

Relazione per l'audizione informale  
del Presidente dell'Istituto,  
Prof. Pasquale Tridico  
presso la  
XIV Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato della Repubblica

11 gennaio 2021

*Oggetto: Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea {SEC(2020) 362 final} - {SWD(2020) 245 final} - {SWD(2020) 246 final}*

## 1. Premessa

L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, nel ringraziare il Presidente ed i membri della XIV Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato della Repubblica per l'invito ricevuto, è onorato di poter offrire il proprio contributo nell'ambito dell'analisi della proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, volta a stabilire un quadro a livello dell'Unione Europea capace di garantire che i salari minimi siano fissati a un livello adeguato e che tutti i lavoratori abbiano accesso alla tutela garantita dal salario minimo, sotto forma di un salario minimo legale o di salari determinati da contratti collettivi.

La proposta di direttiva europea, siglata a Bruxelles il 28 ottobre 2020, si inserisce nel contesto delle iniziative previste nell'ambito del "pilastro europeo dei diritti sociali", nonché nelle azioni formulate nell'agenda strategica e negli orientamenti politici per la Commissione 2019-2024, in cui è previsto l'invito ad attuare un piano d'azione per la piena attuazione del pilastro, comprensivo di un'iniziativa su salari minimi equi, sia a livello dell'UE che nazionale.

In particolare, il principio 6 del pilastro, "Retribuzioni", ribadisce il diritto dei lavoratori ad un tenore di vita dignitoso, con retribuzioni minime adeguate e garantite, che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando nel contempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di occupazione. Il principio ricorda, inoltre, che la povertà lavorativa deve essere prevenuta e che tutti i salari devono essere fissati in maniera trasparente e prevedibile, nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali.

Negli ultimi anni le tendenze strutturali che hanno rimodellato i mercati del lavoro hanno generato un aumento della percentuale di posti di lavoro a bassa retribuzione e a bassa qualifica, contribuendo inoltre ad un indebolimento delle strutture di contrattazione collettiva tradizionali. Ciò ha causato un aumento della povertà lavorativa e delle disuguaglianze salariali a cui si è aggiunta la recente crisi dovuta alla pandemia da COVID-19 che ha colpito in maniera particolare i settori caratterizzati da un'elevata percentuale di lavoratori a basso salario e ha avuto un impatto maggiore sui gruppi più svantaggiati della popolazione.

In periodi di recessione economica, il ruolo dei salari minimi acquisisce un'importanza ancora maggiore pertanto, garantire ai lavoratori dell'Unione l'accesso ad opportunità di impiego e a salari minimi adeguati, diventa essenziale per favorire una ripresa economica sostenibile e inclusiva contribuendo a sviluppare un'economia sociale di mercato fortemente competitiva.

La direttiva si pone l'obiettivo di migliorare le condizioni di lavoro assicurando ai lavoratori dell'Unione l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo fornita da contratti collettivi o salari minimi legali adeguati, in modo tale da consentire una vita dignitosa ovunque essi lavorino. L'iniziativa non interferisce con la libertà degli Stati membri di determinare salari minimi legali o di promuovere l'accesso ai contratti collettivi, in linea con le tradizioni e le specificità di ciascun paese e nel pieno rispetto delle competenze nazionali e della libertà contrattuale delle parti sociali. Allo scopo di conseguire tale obiettivo generale, la proposta mira ad istituire un quadro di *governance* per migliorare l'adeguatezza e incrementare la copertura dei salari minimi.

Se fissati a livelli adeguati, i salari minimi assicurano una vita dignitosa ai lavoratori, sostengono la domanda interna, rafforzano gli incentivi al lavoro e riducono la povertà lavorativa e le disuguaglianze nella fascia più bassa in termini di distribuzione salariale. Promuovono 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.

Tuttavia, molti lavoratori nell'UE non beneficiano al momento attuale della tutela garantita da salari minimi adeguati. La percentuale di lavoratori non coperti è compresa tra il 10 e il 20 % in quattro paesi e raggiunge il 55 % in un quinto paese. Alcuni dei fattori alla base di tale problema sono comuni a entrambi i sistemi, più specificamente la tendenza alla diminuzione della contrattazione collettiva e il mancato rispetto delle disposizioni nazionali vigenti.

Sebbene la determinazione dei salari minimi sia di competenza nazionale e diversi Stati membri abbiano adottato provvedimenti volti a migliorare i loro sistemi retributivi minimi, le azioni a livello nazionale non sono bastate a far fronte al problema dell'insufficiente adeguatezza e/o copertura della tutela garantita dal salario minimo. Senza un'azione politica a livello dell'UE, i singoli paesi possono essere poco inclini a migliorare le loro modalità di determinazione dei salari minimi a causa della percezione che ciò potrebbe incidere negativamente sulla loro competitività esterna di costo.

Un quadro coordinato europeo garantirebbe che i progressi compiuti non siano né parziali né disomogenei, promuovendo un processo di convergenza sociale verso l'alto a beneficio dell'economia dell'UE nel suo complesso. Tale intervento, inoltre, consentirebbe condizioni di parità per le imprese e i lavoratori nel mercato unico sostenendo una concorrenza leale basata su innovazione e produttività, nel rispetto di standard sociali adeguati, obiettivi che non possono essere conseguiti dagli Stati membri singolarmente.

I Paesi caratterizzati da un'elevata copertura della contrattazione collettiva tendono ad avere, rispetto agli altri, una percentuale inferiore di lavoratori a basso salario, con salari minimi più elevati rispetto al salario mediano, minori disuguaglianze salariali e salari più elevati. Anche negli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali, la contrattazione collettiva incide in maniera significativa sull'adeguatezza del salario minimo: influenzando l'evoluzione generale dei salari, la contrattazione collettiva garantisce salari superiori al livello minimo stabilito per legge e indice miglioramenti di tale livello, stimolando inoltre l'incremento della produttività.

La direttiva proposta, quindi, mira a promuovere la contrattazione collettiva sui salari in tutti gli Stati membri con un coinvolgimento effettivo delle parti sociali per quanto concerne la fissazione, l'aggiornamento e l'attuazione dei salari minimi legali, garantendo aggiornamenti periodici e puntuali e limitando al minimo l'applicazione di variazioni dei salari minimi legali per specifici gruppi di lavoratori o di trattenute sulla retribuzione.

Nello stabilire un quadro generale su misure minime rispetta le competenze degli Stati membri per quanto concerne la fissazione di standard più elevati. I Paesi in cui sono già in vigore disposizioni più favorevoli, infatti, non saranno tenuti a modificare i loro sistemi di determinazione dei salari minimi e potranno altresì decidere di andare oltre le prescrizioni minime stabilite.

Una particolare importanza viene infine attribuita ad un monitoraggio affidabile in cui una accurata raccolta di dati appare fondamentale per valutare copertura e adeguatezza dei salari minimi.

La Commissione, attraverso il ricorso ad esperti esterni, ha raccolto elementi da impiegare a sostegno della valutazione degli impatti economici, sociali e fiscali dei salari minimi.

Tra le opzioni strategiche valutate, è stata individuata quella ritenuta capace di promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, in particolare nei casi in cui la copertura della contrattazione collettiva è bassa, nonché di rafforzare l'applicazione dei salari minimi e il monitoraggio della loro adeguatezza e copertura. Per quanto riguarda gli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali, tale soluzione impone inoltre l'impiego di criteri chiari e stabili per orientare la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi e un ruolo rafforzato delle parti sociali. Esso limita inoltre al minimo indispensabile l'uso di trattenute sui salari minimi legali e di variazioni degli stessi.

L'analisi quantitativa effettuata su uno scenario basato su un aumento ipotetico dei salari minimi fino al 60% del salario lordo mediano dimostra che un simile aumento migliorerebbe l'adeguatezza dei salari minimi in circa la metà degli Stati membri. Un numero di lavoratori compreso tra 10 e 20 milioni trarrebbe vantaggio da tali miglioramenti. In numerosi paesi, i miglioramenti della tutela garantita dal salario minimo comporterebbero una riduzione superiore al 10% della povertà lavorativa e delle disuguaglianze salariali e una riduzione pari almeno al 5% circa del divario retributivo di genere. Secondo le previsioni, tali miglioramenti avranno ripercussioni positive anche in materia di incentivi al lavoro, nonché in relazione al sostegno alla parità di genere, e contribuiranno a ridurre il divario retributivo di genere dato che le donne costituiscono la maggioranza dei lavoratori che percepiscono un salario minimo (il 60% circa nell'UE).

Gli impatti economici previsti comprendono un incremento dei costi del lavoro per le imprese, un aumento dei prezzi e, in misura minore, una riduzione dei profitti. L'impatto sulle imprese sarebbe attenuato da un incremento dei consumi dei lavoratori a basso salario, che sosterrrebbe la domanda interna. Le imprese, e le PMI in particolare, trarrebbero inoltre vantaggio da aumenti più progressivi e prevedibili dei salari minimi, che migliorerebbero il contesto imprenditoriale.

Secondo le previsioni, l'eventuale impatto negativo sull'occupazione sarà limitato, rimanendo nella maggior parte dei casi al di sotto di mezzo punto percentuale nel tasso di occupazione totale, ma raggiungendo un punto percentuale in tre Stati membri. I benefici generati dal miglioramento della tutela garantita dal salario minimo per i lavoratori interessati sarebbero di gran lunga superiori all'eventuale impatto negativo sull'occupazione di tali lavoratori.

In questo documento si approfondiscono due direzioni di analisi per dare seguito a livello nazionale alla direttiva comunitaria, al fine di ridurre nel tempo l'incidenza di lavoratori a basso reddito e alla collegata incidenza dei working poors. In primo luogo, si approfondiscono gli elementi di criticità del sistema della contrattazione collettiva, e dei percorsi istituzionali in corso, che coinvolgono anche l'Istituto, finalizzati a mitigare la presenza di tali criticità in un prossimo futuro (paragrafo 2). In secondo luogo, ci si sofferma sul dibattito inerente la possibile introduzione nel sistema italiano di un salario minimo di legge integrato con la contrattazione collettiva, al fine di ridurre l'incidenza dei lavoratori a basso reddito (paragrafo 3).

## 2. Indicatori di rappresentatività

Nella recente proposta di direttiva, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, viene posta l'attenzione sulla necessità che siano previste retribuzioni minime adeguate, al fine di garantire ai lavoratori un tenore di vita dignitoso, e che tali retribuzioni siano fissate in maniera trasparente e prevedibile, attraverso il coinvolgimento delle Parti sociali e nel rispetto della loro autonomia.

E', altresì, previsto che non possa essere imposto agli Stati membri, nei quali la determinazione dei salari sia garantita esclusivamente mediante contratti collettivi, l'obbligo di introdurre un salario minimo legale o di rendere i contratti collettivi universalmente applicabili.

Al riguardo, si osserva 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.

In particolare, con riferimento alle Parti sociali che partecipano alla contrattazione collettiva, il Legislatore utilizza espressioni quali *“organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria”* e *“organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”*.

Nel nostro ordinamento, infatti, l'individuazione dei contratti collettivi di lavoro stipulati dalle associazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (c.d. *“contratti leader”*) costituisce informazione di preminente rilevanza al fine di dare certezza all'applicazione di diverse disposizioni, che esemplificativamente di seguito si riportano:

- art. 1 DL 338/89 *“La retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza sociale non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo.”* Tale disposizione si interpreta nel senso che, in caso di pluralità di

contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria (art.2, comma 25, della legge 28 dicembre 1995, n. 549);

- Art. 1 comma 1175, L.296/2006: *“i benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale sono subordinati al possesso, da parte dei datori di lavoro, del documento unico di regolarità contributiva, fermi restando gli altri obblighi di legge ed il rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché' di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.”*
- Art.51 D.lgs. 81/2015: *“Salvo diversa previsione, ai fini del presente decreto, per contratti collettivi si intendono i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria.”*
- Art. 8 comma 1 DL 138/2011: *“I contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ((o territoriale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti, compreso l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011,)) possono realizzare specifiche intese ((con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati a condizione di essere sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali,)) finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, ((all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori,)) alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività”*
- Art. 1 comma 1 lett. m) D.lgs. 66/2003: *“contratti collettivi di lavoro”: contratti collettivi stipulati da organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative.”*

Mancano tuttavia criteri legislativi per la valutazione della rappresentatività delle associazioni sindacali, sia datoriali che dei lavoratori.

Tali criteri, conformemente ai principi indicati nella Direttiva, devono essere caratterizzati da elementi di trasparenza, riconoscibilità e prevedibilità.

E', inoltre, decisivo stabilire quali siano i “contratti leader”, anche al fine di impedire il rischio del dumping salariale che, come espressamente affermato nella direttiva, distrugge la dignità del lavoro, penalizza l'imprenditore che paga salari dignitosi e falsa la concorrenza leale nel mercato unico.

## 2.1 La rappresentatività delle associazioni sindacali dei lavoratori

Le proposte di legge, cfr. AS 658/2018 (Catalfo e altri), AS 707/2018 (Polverini) e AS 788/2018 (Gribaudo, Cantone), al fine di individuare elementi per misurare la rappresentatività delle associazioni sindacali dei lavoratori, considerano, seppur con alcune differenze, sia il dato associativo dei lavoratori, sia il dato elettorale delle RSU, da ponderare con il medesimo “peso”.

