioni contrattuali italiano sembra essere adeguato a rispondere all'esigenza di garanzia di fissazione del minimo retributivo, in luogo del riconoscimento di un livello minimo salariale stabilito per legge⁹.

⁷ Sono numerosi, infatti, i richiami rinvenibili nelle fonti sovranazionali sulla importanza di garantire salari adeguati ed equi ai lavoratori (art. 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, art. 23 della Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo, il pilastro 6 “Retribuzioni” del c.d. Social Pillar, la Convenzione dell'OIL in materia di salario minimo, n. 26 del 1928 nonché da ultimo la Direttiva). In particolare, l'OIL (nel documento Guida sulle politiche sul salario minimo) precisa che «Il salario minimo indica la retribuzione minima che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere ai lavoratori dipendenti per il lavoro svolto in una determinata unità di tempo. Tale retribuzione minima non può essere fissata a un livello inferiore rispetto a quella stabilita dai contratti collettivi o dagli accordi individuali».

⁸ Nel XXIV Rapporto sul Mercato del lavoro e la Contrattazione collettiva 2022 del CNEL, si evidenzia che solo a seguito del recepimento della Direttiva UE si potrà valutare la percentuale di copertura. Rapporti internazionali evidenziano che il tasso di copertura della contrattazione collettiva in Italia, è superiore all'80%: secondo l'Organizzazione internazionale del lavoro evidenzia è pari al 99 % nel 2019, rivisto al 100% in una recente Comunicazione della Commissione europea del 25 gennaio 2023 sul dialogo sociale nell'Unione europea (COM(2023)40 final).

⁹ S. Spattini, Salario minimo legale vs contrattazione collettiva in Italia e in Europa, in Bollettino ADAPT 23 marzo 2015, n. 11.

3. **Analisi delle proposte normative**

Il fondamento comune delle proposte in esame risiede nel diritto costituzionalmente garantito (art. 36, primo comma, della Costituzione) ad ogni lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato (c.d. parametro interno) e che sia, in ogni caso, sufficiente ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa del lavoratore e della sua famiglia (c.d. parametro esterno). Ulteriore parametro costituzionale nel quale si muovono le proposte in esame è l'articolo 39 della Costituzione che riconosce nel sindacato il soggetto giuridicamente deputato a stipulare i contratti collettivi di lavoro vincolanti per tutti i lavoratori appartenenti alla categoria cui il contratto si riferisce. L'efficacia erga omnes dei CCNL è legata alla registrazione del sindacato, parte della norma costituzionale mai attuata. Alle conseguenze della mancata attuazione dell'articolo 39 della Costituzione (mancata applicazione erga omnes, proliferazione dei contratti pirata e conseguente *dumping* contrattuale), ha posto rimedio la giurisprudenza stabilendo che i minimi tabellari stabiliti nei CCNL vengano applicati anche alle imprese e ai lavoratori che non hanno sottoscritto alcun contratto collettivo.

In considerazione del consolidato ed unanime riconoscimento da parte della giurisprudenza che la retribuzione proporzionata e sufficiente è quella stabilita dai contratti collettivi di lavoro stipulati dalle organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, le proposte in esame riconoscono nel contratto collettivo nazionale di lavoro lo strumento di riferimento per l'attuazione del principio di sufficienza e dignità del trattamento retributivo, in ragione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali che partecipano alla sottoscrizione degli accordi. Si evidenzia che nella proposta (C 216) si prevedono criteri di misurazione della rappresentatività sindacale, presupposto per una corretta individuazione dei CCNL leader da applicare. Inoltre, alcune proposte introducono la previsione di un salario minimo legale che i CCNL devono rispettare.

Da ultimo, va rilevato che nei giorni scorsi è stata presentata una proposta (C 1275), a firma di esponenti appartenenti a diversi gruppi parlamentari, volta a contemperare le finalità perseguite e le esigenze emerse dai testi già depositati separatamente in precedenza dai medesimi presentatori.

A) Campo soggettivo di applicazione

Rispetto ai destinatari, molte proposte fanno riferimento genericamente ai lavoratori subordinati (C 210; C 216), mentre altre (C 141; C 306; C 432; C 1053; C 1275) considerano anche i collaboratori (di cui all'art. 2, co. 1, D.Lgs. n. 81/2015), nonché i lavoratori occupati con contratti di agenzia o di rappresentanza

commerciale. La corretta individuazione dei destinatari della *policy* in esame è di estrema rilevanza sia alla luce della previsione della Direttiva, che non trova applicazione per i lavoratori autonomi, che tenendo conto delle difficoltà di individuare contratti collettivi nazionali applicabili analogicamente a figure contrattuali; tali figure, pur operando in settori coperti da contrattazione collettiva, sono giuridicamente differenti. Oltre la difficoltà di individuare correttamente la disciplina applicabile, emerge in questo modo il rischio di possibili violazioni del principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione, nell'applicare a situazioni giuridicamente differenti trattamenti ugualitari. A tale proposito, è sufficiente osservare che nel caso dei lavoratori autonomi o parasubordinati non viene utilizzato il termine retribuzione o salario, ma quello di compenso o corrispettivo (art. 2222 c.c.). Infine, la proposta C 1275 prevede l'introduzione di un ulteriore comma all'articolo 2225 del c.c., che individua il parametro del corrispettivo minimo per la prestazione d'opera intellettuale o manuale in quello stabilito dai contratti collettivi stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale per mansioni equiparabili svolte dai lavoratori subordinati, in proporzione al risultato ottenuto e avendo riguardo al tempo normalmente necessario per conseguirlo. Tale previsione potrebbe creare non pochi problemi applicativi di verifica da parte dei competenti organi, come l'INPS, in quanto, oltre alle difficoltà di individuazione delle componenti del salario minimo da considerare (di cui si tratta in seguito; v *infra*, lett. D), mancherebbero dei criteri oggettivi per stabilire l'equiparazione del CCNL da applicare a una prestazione lavorativa che non può essere soppesata da un punto di vista quantitativo come nel caso dei rapporti di lavoro subordinato *tout court*.

Per completezza, si osserva che di recente è stata adottata la legge sull'equo compenso delle prestazioni professionali che sembrerebbe non pienamente compatibile con tale ultima proposta¹⁰.

B) Salario minimo legale

Dal punto di vista delle modalità di implementazione del salario minimo legale, le proposte non intendono sostituire il ruolo della contrattazione collettiva, che, attraverso il rinvio mobile operato, rimane, ex articolo 39 della Costituzione, il luogo deputato alla determinazione della retribuzione come definita dall'articolo 36 della Costituzione. Tuttavia, le proposte C 210 e C 216 prevedono l'introduzione di un salario minimo legale solo per gli ambiti di attività non coperti dai CCNL stipulati dalle associazioni sindacali e datoriali

¹⁰ La Legge 21 aprile 2023, n. 49, prevede che l'equo compenso è la corresponsione di un compenso proporzionato alla quantità e qualità del lavoro svolto, al contenuto e alle caratteristiche delle prestazione professionale, nonché conforme ai compensi previsti: per gli avvocati, dal D.M. emanato in conformità alla legge forense (attualmente il D.M. n. 55/2014 aggiornato dal D.M. n. 147/2022); per i professionisti iscritti agli ordini e collegi, i valori presi a riferimento sono attualmente quelli stabiliti da Decreto ministeriale n. 140/2012, che dovranno essere comunque aggiornati; per le professioni non ordinistiche dovrà essere adottato entro 60 giorni un apposito decreto dal ministero delle imprese e del made in Italy.

comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. In entrambe non viene stabilita *ex lege* la misura del salario minimo, come nelle altre proposte, ma si rinvia ad un meccanismo "istituzionale": la proposta C 210 tramite decreto interministeriale da adottarsi annualmente, mentre C 216 attribuisce tale funzione ad una Commissione paritetica istituita presso il CNEL.

