



Associazione
nazionale
cooperative
di produzione
lavoro e servizi

legacoop
**PRODUZIONE
& SERVIZI**

POSITION PAPER
LEGACOOOP PRODUZIONE E SERVIZI
SALARIO MINIMO
E MERCATO DEL LAVORO

SETTEMBRE 2023



SOMMARIO

Premessa	3
1. Legislazione italiana e dati del mercato del lavoro nel 2022/2023	3
2. Cenni di comparazione con altri Paesi	7
3. Analisi Direttiva Ue sul salario minimo	12
4. Attuale dibattito sul salario minimo in Italia	14
5. Ipotesi di interventi legislativi e prime valutazioni.....	16
6. Politiche attive del lavoro	19

*Position Paper approvato dal Consiglio di Presidenza di Legacoop Produzione e Servizi in data
20 settembre 2023*

Il documento, frutto di un lavoro di consultazione delle principali cooperative dei settori rappresentati, costituisce una prima versione, cui seguiranno aggiornamenti in base all'andamento del dibattito pubblico.

PREMESSA

Legacoop Produzione e Servizi - che associa nei settori industriale, edile e dei servizi 2.400 imprese attive con un fatturato di 16,5 miliardi di euro, annoverando circa 150.000 addetti tra soci e dipendenti (dati 2021) – presenta, attraverso il seguente Position Paper, alcune proposte sul tema del cosiddetto **salario minimo** e più in generale sul **mercato del lavoro** in Italia.

Il documento – che rappresenta una prima versione, frutto di un lavoro di consultazione delle principali cooperative dei settori rappresentati, cui seguiranno aggiornamenti in base all’andamento del dibattito pubblico - si sviluppa partendo dalle seguenti considerazioni:

- esiste un problema di **tenuta del potere di acquisto dei salari**, sempre più erosi dall’inflazione, e di molte famiglie che vivono con redditi al di sotto della soglia di povertà;
- il salario minimo non è l’unico strumento: **il tema deve essere affrontato in modo complessivo**, considerando tutti gli aspetti che compongono il reddito dei lavoratori, così come illustrato in modo scientifico dall’Istat nel documento che recepisce ed approfondisce le audizioni parlamentari sul Salario Minimo, pubblicato il 23 luglio 2023.

Legacoop Produzione e Servizi ritiene che la manutenzione del tessuto legislativo e del sistema delle relazioni industriali non vada fatto in modo parcellizzato, senza una visione complessiva dei problemi del mercato del lavoro.

La nostra Associazione è convinta che una riforma che possa modificare lo stato delle cose debba essere complessiva e debba quindi provare a tenere assieme gli interessi delle imprese e dei lavoratori, come presuppongono i valori fondativi della cooperazione di lavoro.

1. LEGISLAZIONE ITALIANA E DATI DEL MERCATO DEL LAVORO NEL 2022/23

Partiamo da un’analisi storica e politica del **mercato del lavoro italiano** per come si è evoluto nel tempo e per come si presenta oggi: esso è stato oggetto di numerosi cambiamenti negli ultimi quarant’anni, che hanno certamente modernizzato l’apparato legislativo del lavoro, portandolo da un sistema estremamente rigido ad un altro estremamente liberalizzato. Un processo che ha interessato - forse non in maniera così accentuata - anche altre parti d’Europa e che è figlio dell’evoluzione delle società moderne e della ricerca di una maggiore efficienza e produttività del lavoro, necessarie per una competizione tra imprese di carattere non più nazionale, ma irreversibilmente globale.

Ripercorriamo, in estrema sintesi, **i provvedimenti legislativi** che hanno segnato questa evoluzione, cercando di dare conto anche degli effetti concreti che si sono registrati per le imprese e per i lavoratori.

Dopo un periodo, nel primo dopoguerra, in cui la legislazione era di matrice prevalentemente codicistica e le poche riforme tentate (e raramente riuscite, come la riforma agraria “Gullo”) erano sostanzialmente inerenti all’agricoltura e al lavoro minorile, si è registrato successivamente - con il processo di industrializzazione “fordista” del Paese, guidato anche dal sistema delle Partecipazioni Statali - un avanzamento delle **tutele della classe operaia**, avviato concretamente dalla prima legge che prevedeva un risarcimento contro i licenziamenti ingiustificati (L.604/66), dall’ “autunno caldo” (‘68/69) e dal rinnovo del Contratto Collettivo dei Metalmeccanici (che all’epoca disciplinava la maggior parte delle imprese medio-grandi e dei lavoratori).

Nel ’70 si passa - con l’entrata in vigore dello **Statuto dei Lavoratori** (L. 300/70 - a un mutamento degli storici rapporti di forza tra imprese e lavoratori e si introducono (in un periodo storico favorevole per la classe operaia

in tutte le società occidentali) leggi di agevolazione per la creazione di cooperative nei settori meno qualificati dell'economia (DPR 602/70).

Il rapido mutamento del contesto internazionale – nel quale vengono elaborate e prendono piede le teorie economiche liberiste della scuola di Chicago, poi messe in pratica in Cile, UK e Usa nei primi anni '80 - e la presenza in Italia di un'inflazione particolarmente forte hanno determinato l'indizione di un referendum sull'abrogazione della cosiddetta **"scala mobile"** del 1984, il meccanismo di adeguamento automatico dei salari all'inflazione allora in vigore; l'esito della consultazione (che vedeva schierate tra gli altri Confindustria e la componente socialista della Cgil per l'abolizione della scala mobile, il Pci e la componente comunista della Cgil per il mantenimento) ha determinato l'abrogazione del meccanismo sulla base dell'assunto che la crescita automatica dei salari porterebbe con sé una spirale inflattiva ancor più incontrollata e dannosa per tutta l'economia italiana.

In questo momento storico l'Italia ha salari operai tra i più alti d'Europa, un alto tasso di disoccupazione (sebbene concentrato per lo più nel Mezzogiorno e nelle fasce giovanili delle grandi città metropolitane), un sistema di Partecipazioni Statali ancora massiccio e legato spesso a meccanismi politici e al voto di scambio, un capitalismo di matrice familiare caratterizzato da molte imprese di dimensioni ridotte, nonché un mercato del lavoro molto rigido, in cui sia i contratti individuali di lavoro a tempo parziale che quelli a tempo determinato sono estremamente rari.

La liberalizzazione del mercato del lavoro assume un'accelerazione a partire dal 1993, quando - mentre l'Italia attraversa una gravissima crisi monetaria - viene approvato il **"Protocollo della politica dei redditi"** (luglio '93): un provvedimento certamente emergenziale, che va a toccare molti punti della contrattazione collettiva e a identificare un obiettivo di moderazione salariale come possibile soluzione alla crisi di competitività del Paese. Tra gli elementi concreti contenuti in questo provvedimento ci sono: la previsione che i CCNL abbiano durata quadriennale per la parte normativa e durata biennale per la parte economica per ogni settore; un Contratto integrativo (territoriale o aziendale) su materie non già regolate dal Contratto Collettivo Nazionale; la previsione della indennità di vacanza contrattuale in caso di mancato o tardivo rinnovo del Contratto Collettivo; la riforma del contratto di apprendistato e di formazione e lavoro; la riforma degli ammortizzatori sociali.

Pochi anni dopo – con il cosiddetto **"Pacchetto Treu"** (L.196/97) – si introducono alcuni istituti contrattuali innovativi per il mercato del lavoro italiano, che danno alle imprese maggiori strumenti di gestione del personale: il lavoro interinale, il lavoro ripartito, l'apprendistato, le collaborazioni continuative.

La cooperazione di lavoro, intanto, vede sorgere nell'aprile 2001 una legge fondamentale per le imprese, in cui lo scambio mutualistico presuppone appunto la partecipazione del socio alla cooperativa attraverso il proprio contributo lavorativo: **la legge 142/01 sul socio lavoratore**.

Tra gli elementi che in questa legge vengono statuiti, quattro meritano una segnalazione:

- 1) le cooperative di lavoro sono chiamate, attraverso dei regolamenti interni approvati dall'Assemblea dei soci, a scegliere e conseguentemente applicare il CCNL di riferimento all'attività sociale;
- 2) la progressiva equiparazione del carico previdenziale per quei lavoratori a suo tempo inquadrati attraverso il Dpr 602/70;
- 3) il giudice competente sulle controversie inerenti allo scambio mutualistico di lavoro (questo dopo un confronto giurisprudenziale lungo vent'anni e solo da poco risolto) è il Giudice del Lavoro;
- 4) la possibilità di ricorrere allo "stato di crisi", deliberato dall'Assemblea dei soci di fronte a gravi situazioni aziendali della singola cooperativa.

