

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE XI

LAVORO PUBBLICO E PRIVATO, PREVIDENZA SOCIALE

Disegni di legge nn. 310 e 658, in materia di salario minimo orario

Audizione Assolavoro

Roma, 12 marzo 2019

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatrici e Senatori,

il dibattito sull'introduzione nel nostro Paese di un salario minimo legale impegna studiosi, Parti Sociali e *stakeholder* da oltre un ventennio, a conferma della grande rilevanza di questo tema e dei suoi riflessi non solo sugli assetti del mercato del lavoro, o del sistema di relazioni industriali, ma in termini di politica economica.

Per le Agenzie per il Lavoro le questioni relative alle modalità di individuazione e corresponsione della retribuzione "equa e sufficiente", come definita dalla nostra Carta costituzionale, e alla corretta determinazione del costo del lavoro rilevano in maniera significativa sotto almeno due profili, afferenti sia alla **corretta costituzione/remunerazione dei rapporti di lavoro** che alla **trasparenza/efficienza del mercato del lavoro nel suo complesso**.

Per citare qualche numero nel corso del 2018 durante ogni mese in media è stato pagato dalle Agenzie un monte retributivo lordo totale pari a **617,7 milioni di euro**. Il volume totale del monte retributivo su base annua è stato pari nel 2018 a **7,413 miliardi di euro**.

Sempre nel corso del 2018 in media ogni mese i 428 mila occupati hanno lavorato 47,9 milioni di ore di lavoro, ore che sono state regolarmente retribuite ¹.

Il primo aspetto di rilievo riguarda il vigente obbligo per le Agenzie di applicare ai propri dipendenti inviati in missione presso gli utilizzatori il principio di **parità di trattamento retributivo e normativo**.

È questo un **fondamentale principio di civiltà giuridica** vigente sin dall'introduzione del lavoro temporaneo nel nostro Paese (interinale, come si ricorderà ²) e solo successivamente adottato in altri Paesi europei in applicazione di una specifica Direttiva comunitaria distinta da quella che disciplina il contratto a termine (differenza questa non sempre tenuta in debita considerazione in occasione di taluni interventi legislativi, anche recenti) ³.

Il suddetto principio di parità - oltre a fare giustizia di tutte le residuali e pregiudizievoli letture sul ruolo effettivamente svolto dalle Agenzie - sottrae correttamente dalla

¹ Fonte Assolavoro DataLab

² Già la cd. Legge Treu (L. n. 196/1997), che ha introdotto il lavoro tramite Agenzia in Italia, prevedeva all'art. 4, comma 2 che "Al prestatore di lavoro temporaneo è corrisposto un trattamento non inferiore a quello cui hanno diritto i dipendenti di pari livello dell'impresa utilizzatrice. (...)"

³ Il contratto a termine e la somministrazione di lavoro sono normate, non a caso, da due diverse Direttive (rispettivamente la Direttiva 1999/70/CE e la Direttiva 2008/104/CE). La prima pone specifici limiti all'utilizzo del contratto a tempo determinato, "per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti". La seconda, viceversa, promuove il lavoro in somministrazione imponendo agli stati membri il riesame delle eventuali restrizioni o divieti imposti al ricorso al lavoro tramite Agenzia (art. 4, co.2).



disponibilità di queste la possibilità di determinare autonomamente il costo del lavoro, rinviando invece a quello effettivamente applicato dagli utilizzatori in applicazione dei contratti collettivi vigenti. Per tale via si impedisce normativamente che la somministrazione possa configurarsi come fattore di “precarizzazione” in primo luogo sul versante del costo del lavoro ⁴.

L’esatta ricognizione da parte dell’Agenzia del costo del lavoro applicato in Azienda per ciascun lavoratore somministrato (contratto collettivo applicato, connessi livelli inquadramentali e conseguenti livelli salariali, eventuali trattamenti integrativi aziendali ove previsti, ecc.) costituisce pertanto il presupposto fattuale di ciascuna missione ed un fattore di tutela delle persone e di trasparenza del mercato del lavoro ⁵.

Per questi motivi le Agenzie sono naturalmente interessate al tema di come viene individuato il costo del lavoro (*rectius*, le retribuzioni, ai fini qui di interesse) e guardano con favore a tutto ciò che, nel delicato equilibrio tra legge e contratto, possa consentire di dare vita ad un sistema chiaro, trasparente, efficace che non presenti aree di ambiguità o sovrapposizioni di fonti regolatorie.

Appare quindi evidente come un eventuale intervento legislativo in materia di salario minimo debba, congiuntamente, avere ben presente **la necessità di migliorare sia la trasparenza del mercato del lavoro che i livelli di tutela delle persone evitando ogni forma di aggiramento delle regole e/o di dumping e di compressione artificiale del costo del lavoro.**

Questo punto è cruciale ed investe la tenuta complessiva del nostro sistema economico e sociale vieppiù se si considerano i profondi mutamenti indotti dalle nuove tecnologie o i cosiddetti “nuovi lavori” legati ad internet o all’introduzione di forme di intelligenza artificiale (si pensi alle persistenti forme di sfruttamento salariale dei cosiddetti “*platform workers*” per i quali si è ancora in attesa di un quadro regolatorio al passo con i tempi).

⁴ Per gli altri profili non di natura retributiva e sul valore della somministrazione come strumento anche di inclusione, si veda per tutti il recentissimo Rapporto congiunto di Ministero del Lavoro, ISTAT, INPS, INAIL e ANPAL dal quale emerge che “*accedere alla prima occupazione con un contratto in somministrazione, in particolare, comporta una probabilità di transitare in un rapporto stabile di quasi 12,5 punti percentuali superiore a quanto non accada a chi vi acceda con un contratto a tempo determinato, e più alta di quasi 11 punti rispetto a chi sia stato assunto inizialmente con un contratto di lavoro di collaborazione o intermittente*” (Il mercato del lavoro 2018: verso una lettura integrata).

⁵ Non casualmente Assolavoro ha da tempo definito oltre ad un codice di condotta anche una specifica modulistica mediante la quale l’Agenzia procede alla rilevazione del costo del lavoro applicato in azienda acquisendo da questa tutte le informazioni necessarie per l’esatta individuazione del costo del lavoro di ciascun lavoratore. Il modulo è consultabile sul sito Assolavoro ed è scaricabile qui: <http://www.assolavoro.eu/modello-di-assolavoro-di-rilevazione-del-costodel-lavoro-delle-aziende-utilizzatrici>



La lotta ad ogni forma di *dumping* salariale vede storicamente nelle Agenzie per il lavoro un elemento di contrasto. L'evidenza empirica conferma l'esistenza di una correlazione inversa tra tasso di penetrazione delle Agenzie nel mercato del lavoro e lavoro nero o sottotutelato: è proprio **nei mercati del lavoro e nelle aree nelle quali le Agenzie sono meno presenti** che sussistono maggiori aree di sfruttamento⁶.

L'auspicio che formuliamo in questa sede è che si intervenga preliminarmente attraverso il potenziamento delle attività ispettive: se da un lato l'introduzione della diffida accertativa consente oggi al personale ispettivo di garantire il rispetto dei livelli salariali minimi vanno pertanto **potenziati**, con i dovuti investimenti, **i controlli ispettivi sia in termini quantitativi che qualitativi.** Non casualmente il **3 agosto 2018** abbiamo sottoscritto con **l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) un Protocollo** ⁷ che ha per oggetto l'avvio "*di ogni azione diretta a tutelare e promuovere forme regolari di lavoro in tutti i settori produttivi e di contrastare ogni fenomeno di elusione e disapplicazione delle norme di legge*".

L'auspicio è che tale **strumento possa dispiegare pienamente i propri effetti** mettendo al servizio degli organi ispettivi la rete del sistema delle Agenzie diffusa capillarmente su tutto il territorio nazionale.

Qualunque sia la modalità utilizzata per definire i minimi salariali (legge o contratto) occorre porre la massima attenzione affinché si eviti una concorrenza sleale tra aziende che potrebbero essere portate ad operare in termini di *dumping* sul costo del lavoro, inteso come fattore critico di successo competitivo, con una generale riduzione delle tutele nel mercato del lavoro.

Il tema delle tutele è, e rimane, centrale per la somministrazione di lavoro che è - giova qui ricordarlo - un contratto **di lavoro subordinato a termine o a tempo indeterminato gravato da una contribuzione aggiuntiva tesa a garantire *employability* e *welfare***

⁶ BCG – The Boston Consulting Group, *Adapting to Change - How private employment services facilitate adaptation to change, better labour markets and decent work.*

⁷ Consultabile qui: <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/progetti/Documents/Protocollo-intesa-INL-ASSOLAVORO-03082018.pdf>

gratuito ai lavoratori secondo standard superiori a quelli praticati in tutti gli altri Paesi europei ⁸.

Entrando nel merito del tema affrontato dalle proposte di legge all'esame va preliminarmente evidenziato come l'analisi dell'efficacia o meno di un intervento eteronomo volto a determinare un salario minimo si presti **a considerazioni di diverso segno, che vanno valutate con attenzione.**

L'individuazione dei minimi salariali è stata storicamente demandata nel nostro Paese ai contratti collettivi nazionali di categoria nell'ambito di un quadro regolatorio connotato da una applicazione solo parziale delle norme costituzionali in materia di rappresentatività. Una giurisprudenza ultra cinquantennale ha, come noto, interpretato, ex art. 2099 Cod. Civ., il principio costituzionale dell'articolo 36 sulla *“proporzionalità della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro svolto”* e, in ogni caso, *“sufficiente ad assicurare una esistenza libera e dignitosa al lavoratore ed alla sua famiglia”* con costante riferimento ai minimi tabellari dei contratti collettivi nazionali di categoria o di settore produttivo.

È tuttavia vero che la capacità regolatoria dei contratti collettivi è **andata affievolendosi** nell'ultimo decennio per una molteplicità di ragioni, solo parzialmente riconducibili al difficile contesto economico, che hanno portato ad un progressivo ampliamento delle *coorti* di lavoratori con retribuzioni inferiori ai minimi contrattuali ⁹.

Un primo elemento di crisi del sistema ha riguardato **le modalità di definizione del criterio di “maggiore rappresentatività”** e quindi la connessa ed effettiva legittimazione dei soggetti stipulanti i contratti collettivi nazionali.

La notoria perdurante mancata attuazione dell'articolo 39 della Costituzione ha finito con il determinare, soprattutto negli ultimi anni, la fioritura di una serie di contratti collettivi

⁸ In particolare l'art. 12, commi 1 e 2, del D. Lgs n. 276/2003, in materia di formazione a beneficio dei lavoratori somministrati, dispone che le Agenzie debbano versare al Fondo Forma.Temp. un contributo pari al 4% della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto a tempo determinato e indeterminato. Al contempo l'art. 11, comma 2, del CCNL delle agenzie di somministrazione di lavoro, sottoscritto in data 27 febbraio 2014 e recentemente rinnovato (21 dicembre 2018), fissa un versamento obbligatorio all'Ente bilaterale Ebitemp, per le prestazioni di welfare di settore, pari allo 0,20% delle retribuzioni imponibili corrisposte ai lavoratori somministrati assunti con contratto a tempo determinato (0,30% in caso di assunzione a tempo indeterminato).

⁹ Le stime a riguardo indicano quote di lavoratori comprese tra il 9 e il 21 per cento, con picchi del 30 per cento in alcuni settori (Agricoltura, Alberghiero-ristorazione, Alimentare, Servizi alle imprese) (cfr. Garnerò, *Quanti lavoratori senza salario minimo*, lavoce.info, 2013; Lucifora, *Il salario minimo: contrattazione o minimo legale?*, in Salari, produttività, disuguaglianze, a cura di Dell'Aringa, Lucifora e Treu, Arel-II Mulino, 2017; le stime sono calcolate su dati da indagini condotte dall'ISTAT e su dati amministrativi raccolti dall'INPS).

stipulati da soggetti, equamente ripartiti sul versante sindacale quanto su quello datoriale, della cui concreta maggiore rappresentatività è lecito dubitare.

Il risultato è oggi **un coacervo di contratti collettivi** nazionali i cui minimi tabellari hanno, in alcuni casi, come obiettivo prevalente e non esclusivo quello di determinare un vantaggio competitivo in favore di soggetti che li applicano.

In dieci anni, dal 2007 a oggi, i **contratti per assumere personale** nell'**edilizia** sono diventati **più del doppio**. Erano **28**, sono **arrivati a 63**. Dal settembre **2012** a marzo del **2017** i **contratti collettivi nazionali** sottoscritti in Italia sono passati **da 549 a 823**. In **termini assoluti** assume **rilevanza** la **numerosità dei contratti collettivi nei settori del commercio**, riparazioni, alloggio, ristorazione e servizi alle imprese (**170** contratti, il 21% del totale), nel settore delle **costruzioni** (**63** contratti, pari all'8% del totale) e nel settore delle attività **manifatturiere** (**133** contratti, pari al 16% del totale). Invece, in ognuno dei comparti istruzione, trasporto e magazzinaggio, agricoltura risultano sottoscritti circa 60 contratti, equivalente ciascuno al 7% circa del totale dei contratti.

In cinque anni, dal settembre del 2012 al marzo del 2017, quando ha raggiunto il picco di 823, il **numero totale di contratti è aumentato del 49,9%**. Tra settembre del 2012 e settembre 2017 gli occupati in Italia sono passati da 22,9 milioni a 23,1 milioni (+0,8%), mentre la disoccupazione è cresciuta del 4,2% (da 2,7 milioni a 2,8 milioni)¹⁰.

Sulle modalità di definizione della rappresentatività comparata l'esperienza del settore delle Agenzie per il Lavoro è particolarmente innovativa in quanto consente una misurazione sul versante datoriale certificata mediante l'utilizzo delle comunicazioni fornite agli Enti bilaterali, da parte di ciascuna Agenzia, degli imponibili retributivi di ogni lavoratore ai fini del versamento della prevista contribuzione ¹¹.

Il recente "Patto della fabbrica" firmato da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, oltre a confermare i due livelli di contrattazione nazionale e aziendale o territoriale, è intervenuto opportunamente sulla materia definendo meccanismi di misurazione della rappresentanza sia delle associazioni datoriali che delle organizzazioni sindacali al fine di contrastare i cd. contratti 'pirata'. **Sul punto appare auspicabile un ultimo, decisivo, sforzo sul versante soprattutto istituzionale per rendere effettivamente operative tali misurazioni.**

¹⁰ cfr. Rapporto su Mercato del Lavoro e Contrattazione collettiva 2016-2017 CNEL in collaborazione con INAPP ed ANPAL, Roma, 2017.

¹¹ Al 31 gennaio 2019 aderiscono ad Assolavoro n. 50 Agenzie per il Lavoro il cui livello di rappresentatività è pari all'86,3%.

Le difficoltà dell'attuale sistema fondato sulla contrattazione collettiva sono in parte riconducibili anche alla storica forte estensione nel nostro Paese della stessa che si è fatta carico di individuare i livelli salariali minimi per tutti i settori merceologici.

Sul delicato punto del rapporto tra legge e contratto¹² la polarizzazione delle diverse posizioni ha coperto un ampio spettro che va da chi enfatizza il possibile ruolo di garanzia *erga omnes* di un intervento legislativo eteronomo a chi, all'opposto, ne paventa la rigidità e la sostanziale inapplicabilità in un mercato del lavoro che presenta ampi divari categoriali, merceologici, territoriali, inquadramentali e retributivi.

È chiaro che l'esercizio della contrattazione collettiva **presenta maggiori elementi di elasticità ed adattabilità**. Sulla capacità della contrattazione collettiva di intervenire efficacemente per normare situazioni specifiche, anche a tutela delle garanzie, in questo caso occupazionali, delle persone **il recente rinnovo del CCNL del settore delle Agenzie**¹³ ha rappresentato un caso **virtuoso avendo** posto efficacemente rimedio ad una situazione normativa suscettibile di determinare *ex abrupto* la perdita di **oltre 53.000 posti di lavoro**¹⁴. Appare tuttavia evidente che se si vuole sostenere la leva contrattuale, in luogo di quella legislativa, **occorre però modernizzarla significativamente proprio nei termini previsti dalle Parti stesse con il richiamato "Patto della fabbrica"**.

A fronte della richiamata riduzione della "copertura" della contrattazione collettiva la maggior parte dei Paesi europei ha reagito mediante l'introduzione o l'incremento del **salario minimo legale quale strumento per combattere il fenomeno degli "working poor"**¹⁵.

¹² Leggi sul salario minimo sono state tuttavia introdotte, per la prima volta, in Australia e Nuova Zelanda alla fine del diciannovesimo secolo mentre oggi sono in vigore in 22 paesi dell'Unione Europea su 28. L'Italia è uno dei sei paesi membri (con Austria, Cipro, Danimarca, Finlandia e Svezia) che non prevedono questo istituto. Il confronto a livello comunitario mostra che c'è ampia variabilità nel livello dei salari minimi legali: i dati Eurostat riferiti a Gennaio 2019 indicano che in Europa i salari minimi legali variano tra i 286 euro mensili in Bulgaria ai 2.071 euro mensili in Lussemburgo.

¹³ Accordo di Rinnovo CCNL per la categoria delle Agenzie di Somministrazione di Lavoro del 21 dicembre 2018.

¹⁴ Ci si riferisce in particolare alla disposizione che ha introdotto il limite di durata di 24 mesi alla successione dei contratti a termine (art. 19, comma 2, D. Lgs. n. 81/2015) che, per effetto del Decreto Dignità (D.L. n. 87/2018 convertito in L. n. 96/2018) è stato applicato per la prima volta anche alla somministrazione di lavoro. Sul tema il CCNL è intervenuto ponendo rimedio all'interpretazione fornita dal Ministero del Lavoro con Circolare n. 17/2018 che ha fatto retroagire l'entrata in vigore dell'obbligo a prima dell'entrata in vigore del Decreto Legge. In base alla norma pattizia sono stati considerati i periodi pregressi ma nel limite massimo di 12 mesi nell'ultimo quinquennio. Sul punto è ancora pendente un Interpello al Ministero del Lavoro del 5 novembre 2018, promosso da questa Associazione e ancora in attesa di risposta.

¹⁵ Cfr. OECD, OECD Employment Outlook 2015, OECD Publishing, Paris, 2015, p. 13.

Un eventuale intervento legislativo applicabile indistintamente a tutti i lavoratori di qualsiasi categoria e di qualsiasi settore dovrebbe **tuttavia considerare una serie di elementi da valutare con attenzione tenuto conto di alcune specificità del nostro mercato del lavoro.**

La prima questione riguarda l'ammontare del salario minimo che dovrebbe essere "tarato" sia per **non avere un impatto negativo sulla domanda** di lavoro e quindi sull'occupazione (regolare) sia per evitare, in caso di salario orario troppo elevato, forme di elusione che aumenterebbero l'area del lavoro non dichiarato.

L'ammontare del salario minimo legale dovrebbe essere sufficiente per stimolare l'offerta di lavoro ed essere comunque superiore al cosiddetto "**salario di riserva**", legato al livello dei sussidi di disoccupazione e al costo-opportunità di lavorare.

Il legame, e il necessario raccordo, di questa eventuale misura con l'importo del cosiddetto reddito di cittadinanza appare di tutta evidenza.

Viceversa, altro elemento da considerare è quello relativo al possibile rischio di un **appiattimento verso il basso delle retribuzioni** laddove l'introduzione di un salario minimo legale sia di troppo inferiore ai vigenti minimi contrattuali, con possibili fenomeni di "**spiazzamento**" per le aziende che continuano ad applicare i CCNL.

È evidente, da ultimo, che l'introduzione o meno di una disciplina legislativa del salario minimo sarà ineludibilmente legata **all'efficienza degli assetti contrattuali e non solo al loro livello di "copertura" formale del mercato del lavoro.**

La sfida che abbiamo di fronte è quella della diffusione di una contrattazione territoriale e di **secondo livello virtuosa**, capace cioè di favorire il miglioramento della competitività delle imprese, della loro redditività e quindi la crescita dei salari.

L'auspicio delle Agenzie per il Lavoro è che qualunque sia la soluzione adottata questa possa contribuire a migliorare sia il livello di **trasparenza del mercato del lavoro** che le modalità di definizione **del costo del lavoro** continuando a garantire la corretta applicazione del fondamentale, e più volte richiamato, principio di parità di trattamento normativo e salariale.

Grazie.