Le restanti proposte, invece, stabiliscono la previsione espressa di una retribuzione/salario minima/o legale come misura complementare a quanto già concordato nei CCNL in tutte le situazioni: è, infatti, stabilito che la retribuzione complessiva sufficiente e proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto non deve essere inferiore ai minimi stabiliti dai CCNL stipulati dalle associazioni sindacali e datoriali **comparativamente più rappresentative** sul piano nazionale, nei quali deve essere rispettato un trattamento economico minimo orario che varia dai 9 ai 10 euro lordi.

Sul punto si osserva che il coinvolgimento delle parti sociali, promosso dalla Direttiva, non si rinviene in tutte le proposte nelle quali è stabilito per legge l'importo del salario minimo legale. Solo alcune, infatti, garantiscono la partecipazione delle parti sociali, prevedendo l'istituzione di una apposita Commissione (C 306 e 216, quest'ultima con la citata Commissione paritetica), con lo scopo anche di stabilire il salario minimo legale applicabile, oppure rinviando ad un accordo interconfederale (C 432).

Per l'aspetto del computo del salario minimo al lordo o al netto della contribuzione previdenziale, si evidenzia positivamente che quasi tutte le proposte considerano l'importo al lordo (eccetto la C 1053). L'Istituto, infatti, si è già espresso sulla necessità di assumere a riferimento il salario lordo, espungendo ogni riferimento agli oneri previdenziali, sia quelli a carico del datore di lavoro che del lavoratore. Tale evidenza risponde all'esigenza di coerenza del sistema di calcolo degli oneri sociali e di equità: solo considerando il salario lordo, infatti, il salario minimo non diventerebbe variabile, in ragione del fatto che i c.d. oneri sociali (le misure delle aliquote di previdenza ed assistenza obbligatorie) si differenziano in funzione dei settori produttivi, della qualifica legale del lavoratore, della dimensione aziendale e della destinazione del trattamento di fine rapporto. Considerando, infatti, l'importo netto, il salario minimo non sarebbe unico, ma cambierebbe in base alle suddette variabili, annullando l'effetto principale atteso dall'introduzione di tale misura, ovvero poter disporre di una soglia unica che garantisca un'adozione più efficace rispetto al caso articolato della contrattazione collettiva.

C) Adeguamento del valore della soglia del salario minimo orario

Si evidenzia che l'introduzione di meccanismi annuali di adeguamento automatico dei salari (C 141 rivalutazione annuale; C 306; C 432 che prevede delle forme di automatismo per sostenere i salari in caso

di inflazione), basati, peraltro, su parametri differenti tra le diverse proposte (C 141 prende a riferimento il FOI, mentre C 306 l'IPCA), reintrodurrebbe un meccanismo simile alla scala mobile abbandonato dal 1992. Tale proposta non sembra, inoltre, essere coerente con le previsioni della Direttiva, che prevede meccanismi di indicizzazione dei salari minimi legali biennali o quadriennali, come già previsto dalla legislazione in vigore per i CCNL. Inoltre, si osserva come tale meccanismo di rivalutazione automatico sia del salario minimo contrattuale che legale non permetta la partecipazione delle parti sociali, anche se le proposte C 216, 306, 1053 e 432 prevedono che le Commissioni possano valutare anche gli adeguamenti, ma non è chiaro in che termini possano incidere.

D) Trattamento economico complessivo e rappresentatività

Tra gli aspetti disciplinati in maniera differenziata, assume particolare rilievo quello del trattamento economico considerato per la determinazione del salario minimo. Nella maggior parte delle proposte (C 141, 210, 216, 306 e 432) la retribuzione viene definita come il trattamento economico riconosciuto ai lavoratori dipendenti previsto dal CCNL stipulato dalle associazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicabile al settore di cui tali lavoratori fanno parte. Invece, per la C 1053 per retribuzione si intende il trattamento economico annuale corrisposto dal datore di lavoro al lavoratore, comprese le somme corrisposte sotto forma di benefici accessori e i contributi previdenziali, mentre per la C 1275 deve essere considerato il trattamento economico complessivo, comprensivo del trattamento economico minimo, degli scatti di anzianità, delle mensilità aggiuntive, delle indennità contrattuali fisse e continuative dovute in relazione all'ordinario svolgimento dell'attività lavorativa, che non deve essere inferiore a quello pattuito dai CCNL in vigore per il settore in cui il datore di lavoro opera, stipulato dalle associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

In particolare, per individuare il trattamento economico applicabile, le proposte (C 216 fa riferimento esclusivamente al TEM) prendono in considerazione, a vario titolo, il trattamento economico minimo (TEM), ossia il minimo tabellare per il periodo di vigenza contrattuale e il trattamento economico complessivo (TEC), comprensivo dei trattamenti economici che il CCNL di categoria qualifica come comuni a tutti i lavoratori del settore a prescindere dal livello di contrattazione, comprese quindi le eventuali forme di welfare aziendale e altri istituti di fonte contrattuale¹¹. La maggior parte delle proposte rimette ampia discrezionalità ai CCNL,

¹¹ Cfr. anche le definizioni contenute nell'Accordo tra Confindustria e CGIL, CISL e UIL del 9 marzo 2018 c.d. Patto della Fabbrica.

senza specificare quali dovrebbero essere le singole componenti da considerare per l'individuazione del salario minimo.

Come già rilevato in passato¹² e come sarà meglio illustrato in seguito (v. *infra*, par. 4.2), è molto importante fissare i parametri che consentono l'individuazione del trattamento economico, in quanto l'incidenza dei lavoratori interessati dall'introduzione di un salario minimo legale varia a seconda che si consideri, per esempio, la tredicesima mensilità oppure il trattamento di fine rapporto (TFR) o, ancora, entrambe.

Seppur alcune proposte esplicitino le componenti del trattamento economico complessivo (C 1275 e 306), questa previsione non è sufficiente a garantire la coerenza con l'attuale impianto normativo in materia di rapporto previdenziale. Infatti, come già precisato dall'Istituto e come richiamato anche nelle relazioni illustrative delle proposte (C 432), la corretta individuazione del contratto collettivo di lavoro stipulato dalle associazioni di rappresentanza dei lavoratori è presupposto per l'applicazione di numerose disposizioni, come, ad esempio, la determinazione della base retributiva minima a cui fare riferimento per calcolare la contribuzione dovuta, (art. 1, co. 1, del D.L. n. 338/1989, convertito in L. n. 389/1989), secondo la quale tutti i datori di lavoro (anche quelli non aderenti, neppure di fatto, alla disciplina collettiva posta in essere dalle organizzazioni sindacali) sono obbligati agli effetti del versamento delle contribuzioni previdenziali ed assistenziali, al rispetto delle retribuzioni stabilite dalla contrattazione collettiva stipulata dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, salva l'ipotesi di una retribuzione d'importo superiore prevista dal contratto individuale.

Per quanto di competenza, sul punto si ricorda che l'individuazione di minimi retributivi contrattuali può essere realizzata solo attraverso meccanismi automatici, che mettano in relazione le diverse informazioni presenti su Uniemens riguardanti elementi che costituiscono i trattamenti retributivi previsti dai CCNL "leader". La corretta individuazione di tali elementi è necessaria anche per il successivo controllo al fine di verificare le eventuali violazioni delle prescrizioni in materia di salario minimo e la successiva applicazione delle sanzioni amministrative previste in tutte le proposte di legge, nonché del ruolo che l'INPS può essere chiamata a svolgere come componente nelle diverse Commissioni previste nelle proposte in esame e nel monitoraggio dei dati individuato nella Direttiva.

