

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea (COM(2020) 682 final)

Inapp, nota per audizione Inapp presso la Commissione 14° Senato della Repubblica, 11 gennaio 2021

1. Introduzione

Il salario minimo costituisce una pietra angolare del modello sociale europeo¹. La scelta di affidare il compito di determinarlo alla Legge, o piuttosto alla contrattazione collettiva, è in linea con le tradizioni dei sistemi di relazioni industriali presenti nei singoli paesi. D'altro canto, il cambiamento delle dimensioni della struttura della contrattazione collettiva può indurre a sovvertire queste tradizioni: l'esempio è la Germania che nel 2015 ha deciso di introdurre un salario minimo legale (SML), a fronte della diminuzione della copertura della contrattazione collettiva settoriale, fiaccata dal decentramento contrattuale e dalle cd. clausole di *opting out*. In Italia l'autorità salariale è la contrattazione collettiva e una legislazione sui minimi non si è storicamente affermata. Fattori esogeni ed endogeni al sistema di relazioni industriali inducono a riflettere sulla tenuta di un sistema di *wage setting* del tutto anomico come quello italiano. Senza qui soffermarci su quelli esogeni (il diffondersi del *working poor*, del lavoro discontinuo e del *part-time involontario*), vanno considerate le tendenze in atto del sistema di contrattazione collettiva. Preoccupa in particolare la recente proliferazione dei Ccnl (Cnel, 2018) indotta dalla frammentazione della rappresentanza sindacale e datoriale. A tale ultimo proposito alcuni studi mostrano che nel tempo è aumentata la quota di imprese che dichiarano di applicare spontaneamente un Ccnl, senza cioè aderire ad un'associazione imprenditoriale². L'aumento della schiera di datori di lavoro *free riders* può essere espressione di fenomeni di *law shopping*, i cd. contratti pirata, un sistema "fai da te" di *opting out* dalla contrattazione collettiva rappresentativa che rende incerto ed inefficiente il tradizionale meccanismo giurisprudenziale ex art. 36 Cost.

Nel quadro comunitario, è identificabile una distinzione fondamentale tra i regimi europei in merito al campo di applicazione del salario minimo legale: i) di tipo universale, in quanto applicabile a tutti i lavoratori, ii) con struttura settoriale, poiché destinata a settori o gruppi di occupati. Netamente prevalente è il primo regime; nel secondo rientra l'Italia, insieme ai paesi promotori del modello della *flexicurity* (Danimarca, Finlandia e Svezia) e l'Austria. Al campo di applicazione corrisponde, di fatto, lo strumento di determinazione del salario minimo: i paesi con regime universale utilizzano a tale scopo la Legge, gli altri il contratto collettivo, eventualmente accompagnato da meccanismi di estensione legale. Si tratta di paesi in cui l'assenza di un intervento pubblico è tradizionalmente controbilanciata da alti livelli di copertura della contrattazione collettiva, nonché di densità associativa, e/o da meccanismi legali di sostegno della membership, a garanzia del salario contrattuale.

D'altro canto, i due modelli (intervento legale o della contrattazione collettiva) non sono, nella pratica, mutualmente esclusivi: al salario minimo legale ricorrono sia paesi con bassi livelli di copertura della contrattazione collettiva che, paesi con copertura elevata, a dimostrare una funzione complementare, e non di opposizione, tra intervento legale e collettivo. In sostanza, il livello di copertura modifica sostanzialmente la funzione del salario minimo legale: solo nei paesi con bassa copertura l'istituto funge da "rete di protezione" per quanti non protetti adeguatamente dal salario contrattuale. Negli altri, quelli dove la contrattazione salvaguarda adeguatamente il salario, il rapporto legge/contratto può essere di diverso tipo: o la prima trascina il secondo (in Francia ad es., ove l'andamento del salario legale ha una forte influenza sui livelli declinati nei contratti collettivi specialmente per i lavoratori con basse retribuzioni); ovvero al contrario, è il secondo ad influenzare la prima (in Olanda il salario minimo legale, applicandosi ad un piccolo gruppo di lavoratori non coperti da contratto collettivo, segue gli andamenti del salario contrattuale).

¹ Il presente documento affronta, tra gli altri, il tema del salario minimo, già trattato in occasione dell'audizione dell'Inapp presso il Senato della Repubblica, Commissione XI, del 13 marzo 2019 e dell'audizione dell'Inapp presso la Commissione Lavoro Pubblico e Privato della Camera dei Deputati del 17 giugno 2019. I principali risultati sono poi confluiti nel Policy Brief Inapp n. 13/2019: <https://bit.ly/3pKTUnt>

² Sia consentito rinviare a Bergamante, Marocco (2017), Il doppio livello di contrattazione collettiva in Italia: tendenze recenti alla luce dell'indagine Inapp-RIL, Quaderni di Rassegna Sindacale, XVIII

2. La proposta di direttiva europea

Uno degli obiettivi fondamentali della [proposta di Direttiva](#) (d'ora innanzi Proposta) è proprio la promozione – in tutti gli Stati membri indistintamente, cioè dotati o meno di salario minimo legale – della contrattazione collettiva sui salari, estendendone la copertura, vale a dire ampliando la "percentuale di lavoratori a livello nazionale cui si applica un contratto collettivo" (Cfr. art. 3, n. 3 della Proposta).

Secondo la Commissione UE infatti: "*La contrattazione collettiva svolge un ruolo fondamentale nella garanzia di un salario minimo adeguato. I paesi caratterizzati da un'elevata copertura [...] tendono ad avere, rispetto agli altri paesi, una percentuale inferiore di lavoratori a basso salario, salari minimi più elevati rispetto al salario mediano, minori disuguaglianze salariali e salari più elevati*" (p. 3, Relazione Proposta). In sostanza, posto l'obiettivo fondamentale dell'adeguatezza dei salari minimi, il ruolo dell'intervento legale in materia è comunque strumentale rispetto ad un intervento adeguato della contrattazione salariale.

L'art. 4, 2° co., della Proposta, volto espressamente alla "*Promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari*", prevede una soglia minimale di copertura – una sorta di campanello d'allarme – al di sotto della quale si ritiene opportuno un intervento diretto da parte dello Stato membro. Si dispone infatti che qualora, a livello nazionale, la quota di lavoratori coperti sia inferiore al 70% (ma su questa nozione vedi anche *infra*) lo Stato membro debba:

- a) prevedere – per legge, previa consultazione con le parti sociali, o mediante accordo tripartito – un "quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva";
- b) definire un "piano d'azione" pubblico di promozione della stessa contrattazione, da notificare alla Commissione.

Come è stato sottolineato (Lucifora, 2020³), in Italia come in Europa, non esistono dati attendibili sulla copertura della contrattazione collettiva, rendendo particolarmente difficile l'applicazione delle misure promozionali appena ricordate.

Si aggiunga che sul calcolo dei livelli di copertura incide anche l'universo dei lavoratori considerati. Da questo punto di vista la Proposta, come altre recenti Direttive ([2019/1152](#) e [2019/1158](#)), presenta un campo di applicazione (Cfr. art. 2) che va oltre il lavoro tipico e tendenzialmente risulta esteso al c.d. lavoro atipico. La Proposta infatti (Cons. n. 17), analogamente a quanto previsto dalla Direttiva 2019/1152 (Cons. n. 8), richiama in proposito la giurisprudenza della Corte di giustizia Ue sulla nozione di "lavoratore", chiarendo che: "*i lavoratori domestici, i lavoratori a chiamata, i lavoratori intermittenti, i lavoratori a voucher, i lavoratori tramite piattaforma digitale, i tirocinanti e gli apprendisti*" potrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva se soddisfano i criteri indicati in quella giurisprudenza. Inoltre, esclusi i lavoratori effettivamente autonomi, la Proposta dovrebbe applicarsi al falso lavoro autonomo che ricorre "*quando il lavoratore, al fine di evitare determinati obblighi giuridici o fiscali, è formalmente dichiarato come lavoratore autonomo pur soddisfacendo tutti i criteri che caratterizzano un rapporto di lavoro*". Da questo punto di vista, riguardando la questione dal punto di vista del diritto interno, e posta la valorizzazione che da tempo la Corte di Giustizia riconosce all'eteroorganizzazione quale tratto distintivo essenziale della subordinazione (Ichino, 2014⁴), è lecito interrogarsi se i "lavoratori etero-organizzati *siano* (...) "falsi" lavoratori autonomi" (Borelli, Orlandini, 2019⁵). In sostanza, per verificare la copertura della contrattazione collettiva, potrebbe essere opportuno considerare, anche solo a fini conoscitivi, una parte consistente del lavoro atipico o comunque diverso da quello dipendente⁶.

Infine, la Proposta, per i soli paesi dotati di salari minimi legali, prevede dei criteri per valutarne l'adeguatezza. Si suggerisce, tra l'altro, l'uso allo scopo degli indicatori comunemente impiegati a livello internazionale: il 60 % del salario lordo mediano e il 50 % del salario lordo medio, i quali, appunto, sono ritenuti parametri idonei a "orientare la valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi in relazione al livello retributivo lordo" (Cons. 21)

³ Claudio Lucifora, Salario minimo europeo: tanti obiettivi per un solo strumento, LaVoce, novembre 2020, <https://www.lavoce.info/archives/70351/salario-minimo-europeo-tanti-obiettivi-per-un-solo-strumento/>

⁴ Pietro Ichino, Sulla questione del lavoro non subordinato ma sostanzialmente dipendente nel diritto europeo e in quello degli stati membri, Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, anno XXXIV, fasc. 2, 2015, <https://www.pietroichino.it/wp-content/uploads/2015/09/Nota-a-CGCE-4XII14.pdf>

⁵ Silvia Borelli, Giovanni Orlandini, Appunti sulla nuova legislazione sociale europea. La direttiva sul distacco transnazionale e la direttiva sulla trasparenza, Questioni Giustizia, Fascicolo 4/2019, <https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/appunti-sulla-nuova-legislazione-sociale-europea-l-708.php>

⁶ L'estensione dell'accesso alla contrattazione collettiva anche per ai lavoratori appartenenti alla c.d. *grey zone*, al confine tra lavoro autonomo e lavoro dipendente è un tema discusso anche a livello internazionale con l'idea che tale estensione, oltre a costituire un fattore di equità, possa determinare una maggiore efficienza complessiva del mercato del lavoro: il potere contrattuale datoriale, non compensato da uno adeguato dei lavoratori, può generare infatti forme di occupazione subottimali, effetti negativi in termini di salari e condizioni di lavoro ([Oecd, 2020](#)).

3. Il contesto italiano

In Italia, come in altri importanti paesi europei con sistemi di relazioni industriali forti e con contrattazione centralizzata e buona copertura negoziale, l'autorità salariale è la contrattazione collettiva e una legislazione sui minimi non si è storicamente affermata. Neppure si è sentita la necessità di disciplinare procedure volte alla estensione della efficacia soggettiva dei contratti collettivi (cd. *erga omnes*) ed infatti la previsione costituzionale in materia è rimasta inattuata (art. 39 Cost.). Come è noto, continua però a soccorrere una consolidata giurisprudenza che considera immediatamente precettivo l'art. 36, 1° co., Cost., sicché i cosiddetti minimi tabellari stabiliti nei Ccnl risultano applicabili anche a imprese e lavoratori che non hanno sottoscritto alcun contratto collettivo. Del resto, i livelli salariali nelle grandi imprese, dove l'applicazione della contrattazione collettiva è pressoché totale, sono marcatamente superiori sia a quanto previsto dalle diverse proposte di regolamentazione per via legislativa sia a quanto registrato per tutte le imprese.

D'altro canto, come già segnalato da INAPP sul tema⁷, in Italia esiste di fatto un limite inferiore del salario per il lavoro dipendente, seppure determinato indirettamente per fini contributivi, e corrispondente all'imponibile contributivo minimo, pari nel 2015 a 7,3 euro lordi/ora. Per la generalità dei lavoratori, la contribuzione previdenziale e assistenziale non può essere calcolata su imponibili giornalieri inferiori a quelli stabiliti dalla legge; più precisamente, la retribuzione da assumere ai fini contributivi deve essere determinata nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di retribuzione minima imponibile (minimo contrattuale) e di minimale di retribuzione giornaliera stabilito dalla legge⁸. Nel 2015 l'imponibile minimo orario a fini contributivi, pari a 7,3 euro lordi, corrispondeva al 52,1% della retribuzione oraria lorda e al 65,1% di quella mediana, quindi al di sopra dei criteri di adeguatezza indicati dalla Proposta di direttiva.

3.1 Livelli di retribuzione oraria

La distribuzione del salario orario nel lavoro dipendente privato non agricolo⁹ (fig. 1) presenta una moda locale in corrispondenza del valore di 7,3 euro, che corrisponde all'imponibile contributivo minimo. La quota dei rapporti di lavoro sotto tale valore è trascurabile (0,09%).

La distribuzione relativa all'imponibile minimo orario mostra, tuttavia, consistenti variazioni considerando l'ampiezza dell'impresa e la collocazione territoriale.

Di particolare rilievo la distribuzione della retribuzione lorda oraria secondo la dimensione d'impresa (fig. 2) e secondo la ripartizione geografica di lavoro (fig. 3). Nel primo caso si evidenzia uno slittamento della distribuzione verso i valori più elevati della retribuzione oraria al crescere della dimensione dell'impresa, mostrando una tendenza delle piccole imprese alla compressione del salario orario. La disaggregazione territoriale mostra uno slittamento altrettanto sistematico verso i valori più elevati della retribuzione passando dalle regioni del mezzogiorno a quelle del nord. Tali evidenze sono coerenti sia con le distribuzioni delle retribuzioni medie del lavoro subordinato, superiori nelle grandi imprese e nelle regioni del Nord, sia con la diffusione della contrattazione collettiva, che copre la quasi totalità delle grandi imprese e tende ad aumentare sistematicamente con la dimensione ed è inoltre maggiore sempre nelle regioni del Nord.

⁷ Policy Brief Inapp n. 13/2019: <https://bit.ly/3pKTUmt>

⁸ Secondo quanto disposto dall'art. 1, co. 1, del D.L. n. 338/1989, convertito in L. n. 389/1989: "La retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza ed assistenza sociale non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione d'importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo".

⁹ V. L'introduzione del salario minimo legale in Italia. una stima dei costi e dei beneficiari, Inapp. Policy Brief, n.13, giugno 2019. I dati considerano gli episodi di lavoro dipendente presenti nell'archivio INPS nel 2015, nei settori privati non agricoli, riferiti alle imprese attive nell'anno (risultanti dall'Archivio Istat-Asia, attive da almeno 6 mesi). Sono stati considerati solo gli episodi di lavoro a tempo pieno ed esclusi i rapporti di lavoro intermittente, somministrato e quelli con retribuzioni particolari o ridotte (malattia, cig, congedi, ecc.).

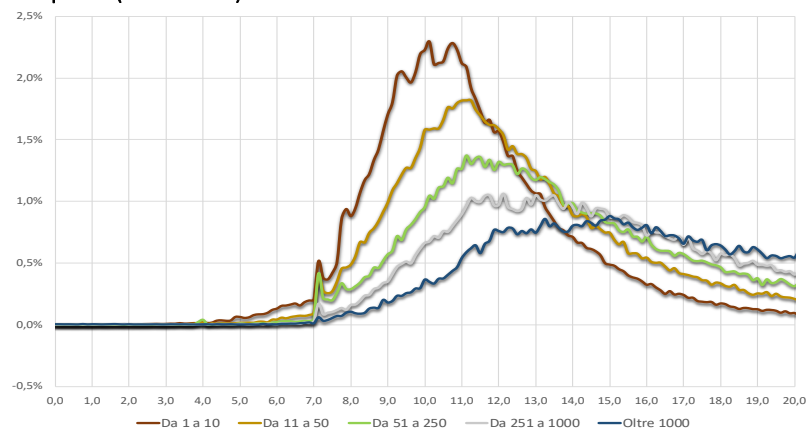
Fig. 1 Distribuzione della retribuzione lorda oraria per ora retribuita delle posizioni lavorative dipendenti nel settore privato non agricolo¹ (anno 2015).



La distribuzione è stata troncata oltre i 20 euro/ora

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps

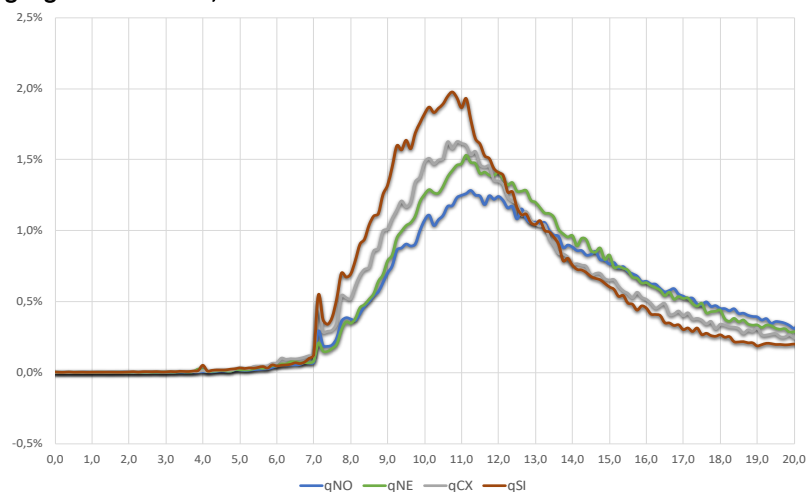
Fig. 2 Distribuzione della retribuzione lorda oraria secondo la dimensione d'impresa (anno 2015).



La distribuzione è stata troncata oltre i 20 euro/ora

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps

Fig. 3 Distribuzione della retribuzione lorda oraria secondo la ripartizione geografica di lavoro, anno 2015



La distribuzione è stata troncata oltre i 20 euro/ora

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps

Il salario orario medio, riferito alle posizioni lavorative nei settori privati non agricoli, è pari, nel 2017, a 14,04 euro, quello mediano a 11,25 euro (tab. 1). Il dato disaggregato rivela una elevata eterogeneità rispetto alle caratteristiche d'impresa e del rapporto di lavoro. La variabilità sul territorio è relativamente limitata in termini di valore mediano, più elevata quella riferita al salario medio (il Nord-ovest registra un valore medio superiore

del 9,4% al totale nazionale, il mezzogiorno valori inferiori tra -15,1% e il -11,7%). Va segnalato, in particolare, il valore più elevato, sia medio che mediano, delle grandi imprese, legato alla maggiore presenza della contrattazione collettiva, all'applicazione di contratti nazionali e alla verosimile minore incidenza dei cd. contatti pirata.

Tab.1 Retribuzione lorda oraria per ora retribuita delle posizioni lavorative dipendenti nel settore privato non agricolo in euro (anno 2017)

		Media	Mediana	Scostamento % dal totale	
				Media	Mediana
Classe di dipendenti	0-9	11,63	10,20	-17,2	-9,3
	10-49	13,26	11,04	-5,6	-1,9
	50-249	15,27	12,05	8,8	7,1
	250 e più	16,39	13,00	16,7	15,6
Ripartizione geografica	Nord-ovest	15,36	11,91	9,4	5,9
	Nord-est	14,22	11,65	1,3	3,6
	Centro	14,11	11,11	0,5	-1,2
	Sud	11,92	10,25	-15,1	-8,9
	Isole	12,40	10,58	-11,7	-6,0
Genere	maschi	14,69	11,61	4,6	3,2
	femmine	13,12	10,81	-6,6	-3,9
Tipo di contratto	tempo determinato	12,09	10,25	-13,9	-8,9
	tempo indeterminato	15,07	12,03	7,3	6,9
Qualifica contrattuale	dirigente; impiegato	18,52	14,04	31,9	24,8
	operaio	11,77	10,50	-16,2	-6,7
	apprendista	9,12	8,49	-35,0	-24,5
Regime orario	tempo pieno	15,06	11,98	7,3	6,5
	tempo parziale	11,84	10,07	-15,7	-10,5
Totale		14,04	11,25	-	-

Fonte: Istat Registro annuale su retribuzioni, ore e costo del lavoro per individui e imprese (RACLI)

Si registrano differenze nel salario medio e mediano anche rispetto al regime orario di lavoro e al tipo di contratto: I lavoratori a tempo parziale percepiscono un salario orario mediano inferiore di oltre il 10% rispetto al totale (-15,7% rispetto al salario medio). I lavoratori a tempo determinato scontano un salario mediano inferiore dell'8,9% rispetto al totale (-13,9 lo scostamento del salario medio). Si conferma infine il gap retributivo di genere.

Il salario orario mostra una variabilità elevata anche rispetto al settore di attività economica (tab. 2). Nel comparto industriale risulta più basso il salario in agricoltura rispetto alle imprese manifatturiere; nei servizi il salario orario è inferiore nel comparto della ristorazione e dell'accoglienza, nei servizi alle imprese e nelle attività residuali del comparto terziario. Per contro si registrano livelli più elevati rispetto al dato complessivo nei servizi di informazione e comunicazione e nel settore bancario e assicurativo.

Tab.2 Retribuzione lorda oraria per ora retribuita delle posizioni lavorative dipendenti nei settori privati non agricoli in euro (anno 2017)

	Media	Mediana	Scostamento % dal totale		
			Media	Mediana	
Industria	Estrazione di minerali da cave e miniere	21,58	16,02	53,7	42,4
	Attività manifatturiere	15,07	12,59	7,3	11,9
	Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	22,48	20,31	60,1	80,5
	Fornitura di acqua reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	16,04	14,49	14,2	28,8
	TOTALE INDUSTRIA ESCLUSE COSTRUZIONI	15,32	12,81	9,1	13,9
	Costruzioni	12,34	11,22	-12,1	-0,3
	TOTALE INDUSTRIA	14,63	12,26	4,2	9,0
Servizi (esclusa PA)	Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli	13,82	11,42	-1,6	1,5
	Trasporto e magazzinaggio	14,24	12,04	1,4	7,0
	Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	11,47	10,04	-18,3	-10,8
	Servizi di informazione e comunicazione	20,24	15,15	44,2	34,7
	Attività finanziarie e assicurative	26,25	22,56	87,0	100,5
	Attività immobiliari	13,97	11,07	-0,5	-1,6
	Attività professionali, scientifiche e tecniche	16,20	11,87	15,4	5,5
	Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	11,75	10,05	-16,3	-10,7
	Istruzione	14,82	11,17	5,6	-0,7
	Sanità e assistenza sociale	11,88	10,31	-15,4	-8,4
	Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	15,54	10,36	10,7	-7,9
	Altre attività di servizi	10,00	8,40	-28,8	-25,3
	TOTALE SERVIZI	13,79	10,89	-1,8	-3,2
TOTALE	14,04	11,25	-	-	

Fonte: Istat Registro annuale su retribuzioni, ore e costo del lavoro per individui e imprese (RACLI)

3.2 La copertura della contrattazione collettiva in Italia

Come anticipato in Italia, non esistono dati "ufficiali" sulla quota di lavoratori coperti da un contratto collettivo nazionale, ma è possibile produrre una stima facendo ricorso alla Indagine Inapp-Ril (Rilevazione su imprese e lavoro)¹⁰, che rileva, tra l'altro, se ciascuna impresa intervistata applica uno o più contratti collettivi nazionali di categoria. Va precisato che le informazioni, pertanto, costituiscono una auto-dichiarazione del rispondente e non derivano da una fonte formale e/o amministrativa.

In considerazione della specificità del tessuto imprenditoriale italiano, che presenta una elevata incidenza di piccole e micro imprese, nello studio dei livelli di copertura sono state considerate tutte le imprese con almeno un dipendente. Altre analisi¹¹ usano un parametro differente e sostanzialmente escludono le aziende più piccole.

In relazione all'universo coperto dall'indagine Inapp-Ril (che ricordiamo esclude le imprese operanti nell'agricoltura), in Italia il 75,3% delle imprese attive dichiara di applicare un Ccnl e la quota di copertura della contrattazione collettiva "dichiarata" è pari all'88,9% del totale dei lavoratori dipendenti (tab. 3). In sostanza,

¹⁰ L'indagine è inserita nel Programma Statistico Nazionale ed è compresa tra le rilevazioni con obbligo di risposta; giunta nel 2018 alla sua V edizione, è condotta su un campione di circa 30.000 imprese ed è rappresentativa delle società di persone e di capitale attive in Italia nei settori privati, escluso il comparto agricolo, con una copertura di circa 11 milioni di lavoratori dipendenti e 11,8 milioni di addetti delle imprese. La rilevazione nasce nel 2005 con l'intento di studiare le caratteristiche della domanda di lavoro e il comportamento delle imprese. Il questionario (somministrato con tecnica CATI) è molto articolato e tratta molteplici aspetti: la prima sezione è dedicata all'anagrafica d'impresa, successivamente vengono raccolte informazioni sull'assetto proprietario e il management, sul personale occupato e sulle motivazioni che spingono ad utilizzare diverse forme di lavoro; altre sezioni approfondiscono le dinamiche di reclutamento del personale, le relazioni industriali, la presenza di investimenti in innovazione e l'apertura delle imprese ai mercati internazionali. Per ulteriori informazioni si veda <https://inapp.org/it/dati/ril>.

¹¹ Altre analisi, al contrario stimano la copertura considerando solo le aziende di una certa dimensione. Ad esempio, i dati Oecd (OECD, 2017) sulla copertura della contrattazione collettiva, nel caso dell'Italia escludono dal computo le imprese con meno di 10 dipendenti; anche Banca d'Italia (cfr. D'Amuri, Nizzi, 2017, I recenti sviluppi delle relazioni industriali in Italia, in Questioni di Economia e Finanza n. 416,) considera solo le imprese con più di 20 addetti.

il richiamato meccanismo giurisprudenziale di estensione soggettiva dei minimi tabellari sembra tenere, pur rimanendo non sciolta la questione della "qualità" – anche rappresentativa – dei contratti applicati.

Considerando poi il tasso di copertura "allargato", vale a dire in relazione al totale degli addetti delle imprese ed includendo quindi anche le altre tipologie di lavoro diverse da quella dipendente¹², la copertura scende all'82,3%, comunque sopra il campanello d'allarme europeo, pari come detto al 70% dell'occupazione totale. Considerando d'ora in avanti il tasso copertura allargato il dato è stato disaggregato secondo alcune caratteristiche delle imprese, al fine di far emergere alcuni fattori determinanti della pur non elevata eterogeneità nei tassi di copertura, riportati in tabella 3.

Guardando alla classe dimensionale, si osserva che al crescere dell'ampiezza dell'impresa aumenta anche la quota di imprese che dichiarano di applicare un CCNL e la corrispondente quota di lavoratori coperti, che tra le grandi imprese raggiunge il 93,2%; le differenze secondo la dimensione sono associate alla presenza di organizzazioni sindacali nelle imprese più grandi. Va comunque positivamente rimarcato che il 64,6% del totale addetti delle imprese da 1 a 4 dipendenti risulta coperto da un Ccnl. In sostanza è qui che si misura in particolare il meccanismo giurisprudenziale di estensione soggettiva dei minimi tabellari.

Per quanto riguarda i settori, in alcuni comparti bassi tassi di copertura si registrano nelle imprese attive nelle costruzioni (81,2%), nel settore della ristorazione e dell'accoglienza (76,0%) e nel comparto Istruzione, Sanità e altri servizi sociali e personali (67,3%); riguardo quest'ultimo dati va ricordato che il dato è riferito al solo comparto privato. Per contro si registrano livelli più elevati tra i lavoratori dei trasporti (91,8%), nell'industria meccanica (91,3%) e nell'industria estrattiva.

Anche l'area geografica di appartenenza dell'azienda costituisce un elemento rilevante nell'analisi dei livelli di copertura. Nello specifico, i lavoratori di imprese attive nelle regioni del mezzogiorno continentale e insulare risultano coperti in misura minore (77,6%) rispetto al Nord-ovest, 86,9%, dove incide la maggiore presenza di grandi imprese.

¹² Più precisamente, il tasso di copertura allargato considera a numeratore i lavoratori dipendenti delle imprese che hanno dichiarato di applicare un contratto collettivo e a denominatore il totale degli addetti delle imprese.

Tab 3. Addetti delle imprese attive secondo la copertura della contrattazione collettiva*

		L'impresa NON APPLICA un contratto collettivo nazionale di categoria				L'impresa APPLICA un contratto collettivo nazionale di categoria				Totale				Tasso di copertura della contrattazione collettiva		
		Imprese	Dipendenti	Non dipendenti	Totale addetti	Imprese	Dipendenti	Non dipendenti	Totale addetti	Imprese	Dipendenti	Non dipendenti	Totale addetti	Imprese	Lavoratori dipendenti (1)	Totale addetti delle imprese (2)
Dimensione impresa (addetti media annua)	Fino a 5	179.118	426.460	96.457	522.917	403.597	1.490.471	293.629	1.784.070	582.715	1.916.931	390.086	2.306.987	69,3	77,8	64,6
	Da 6 a 15	49.318	351.658	31.711	383.369	235.197	1.855.485	200.015	2.055.500	284.514	2.207.143	231.726	2.438.869	82,7	84,1	76,1
	Da 16 a 49	6.208	155.788	8.320	164.108	59.685	1.661.672	110.304	1.771.976	65.892	1.817.461	118.624	1.936.084	90,6	91,4	85,8
	Da 50 a 249	1.278	117.987	5.311	123.298	16.535	1.784.376	80.819	1.865.195	17.813	1.902.362	86.130	1.988.493	92,8	93,8	89,7
	250 e oltre	162	166.762	2.646	169.408	2.923	2.955.364	46.918	3.002.282	3.086	3.122.126	49.564	3.171.690	94,7	94,7	93,2
Settore di attività economica	Industria estrattiva, energia	2.176	11.198	1.615	12.813	8.918	285.521	11.899	297.420	11.094	296.719	13.514	310.233	80,4	96,2	92,0
	Industria alimentare, tabacco	6.964	39.472	2.173	41.645	17.116	272.437	18.210	290.647	24.080	311.909	20.383	332.292	71,1	87,3	82,0
	Industria tessile legno editoria	6.901	50.202	2.949	53.151	29.229	497.384	26.491	523.874	36.131	547.585	29.440	577.025	80,9	90,8	86,2
	Industria chimica e metallo	10.684	75.676	5.167	80.844	45.989	1.010.008	47.851	1.057.858	56.673	1.085.684	53.018	1.138.702	81,1	93,0	88,7
	Industria meccanica	3.846	45.592	2.686	48.277	23.513	899.527	37.235	936.762	27.358	945.118	39.921	985.039	85,9	95,2	91,3
	Industria manifatturiera: altro	6.693	37.871	1.721	39.592	20.298	276.958	17.745	294.703	26.991	314.829	19.466	334.296	75,2	88,0	82,8
	Costruzioni	23.540	89.308	10.974	100.282	86.464	689.407	58.952	748.329	110.004	778.714	69.926	848.611	78,6	88,5	81,2
	Commercio	55.815	292.469	33.506	325.975	178.088	1.753.513	139.325	1.892.838	233.903	2.045.982	172.831	2.218.813	76,1	85,7	79,0
	Trasporti	6.621	43.893	4.109	48.003	26.509	834.667	26.810	861.477	33.130	878.560	30.920	909.480	80,0	95,0	91,8
	Alberghi e ristoranti	39.646	169.280	22.850	192.130	81.112	740.805	41.348	782.152	120.758	910.085	64.198	974.282	67,2	81,4	76,0
	Informazione, comunicazioni	7.758	45.245	11.081	56.326	31.786	451.958	68.044	520.002	39.544	497.203	79.126	576.328	80,4	90,9	78,4
	Servizi finanziari e assicurativi	3.874	35.220	2.713	37.933	11.545	323.222	15.451	338.674	15.419	358.442	18.164	376.606	74,9	90,2	85,8
	Altri servizi alle imprese	42.713	181.034	23.903	204.936	100.776	1.231.727	110.504	1.342.231	143.490	1.412.761	134.407	1.547.168	70,2	87,2	79,6
Istruzione, sanità	18.853	102.195	18.998	121.193	56.592	480.236	111.819	592.055	75.445	582.431	130.817	713.248	75,0	82,5	67,3	
Ripartizione geografica	Nord Ovest	60.917	286.486	38.712	325.198	217.330	3.729.335	236.278	3.965.612	278.247	4.015.821	274.990	4.290.811	78,1	92,9	86,9
	Nord Est	46.096	323.264	27.736	351.000	150.732	2.182.320	162.883	2.345.203	196.827	2.505.584	190.620	2.696.203	76,6	87,1	80,9
	Centro	57.312	272.296	43.598	315.894	157.754	2.060.364	189.996	2.250.330	215.066	2.332.660	233.594	2.566.224	73,4	88,3	80,3
	Sud e Isole	71.759	336.609	34.399	371.008	192.121	1.775.350	142.529	1.917.878	263.880	2.111.959	176.927	2.288.886	72,8	84,1	77,6
Totale		236.084	1.218.655	144.445	1.363.100	717.936	9.747.368	731.685	10.479.023	954.020	10.966.023	876.130	11.842.124	75,3	88,9	82,3

*) Sono considerati coperti da contrattazione collettiva gli occupati dipendenti delle imprese che applicano un contratto collettivo nazionale di categoria.

1) Dipendenti di imprese che applicano un contratto collettivo nazionale di categoria sul totale dei dipendenti delle imprese attive

2) Dipendenti di imprese che applicano un contratto collettivo nazionale di categoria sul totale degli addetti delle imprese attive

Fonte: elaborazioni su dati Inapp-Rilevazione su imprese e lavoro 2018. Sono comprese le società di persone e di capitali attive nei settori privati esclusa l'agricoltura

4. Conclusioni

Gli studi sull'impatto dell'introduzione del salario minimo riportano effetti positivi in merito a numerosi parametri: la spinta all'aumento dell'efficienza e della produttività delle imprese, un maggiore gettito fiscale e contributivo, una crescita della domanda aggregata in assenza di effetti diretti sui livelli occupazionali. A questi sono legati anche effetti positivi indiretti associati al miglioramento della qualità della vita dovuto all'aumento del reddito disponibile delle famiglie con più bassi salari. Tuttavia l'impatto positivo potrebbe essere temperato dalle numerose differenze tra le imprese attive nel sistema economico italiano. Ad esempio, la spinta all'aumento dell'efficienza potrebbe essere minore per le imprese caratterizzate in partenza da minori capacità di adozione di innovazioni tecnologiche e organizzative; così come il carico di un subitaneo adeguamento ai minimi potrebbe essere troppo elevato per le piccole e micro imprese. Da ciò sembrerebbe emergere l'opportunità di una modulazione dei salari minimi sia in termini temporali sia in termini di livello sulla base di una appropriata considerazione dei parametri legati alle specificità delle imprese.

L'Italia, come accennato più volte, presenta una copertura elevata della contrattazione collettiva e i livelli degli indicatori riportati nella proposta di direttiva risultano abbondantemente al di sopra delle soglie di allarme indicate (70% di copertura della contrattazione, 50% del salario lordo medio, 60% del salario lordo mediano). In accordo con lo spirito della proposta, e con i parametri utilizzati, l'Italia non avrebbe bisogno di interventi in materia. Tuttavia occorre segnalare alcuni elementi che caratterizzano la distribuzione del reddito da lavoro nel nostro Paese (comprendendo, oltre al salario da lavoro dipendente, anche il reddito da lavoro non subordinato, escluso il lavoro autonomo non parasubordinato).

i) la presenza, crescente, di forme di associazionismo non rappresentativo, che porta alla creazione di gruppi di lavoratori non tutelati in termini di salario minimo, ma formalmente compresi nella copertura della contrattazione collettiva, i cd. contratti pirata.

ii) la elevata eterogeneità della distribuzione dei salari rispetto alle caratteristiche d'impresa (dimensione, territorio, performance aziendali, considerando che l'eterogeneità settoriale è colta dalla contrattazione, articolata appunto in Italia, su base settoriale). Tale elemento, anche in presenza di un livello minimo di salario orario, rischia di generare effetti differenziati sul tessuto produttivo in termini sia di sostenibilità economica, sia di spinta all'aumento dei livelli di efficienza delle imprese in reazione all'aumento del costo del lavoro.

iii) la presenza di una quota non irrilevante di lavoratori parasubordinati, i cui rapporto di lavoro sono articolati in diverse forme di lavoro non subordinato; tali lavoratori non sono coperti da contrattazione collettiva.

Gli elementi riportati portano a concludere che, se da un lato l'Italia non sembra aver bisogno di una rete di protezione garantita dal salario minimo legale poiché adeguatamente protetta da una elevata incidenza della contrattazione collettiva, dall'altro la diffusione crescente dei cd. contratti pirata sottrae i lavoratori interessati da tale fenomeno alla tutela effettiva, rendendo la copertura da parte della contrattazione un mero dato figurativo. Inoltre la spinta alla crescita dell'efficienza e il mantenimento dei livelli di competitività delle imprese in presenza di un aumento del costo del lavoro presenta forti elementi di eterogeneità, dovuti al settore di attività, alla dimensione, alla propensione all'innovazione e all'esportazione e ad altre diverse caratteristiche.

Per tale ragioni, da un lato, l'introduzione di un salario minimo legale potrebbe attenuare se non eliminare il fenomeno dei contratti pirata e, dall'altro, un ulteriore allargamento delle contrattazione collettiva di secondo livello dovrebbe essere in grado di tenere conto dei fattori di eterogeneità, recuperando a livello aziendale o territoriale le differenze nel carico di adeguamento e costituendo anche un punto di riferimento per ottimizzare in ultima analisi l'applicazione di un livello minimo legale del salario, nella prospettiva di utilizzare in modo complementare e coordinato i due modelli di determinazione del salario minimo: intervento legale e contrattazione collettiva.

Da ultimo, l'inclusione di un salario minimo legale permetterebbe di estendere il livello collettivo di copertura ai livelli di reddito dei lavoratori parasubordinati, non coperti dalla contrattazione collettiva.