



CONFINDUSTRIA

XI Commissione
Lavoro Pubblico e Privato

Camera dei Deputati

24 giugno 2019

Audizione Parlamentare



CONFINDUSTRIA

Audizione informale nell'ambito della discussione congiunta delle risoluzioni 7-00012 Rizzetto, 7-00215 Serracchiani, 7-00216 Segneri e 7-00234 Murelli concernenti l'istituzione della retribuzione minima oraria.

A cura di:
Pierangelo Albini

*Direttore Area Lavoro, Welfare e Capitale Umano
di Confindustria*

Nel ringraziare per l'occasione di confronto, riteniamo opportuno formulare alcune valutazioni di ordine generale sull'oggetto dell'odierna audizione, che consentono alcuni spunti di riflessione più specifica sui testi delle risoluzioni in materia di salario minimo.

Il salario minimo, a prescindere dalla sua fonte di istituzione, esiste in tutti gli stati membri dell'Unione Europea. Nel Pilastro Europeo dei diritti sociali si richiama il diritto ad una retribuzione equa e sufficiente, così come nella nostra Costituzione.

Tuttavia, la materia salariale resta nella competenza dei singoli stati nazionali.

Alcuni di essi, fra cui il nostro, hanno affidato il compito di determinare il livello minimo delle retribuzioni alla contrattazione collettiva. Altri, invece, lo hanno affidato alla legge.

In ogni caso, gli uni e gli altri affidano al proprio ordinamento giuridico (inteso nel suo complesso, compreso l'ordinamento giudiziario) il compito di garantirne il rispetto.

È proprio su questo aspetto che si vuole richiamare l'attenzione della Commissione, poiché qui si discute l'introduzione di una retribuzione minima oraria, **garantita per legge**, con l'intenzione di offrire una tutela minimale per tutte le categorie di lavoratori, rafforzando al tempo stesso la salvaguardia della dignità del lavoro.

Nel dibattito sul salario minimo legale è passata un po' sotto traccia la questione della garanzia per legge che è, invece, un punto centrale della discussione, poiché è di tutta evidenza che sia le risoluzioni di cui oggi trattiamo che i disegni di legge in discussione nell'altro ramo del Parlamento ammettono la coesistenza di lavoratori retribuiti secondo le disposizioni dei contratti collettivi e lavoratori a cui – non applicandosi la contrattazione collettiva – si dovrà garantire, appunto per legge, il minimo salariale orario.

Cosa si vuole garantire per legge? La semplice introduzione nell'ordinamento giuridico di un valore retributivo minimo orario per i

lavoratori a cui non si applica un contratto collettivo di categoria ovvero il rispetto effettivo dei valori economici fissati, in un caso dalla legge nell'altro dai contratti collettivi?

Limitarsi a fissare per legge, *sic et simpliciter*, un valore retributivo minimo orario – per coloro a cui non si applica la contrattazione collettiva – avrebbe, con tutta probabilità, scarsa incidenza sul piano pratico, in quanto l'effetto sarebbe soltanto quello di introdurre un “ulteriore valore economico” da prendere a riferimento.

Questo valore si affiancherebbe agli altri valori già previsti dal nostro ordinamento giuridico come la retribuzione prevista dai contratti collettivi, cui fa riferimento la legge 389/89 per il calcolo delle contribuzioni dovute in materia di previdenza e assistenza sociale per la generalità dei lavoratori dipendenti.

Il punto sta nel verificare se esiste una relazione tra il valore proposto quale salario minimo legale e gli altri valori già previsti dall'ordinamento per le altre finalità.

Non può essere questo il risultato di una iniziativa legislativa che si prefigge di rafforzare la dignità del lavoro e che dichiara di voler dare effettività ai principi che la animano.

Dovrebbero, altresì, garantire due distinte situazioni: il diritto di percepire il trattamento previsto dalla contrattazione collettiva (retribuzione proporzionata e sufficiente), come impone l'articolo 36 della Costituzione, ovvero quello di percepire il minimo retributivo orario che si vuole introdurre per legge, laddove non vi fossero contratti collettivi applicabili.

In questa prospettiva, la domanda che, a nostro avviso, non trova una chiara risposta nelle varie iniziative parlamentari sul tema è la seguente: come si intende effettivamente garantire, in presenza di ampi fenomeni di *dumping* contrattuale, il rispetto dei trattamenti economici previsti dai contratti collettivi nazionali di categoria e, parimenti, quindi, come si intende

garantire il rispetto del valore retributivo minimo orario a favore di quei lavoratori per i quali non trova applicazione la contrattazione collettiva?