¹² Cfr. *Relazione per l'audizione informale del Presidente dell'Istituto, Prof. Pasquale Tridico presso la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato della Repubblica*, avente a oggetto la Proposta di Direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'UE.

Pertanto, l'INPS dovrà essere in grado, come già precisato, di verificare il rispetto delle norme, anche in riferimento alla disponibilità di dati che consentano il monitoraggio.

Peraltro, la scelta delle voci della retribuzione nella definizione del salario minimo, tutte o parte di esse, incide sulla modalità della possibile verifica documentale attraverso l'utilizzo dell'archivio Uniemens.

Si precisa che attualmente i livelli di inquadramento contrattuale (e relativi minimi tabellari) non sono censiti su Uniemens, ma sono rinvenibili, dal 15 gennaio 2020, per molti CCNL, sulle comunicazioni obbligatorie al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Unilav). Queste ultime informazioni, non essendo dinamiche, non consentono di conoscere gli avanzamenti di livello del lavoratore. Pertanto, per un controllo automatizzato, sarebbe necessario che tali informazioni fossero disponibili per tutti i CCNL e per la totalità dei lavoratori coinvolti.

La componente fissa della retribuzione è, invece, presente nel flusso Uniemens (elemento <RetribuzioneTeorica>), alla quale possono eventualmente essere sommati gli importi riferiti ai ratei delle mensilità aggiuntive che si possono calcolare unitamente al numero di mensilità retribuite nell'anno (NumMensilita). Così facendo si può determinare il trattamento economico fisso da parametrare al "salario minimo". La riparametrazione oraria, al valore contrattuale leader o fissato dalla legge, sarebbe consentita dal divisore orario presente su Uniemens (<DivisoreOrarioContr>), utilizzato per determinare la retribuzione oraria.

Dal punto di vista del monitoraggio, sarebbe ovviamente preferibile potersi riferire a variabili di retribuzione e di orario contrattuale direttamente dichiarati dall'impresa in variabili consolidate (<RetribuzioneTeorica>, <DivisoreOrarioContr>, oppure ai minimi tabellari, se sarà possibile ottenere presso l'Istituto il livello di inquadramento dei CCNL e i relativi minimi associati), evitando di dover stimare componenti addizionali (ad esempio i ratei per la tredicesima e la quattordicesima mensilità), che possono essere soggette a differenze importanti fra settori e contratti nazionali, rendendo indirette e meno affidabili le eventuali stime associate.

Infine, sul punto della rappresentatività, le proposte in esame fanno riferimento, complessivamente, alle Parti sociali che partecipano alla contrattazione collettiva considerando i "*CCNL in vigore per il settore in cui il datore di lavoro opera e svolge effettivamente la sua attività*", stipulato da "*organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria*". Come noto, i c.d. "contratti leader" costituiscono la fonte di informazione per l'applicazione di diverse disposizioni, quali, ad esempio, l'articolo 1, D.L. 338/89 in tema di *retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza sociale*; articolo 1, comma 1175, L. 296/2006 in materia di riconoscimento di *benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale ecc.*

L'importanza dell'individuazione di criteri legislativi trasparenti, riconoscibili e prevedibili per la valutazione della rappresentatività delle associazioni sindacali, sia datoriali che dei lavoratori è stata evidenziata dall'INPS ed è indicata nella Direttiva, anche al fine di individuare quali siano i "contratti leader", per impedire il rischio del *dumping* salariale. A tal proposito, il c.d TU sulla rappresentanza sindacale del 10 gennaio 2014 è un accordo interconfederale e non una norma primaria e lascia, appunto, ampio spazio ad interpretazione, soprattutto nei giudizi in materia giuslavoristica, non uniformi¹³.

Sul punto si rileva che la proposta C 216 prevede l'introduzione di criteri volti alla misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali datoriali e dei lavoratori, nonché l'individuazione degli ambiti e dell'efficacia dei contratti collettivi ad opera della Commissione paritetica per la rappresentanza e la contrattazione collettiva, appositamente costituita presso il CNEL; mentre la proposta C 306 si sofferma sui criteri di rappresentanza per individuare il contratto collettivo prevalente nei casi di presenza di pluralità di contratti applicabili.

Occorre tenere presente che l'Istituto, sia sul fronte delle rappresentanze dei lavoratori che delle associazioni di rappresentanza delle imprese, ha realizzato un database contenente, per ogni contratto codificato su Uniemens, le parti contraenti, il numero di datori che ne dichiarano l'applicazione e il numero di lavoratori ai quali il contratto è applicato. Inoltre, l'INPS raccoglie il dato associativo e quello elettorale delle aziende che applicano i CCNL sottoscritti dalle Federazioni di categoria di Confindustria nonché delle aziende che applicano i CCNL riconducibili a Confapi e a Confservizi, in applicazione dei relativi Accordi sulla rappresentanza siglati sempre con CGIL, CISL, UIL. Quanto riportato nel paragrafo successivo permetterà di comprendere al meglio quanto sinteticamente esposto.

4. Le stime del salario minimo a partire dai dati INPS

Al di là di come si intende contrastare il fenomeno delle basse retribuzioni occorre innanzitutto creare i presupposti per una corretta individuazione del livello di retribuzione sotto il quale si può considerare povero un lavoratore. Si dovrebbe prima di tutto convenire, come precedentemente osservato nell'esame sintetico sulle proposte di legge oggetto della presente nota, se la misura debba intendersi in termini orari ovvero mensili. Gli archivi amministrativi dell'Istituto con le informazioni sulle retribuzioni imponibili ai fini contributivi sono la fonte più attendibile di analisi ma non sono prive di problematiche.

¹³ Cfr. *Relazione per l'audizione informale del Presidente dell'Istituto, Prof. Pasquale Tridico presso la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato della repubblica*, avente a oggetto la Proposta di Direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'UE; XIX Rapporto annuale INPS.

4.1 La contrattazione collettiva e salario minimo mensile

Al fine di approfondire il tema dei *working poors* (d'ora in avanti, WP) in relazione al sistema di fissazione dei salari presente in Italia, e quindi il sistema della contrattazione collettiva, si utilizzano gli archivi dell'Istituto, che rappresentano una delle basi di dati più accurata per lo studio di tali tematiche. Per quanto riguarda l'individuazione dei CCNL applicati a ciascun rapporto di lavoro, a partire da dicembre 2021 l'INPS utilizza il codice alfanumerico unico¹⁴ attribuito dal CNEL in sede di acquisizione di ogni CCNL nel suo "Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro". Tale Archivio - previsto all'articolo 17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936 - è la fonte ufficiale sulla contrattazione collettiva nazionale.

Alla data del 17 aprile 2023 i CCNL vigenti afferenti al settore privato¹⁵ risultavano 966; di essi 832 risultavano "valorizzati" dall'elaborazione CNEL-INPS riportata nel medesimo Archivio, vale a dire erano stati applicati nel 2022 ad almeno un dipendente¹⁶.

Classificando i CCNL sulla base delle dimensioni della platea di riferimento emerge che:

- a. i 28 CCNL "grandi" (riguardanti almeno 100.000 dipendenti) concentrano poco meno dell'80% dei dipendenti;
- b. cumulando anche i 71 CCNL "medi" (che riguardano tra i 10.000 e i 100.000 dipendenti) si arriva oltre il 95% dei dipendenti totali: in sostanza il centinaio di contratti "maggiori" (99 per la precisione) coinvolge la quasi totalità dei dipendenti;
- c. il 2,6% dei dipendenti fa riferimento a 141 CCNL "piccoli" (fra 500 e 10.000 dipendenti);
- d. lo 0,4% dei dipendenti si distribuisce tra i quasi 600 contratti "micro" (meno di 500 dipendenti);
- e. per l'1,3% dei dipendenti non si dispone dell'informazione sul CCNL nazionale applicato o non viene applicato nessun CCNL nazionale.

