MINISTERO del LAVORO
e delle POLITICHE SOCIALI
Ufficio Legislativo

MINISTRO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

SEN. NUNZIA CATALFO

XI Commissione Permanente (Lavoro pubblico e privato) - Camera

13 gennaio 2021

Oggetto: audizione informale sulla proposta di direttiva europea sul tema dei salari minimi.

Buongiorno a tutti,

questa audizione rappresenta una preziosa occasione per parlare di un argomento a me particolarmente caro. L'introduzione di una disciplina sul salario minimo, infatti, non solo rientra tra i punti elencati nel programma di questo Governo, ma io stessa mi sono fatta promotrice di uno dei disegni di legge depositati in Parlamento (d.d.l. n. 658 12.7.2018). Inoltre, dal momento in cui mi sono insediata presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, mi sono adoperata per accelerare il dibattito parlamentare sul tema, avviando il necessario confronto con le Parti sociali e le diverse forze politiche.

L'introduzione di una disciplina legale sul salario minimo contribuirebbe, quale ulteriore e indispensabile tassello, al raggiungimento degli obiettivi ispiratori dei progetti da me presentati nell'ambito del Recovery Plan: la garanzia di una retribuzione dignitosa e adeguata per tutti i lavoratori favorirebbe senz'altro la realizzazione di un mercato del lavoro più inclusivo, più equo e paritario, abbattendo le disuguaglianze, anche i termini di *gender pay gap*. Per tale motivo, ritengo importante riprendere il confronto già avviato con le parti sociali e le altre forze di maggioranza, al fine di definire un provvedimento legislativo in materia di salario minimo collegato alla legge

di Bilancio, già annunciato nella Nota di aggiornamento al DEF e che completerebbe il piano di azione predisposto con il Recovery Plan.

Per tali ragioni, ritengo di grande rilevanza l'iniziativa della Commissione europea volta a presentare la proposta legislativa di cui oggi discutiamo, che mira a sostenere gli Stati membri nella creazione di un quadro per i salari minimi. Del resto, già prima che venisse elaborata la proposta legislativa della Commissione, ho fortemente sostenuto la necessità di adottare una direttiva sui salari minimi, sia avviando un proficuo dialogo con il Commissario europeo per il lavoro e i diritti sociali, Nicolas Schmit, sia sostenendo - nelle varie riunioni del Consiglio dei ministri del lavoro europei (EPSCO) - la necessità di arrivare all'adozione di una direttiva. Inoltre, ho contribuito alla creazione di una rete di Stati membri, insieme alla Ministra spagnola Yolanda Díaz e al Ministro tedesco Hubertus Heil, favorevoli all'adozione della direttiva. Nel recente vertice italiano-spagnolo, svoltosi a Palma de Maiorca, è stato rappresentato il pieno apprezzamento alla proposta di direttiva presentata dalla Commissione, riconoscendo che essa potrà contribuire all'avanzamento nell'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali. Al termine, è stato sottoscritto un memorandum di intesa in merito a forme di cooperazione in tema di economia sociale e salario minimo. Nella dichiarazione finale, è stata ribadita la necessità di garantire a tutti i lavoratori una retribuzione adeguata e compatibile con una vita dignitosa, nel rispetto delle prerogative delle parti sociali sui meccanismi di fissazione dei salari.

La necessità di un intervento a livello europeo è avvertita con maggior urgenza anche alla luce della crisi prodotta dall'emergenza epidemiologica in atto, che ha colpito in modo particolare proprio i settori caratterizzati da un'elevata percentuale di lavoratori a basso salario, quali, a titolo esemplificativo, quello agricolo, del commercio al dettaglio, dei servizi e del turismo.

La proposta di direttiva giunge a valle di un percorso articolato, derivante anche da talune perplessità con riferimento alla sua base giuridica.

Alcune parti hanno ritenuto che l'intervento dell'UE sarebbe illegittimo, poiché avrebbe ad oggetto in una materia, quella retributiva, rientrante nella competenza esclusiva dei singoli Stati.

A ben vedere, la proposta contiene regole volte a rendere più efficaci i sistemi adottati dai Paesi dell'UE, perseguendo l'obiettivo comune di migliorare l'adeguatezza dei salari e rendere accessibile a tutti i lavoratori la tutela di un trattamento salariale minimo, rafforzando ed estendendo la copertura della contrattazione collettiva, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

La base giuridica, dunque, deve essere rintracciata nell'art. 153, paragrafo 2, lettera b) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, in combinato disposto con l'art. 153, paragrafo 1, lettera b) del medesimo Trattato, che legittima l'adozione di prescrizioni minime che sostengono e completano l'azione degli Stati Membri circa le "condizioni di lavoro", cioè l'accesso ai sistemi efficienti di garanzie di un salario minimo.