Al riguardo, si segnala che l'Istituto sta già realizzando, alla luce degli accordi sottoscritti tra le Parti sociali, in ossequio ai principi richiamati nella direttiva de quo, con riferimento al coinvolgimento proprio delle Parti sociali, un'attività finalizzata alla misurazione della “rappresentatività” delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, sia attraverso il dato associativo, comunicato mensilmente dai datori di lavoro, sia, in prospettiva, il dato elettorale, alla luce dei voti espressi in relazione alle RSU in carica.

Le Confederazioni dei datori e dei lavoratori, infatti, hanno stabilito criteri volti a determinare la rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei lavoratori per la contrattazione collettiva nazionale ed aziendale, nell'ambito di applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL), riconducibili alla propria area di rappresentanza.

Tra questi accordi il primo è stato il Testo Unico sulla rappresentanza stipulato nel 2014 tra Confindustria e CGIL, CISL, UIL.

Le regole fissate dalle Parti sociali individuano come indicatori della rappresentatività il numero di lavoratori iscritti al sindacato (dato associativo) e il numero di voti raccolti dal sindacato in occasione delle elezioni delle RSU (dato elettorale).

In tale sistema un ruolo importante è attribuito all'INPS. L'Istituto, al riguardo, è chiamato a raccogliere, mediante le denunce mensili dei datori di lavoro (Uniemens), il numero delle deleghe associative rilasciate dai dipendenti ai sindacati firmatari o aderenti agli accordi sulla rappresentanza.

La rilevazione del dato associativo avviene dal 2015 nelle aziende che applicano i CCNL sottoscritti dalle Federazioni di categoria di Confindustria. Nel corso dell'anno 2020 si è provveduto con la rilevazione anche per le aziende che applicano i CCNL riconducibili a Confapi e a Confservizi, in applicazione dei relativi Accordi sulla rappresentanza siglati sempre con CGIL, CISL, UIL.

Tale attività viene svolta sulla base di specifiche convenzioni stipulate dall'Istituto con le Parti sociali, come da Direttiva del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, a cui dovrà seguire la raccolta del dato elettorale, attraverso un'attività posta in capo all'INL e ai suoi uffici territoriali.

La raccolta del dato elettorale, il cui avvio era stato inizialmente previsto a marzo/aprile dello scorso anno, al momento è rimasta sospesa, a causa dell'emergenza covid-19, poiché presuppone il diretto coinvolgimento delle parti sociali che hanno preso parte sull'intero territorio nazionale alle elezioni delle RSU, per la verifica dei dati elettorali riferiti alle RSU in carica, e quindi riguardanti verbali elettorali collocati nel triennio 2018/2020.

Le convenzioni in argomento prevedono che l'Istituto raccolga, per il tramite appunto dell'INL, il dato relativo ai consensi ottenuti dalle OO.SS. in occasione delle elezioni delle RSU (dato elettorale) e lo ponderi con il dato associativo. Per la rilevazione del dato elettorale è stata realizzata da parte dell'Istituto un'apposita procedura informatica, che è stata resa disponibile agli operatori dell'INL, preposti alla raccolta del dato elettorale.

Tale funzione, originariamente devoluta al CNEL (cfr. TU rappresentanza Confindustria 10/01/2014), è ora affidata all'INPS e trova avallo in una nota del Capo di Gabinetto del MLPS datata 24/07/2019, in cui vi è un espresso invito affinché gli Uffici coinvolti diano seguito alla completa ricognizione della rappresentatività delle parti sociali.

Si segnala, con riferimento alla raccolta del dato elettorale, che tale compito è affidato all'INL, che ha sottoscritto, insieme all'INPS, le Convenzioni con le associazioni sindacali, datoriali (Confindustria, Confapi e Confservizi) e dei lavoratori (CGIL, CISL e UIL), una per ciascuna area di rappresentanza (Confindustria, Confapi e Confservizi).

Tuttavia, nelle Regioni Sicilia e FVG e nelle Province autonome di Bolzano e Trento, l'INL non svolge funzioni in materia RSU-elettorale. Tale competenza, infatti, è attribuita agli uffici provinciali/regionali. Pertanto, al fine di poter dare seguito alla raccolta del dato elettorale in questi territori sarà necessario anche un loro coinvolgimento, attraverso la stipula di specifiche Convenzioni.

Nell'ambito della convenzione con **Confindustria - CGIL, CISL, UIL**, i contratti censiti e per cui si riceve il dato associativo sono 57, mentre le Organizzazioni sindacali contraenti o aderenti al relativo T.U. sulla Rappresentanza sono 173. Dalla rilevazione effettuata per il mese di ottobre 2020, risultano aver trasmesso il dato sulle deleghe sindacali, conferite dai rispettivi dipendenti, 24.158 aziende, con forza occupazionale di 2.237.478 lavoratori.

Nell'ambito della convenzione con **Confapi - CGIL, CISL, UIL**, i contratti censiti e per cui si riceve il dato associativo sono 9, mentre le Organizzazioni sindacali contraenti o aderenti al relativo A.I. sulla Rappresentanza sono 34. Dalla

rilevazione effettuata per il mese di ottobre 2020, risultano aver trasmesso il dato sulle deleghe sindacali, conferite dai rispettivi dipendenti, 469 aziende, con forza occupazionale di 11.202 lavoratori.

Nell'ambito della convenzione con **Confservizi - CGIL, CISL, UIL**, i contratti censiti e per cui si riceve il dato associativo sono 5, mentre le Organizzazioni sindacali contraenti o aderenti al relativo T.U. sulla Rappresentanza sono 25. Dalla rilevazione effettuata per il mese di ottobre 2020, risultano aver trasmesso il dato sulle deleghe sindacali, conferite dai rispettivi dipendenti, 635 aziende, con forza occupazionale di 85.157 lavoratori.

## 2.2 La rappresentatività delle associazioni sindacali dei datori di lavoro

Sul fronte delle associazioni di rappresentanza delle imprese, uno dei dati in possesso di questo Istituto che si presta ad indicatore di "rappresentatività" è il numero di datori che applicano i contratti collettivi nazionali.

Tale informazione è rilevabile dall'Istituto dalle denunce retributive (Uniemens) trasmesse mensilmente dai datori di lavoro, in cui questi indicano, mediante un "codice", il CCNL applicato a ciascun dipendente.

Già dal 2018 l'Istituto 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.

In virtù di un apposito accordo del 20/06/2018, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) riceve da INPS e utilizza tali dati nell'attività di analisi dei contratti di primo livello presenti nel Paese e depositati presso l'Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro, previsto dalla legge 30 dicembre 1986, n. 936, art. 17.

Tale rilevazione agevola l'analisi della rappresentatività dei contratti (o meglio dei suoi contraenti). Infatti, la portata applicativa di un contratto, congiuntamente ad altri fattori (numero associati, numero dei contratti collettivi nazionali stipulati e vigenti) è, per consolidato orientamento giurisprudenziale, sintomatico dell'attività di tutela degli interessi collettivi della categoria da parte delle organizzazioni stipulanti.

A ottobre 2020, i CCNL registrati nell'Archivio Cnel sono **854**, mentre risultano censiti su Uniemens **403** contratti nazionali del settore privato.

Pertanto, risulta che quasi il 57% dei CCNL depositati al CNEL non hanno la codifica INPS, cioè, non sono utilizzati nelle denunce mensili. Il restante 43% dei contratti, censiti dall'Istituto, ha tuttavia un livello di copertura estremamente elevato (dato 2019): essi riguardano quasi 1,5 milioni di datori di lavoro (oltre il 99 per cento delle aziende private) e circa 14,7 milioni di lavoratori subordinati (oltre il 98 per cento della forza lavoro impiegata nel settore privato).

<b>CCNL vigenti c/o CNEL</b>	<b>854</b>
di cui con scadenza dal 2019	448
di cui con scadenza ante 2019	406
di cui con scadenza ante 2016	268
di cui con scadenza ante 2010	154
<b>CCNL codificati in Uniemens</b>	<b>403</b>
<b>CCNL codificati in Uniemens e utilizzati nel 2019</b>	<b>399</b>

Peraltro, nonostante il numero elevato di CCNL che risultano vigenti c/o il CNEL, benché alcuni con scadenza anche remota, per i quali, almeno in parte, vi è ultrattività, e nonostante il fatto che meno della metà di tali CCNL è di

fatto utilizzato/denunciato dalle aziende è importante osservare che, comunque, la maggior parte delle imprese tende ad applicarne un numero oltremodo ristretto.

E' da approfondire la ricorrenza dell'applicazione di CCNL vigenti c/o CNEL, e non codificati da INPS, con denuncia in Uniemens utilizzando, in luogo del cod. CD, un cod. riferito ad altro CCNL, in realtà non applicato.

Ad ogni modo, le denunce Uniemens che presentano il cod. CD, che si utilizza per tutte le situazioni in cui non venga applicato nessuno dei CCNL codificati da INPS, ovvero non venga applicato alcun CCNL, sono davvero residuali.

**Dato medio anno 2019 Uniemens cui è stato utilizzato il cod. CD**

datori CF	11.979
matricole	12.362
lavoratori	243.477

Si segnala, riguardo ai CCNL vigenti, seppur scaduti, che il CNEL ha rilevato che al 30 settembre 2020 risultavano ancora in corso di validità rispetto alla data di scadenza prevista nel testo il 39,2% dei CCNL vigenti (ovvero 368 contratti), mentre il restante 60,8% dei contratti con data di scadenza già decorsa (pari a 571 contratti) era effettivamente scaduto.

In tutti i macrosettori contrattuali (tranne che nel settore poligrafici e spettacolo) i primi 3 CCNL maggiormente applicati coprono circa il 70% dei lavoratori. Nel settore meccanico risultano vigenti 37 CCNL, ma i soli primi 3 maggiormente applicati coprono il 98% dei lavoratori. Nel settore distribuzione, terziario e servizi (dove al Cnel risultano vigenti ben 227 CCNL) i primi 3 maggiormente applicati coprono l'81% dei lavoratori. (Fonte CNEL gennaio 2020 - Camera dei deputati, XI Commissione).

Il dato sulla diffusione dei contratti si presta, inoltre, ad essere utilizzato nella ricognizione dei "perimetri contrattuali", ossia la delineazione del campo di intervento della contrattazione nazionale, nel cui ambito valutare i contratti leader. In sostanza stabilire quali sono gli ambiti o i settori di riferimento.

A questo proposito, è sicuramente necessario chiedersi se i settori e i sottosettori che il CNEL utilizza per la registrazione dei CCNL siano ancora attuali e adeguati a rappresentare gli ambiti all'interno dei quali misurare la rappresentatività.

I settori contrattuali, dell'ambito privato, nei quali attualmente il Cnel registra i contratti sono 14. Tali macrosettori sono a loro volta articolati in 96 sottosettori. I macrosettori e i settori contrattuali sono riportati nella tabella in appendice.

### **2.3 Definizione di procedure di controllo e verifica del rispetto dei minimali contrattuali e del corretto adempimento contributivo delle aziende.**

Altro tema, legato ai CCNL "leader" da prendere a riferimento nei diversi settori, è il monitoraggio e il controllo del rispetto dei minimali contrattuali.

Il Legislatore, per quanto attiene al rapporto previdenziale, come già ricordato in premessa, affronta il tema della determinazione della base retributiva minima a cui fare riferimento per calcolare la contribuzione dovuta, mediante la previsione di cui all'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.

La retribuzione, secondo la definizione del Codice civile (art. 2099), è il compenso dovuto al dipendente quale corrispettivo per la prestazione resa.

Si pone, pertanto, il problema di determinare, in ossequio ai principi di trasparenza, riconoscibilità e prevedibilità, contenuti nella direttiva, quali siano le voci dei trattamenti retributivi, stabiliti dalla contrattazione collettiva, costituenti la base imponibile ai fini contributivi e, quindi, da considerare in modo specifico nella valutazione di rispetto degli stessi. Infatti, non esiste una indicazione univoca sulla modalità di determinazione della retribuzione, la cui disciplina è demandata alla contrattazione collettiva.

Al riguardo si osserva che i sostituti d'imposta trasmettono mensilmente all'INPS, in via telematica, entro l'ultimo giorno del mese successivo a quello di riferimento, i dati retributivi e le informazioni utili:

- al calcolo dei contributi;
- all'implementazione delle posizioni assicurative individuali;
- all'erogazione delle prestazioni.

Ciò avviene oggi mediante la trasmissione dell'Uniemens

È di tutta evidenza che un "controllo" sui minimi retributivi contrattuali può essere realizzato solo attraverso meccanismi automatici che possano mettere in relazione le diverse informazioni presenti su Uniemens riguardanti elementi che costituiscono i trattamenti retributivi previsti dai CCNL "leader".

Tale controllo automatizzato sarà facilitato e favorito laddove vi sarà la gestione telematica del LUL (libro unico del lavoro) in capo a INPS.

Le associazioni sindacali determinano il trattamento economico e normativo dei lavoratori, e quindi dei trattamenti economici minimi correlati alle diverse mansioni e qualifiche, nell'ambito dei vari settori di attività.

Diversi valori ed istituti economici possono essere presi a riferimento come trattamento economico, costituenti retribuzione diretta, indiretta, differita. La retribuzione diretta è quella collegata e riferita all'effettiva prestazione del lavoratore, normalmente prevista dai CCNL su base mensile: paga base, contingenza, elemento distinto dalla retribuzione (se presente), scatti d'anzianità e altri elementi. La retribuzione differita è costituita dagli emolumenti che pur maturando nel corso del rapporto lavorativo, sono erogati solo in modo differito: trattamento di fine rapporto, 13a o 14a mensilità.