Oltre il 96% dei dipendenti di aziende private non agricole a ottobre 2022 risulta "coperto" da un contratto firmato da almeno una delle tre maggiori organizzazioni sindacali (quasi sempre si tratta di CCNL firmati congiuntamente; l'incidenza chiaramente non tiene conto dei casi per i quali non si dispone dell'informazione). I CCNL non firmati da nessuna delle tre sigle sindacali principali sono complessivamente 603, di cui 539 "micro": in tutto coinvolgono quasi 500.000 dipendenti.

¹⁴ Il codice alfanumerico unico è stato istituito dall'articolo 16-*quater* del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, prevedendone l'utilizzo nelle comunicazioni obbligatorie al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e nelle denunce retributive mensili dei datori di lavoro all'INPS.

¹⁵ Cfr. il database CCNL_settore_privato_17_04_2023 scaricato il 24 aprile da <https://www.cnel.it/Archivio-Contratti>

¹⁶ La distanza rispetto ai CCNL totali (966) si spiega tenendo conto che non sono tenuti alle dichiarazioni Uniemens né gran parte dei dipendenti agricoli (cui si riferiscono una cinquantina di contratti) né i dipendenti domestici (cui afferiscono un'altra trentina di contratti); un'altra cinquantina di contratti non risultano interessare nessun dipendente.

Per quanto riguarda la differente caratterizzazione dei gruppi di CCNL per territorio, il peso medio del Sud è pari al 23% ma sale man mano che le dimensioni delle platee contrattuali si riducono: nel caso dei CCNL "micro" il Sud pesa per il 37% e nel caso dei CCNL non dichiarati per il 32%. Anche per l'incidenza di donne e giovani si ha una quota leggermente maggiore nei contratti micro.

Per approfondire il ruolo giocato dalla contrattazione collettiva nella problematica dei WP, che è oggetto di particolare attenzione, anche a livello internazionale, per le evidenti implicazioni in termini sia di rappresentazione (o, più modernamente, di narrazione) della situazione sociale sia di policy, si utilizzano gli archivi presenti in istituto relativi alle retribuzioni dei dipendenti delle imprese private extra-agricole nel mese di ottobre 2022. Seguendo la metodologia consolidata, adottiamo come soglia per identificare i WP il 60% della retribuzione mediana, tenendo sempre distinti i lavoratori *full time* da quelli *part time*. In termini di retribuzione giornaliera lorda sono 24,9 euro per i *part time* e 48,3 euro per i *full time*, corrispondenti rispettivamente a 588 e 1.116 euro netti mensili. Queste sono le soglie che utilizziamo per identificare i WP e analizzare alcune loro caratterizzazioni.

Sulla base di questi parametri, complessivamente i WP risultano 871.800, pari al 6,3% della platea di riferimento.

I WP sono molto più consistenti tra i *part time* (517.200, una quota pari al 13,2%) rispetto ai *full time* (354.600, una quota pari al 3,6%). Quanto alla relazione con le dimensioni delle platee dei CCNL di riferimento, l'incidenza dei WP è sempre maggiore, a prescindere dall'intensità di impiego, per l'insieme dei CCNL piccoli e soprattutto per quelli micro, rispetto a quanto osservato per i grandi e medi nonché per il gruppo con CCNL non identificato.

Per quanto riguarda i 517.200 WP a *part time*, essi risultano particolarmente presenti al Sud (209.100): in valori assoluti superano la consistenza registrata al Nord (199.600) e in termini percentuali pesano sul totale dei dipendenti a *part time* per il 17,3% (10,8% al Nord). Per quanto riguarda la tipologia del rapporto di lavoro sono caratterizzati prevalentemente da contratti a tempo determinato (quasi al 20%; al Sud si arriva al 24%, quasi un dipendente su quattro). L'incidenza è di rilievo anche tra i tempi indeterminati (12%) e gli apprendisti (13%).

Per quanto riguarda i 354.600 WP a *full time*, riscontriamo una composizione caratterizzata ben diversamente da quanto osservato per i WP a *part time*. Non si evidenzia nessuna particolare concentrazione territoriale (l'incidenza al Sud è inferiore a quella osservata al Nord) mentre emerge, invece, una marcata caratterizzazione contrattuale: il lavoro intermittente riguarda 113.200 dipendenti (con un'incidenza sulla relativa platea superiore al 51%) e l'apprendistato caratterizza altri 77.500 dipendenti WP, con un'incidenza del 20% sul totale degli apprendisti. Va sottolineato che per i dipendenti con contratto di lavoro intermittente

la distinzione tra *full time* e *part time* non è precisamente dichiarata/rilevata: pertanto l'inclusione degli intermittenti tra i dipendenti *full time* è convenzionale. La bassa retribuzione degli intermittenti può dipendere quindi, come nel caso dei dipendenti *part time*, da bassa intensità di lavoro (prestazioni non con orario standard e non continue). Per quanto riguarda gli apprendisti la diffusione di retribuzioni molto basse è riconducibile agli sconti retributivi che questa tipologia di rapporto di lavoro massimizza.

Pertanto, fra i WP con contratti *full time* restano da "inquadrare" i restanti 124.200 casi a tempo indeterminato e 39.700 suddivisi tra tempo determinato e somministrazione. Prima di analizzarne la distribuzione per CCNL, un'ulteriore verifica è stata condotta per identificare le situazioni in cui, pur in presenza di retribuzione piena per tutto il mese e a *full time*, in realtà vi siano comunque delle ragioni di riduzione della retribuzione legate ad assenze (parziali e discontinue) per CIG (nel caso di un numero ridotto di ore giornaliere), malattia, maternità (allattamento). Queste ulteriori forme ridotte di intensità di lavoro spiegano poco meno dell'80% dei casi di WP a tempo indeterminato e il 36% dei casi di WP con contratti a tempo determinato o di somministrazione. Rimangono quindi complessivamente 51.400 casi per i quali la bassa retribuzione risulta avere un'origine squisitamente salariale. Su questo aggregato è stato effettuato un controllo utilizzando la retribuzione non del solo mese di ottobre ma di tutti i mesi dell'anno, per identificare i casi in cui la particolare condizione di lavoratore povero di ottobre 2022 non coincide con quella annuale (perché l'effettiva retribuzione percepita nell'intero anno porta sopra la relativa soglia). Si tratta, in altri termini, di casi in cui la condizione di WP è momentanea/transitoria, potenzialmente interessata da fattori erratici. Per 31.200 WP la retribuzione media giornaliera così ricalcolata risulta pari a 68 euro, superiore alla soglia utilizzata per identificarli (48,3 euro).