La risposta a questa domanda è fondamentale almeno per due buoni motivi che sono stati illustrati recentemente a questa Commissione:

- i contratti collettivi firmati a livello nazionale coprono praticamente tutti i dipendenti del settore privato in Italia (cfr. audizione Prof. Andrea Garnero del Dipartimento Occupazione Lavoro, Affari Sociali OCSE);
- nei paesi dove i salari minimi sono fissati dalla contrattazione collettiva i minimi risultano più elevati (cfr. audizione Dott. Pierluigi Mastrogiuseppe, Direttore Ufficio studi ARAN);

È importante, allora, tenere distinte due questioni: il rispetto dei contratti collettivi e il livello di copertura che quest'ultimi hanno in un determinato settore della nostra economia.

Specie a seguito della crisi economica, si sono diffuse aree di lavoratori con un salario al di sotto di quello stabilito dai contratti firmati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

Questo fenomeno è sottolineato da molte delle risoluzioni di cui oggi trattiamo ma riteniamo che tale situazione – ben definita come una situazione “di fatto” nella risoluzione dell’On. Segneri, conseguenza di fattori che impediscono l’effettivo rispetto dei contratti, come dice la risoluzione dell’On. Murelli – non vada confusa con quanto affermato in altre risoluzioni ove si afferma che esistono molti lavoratori “non coperti” dalla contrattazione collettiva.

Se ci si riferisce ai lavoratori autonomi o ai lavoratori coordinati e continuativi, quest'ultima affermazione può avere un qualche fondamento, ma sempre tenendo anche conto che esistono, come ad esempio nel settore dei call center, accordi economici collettivi (stipulati dalle organizzazioni di rappresentanza, datoriali e sindacali, maggiormente

rappresentative) che apprestano, per i lavoratori del settore, un articolato complesso di tutele specifiche, anche dal punto di vista salariale.

Non a caso alcune delle risoluzioni in esame ricordano il principio di delega contenuto nella legge delega del cd. “Jobs act” che si riferiva principalmente all'introduzione del salario minimo legale proprio per quella tipologia di lavoratori “autonomi”, sprovvisti di una contrattazione collettiva di riferimento.

Ma se riferiamo l'affermazione della “non copertura” dei contratti collettivi al lavoro subordinato, allora, come si diceva innanzi, occorrerebbe più opportunamente soffermarsi sull'esame delle cause che non consentono il rispetto dei minimi dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative.

Ciò perché, in realtà, praticamente tutti i settori dell'attività economica hanno un CCNL di riferimento, sottoscritto dalle organizzazioni maggiormente rappresentative.

Dunque, il vero problema del rispetto della “giusta retribuzione” del lavoro prescinde dalla fonte che ne determina la misura, come osserva correttamente la risoluzione dell'On. Murelli.

In altre parole, al di là della legge o del contratto collettivo, quale fonte della misura della retribuzione minima, il problema vero, almeno nel nostro Paese, sembra essere piuttosto quello degli strumenti volti a garantire l'effettivo rispetto del livello retributivo minimo.

Un tema che coinvolge sicuramente i lavoratori ma che interessa anche le imprese, perché volto a contrastare fenomeni di concorrenza sleale sul costo del lavoro in *dumping*.

In questo senso, l'introduzione di un salario minimo legale non risolverebbe, di per sé, il problema di adeguare i salari più bassi, perché

rimarrebbe immutato il problema del controllo dell'effettivo rispetto della misura "legale".

La soluzione di questo problema, esattamente come oggi accade per i livelli salariali definiti dalla contrattazione collettiva, richiede invece uno sforzo particolare, volto al rispetto delle regole, in primis con il potenziamento dell'attività ispettiva.

Ma, certamente, anche l'altra misura indicata nella risoluzione dell'On. Murelli, aiuterebbe molto a contrastare il fenomeno del non rispetto dei minimi retributivi ossia l'abbattimento del c.d. "cuneo fiscale", dati gli effetti distorsivi del mercato del lavoro che produce.

Ciò che proponiamo sul punto è **intervento organico di politica economica**, che persegua i grandi obiettivi dell'incentivazione della crescita e dell'occupazione. In questa logica, per ridurre disoccupazione, dualismi e disuguaglianze, immaginiamo: un massivo piano di inclusione dei giovani nel mercato del lavoro attraverso adeguati incentivi alle assunzioni; la riduzione del cuneo fiscale a favore di tutti i lavoratori; il rafforzamento dello scambio virtuoso tra salari e produttività con l'incentivazione dei premi di produzione nei contratti di secondo livello.