È da valutare, quindi, quali rappresentino le voci retributive da prendere in considerazione per la determinazione comparativa ai fini del rispetto dell'imponibile ex lege 389/1989.

La scelta delle componenti della retribuzione influenza anche la modalità di verifica su Uniemens.

Ove la retribuzione da considerare sia il minimo contrattuale, i dati che l'Uniemens deve reperire sono il livello di inquadramento del lavoratore (o altro dato che espliciti le mansioni professionali) e il relativo minimo tabellare.

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). Si precisa che tali informazioni non sono dinamiche, cioè 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.

Un aspetto da considerare è che la retribuzione "parametro" è quella stabilita dai contratti collettivi leader nella "categoria" cioè, in base alla giurisprudenza (cfr. Cass. civ. Sez. lavoro, 20 gennaio 2012, n. 801), nel settore produttivo in cui opera l'impresa.

Ciò significa che tale retribuzione costituisce il parametro imponibile a prescindere da quale contratto collettivo venga applicato e dalla circostanza che non venga applicato alcun contratto collettivo.

In sostanza un processo di verifica del rispetto dei minimi contrattuali può prescindere dal CCNL applicato al lavoratore e dichiarato in denuncia. Pertanto, si deve osservare anche l'attività aziendale esercitata e desumibile da differenti informazioni presenti sulla denuncia retributiva (es. CSC e codice Ateco del datore).

Ad ogni modo, su questi aspetti si rinvia al paragrafo 3.3.

#### 2.4 Livelli retributivi e relativi minimi dei CCNL: Analisi del sottosettore I01 - Logistica, trasporto merci e spedizioni

In concreto, l'analisi e il controllo del corretto assolvimento degli obblighi contributivi in relazione al rispetto dei CCNL "leader" presuppone l'individuazione del perimetro di riferimento.

L'Istituto, al riguardo, sta approntando, in via sperimentale, alcune verifiche puntuali, che consentiranno, nel breve periodo, l'implementazione dell'infrastruttura che consentirà l'automazione dei controlli generalizzati.

In particolare, con riferimento al sotto-settore Logistica, trasporto merci e spedizioni, così come identificato dal CNEL (I01), è stato verificato che tra i 15 CCNL censiti dall'Inps (presenti quindi nelle denunce Uniemens), a fronte di 36 registrati c/o il CNEL, il solo CCNL sottoscritto da FILT CGIL, FIT CISL, UIL Trasporti e le principali sigle datoriali di categoria (AITE, AITI, ASSOESPRESSI, ASSOLOGISTICA, FEDESPEDI, FEDIT, FISI, TRASPORTOUNITO FIAP, CONFETRA, ANITA, FAI, ASSOTIR, FEDERTRASLOCHI, FEDERLOGISTICA, FIAP, UNITAI, CONFTRASPORTO, CNA FITA, CONFARTIGIANATO TRASPORTI, SNA CASARTIGIANI, CLAAI) interessa il 98% dei lavoratori; coinvolge, invece, il 54,10% dei lavoratori nell'intero macrosettore trasporti. Gli altri CCNL applicati coprono hanno % inferiori o prossime all'1% nel sotto-settore.

Si osserva che i 15 CCNL esaminati hanno sistemi di "classificazione" dei lavoratori differenti, con livelli di inquadramento contrattuale diversi e con declaratorie di mansioni non sempre sovrapponibili.

Infatti, dall'analisi effettuata, emerge che le attività previste per i primi livelli contrattuali (ovvero, riferite ai quadri o impiegati con mansioni di concetto) risultano per lo più omogenee per ogni tipologia di contratto analizzato. Diversamente, le attività previste dal sesto livello in poi (ovvero, riferite agli operai) risultano differenti tra un contratto e l'altro in quanto le declaratorie sono molto specifiche. Pertanto, ad esempio, si può trovare più di una declaratoria per il livello 6. Inoltre, esistono anche profili c.d. Junior presenti solo per alcuni contratti. Ad ogni profilo differente corrisponde un diverso livello retributivo.

A titolo esemplificativo si riportano alcune declaratorie, a cui i diversi CCNL fanno corrispondere specifici livelli retributivi:

- Attività semplici. In particolare, attività di movimentazione delle merci che necessitano di un periodo di addestramento pratico.
- Attività base che non richiedono esperienza per lo svolgimento delle quali è necessaria una minima pratica.
- Attività di manovalanza, pulizia o equivalenti.
- Attività esecutive, esecutive di manovalanza e/o di semplice attesa e custodia o che richiedono il possesso di semplici conoscenze pratiche.

Tale varietà, derivante dall'autonomia negoziale delle Parti sociali, non consente, al momento, una verifica e un monitoraggio immediato, che possa in maniera puntuale e istantanea individuare le aziende che non rispettano i minimi contrattuali, rendendosi, quindi, necessaria, una verifica ex post, puntuale, da parte degli operatori

dell'Istituto, anche con profilo ispettivo, alla luce di controlli effettuati comunque in maniera automatizzata, finalizzati a individuare le situazioni di "maggior rischio", in relazione al corretto adempimento contributivo.

L'analisi proseguirà nello specifico sottosettore con:

- verifiche dei valori esposti come "retribuzione teorica" rispetto ai minimi tabellari definiti nel contratto;
- verifiche di congruità tra contratto dichiarato e settore di appartenenza;
- analisi statistiche per evidenziare picchi anomali, scostamenti dal valore medio e intervalli di frequenze rispetto all'imponibile dichiarato e alla componente retributiva variabile, alla componente variabile complessiva dovuta dalla differenza tra retribuzione teorica e imponibile. Attività che sarebbe favorita laddove vi fosse il superamento del cd. "ruolo ad esaurimento" del ruolo ispettivo, introdotto dal D.Lgs. 149/15.

### 3. Salario minimo: motivazioni, misurazioni, impatti di finanza pubblica e questioni legate alla verifica dell'applicazione.

Nel nostro Paese l'esigenza di un salario minimo legale negli scorsi decenni è stata trascurabile, alla luce soprattutto di una forte e centralizzata contrattazione collettiva. Nell'ultimo ventennio, tuttavia, la capacità regolativa del contratto collettivo nazionale è stata fortemente indebolita da fattori sia endogeni che esogeni<sup>1</sup>. Non solo si è indebolita la funzione "anticoncorrenziale" della contrattazione collettiva, ma nei casi peggiori, noti come "contrattazione pirata", è stata addirittura foriera di *dumping* sociale<sup>2</sup> e di *law shopping*<sup>3</sup>. Come già menzionato nel paragrafo 2, si registra sempre più spesso un quadro all'interno del quale si vede la nascita di nuove organizzazioni sindacali e datoriali di scarsa o nulla capacità rappresentativa firmatarie di CCNL al ribasso, di contrattazione pirata, e di "aziendalizzazione" delle relazioni di lavoro. Alla luce di questa evoluzione, sia la giurisprudenza lavorista che gli studi economici del mercato del lavoro, hanno sollecitato giustamente l'esigenza di un salario minimo legale, tanto più se integrato con la contrattazione collettiva.

Per tali motivi è in corso un vivace dibattito sia sull'opportunità di introdurre un salario minimo di legge sia su quale livello monetario il policy maker debba scegliere. Come mostrato dalla letteratura, la scelta attenta dell'importo del salario minimo è cruciale per il buon esito della politica. Un importo del salario minimo troppo basso avrebbe impatti trascurabili sul mercato del lavoro, ma rischierebbe di non migliorare in modo significativo le condizioni economiche dei lavoratori più deboli. Al contrario, un importo troppo elevato, seppur migliorando in modo significativo la qualità della vita dei lavoratori coinvolti, rischia di avere un impatto negativo su occupazione e dinamica economica delle imprese. Per scegliere consapevolmente un livello di salario minimo è importante fare tesoro della ricca letteratura scientifica sull'argomento.

#### 3.1 Cosa ci suggerisce la letteratura economica sull'impatto dell'introduzione del salario minimo

Esiste oramai una ampia letteratura sugli effetti del salario minimo, dal primo intervento di introduzione di tale strumento di politica economica negli Stati Uniti nel 1938 da parte del presidente Roosevelt, con l'intento di far sì che "nessuna attività economica che sopravvive pagando salari sotto al livello di sussistenza abbia alcun diritto di continuare ad esistere in questo paese. [...] E con livello di sussistenza non mi riferisco alla "mera" sussistenza – intendo un salario adeguato ad una vita dignitosa" (1933, Statement on National Industrial Recovery Act).

Una meta analisi con una sintesi delle stime dell'impatto occupazionale per il caso USA (e anche per altri paesi di interesse come UK) è riportata nel lavoro di rassegna di Dube (2019), con un valore mediano della stima

---

<sup>1</sup> Michele Forlivesi, in stampa.

<sup>2</sup> LYON CAEN A, 2011.

<sup>3</sup> Confronta: PERULLI A, 2011; M. VOLPE, 2011; R. PESSI, 2011; ID. 2009.

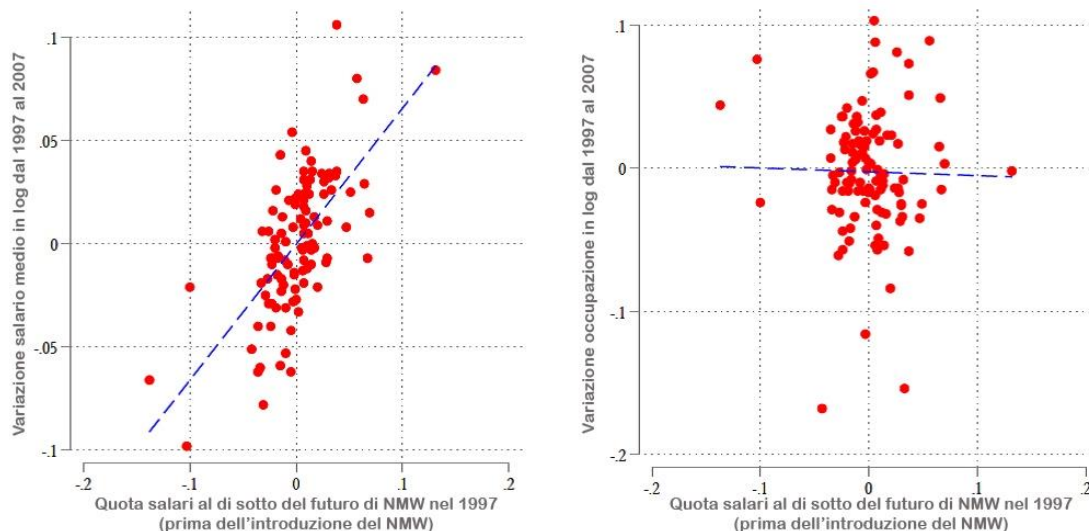
dell'impatto occupazionale decisamente contenuto, prossimo allo zero. Cengiz, Dube, Lindner and Zipperer (2019) mostrano anche come l'impatto sull'occupazione dipenda da quanto il salario minimo 'morda', cioè dal livello del salario minimo rispetto al salario mediano (definito anche come indice di Kaitz). Tale lavoro mostra chiaramente come all'aumentare di tale rapporto (dal 40 al 60%) lo spiazzamento occupazionale aumenta, cioè aumentano i licenziamenti o i mancati rinnovi. Tuttavia, si nota come tali lavori 'spiazzati' non vengono distrutti ma vengono migliorati (*upgraded*), cioè trasformati in lavori che pagano importi superiori a quello del salario minimo. Inoltre, si mostra come l'effetto totale sull'occupazione sia nullo, anche per livelli di *minimum-to-median ratio* intorno al 60%, suggerendo che maggiore è lo spiazzamento dovuto all'aumentare dell'indice di *Kaitz* maggiore è l'*upgrade* dei lavori trasformati.

Vi sono inoltre ricerche per gli Stati Uniti che utilizzano dati a livello di contea (Godøy and Reich 2019), con un livello di dettaglio decisamente più elevato (800 contee invece dei 50 Stati usati negli studi precedenti), e offrono la possibilità di valutare cosa accade in luoghi dove il salario minimo arriva anche all'81% del salario mediano. Come in studi precedenti, l'aumento del salario minimo porta ad un aumento dei salari medi con effetti occupazionali decisamente contenuti.

Altro paese per il quale sono disponibili diversi lavori di valutazione sul tema del salario minimo è il Regno Unito, dove tale strumento di policy fu re-introdotta nel 1999 (dopo l'abolizione avvenuta al tempo del primo ministro Thatcher), e dove la Low Pay Commission ha predisposto una sintesi approfondita di tali lavori arrivando alla conclusione che l'impatto sui livelli occupazionali è stato molto limitato, mentre si osserva un impatto leggermente più rilevante sulle ore lavorate. Sfruttando la variabilità per celle di età-genere-regione, Alan Manning (2016) analizza l'impatto dell'introduzione del salario minimo su salari e occupazione rispetto all'incidenza dei lavoratori per cella che risultano essere al di sotto del livello di salario minimo (prima dell'introduzione), e mostra come i salari sono aumentati al crescere dell'incidenza dei lavoratori sotto il livello di salario minimo (grafico a sinistra della figura seguente), mentre le variazioni occupazionali risultano essere minime (grafico a destra)

Figura 3.1

Impatto del National Minimum Wage (NMW) su salari e occupazione attraverso un'analisi di cella, regioni e gruppi demografici, dal 1997 al 2007.



Simili risultati sono derivati da Dube (2019) analizzando l'introduzione del National Living Wage (NLW) nel 2016 sempre nel Regno Unito, che aumentava il salario minimo per i lavoratori con una età superiore a 25 anni.