Il **Patto per l'Italia** della fine del 2001 è un ulteriore provvedimento di carattere pattizio con le Parti sociali di liberalizzazione del mercato del lavoro posto in essere dal nuovo esecutivo di Centro Destra che aveva vinto le

elezioni: nella sua eterogeneità riformula in parte i meccanismi delle detrazioni per il lavoro dipendente e l'indennità di disoccupazione, ma soprattutto prova a eliminare – senza successo - l'apparato di tutela reale contro i licenziamenti contenuto nell'art.18 della Legge 300/70.

La riforma più recente e più completa del mercato del lavoro avviene tuttavia nel 2015, per mezzo dei vari decreti legislativi che compongono il cd. **“Jobs Act”**: qui trova innanzitutto spazio una nuova disciplina della tutela contro la disoccupazione involontaria (NASPI), la cui platea di beneficiari è allargata, ricomprendendo anche il terziario. Gli importi sono quasi sempre più alti di quanto previsto dalla legislazione precedente, anche rispetto a chi proviene da un licenziamento collettivo (viene infatti riformata anche la Legge 223/91, che assume aspetti meno formalistici); si riforma poi il processo del lavoro, accelerando le procedure, ma soprattutto limitando la tutela reale in caso di licenziamento illegittimo, sostituito nella maggior parte dei casi da un risarcimento economico per il lavoratore.

Negli ultimi anni, il mercato del lavoro italiano è stato contraddistinto dall'accentuazione della **disomogeneità territoriale** del Paese, sostanzialmente spaccato in due parti: il Centro Nord, con bassa disoccupazione e imprese che hanno difficoltà a reperire personale, e il Sud, con altissimi tassi di disoccupazione – non solo giovanile – e un lavoro sommerso considerevole. Si registra inoltre la presenza di una quota di lavoro a tempo determinato e di part time “involontario”, spesso collegati nel dibattito pubblico alla cosiddetta precarietà del lavoro. Questi ultimi due fenomeni sono a nostro parere spesso legati anche alle modalità di affidamento e di esecuzione, in particolare degli appalti di servizi (soprattutto pubblici, ma non solo), da parte delle stazioni appaltanti; motivo per cui il mercato si è strutturato scaricando sui lavoratori i costi vivi dell'incertezza e della ricerca del risparmio nominale e non dell'efficienza.

Per quanto riguarda la modalità di regolazione dei rapporti di lavoro, la **Contrattazione collettiva** copre in Italia una larghissima parte dei lavoratori con un contratto di lavoro subordinato, anche se il numero di lavoratori autonomi e parasubordinati è mediamente più alto che altrove e talvolta cela fenomeni di subordinazione.

D'altro canto, è stato evidenziato che le retribuzioni dei lavoratori italiani sono quelle che in Europa hanno perso maggior potere di acquisto negli ultimi trent'anni (fig. 1).

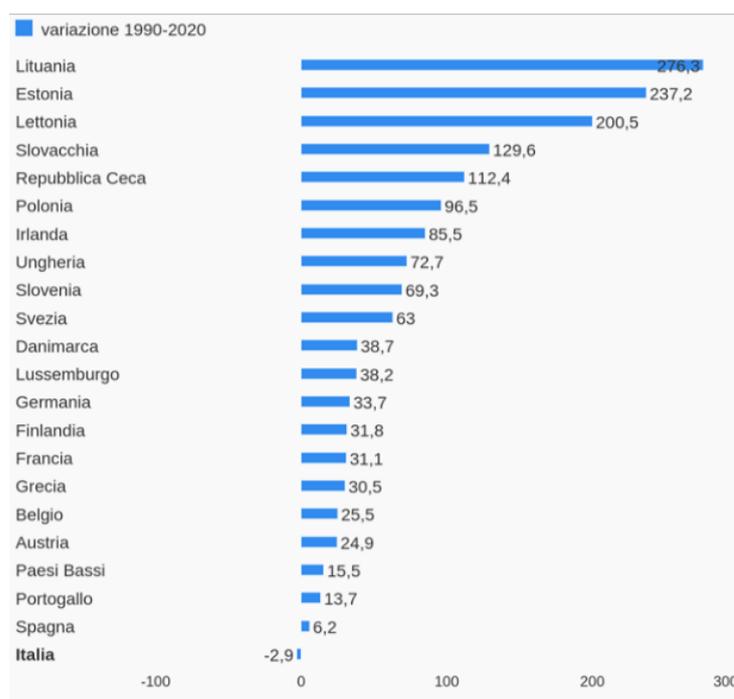


Fig. 1 – Andamento salari, a parità di potere di acquisto, negli ultimi 30 anni in UE (Fonte: Elaborazione Openpolis su dati OCSE)



Un aspetto che ha assunto maggiore valenza dopo la fine della pandemia Covid 19: dal 2019 ad oggi, infatti, le retribuzioni in Italia sono calate del **7,5%**, più di ogni altro Stato membro dell'OCSE (fig. 2).

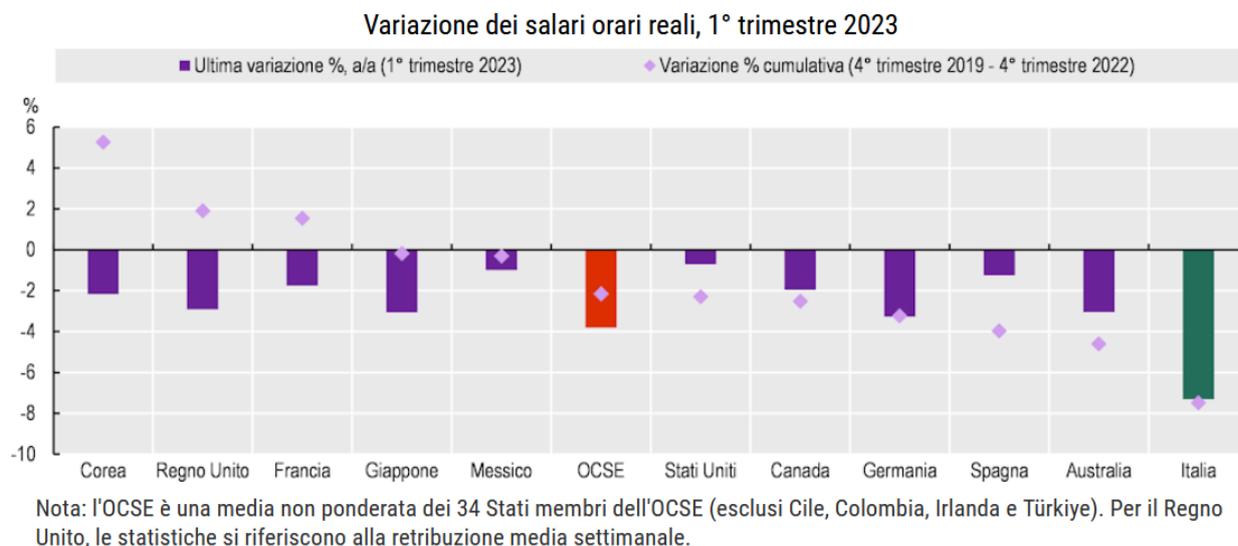


Fig. 2 – Variazione salari 2019-2023 Stati membri OCSE
Fonte: OCSE

È innegabile che la contrazione dei salari va a ripercuotersi poi sui consumi. L'Italia ha via via ridotto la quota di produzione e di esportazioni, connotandosi – come tutte le economie occidentali più mature – come una nazione di consumatori, con un calo della manifattura e un aumento dell'economia dei servizi (fig. 3): questo può significare che se la gente non può spendere a causa della esiguità dei salari, anche molte imprese italiane rischiano di andare in difficoltà, non riuscendo a mantenere il volume dei propri affari a un livello adeguato di vendite.