Residuano quindi, dopo questi controlli, 20.300 casi di WP (soprattutto a tempo determinato), persistenti anche ad un'analisi annua e pertanto non spiegabili con alcuna forma ridotta di partecipazione al lavoro. Se si considerano i primi 20 CCNL applicati in questo particolare contesto, che concentrano circa il 75% dei WP che stiamo analizzando, emerge che, a parte il caso ovvio dei dipendenti per i quali non è stato applicato nessun contratto tra quelli disponibili nell'archivio CNEL, si tratta di CCNL in gran parte firmati dalle principali organizzazioni sindacali dal lato lavoratori. Questi WP, così definiti, costituiscono in media lo 0,2% del relativo totale (dipendenti *full time*, esclusi apprendisti e intermittenti). Solo per i seguenti CCNL viene superata la soglia dell'1% del relativo totale:

- CCNL relativi al lavoro somministrato (V212 1,5% e V213 4,9%);
- CCNL trasporto aereo (I810, 2,1%);
- CCNL aziende del commercio (H024, 1,5%);
- CCNL servizi ausiliari integrati (V719, 2,3%).
- CCNL Servizi alle famiglie (H50E, 88%)

Si ricava, in definitiva, che i WP - identificati sulla base delle soglie indicate - risultano particolarmente addensati tra i dipendenti a *part time* (oltre mezzo milione) ma non è possibile precisare ulteriormente, a questo livello di indagine, quanta parte del loro deficit retributivo sia attribuibile a una bassa intensità di impiego (*part time* di poche ore) e quanta, invece, a livelli salariali orari insoddisfacenti. Per quanto riguarda i 350.000 WP a *full time*, essi risultano in buona parte riconducibili a due tipologie contrattuali specifiche (apprendistato e intermittente) mentre, per la quota restante, contano significativamente condizioni sia di assenza temporanea sia di situazione transitoria (superata nell'arco dell'anno). I WP a *full time* per ragioni salariali sono 20.300 (0,2% sul totale della platea dipendenti) e distribuiti tra un numero rilevante di CCNL, inclusi quelli con le platee più vaste e firmati dalle organizzazioni sindacali maggiori.

I WP per cui è possibile determinare una causale squisitamente salariale risultano quindi sotto il profilo numerico una componente marginale dell'insieme del lavoro dipendente. Ciò non esclude (anzi) che la loro presenza sia anche concentrata in aree "borderline" rispetto ai "normali" rapporti di lavoro dipendente: partite IVA attivate in alternativa all'impiego come dipendente; posizioni formalmente riconducibili a istanze di completamento della formazione professionale (stagisti, praticanti, ecc.) e idonee a camuffare rapporti e aspettative simili di fatto a quelle sottese al "normale" rapporto di lavoro dipendente; posizioni di lavoro autonomo occasionale o parasubordinato. Senza dimenticare le varie tipologie di lavoro nero, integrale o associato a posizioni parzialmente irregolari.

4.2 Una misura del salario minimo orario

Se si volesse dare una misura dei WP basata sul livello della retribuzione oraria si deve precisare che i dati sui lavoratori dipendenti e sulle loro retribuzioni comunicati dai datori di lavoro all'INPS non consentono di identificare con precisione la retribuzione oraria, tuttavia il ricco patrimonio informativo di cui dispone l'Istituto ha consentito di effettuare delle stime che in qualche modo aiutano a dare una quantificazione al fenomeno dei bassi salari su cui si sta concentrando un crescente interesse della politica, dei media e in generale dei principali attori che operano nel mercato del lavoro.

Le stime INPS condotte su una misura di salario orario minimo dei lavoratori dipendenti del settore privato si riferiscono a tre distinte tipologie di lavoratori e fanno riferimento a tre diverse fonti di dati (i lavoratori del settore pubblico non vengono considerati):

- i lavoratori dipendenti da aziende del settore privato, la cui fonte di dati è costituita dalle dichiarazioni retributive e contributive individuali (Uniemens);

-
- gli operai dipendenti da aziende agricole, la cui fonte di dati è costituita dalle dichiarazioni di manodopera agricola (ex DMAG ora PosAGRI);
 - i lavoratori domestici, la cui fonte di dati è costituita dai versamenti contributivi trimestrali dei datori di lavoro domestico.

Per i lavoratori dipendenti del settore privato, ai fini delle stime sul salario minimo, sono stati considerati i rapporti di lavoro con almeno una giornata retribuita nell'anno, con esclusione dei rapporti di lavoro di alcune particolari categorie di lavoro¹⁷. La retribuzione oraria è calcolata, per ogni rapporto di lavoro, dividendo la retribuzione teorica mensile (o la retribuzione imponibile per i part time)¹⁸ per il numero di ore mensili previste dal contratto di lavoro. I lavoratori domestici sono l'unica categoria in cui la retribuzione oraria è rilevata direttamente dai bollettini di pagamento versati dai datori di lavoro domestico. Per queste due categorie di lavoratori le analisi fanno riferimento al numero medio di rapporti di lavoro nell'anno. Per gli operai dipendenti da aziende agricole è stato scelto un approccio più semplificato prendendo in esame non i rapporti di lavoro nel mese ma i lavoratori nell'anno (intesi come codici fiscali distinti) e la retribuzione oraria è stata calcolata dividendo la retribuzione media giornaliera per un orario medio giornaliero stimato di 6,5 ore¹⁹.

Come anticipato (v. *supra*, par. 3, lett. D), altra questione cruciale e contestuale alla fissazione di un importo è la definizione di cosa è in esso incluso. Sebbene questo punto sia rimasto sempre sullo sfondo nel dibattito sul salario minimo, è bene tenere presente che l'importo orario può riferirsi al valore nominale lordo oppure al valore comprensivo della tredicesima/quattordicesima mensilità, o infine al valore comprensivo delle ultra mensilità e del TFR.

Di seguito si mostra come la definizione di quali componenti debbano essere considerate abbia un effetto decisamente diverso dal punto di vista dell'incidenza dei lavoratori coinvolti, rispetto alla scelta di una soglia

¹⁷ Sostanzialmente sono state escluse le categorie per le quali i dati retributivi comunicati fanno riferimento a retribuzioni convenzionali o per i quali non è possibile riferire la retribuzione al periodo effettivo di lavoro come nel caso dei lavoratori a domicilio. La retribuzione teorica del mese comprende solo le voci retributive ricorrenti (escludendo premi di produttività, mensilità aggiuntive, compensi per lavoro straordinario) ed è la misura che più si adatta al confronto con il numero di ore contrattuali mensili ai fini della stima della retribuzione oraria. Il diverso approccio per i rapporti di lavoro part time si è reso necessario a causa di un elevato numero di incongruenze presenti nella informazione sulla retribuzione teorica che ha reso non utilizzabile tale informazione per i rapporti di lavoro part time.

¹⁸ La retribuzione teorica del mese comprende solo le voci retributive ricorrenti (escludendo premi di produttività, mensilità aggiuntive, compensi per lavoro straordinario) ed è la misura che più si adatta al confronto con il numero di ore contrattuali mensili ai fini della stima della retribuzione oraria. Il diverso approccio per i rapporti di lavoro part time si è reso necessario a causa di un elevato numero di incongruenze presenti nella informazione sulla retribuzione teorica che ha reso non utilizzabile tale informazione per i rapporti di lavoro part time.

¹⁹ Per informazioni dettagliate sulle scelte metodologiche si veda il Rapporto Annuale 2020 dell'INPS, capitolo 3, p. 229.

minima. Coerentemente alle proposte normative esaminate, le stime sul salario minimo orario prendono a riferimento la soglia di 9 euro prevedendo tre varianti rispetto alla definizione della soglia:

- valore soglia senza ultra-mensilità²⁰ e TFR;
- valore soglia comprensivo di ultra-mensilità (13^a e 14^a mensilità);
- valore soglia comprensivo di ultra-mensilità e TFR.

Nella tavola 1 si riporta per i 3 anni 2019, 2021 e 2022²¹ sia in termini assoluti che in termini percentuali, l'incidenza della forza lavoro sotto i 9 euro secondo le tre definizioni della soglia adottate, nonché l'ammontare del differenziale retributivo che dovrebbe essere corrisposto dalle imprese per attestare il salario orario al livello minimo dei 9 euro.

Tavola 1 - Lavoratori dipendenti privati con retribuzioni orarie sottosoglia al variare della definizione²².