Anche il caso della Germania può essere di particolare interesse in quanto, nel 2015, ha introdotto per la prima volta un salario minimo, che si aggiunge al sistema di contrattazione collettiva preesistente. Il primo livello scelto fu di € 7.50, mentre attualmente il salario minimo è di € 9.35, che rappresenta circa il 50% del salario mediano dei lavoratori full time. Prima dell'introduzione, circa il 15% dei lavoratori riceveva salari orari al di sotto della soglia proposta. In un recente lavoro Dustmann et al. (2019) mostrano come i salari siano aumentati maggiormente al di sotto della soglia del salario minimo, e meno al di sopra, come atteso, mentre non si registrano impatti occupazionali di rilievo. Mostrano inoltre come vi sia una importante riallocazione di lavoratori precedentemente remunerati con salari inferiori alla soglia del salario minimo verso le imprese ad alti salari, e tale flusso di lavoratori rappresenta una delle cause del trascurabile impatto occupazionale: i lavori non vengono distrutti ma *upgraded*. È interessante notare come, al momento dell'introduzione, diverse ricerche avevano stimato una perdita occupazionale di circa 800,000 lavoratori, sui circa 4 milioni di lavoratori coinvolti dalla policy, assumendo pertanto un effetto di spiazzamento decisamente importante. Tale previsione ha comportato una forte sovrastima rispetto alle valutazioni empiriche successivamente portate a termine.

Per quanto riguarda la Cina, dove è stato inserito un salario minimo nel 2004, in piena crescita economica, Mayneris et al (2018) mostrano come l'introduzione del salario minimo abbia aumentato significativamente il costo del lavoro delle imprese ma allo stesso tempo ne ha alzato la produttività, con effetti occupazionali negativi decisamente contenuti.

Altro caso di interesse è l'Ungheria, che ha aumentato nel 2001 il livello del salario minimo dal 35% a circa il 60% del salario mediano. Harasztosi and Lindner (2019) mostrano effetti minimi sull'occupazione. Viene evidenziato anche un aumento dei prezzi (specialmente nei settori non aperti al commercio internazionale) e una contenuta riduzione dei profitti.

#### Canali di trasmissione: cosa suggerisce la letteratura empirica

Diversi lavori hanno mostrato come i prezzi delle imprese rappresentano uno dei margini di aggiustamento, specialmente di settori quali la ristorazione (Aaronson 2001; Allegretto and Reich 2018) e il commercio (Renkin, Montialoux and Siegenthaler 2017; Leung 2018). Harasztosi and Lindner (2019) sostengono che circa l'80% dell'aumento del salario minimo è stato assorbito da un aumento dei prezzi. Stime analoghe vengono fornite dall'analisi che accompagna la direttiva in oggetto a livello europeo, dove si prevede che circa il 75% dei costi economici dell'introduzione del salario minimo verrà trasferito sui consumatori. Ciò suggerisce che l'introduzione del salario minimo comporta anche un effetto redistributivo: mentre l'aumento del salario minimo ha un impatto sulle retribuzioni dei lavoratori a basso reddito, con minimi effetti occupazionali, il costo economico di tali politiche viene messo in carico alla totalità dei consumatori.

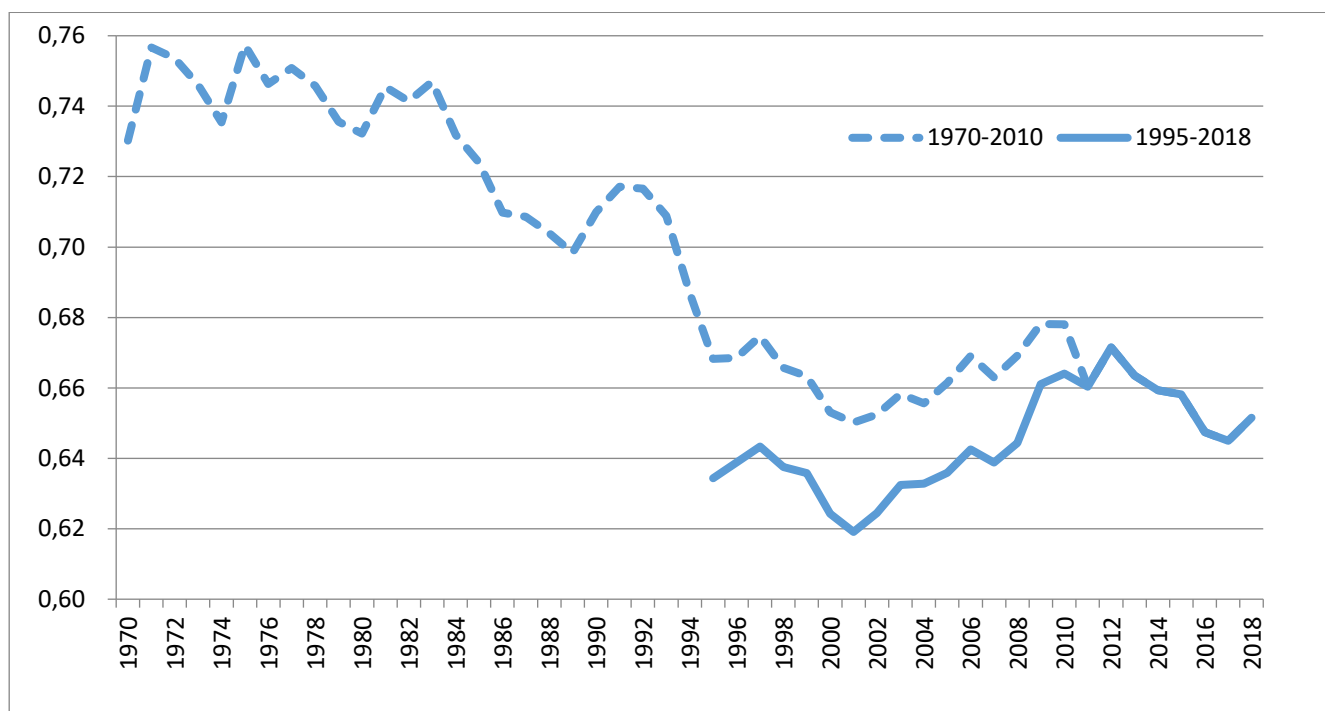
Un altro canale riguarda l'impatto su dinamiche di produttività. Coviello, Deserranno and Persico (2019) usano un'analisi di discontinuità e una banca dati per un importante distributore negli Stati Uniti mostrando un aumento delle vendite orarie, con effetti concentrati proprio sull'apporto dei lavoratori a bassa produttività. In modo analogo, Riley and Bondibene (2017), per imprese nel Regno Unito, trovano evidenza di un aumento della produttività totale dei fattori dell'impresa. Altro canale che determina un aumento di produttività, già in parte menzionato, è l'aumento della riallocazione di lavoratori verso imprese grandi e con alti salari, tipicamente caratterizzate da alta produttività (Dustmann et al. 2019; Aaronson, Sorkin and French 2018).

D'altra parte, come argomentato da un importante economista italiano, Sylos Labini, i bassi salari stimolano investimenti *labour intensive*, a basso contenuto tecnologico e *driver* di scarsa produttività. Di converso, salari più alti possono stimolare investimenti *capital intensive*, accelerare la dinamica dei consumi e quindi far ripartire la domanda aggregata e la produttività del lavoro. Inoltre, seguendo il filone dei salari di efficienza di scuola keynesiana, i bassi salari sono spesso accompagnati da insicurezza e scarsi incentivi per i dipendenti, che portano ad una diminuzione dell'impegno e quindi dell'efficienza dei lavoratori sul luogo di lavoro.

Gli aumenti recenti della disuguaglianza, sia funzionale che interpersonale, trovano probabilmente origine non solo nella scarsa dinamica della produttività ma anche in una allocazione socialmente non efficiente dei vantaggi di produttività. La tendenza empiricamente rilevata, dagli anni 80 in poi, di una riduzione della quota salario sul Pil evidenzia un fenomeno relativamente nuovo che in passato molti economisti (Bowley, Samuelson, Kaldor) avevano escluso, affermando invece una certa costanza del rapporto Capitale/Pil e Salari/Pil<sup>4</sup>. Quest'ultimo rapporto, la quota lavoro, è in diminuzione, non solo in Italia, come il grafico successivo evidenzia, ma in tutti i paesi avanzati.

Figura 3.2

Quota salari sul Pil: totale attività economiche



Fonte: INPS. Le due curve nel grafico si riferiscono a diverse metodologie di calcolo della quota lavoro (che include anche una parte stimata per il lavoro autonomo, si veda il Rapporto Inps 2019, p.146).

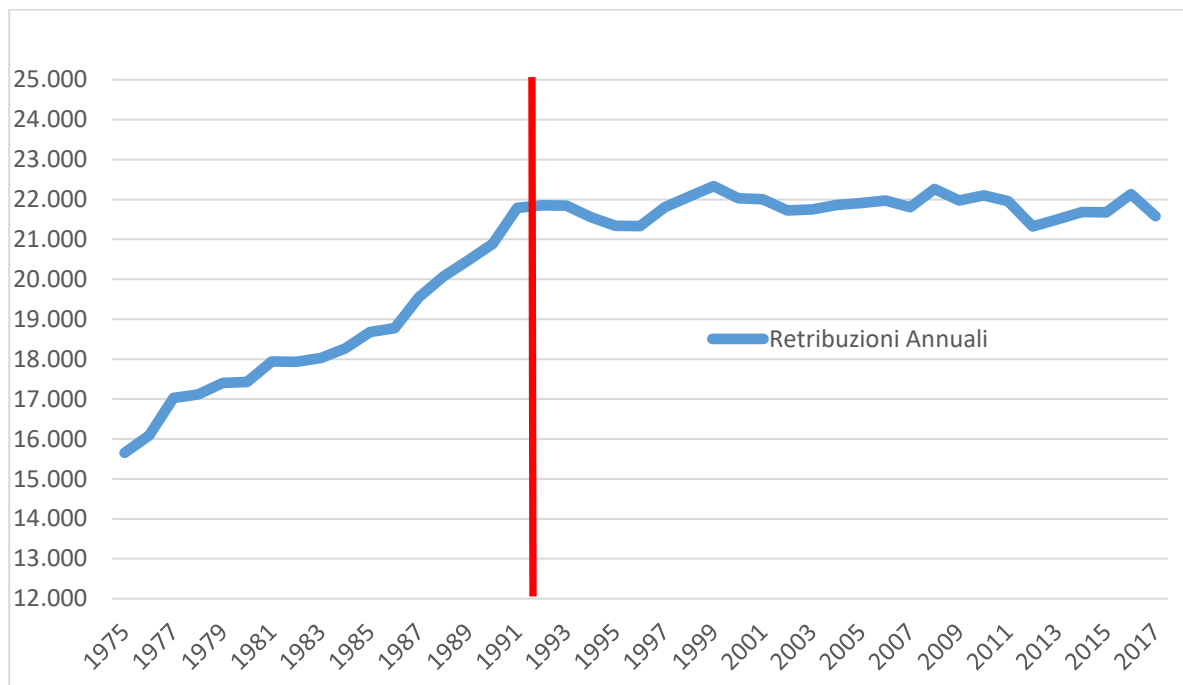
Questa riduzione della quota lavoro, nella visione Keynesiana, ha anche implicazione negativa sulla crescita economica, infatti, la costanza della quota salario sul Pil dipende dalla crescita bilanciata dell'economia che a sua volta si verifica in presenza di costanza del saggio di profitto e della uguaglianza tra tasso di crescita del rapporto Capitale/Lavoro e dal tasso di crescita della produttività del lavoro. Seguendo questo filone alcuni economisti concludono che salari più alti, e non salari più bassi, almeno nelle economie più avanzate, sarebbero funzionali ad una dinamica positiva della produttività, perché agirebbero come stimolo per investimenti *capital intensive* e

<sup>4</sup> La legge di Bowley viene per la prima volta enunciata in quanto tale ed in modo organico nel 1964 da Samuelson per sottolineare che la quota salari nel Pil rimaneva costante nel tempo. Essa era un fatto stilizzato studiato nell'economia britannica nei primi decenni del 900 dall'economista e statistico inglese Arthur Bowley, che osservava come la quota della produzione economica di quel paese veniva distribuita ai lavoratori sotto forma di salari in modo costante nel tempo. Ciò dipendeva dalla crescita della produttività, anche essa costante nel tempo. Successivamente si ri-affermò anche con Kaldor nei contributi dedicati alla crescita economica, che la riprese nei suoi sei fatti stilizzati.

perché innescherebbero le leve distributive della crescita attraverso l'espansione della domanda aggregata. Quindi, in quest'ottica, il ruolo dell'introduzione di un salario minimo in Italia, che sposterebbe in aggregato sulla quota lavoro circa 4-5 miliardi di euro (a seconda della scelta dell'importo), avrebbe un impatto macroeconomico positivo. Questo ragionamento è rinforzato dalla evidenza empirica che il livello dei salari reali in Italia è fermo dal 1992, come mostrato nella figura 3.3.

Figura 3.3

Redditi da lavoro annuali in termini reali dei lavoratori dipendenti: crescenti fino al 1992, stagnanti successivamente



Fonte: INPS. Archivio Uniemens. Si veda il Rapporto Annuale Inps 2019 (p.111) per come è stata derivata la serie.

