

*Avv.  
Filippo Bigot*

**SENATO DELLA  
REPUBBLICA  
COMMISSIONE XI  
DISEGNI DI LEGGE  
N. 310 E N. 658**

14 marzo 2019

**AUDIZIONE COMMISSIONE XI**

*“Discussione congiunta in sede redigente dei DDL n. 310 e n. 658, sul salario minimo orario”.*

**Intervento dell’Avv. Filippo Bigot, giuslavorista**

**Roma, 14 marzo 2019**

**PREMESSA**

Come noto, l'introduzione o meno nel nostro paese di un salario minimo orario è stata negli ultimi anni oggetto di un forte dibattito pubblico al riguardo. Basti qui pensare che l'art. 1, comma 7, lettera g) della Legge delega del cosiddetto Jobs Act, Legge n.183/2014, delegava l'Esecutivo alla *“introduzione, eventualmente anche in via sperimentale, del compenso orario minimo, applicabile ai rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato, nonché, fino al loro superamento, ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nei settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, previa consultazione delle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”*. Tale delega, com'è altrettanto noto, non venne mai esercitata dall'allora Governo Renzi.

Il forte dibattito negli anni susseguitosi, fa leva anche sulla circostanza che tale misura è già presente nella legislazione di ben 22 Paesi membri su 28 dell'Unione Europea. I restanti sei, Austria, Cipro, Danimarca, Finlandia, Italia e Svezia, prevedono, invece, un sistema nel quale l'individuazione della paga-base minima è demandata alla contrattazione collettiva dei vari settori. Al riguardo, tra i paesi nei quali tale previsione è adottata, l'importo di tale “salario minimo” varia da un minimo di 235 euro mensili della Bulgaria al massimo di 1.999 euro garantito in Lussemburgo, con una situazione che Eurostat fotografa dividendo i paesi che adottano tale misura in tre gruppi. Bulgaria, Lituania, Romania Lettonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Lettonia e Polonia registrano un salario minimo nazionale inferiore ai cinquecento euro. Portogallo, Grecia, Malta, Slovenia e Spagna si collocano tra cinquecento e mille euro. Mentre Regno Unito, Francia, Germania, Paesi Bassi, Belgio Irlanda e Lussemburgo sono tutti sopra i mille euro. Nei due sistemi continentali sicuramente a noi più affini, ossia Francia e Germania, la retribuzione minima oraria si attesta rispettivamente ad Euro 10,03 e 8,84 lordi all'ora.

D'altronde, l'assenza di un salario minimo orario nel nostro ordinamento non ha mai comportato per il lavoratore la privazione del diritto ad una retribuzione da

considerarsi “*proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa*” (art. 36 della Costituzione), posto che la giurisprudenza è ormai costante nell'identificare, ex art. 2099 c.c. nei minimi contrattuali di cui ai CCNL la “*retribuzione proporzionata e sufficiente*”, pur in assenza di una validità *erga omnes* della contrattazione collettiva, così comportando l'applicazione del minimo salariale indicato nel Contratto Collettivo nazionale maggiormente affine, anche ad un rapporto di lavoro per il quale, formalmente, non troverebbe applicazione.

Da ultimo, nel nostro paese la contrattazione collettiva si è dimostrata storicamente in grado di tutelare una ampissima porzione della popolazione di lavoratori in servizio. Grazie alle dinamiche del dialogo tra le parti sociali e all'interpretazione costituzionalmente orientata della Giurisprudenza di legittimità sopradescritta, infatti, la percentuale dei lavoratori italiani a cui sono applicabili le retribuzioni minime indicate dai CCNL dei vari settori si attesta all'incirca intorno all'84%.

### **GLI INTERVENTI PROPOSTI (DDL NN. 658 E 310)**

Nel quadro sopra delineato si inseriscono i due Disegni di Legge in analisi, entrambi tesi all'implementazione di un salario minimo orario di fonte legale.

Il **DDL n. 658** prevede, in attuazione dell'articolo 36, primo comma, della Costituzione, che i datori di lavoro siano tenuti a corrispondere ai lavoratori di cui all'art. 2094 del codice civile una retribuzione complessiva proporzionata e sufficiente alla quantità e qualità del lavoro prestato; dovendosi considerare tale *in primis* il trattamento economico complessivo, non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro più rappresentative sul piano nazionale. In ogni caso, poi, tale trattamento minimo viene *ex lege* individuato in almeno 9 euro all'ora al lordo degli oneri contributivi e previdenziali.

Il Disegno di Legge prosegue prevedendo che, in presenza di una pluralità di contratti collettivi applicabili, il trattamento economico complessivo non possa essere inferiore a quello previsto per la prestazione di lavoro dedotta in obbligazione dai Contratti Collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria stessa, e in ogni caso non inferiore all'importo summenzionato.

Il Provvedimento si preoccupa, inoltre, di garantire la maggiore rappresentatività delle parti sociali firmatarie dei CCNL in questione, affermando che ai fini del computo comparativo di rappresentatività del contratto collettivo prevalente si applicano per le organizzazioni dei lavoratori i criteri associativo ed elettorale di cui al testo unico della rappresentanza, recato dall'accordo del 10 gennaio 2014 tra Confindustria, CGIL, CISL e UIL, e per le organizzazioni dei datori di lavoro i criteri del numero di imprese associate in relazione al numero complessivo di imprese associate e del numero di dipendenti delle imprese medesime in relazione al numero complessivo di lavoratori impiegati nelle stesse.

Nel caso in cui, invece, manchi un contratto collettivo applicabile cui fare riferimento, il trattamento economico complessivo cui fare riferimento è quello previsto dal contratto collettivo territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro e in mancanza, il trattamento economico complessivo di riferimento è quello previsto dal previgente contratto collettivo fino al suo rinnovo e comunque non inferiore all'importo di 9 euro lordi all'ora.

Gli importi, infine, sono incrementati annualmente sulla base delle variazioni dell'indice dei prezzi al consumo armonizzato per i Paesi dell'Unione europea (IPCA), al netto dei valori energetici, rilevato nell'anno precedente.

Il **DDL n. 310**, invece, prevede l'istituzione di un salario minimo orario pari a 9 euro l'ora al netto dei contributi previdenziali e assistenziali, applicabile a tutti i rapporti di lavoro ed a prescindere da qualsiasi rimando alla contrattazione collettiva.

Il Disegno di Legge, poi, prevede che l'entità del salario minimo orario così come quantificato sia incrementato il 1° gennaio di ogni anno in base alla variazione dell'indice

dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati definito dall'Istituto nazionale di statistica.

La concreta attuazione della misura in oggetto, poi, viene subordinata all'emanazione di uno specifico Decreto del Ministro del lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, il quale sarà tenuto ad individuare, previo accordo con le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale:

- (a). i contratti di importo inferiore a 9 euro a cui estendere le disposizioni nonché i casi di esclusione;
- (b). le modalità di incremento dei salari di importo superiore al salario minimo orario.

Il Disegno di Legge, infine, prevede, con il chiaro fine di incentivare l'applicazione della misura in oggetto, che le pubbliche amministrazioni non possano stipulare contratti né erogare contributi o finanziamenti, a pena di nullità dei contratti eventualmente sottoscritti, se i soggetti con cui instaurano rapporti o a cui erogano benefici retribuiscono i propri lavoratori con compensi di importo inferiore al salario minimo orario. In aggiunta a ciò, viene prevista una specifica sanzione amministrativa da euro 5.000 ad euro 15.000, per il datore che corrisponda al lavoratore compensi inferiori al minimo orario stabilito.

#### **LE POTENZIALI CRITICITÀ RELATIVE ALL'INTRODUZIONE DI UN SALARIO MINIMO ORARIO ED I COMMENTI ALLE MISURE PROPOSTE**

L'introduzione in Italia di un salario minimo orario rappresenta, sotto un primo punto di vista, una misura che potrebbe essere considerata sovrabbondante rispetto all'attuale quadro normativo e giurisprudenziale. Come visto, infatti, in Italia i minimi tabellari sono stabiliti in base agli accordi sottoscritti dalle parti sociali, in un sistema che tiene conto delle particolarità proprie di ogni settore merceologico. In aggiunta a ciò, come sopramenzionato, per costante interpretazione giurisprudenziale, i minimi tabellari di cui ai CCNL sono utilizzati al fine di individuare la retribuzione sufficiente ex art. 36 della Costituzione,

contribuendo a garantire, nei fatti, la realizzazione di un “salario minimo orario” di fonte giurisprudenziale, invece che legale.

