



CONFINDUSTRIA

Memoria nell'ambito dell'esame della proposta di
Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio
relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea
(COM(2020) 682 final)

14 gennaio 2021



SOMMARIO

1. Il contesto della proposta di direttiva	2
2. I principali contenuti della proposta di direttiva	4
3. Alcune valutazioni in ordine alla proposta di direttiva	5
4. Conclusioni	9

1. Il contesto della proposta di direttiva

La Commissione europea, già nelle linee programmatiche espresse dalla Presidente von der Leyen al momento del suo insediamento, aveva annunciato un intervento a livello europeo in tema di salario minimo.

Per dare seguito a questo impegno, nell'ambito della comunicazione "Un'Europa sociale forte per transizioni giuste"¹, adottata nel gennaio 2020, la Commissione ha, dunque, avviato una consultazione formale in due fasi delle parti sociali europee, in conformità con quanto previsto dall'articolo 154 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Lo scopo di tale consultazione è stato quello di verificare il possibile orientamento delle parti sociali sul tema del salario minimo, nonché sulle modalità di intervento, se attraverso una direttiva o attraverso uno strumento non vincolante, quale una raccomandazione del Consiglio europeo. Inoltre, la consultazione ha rappresentato l'occasione per le parti sociali di dichiarare la propria disponibilità a negoziare un accordo sulla materia, nell'ambito del dialogo sociale, che fosse recepito all'interno di una direttiva.

Nei documenti sul tema, messi a punto dalla Commissione, si riportano alcuni dati interessanti, in chiave comparata europea, in termini di adeguatezza e di copertura dei livelli salariali minimi².

Come noto, nell'Unione europea, i salari minimi legali stabiliti per legge sono presenti in 21 Stati membri, mentre in sei Stati membri (tra cui l'Italia) la determinazione dei salari è affidata alla contrattazione collettiva.

Nella relazione di accompagnamento alla direttiva, la Commissione afferma che «i paesi caratterizzati da un'elevata copertura della contrattazione collettiva 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».

In effetti, per quanto riguarda l'adeguatezza dei salari minimi nei diversi Stati membri, nel 2018, i salari minimi più elevati, in rapporto ai salari mediani, si registrano in due paesi in

¹ Comunicazione della Commissione "Un'Europa sociale forte per transizioni giuste" (COM(2020)14 final), del 14 gennaio 2020.

² La Commissione ha elaborato, in particolare, due documenti di supporto alla consultazione delle parti sociali: "First phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages" (C(2020) 83 final) del 14 gennaio 2020 e "Second phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages" (C(2020) 3570 final) del 3 giugno 2020.

cui la determinazione è affidata alla contrattazione collettiva, ovvero Danimarca ed Italia, in cui il rapporto è vicino all'80 per cento³. Nel resto dell'Unione europea, tale rapporto oscilla, invece, tra il 40 e il 60 per cento.

Nell'analizzare l'adeguatezza dei livelli salariali minimi, inoltre, va considerato l'impatto del sistema fiscale e contributivo (il cd. cuneo fiscale), come si legge nei documenti messi a punto dalla Commissione per la consultazione delle parti sociali. Rispetto a quest'ultimo aspetto, le situazioni nei diversi paesi sono molto diversificate: il cuneo fiscale in rapporto al salario minimo varia, infatti, tra valori di poco superiori al 15 per cento (registrato in Regno Unito e Cipro) a valori vicini al 45 per cento (registrati in Italia e Ungheria).

Ulteriore aspetto da considerare è il grado di copertura, ovvero la quota di lavoratori che percepiscono un salario pari o superiore a quello minimo. Nei paesi in cui esiste il salario minimo legale, il grado di copertura è pressoché totale; ciò sta ad indicare che la totalità dei lavoratori è coperta, a meno di specifiche eccezioni individuate dai diversi ordinamenti nazionali.

Dove, invece, il salario è stabilito tramite la contrattazione collettiva, i lavoratori coperti da accordi collettivi, rispetto al totale della forza lavoro, variano tra il 45 per cento (registrato per Cipro) e il 98 per cento (registrato per l'Austria). Nei restanti paesi, ovvero Italia, Danimarca, Finlandia e Svezia, le stime indicano che la quota di lavoratori coperti dalla contrattazione collettiva sia tra l'80 e il 90 per cento.

Queste evidenze portano a ritenere, quindi, che la tutela garantita dai sistemi introdotti (siano essi basati sul minimo di fonte legale o sulla contrattazione collettiva) risulta adeguata in diversi Stati membri.

Persistono, al tempo stesso, altre situazioni in cui il salario minimo legale non comporta un reddito sufficiente a raggiungere la soglia di rischio di povertà. Inoltre, il mancato rispetto delle disposizioni legali o dei contratti collettivi inficia l'adeguatezza dei salari minimi.