La proposta di direttiva non ha invece un'incidenza diretta sul livello delle retribuzioni, pertanto - contrariamente a quanto sostenuto da alcuni Paesi dell'UE - non può ritenersi violato il limite imposto dall'articolo 153, paragrafo 5 del suddetto Trattato che vieta l'adozione di direttive proprio in tema di retribuzione, nonché di sciopero o di diritti di associazione sindacale, vincoli che, in una prospettiva di rafforzamento dell'Europa sociale, dovrebbero essere comunque superati. La *ratio* della direttiva proposta è, quindi, del tutto legittima alla luce dei Trattati, ed è quella di garantire il pieno accesso dei "lavoratori" (secondo una nozione ampia che

ricomprende le attività precarie, formative ed anche il lavoro autonomo non genuino) ad un salario dignitoso.

Il provvedimento di cui si discute, inoltre, non interferisce con la tradizione e le specificità di ciascun Paese, lasciando intatta la potestà del legislatore nazionale di scegliere se demandare la determinazione del salario minimo a norme di legge o alla contrattazione collettiva, pur nel rispetto dell'obiettivo comune di garantire un livello del salario minimo non inferiore ad indicatori adottati a livello internazionale, quali il del 60% del salario lordo mediano o il 50% del salario lordo medio.

E infatti, secondo le stime effettuate dalla Commissione, assicurando un salario minimo non al di sotto del 60% del salario mediano lordo si otterrebbe un miglioramento dell'adeguatezza dei salari minimi in circa la metà degli Stati membri, con beneficio per un numero di lavoratori compreso tra 10 e 20 milioni. Inoltre, si raggiungerebbero risultati importanti sotto il profilo del contrasto alla povertà lavorativa (con una riduzione di oltre il 10%) e alle disuguaglianze salariali, anche di genere, tenuto conto che le donne rappresentano la maggioranza dei lavoratori che percepiscono una retribuzione inferiore alla richiamata soglia (circa il 60% nell'UE).

Oltre agli effetti descritti, la previsione di un salario minimo adeguato in ambito europeo comporterebbe vantaggi non trascurabili anche in termini di competitività nel mercato interno. Più precisamente, la definizione di un quadro regolatorio comune assicurerebbe una maggiore omogeneità dei risultati conseguiti dai singoli Paesi, scoraggiando il pericoloso fenomeno del dumping salariale che rappresenta una delle principali cause delle delocalizzazioni che da anni il nostro Paese si trova costretto a subire. Si innescherebbe, quindi, un processo di convergenza sociale verso l'alto, a beneficio dell'economia dell'UE nel suo complesso, attivando un virtuoso meccanismo

di concorrenza leale, basata su innovazione e produttività, in osservanza di standard sociali comuni e adeguati in campo europeo.

Sebbene l'osservanza di un minimo salariale potrebbe comportare, almeno in una prima fase, un incremento dei costi del lavoro per le imprese - specialmente per quelle rientranti nei settori in cui attualmente si applica un trattamento retributivo non adeguato - i rischi connessi sembrano tuttavia contenuti: in base agli studi condotti dalla Commissione europea, l'aumento dei costi del lavoro verrebbe infatti in gran parte compensato da un incremento dei consumi da parte dei lavoratori a basso salario, così da sostenere la domanda interna. Inoltre, sempre in base alle richiamate stime dell'UE, l'eventuale impatto negativo sull'occupazione sarebbe di scarso rilievo, rimanendo nella maggior parte dei casi al di sotto dello 0,5% del tasso di occupazione totale.

In definitiva i benefici di un intervento normativo supererebbero decisamente gli svantaggi e tali benefici sono raggiungibili solo attraverso un atto di regolazione sovranazionale.

Passando al merito della proposta di direttiva, essa valorizza innanzitutto il peso assegnato alla contrattazione collettiva che deve essere sostenuta e promossa dagli Stati nella determinazione dei salari o valorizzata attraverso negoziati diretti tra parti sociali.

Inoltre, nei Paesi con una copertura della contrattazione collettiva inferiore al 70% devono essere realizzati interventi volti a favorirne una significativa diffusione, ciò in quanto il rafforzamento e l'aumento della copertura della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari andranno a vantaggio dei lavoratori, favorendo la crescita dei salari in tutti gli Stati membri.

Ancora, nei 21 Stati in cui il salario minimo è definito dalla legge, si prescrive l'adozione delle misure necessarie per determinare ed aggiornare il livello dei minimi

salariali sulla base di criteri definiti in modo stabile e trasparente, garantendo nel tempo il canone dell'adeguatezza. A conferma del ruolo centrale assegnato alla contrattazione collettiva, le parti sociali devono essere altresì coinvolte nel processo di determinazione e nell'aggiornamento dei minimi salariali.