Infine, di grande interesse è anche l'approfondimento dell'impatto del salario minimo su indicatori non prettamente economici, come indicatori di qualità della vita e indicatori di salute. Kaufman et al (2019) mostrano come un aumento di \$1 di salario minimo ha un effetto di riduzione fra il 3.4% e il 5.9% del tasso di suicidi nella classe di età 18-64 (fra i non laureati). Wehby et al (2020a) analizzano l'impatto del salario minimo sulla salute dei bambini, per il caso statunitense negli ultimi 25 anni, dove l'aumento del salario minimo determina un incremento nel peso alla nascita, e tale effetto è maggiore per le giovani madri. Sempre per il caso americano, Wehby et al (2020b) con un'analisi più generale mostrano come un aumento di un dollaro del salario minimo aumenta del 10% la probabilità di un bambino di essere in uno stato di salute eccellente e diminuisce del 25-40% la probabilità di assentarsi da scuola per problemi di salute.

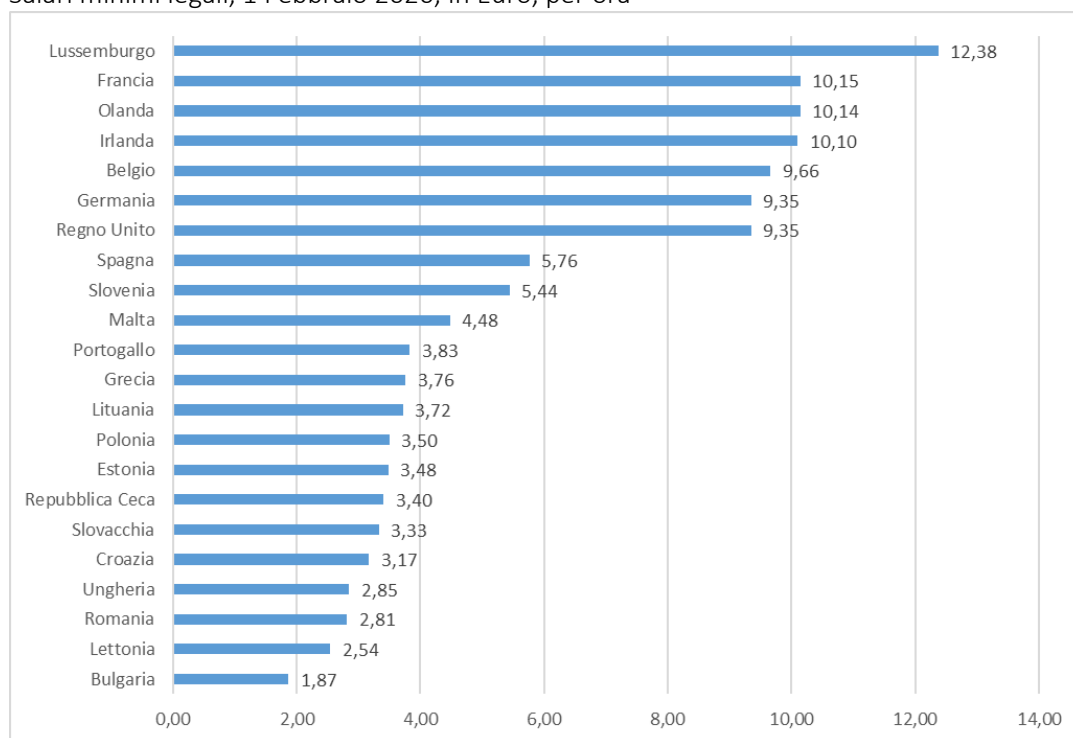
Sembra quindi che il salario minimo possa essere immaginato come misura di contrasto alla povertà, e al pari di altre misure può avere impatti anche su variabili che vanno al di là del mercato del lavoro, come la salute e il benessere degli appartenenti alla famiglia del lavoratore.

### 3.2 Introduzione del salario minimo in Italia: importi, definizioni, e indicazioni per il policy maker

La direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea si inserisce in un contesto europeo caratterizzato da una forte eterogeneità negli importi del salario minimo per i paesi che prevedono tale politica. La figura 3.4 riporta gli importi del salario minimo orario inclusi della banca dati WSI, valori correnti al primo febbraio 2020. Vi è una importante separazione fra paesi che registrano valori del salario minimo prossimi o superiori ai 10 € (come Francia, Olanda, Irlanda, Belgio, Germania e Regno Unito, e Lussemburgo, unico a superare i 12 €) e paesi con importi decisamente contenuti, prossimi o inferiori a 5 €, come la Spagna, la Grecia, e i paesi dell'est europeo.

Figura 3.4

Salari minimi legali, 1 Febbraio 2020, in Euro, per ora



Nota: la conversione delle valute nazionali in Euro è basata sul tasso di cambio annuale medio per il 2019

Fonte: WSI Banca dati salario minimo (2020)

Tale comparazione di interesse sulla eterogeneità in Europa non è informativa sul rapporto delle soglie del salario minimo rispetto ai salari mediani del paese in considerazione, rapporto che tiene conto sia delle differenze in termini di costo della vita che di differenze dei livelli dei salari. La letteratura ha mostrato come impatti occupazionali contenuti vengono individuati anche fino a valori dell'indice di Kaitz (salario minimo su salario mediano) superiori al 60%, e in alcune analisi anche fino all'80% (Godøy and Reich 2019).

Sul tema della fissazione del valore del salario minimo di legge, la direttiva comunitaria sostiene che un livello congruo del salario minimo di legge dovrebbe essere individuato con l'ausilio di due parametri individuati dalle soglie determinate, nel paese in questione, dal 60% del salario mediano e dal 50% dei salari medi. Al fine di calcolare tali parametri, per il caso italiano si considerano le retribuzioni effettivamente elargite per i lavoratori dipendenti stabili nel mercato del lavoro, appartenenti al settore privato extra-agricolo (utilizzando l'archivio Uniemens dell'istituto per l'anno 2019), che rappresentano il benchmark di riferimento: i lavoratori a tempo indeterminato con contratti full time. Si evince che il 50% dei salari orari medi ammonta a €10,59 mentre il 60% dei salari mediani a € 7,65. Se si tiene conto inoltre del fatto che nel settore pubblico i salari sono in media



leggermente superiori ai valori del settore privato, tali soglie potrebbero rappresentare delle sottostime dei parametri di interesse<sup>5</sup>. Tali valori sono coerenti con i numeri emersi nel dibattito italiano, che hanno prospettato, nella maggior parte dei casi, proposte di valori del salario minimo di legge in Italia tra €8 e €9. In questo documento pertanto ci si sofferma su tale intervallo per ulteriori approfondimenti.

Altra questione cruciale e contestuale alla fissazione di un importo è la definizione di cosa è in esso incluso. Sebbene questo punto sia stato maggiormente sullo sfondo nel dibattito, sono emerse posizioni molto diverse: per taluni l'importo orario doveva riferirsi al valore nominale lordo, senza includere componenti aggiuntive del costo del lavoro (principalmente tredicesima, TFR, contributi datoriali), per altri doveva contenere tali componenti che rappresentano l'effettivo costo del lavoro dell'impresa.

Di seguito si mostra come la definizione di quali componenti del costo del lavoro debbano essere considerate svolga un ruolo anche più importante, dal punto di vista dell'incidenza dei lavoratori coinvolti, rispetto alla scelta di una soglia di €8 o €9.

A tal fine le stime sul salario minimo orario per l'anno 2019 si riferiscono a tre distinte tipologie di lavoratori dipendenti e fanno riferimento a tre diverse fonti di dati: i lavoratori dipendenti da aziende del settore privato (Uniemens); gli operai dipendenti da aziende agricole (archivi ex DMAG ora PosAGRI); i lavoratori domestici (versamenti contributivi trimestrali dei datori di lavoro domestico)<sup>6</sup>.

Coerentemente con il dibattito di politica economica in corso, le stime sul salario minimo orario prendono a riferimento tre soglie, 8 euro, 8.50 euro e 9 euro, e per ogni soglia sono state previste tre varianti rispetto alla definizione della soglia<sup>7</sup>:

1. valore soglia senza ultra-mensilità e TFR;
2. valore soglia comprensivo di ultra-mensilità (13<sup>a</sup> e 14<sup>a</sup> mensilità);
3. valore soglia comprensivo di ultra-mensilità e TFR.

Nella tavola 3.1 si sono scelte tre soglie di € 8, 8,50 e 9, e per ognuna si riporta l'incidenza di lavoratori coinvolti, sia in termini assoluti che in termini percentuali, nonché l'ammontare del differenziale retributivo che dovrebbe essere corrisposto dalle imprese.

---

<sup>5</sup> Sebbene dati sulle retribuzioni dei lavoratori del settore pubblico sono presenti in istituto (archivio POSPA), non è possibile calcolare il salario orario in quanto l'informazione sulle ore contrattuali non è presente nell'archivio.

<sup>6</sup> 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 nel 2019, con esclusione dei rapporti di lavoro di alcune particolari categorie di lavoro. La retribuzione oraria è calcolata, per ogni rapporto di lavoro, dividendo la retribuzione teorica mensile (l'imponibile per i part time) per il numero di ore mensili previste dal contratto di lavoro. 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 ore, escludendo i lavoratori con numero di giornate pari a zero. I lavoratori sono classificati per genere, classe di età e luogo di lavoro. Anche per i lavoratori domestici è stato scelto un approccio semplificato, in questo caso la retribuzione oraria è rilevata direttamente dai bollettini di pagamento versati dai datori di lavoro domestico escludendo le denunce con ore pari a zero. Per questa categoria si analizza il numero medio di lavoratori nell'anno classificati per genere, classe di età e luogo di lavoro. Per informazioni dettagliate sulle scelte metodologiche si veda il Rapporto Annuale 2020 dell'INPS, capitolo 3, p.229.

<sup>7</sup> Per ultra-mensilità si intendono eventuali 13<sup>a</sup> e 14<sup>a</sup> 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. Non viene mai considerata in questa analisi la parte di contributi sociali di parte datoriale.

Tavola 3.1

Incidenza di lavoratori sotto soglia, al variare dell'importo e della definizione<sup>8</sup>

Tipo lavoratore	Sotto soglia 9 euro			Sotto soglia 8,50 euro			Sotto soglia 8 euro		
	Numero	in %	Differenza retributiva	Numero	in %	Differenza retributiva	Numero	in %	Differenza retributiva
Dipendenti Privati	3.593.369	26,2%	6.377	2.760.117	20,1%	3.954	1.886.382	13,8%	2.281
Operai agricoli	369.194	35,1%	235	290.933	27,7%	150	195.715	18,6%	86
Lavoratori domestici	615.972	90,2%	1.757	566.475	83,0%	1.369	514.104	75,3%	1.005
<b>Totale</b>	<b>4.578.535</b>	<b>29,7%</b>	<b>8.369</b>	<b>3.617.525</b>	<b>23,4%</b>	<b>5.473</b>	<b>2.596.201</b>	<b>16,8%</b>	<b>3.373</b>

Tipo lavoratore	Soglia € 9 comprensivi di 13ma			Soglia € 8,50 comprensivi di 13ma			Soglia € 8 comprensivi di 13ma		
	Numero	in %	Differenza retributiva	Numero	in %	Differenza retributiva	Numero	in %	Differenza retributiva
Dipendenti Privati	2.026.185	14,8%	2.784	1.402.993	10,2%	1.656	971.311	7,1%	932
Operai agricoli	262.411	24,9%	123	174.516	16,6%	71	107.922	10,3%	35
Lavoratori domestici	552.297	80,9%	1.226	498.024	73,0%	899	402.157	58,9%	605
<b>Totale</b>	<b>2.840.893</b>	<b>18,4%</b>	<b>4.133</b>	<b>2.075.533</b>	<b>13,4%</b>	<b>2.627</b>	<b>1.481.389</b>	<b>9,6%</b>	<b>1.572</b>

Tipo lavoratore	Sotto € 9 compr.13ma e TFR			Sotto € 8,50 compr.13ma e TFR			Sotto €8 compr.13ma e TFR		
	Numero	in %	Differenza retributiva	Numero	in %	Differenza retributiva	Numero	in %	Differenza retributiva
Dipendenti Privati	1.328.155	9,7%	1.513	941.198	6,9%	876	637.546	4,7%	488
Operai agricoli	167.520	15,9%	65	93.493	8,9%	33	50.245	4,8%	15
Lavoratori domestici	489.829	71,8%	849	391.360	57,3%	579	307.150	45,0%	357
<b>Totale</b>	<b>1.985.504</b>	<b>12,9%</b>	<b>2.427</b>	<b>1.426.051</b>	<b>9,2%</b>	<b>1.487</b>	<b>994.941</b>	<b>6,4%</b>	<b>860</b>

Nota. Il totale dei lavoratori Dipendenti privati è di 13.698.831, degli Operai Agricoli è 1.051.186 e dei lavoratori domestici di 682.636. Le stime delle differenze retributive sono riportate in milioni di Euro.

Dal pannello superiore si evince come il variare dell'importo della soglia ha un importante impatto sulla stima dell'incidenza dei lavoratori coinvolti, e ciò è dovuto al fatto che nell'intervallo fra € 8 e € 9 di salario orario è concentrata una importante quota di lavoratori e pertanto anche cambi marginali della soglia hanno ripercussioni sull'incidenza. Per i lavoratori dipendenti privati per una soglia di € 9 si ha una incidenza del 26,2%, che scende a 20,1% per una soglia di € 8,50 e di 13,8% per € 8: la diminuzione da € 9 a € 8 praticamente dimezza l'incidenza.