Resta, poi, centrale il tema del rapporto tra l'eventuale introduzione di un salario minimo legale e il sistema della contrattazione collettiva esistente.

È evidente infatti che, nel nostro Paese, la mancata adozione di un salario minimo legale è da mettere in correlazione proprio alla diffusione della contrattazione collettiva che, storicamente, si è fatta carico di individuare i livelli salariali minimi per ciascuna categoria di lavoratori, anche in virtù di una giurisprudenza pluridecennale che ha, in sostanza, individuato in quei livelli salariali la garanzia dell'attuazione del principio recato dall'art. 36 della Costituzione.

Se quindi, a ben guardare, ben si può sostenere che, in qualche misura, un salario minimo legale di riferimento, nel nostro ordinamento, è

già vigente (anche ai fini del rispetto dei minimali di contribuzione previdenziale), il vero problema, come si accennava, è quello di definire il rapporto tra legge e contrattazione.

Poniamo il caso in cui il legislatore, con la finalità di tutelare ogni forma di lavoro, introduca un salario minimo “universale”, che non tiene specificamente conto del sistema della contrattazione collettiva vigente ed il cui rispetto, da parte del datore di lavoro, assolve agli obblighi fondamentali che derivano dalla Costituzione e dal sistema delle leggi a tutela del lavoro.

È del tutto evidente come una scelta di tal genere ben potrebbe ingenerare nelle imprese la tentazione di “sciogliersi” dal complesso di obblighi che derivano dal rispetto dei contratti collettivi, a favore di una regolamentazione unilaterale del rapporto di lavoro che troverebbe, però, nel rispetto del salario minimo, la sua tutela fondamentale.

Si tratta del c.d. fenomeno della “fuga” dal contratto collettivo che si sta registrando, già da tempo, in vari paesi europei che hanno adottato il sistema del salario minimo legale, pur in presenza di una consolidata tradizione di contrattazione collettiva.

È opportuno, infatti, ricordare che il perimetro delle garanzie e delle tutele offerte al lavoratore dei CCNL è ben più esteso del mero trattamento economico minimo.

Una scelta di tal genere, in ogni caso, comporterebbe il problema di affrontare e risolvere non indifferenti questioni tecnico giuridiche come, ad esempio, quella dell'individuazione della giusta misura di un salario minimo legale.

In particolare, nella scelta del livello ottimale del salario minimo, come è stato osservato da molti esperti che sono stati uditi anche da questa Commissione, sarebbe necessario tener conto di varie considerazioni per evitare che gli obiettivi attesi non si raggiungano ovvero che si determinino effetti peggiori di quelli che si vorrebbero contrastare.

A mero titolo esemplificativo si dovrebbero adottare alcune accortezze:

- per non avere un impatto negativo sulla domanda di lavoro e, quindi, sull'occupazione (regolare), il salario minimo non dovrebbe essere troppo alto rispetto a quello medio/mediano;
- il salario minimo non dovrebbe essere troppo elevato per evitare anche il rischio di diminuire la percentuale di lavoratori effettivamente coperti da questo strumento e di aumentare l'area del non lavoro e/o il lavoro irregolare;
- il salario minimo dovrebbe, tuttavia, essere abbastanza alto da stimolare l'offerta di lavoro, quindi essere più elevato del salario di riserva, che dipende dal livello del sussidio di disoccupazione (o assegno CIG) e/o dal costo-opportunità di lavorare. (particolarmente elevato, per esempio, per chi ha figli piccoli e vive in zone senza asili), tanto più ora dopo l'introduzione del Reddito di Cittadinanza;
- il salario orario minimo dovrebbe, comunque, tener conto della distinzione tra retribuzione oraria diretta (applicabile eventualmente ad ogni tipo di collaborazione con l'impresa) e retribuzione oraria complessiva che, prendendo in considerazione gli elementi indiretti e/o differiti (ferie, mensilità aggiuntive, TFR), dovrebbe applicarsi solo al lavoro subordinato;
- il salario minimo legale dovrebbe applicarsi indistintamente a tutti i lavoratori subordinati di qualsiasi categoria e di qualsiasi settore, con complessi riflessi sul sistema retributivo vigente, previsto dai contratti collettivi, che si differenzia per settori e per qualifiche dei lavoratori;
- il salario minimo, infine, dovrebbe prevedere meccanismi di adeguamento al costo della vita che, però, non determinino spirali inflazionistiche.

È appena il caso di ricordare come, in molteplici audizioni svolte alla Camera sulle risoluzioni di cui oggi trattiamo sono stati segnalati i notevoli problemi che deriverebbero dall'adozione del livello di salario minimo legale

indicato nel disegno di legge attualmente adottato come testo base al Senato.