Le situazioni nei diversi paesi appaiono, quindi, caratterizzate da specificità difficilmente sintetizzabili o condizionabili attraverso una soluzione "*one-size-fits-all*". Per questo, come si approfondirà più avanti, la proposta non mira a stabilire un meccanismo uniforme per la fissazione dei salari minimi negli Stati membri né, tanto meno, ad individuare un livello unico di salario minimo valido in tutta l'Unione. Al contrario, la determinazione del salario minimo continua ad essere affidata, a seconda dei casi, alla legge o alla contrattazione collettiva,

³ I dati relativi ai paesi in cui il sistema si fonda sulla contrattazione collettiva (tra cui l'Italia) fanno riferimento alle occupazioni con i più bassi minimi retributivi definiti da contratti collettivi. Tali valori sono assunti, dunque, come *proxy* del salario minimo. La fonte di tali dati è Eurofound (2019), "*Minimum wages in 2019: Annual review*".

senza interferire con la legislazione degli Stati membri né pregiudicare l'autonomia delle parti sociali nazionali, tra le cui prerogative vi è quella di contrattare i livelli salariali.

Le intenzioni della Commissione, nell'approccio finora mostrato, sembrano fondarsi sulla consapevolezza della necessità di preservare alcune flessibilità a livello nazionale e di tenere ben presenti elementi come la produttività e le condizioni sociali ed economiche nazionali, così come il valore dell'autonomia delle parti sociali.

2. I principali contenuti della proposta di direttiva

Al termine del processo di consultazione richiamato in precedenza, la Commissione ha, infine, deciso di proporre una direttiva.

L'oggetto della direttiva è l'introduzione di un quadro comune a livello europeo per la determinazione di salari minimi adeguati, siano essi individuati sotto forma di un salario minimo legale o attraverso la contrattazione collettiva.

In primo luogo, va sottolineato che la direttiva «non impone agli Stati membri in cui non esiste un salario minimo legale l'obbligo di introdurlo, né di rendere i contratti collettivi universalmente applicabili» e che essa, quindi, «non interferisce con la libertà degli Stati membri di fissare salari minimi legali o di promuovere l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo fornita da contratti collettivi, in linea con le tradizioni e le specificità di ciascun paese e nel pieno rispetto delle competenze nazionali e della libertà contrattuale delle parti sociali»⁴.

La direttiva prevede una disposizione comune per tutti gli Stati membri, a prescindere dalla presenza o meno del salario minimo legale, finalizzata alla promozione della contrattazione collettiva (articolo 4). Nello specifico, si mira a creare un *framework* per aumentare la copertura degli accordi collettivi, attraverso la promozione della capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva.

L'articolo 4.2 stabilisce che, qualora la copertura della contrattazione collettiva risulti al di sotto del 70 per cento, gli Stati membri devono intervenire con un *action plan* di sviluppo, a seguito della consultazione delle parti sociali o mediante un accordo con queste ultime.

⁴ Cfr. il considerando n. 16 della direttiva in esame.

Il Capo II della direttiva è, invece, rivolto unicamente agli Stati membri in cui il salario minimo sia già definito per legge.

In questo caso, la direttiva stabilisce i criteri per l'adeguatezza dei salari minimi (tra i quali, il costo della vita, l'incidenza del cuneo fiscale, il livello generale dei salari lordi e la loro distribuzione, l'andamento della produttività del lavoro) e impone l'aggiornamento periodico dei valori, seguendo criteri chiari e stabili (articolo 5). Inoltre, indica aspetti relativi al processo di esenzione motivata, ad esempio, di alcune specifiche categorie di lavoratori (articolo 6) e di coinvolgimento delle parti sociali nel processo di determinazione e periodico adeguamento del salario minimo (articolo 7).

3. Alcune valutazioni in ordine alla proposta di direttiva

Confindustria ha partecipato attivamente al confronto con le altre federazioni datoriali europee per definire una posizione all'interno di BusinessEurope, sul presupposto che la materia del salario minimo europeo è complessa e delicata perché tocca da vicino i sistemi di relazioni industriali dei paesi europei, che proprio negli ultimi tempi stanno subendo grandi trasformazioni e continuano ad avere caratteristiche molto diverse a livello nazionale.

Il posizionamento espresso in quella sede si fonda, innanzitutto, sulla consapevolezza che il tema delle politiche salariali a livello europeo deve essere affrontato nel quadro più ampio delle politiche per la crescita e la competitività e che, quindi, qualsiasi intervento sulla materia deve implicare altresì una riflessione sulle politiche industriali, fiscali, di *education*, del *welfare*, delle infrastrutture, a livello europeo.

Ciò posto, Confindustria comprende le ragioni che inducono a proporre ad un intervento che si ponga come obiettivo quello di «garantire che i lavoratori nell'Unione siano tutelati da salari minimi adeguati che consentano una vita dignitosa ovunque essi lavorino», anche in una logica di sostegno al rafforzamento del processo di integrazione europea. Dal momento che il tema dei salari è prioritario nell'agenda delle Istituzioni europee, Confindustria si è dichiarata disponibile ad affrontarlo.

Tuttavia, la proposta in discussione, nell'unica parte che allo stato vincola il nostro paese, ovvero quella relativa all'introduzione di un sistema di promozione della contrattazione collettiva, presenta una serie di criticità che non possono essere ignorate. Ci si sofferma, nel prosieguo, su due punti in particolare.