La previsione di una spinta a livello europeo appare più che opportuna, tenuto conto dei preoccupanti dati che emergono dall'analisi dei livelli salariali nei vari Paesi dell'UE: nella maggior parte degli Stati in cui il salario minimo è fissato dalla legge, risulta che il trattamento retributivo minimo è insufficiente a garantire una esistenza dignitosa; gli importi sono invece elevati negli Stati con un'alta percentuale di copertura della contrattazione collettiva, ma negli ordinamenti in cui il salario minimo è appannaggio esclusivamente della contrattazione collettiva residua comunque un apprezzabile numero di lavoratori che rimane privo di una tutela salariale adeguata (in particolare la quota di lavoratori esclusi si aggira tra il 10 e il 20% in quattro Paesi e sale al 55% in un quinto Paese).

L'Italia rientra appieno in questa statistica: nonostante nel nostro Paese si registri una copertura quasi totale della contrattazione collettiva (che si attesta al 98% della forza lavoro impiegata nel settore privato e riguarda oltre il 99% delle aziende private), purtroppo un consistente numero di lavoratori percepisce salari non dignitosi. Ciò è quanto emerge anche dall'ultimo rapporto annuale dell'INPS che, ipotizzando diversi importi del salario minimo regolato dalla legge, individua: 2.596.201 lavoratori "sotto soglia", se si considera un salario minimo tabellare (e un importo minimo pari a 8,00 euro) e 2.840.893 se si includono nella nozione di salario minimo anche le mensilità aggiuntive (e un importo minimo pari a 9,00 euro).

L'insufficienza dei salari percepiti dai lavoratori italiani risulta confermata anche dalle stime relative al numero di soggetti che, pur essendo titolari di un rapporto di lavoro, percepiscono il Reddito di Cittadinanza.

Più precisamente, in base alle informazioni in mio possesso, sono 365.436 i beneficiari della misura che, alla data dell'08.01.2021, risultano titolari di un rapporto di lavoro attivo, il 75% dei quali nel settore dei servizi. Ciò significa che almeno 365.436 individui, pur lavorando, non riescono ad avere una vita dignitosa.

Da una verifica dei dati disponibili sui minimi contrattuali applicati in concreto emerge come sia certamente necessario definire dei criteri affidabili per individuare i soggetti collettivi abilitati a fissarli, fondati su trasparenti riscontri in termini di rappresentatività ed al tempo stesso offrire orientamenti agli stessi agenti negoziali sui limiti che in ogni caso si devono garantire.

In alcuni settori, infatti, i minimi salariali fissati contrattualmente non sembrano adeguati, "sufficienti" luce delle disposizioni costituzionali e degli indicatori internazionali. In alcuni casi, la retribuzione scende al di sotto della soglia dei 7,00 euro: mi riferisco in particolare ai servizi socio-assistenziali, alle imprese di pulizia e servizi integrati/multiservizi (non rinnovato da 7 anni) e al settore della vigilanza e servizi fiduciari, anche esso non rinnovato dal 2015, che prevede un minimo salariale di soli 4.60 euro all'ora per il comparto dei servizi fiduciari.

Molteplici sono le ragioni che ostacolano l'effettività del diritto a percepire una giusta retribuzione. Tra di esse, particolare rilievo deve certamente riconoscersi al proliferare dei cosiddetti contratti collettivi "pirata", ossia quei contratti collettivi - diffusi soprattutto in alcuni settori - stipulati da soggetti dotati di scarsa o inesistente forza rappresentativa, finalizzati a fissare condizioni normative ed economiche peggiorative per i lavoratori rispetto a quanto previsto dai contratti collettivi stipulati

dai sindacati comparativamente più rappresentativi, dando vita a dannosi fenomeni di distorsione della concorrenza.

Quali concause possono inoltre individuarsi: la frammentazione dei settori prevalentemente collegata ai mutamenti economici, organizzativi e tecnologici; la proliferazione di forme di lavoro atipico, che sfuggono ad un immediato inquadramento nell'ambito del lavoro autonomo o subordinato; il massiccio ricorso delle aziende alle esternalizzazioni.

Dal quadro sopra delineato si può agevolmente concludere che l'attuale assetto della contrattazione collettiva necessita di essere sostenuto e promosso dall'ordinamento statuale al fine di garantire a tutti i lavoratori italiani l'applicazione di trattamenti retributivi dignitosi.