Nello specifico, il salario non può essere trattato come una variabile indipendente e non può, quindi, essere fissato a valori arbitrari, in quanto la sua determinazione ha conseguenze dirette sul mercato del lavoro, sulle scelte delle imprese e, di riflesso, sulla competitività della nostra economia.

Secondo i dati elaborati e presentati in audizione dall'OCSE, tenendo conto dei livelli del costo della vita e dei tassi di cambio, 9 euro corrispondono in valore a 11,5 dollari in parità di potere d'acquisto. Fissare il salario minimo legale a quel valore posizionerebbe il nostro paese al primo posto tra i paesi OCSE.

In questa difficile operazione di determinazione della giusta misura del salario minimo legale potrebbe essere di grande utilità confrontarsi con le esperienze degli altri Paesi.

È opportuno ricordare, infatti, che 9 euro corrispondono all'80 per cento del salario orario mediano registrato nel nostro Paese. Si tratta di una percentuale che, considerando che la media OCSE è pari al 51 per cento, renderebbe il nostro Paese quello con il salario minimo maggiormente disallineato rispetto al salario mediano. Se prendessimo a riferimento il rapporto tra salario minimo e salario mediano registrato in media per i paesi OCSE, il salario minimo nel nostro Paese dovrebbe assumere un valore pari a circa 5,74 euro.

Un salario minimo legale non adeguatamente calibrato, dunque, crea inefficienze e finisce per avere effetti perversi sull'economia.

Le stime indicano che l'incremento delle retribuzioni a seguito della fissazione del salario minimo a 9 euro determinerebbe un maggiore costo del lavoro compreso tra 4,3 miliardi (secondo le stime dell'Istat) e 6,7 miliardi (secondo le stime dell'Inapp).

La stima qui richiamata, peraltro, è orientativa nel senso che non tiene conto dell'impatto che l'introduzione di un salario minimo avrebbe sul resto della struttura salariale. Anche le retribuzioni dei livelli contrattuali più alti, infatti, dovrebbero essere adeguate per mantenere la proporzione tra le retribuzioni dei diversi livelli, così come indicata dalle scale parametriche presenti in tutti i contratti collettivi, causando un effetto di propagazione del maggiore onere.

Tale maggior onere non potrebbe essere sostenuto dalle imprese italiane, specie in una fase di rallentamento dell'economia globale. Nello specifico, un incremento di costo a parità di valuta, nell'Area dell'Euro, senza alcun incremento di produttività, porterebbe alla paralisi del sistema delle imprese, che devono agire in un quadro armonico e coerente.

La misura, di conseguenza, finirebbe per sostanziarsi come un incremento di fatto del costo del lavoro, incremento che andrebbe a sommarsi ad un cuneo fiscale che risulta già tra i più alti dei paesi OCSE.

Rimaniamo, pertanto, contrari alla fissazione per legge di un valore della retribuzione oraria, a maggior ragione se determinata senza neppure l'apporto di commissioni tecniche, come avviene nei Paesi europei più evoluti.

Allo stesso modo siamo contrari a che sia la legge a determinare il meccanismo di adeguamento dei salari al costo della vita. Le modalità e la misura per l'adeguamento delle retribuzioni all'inflazione, infatti, costituiscono da sempre uno dei temi più importanti di trattativa e di scambio contrattuale. Affidare questo aspetto allo strumento legislativo determina, inevitabilmente, uno svuotamento dell'esercizio dell'autonomia privata collettiva e un conseguente "impoverimento" dei contenuti della contrattazione.

Riteniamo, poi, che la determinazione *ope legis* sia del salario minimo orario sia del meccanismo di adeguamento al costo della vita, oltre a rappresentare un *vulnus* all'autonomia negoziale collettiva, esponga al

rischio di un uso strumentale dell'argomento, volto ad influenzare il consenso politico.

Dunque l'opzione che, a nostro avviso, il Legislatore dovrebbe seguire è quella che prende a riferimento, per la determinazione del salario minimo e per il suo adeguamento, il sistema della contrattazione collettiva espressione delle organizzazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, salvo individuare un vero e proprio livello minimo di garanzia per i settori e le attività che fossero effettivamente prive di contrattazione di riferimento, in primis per le collaborazioni coordinate e continuative.

La vera questione, allora, diventerebbe quella di selezionare criteri obiettivi per individuare quale dovrebbe essere il contratto collettivo di settore da prendere a riferimento.