²⁰ Per ultra-mensilità si intendono eventuali 13^a e 14^a mensilità contrattualmente previste; in questo caso le soglie sono abbattute moltiplicandole per 12/13 oppure per 12/14. Per tener conto del TFR sono state ulteriormente abbattute le soglie comprensive di ultra-mensilità, dividendole per 1.0691.

²¹ L'anno 2020, trattandosi di anno anomalo per via della pandemia da covid-19, non è stato preso in considerazione.

²² Da qui in avanti con la notazione "comprensivi di tredicesima" è da intendersi comprensivi di tredicesima e quattordicesima secondo la previsione contrattuale.

Anni 2019, 2021 e 2022 per categoria.

Anno	Sotto soglia 9 euro								
	2019			2021			2022		
Categoria di lavoro	Numero medio rapp.lavoro	% su totale	Differenza retributiva (milioni di euro)	Numero medio rapp.lavoro	% su totale	Differenza retributiva (milioni di euro)	Numero medio rapp.lavoro	% su totale	Differenza retributiva (milioni di euro)
Dipendenti privati	3.593.369	26,2%	6.377	3.299.704	23,8%	5.928	3.305.898	22,7%	5.586
Operai agricoli	369.194	35,1%	235	329.692	32,2%	211	283.803	28,3%	180
Lavoratori domestici	615.972	90,2%	1.757	684.104	88,9%	1.972	614.469	86,6%	1.801
Totale	4.578.535	29,7%	8.369	4.313.500	27,6%	8.111	4.204.170	25,9%	7.567

Anno	Sotto soglia 9 euro comprensivi di 13ma								
	2019			2021			2022		
Categoria di lavoro	Numero medio rapp.lavoro	% su totale	Differenza retributiva (milioni di euro)	Numero medio rapp.lavoro	% su totale	Differenza retributiva (milioni di euro)	Numero medio rapp.lavoro	% su totale	Differenza retributiva (milioni di euro)
Dipendenti privati	2.026.185	14,8%	2.784	1.840.003	13,3%	2.639	1.756.717	12,1%	2.388
Operai agricoli	262.411	24,9%	123	220.810	21,6%	107	173.088	17,3%	89
Lavoratori domestici	552.297	80,9%	1.226	612.164	79,5%	1.379	541.492	76,3%	1.250
Totale	2.840.893	18,4%	4.133	2.672.977	17,1%	4.125	2.471.297	15,2%	3.727

Anno	Sotto soglia 9 euro comprensivi di 13ma e TFR								
	2019			2021			2022		
Categoria di lavoro	Numero medio rapp.lavoro	% su totale	Differenza retributiva (milioni di euro)	Numero medio rapp.lavoro	% su totale	Differenza retributiva (milioni di euro)	Numero medio rapp.lavoro	% su totale	Differenza retributiva (milioni di euro)
Dipendenti privati	1.328.155	9,7%	1.513	1.205.819	8,7%	1.479	1.126.742	7,7%	1.323
Operai agricoli	167.520	15,9%	65	144.046	14,1%	55	110.604	11,0%	44
Lavoratori domestici	489.829	71,8%	849	540.091	70,2%	958	469.917	66,2%	865
Totale	1.985.504	12,9%	2.427	1.889.956	12,1%	2.492	1.707.263	10,5%	2.232

Dalla tavola 1 si evince come il variare della definizione della soglia del salario minimo di 9 euro ha un importante impatto sulla stima dell'incidenza dei lavoratori coinvolti. Analizzando i dati per colonna osserviamo che nel 2019 per i dipendenti privati si passa da una incidenza di 26,2% quando non si considerano componenti aggiuntive, al 14,8% quando i 9 euro includono la tredicesima, e al 9,7% se oltre alla tredicesima si include la quota del TFR. Muovendoci sulle righe possiamo vedere una diminuzione dell'incidenza al passare del tempo, giustificata dal fatto che la soglia dei 9 euro resta fissa mentre i livelli retributivi sono probabilmente cresciuti tra il 2019 e il 2022. La quota sotto i 9 euro scende nel 2022 al 22,7% nel 2022 quando non si considerano componenti aggiuntive, al 12,1% se nei 9 euro si include la tredicesima, al 7,7% includendo anche il TFR.

Per quanto riguarda le differenze retributive, si nota che l'intervallo di variazione è molto più ampio: nel 2019 per i lavoratori dipendenti, da un valore di 6,38 miliardi di euro per la soglia di 9 euro che non include componenti aggiuntive, a 2,78 miliardi se si include nella soglia la tredicesima, a 1,5 miliardi per la soglia che include tredicesima e TFR. Nel 2022 i corrispondenti importi si attestano rispettivamente a 5,6 miliardi di euro, 2,4 e 1,3 a seconda della definizione della soglia.

Per quanto concerne gli operai agricoli, l'incidenza di lavoratori al di sotto delle varie soglie è mediamente più elevata rispetto ai dipendenti privati. Nel 2019 si passa dal 35,1%, senza componenti aggiuntive incluse nell'importo, al 15,9% se la soglia include la tredicesima e il TFR, percentuali che nel 2022 scendono rispettivamente al 28,3% e al 11,0%. Per quanto riguarda le differenze retributive, per gli operai agricoli si passa dai 235 milioni di euro nel 2019 ai 180 milioni di euro nel 2022 senza considerare le componenti aggiuntive. Valori molto più bassi se nei 9 euro della soglia si includono tredicesima e TFR.

Per i lavoratori domestici le incidenze registrate sono decisamente più elevate: senza componenti aggiuntive si passa dal 90,2% nel 2019 per la soglia dei 9 euro senza componenti aggiuntive (86,6% nel 2022) al 71,8% se si includono tredicesima e TFR (66,2% nel 2022). Importanti le cifre relative al differenziale retributivo attorno a 1,8 miliardi sia nel 2019 che nel 2022 non considerando tredicesima e TFR nella soglia, appena sotto i 900 milioni in entrambi gli anni considerando tredicesima e TFR nella soglia dei 9 euro. Tali valori forniscono un supporto empirico alla tesi secondo cui per i lavoratori domestici è necessario un intervento più specifico.

Di seguito si forniscono informazioni di dettaglio limitatamente alla categoria dei dipendenti privati e all'anno 2022 inerenti alla variabilità dell'incidenza tra settori di attività economica (classificazione ATECO2007) considerando come valore soglia i 9 euro senza includere le componenti aggiuntive.

Tavola 2 – Numero medio rapporti di lavoro sotto la soglia di 9 euro l'ora per settore di attività e differenze retributive. Anno 2022

Settore di attività economica (Sezione Ateco 2007)	Numero medio rapporti di lavoro sotto soglia	% RL sotto soglia	Differenza retributiva (milioni di euro)
Attività manifatturiera (C)	537.024	14,6%	912,0
Energia gas e acqua (D+E)	26.330	10,0%	50,9
Costruzioni (F)	157.549	15,5%	306,0
Commercio (G)	340.838	15,2%	485,2
Trasporto e magazzinaggio (H)	170.032	15,5%	381,4
Alloggio e ristorazione (I)	576.195	43,9%	723,3
Informazione e comunicazione (J)	44.649	8,1%	78,2
Finanza e assicurazione (K)	22.533	5,0%	50,8
Attività immobiliari, professionali e scientifiche (L+M)	130.999	22,5%	184,7
Servizi alle imprese, noleggio, ag.viaggio (N)	743.718	46,6%	1.407,6
Istruzione, sanità e assistenza sociale (P+Q)	246.510	24,5%	326,2
Altre attività (A+B+R+S+T+U+N.C.)	309.521	41,2%	679,6
Totale dipendenti aziende private non agricole	3.305.898	22,7%	5.586,0

Dalla tavola 2 osserviamo una variabilità molto marcata, che va da valori molto bassi nei settori Finanza e assicurazione con il 5,0% e Informazione e comunicazione con l'8,1%) a valori decisamente elevati come il 46,6% nel settore dei "Servizi alle imprese, noleggio, agenzie viaggio", il 43,9% del settore "Alloggio e ristorazione" e il 41,2% del settore "Altre attività" che include principalmente altri comparti del settore dei servizi. Se guardiamo al differenziale retributivo vediamo che l'impatto finanziario si concentra per oltre il 40% nel settore dei Servizi alle imprese con 1,4 miliardi e nel settore delle Attività manifatturiere con poco meno di 1 miliardo. È evidente quindi come l'introduzione di un salario minimo comporterà un impatto sulle imprese molto eterogeneo fra settori.