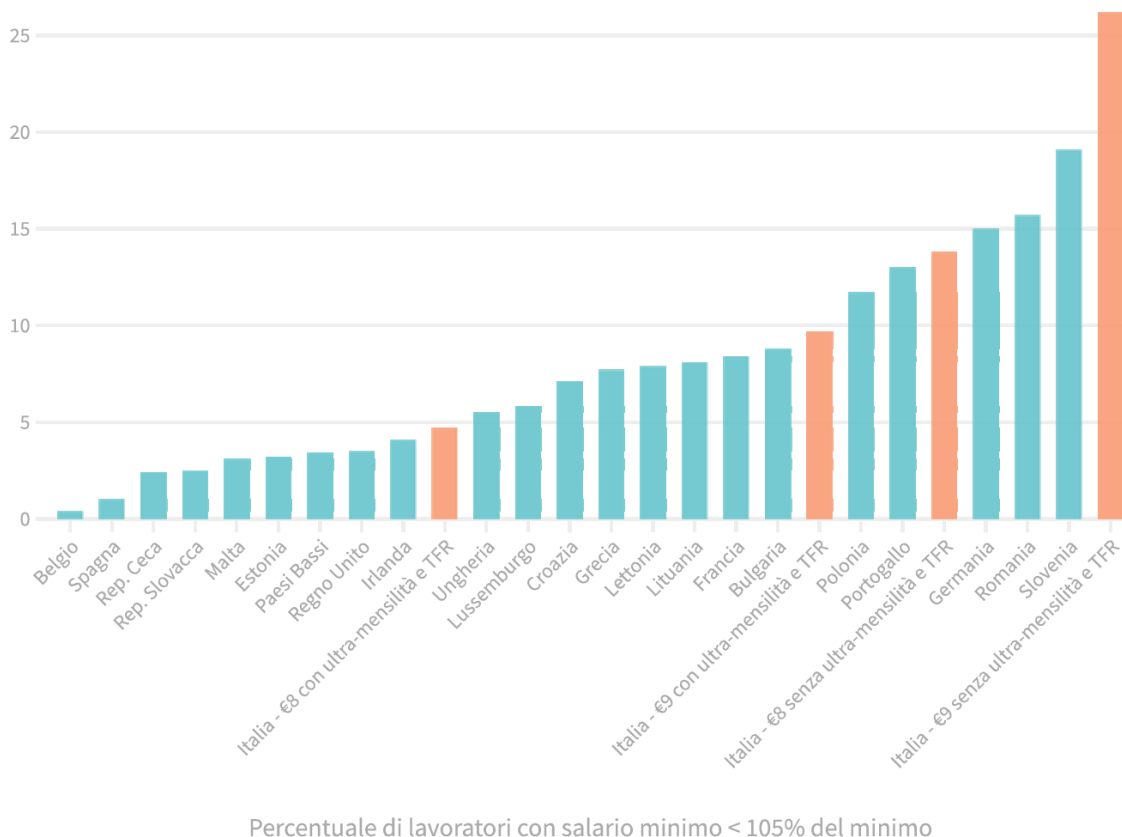
Di maggiore interesse è la variabilità che si osserva al variare della definizione per la soglia del salario minimo, a parità di importo. Prendendo in esame la colonna inerente le diverse definizioni per l'importo di € 9, procedendo pertanto per colonne della tavola, si evince che si passa da una incidenza di 26,2% quando non si considerano componenti aggiuntive, al 14,8% quando i € 9 includono la tredicesima, e al 9,7% se oltre alla tredicesima si include la quota del TFR. E' pertanto cruciale sottolineare come la variazione dell'incidenza è più ampia al variare di definizione a parità di soglia (da 26,1% al 9,7%) rispetto al variare delle soglia (dal 26,2% al 13,8%). Ciò suggerisce che il dibattito di politica economica, oltre a concentrarsi sull'indicazione di un numero, debba maggiormente focalizzarsi sugli elementi che lo costituiscono Tale evidenza si conferma anche se si considerano le altre soglie e

<sup>8</sup> Da qui in avanti con la notazione "comprensivi di tredicesima" è da intendersi comprensivi di tredicesima o quattordicesima secondo la previsione contrattuale.

si valutano le differenze dell'incidenza rispetto alle definizioni: ad esempio per la soglia di € 8,50 (€ 8) si passa da una incidenza di 20,1% (13,8%) a 6,9% (4,7%).

In un recente contributo Garnero e Giupponi (2020) hanno ripreso le stime dell'Inps sull'incidenza del salario minimo al variare delle definizioni, e le hanno comparate all'analoga incidenza in altri paesi, come riportate nella figura 3.5 di seguito. Si nota chiaramente come i valori per la posizione del caso italiano variano sostanzialmente nel range europeo al variare dell'importo ma soprattutto della definizione. Se consideriamo il caso di un minimo di 8 euro senza componenti aggiuntive, il tasso di incidenza triplica dal 4,7 al 13,8 per cento. Con questa variazione, l'Italia passerebbe da un tasso di copertura ben sotto la media ad essere il quarto paese per incidenza dopo Slovenia, Romania e Germania. Una posizione analoga nel ranking sarebbe individuata utilizzando un valore che è stato considerato di interesse nel dibattito attuale, e cioè di €9 con mensilità aggiuntive incluse, che comporta una incidenza del 14,8% (non riportata nel grafico): anche in questo caso la posizione italiana nel ranking sarebbe analoga al caso tedesco. Se si considerasse un valore del salario minimo di €9 euro senza ultra-mensilità né Tfr, l'Italia passerebbe di gran lunga in vetta alla classifica europea per incidenza dei lavoratori coinvolti, con un valore superiore al 25%.

Figura 3.5  
Percentuale di lavoratori coperti dal salario minimo.



Percentuale di lavoratori con salario minimo < 105% del minimo

**Nota figura:** I dati in verde si riferiscono a lavoratori full-time, di 21 anni o più, impiegati in imprese con almeno 10 lavoratori, in tutti i settori dell'economia, escluso il settore agricolo, le pubbliche amministrazioni e i lavoratori domestici. Si riporta la percentuale di lavoratori con salario inferiore al 105% del salario minimo del paese nel 2014. La Germania ha introdotto il salario minimo nel gennaio 2015 e dunque non è inclusa nei dati Eurostat. Il dato tedesco proviene da Dustmann et al. (2020) e si riferisce alla percentuale di lavoratori che guadagnavano meno del 100 per cento del salario minimo sei mesi prima che venisse introdotto. I dati in arancione riportano stime Inps dell'incidenza al 2019 di vari livelli e definizioni di salario minimo sulla popolazione dei lavoratori dipendenti del settore privato (ad esclusione di agricoltori e domestici). In tal senso, le stime rappresentano la percentuale di lavoratori con salario al 100 per cento del minimo.

Per quanto riguarda invece le differenze retributive, si nota che l'intervallo di variazione è molto ampio, passando, per i lavoratori dipendenti, da un valore di 6,38 miliardi di euro per la soglia di € 9 che non include componenti aggiuntive, a 2,78 miliardi se si include nella soglia la tredicesima, arrivando al valore minimo di mezzo miliardo per la soglia di € 8 che include tredicesima e TFR.

Per quanto concerne gli operai agricoli, l'incidenza di lavoratori al di sotto delle varie soglie è mediamente più elevata rispetto ai lavoratori privati. Anche in questo caso le differenze sono più ampie se si considera una stessa soglia ma con diverse definizioni: ad esempio considerando la soglia di € 9 si passa dal 35,1%, senza componenti aggiuntive incluse nell'importo, al 15,9% se la soglia include la tredicesima e il TFR. Per quanto riguarda le differenze retributive, per gli operai agricoli si passa da 235 milioni di euro a valori molto bassi quando si includono tredicesima e TFR.

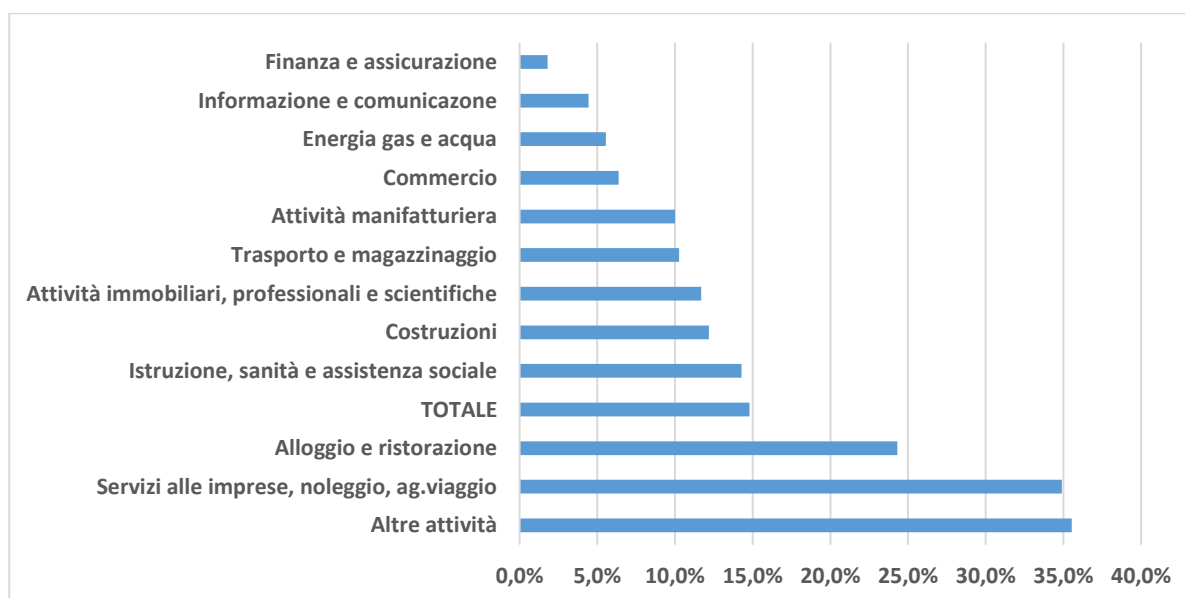
Per i lavoratori domestici le incidenze registrate sono decisamente più elevate: senza componenti aggiuntive si passa dal 90,2% per la soglia dei € 9 al 75,3% per € 8. Tali valori forniscono un supporto empirico alla tesi, confermata anche da esponenti della maggioranza dell'attuale governo, secondo cui per i lavoratori domestici potrà essere necessario uno schema di salario minimo diverso.

Di seguito si forniscono informazioni inerenti la variabilità dell'incidenza per settori, macroregioni, caratteristiche socio-demografiche dei lavoratori, considerando una definizione di soglia intermedia, cioè il valore di € 9 che include la tredicesima (che equivale a una soglia di circa € 8,31 di retribuzione lorda oraria nel caso di un lavoratore con contratto che prevede la tredicesima mensilità, € 7,71 se il contratto prevede anche la quattordicesima mensilità).

Per quanto riguarda la suddivisione settoriale la figura 3.6 riporta l'incidenza a livello di Sezione Ateco 2007. Si conferma una variabilità molto marcata, che va da valori di 1,8% nel settore "finanziario" e del 4,4% nel settore "informazione e comunicazione", a valori decisamente elevati come il 34,9% nel settore dei "servizi alle imprese, noleggio, agenzie viaggio", al 35,5% per il settore "altre attività" (che include principalmente altri componenti del settore dei servizi), al 24,3% del settore "alloggio e ristorazione". Si evince pertanto che l'introduzione di un salario minimo comporterà un impatto sulle imprese molto eterogeneo fra settori.

Figura 3.6

Distribuzione settoriale (Sezioni Ateco 2007) per i lavoratori dipendenti privati, per la soglia di € 9 comprensive di 13ma - Anno 2019.



Per quanto riguarda la suddivisione fra macroregioni, l'incidenza per i lavoratori dipendenti è decisamente superiore nella macroregione del sud e delle isole (17,5%) rispetto alle altre macroregioni, mentre se si prendono in considerazione i valori assoluti, il più alto numero di lavoratori sotto soglia è al nord, a causa del decisamente più elevato numero di lavoratori in tale regione. Per questo motivo, l'ammontare totale del differenziale retributivo, è più elevato per il nord (circa 1,5 miliardi) rispetto al centro e al sud (circa 700 milioni). Una simile evidenza si osserva per gli operai agricoli e i lavoratori domestici, con incidenze superiori al sud ma con un differenziale retributivo totale superiore al nord.

Tavola 3.2

Ripartizione per macro area dell'incidenza del salario minimo – soglia di €9 comprensivi di tredicesima

Tipo lavoratore	Ripartizione geografica	Num.tot. Rapporti Lavoro	Sotto soglia € 9 comprensiva di 13ma		
			Numero	% su totale	Diff. Retr.
<b>Dipendenti privati UNIEMENS</b>	Nord	7.868.137	1.031.893	13,1%	1.412
	Centro	2.847.164	475.448	16,7%	672
	Sud e Isole	2.965.552	517.878	17,5%	699
	Non ripartibile	17.979	967	5,4%	1
	<b>Totale</b>	<b>13.698.831</b>	<b>2.026.185</b>	<b>14,8%</b>	<b>2.784</b>
<b>Operai agricoli</b>	Nord	359.461	69.692	19,4%	33
	Centro	133.112	16.262	12,2%	11
	Sude e Isole	559.613	176.457	31,5%	80
	<b>Totale</b>	<b>1.052.186</b>	<b>262.411</b>	<b>24,9%</b>	<b>123</b>
<b>Lavoratori domestici</b>	Nord	345.502	272.213	78,8%	692
	Centro	194.349	149.375	76,9%	315
	Sude e Isole	142.784	130.710	91,5%	219
	<b>Totale</b>	<b>682.636</b>	<b>552.297</b>	<b>80,9%</b>	<b>1.226</b>
<b>TOTALE</b>	Nord	8.573.100	1.373.797	16,0%	2.136
	Centro	3.174.625	641.085	20,2%	998
	Sude e Isole	3.667.949	825.044	22,5%	997
	Non ripartibile	17.979	967	5,4%	1
	<b>Totale</b>	<b>15.433.653</b>	<b>2.840.893</b>	<b>18,4%</b>	<b>4.133</b>

Nota. I differenziali retributivi sono riportati in milioni di euro.