Sotto un altro punto di vista, la stessa fissazione di un salario minimo orario uguale per tutti i settori ed applicabile a tutti i lavoratori subordinati potrebbe comportare problematiche di natura sostanziale dovuto all’importo orario da erogarsi, a maggior ragione in un contesto a forte radicamento dei Contratti Collettivi. Un livello di salario minimo troppo alto potrebbe, difatti, comportare un aumento del costo del lavoro e le imprese, di conseguenza, si troverebbero verosimilmente costrette a ricorrere ad una diminuzione dell’organico in forze o a traslare gli effetti dell’aumento del costo del lavoro sul consumatore finale. Al medesimo tempo, tuttavia, una retribuzione minima troppo bassa potrebbe alimentare speculazioni da parte delle imprese ed avviare una sorta di “corsa al ribasso” salariale, sicuramente nociva e da evitarsi.

Su quest’ultimo punto, se è vero che la cifra proposta, pari a nove euro, lordi in un caso, netti nell’altro, è tendenzialmente in linea con quanto applicato nei principali paesi europei le cui economie sono comparabili alla nostra, ovvero Francia e Germania, è pur sempre necessario considerare le specificità del nostro paese e l’alta diffusione di imprese medio-piccole al fine di individuare l’importo complessivamente più corretto per non incappare nelle possibili criticità di cui al paragrafo che precede.

Da ultimo, per quanto riguarda le previsioni dei due singoli Disegni di Legge, si osserva come il DDL n. 310, prevedendo la devoluzione della concreta realizzazione della misura ad un successivo Decreto del Ministro del lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, se, da una parte, consente di modellare in maniera più puntuale la disposizione da parte della fonte regolamentare, dall’altra, contribuisce a rendere il testo normativo poco concreto, con ampi spazi di discrezionalità che vengono mantenuti in capo all’esecutivo. Il DDL n. 310, inoltre, non prevedendo che in mancanza di applicazione di un contratto collettivo venga, comunque, applicata la retribuzione di cui al CCNL territoriale in vigore nella zona nella quale si svolgono le prestazioni di lavoro, può potenzialmente comportare il rischio che, disapplicando la contrattazione collettiva ed applicando il minimo legalmente imposto, i

datori di lavoro cerchino di addivenire ad un abbassamento del costo del lavoro, a scapito dei livelli retributivi dei dipendenti.

Di contro, il DDL n. 658, nel tentativo di normare ogni possibile singolo aspetto collaterale all'istituzione del salario minimo orario, eccede nell'inserire, nell'ambito del Disegno di Legge *de quo*, delle statuizioni in materia di rappresentatività, nonché la determinazione delle organizzazioni sindacali e datoriali che possano considerarsi maggiormente rappresentative (si fa qui riferimento agli artt. 3 e 4, nonché in parte all'art. 1 del DDL in questione), che, semmai, dovrebbero essere oggetto di un separato ed autonomo intervento. Inoltre alcuni passaggi del testo legislativo appaiono eccessivamente ermetici e dal significato non del tutto evidente. Si fa, qui, riferimento a periodi quali *“In presenza di una pluralità di contratti collettivi applicabili ai sensi dell'articolo 2, il trattamento economico complessivo che costituisce retribuzione proporzionata e sufficiente non può essere inferiore a quello previsto per la prestazione di lavoro dedotta in obbligazione dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria stessa”*.

## CONCLUSIONI

Volendo tirare le fila di quanto precede, pur nella generale condivisione del fine ultimo cui i provvedimenti *de quo* puntano, non può non sottolinearsi come data la natura delle relazioni sindacale tipiche del nostro paese, un tale intervento non appaia come una reale priorità per il mercato del lavoro italiano, dal momento che un risultato simile potrebbe essere raggiunto tramite una concreta riduzione del cuneo fiscale che potrebbe consentire l'avvio di un circolo virtuoso ed un aumento dei salari dettato spontaneamente dal mercato.

Sotto un altro punto di vista, ferme le criticità di cui al precedente paragrafo, va tenuto in debito conto il possibile effetto distorsivo, almeno nella loro prima fase di implementazione, che gli interventi in esame potrebbero avere sul mercato del lavoro, posto che, come visto, un importo del salario minimo orario garantito troppo alto o troppo basso può comportare ripercussioni sull'intero sistema paese.