5. Possibili effetti dell'introduzione del salario minimo

In primo luogo, ci sarebbe da chiedersi se la soglia dei 9 euro rappresenti una misura adeguata rispetto alla definizione del salario minimo suggerito dalla Direttiva. Per discutere tale questione si utilizzano i dati dell'Istituto. Occorre tuttavia far presente che nei dati attualmente disponibili non sono presenti, come precedentemente evidenziato, i minimi tabellari previsti dal CCNL. Non è pertanto possibile effettuare una analisi puntuale per determinare il livello di retribuzione corrispondente al 60% (50%) dei minimi tabellari mediani (medi). Inoltre, anche se tale informazione fosse disponibile, non si disporrebbe della variabile inerente al livello di inquadramento che permette di associare i minimi tabellari allo specifico rapporto di lavoro in Uniemens.

Utilizzando i dati a disposizione è possibile utilizzare la retribuzione teorica, definita come l'insieme delle componenti retributive continuative che fanno riferimento al CCNL applicato, ovvero l'imponibile, che include oltre alle componenti contrattuali continuative nel tempo anche le componenti occasionali (straordinari, premi ecc). Inoltre, per la retribuzione teorica, che è la misura che più si avvicina concettualmente ai minimi tabellari contrattuali (e che rappresenta una sovrastima dei minimi tabellari), si fornisce anche una misura che aggiunge alla retribuzione teorica le mensilità aggiuntive (tredicesima e quattordicesima) e un'ultima misura dove viene aggiunto anche il TFR. Tali misure aggiuntive ovviamente implicano valori superiori rispetto al caso base della retribuzione teorica. Da notare che non si considerano i dipendenti pubblici, per i quali non sarebbe comunque presente la variabile retribuzione teorica.

La tabella seguente mostra alcuni valori di riferimenti, su due dimensioni. Sulle colonne si riportano diverse misure di retribuzione: tre legate alla retribuzione teorica e una quarta inerente alla retribuzione imponibile. Sulle righe invece si differenzia rispetto alla tipologia di gruppi di rapporti di lavoro considerato: dalla totalità dei rapporti full time a sottogruppi il cui obiettivo è di individuare la componente stabile di lavoratori nel mercato del lavoro, da considerare come possibile benchmark per il calcolo. Per quanto riguarda il 60% della retribuzione teorica mediana, si va da un valore di 6,66 a 7,42 euro se si considerano i rapporti di lavoro full time, e se si considera il gruppo maggiormente stabile dei lavoratori (full time, tempo indeterminato che lavorano tutto il mese) si passa da 7,01 a 8,19 euro. Se invece ci si concentra sulle soglie corrispondenti al 50% delle retribuzioni medie, si va da 8,43 a 9,75 euro, quando si prendono in esame i rapporti di lavoro full time, al range 8,62 e 11,04 euro per i lavoratori maggiormente stabili. Gli intervalli individuati sono abbastanza ampi da lasciar supporre che la soglia dei 9 euro per i minimi tabellari (che non si osserva direttamente negli archivi dell'Istituto) potrebbe essere inclusa dalle definizioni coperte dalla tabella. Tuttavia, se ci si concentra sulla prima colonna, la retribuzione teorica senza componenti aggiuntive, la soglia dei 9 euro non è mai raggiunta, sia prendendo il 50% del salario medio che il 60% del salario mediano. Occorre comunque sottolineare che il 2023 sarà un anno caratterizzato da una inflazione elevata, e ciò implicherà un aumento delle retribuzioni e dei valori soglia riportati nella tabella, che andranno in alcuni casi ad avvicinarsi o addirittura superare i 9 euro.

Tavola 3 – Ipotesi di misure di retribuzione oraria minima. Dati 2022

Ipotesi di misure di retribuzione oraria minima

Tipo rapporti di lavoro 2022 considerati	Retribuzione teorica semplice		Retribuzione teorica + 13ma/14ma		Retribuzione teorica + 13ma/14ma + TFR		Retribuzione imponibile	
	50% Medio	60% Mediano	50% Medio	60% Mediano	50% Medio	60% Mediano	50% Medio	60% Mediano
Solo i rapp.di lavoro full time	8,43	6,66	9,34	7,43	9,98	7,94	9,75	7,42
Solo i rapp.di lavoro full time a tempo indeterminato	8,45	6,92	9,42	7,69	10,07	8,23	10,47	7,82
Solo i rapp.di lavoro full time a tempo indeterminato con 26 giornate retr.nel mese	8,62	7,01	9,63	7,84	10,29	8,38	11,04	8,19

NB: La retribuzione imponibile oraria potrebbe comprendere gli straordinari, quindi è una misura meno precisa rispetto alla teorica. Inoltre, siccome l'unità di rilevazione è costituita dal rapporto di lavoro nel mese, le eventuali mensilità aggiuntive (13ma e 14ma) sono concentrate soprattutto nei mesi di giugno e dicembre, con la conseguenza che le retribuzioni orarie per mese non sono omogenee.

Altro punto di grande interesse sono gli importi finanziari determinati dall'eventuale introduzione del salario minimo di legge pari a 9 euro, che, utilizzando i dati del 2022, implicherebbero un incremento della massa salariale al netto degli oneri riflessi pari a 7,5 miliardi di euro che sarebbero a carico delle aziende (5,7 miliardi di euro) e delle famiglie (1,8 miliardi di euro).

Occorre comunque evidenziare alcune questioni su questa tematica.

In primo luogo, l'introduzione del salario minimo di legge produrrebbe come conseguenza un avvicinamento delle retribuzioni più basse rispetto a quelle delle qualifiche intermedie ed elevate, che potrebbe non essere priva di conseguenze per i rinnovi contrattuali. In particolare, ciò potrebbe aumentare i livelli retributivi di lavoratori che prima dell'introduzione del salario minimo di legge guadagnavano un salario orario uguale o di poco superiore ai 9 euro, che dopo l'introduzione potrebbero rivendicare aumenti contrattuali per mantenere almeno parte dei differenziali in essere con i lavoratori a salari più bassi, con un aggravio ulteriore per le imprese e le famiglie.

In secondo luogo, va sottolineato come l'aggravio finanziario per imprese e famiglie determinato in questo documento, di circa 7,5 miliardi di euro, è al netto degli effetti indiretti. A tale differenziale andrebbe pertanto aggiunto l'aumento indiretto del costo del lavoro legato all'aumento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro e di altre componenti analoghe. L'importo fornito rappresenta quindi una sottostima.