Per quanto riguarda la dimensione di genere, si registra una maggiore incidenza di lavoratori sotto la soglia di € 9 comprensiva di tredicesima per le donne, e questa è una regolarità per le tre categorie di lavoratori (dipendenti privati, agricoli, domestici). In riferimento alle differenze di età, fra i dipendenti privati l'incidenza nella classe di età 14-29 è decisamente più elevata (28,9%) rispetto alle due altre classi di età (circa l'11-12%). Per quanto invece riguarda domestici ed agricoli le differenze per classi di età sono più contenute. Questi dati confermano che, come previsto dalla proposta di direttiva europea, affrontare la questione del salario minimo significa contribuire alla parità di genere, a contribuire a colmare il divario retributivo e pensionistico di genere e a far uscire le donne dalla povertà

Considerando le classi dimensionali dell'impresa, si nota come l'incidenza sia decisamente elevata (20%) nelle piccole imprese, sotto i 15 dipendenti, per poi calare monotonicamente per raggiungere il minimo nelle imprese sopra i duecento dipendenti (10,2%). Inoltre, i dati Inps mostrano che l'incidenza di dipendenti a tempo parziale al di sotto della soglia dei € 9 comprensivi di tredicesima è decisamente superiore rispetto ai lavoratori a tempo

pieno (rispettivamente 19,7% contro il 12,7%)<sup>9</sup>. Tale differenza di incidenza fra i full time e part time non è omogenea a livello settoriale, con settori con differenze minime ed altre sostanziali.

### 3.3 Quali dati per una verifica documentale del rispetto del salario minimo e dei livelli salariali inerenti ai contratti maggiormente rappresentativi

La direttiva in oggetto dedica l'articolo 10 al tema cruciale inerente un sistema efficace di monitoraggio e raccolta dei dati, chiedendo agli Stati membri di incaricare le rispettive autorità competenti al fine di sviluppare strumenti efficaci e affidabili di raccolta dei dati, che dovrebbero consentire agli Stati membri di comunicare annualmente alla Commissione i pertinenti dati relativi alla copertura e all'adeguatezza delle misure adottate.

L'Inps potrebbe essere pertanto chiamato in causa, coerentemente a quanto espresso dalla direttiva, sul tema del monitoraggio e di un controllo di vigilanza documentale del rispetto di un'eventuale introduzione del salario minimo nel mercato del lavoro italiano. Una delle motivazioni principali dell'introduzione del salario minimo in un mercato del lavoro già caratterizzato da un sistema di contrattazione nazionale che prevede un sistema di minimi salariali differenziati per settore e per professione è la maggiore facilità, per il policy maker e per le istituzioni preposte, nel verificare il rispetto dell'unico valore di minimo salariale, in tal modo tutelando maggiormente i lavoratori. Inoltre, i lavoratori stessi, che nella situazione attuale potrebbero non sempre rendersi conto di eventuali livelli inferiori all'importo previsto dal contratto settoriale e dalla specifica professione, potrebbero con maggiore facilità rivendicare i propri diritti. Per raggiungere in modo efficace tali finalità, il disegno legislativo e le circolari applicative dovranno prestare attenzione al tema della possibilità, per una istituzione pubblica, di verificare il rispetto dei dettami legislativi, anche in riferimento alla disponibilità di dati tali da permetterne il monitoraggio.

A parte la questione che ad oggi non sono fissati i perimetri e i criteri per l'individuazione dei contratti "rappresentativi", si osserva che la retribuzione, secondo la definizione del Codice civile (art. 2099), è il compenso dovuto al dipendente quale corrispettivo per la prestazione resa. Come già ricordato, non vi sono indicazioni univoche sulla modalità di determinazione della retribuzione, la cui disciplina è demandata alla contrattazione collettiva.

Il problema è se la retribuzione ai fini del "salario minimo" corrisponda all'insieme di tutte le voci retributive erogate obbligatoriamente dal datore di lavoro, ovvero solo da alcune di tali voci, alla luce della disciplina della contrattazione collettiva. Si evidenzia come nei disegni di legge recanti norme in materia di "Istituzione del salario minimo orario" non si specifica in modo dettagliato quali siano le voci da computare nell'istituendo salario minimo.

Nella bozza del DDL 658/2018 si parla di trattamento economico complessivo non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro più rappresentative sul piano nazionale, e comunque non inferiore a 9 euro all'ora al lordo degli oneri contributivi e previdenziali; nel DDL 310/2018, per salario minimo orario si intende la retribuzione oraria minima che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore. Tale valore orario del salario non può essere inferiore a 9 euro al netto dei contributi previdenziali e assistenziali.

È evidente che, al di là del computo al lordo o al netto delle contribuzioni previdenziali, le proposte normative non definiscono in modo esatto quali siano, tra le diverse forme di retribuzione, i corrispettivi che vanno a comporre il salario minimo, con le inevitabili ripercussioni sulla facilità delle verifiche volte al rispetto della norma.

La scelta delle componenti nella definizione del salario minimo andrà ad influenzare anche la modalità di una possibile verifica documentale attraverso l'utilizzo dell'archivio UniEmens. Ove la retribuzione da considerare sia

---

<sup>9</sup> Si noti inoltre che per i lavoratori part time il salario orario è ricavato dalla variabile 'imponibile', generalmente superiore alla variabile 'retribuzione teorica' usata per i full time, e ciò suggerisce che le stime per il part time potrebbero rappresentare una sottostima del reale fenomeno.

il minimo contrattuale, i dati che l'UniEmens deve reperire, ad oggi non disponibili, sono il livello di inquadramento del lavoratore e il relativo minimo tabellare, che potrebbero essere rinvenibili, per molti CCNL, sulle comunicazioni obbligatorie al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Unilav), con i limiti già evidenziati nel paragrafo inerente la contrattazione collettiva, o laddove vi sarà la gestione telematica del LUL in capo a INPS.

D'altra parte, se il legislatore volesse definire il salario minimo non rispetto ai minimi tabellari ma a tutte le componenti fisse della retribuzione, è opportuno sottolineare che per il calcolo delle prestazioni di disoccupazione e cassa integrazione il datore di lavoro è tenuto a indicare nel flusso UniEmens proprio tale componente fissa della retribuzione mensile nell'elemento <RetribuzioneTeorica> (si veda ancora il paragrafo sulla contrattazione collettiva).

Alla retribuzione mensile così indicata, possono essere eventualmente 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 riparametrizzazione oraria, al valore contrattuale leader o fissato dalla legge, sarebbe consentita dal divisore orario presente su UniEmens (<DivisoreOrarioContr>) che serve appunto a 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 i 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 13° e la 14° mensilità) che possono essere soggette a differenze importanti fra settori e contratti nazionali, rendendo indirette e meno affidabili le eventuali stime associate.

Quest'ultimo punto è rilevante per sottolineare che potrebbe essere opportuno riferire l'ammontare della soglia del salario minimo di legge esclusivamente al compenso lordo, espungendo ogni riferimento agli oneri sociali, sia quelli a carico del datore di lavoro, sia quelli a carico del lavoratore (riferimenti invece rinvenibili in molte delle proposte di legge presenti in parlamento). Ciò in quanto gli oneri sociali dipendono in modo rilevante da tante altre variabili, come ad esempio:

- il settore produttivo dell'azienda. Gli operai e gli impiegati delle aziende industriali con più di 50 dipendenti sono tutelati dalla CIGO (aliquota 2,00%) e dalla CIGS (aliquota 0,90%), mentre i medesimi lavoratori del settore terziario non hanno dette tutele;
- la qualifica legale del lavoratore. Nel settore dell'industria e dell'artigianato la tutela economica per la malattia riguarda solo gli operai e non gli impiegati e altre differenze sono presenti in altri settori;
- la dimensione aziendale. Per aziende industriali fino a 15 dipendenti, il contributo CIGO è pari all'1,70%, per le medesime aziende con più di 50 dipendenti sono coperti dalla tutela previdenziale CIGS; quelli di aziende commerciali con meno di 50 dipendenti ne sono sprovvisti; ecc.;
- la destinazione del trattamento di fine rapporto. Per i lavoratori per i quali l'azienda destina il TFR ai fondi di previdenza complementare ovvero al Fondo di tesoreria INPS, viene meno la contribuzione al fondo di garanzia del TFR (per operai e impiegati, aliquota dello 0,20%).

Per sintetizzare, se la definizione della soglia prescelta facesse riferimento a forme varie inerenti gli oneri sociali, l'importo non sarebbe unico ma cambierebbe in base appunto alle suddette variabili, riducendo in modo sostanziale uno dei vantaggi legati all'introduzione di un salario minimo di legge, cioè di poter disporre di una soglia che sia unica e sulla quale l'adozione sia più efficace rispetto al caso articolato della contrattazione collettiva.

### 3.4 Gli impatti di finanza pubblica e redistributivi

La direttiva in oggetto e il relativo materiale di accompagnamento si soffermano su possibili impatti dell'introduzione di un salario minimo di legge, formulando alcuni scenari sia per quanto riguarda l'impatto occupazionale sia per gli impatti in termini redistributivi e di finanza pubblica. Ci si sofferma in questo paragrafo su questi ultimi, partendo dal presupposto che la variazione della retribuzione lorda è parametro diretto per il computo di entrate quali contributi sociali, Irpef, addizionali regionali e comunali, ma anche di spese sociali quali assegni familiari, altri assegni e bonus legati anche indirettamente al reddito (ad es. maternità e bonus dipendenti), reddito di cittadinanza come ultima istanza.

La rilevanza di questi effetti, in termini di finanza pubblica, potrebbe assumere rilievo anche a fini di policy: la disponibilità di risorse pubbliche aggiuntive a seguito di questa riforma potrebbe far considerare un supporto di qualche tipo per le imprese soggette a questo aumento dei costi, oppure per la generalità delle imprese. Una riduzione strutturale del costo del lavoro, ad esempio, potrebbe evitare riduzioni di competitività o aumentarla.

L'interazione tra le componenti del sistema di contributi, imposte e benefici non è intuitiva, né di facile calcolo. Per il caso italiano l'Istituto ha portato a termine delle simulazioni utilizzando un modello di microsimulazione tax benefit, derivato dall'indagine Silc Istat sui redditi e le condizioni di vita, arricchito di informazioni amministrative di natura sia fiscale che di spesa.

Tra le tante possibili combinazioni di retribuzione oraria minima e relativa definizione, si è adottata quella di un minimo di 8 euro l'ora come da contratto, cioè al netto delle componenti addizionali quali tredicesima, quattordicesima, accantonamento TFR. Tale importo è di un ordine di grandezza comparabile rispetto alla scelta seguita ad esempio per il calcolo della incidenza dei lavoratori coinvolti: se agli €8 lordi si aggiunge la componente della tredicesima si arriva ad un valore di circa €8,7, e per i contratti collettivi che includono anche la quattordicesima si arriverebbe intorno ai €9<sup>10</sup>. Sono stati considerati tutti i dipendenti, di ogni settore. È stata adottata l'ipotesi semplificatrice di invarianza dei comportamenti, cioè assenza di reazioni in termini di occupati, fatturato, esportazioni, ecc. I risultati vengono riportati nella Tavola 3.3.

Come si vede, con le specifiche ipotesi di scenario gli impatti non sarebbero trascurabili sotto diversi profili:

- per i dipendenti interessati il beneficio netto in termini di reddito disponibile raggiungerebbe i € 3,3 miliardi, quale saldo tra maggiori retribuzioni lorde e maggiori imposte e contributi o riduzioni di benefici;
- per le imprese interessate, all'aumento delle retribuzioni lorde per € 4,6 miliardi si aggiungerebbero i maggiori oneri sociali a carico del datore, oneri ridotti dalle minori imposte dirette derivanti da un minore imponibile; da notare che in una ottica europea l'applicazione della direttiva potrà determinare un aumento generalizzato dei costi del lavoro anche per le imprese nei paesi nostri *competitor*, e pertanto in termini di competitività delle imprese italiane l'impatto del salario minimo potrebbe essere relativamente inferiore rispetto all'aumento delle retribuzioni lorde.
- per la finanza pubblica, dall'insieme di questi impatti di segno variabile deriverebbero maggiori risorse (più contributi, Irpef, Addizionali e meno assegni dal lato famiglie, più contributi e meno Ires-Irpef da quello imprese) per € 1,5 miliardi.

---

<sup>10</sup> Le caratteristiche del modello impongono di utilizzare un valore di salario orario lordo, senza includere la tredicesima e altre componenti addizionali, per i quali non vi sono controparti empiriche nel dataset Silc.



Tavola 3.3

Variazione aggregate con retribuzione oraria minima 8€

Variazione aggregati con retribuzione oraria minima 8€	Somme (MLN €)
Variazione costi netti per le imprese interessate con riforma	+4'632
Riduzione gettito ii.dd. imprese per aumento Costo del Lavoro	-1'544
Variazione Costo del Lavoro (CL) con riforma	+6'176
Aumento Contributi Sociali datori interessati	+1'613
Aumento TFR a carico datori interessati	+351
<b>Aumento Retribuzioni Lorde con minimo orario contrattuale a 8€</b>	<b>+4'212</b>
Variazione contributi sociali a carico dipendenti con riforma	+436
Variazione Irpef netta (erariale)	+925
Variazioni Addizionali locali all'Irpef	+130
Variazione Bonus dipendenti	+131
variazione Assegni Nucleo Familiare	-69
variazione RdC reddito cittadinanza	-2
Variazione Reddito disponibile individui interessati	+3'300
<b>variazione risorse di finanza pubblica bilancio PA</b>	<b>+1'499</b>

In termini di policy, dunque, non sarebbe da escludere l'utilizzo delle maggiori risorse pubbliche per attenuare i maggiori costi per le imprese, interessate o meno.

In termini redistributivi, si conseguirebbe una maggiore incidenza del beneficio per i lavoratori del mezzogiorno, assieme ad una ridotta concentrazione (Gini) dei redditi e ad una riduzione di frequenza e intensità della povertà.

In termini di indici di concentrazione di Gini, a seguito della riforma si osserverebbe la riduzione della concentrazione osservabile nella tavola n. 3.4. In termini di frequenza ed intensità i principali indici assumono i valori osservabili nella tavola 3.5.

Tavola 3.4

Indici di concentrazione del reddito

Indici di concentrazione del reddito	GINI
Redditi Lordi equivalenti	39.3%
Redditi disponibili equivalenti <u>senza riforma</u>	<b>33.8%</b>
Redditi disponibili equivalenti <u>con riforma</u>	<b>33.6%</b>

Tavola 3.5

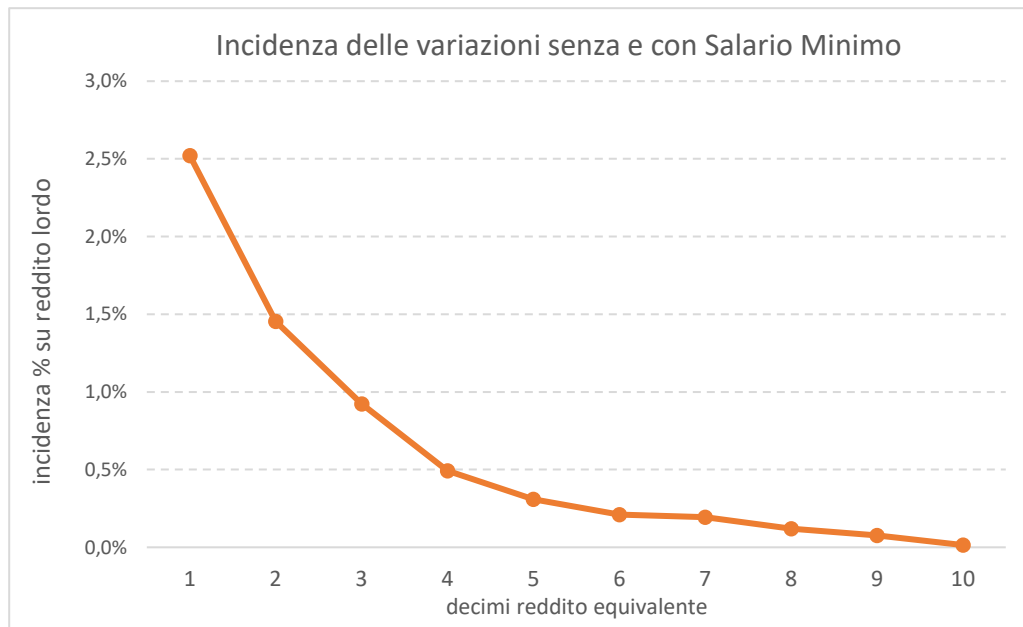
Indici di povertà vigenti e con riforma

Indici povertà	vigenti	con riforma
Poverty head count ratio (frequenza povertà)	15.3%	15.0%
Income Gap Ratio (intensità: distanza dei poveri dalla soglia)	35.2%	33.8%

Infine, meno sinteticamente, nella Figura. 3.7 si possono osservare le incidenze sul reddito delle variazioni di reddito disponibile per decimi di reddito equivalente. Risulta evidente, come è lecito attendersi, che una qualsiasi riforma del tipo salario minimo aumenterebbe maggiormente il reddito disponibile dei decimi più bassi, specie sotto l'ipotesi semplificatrice di invarianza dei comportamenti e delle performance aziendali.

Figura 3.7

Incidenza sul reddito delle variazioni con Salario Minimo



## APPENDICE

Macrosettori contrattuali	codice	settori contrattuali
A-AGRICOLTURA	A01	operai agricoli e florovivaisti; impiegati, quadri e dirigenti dell'agricoltura
	A02	attività di contoterzismo in agricoltura
	A03	consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario, sistemazioni idraulico-forestali
	A04	consorzi agrari
	A05	settore zootecnico
B-CHIMICI	B01	industria chimica, chimica farmaceutica, fibre chimiche, ceramica e abrasivi
	B02	settore conciario
	B03	piastrelle di ceramica e dei materiali refrattari
	B04	settore del vetro e delle lampade
	B05	energia e del petrolio
	B06	attività minerarie
	B07	settore della gomma e della plastica
C-MECCANICI	C01	settore metalmeccanico e installazione di impianti
	C02	settore orafo, argentiero e della gioielleria
D-TESSILI	D01	industrie tessili e dell'abbigliamento
	D02	sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini
	D03	industrie dei settori pelli e succedanei, produzione di ombrelli-ombrelloni
	D04	industria delle calzature
	D05	settore giocattoli, giochi, modellismo
	D06	produzione di penne, matite, parti staccate di matite, penne, articoli affini e per gli addetti alle aziende produttrici di spazzole, pennelli, scope e preparatrici relative materie prime
	D07	settore occhiali e articoli inerenti l'occhialeria
	D08	produzione di retifici meccanici da pesca
E-ALIMENTARISTI	E01	industrie alimentari
	E02	pesca
	E03	lavorazione della foglia di tabacco
	E04	panificazione - produzione e vendita

F-EDILIZIA, ARREDAMENTO	LEGNO	E	F01	aziende edili
			F02	produzione di laterizi e manufatti in cemento
			F03	produzione di cemento, calce, gesso e malte
			F04	escavazione e lavorazione dei materiali lapidei, ghiaia, sabbia e inerti
			F05	settori legno, sughero, mobile ed arredamento e boschivi e forestali
			F06	costruzione di strade ed autostrade
G-POLIGRAFICI E SPETTACOLO			G01	settore cartario e cartotecnico
			G02	settore grafico ed editoriale
			G03	videofonografici
			G04	fotolaboratori
			G05	filiera del cinema e dell'audiovisivo (industria, troupes, doppiaggio, generici, esercizi cinematografici)
			G06	Teatri e Fondazioni Lirico Sinfoniche (artisti, tecnici, impiegati) e Professori d'orchestra della RAI
			G07	settore della Comunicazione e dei servizi innovativi per le imprese
			G08	imprese radio televisive, multimediali e multiplatforma
			G09	giornalisti
			G10	ippica
			G11	aziende editrici e stampatrici di giornali quotidiani ed agenzie di stampa
			G12	produzione culturale e spettacolo
			G13	SIAE
			G14	aziende aereofotogrammetriche
H-DISTRIBUZIONE, SERVIZI	TERZIARIO,		H01	terziario, distribuzione e servizi
			H02	turismo
			H03	pubblici esercizi, ristorazione collettiva e commerciale
			H04	aziende ortofrutticole ed agrumarie
			H05	vigilanza privata e servizi fiduciari
			H06	agenti immobiliari e mandatari
			H07	farmacie
			H08	fiori, verde e piante ornamentali
			H09	proprietari di fabbricati
			H10	amministratori di condominio
			H11	studi professionali

	H13	acconciatura, estetica, tricologia non curativa, tatuaggio, piercing e centri benessere
	H14	impianti e attività sportive
H1-LAVORO DOMESTICO	H12	lavoro domestico
I-TRASPORTI	I01	logistica, trasporto merci e spedizione
	I02	trasporto marittimo e porti
	I03	ferrovie
	I04	trasporto aereo
	I05	Autoferrotranvieri e Internavigatori (Mobilità - TPL)
	I06	radiotaxi e autoservizi pubblici non di linea, autoservizi privati
	I07	settore funerario
	I08	autoscuole, scuole nautiche, studi di consulenza automobilistica e nautica
	I09	trasporto a fune
	I10	società e consorzi concessionari di autostrade e trafori
	I11	servizi in appalto per conto dell'Amministrazione della Difesa, Interni, Giustizia, Forze dell'Ordine e Amministrazioni militari
	I12	agenzie marittime raccomandatarie e mediatori marittimi
J-CREDITO E ASSICURAZIONI	J01	credito ed assicurazioni
	J02	Banca d'Italia e riscossione tributi
K-AZIENDE DI SERVIZI	K01	aziende elettriche
	K02	gas e acqua
	K03	telecomunicazioni
	K04	aziende termali
	K05	pulizia, facility management, servizi integrati
	K06	CONI servizi e federazioni sportive
	K07	servizi ambientali
	K08	servizi postali
T-ISTRUZIONE, SANITA', ASSISTENZA, CULTURA, ENTI	T01	scuola non statale
	T02	università non statale
	T03	formazione professionale
	T04	sanità non statale
	T05	assistenza non statale
	T06	cultura
	T07	enti e istituzioni private, pubbliche e del terzo settore

	T08	regolamenti contrattuali per i dipendenti dei sindacati
V-CCNL PLURISETTORIALI, MICROSETTORIALI e ALTRI	V01	dirigenti di azienda (CCNL plurisettoriali)
	V02	agenzie di somministrazione di lavoro
	V03	CCNL plurisettoriali del settore manifatturiero (artigiani rappresentati al CNEL)
	V04	Ambasciate, Consolati, Legazioni, Istituti culturali, Organismi Internazionali, basi USA in Italia
	V05	istituti per il sostentamento del clero
	V06	CCNL plurisettoriali, microsettoriali, altri e vari

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Aaronson D., (2001). "Price Pass-Through and the Minimum Wage". *Review of Economics and Statistics*, vol. 83(1), 158-169.
- Aaronson D., French E., and Sorkin I., (2018). "Industry Dynamics and the Minimum Wage: A Putty-Clay Approach". *International Economic Review*, vol. 59(1), 51-84.
- Allegretto S., Reich M., (2018). "Are local minimum wages absorbed by price increases? Estimates from internet-based restaurant menus". *ILR Review*, vol. 71(1), 35-63.
- Coviello D., Deserranno E. and Persico N., (2019). "Minimum Wage and Individual Worker Productivity: Evidence from a Large US Retailer". Working Paper disponibile al seguente link [https://wpcarey.asu.edu/sites/default/files/draft\\_minw\\_180\\_0.pdf](https://wpcarey.asu.edu/sites/default/files/draft_minw_180_0.pdf).
- Dustmann C., Lindner A., Schönberg U., Umkehrer M., Vom Berge P., (2019). "Reallocation Effects of the Minimum Wage: Evidence from Germany". Working Paper. CReAM Discussion Paper Series, CDP 07/20.
- Forlivesi M., (in stampa). "Sulla funzione anticoncorrenziale del CCNL". *Rivista di diritto delle relazioni industriali*
- Garnero A., Giupponi G., (2020). "Sul salario minimo occorre avere metodo". *La voce.info* <https://www.lavoce.info/archives/70267/sul-salario-minimo-occorre-avere-metodo/>
- Godøy A., Reich M., (2019). "Minimum Wage Effects in Low-Wage Areas". IRLE Working Paper n.106-19.
- Harasztosi P., Lindner A., (2019). "Who Pays for the Minimum Wage?". *American Economic Review*, vol. 109(8), 2693-2727.
- Kaufman J. A., Salas-Hernández L. K., Komro K. A., Livingston M. D., (2019). "Effects of increased minimum wages by unemployment rate on suicide in the USA". *Journal of Epidemiol Community Health*, vol.74(3).
- Leung J., (2018). "Minimum wage and real wage inequality: Evidence from Pass-Through to Retail Prices". Disponibile al link [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2786411](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2786411).
- Lyon Caen A., (2011). "A proposito del dumping sociale". *Lavoro e Diritto*, 1/2011, 7-12.
- Perulli A., (2011). "Globalizzazione e dumping sociale: quali rimedi?". *Lavoro e Diritto*, 1/2011, 13-44.
- Pessi R., (2011). "Dumping sociale e diritto del lavoro". *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 3/2011, 617-632.
- Pessi R., (2009). "Lavoro, mercato, 'ordine spontaneo', regolazione transnazionale". *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 1, 277-297.
- Renkin T., Montialoux C., and Siegenthaler M., (2017). "The Pass-through of Minimum Wages into US Retail Prices: Evidence from Supermarket Scanner Data". Working Paper disponibile al seguente link <http://clairemontialoux.com/files/RMS2020.pdf>.
- Riley R., Bondibene C., (2017). "Raising the standard: Minimum wages and firm productivity". *Labour Economics*, vol. 44(C), 27-50.
- Volpe M., (2011). "Delocalizzazioni e dumping sociale. La prospettiva delle teorie economiche". *Lavoro e Diritto*, 1/2011, 45-54.
- Wehby G., Kaestner R., Lyu W., Dhaval M. D., (2020a). "Effects of the Minimum Wage on Child Health". NBER Working Paper n. 26691.
- Wehby G., Kaestner R., Dhaval M. D., (2020b). "Effects of the Minimum Wage on Infant Health". *Journal of Policy Analysis and Management*, <https://doi.org/10.1002/pam.22174>.