

PROPOSTA N. 12 Minimi contrattuali, minimi legali e contrasto delle irregolarità

Si propone di realizzare un intervento integrato e simultaneo che aumenti i minimi salariali per tutte le lavoratrici e i lavoratori, indipendentemente dalla natura del contratto e composto da tre parti non separabili: estendere a tutti i lavoratori e tutte le lavoratrici di ogni settore l'efficacia dei contratti firmati dalle organizzazioni sindacali e datoriali rappresentative di quel settore; introdurre un salario minimo legale, non inferiore a 10 euro, senza distinzioni geografiche o di ruolo, il cui aggiornamento nel tempo è deciso da una Commissione composta da sindacati, tecnici, politici; dare più forza alla capacità dell'INAIL e degli altri enti ispettivi di contrastare le irregolarità e costruire forme pubbliche di monitoraggio.

L'analisi dell'evidenza empirica conferma che la riduzione delle disuguaglianze retributive può avere luogo sia grazie a sindacati forti, per tasso di sindacalizzazione e capacità negoziale, sia grazie a minimi salariali fissati per legge. La ragione principale del primo effetto è che i sindacati tendono a contrattare i livelli retributivi legandoli ai posti di lavoro e non alle persone che li ricoprono. La ragione principale del secondo effetto è che i minimi salariali agiscono in due direzioni. In primo luogo, essi tagliano la coda bassa della distribuzione delle retribuzioni, mettendo "fuori legge" quelle più basse (l'evidenza empirica, relativa principalmente agli Stati Uniti, suggerisce che i comportamenti dei contraenti tendono ad uniformarsi alle prescrizioni di legge). Al tempo stesso, essi producono una traslazione verso l'alto dell'intera scala retributiva. È come se la contrattazione avvenisse in termini relativi rispetto al salario minimo, per mantenere il differenziale tra lavoratori/trici con diverse mansioni e competenze.¹

La maggioranza dei paesi dispone oggi di entrambi gli strumenti (in 28 dei 36 paesi OCSE, ad esempio, esiste un salario minimo fissato per legge). In Italia la resistenza al salario minimo legale è a lungo derivata dalla preoccupazione che la sua introduzione potesse spingere le imprese ad abbandonare ogni forma di contratto nazionale (uscendo dalle organizzazioni datoriali), indebolendo ulteriormente le organizzazioni sindacali e privando i lavoratori di forme robuste di tutela delle condizioni non-monetarie del lavoro, altrettanto importanti per la sua dignità. Questa preoccupazione è stata rafforzata dal fatto che in questi anni la proposta di un salario minimo per legge è stata a volte avanzata con l'esplicito obiettivo di indebolire il sindacato.

L'esperienza di altri paesi europei non fornisce, in realtà, elementi a sostegno della tesi che l'introduzione del salario minimo induca le imprese ad abbandonare la stipula dei contratti nazionali. Come osserva Garnero: "In Germania, l'introduzione del salario minimo nel 2015 non ha portato

a uno schiacciamento dei salari verso il minimo e il declino della copertura dei contratti collettivi non è stato una conseguenza del salario minimo ma una causa. In Francia, Belgio e Olanda un minimo legale e contratti collettivi coesistono e si rafforzano a vicenda." In Italia, una forte caduta dei tassi di sindacalizzazione è avvenuta soprattutto negli anni '80, per il concorso di ragioni che abbiamo richiamato. Per evitare ulteriori cadute occorre contrastare quelle ragioni, ed è questo l'obiettivo di molte delle proposte formulate in questo Rapporto.

Ma la dignità del lavoro non dipende certo solo dal livello del salario orario. Prima di tutto perché il salario che conta, quello mensile e annuale, dipende anche dall'orario di lavoro, un orario oggi spesso assai incerto nel tempo in molti comparti del terziario, dove sul lavoro viene fatta gravare l'intera volatilità della domanda di mercato. E poi perché la dignità del proprio lavorare dipende anche dal cosiddetto "salario accessorio" (ferie, tredicesima, malattia, contribuzione pensionistica), e da aspetti non-monetari, come la sicurezza, l'uso e l'abuso del part-time, le modalità di introduzione di tecnologie fondate sull'intelligenza artificiale. È evidente, e lavoratori e lavoratrici ne sono ben consapevoli, che per ottenere condizioni generali di tutela della propria dignità è essenziale il ruolo del sindacato. Specie in una fase di così profonda riorganizzazione del lavoro solo i contratti nazionali possono stabilire, in quei diversi ambiti, "i minimi sotto cui non si può andare".

Le strade diverse con cui in un comparto del lavoro particolarmente debole, quello della consegna a domicilio, si stanno cercando di tutelare le condizioni generali di lavoro, suggeriscono che il tema delle garanzie contrattuali non sarebbe "spiazzato" dall'introduzione di un minimo legale orario. Si pensi alla Carta dei diritti fondamentali del diritto digitale nel contesto urbano del Comune di Bologna, che stabilisce "standard minimi di tutela che si applicano a tutti i lavoratori e collaboratori che si servono per l'esercizio della propria attività lavorativa di una o più piattaforme digitali"². Ovvero, all'accordo di rinnovo del contratto della logistica, trasporto merci e spedizioni del dicembre 2017, che fissa al-

¹ Un salario minimo legale, poi, può anche ridurre la crescita dei salari nella parte superiore della distribuzione (perché i datori di lavoro non possono permettersi aumenti equivalenti), contribuendo a ridurre ulteriormente la disparità salariale. Cfr. il contributo di Andrea Garnero al ForumDD in "[Materiali](#)".

² Cfr. art.1 commi 1 e 2 della Carta dei diritti fondamentali del lavoro digitale nel contesto urbano. [\[link\]](#)

cuni paletti, ad esempio per le ore minime e massime lavorate (giornaliere e settimanali) per chi lavora nella distribuzione urbana di merci con mezzi di trasporto.

Per queste ragioni ogni misura relativa ai minimi salariali deve accompagnarsi con una misura di rafforzamento della coerenza dei contratti chiusi dalle organizzazioni sindacali e datoriali rappresentative. Per queste ragioni la nostra proposta prevede la contemporaneità di tre azioni³:

- Primo, stabilire, per via legislativa e previo l'accordo con le organizzazioni sindacali e datoriali, l'estensione *erga omnes* dell'efficacia dei contratti firmati dalle organizzazioni sindacali e datoriali rappresentative, in modo da evitare la proliferazione dei "contratti pirata".
- Secondo, ove sia soddisfatta questa prima condizione, introdurre, d'intesa con le organizzazioni sindacali, un salario orario minimo legale, con le caratteristiche sotto indicate.
- Terzo, dare più forza alla capacità ispettiva dell'INAIL e degli altri enti ispettivi e costruire forme pubbliche di monitoraggio.

Partiamo, dunque, dal primo intervento. In base al mai attuato articolo 39 della Costituzione, solo i contratti firmati da sindacati registrati possono avere un'efficacia obbligatoria nei confronti di tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce (quindi non solo per i lavoratori e lavoratrici iscritti/e al sindacato o le aziende parte di un'associazione firmataria). In assenza di questa registrazione, mai avvenuta dal 1948, è invalso l'uso di considerare i minimi tabellari fissati dai contratti collettivi quale riferimento per determinare la "retribuzione proporzionata e sufficiente" prevista dall'articolo 36.

L'estensione formale dell'efficacia dei contratti, al momento assente perché non costituzionale rispetto all'articolo 39, aiuterebbe a combattere il fenomeno dei contratti pirata, a ridurre le disparità di trattamento tra i/le dipendenti e a stabilizzare le modalità di contrattazione. Nella realtà, il sistema delle relazioni industriali in Italia si è indirizzato verso una soluzione pattizia, con l'accordo raggiunto tra le parti sociali (noto come "Testo unico", siglato il 10 gennaio 2014⁴), e più di recente legislativa: il più recente accordo (noto come "Patto della fabbrica", siglato il 12 marzo 2018) ha ribadito l'intento comune di Cgil, Cisl, Uil e Confindustria di giungere ad una regolazione per via legislativa. Lo scoglio relativo alla defini-

zione e individuazione delle organizzazioni rappresentative appare superato grazie a un criterio che combina il numero degli iscritti e i risultati delle elezioni delle Rappresentanze Sindacali Unitarie (RSU). Se il governo recepisce questa soluzione, potrebbero trovare attuazione le linee guida in merito alla definizione dei settori produttivi che perimetrano la contrattazione, oggi all'attenzione del CNEL.

L'estensione dei contratti dovrebbe essere accompagnata da strumenti capaci di riflettere l'eterogeneità in termini di dimensioni, settore o età. La soluzione potrebbe essere rappresentata da contratti quadro che prevedano la possibilità di rinegoziazione dei loro termini a livello di impresa, ma entro determinati limiti, come avviene in alcuni paesi scandinavi. In alternativa, si potrebbero definire alcune condizioni (crisi aziendale; adozione di provvedimenti di intervento pubblico) in presenza delle quali non si procede all'estensione *erga omnes*.

L'estensione dei contratti collettivi *erga omnes* secondo le linee sopra indicate rappresenta il primo e indispensabile passo. Condizionatamente al fatto che esso abbia luogo e che venga conseguentemente rafforzato l'intero sistema ispettivo (cfr. oltre), diventa possibile e utile integrarlo con l'introduzione di un salario minimo. Pur avendo validità generale, senza eccezione, il salario minimo "morderebbe" nei settori in cui l'assenza di parti sociali rappresentative impedisce di stipulare contratti collettivi. Il salario minimo legale rappresenterebbe un valore di riferimento per i lavoratori e lavoratrici ufficialmente autonomi/e e con scarso o nullo potere di negoziazione. Anche a prescindere dal riconoscimento di queste attività come "lavoro subordinato", il salario minimo legale diverrebbe un punto di riferimento per tutti/e loro in quanto lavoratori e lavoratrici dipendenti. Si tratterebbe di seguire la strada indicata dalla sentenza 26/2019 della Corte di Appello di Torino che riconosce a chi lavora il diritto "a vedersi corrispondere quanto maturato in relazione alla attività lavorativa da loro effettivamente prestata (...) sulla base della retribuzione, diretta, indiretta e differita stabilita per i dipendenti del V livello CCNL logistica trasporto merci".

A tale riguardo, va ricordato che la tesi secondo cui l'applicazione ai lavoratori e lavoratrici marginali dei minimi salariali li spingerebbe fuori dal mercato (rendendoli meno competitivi) non trova convincenti conferme empiriche. In realtà, il minimo retributivo potrebbe agire anche come strumento di politica industriale; esso, infatti, può determinare l'uscita graduale dal mercato delle imprese che compensano la loro inefficienza e, presumibilmente, il loro sotto-investimento con salari non dignitosi. Si allargherebbe, di conseguenza, la quota di mercato delle imprese più efficienti, che potrebbero però non essere necessariamente imprese nazionali.

Il livello a cui fissare il salario minimo legale è questione dibattuta. I salari minimi nei paesi OCSE variano tra il 40% e il 65% del salario mediano: in Italia ciò equivarrebbe a una cifra

3 Nel seguire in questo schema le idee avanzate da A. Garnerò (cfr. contributo nei [Materiali](#)), non appare essere invece di aiuto l'ipotesi di applicare il minimo legale ai "lavoratori non coperti da contratto collettivo", stante che ai sensi dell'art. 36 della Costituzione tutti i lavoratori sono formalmente coperti.

4 I tre sindacati, con Confindustria e INPS, hanno predisposto una bozza di convenzione relativa ai criteri e alla misurazione della rappresentatività dei sindacati, che è al momento all'attenzione del Ministero del Lavoro. Superato questo passaggio la sua attuazione potrebbe avvenire in pochi mesi.

compresa tra i 5 e i 7 euro orari. Si tratta di un livello compatibile sia con i minimi tabellari fissati dalla contrattazione collettiva (che partono attualmente dai 7 euro circa per i contratti principali), sia con il minimo fissato per i voucher (pari a 7,5 euro), ma decisamente insufficiente per assicurare un reddito dignitoso (un lavoratore o una lavoratrice impiegato/a full-time con ferie e tredicesima raggiungerebbe 15mila euro annui lordi)⁵ e inefficace per raggiungere l'obiettivo di spingere verso l'alto l'intera scala retributiva. Occorre quindi ipotizzare livelli di partenza non inferiori a 10 euro netti.

Di salario minimo si sta discutendo anche in Parlamento, al momento sono state presentate due proposte in Senato e tre alla Camera. I minimi proposti variano, 9 euro (netti in due casi e lordi in uno) in 3 casi, e 50% del livello medio dei salari negli altri; con proposte, in un caso, di differenziazione territoriale (basata su reddito, occupazione e produttività regionale). Differenze tra le proposte esistono anche per quanto riguarda il campo di applicazione: in alcuni casi si parla di tutti i contratti di lavoro subordinato, in altri di lavoratori non coperti dai contratti collettivi di lavoro. Da questo punto di vista, la proposta più vicina a quella qui presentata è quella che prevede di affiancare all'introduzione del salario minimo legale l'estensione, per legge, dei minimi salariali previsti dai contratti collettivi firmati dalle parti sociali⁶. Infine, esistono differenze anche circa le regole da seguire per determinare le modalità d'aumento, nel tempo, del minimo salariale e in un caso si guarda anche all'aumento proporzionale dei salari superiori al minimo, suggerendo che esso sia determinato da un decreto del Ministero del Lavoro.⁷

Nella proposta del ForumDD, la fissazione della retribuzione minima oraria verrebbe affidata a una Commissione ad hoc composta da esperti e dalle parti sociali e assistita da personale dei Ministeri del Lavoro e dell'Economia, dell'INPS e dell'ISTAT. Questa Commissione, sulla base di evidenze empiriche (quantitative e qualitative), dovrebbe formulare una raccomandazione sul livello iniziale del salario minimo e sui suoi successivi aumenti, prendendo in attenta considerazione la situazione economica generale, l'andamento dei salari contrattuali e l'interazione con il sistema d'imposizione e trasferimenti sociali (seguendo il modello della *Low Pay Commission* britannica). Dunque, quale che sia il valore iniziale del salario

minimo, la decisione sulla sua revisione nel corso del tempo non sarebbe interamente politica, essendo accompagnata da un'attenta valutazione tecnica e da un forte ruolo dei sindacati.

Una questione controversa è quella dell'ipotesi di differenziare il livello del salario minimo, in base a diversi criteri. In particolare, si è ipotizzato di fissare il minimo salariale a livelli inferiori per i giovani e gli apprendisti, visto l'alto tasso di disoccupazione giovanile, o anche per chi ha avuto limitate esperienze lavorative negli anni più recenti, così da includere sia i giovani alle prime esperienze, sia disoccupati o inattivi di lungo periodo anche se non giovani: per queste figure il salario minimo, anche se ridotto, rappresenterebbe comunque un miglioramento rispetto agli stage non retribuiti che per un numero crescente di giovani rappresentano il modo per iniziare la carriera. Vi sono, però, due ragioni che suggeriscono di rinunciare a questa flessibilità: la prima è che si rischierebbe di creare una segmentazione artificiale del mercato del lavoro, con tutte le potenziali trappole di povertà che ne conseguono; la seconda è che la differenziazione richiederebbe un monitoraggio più attento che, in particolare nel nostro paese, non è facile da realizzare.

Inoltre, in un paese come l'Italia con significativi divari di sviluppo, si potrebbe pensare di differenziare il salario minimo su base territoriale. Si tratterebbe di un errore. Il minimo salariale non deve conoscere differenze territoriali, come del resto è avvenuto e avviene in paesi con differenziali regionali di sviluppo simili ai nostri: è il caso della Germania (qualche eccezione temporanea fu prevista al momento dell'introduzione per qualche settore) e della Spagna. L'argomento del possibile divario di potere di acquisto a favore del Sud come giustificazione di un salario legale più basso è impropria, perché a quel divario ne corrisponde uno di segno opposto nella qualità e nell'accesso ai servizi essenziali.

Le misure fin qui proposte devono essere completate da una terza, indispensabile, misura: garantire che il salario minimo legale e la validità *erga omnes* dei contratti collettivi siano effettivamente rispettati. Vanno qui seguite due strade. La prima strada, urgente e indispensabile, consiste nel rafforzamento del sistema ispettivo, avvantaggiandosi anche dell'uso di dati e tecnologie. Al momento, i servizi ispettivi di INPS, INAIL e i servizi del Ministero del lavoro appaiono sottodotati di personale⁸: nello stesso "Piano della Performance 2019-2022" vengono evidenziati come fattori interni di debolezza la carenza di personale e la non omogeneizzazione delle dotazioni strumentali informatiche del personale ispettivo. È questo uno dei casi in cui, come argomentiamo nella Proposta n.11, è necessario che le assunzioni vadano oltre il turn-over, in modo da incrementare in modo significativo il numero delle ispezioni.

5 Il richiamo a un salario minimo per le esigenze di vita (*living wage*) è presente anche nel Rapporto della Global Commission on the Future of Work dell'ILO che propone un'agenda *human-centred* per affrontare i cambiamenti del mondo del lavoro. In particolare, tra le raccomandazioni della Commissione si propone di stabilire una Garanzia Universale del lavoro che fornisca protezione a tutti i lavoratori attraverso un salario minimo adeguato, un limite alle ore di lavoro e luoghi di lavoro sicuri. Cfr. ILO, *Work for a brighter future. Global commission on the future of work*, 2019.

6 A. Garnero e C. Giannetto (2019). *Tutti entusiasti del salario minimo? Non proprio*. Lavoce.info [\[link\]](#)

7 Alcune proposte suggeriscono una variazione annuale, legata all'inflazione o alla decisione di una commissione ad hoc; sempre ad una commissione apposita sarebbe affidata la variazione triennale, suggerita in un'altra proposta; infine, un'ulteriore ipotesi è quella di un aumento quadriennale, basato sul confronto tra le parti sociali.

8 Cfr. la memoria congiunta di Cgil, Cisl e Uil presentata il 20 febbraio 2019 nell'Audizione presso la XI Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati nell'ambito di un'importante Indagine conoscitiva "nella prospettiva di un maggiore contrasto al lavoro irregolare e all'evasione contributiva". Si veda tale memoria anche per i punti che seguono.

È inoltre necessario, come argomentano Ggil, Cisl e Uil nella Memoria per l'audizione della Commissione Lavoro del Senato del 12 marzo 2019, realizzare un più efficace coordinamento fra i diversi soggetti istituzionali preposti a questa funzione, assicurare una formazione del personale per rafforzare la sua capacità di valutazione di forme di irregolarità assai diverse e talora complesse, e adeguare le infrastrutture materiali e immateriali a disposizione dell'azione ispettiva. L'efficacia delle ispezioni sarà poi tanto maggiore quanto più nessun indizio anticipatorio in merito a esse ponga a lavoratori, lavoratrici o loro rappresentanti la scelta se mantenere il riserbo per assicurare la sanzione delle irregolarità, ovvero violare il riserbo per evitare che la sanzione metta a repentaglio il posto di lavoro di dipendenti irregolari e regolari.

La seconda strada è, come in molte altre proposte di questo Rapporto, quella di assicurare il massimo della pubblicità e della circolazione in formato aperto (*open data*) delle informazioni sui salari minimi vigenti, anche di quelli stabiliti nei contratti collettivi, e delle informazioni raccolte in via amministrativa ovvero attraverso le ispezioni. Il confronto aperto e informato su questi dati rappresenta uno strumento importante per creare un clima che scoraggi le irregolarità.

La proposta che abbiamo formulato, composta, lo ripetiamo, di tre parti non separabili l'una dall'altra, non può comunque essere valutata in modo isolato. Essa è ragionevole e può essere efficace se è parte di un complesso di interventi come quello presentato in questo Rapporto. E, soprattutto, se si accompagna a un secondo intervento che ha lo scopo di accrescere il potere del lavoro.