In terzo luogo, non è da trascurare un possibile effetto di riassorbimento associato all' aumento del salario minimo di legge rispetto ad altre voci continuative della retribuzione. Si prenda come esempio un lavoratore con una retribuzione teorica, stabile nel tempo rispetto al CCNL di riferimento, di 10 euro, dove il minimo tabellare è pari a 8 e il superminimo pari a 2. Un aumento del minimo tabellare dovuto all'introduzione di un salario minimo di legge a 9 euro potrebbe teoricamente lasciar invariata la retribuzione teorica del lavoratore, con una ricomposizione delle componenti: 9 euro per il minimo tabellare ed il restante per il superminimo. In presenza di riassorbimento l'aumento della massa retributiva potrebbe risultare inferiore a quello atteso: sfortunatamente non è possibile determinare l'incidenza quantitativa attesa per tale fenomeno. È inoltre possibile che l'introduzione di un salario minimo legale possa spingere i datori di lavoro a contrarre o in ogni caso a non espandere non solo le componenti pecuniarie addizionali, come il sopraccitato superminimo, ma anche altre tutele del rapporto di lavoro, con conseguente arretramento complessivo dei diritti complessivi dei lavoratori.

In quarto luogo, in presenza di alta inflazione per il 2023 e 2024, sia l'incidenza dei lavoratori sotto la soglia dei 9 euro che l'impatto finanziario su imprese e famiglie saranno soggetti ad un ricalcolo verso il basso, che sarà tanto maggiore quanto più marcato sarà l'aumento dei salari legato all'inflazione.

La stima pertanto dell'impatto finanziario per gli agenti economici, imprese e famiglie, è di difficile approssimazione, in quanto diversi elementi potrebbero inficiare, sia verso il basso che verso l'alto, la stima di 7,5 miliardi di euro calcolata sui dati del 2022. Tuttavia, anche se di ammontare incerto vi sarà un impatto non trascurabile su imprese e famiglie. Si pone quindi la questione di un eventuale intervento del policy maker per poter facilitare la transizione e la riduzione dei costi che altrimenti sarebbero a carico delle aziende e delle famiglie. Esclusivamente la proposta C 1275 prevede la concessione di appositi benefici, a carico della fiscalità generale, in favore dei datori di lavoro che sopporterebbero la corresponsione di incrementi retributivi corrisposti ai prestatori di lavoro al fine di adeguare il trattamento economico minimo orario. Invece, la proposta C 306 prevede in via sperimentale, per gli anni dal 2023 al 2025, una detassazione degli incrementi retributivi previsti dai contratti collettivi di lavoro, per mitigare l'aumento dei costi a carico del datore di lavoro per l'applicazione del salario minimo. Inoltre, l'aumento del salario minimo di legge ha un impatto anche su altre voci legate al bilancio pubblico, come maggiori entrate da tassazione e minore incidenza di politiche come le misure di contrasto alla povertà eventualmente presenti nell'Ordinamento. Parte di tali risorse potrebbero pertanto essere utilizzate per finanziare politiche di incentivazione legate alla transizione indotta dall'introduzione del salario minimo per legge.

Altri elementi da tenere in considerazione riguardano i canali di trasmissione, evidenziati dalla letteratura sull'argomento e dalla documentazione fornita dalla Commissione europea nella presentazione della direttiva. In primo luogo, il possibile trasferimento sul livello dei prezzi dell'aumento dei costi del lavoro dovuti al salario minimo. Da una parte tale trasferimento è auspicabile, in quanto la letteratura mostra come attraverso tale canale le imprese riescono a contenere le perdite occupazionali. Dall'altro potrebbe essere preoccupante in quanto è presente nel 2023 un livello di inflazione già elevato, che potrebbe essere pertanto ulteriormente alimentato dall'aumento del salario minimo per legge.

La letteratura ha anche evidenziato l'aumento di produttività delle imprese come possibile strategia di risposta alla diminuzione dei margini operativi legati all'introduzione del salario minimo. Vista la stagnante dinamica della produttività in Italia, un aumento di produttività sarebbe auspicabile. Inoltre, l'impatto sulla produttività potrebbe essere alimentato anche da un incremento dei consumi dei lavoratori a basso salario, che sosterrrebbe la domanda interna²³. Le imprese e, in particolare, le PMI trarrebbero inoltre vantaggio da aumenti più progressivi e prevedibili dei salari minimi, che migliorerebbero il contesto imprenditoriale. Su questo punto ovviamente è cruciale comprendere la dimensione dell'impatto occupazionale derivante dall'introduzione del salario minimo per legge. In presenza di un impatto occupazionale nullo, vi potrebbe essere un aumento della domanda interna dovuto ai maggiori salari; in caso di perdita occupazionale non è scontata la direzione dell'impatto sulla domanda aggregata, potrebbe essere addirittura negativo se l'occupazione diminuisse in modo rilevante.

Altro punto discusso nel dibattito di politica economica riguarda la necessità di comprendere gli effetti del salario minimo sul lavoro informale. Alcune evidenze sul tema sono fornite dal lavoro dell'OIL: *Minimum wage policy guide*²⁴, che si concentra su economie in via di sviluppo in cui vi è una coesistenza strutturale di lavoro informale e formale. Tuttavia alcune evidenze possono essere utilizzate per una comprensione degli effetti del salario minimo sull'evasione contributiva. I primi riferimenti teorici sulla materia suggerivano che un salario minimo troppo elevato e accompagnato da una vigilanza stringente poteva spingere ad una riduzione di impiego nel mercato formale con un travaso di lavoratori verso l'informale. Analisi empiriche più approfondite mostrano invece che i risultati dell'introduzione del salario minimo sono ambigui e a volte lontani dalle attese teoriche. Uno studio sul caso argentino (Khamis, 2008) ad esempio mostra che gli effetti

²³ Cfr. *Staff Working Document* (SWD(2020) 245 final) della Commissione europea sulla allora Proposta di Direttiva (COM(2020) 682 final), p. 56.

²⁴ <https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/lang--en/index.htm>

sull'occupazione nel settore formale sono poco significativi e che invece si riscontra una crescita nel salario per i lavoratori nel settore informale. Tale effetto generale sui salari sembra essere significativo anche in altri casi (Bell, 1997), tanto che l'OIL parla di "effetto faro". Il salario minimo di legge viene di fatto percepito come il salario minimo socialmente accettabile per tutti e rende più difficile per i datori proporre un salario sotto quella soglia. Carente è invece l'evidenza per paesi sviluppati, come il caso italiano²⁵.

Si consideri infine che lo scopo ultimo del salario minimo è quello di garantire un trattamento economico adeguato e che questo andrebbe valutato al netto degli effetti fiscali e contributivi. Pertanto, non è da sottovalutare l'effetto redistributivo che si può generare anche attraverso politiche di taglio del cuneo fiscale e contributivo. In tale direzione va la misura dell'esonero dei contributi per la quota a carico dei lavoratori prevista dalla legge di bilancio 2023 e estesa nell'intensità dal decreto legge n. 48/2023, convertito dalla Legge n. 85/2023, che determinerà a regime, dal luglio 2023, aumenti del lordo in busta paga significativi. In alternativa, altre forme di supporto al lavoro povero possono essere ottenute attraverso politiche del tipo in-work benefit, letteralmente trasferimento a chi lavora, che non solo permetterebbe di aiutare chi si trova in situazione di difficoltà economica pur lavorando, ma rappresenterebbe anche un significativo incentivo finanziario al lavoro con effetti positivi sull'occupazione regolare. La scelta della misura più appropriata per gestire l'aumento della povertà lavorativa osservato in Italia negli ultimi anni è ovviamente di pertinenza del policy maker, ed esula dalle finalità di questa memoria.

²⁵ Si vedano i seguenti documenti sul tema: Khamis, M. 2008, "Does the Minimum wage Have a Higher Impact on the Informal than on the Formal Labor Market? Evidence from Quasi-Experiments", Discussion Paper Series IZA DP No3911, Institute for the Study of Labor. Bonn, Germany; Bell, L. A. 1997. The impact of minimum wages in Mexico and Colombia. *Journal of Labor Economics* 15 (3): 103–35.