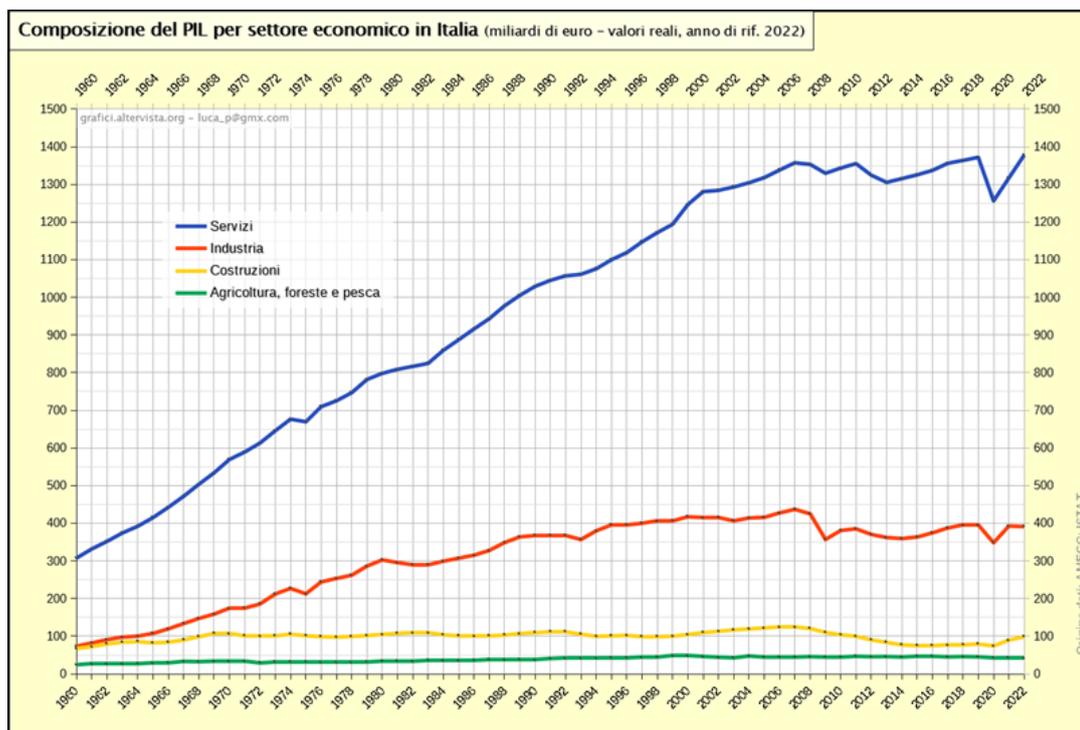


Fig. 3 – Composizione del PIL italiano per settori (anno 2022)
Fonte: Altर्वista.org

Da quanto si desume da un'attenta analisi prodotta recentemente dall'Istat proprio sulle ipotesi di introduzione di un **salario minimo legale**, vi sono in Italia 4,3 milioni di lavoratori con salari particolarmente bassi, seppure quasi sempre coperti dalla contrattazione collettiva. Dati di cui daremo concreto riscontro nel paragrafo dedicato alle ipotesi di intervento che Legacoop Produzione e Servizi vuole mettere in campo rispetto alla tutela dei **"working poor"** italiani: fenomeno in aumento a causa sia della contrattazione collettiva pirata (al Cnel sono un migliaio) e della inflazione in crescita, ma soprattutto della concorrenza sleale delle imprese che usano i lavoratori irregolari, della carenza di controlli da parte di chi dovrebbe vigilare, della legislazione vigente che consente forme di precariato e di uno strutturale squilibrio tra domanda e offerta di manodopera, soprattutto in alcuni settori ed in alcune zone del Paese.

Il ragionamento generale che deve impegnare l'Associazione, sia a livello di analisi sia a livello di proposte operative, più che sul salario minimo è sul **lavoro povero**.

I **Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro** sono il principale strumento per regolare il salario dei lavoratori dipendenti.

La fotografia dei CCNL depositati, secondo i dati del CNEL di luglio 2023, è la seguente: 1.037 contratti, dei quali 976 del settore privato, di cui un po' meno di metà (434) sono quelli che si applicano a 13 mln di lavoratori (esclusi lavoro agricolo e lavoro domestico). Di questi 434 contratti: 162 sono quelli firmati dai sindacati comparativamente più rappresentativi e si applicano a 12,8 mln di lavoratori (97%); i restanti 272 sono firmati da altre sigle sindacali (cobas, autonomi, settoriali) e si applicano a 387mila lavoratori (= 3%); di questi 272 contratti, la maggior parte non sono tecnicamente pirata, essendo in tutto e per tutto uguali nel testo a quelli sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi, tuttavia sono firmati per adesione dalle altre sigle datoriali e/o sindacali.

Si può stimare, quindi, che i CCNL "pirata" in quanto esplicitamente derogatori in pejus, rispetto ai trattamenti economici e normativi dei CCNL sottoscritti da associazioni datoriali e sindacati comparativamente più rappresentativi, sono una manciata e si applicano a circa 44mila lavoratori in Italia. Se ne deduce una scarsa incidenza diretta di questi CCNL nel tenere basso il costo del lavoro di intere categorie di lavoratori.

Un'ulteriore deduzione possibile è che i CCNL che sarebbero "sotto i 9 euro" di TEM – Trattamento Economico Minimo, in grande maggioranza, sono sottoscritti da Parti sociali comparativamente più rappresentative.

Altro dato di rilievo sempre ai fini di un'analisi delle cause del "lavoro povero", oltre a quelle già svolte, è che, in generale, in Italia il tempo medio di rinnovo di un CCNL è stimato in 24,8 mesi. Attualmente, il 57% dei CCNL del settore privato sono scaduti. Essi riguardano 7,7 mln di lavoratori in Italia e sono quasi tutti del settore dei servizi. L'impatto di questi tempi di rinnovo sul recupero del potere d'acquisto dei lavoratori è significativo, soprattutto in tempi di alta inflazione.

2. CENNI DI COMPARAZIONE CON ALTRI PAESI

Lo strumento del **"salario minimo"** – conosciuto anche con il termine di derivazione inglese **"minimum wage"** – è presente in 30 dei 38 Stati che compongono l'Unione Europea (fig. 4) e lo si riscontra sia in sistemi di relazioni industriali che hanno una forte presenza della contrattazione collettiva, che in Paesi dove invece non sono presenti strumenti come quelli richiamati.