Proprio perseguendo tale finalità Confindustria e Cgil Cisl Uil hanno sottoscritto l'accordo interconfederale del 2011 e l'accordo interconfederale del 2014 (che ha preso il nome di Testo Unico sulla Rappresentanza, e che ha incorporato, confermandoli, i contenuti dell'accordo del 2011), ove sono state definite le regole per selezionare gli agenti contrattuali e rendere, così, i processi negoziali più certi e volti a garantire la piena esigibilità degli accordi conclusi sia a livello nazionale che a livello aziendale.

La piena "democraticità" dei criteri adottati in quegli accordi ha la sua controprova nell'elevatissimo numero di organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori che hanno aderito a quegli accordi.

Senonché è un anno, oramai, che il Ministero del Lavoro, più volte sollecitato in tal senso, non consente che venga rinnovata la convenzione, a suo tempo sottoscritta dalle parti stipulanti l'accordo interconfederale del 2014 con l'Inps, attraverso la quale si raccolgono i dati per determinare l'effettivo grado di rappresentanza delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, differenziandola per ogni settore produttivo che ha un contratto collettivo di riferimento.

E, sempre in quest'ottica, Confindustria e Cgil Cisl Uil hanno sottoscritto, nel 2018, l'accordo denominato "Patto per la fabbrica" nel quale la nostra organizzazione si è, anzitutto, impegnata a misurare la propria rappresentatività e a condividere criteri di misurazione della rappresentanza datoriale con le altre organizzazioni di rappresentanza delle imprese, sempre al fine di identificare, nel modo più corretto possibile, quale potrebbe essere il contratto collettivo di riferimento, per ogni settore produttivo. Di riferimento per il settore perché stipulato dalle organizzazioni di rappresentanza delle imprese e dei lavoratori che risulterebbero essere maggiormente rappresentative e che, pertanto, dovrebbero essere in grado di interpretare al meglio quel complesso equilibrio di interessi che viene realizzato con la sottoscrizione di un contratto collettivo.

In un ordinamento giuridico, come il nostro - dove è mancata l'applicazione del principio costituzionale della efficacia *erga omnes* del contratto collettivo di categoria – si deve, da un lato, garantire la libertà sindacale ma, dall'altro, consentire, solo a chi osserva il contratto collettivo di riferimento, l'accesso ai benefici economici e normativi previsti dall'ordinamento (quali, ad esempio, sgravi contributivi, detassazione) e la possibilità di partecipare alle gare d'appalto pubbliche.

Ma nel patto del 2018 Confindustria e Cgil Cisl Uil si sono anche impegnate a determinare nei contratti il Trattamento economico minimo (TEM), considerandolo equivalente al salario minimo inderogabile, da distinguere dal Trattamento economico complessivo (TEC).

Dunque, la finalità principale che viene perseguita dalle risoluzioni in esame ben potrebbe essere assolta con l'osservanza, da parte delle imprese, del TEM.

Su questo punto, pertanto, si condivide l'impostazione di quelle risoluzioni che chiedono che si prendano a riferimento i minimi tabellari individuati dalla contrattazione collettiva posta in essere dalle organizzazioni maggiormente rappresentative su base nazionale.

Non si condivide, invece, la proposta che gli stessi minimi vadano, *tout court*, applicati anche ai lavoratori non subordinati, stante la differente natura del rapporto che comporta un distinto e diverso livello di corrispettività tra prestazione resa e compenso dovuto.

Tornando ai contenuti del patto del 2018, teniamo a sottolineare che, una volta assolta con il TEM la finalità principale cui mira l'introduzione di un salario minimo legale, ben si potrebbe agire sulla riduzione del cuneo fiscale e contributivo del lavoro – universalmente individuato, da tutti gli analisti economici, come uno dei fattori di maggior freno per la competitività delle imprese italiane – da riservare alla quota di salario costituito dal delta tra il TEM e il TEC.

In questo modo si perverrebbe al duplice obiettivo di tutelare adeguatamente il lavoro regolare e garantire la corretta competizione tra le imprese, che ben potrebbero, a questo punto, modulare adeguatamente il livello del TEC sulla base degli effettivi incrementi di produttività e redditività aziendale.

Quel disegno di riforma condiviso del modello della contrattazione, definito nel 2018, se adeguatamente ma inscindibilmente attuato con la misura della rappresentanza sia datoriale che sindacale, potrebbe dunque costituire la base per l'attuazione di un "salario minimo" pienamente coerente con la storia dei rapporti sindacali di questo Paese, ma, verrebbe da dire, anche pienamente rispettoso dei dettami della Costituzione, lasciando al decisore politico il compito di individuare il livello di salario minimo orario da rispettare nei settori non regolati da contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative.