

Documento dell'Unione Generale del Lavoro di analisi dei disegni di legge in materia di salario minimo

**Audizione del 12 marzo 2019,
presso la 11^a Commissione Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato**

Considerazioni generali

Il diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla qualità e alla quantità del suo lavoro e comunque tale da assicurare a sé e alla propria famiglia un'esistenza libera e dignitosa, così come disposto dall'articolo 36 della Costituzione, si persegue attraverso il potenziamento della contrattazione collettiva, prima ancora che con l'introduzione di un salario minimo orario di legge, che, come specificato peraltro nello stesso accordo sottoscritto dalla maggioranza di governo, potrebbe essere introdotto per tutte le categorie di lavoratori e i settori produttivi in cui la retribuzione minima non sia fissata dalla contrattazione collettiva. Una situazione da considerarsi transitoria, stante l'obiettivo di assicurare a tutti i lavoratori e in tutti i settori produttivi un contratto collettivo.

Questo perché la contrattazione collettiva è nell'interesse del lavoratore, ma anche del sistema delle imprese.

È nell'interesse del lavoratore perché, oltre a definire la giusta retribuzione per il tipo di lavoro svolto e per il profilo professionale e le competenze possedute, disciplina una serie di aspetti normativi di assoluta importanza: l'orario di lavoro, la sua organizzazione, l'eventuale sistema di welfare, la previdenza complementare, l'accesso ad ulteriori strumenti di conciliazione vita/lavoro, i diritti sindacali individuali, la progressione di carriera, gli aggiornamenti professionali.

È pure nell'interesse del sistema delle imprese, almeno di quelle che valorizzano tutti i fattori della produzione, che investono e che premiano gli incrementi di produttività.

Viceversa, l'introduzione di un salario minimo orario di legge finirebbe per gratificare le aziende che concorrono esclusivamente agendo sulla leva del costo del lavoro.

In questo senso, la vicenda del lavoro accessorio ed occasionale è emblematica: uno strumento che nasce per favorire l'occupazione saltuaria di alcune categorie ai margini del mercato del lavoro, in particolare studenti e pensionati, finisce per essere utilizzato in maniera massiccia dalle aziende, anche per coprire delle posizioni tipiche della attività produttiva svolta, con tutto quello che ne consegue per il lavoratore in termini retributivi, di minore contribuzione previdenziale e di ridotte tutele assistenziali.

In un tale scenario, nella passata legislatura, la legge 183 del 2014 aveva previsto, all'articolo 1, comma 7, lettera g), una delega all'esecutivo per l'introduzione, eventualmente anche in forma sperimentale, del compenso minimo orario, delega che poi non è stata esercitata.

In generale, si potrebbe parlare di salario minimo orario di legge laddove vi fossero dei lavoratori privi di copertura contrattuale collettiva.

I due disegni di legge in discussione hanno, però, una portata più ampia, tanto che, in pochi anni, il salario minimo orario potrebbe finire per marginalizzare la contrattazione collettiva soprattutto sulla parte economica: nei fatti, il compenso orario minimo sarebbe assunto come parametro di riferimento unico, dopo che una serie di interventi, in particolare quelli previsti nei decreti legislativi 23 ed 81 del 2015, hanno inciso sulla possibilità di contrattare sulla parte normativa.

Rispetto ai contenuti, il disegno di legge 658, all'articolo 3, richiama l'accordo interconfederale del 10 gennaio 2014, sottoscritto con Confindustria anche da questa organizzazione sindacale, contemporaneamente a Cgil, Cisl ed Uil. La sua eventuale estensione a tutti i settori produttivi si scontra con l'oggettiva difficoltà a certificare la rappresentatività dei soggetti sindacali; come se non bastasse, si ricorda che in seno alle imprese l'accordo stesso non è stato condiviso. Confindustria, per quanto importante, non è l'unica associazione datoriale che associa le imprese, per cui, laddove si voglia insistere sulla rappresentatività delle organizzazioni sindacali, attraverso la certificazione di iscritti e voti, la medesima cosa andrà fatta sul versante delle imprese, attraverso una certificazione delle aziende aderenti e degli occupati.

I due disegni di legge divergono sull'individuazione di quale debba essere il compenso minimo orario. Il disegno di legge 310 si allinea a quanto previsto per il contratto di prestazione occasionale, vale a dire 9 euro netti, mentre per l'altro è di 9 euro, al lordo degli oneri contributivi e previdenziali. La prima ipotesi si lascia preferire, anche se per una valutazione più complessiva è necessario tener conto di una serie di fattori diversi.

Di certo, in alcuni settori – in particolare nei servizi operati dalle cooperative anche per la pubblica amministrazione - oggi si registrano compensi orari minimi al di sotto di questa soglia, un aspetto che necessita di una particolare attenzione da parte degli organi ispettivi, per ridurre il fenomeno della concorrenza sleale fra le imprese. Elemento quest'ultimo che ritroviamo anche al di fuori dei confini nazionali; la vigente normativa europea sul distacco dei lavoratori non tutela assolutamente quest'ultimi, permettendo alle aziende di corrispondere salari differenziati per lo

stesso tipo di attività. Pur con tutti i limiti della normativa vigente, l'introduzione di un salario minimo orario europeo aiuterebbe a superare questo ostacolo.

Un'ultima considerazione riporta a due articoli della Costituzione che, se attuati, avrebbero un impatto importante sulla contrattazione e, quindi, sui livelli retributivi: l'articolo 39, sulla registrazione e l'acquisizione della personalità giuridica da parte dei sindacati, e l'articolo 46, sul diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende.

Disegno di legge 658 (Catalfo e altri)

Articolo	Contenuto	Osservazioni
Art. 1 - Finalità	La norma è in linea con le previsioni contenute nell'articolo 36 della Costituzione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 36 della legge 300/1970. I datori di lavoro, imprenditori e non imprenditori, sono tenuti a corrispondere ai lavoratori (individuati dall'articolo 2094 del codice civile) una retribuzione complessiva proporzionata e sufficiente alla quantità e alla qualità del lavoro prestato.	La norma trova applicazione laddove vi è un datore di lavoro alle cui dipendenze vi è un lavoratore subordinato (art. 2094 codice civile). Il citato articolo 36 della Costituzione dispone il diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, in ogni caso sufficiente per una esistenza libera e dignitosa per sé e la famiglia. Il citato articolo 36 della legge 300/1970 (Statuto dei lavoratori) prevede degli obblighi in capo ai titolari di benefici accordati dallo Stato e degli appaltatori di opere pubbliche.
Art. 2 - Definizione	Per retribuzione complessiva, proporzionata e sufficiente, si intende il trattamento economico complessivo, proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, non inferiore a quella del contratto collettivo nazionale di lavoro per settore o zona. Il Ccnl di riferimento è quello stipulato dalle associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro più rappresentative sul piano nazionale, il cui ambito di applicazione è connesso e vicino a quello di attività in maniera prevalente del prestatore; comunque, il compenso orario minimo, al lordo degli oneri contributivi e	L'articolo pone alcune questioni. In primo luogo, l'individuazione del contratto collettivo nazionale di lavoro. Il riferimento è a quelli stipulati dalle associazioni dai datori di lavoro e dalle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale ai sensi dell'articolo 4 della legge 936/1986. Si tratta della norma che disciplina la composizione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro che prevede un avviso della Presidenza del consiglio dei ministeri con il quale si comunica la scadenza del mandato del Cnel e la conseguente possibilità di presentare le proprie designazioni, che

	<p>previdenziali, non può essere inferiore a 9 euro. La previsione si applica anche ai rapporti di collaborazione previsti dagli accordi collettivi in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del settore (articolo 2, comma 2, lettera a, dlgs 81/2015).</p>	<p>sono valutate dal Presidente del consiglio, uditi i ministeri interessati, ai fini della definizione dell'elenco dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. La questione che oggi si pone è anche quella della riduzione del numero dei componenti del Cnel, cosa che inevitabilmente si ripercuote sulle associazioni datoriali e le organizzazioni sindacali. Il rischio è che soggetti che sottoscrivono contratti collettivi non abbiano poi una presenza all'interno del Cnel, pur essendo oggettivamente rappresentativi. Una seconda questione riguarda la soglia di 9 euro come compenso orario minimo lordo. Tale soglia è in linea con quella prevista dal contratto di prestazione occasionale, mentre è inferiore a quella prevista dal Libretto famiglia, che è fissata a 10 euro. L'estensione della norma anche ad una tipologia di contratti di collaborazione è possibile, a meno che l'accordo collettivo che individua le particolari esigenze produttive ed organizzative non specifichi anche quali siano i minimi tabellari.</p>
<p>Art. 3 – Pluralità di contratti collettivi nazionali applicabili</p>	<p>In caso di pluralità di contratti collettivi applicabili, il trattamento economico complessivo non può essere inferiore a quello previsto nei contratti stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria; in ogni caso, non potrà essere inferiore all'importo di 9 euro indicato sopra. Per la valutazione della rappresentatività, alle organizzazioni dei lavoratori si applicano i criteri associativi ed elettorali previsti al testo unico del 10 gennaio 2014, sottoscritto da Confindustria e Cgil, Cisl e Uil. La rappresentatività delle organizzazioni datoriali si desume dal numero delle</p>	<p>L'articolo affronta la questione della rappresentatività, laddove si presenta il caso di una pluralità di contratti collettivi che insistono sul medesimo settore. Per la rappresentatività delle organizzazioni sindacali, si tiene conto di quanto previsto dal testo unico del 10 gennaio 2014, sottoscritto anche dalla Ugl, sempre nella medesima data, con Confindustria. Cinque anni di sperimentazione, però, non sono stati soddisfacenti, in quanto si continua ad osservare una carenza di dati, a causa della mancata comunicazione da parte delle imprese nonché per le difficoltà a certificare la quota di iscritti rispetto all'intera platea e lo stesso dato</p>

	<p>imprese associate in relazione al numero complessivo di imprese associate e dal numero di dipendenti delle imprese medesime in relazione al numero complessivo di lavoratori impiegati nelle stesse.</p>	<p>elettorale. Ancora più complessa appare la certificazione della rappresentatività delle organizzazioni datoriali; ad oggi, siamo sostanzialmente davanti ad una autocertificazione.</p>
<p>Art. 4 – Carenza di contratti collettivi applicabili</p>	<p>In caso di mancanza di un contratto collettivo di riferimento, il trattamento economico complessivo cui fare riferimento è previsto dal contratto collettivo territoriale per il settore o la zona, stipulato dalle associazioni datoriali e sindacali più rappresentative sul piano nazionale, il cui ambito di applicazione sia maggiormente connesso o vicino all'attività svolta dai lavoratori; l'importo, comunque, non può essere inferiore ai 9 euro previsti.</p>	<p>L'articolo disciplina il caso in cui in un settore non vi sia un contratto collettivo di riferimento. Ad oggi potrebbe essere il caso delle attività collegate alle piattaforme informatiche. La norma richiama il contratto collettivo territoriale e non come sarebbe più puntuale il contratto collettivo nazionale.</p>
<p>Art. 5 – Disposizione transitoria</p>	<p>Sono fatti salvi, fino alla loro naturale scadenza, i vigenti contratti collettivi nazionali o territoriali, sottoscritti dalle associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.</p>	<p>La disposizione transitoria di fatto agisce su quei contratti collettivi che prevedono un compenso orario minimo inferiore a 9 ore. Andrebbe specificato che l'azienda che applica un contratto collettivo, alla scadenza dello stesso, non può disapplicare il contratto collettivo per adottare il salario minimo orario, così come le nuove imprese sono comunque tenute a fare riferimento ai contratti collettivi nazionali.</p>

Disegno di legge 310 (Laus e altri)

Articolo	Contenuto	Osservazioni
Art. 1 - Finalità	Viene istituito il salario minimo orario, al fine di dare attuazione al diritto ad avere una retribuzione proporzionata e sufficiente ad assicurare a persona e alla propria famiglia una esistenza libera e dignitosa.	Il disegno di legge 310 richiama esplicitamente i contenuti dell'articolo 36 della Costituzione.
Art. 2 – Salario minimo orario	Il salario minimo orario è da intendersi come la retribuzione oraria minima corrisposta dal datore di lavoro al lavoratore. Il valore orario non può essere inferiore a 9 euro, al netto dei contributi previdenziali e assistenziali; vale per tutte le prestazioni lavorative. Il salario minimo orario è incrementato il 1° gennaio di ogni anno sulla base della variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.	Il salario minimo orario viene fissato a 9 euro netti, in linea con quanto previsto con il contratto di prestazione occasionale, così come definito dall'articolo 54 del decreto legge 50/2017. Il contratto di prestazione occasionale prevede in capo all'utilizzatore contributi previdenziali pari al 33% del compenso più un premio Inail nella misura del 3,5%. Il comma 2 non limita il salario orario minimo ai soli rapporti di lavoro subordinato, ma ne estende la portata a tutti i rapporti di lavoro, diventando quindi un parametro di riferimento, ad esempio, anche per le collaborazioni coordinate e continuative.
Art. 3 – Norme di attuazione	Con un decreto ministeriale, previo accordo con le organizzazioni sindacali e le associazioni datoriali più rappresentative sul piano nazionale, sono individuati i contratti collettivi che prevedono importi inferiori a 9 euro, cui estendere tale soglia, gli eventuali casi di esclusione dall'applicazione del salario minimo nonché le modalità di incremento dei salari di importo inferiore al salario minimo orario.	L'articolo pone una questione centrale, nel momento in cui si sancisce che il salario minimo orario non possa scendere al di sotto di 9 euro netti, vale a dire come adeguare i contratti collettivi esistenti. Ad oggi, esiste una pluralità di soggetti, sia da parte sindacale, che, soprattutto, datoriale, che contratta e sottoscrive accordi. È necessario pertanto riflettere su un punto: può un decreto ministeriale, definito soltanto con il contributo di una parte di questi soggetti, andare ad imporre una modifica ad un accordo fra le parti? Certo, vi sarebbe la presente legge come fonte, però si evidenzia la delicatezza del tema. Ci si preoccupa spesso della effettiva

		<p>rappresentatività delle singole sigle sindacali dei lavoratori, ma poco o nulla si guarda all'altro contraente, dove, peraltro, non mancano momenti di forte divergenza, come dimostra il fatto che la stessa intesa del 10 gennaio 2014 sia stata accolta in maniera decisamente tiepida al di fuori dell'universo confindustriale.</p>
<p>Art. 4 – Nullità di contratti della pubblica amministrazione</p>	<p>Le pubbliche amministrazioni non stipulano contratti, non erogano contributi né finanziamenti a soggetti che retribuiscono i propri lavoratori con compensi di importo inferiore al salario minimo orario. Il mancato rispetto di ciò comporta la nullità del contratto o l'esclusione dai benefici.</p>	<p>Spesso è proprio nei servizi erogati genericamente alla pubblica amministrazione che si fa ricorso a compensi molto bassi. Non è un caso, del resto, che gli stessi servizi ispettivi seguono con particolare attenzione l'universo delle cooperative, comprese quelle sociali. Il principio sancito all'articolo 4 è quindi in linea con l'obiettivo indicato dalla presente legge. Non è chiara, però, la portata dell'articolo, anche se, per come scritto, sembrerebbe applicarsi soltanto ai casi successivi all'entrata in vigore della presente legge e non ai contratti già in essere.</p>
<p>Art. 5 – Sanzioni</p>	<p>Il datore di lavoro che viola le disposizioni della presente legge è soggetto ad una sanzione compresa fra 5mila e 15mila euro.</p>	<p>La sanzione andrebbe quanto meno modulata in ordine ai giorni di mancato adeguamento e al numero dei lavoratori coinvolti; questo per evitare che qualche azienda possa reputare più conveniente erogare un compenso inferiore in attesa dei controlli. Inoltre, andrebbe anche previsto un immediato ristoro per il lavoratore che altrimenti avrebbe davanti l'unica via della vertenza individuale.</p>
<p>Art. 6 – Norma finale</p>	<p>Salvo condizioni contrattuali più favorevoli, per i rapporti di lavoro in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, il salario minimo orario si applica al livello retributivo inferiore, procedendo poi ad un aumento proporzionale dei livelli retributivi superiori, sulla base del decreto ministeriale di cui sopra.</p>	<p>Nei fatti, in pochi anni, i contratti collettivi di lavoro si vedrebbero ridotti alla sola parte normativa, peraltro parzialmente, in quanto alcuni aspetti sono già largamente disciplinati dalle leggi vigenti, in particolare dal Jobs act.</p>