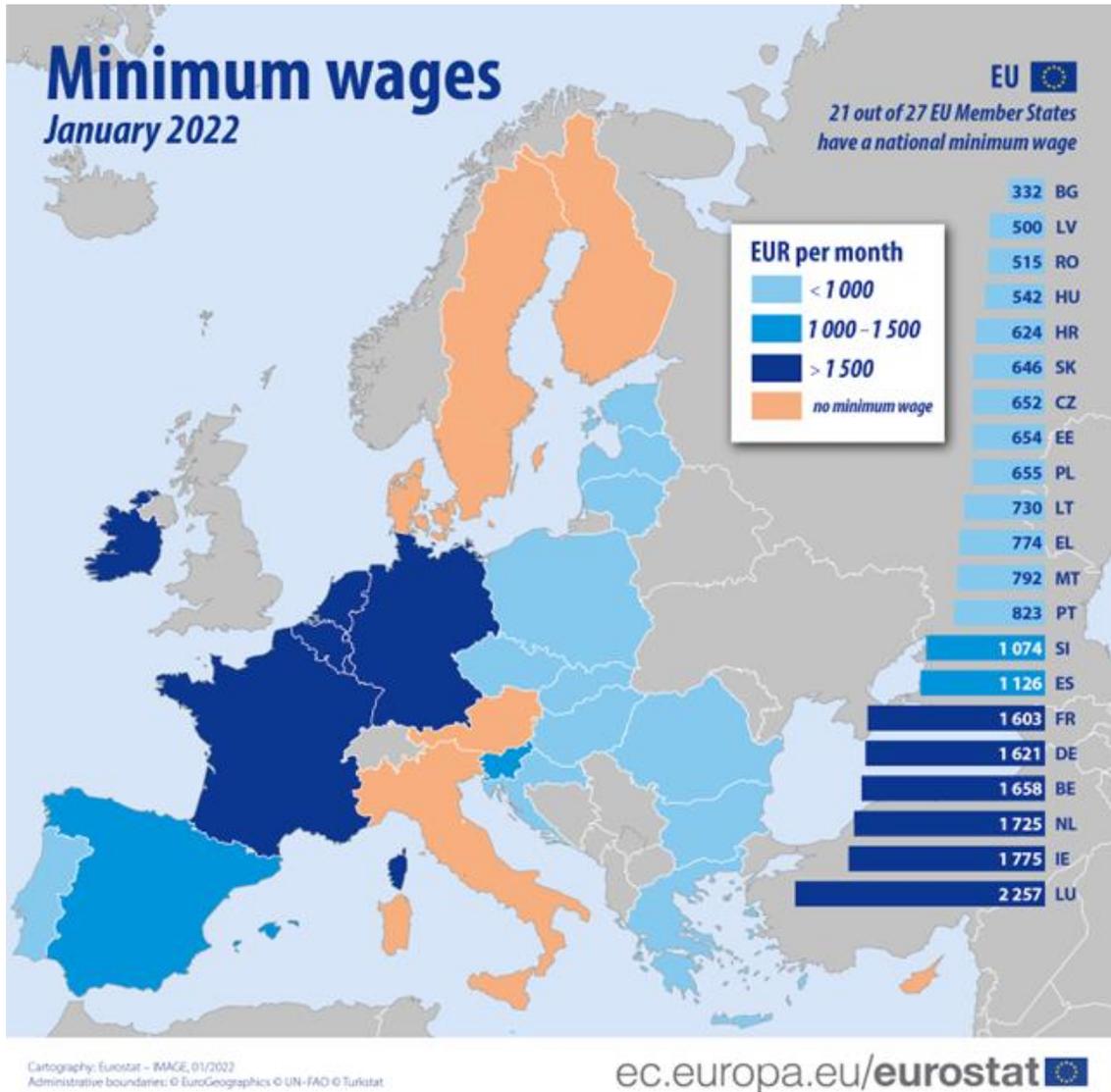


Fig. 4 – Quali Stati europei hanno introdotto il salario minimo “Minimum Wage”
Fonte: Eurostat

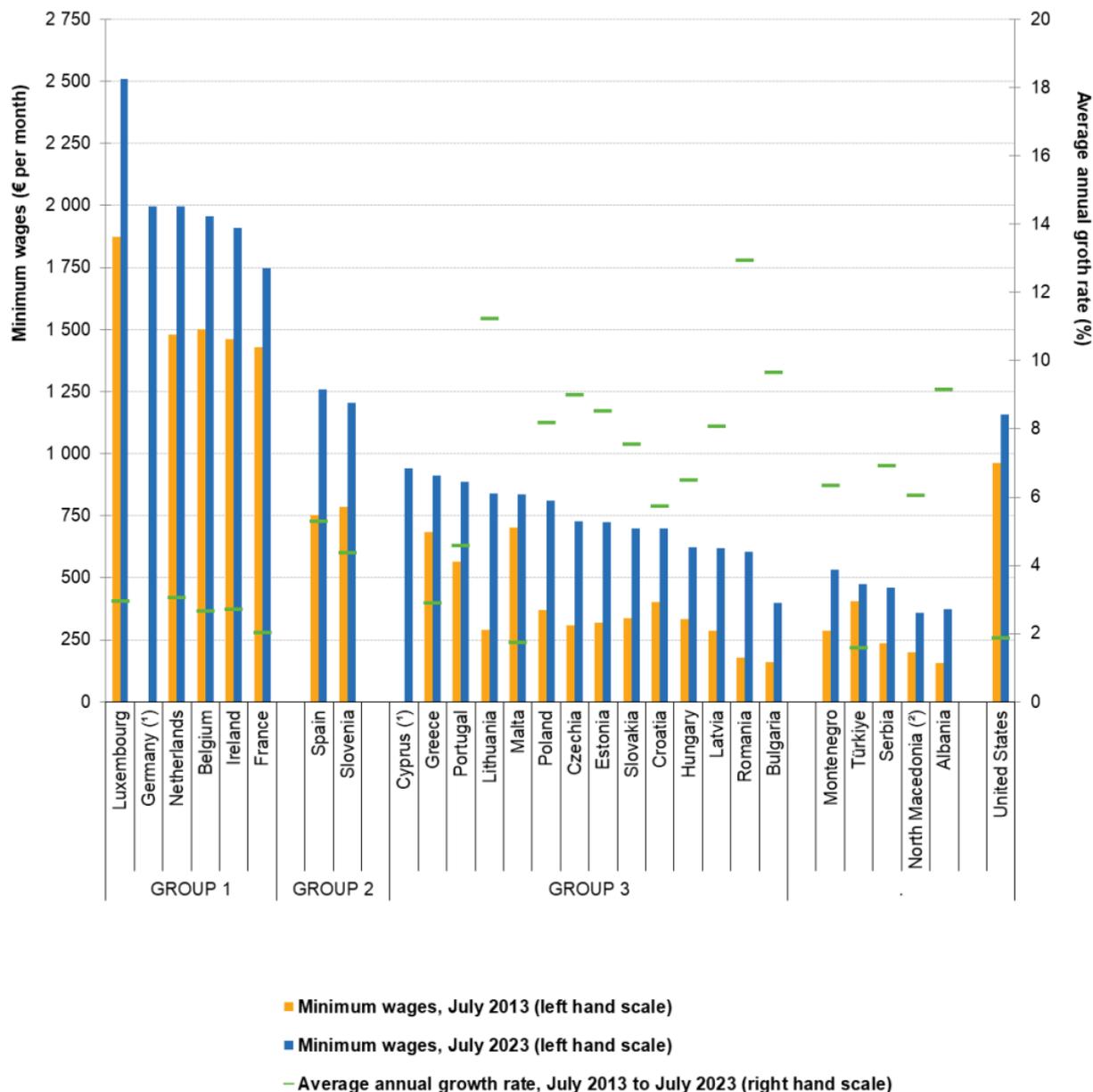
In alcuni casi, pensiamo alla Germania, sono presenti sia il Contratto Collettivo come strumento di settore, che un sistema generale (il salario minimo) che pone un limite minimo al valore orario delle retribuzioni correnti.

Ovviamente, il valore dei singoli livelli di salario minimo è molto differenziato da Paese a Paese e in alcuni casi è ben distante dall'avvicinarsi a valori che consentano una vita dignitosa (fig. 5).



Minimum wages, July 2023 and July 2013

(levels, in € per month and average annual growth, in %)



Note: Denmark, Italy, Austria, Finland and Sweden have no national minimum wage.

(*) July 2013 data and average annual rate of change not available.

(*) Minimum wage in force on 1 July 2021

Source: Eurostat (online data code: *earn_mw_cur*)

eurostat

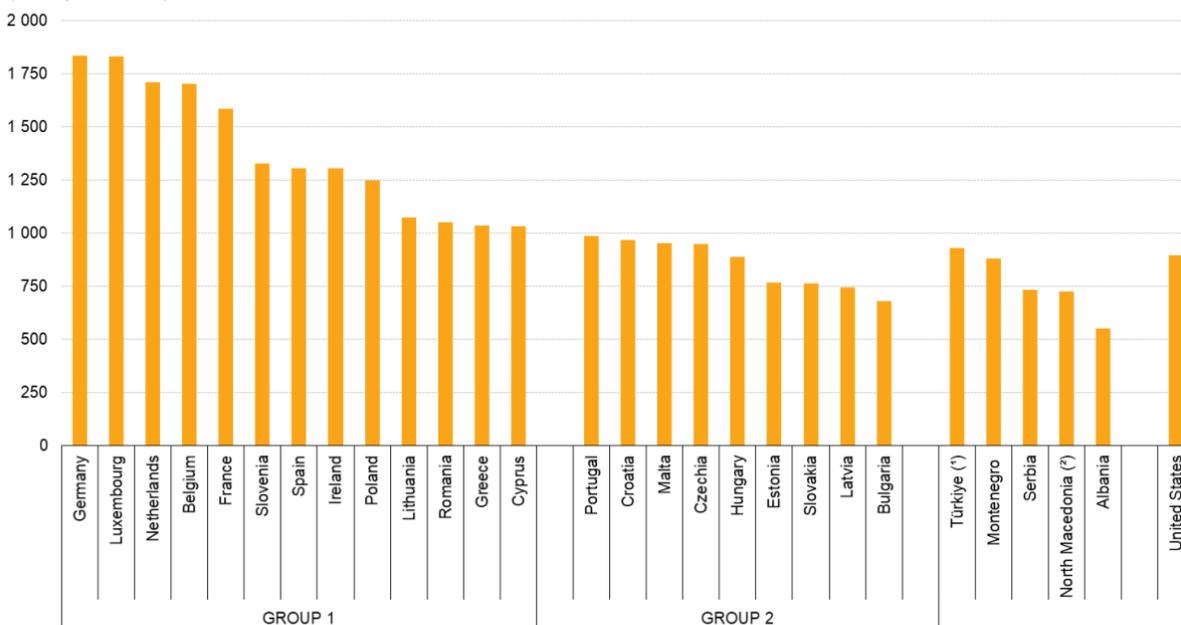
Fig. 5 – Salari minimi UE, luglio 2023 e luglio 2013 (livelli in € al mese e crescita media annua in %)

Fonte: Eurostat



Minimum wages, July 2023

(PPS per month)



(*) PPS based on the MW level of July 2022 and on purchasing power parities 2022

(*) PPS based on the MW level of July 2021 and on purchasing power parities 2021

Note: Denmark, Italy, Austria, Finland and Sweden have no national minimum wage.

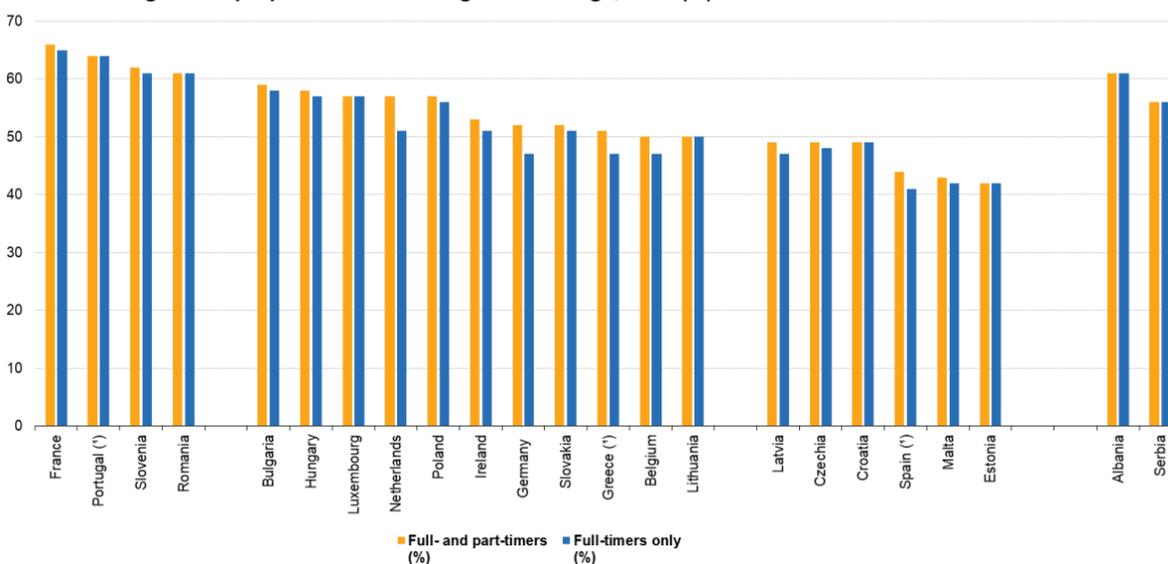
Source: Eurostat (online data code: *earn_mw_cur*)

eurostat

Fig. 6 – Salari minimi Ue, luglio 2023 (potere di acquisto standard mensile)

Fonte: Eurostat

Minimum wages as a proportion of median gross earnings, 2018 (%)



Median earnings refer to the level of earnings, which divides the employees into two equal groups: half earn less than the median and half earn more. Data refer to the gross monthly earnings covering the wages and salaries earned by full-time and part-time employees in the reference month (2018 in most countries) before any tax and social security contributions are deducted.

(*) The levels mentioned in the table are calculated excluding 13th and 14th month to be consistent with the monthly earnings based on SES 2018

Source: Eurostat, Structure of Earnings Survey 2018 and Minimum wages; special calculation made for the purpose of this publication; data are not available in Eurostat's online database

eurostat

Fig. 7 - Salari minimi in proporzione alla retribuzione lorda mediana (%)

Fonte: Eurostat

Il salario minimo è peraltro conosciuto e diffuso anche al di fuori dell'Europa (pensiamo agli Stati Uniti d'America) e dappertutto cerca di assolvere ad una funzione di riequilibrio dei contendenti presenti nel mercato del lavoro: l'impresa ed il lavoratore.

Crediamo che in nessuna economia sviluppata si possa sottovalutare – anche in mancanza di un precetto costituzionale, come c'è invece in Italia con il dettato dell'art. 36 – che il lavoro debba rendere possibile una vita dignitosa a chi presta il proprio servizio ad una impresa in cambio di salario, altrimenti si assiste – come successo in passato in numerosi casi, ad esempio in Argentina - ad un declino complessivo dell'economia e della civiltà.

Nella maggior parte dei Paesi in cui non è presente un salario minimo legale (in particolar modo nei Paesi nordici), vi è una fortissima penetrazione della contrattazione collettiva (sfiora il 100%). Negli ultimi 40 anni però la sindacalizzazione dei lavoratori ha segnato un punto d'arresto evidente in ogni latitudine.

In ogni caso, sono evidenti alcuni effetti riscontrabili nei mercati del lavoro dei Paesi avanzati.

In primo luogo, si assiste a un dualismo tra chi svolge attività lavorative di bassa professionalità (soprattutto nel terziario) e chi invece ha posizioni lavorative specializzate: i salari dei primi tendono a scendere sempre, essendo mestieri facilmente fungibili, con la meccanizzazione dei processi che rende ancor più fragile la forza contrattuale di queste figure (alcuni milioni di lavoratori); i salari dei secondi sono invece più stabili e tendono a non perdere potere di acquisto.

Un secondo effetto è legato alla copertura economica dei periodi di non lavoro e la capacità di mettere in campo - da parte degli Stati - politiche attive del lavoro efficaci.

Il tema della *Flexicurity* ha avuto svolgimenti molto differenziati e risente degli elementi storico-culturali di ogni Paese; modelli certamente virtuosi, come Danimarca o Germania, non sono facilmente riproducibili in Italia, a causa dell'assenza di capacità di investimento da parte dello Stato, degli alti volumi di lavoro sommerso e di un tessuto imprenditoriale popolato da una moltitudine di microimprese poco propense alla ricerca e allo sviluppo e con poche capacità di effettuare investimenti (sia a livello di formazione del personale, che nel reperimento di strumenti tecnologici innovativi).

Una ricetta unica in Italia è difficile da ipotizzare, considerate inoltre le enormi differenze tra Nord e Sud del Paese, sia sul piano demografico (il Mezzogiorno si spopola a causa del fenomeno dell'emigrazione dei ragazzi più scolarizzati), che sul piano delle infrastrutture (numericamente molte meno nel Meridione e in peggiori condizioni).

Analizzando ulteriori aspetti legati al salario minimo negli altri Stati, una dinamica riscontrata soprattutto negli Stati Uniti è quella che il datore di lavoro è spesso portato a redistribuire la stessa quota di lavoro che può offrire su un numero maggiore di lavoratori (probabilmente per il fatto che sotto un certo salario o sotto un determinato monte ore di lavoro non scattano le tutele sociali garantite dal sistema delle assicurazioni private a cui si rivolgono le imprese).

Ciò favorisce un fenomeno che – pur con altre motivazioni e origini - è presente anche in Italia: si tratta di quei lavoratori che hanno una paga oraria non eccessivamente bassa, ma che non riescono a lavorare un numero di ore sufficienti a garantire una retribuzione adeguata al costo della vita.

L'ulteriore aspetto che ci permettiamo di segnalare è la differente quantità di lavoratori inquadrati (e retribuiti) nei vari Paesi secondo il minimo fissato dai salari minimi legali determinati dalle leggi dei singoli Stati. Nei Paesi più ricchi e con un mercato del lavoro più efficace sono pochi i lavoratori per i quali il minimo salariale non deriva dalla contrattazione (individuale o collettiva) tra le parti, mentre nei Paesi più poveri e con mercati del lavoro squilibrati sul lato della domanda è maggiore il numero di lavoratori salvaguardati dal Salario minimo.

Questi meccanismi hanno molte cause ed effetti diversificati, ma ci consentono di affermare che non è lo strumento del salario minimo ad essere di per sé determinante, ma come questo istituto viene attuato rispetto alla situazione economica e sociale di un territorio e come viene coniugato rispetto agli altri strumenti legislativi che regolano il singolo mercato del lavoro.

3. ANALISI DELLA DIRETTIVA UE SUL SALARIO MINIMO

L'iter di approvazione della **Direttiva europea 2022/2041 sui "salari minimi adeguati"** - pubblicata il 25 ottobre 2022 - è iniziato nel gennaio del 2020 con un percorso di consultazioni che ha visto protagoniste le Parti Sociali (datoriali e sindacali) a livello europeo, proseguito con la presentazione, il 28 ottobre 2020, di una proposta di Direttiva da parte della Commissione Europea e a seguire con negoziazioni tra il Consiglio europeo e il Parlamento europeo, con l'obiettivo di raggiungere un accordo tra le due istituzioni su una posizione comune; il percorso legislativo si è infine concluso con l'adozione della posizione del Parlamento europeo del 14 settembre 2022 e con la decisione del Consiglio Europeo del 4 ottobre 2022.

L'obiettivo della Direttiva è quello di promuovere e creare condizioni favorevoli a garantire ai lavoratori degli Stati Membri una retribuzione minima adeguata, non derogabile tra le parti (individuali e collettive) e che può essere assicurata mediante l'applicazione di un contratto collettivo (merceologicamente affine all'attività economica svolta da impresa e lavoratore) oppure per mezzo di una legge ordinaria.

Con questo fine, sono stabilite nella Direttiva le procedure per l'adeguatezza dei salari minimi legali, per la promozione della contrattazione collettiva per una determinazione del valore dei salari esatta e per migliorare l'effettività dell'applicazione dei salari minimi, ciò indipendentemente dalla concreta modalità della loro fissazione (per l'appunto legale oppure contrattuale).

Rispetto alla prima versione della Direttiva proposta dalla Commissione europea, il testo definitivo parifica le due modalità (legale o pattizia), per garantire l'adeguatezza dei salari minimi al costo della vita del Paese di riferimento ed evidenzia inoltre l'autonomia delle Parti Sociali, nonché il loro diritto a negoziare e concludere contratti collettivi.

La Direttiva non prevede veri e propri obblighi di introduzione di un salario minimo legale o che un contratto collettivo sia applicabile "erga omnes", ovvero valido per tutte le tipologie di impresa e di lavoratori di un settore produttivo presenti in un determinato Stato aderente.

A prescindere dalla modalità di determinazione delle retribuzioni minime adeguate, la Direttiva - che non è uno strumento cogente ma di indirizzo - promuove all'art. 4 la contrattazione collettiva, in particolare a livello settoriale o intersettoriale, con riferimento alla determinazione dei salari, allo scopo di estenderne il tasso di copertura, ritenendolo «*un fattore essenziale per conseguire una tutela garantita dai salari minimi*» (vedi il considerando 16 della Direttiva), avendo verificato che dove è presente un'elevata copertura della contrattazione collettiva è tendenzialmente limitata la quota di lavoratori a basso salario e i salari minimi risultano più elevati rispetto al salario medio.

In particolare, si prevede che gli Stati membri con un tasso di copertura della contrattazione collettiva inferiore all'80% debbano prevedere condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva, anche attraverso la definizione di un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva e incrementare progressivamente il tasso di copertura.

Tuttavia, non solo ogni iniziativa sul tema deve essere presa previa consultazione delle Parti Sociali o mediante un accordo con le stesse o tra le stesse, ma si specifica che la soglia dell'80% della copertura della contrattazione collettiva debba essere considerata solo come un indicatore per l'obbligo di elaborare un piano d'azione, senza che tale soglia debba essere poi obbligatoriamente raggiunta dagli Stati membri, dal momento in cui l'autonomia collettiva esclude la possibilità di obbligare le Parti Sociali datoriali e sindacali a concludere e sottoscrivere contratti collettivi.

Il Capo II della Direttiva, dedicato ai salari minimi legali e rivolto agli Stati membri che hanno adottato formalmente tale strumento, prevede la definizione di una procedura per fissare e aggiornare i salari minimi legali (con il coinvolgimento delle Parti Sociali, come statuito all'art. 7), al fine di garantire nel tempo la loro costante adeguatezza al costo reale della vita e individua come valori di riferimento indicativi quelli comunemente utilizzati a livello internazionale: il 60 % del salario lordo mediano e il 50% del salario lordo medio.

Analizzando la distribuzione del reddito e non il suo valore medio risulta quanto guadagna la maggior parte delle persone: quando il reddito medio è maggiore del reddito mediano, il reddito mediano rappresenta il reddito della persona a metà della distribuzione: il 50% della popolazione si trova al di sotto di quella soglia e il 50% si trova al di sopra.

Il reddito medio, invece, è la somma di tutti i redditi divisa per la popolazione.

Quando il reddito medio è maggiore di quello mediano, la concentrazione dei redditi è maggiore tra le fasce più abbienti. In Italia, con l'aumentare dell'età (fino a 64 anni), aumentano sia il reddito medio che quello mediano; tuttavia, aumenta anche la loro distanza e quindi la disuguaglianza nella sua distribuzione, con il reddito medio che è cresciuto tendenzialmente più del reddito mediano.

La definizione di un quadro normativo europeo per la tutela di un salario minimo è un tema piuttosto sensibile per gli Stati membri, innanzitutto per quelli (come l'Italia) che non hanno un salario minimo fissato per legge, ma solo a livello contrattuale. Tanto è vero che la Direttiva non è stata approvata all'unanimità, ma con il voto contrario di Danimarca e Svezia (oltre all'astensione dell'Ungheria), due dei sei Paesi dell'Unione europea che non hanno un salario minimo legale.

Diversamente da quello che ci si potrebbe attendere, l'impatto della Direttiva sembra poter essere maggiore sugli Stati membri che adottano salari minimi legali: infatti, almeno per il 2020, i dati dimostrano (fig. 8) che solo in tre Paesi il livello del salario minimo legale è adeguato secondo i criteri suggeriti dalla Direttiva, con riferimento alla percentuale rispetto al salario mediano (o sono molto prossimi secondo il criterio della percentuale rispetto al salario medio).

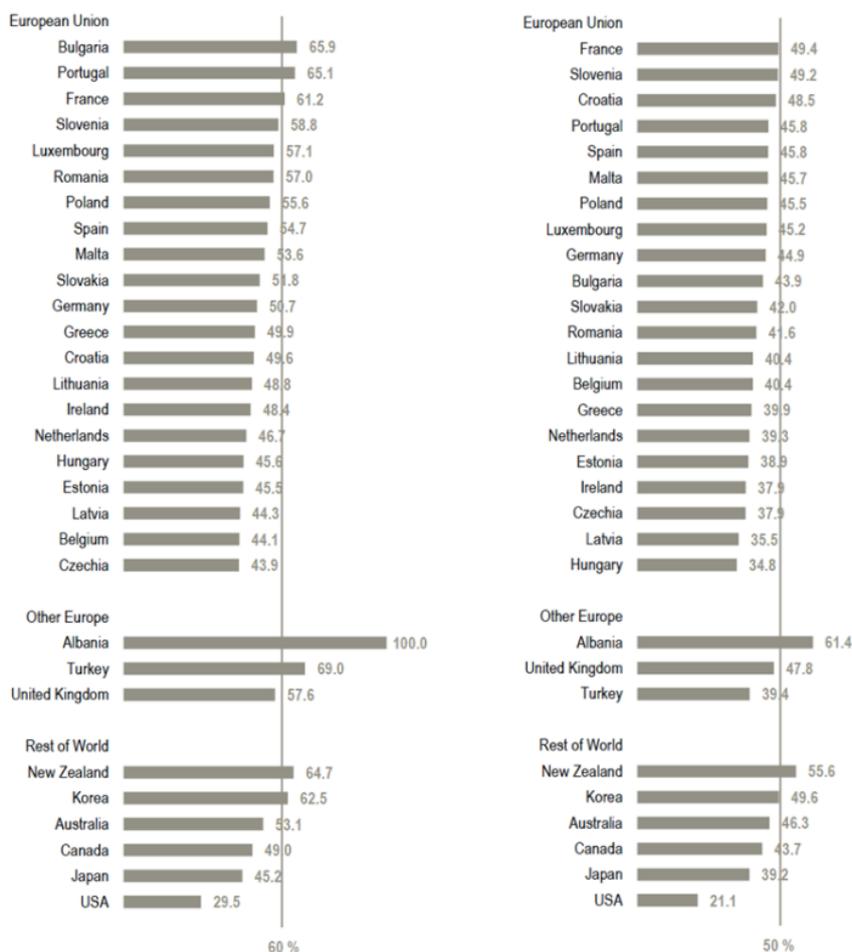
Per la maggior parte dei Paesi, il livello del salario minimo non risulta adeguato secondo i menzionati parametri: benché questi siano soltanto indicativi nell'orientare la valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi legali è comunque evidente che tendenzialmente gli importi dei salari minimi legali dovrebbero essere aumentati.

Relative value of the minimum wage (Kaitz index, 2020)

In per cent

a) Minimum wage as %-tage of the median wage

b) Minimum wage as %-tage of the average wage



Notes: the OECD calculates the Kaitz index on the basis of the median and average wage of full-time employees

No data was available for the following countries: Argentina, Brazil, Moldova, North Macedonia, Moldova, Russian Federation, Serbia and Ukraine
All values are rounded. Data for Bulgaria is for 2018; data for Croatia in Figure 3a is for 2019

Source: OECD Earnings Database, supplemented by Eurostat and European Commission (2020b) for Bulgaria, Croatia and Albania

Fig. 8 – Salario minimo come percentuale del salario mediano e medio (anno 2020)

Fonte: OCSE

4. ATTUALE DIBATTITO SUL SALARIO MINIMO IN ITALIA

La proposta attualmente in discussione sul salario minimo si può sostanzialmente delineare in questi termini:

- il **TEC (Trattamento Economico Complessivo)** - che coincide con il valore dei minimi tabellari dei CCNL - deve essere equivalente al CCNL di settore in vigore;
- il **TEM (Trattamento Economico Minimo)** - che si avvicina ad un salario lordo, poiché comprende anche i ratei di tredicesima, quattordicesima, la mensa o i buoni pasto e gli straordinari eventualmente svolti dal lavoratore - non deve essere meno di 9 euro, da rivalutare di anno in anno.

Questo è quindi un doppio binario che allargherebbe ai lavoratori atipici e a quelli che non sono coperti da un CCNL maggiormente rappresentativo i livelli salariali rinvenibili dalla contrattazione collettiva, mentre alzerebbe a non meno di 9 euro il valore orario lordo della prestazione lavorativa anche nei settori produttivi in cui la contrattazione collettiva prevede salari inferiori a 9 euro.

L'Istat (nell'audizione su questo tema e attraverso gli approfondimenti successivi fatti nella prima metà del 2023) ha valutato che sono 4,6 milioni i lavoratori italiani che hanno paghe orarie inferiori ad un TEM di 9 euro; nello stesso documento, inoltre, viene menzionato che non è solo il Trattamento Economico Minimo che compone il reddito dei lavoratori, ma incidono in egual modo la tipologia del contratto e le quantità delle ore lavorate.

Da questo si deducono alcune considerazioni:

1. non è sufficiente un intervento normativo senza dei **provvedimenti di politica industriale e/o fiscale** per far aumentare la produttività complessiva dell'economia italiana;
2. una eventuale soglia stabilita per legge dovrebbe essere sottoposta a una verifica continua, in base all'andamento economico per evitare, in alcuni settori, una **riduzione del personale** per permettere alle imprese di mantenere invariato il costo del lavoro;
3. la **spirale inflattiva** già in essere sarebbe ancora di più accentuata da un aumento così significativo dei salari.

Molto interessante analizzare quanto scritto nel ventiduesimo **Rapporto Inps**, pubblicato agli inizi di settembre 2023 - attraverso un grande apparato statistico - in cui si affrontano, tra gli altri, i temi del lavoro povero: i dati Eurostat e la Commissione Garnero attestano che a livello europeo un lavoratore è considerato povero se il reddito equivalente disponibile del suo nucleo familiare è inferiore al 60% del corrispondente reddito mediano nazionale.

Secondo Eurostat i lavoratori poveri in Italia hanno raggiunto la massima incidenza nel 2017-2018 (12,3%), mentre sono scesi all'11,7% nel 2021 (ultimo anno disponibile), secondo altri istituti di ricerca ci avviciniamo al 13%.

Chi ricade nella categoria dei lavoratori poveri ha principalmente un contratto intermittente, oppure un tempo parziale di poche ore o, infine, è inquadrato con il contratto di apprendistato; sono solo poche decine di migliaia i lavoratori dipendenti effettivamente poveri se non rientrano in questi casi, perché la contrattazione collettiva riesce a garantire livelli salariali dignitosi.

Non sembra essere così significativa la collocazione geografica, perché le statistiche sono abbastanza omogenee in questi casi su tutto il territorio nazionale

Resta il problema dei lavoratori irregolari (distribuiti prevalentemente nelle regioni del Centro-Sud), il cui censimento è difficile, ma che – assieme ai lavoratori autonomi e alle p.iva non genuine - sono una parte significativa di lavoratori non retribuiti correttamente e spesso volte costretti ad accettare salari inferiori al 60% del corrispondente reddito mediano nazionale.

5. IPOTESI DI INTERVENTI LEGISLATIVI E PRIME VALUTAZIONI DI LEGACOOOP PRODUZIONE E SERVIZI

Arrivando alla fine dell'exkursus sul salario minimo e sul mercato del lavoro in Italia, proviamo ad enunciare alcune ipotesi di interventi e prime valutazioni, in un'ottica di rafforzamento del buon lavoro, soprattutto per i soci lavoratori delle cooperative associate.

Ricordiamo che i soci cooperatori, in ogni caso, oltre alle norme che valgono per tutti i lavoratori dipendenti d'Italia, hanno delle variabili ulteriori da considerare, come i ristorni ex art. 3 della legge 142/01, nonché l'articolo 2545-sexsies del Codice civile, che possono incidere significativamente sul loro salario annuo lordo.

1) CONTRATTAZIONE COLLETTIVA, GRADUALITA' D'APPLICAZIONE E COMMISSIONE AD HOC

Prioritario preservare l'importanza della **contrattazione collettiva**, rendendo innanzitutto vigenti e vincolanti i minimi contrattuali dei CCNL anche per i lavoratori che hanno salari che non raggiungono quelle soglie; soltanto in assenza di contrattazione si rende necessario introdurre un salario minimo.

Non è più rimandabile una maggiore vincolatività delle tabelle ministeriali di costo del lavoro, sia per il settore pubblico che per il settore privato.

Nel caso di intervento legislativo, inserire una **gradualità d'applicazione**, immaginando che si possa ottenere con due o tre scatti di circa 50 centesimi all'ora ciascuno, in un arco di tempo biennale.

Al fine di evitare effetti controproducenti nel mercato del lavoro ad alta intensità di manodopera e bassa qualificazione, si ritiene necessaria l'istituzione di una **Commissione** (presso il Cnel o presso l'Inps) che si incarichi di adeguare di anno in anno la soglia del salario minimo al costo della vita e all'andamento dell'economia, come fatto da Germania e UK.

2) LEGGE SULLA RAPPRESENTANZA

Emanare una **Legge sulla rappresentanza** che renda evidenti quali sono i Contratti Collettivi maggiormente rappresentativi, eliminando tutti gli altri CCNL pirata depositati al Cnel: solo così assume un senso il concetto di valore dei CCNL "erga omnes".

Nonostante la previsione dell'art. 11 del nuovo Codice degli Appalti – una vera e propria inversione rispetto al passato laddove impone alle stazioni appaltanti pubbliche di identificare in maniera puntuale quale CCNL sia da prendere a indicazione per il trattamento economico dei lavoratori impegnati nell'appalto - abbia come corollario l'identificazione di contratti "leader" nei settori principali dell'economia, assistiamo ancora a gare pubbliche che tollerano (o addirittura richiedono) l'applicazione di CCNL sottoscritti da associazioni datoriali e organizzazioni sindacali di comodo, non rappresentative, con livelli salariali e condizioni contrattuali peggiorative rispetto al CCNL di categoria firmato dalle organizzazioni sindacali e dalle associazioni datoriali comparativamente più rappresentative. Inoltre, alcune organizzazioni sindacali firmano più CCNL che coprono identici perimetri applicativi, sempre in un'ottica di dumping contrattuale; questa pratica deve essere vietata, per riaffermare la centralità della contrattazione di riferimento.

3) ASSUNZIONI STABILI A TEMPO INDETERMINATO

Incentivare, in un'ottica di contrasto al lavoro povero, le **assunzioni stabili a tempo indeterminato** in misura superiore a quanto avviene oggi, in modo da renderle maggiormente convenienti rispetto alle assunzioni a tempo determinato.

4) SGRAVI CONTRIBUTIVI

Concedere uno **sgravio contributivo** - per quanto riguarda il lavoro a tempo parziale, soprattutto in una ottica di part time involontario, che ribadiamo è legato a come alcuni mercati dei servizi si sono strutturati a causa delle distorsioni causate da alcune stazioni appaltanti - per le imprese che alzano il monte ore del lavoratore a tempo parziale nella misura di cinque punti contributivi per tre anni sulle ore in aumento per il singolo lavoratore.

5) POLITICA SULL'IMMIGRAZIONE

Allargare il sistema delle quote di **lavoratori extracomunitari** che ogni anno arrivano legalmente nel nostro Paese, sapendo anche che è necessaria una sanatoria per una parte degli extracomunitari presenti senza un valido permesso di soggiorno: se non si attua questo tipo di politica sull'immigrazione resteremo un Paese con grave carenza di manodopera (pensiamo all'agricoltura e al terziario) e con un pesante sbilanciamento tra lavoratori attivi e pensionati, cosa che - con il debito pubblico al 143,5% per il 2023 - non ci possiamo certamente permettere e che - a causa del calo demografico che attanaglia l'Italia - non è possibile rimandare oltre.

6) TASSAZIONE SOSTITUTIVA DEGLI AUMENTI CONTRATTUALI

Detassare gli **aumenti contrattuali** prevedendo una **tassazione sostitutiva**, con aliquota estremamente ridotta, degli aumenti retributivi derivanti dal rinnovo contrattuale, nonché la decontribuzione degli stessi (o, in subordine e in ogni caso, uno specifico sgravio contributivo), in considerazione del fatto che l'incremento salariale netto per i lavoratori è frenato dall'elevata incidenza del carico fiscale e contributivo. Si tratta di misure già sperimentate in parte nel settore turistico e ricettivo, che potrebbero essere replicate ed estese a tutta la platea dei lavoratori. Misure del genere sono indispensabili per assicurare che uno sforzo importante delle Parti contrattuali non sia depotenziato, nell'impatto concreto sui lavoratori, dall'eccessivo carico del sistema fiscale e contributivo, e, ove estese e rese strutturali, avrebbero l'effetto di sostenere i redditi e al contempo di agevolare e velocizzare i rinnovi dei Contratti Collettivi Nazionali.

7) REVISIONE PREZZI NEGLI APPALTI PUBBLICI

Istituire un **sistema di revisione prezzi nei contratti pubblici**, considerato che un ulteriore e non omogeneo incremento repentino e sensibile del costo del lavoro rischia di avere effetti gravissimi sulla sostenibilità di numerosissimi servizi svolti a favore della Pubblica Amministrazione.

Ciò in quanto:

- il **vecchio Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016)** non prevedeva l'obbligatorietà dell'inserimento nei contratti di appalto di clausole di revisione prezzi, per cui buona parte dei contratti pubblici di appalto attualmente in essere non contengono tali clausole, divenute obbligatorie solamente per gli affidamenti banditi successivamente all'entrata in vigore del d.l. n. 4/2022; ciò comporta che i corrispettivi sono fissi e immutabili, anche in caso di variazione dei costi sostenuti dall'appaltatore;
- il **nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023)** prevede, adesso, l'obbligo di inserire nei contratti clausole di revisione prezzi, ancorate, però, a indici statistici elaborati dall'ISTAT di non immediata applicazione, non prevedendo l'automatica attivazione delle clausole di revisione prezzi nel caso di incremento del costo del lavoro derivante dal rinnovo dei CCNL.

Si ritiene indispensabile un intervento del Governo che permetta l'adeguamento dei corrispettivi contrattuali in ragione dell'aumento del costo del lavoro derivante dal rinnovo del CCNL ed eventuali futuri aumenti, sia per i

contratti attualmente in essere - eventualmente derogando alle specifiche clausole contrattuali - sia, strutturalmente, per i contratti che saranno affidati in futuro.

Attualmente, infatti, nei settori *labour intensive*, l'aumento del costo del lavoro derivante dai rinnovi contrattuali rischia di rendere insostenibili le commesse in essere, con definitiva compromissione dell'equilibrio contrattuale.

La mancanza di meccanismi contrattuali di adeguamento tariffe/costo del lavoro creerà nell'immediato grossissime criticità anche per le stesse stazioni appaltanti e per la finanza pubblica. Infatti, è ragionevole ipotizzare uno scenario nel quale le aziende esecutrici del servizio decidano di recedere dall'appalto per eccessiva onerosità sopravvenuta.

L'esercizio di questa opzione sortirebbe un duplice nefasto effetto: da un lato esporrebbe il committente al rischio di rimanere privo - con un minimo preavviso - di un servizio di particolare delicatezza e complessità (si pensi ai servizi di controllo accessi svolti in musei, siti sensibili, ecc.) con la necessità di dover provvedere allo stesso con forze interne a costi grandemente maggiori di quelli sostenuti, dall'altro aprirebbe all'interno dell'azienda cessante scenari di esubero di personale che andrebbero gestiti attraverso il ricorso ad ammortizzatori sociali, con ulteriori esborsi a carico dello Stato e con una evidente ricaduta negativa in termini di perdita di posti di lavoro. Una norma del genere, limitata al settore pubblico, scongiurerebbe i rischi sopra evidenziati e avrebbe sicuramente anche l'effetto di costituire un benchmark per il riallineamento dei prezzi anche del mercato privato.

8) CONTRASTO AL MASSIMO RIBASSO

Prevedere, con urgenza, un intervento strutturale che contrasti efficacemente **le gare al massimo ribasso**. Gare che spingono i concorrenti a formulare ribassi sempre più alti - unico strumento che assicuri una possibilità di ottenere l'aggiudicazione della commessa - comportano evidentemente il rischio di una compressione delle tutele dei lavoratori impiegati, posto che gran parte dei costi dell'appalto, in un settore ad alta intensità di manodopera, è costituita proprio dal costo del personale. Sebbene il Codice dei contratti - all'art. 108, comma 2, lett. a) - preveda che, nei settori ad alta intensità di manodopera, il criterio di aggiudicazione da utilizzare sia quello dell'**offerta economicamente più vantaggiosa**, è purtroppo ben noto che l'utilizzo di determinate formule matematiche per l'attribuzione del punteggio alla componente economica dell'offerta possa comportare, nei fatti, che il confronto concorrenziale si giochi essenzialmente non sulla qualità dell'offerta, ma sui ribassi offerti. In particolare, l'utilizzo della c.d. formula lineare (che attribuisce il punteggio raffrontando lo sconto offerto da ciascun concorrente con lo sconto più alto offerto in gara) fa sì che anche piccole differenze nel prezzo offerto comportino notevoli differenze nel punteggio attribuito, incentivando il ricorso a ribassi sempre più alti come unica possibilità in aggiudicazione della gara.

È quindi necessario un intervento che renda obbligatorio - almeno nei settori ad alta intensità di manodopera - **il ricorso a formule non lineari**, che disincentivino i ribassi eccessivi.

Altra soluzione sarebbe, altrimenti, un forte incentivo alle **gare a prezzo fisso** (ipotesi prevista dall'art. 108, comma 5, del Codice), capaci di stimolare un confronto concorrenziale che davvero miri all'innalzamento della qualità del servizio e non soltanto alla compressione dei costi.

6. POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO

È necessaria **una nuova politica attiva del lavoro**, che si impenni su un nuovo rapporto tra le imprese e i **Centri per l'Impiego (CPI)**.

In Italia è ancora di gran lunga prevalente il sistema di selezione basato sui canali informali (56%) - ovvero passaparola tra parenti, amici e conoscenti, autocandidature, contatti nell'ambiente di lavoro e, residualmente, attraverso canali social - mentre i CPI veicolano solo il 4,2% delle assunzioni, le agenzie per il lavoro il 6,4% circa e le società di selezione il 2,8%. Prevedere la possibilità di una qualche incentivazione economica o contributiva nel caso di assunzione dalle liste dei CPI forse aiuterebbe nel matching tra domanda e offerta che così faticosamente si prova a fare tra aziende e lavoratori.

Le politiche attive del lavoro possono essere supportate solo da un **cospicuo investimento pubblico**; il programma Gol, il Fondo Nuove Competenze, Garanzia Giovani e più in generale il sistema delle Did (dichiarazioni di disponibilità individuali) seppur utili, non sono sufficienti.

È necessario che la spinta alla ricollocazione dei singoli potenziali lavoratori sia più forte da parte di Anpal e di tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nelle politiche attive, ma soprattutto che le imprese siano portate a privilegiare i canali di reperimento del personale a carattere formale.