In questa direzione si muove la proposta di direttiva esaminata e nello stesso senso dovrà orientarsi anche il provvedimento sul salario minimo preannunciato nella Nadef, nell'ambito del quale la contrattazione collettiva dovrà conservare la sua centralità quale fonte principale di determinazione del trattamento economico dei lavoratori.

L'introduzione di una disciplina sul salario minimo che valorizzi il ruolo della contrattazione collettiva deve tenere conto di alcune peculiarità del nostro ordinamento.

Infatti, in Italia i contratti collettivi non sono dotati di una efficacia *erga omnes*, attesa la mancata attuazione dei commi 2, 3 e 4 dell'articolo 39 della Costituzione, ma la giurisprudenza utilizza, nella stragrande maggioranza dei casi, i trattamenti minimi fissati dal contratto collettivo quale parametro per l'individuazione della retribuzione sufficiente ai sensi dell'art. 36 della Costituzione. Tuttavia, proprio in virtù del pluralismo sindacale che caratterizza il nostro sistema, attualmente si contano nel

nostro ordinamento ben 935 contratti collettivi nazionali vigenti contro gli 868 del 2017 e i 549 del 2012.

Pertanto, nella piena consapevolezza della massiccia presenza dei contratti cosiddetti al ribasso, vanno individuate le soluzioni più idonee a circoscrivere la cerchia dei contratti collettivi che possano fungere da parametro per la determinazione del salario minimo, valorizzando in particolare i contratti collettivi "leader", ossia quelli siglati dai soggetti comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale che presentino maggiore connessione, in senso qualitativo, all'attività esercitata dal datore.

Importante è definire anche specifici criteri atti a "misurare" la rappresentatività delle parti stipulanti, demandando a quelle più rappresentative la fissazione del trattamento minimo complessivo di riferimento (Tem).

Ferma restando l'applicazione generalizzata del CCNL, a ulteriore garanzia del riconoscimento di una giusta retribuzione, si ritiene opportuno introdurre una sorta di prova di resistenza o di test di "dignità", una soglia minima inderogabile, ad esempio orientandosi verso una misura che si avvicina a quella indicata dalla Commissione europea nella proposta di direttiva prima esaminata (il 60% del salario lordo mediano). L'applicabilità di questa "soglia" sarebbe quindi del tutto eventuale e riguarebbe i soli "minimi retributivi" ai fini del raggiungimento del parametro dell'adeguatezza e della sufficienza della retribuzione alla luce dell'art. 36 della Costituzione. I contratti collettivi sarebbero in tal modo rafforzati in quanto la soglia opererebbe solo sulle clausole relative ai "minimi", ove inferiori alla soglia individuata, lasciando al contratto collettivo la regolazione delle altre voci retributive.

Inoltre, conformemente a quanto previsto anche nella proposta di direttiva, andrebbero introdotte specifiche procedure per l'aggiornamento e il controllo dell'osservanza del trattamento economico proporzionato e sufficiente, così da

garantire effettivamente ai lavoratori una giusta retribuzione, che si conservi tale nel tempo.

Allo stesso tempo, andrebbe individuata una apposita procedura giudiziale, di matrice collettiva, che garantisca l'effettività del diritto dei lavoratori a percepire un trattamento economico dignitoso.

In definitiva, un recepimento della direttiva nei termini indicati sarebbe pienamente rispettoso dell'assetto tradizionale delle relazioni industriali, garantendo al tempo stesso un limite minimo retributivo di dignità per tutti i lavoratori.

Anche per mitigare l'impatto dell'introduzione del salario minimo sul costo del lavoro in taluni settore, sarebbe opportuno adottare ulteriori misure che incentivino la contrattazione collettiva a fissare salari dignitosi e fungano da sostegno per le imprese. Si potrebbe pensare, ad esempio, alla detassazione - per un certo periodo - degli incrementi retributivi derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali, così da determinare un progressivo allineamento dei minimi retributivi all'importo del salario minimo.

In tal modo, si introdurrebbe una valida misura di sostegno per le imprese, garantendo al contempo un miglioramento delle condizioni dei lavoratori, accrescendo la dignità e il valore del lavoro prestato ed eliminando i fenomeni di dumping salariale e di concorrenza sleale tra le imprese.

Sarebbe, comunque, auspicabile che nei programmi europei si sostenesse l'adozione di strumenti di tal genere e che, in generale, anche per agevolare gli Stati Membri nel recepimento delle prescrizioni contenute nella proposta di direttiva.

È mia intenzione proseguire gli incontri con le parti sociali e con le forze politiche di maggioranza per giungere quanto prima ad un testo condiviso, che anticipi, in

sostanza, l'attuazione degli obiettivi che verranno indicati con la direttiva dal legislatore europeo.