La prima criticità risiede nelle definizioni di “contrattazione collettiva” e di “contratto collettivo”. L'articolo 2 della direttiva definisce la “contrattazione collettiva” come *«l'insieme delle negoziazioni che avvengono tra un datore di lavoro, un gruppo di datori di lavoro o una o più organizzazioni di datori di lavoro, da un lato, e una o più organizzazioni di lavoratori,*

dall'altro, per determinare le condizioni di lavoro e di impiego, e/o regolamentare i rapporti tra i datori di lavoro e i lavoratori, e/o regolamentare i rapporti tra i datori di lavoro o le loro organizzazioni e una o più organizzazioni di lavoratori». Lo stesso articolo definisce il “contratto collettivo” come «ogni accordo scritto relativo alle condizioni di lavoro e di impiego concluso dalle parti sociali a seguito della contrattazione collettiva».

Queste definizioni rappresentano un vero e proprio arretramento rispetto ai principi che storicamente caratterizzano il nostro sistema di relazioni industriali. Non vi è, infatti, alcun riferimento alla rappresentatività, né dal lato delle organizzazioni di datori di lavoro, né dal lato delle organizzazioni dei lavoratori. Di conseguenza, non vi è alcuna distinzione tra la contrattazione fatta dalle organizzazioni maggiormente rappresentative, l'unica che sarebbe opportuno promuovere, e la contrattazione collettiva fatta dalle organizzazioni non rappresentative, dalla quale, invece, spesso originano fenomeni di *dumping contrattuale*, a discapito della tutela dei lavoratori e della leale concorrenza tra imprese.

Il secondo punto che richiede attenzione è il riferimento al tasso di copertura della contrattazione collettiva, ovvero la quota di lavoratori ai quali si applica un salario determinato da un accordo collettivo (articolo 4.2). Come detto in precedenza, qualora questo dato sia inferiore alla soglia minima del 70 per cento, vi sarebbe l'obbligo per gli Stati membri di individuare un *framework* di sostegno alla contrattazione collettiva. Anche in questo caso, però, non vi è alcun rimando al criterio della maggiore rappresentatività delle parti sociali. Dunque, si desume che, anche in questo caso, il riferimento sia a qualunque espressione della contrattazione collettiva, a prescindere dall'effettiva rappresentatività delle parti che la pongono in essere.

La direttiva, inoltre, non dà ulteriori indicazioni con riferimento ai criteri da seguire nel calcolo di tale indicatore. Poiché, a quanto risulta, non esistono ad oggi metodologie statistiche ufficiali che assicurino una misura della copertura della contrattazione collettiva comparabile a livello europeo, massima attenzione andrà posta sulle modalità di calcolo e sull'interpretazione che si darà di tale indicatore.

Le due criticità sulle quali ci si è soffermati danno, dunque, l'idea di come la proposta di direttiva in discussione rappresenti un tentativo di compromesso – eccessivo e, per certi versi, maldestro – tra posizioni troppo distanti all'interno dell'Unione europea.

In questa prospettiva, la proposta di direttiva appare, quantomeno, incongrua rispetto agli obiettivi che dichiara di voler perseguire poiché, proprio come dimostra il caso italiano, se si vuole, davvero, affidare alla contrattazione collettiva la regolazione del mercato del lavoro, occorre distinguere – sulla base di criteri selettivi di misura della rappresentanza – la contrazione collettiva “buona” da quella “cattiva”, così come si fa per le monete. Le specificità degli Stati membri, infatti, sono tali per cui, le definizioni adottate dalla proposta di direttiva non sembrano idonee a perseguire questo obiettivo e, per quanto riguarda l'Italia,

appaiono, senza ombra di dubbio, un arretramento rispetto ai principi che caratterizzano il nostro sistema di relazioni industriali.

In Italia, infatti, gli stessi attori delle relazioni sindacali hanno avvertito la necessità di dare maggior forza alla contrattazione collettiva – non certo auspicando la definizione di un salario minimo fissato per legge – quanto, piuttosto, attraverso un accordo interconfederale – il cosiddetto Testo Unico sulla contrattazione collettiva del 10 gennaio 2014 – sottoscritto da pressoché tutte le organizzazioni sindacali operanti in Italia che, appunto, tende a definire come “buona” la contrattazione collettiva posta in essere da quei soggetti negoziali la cui legittimazione poggia sulla misura certificata della propria rappresentanza. Per questa via, gli attori delle relazioni sindacali pensano si debba dare effettività alla contrattazione collettiva, determinando in modo oggettivo quei principi di “maggiore rappresentatività” che, a partire dallo Statuto dei Lavoratori, lo stesso legislatore ha ritenuto necessario introdurre nell’ordinamento giuridico italiano.

Sulla base di queste considerazioni, dunque, Confindustria non può che dirsi contraria alle soluzioni proposte e ben comprende, quindi, le preoccupazioni di chi ritiene più opportuno, a questo punto, che si agisca tramite uno strumento non vincolante, che potrebbe assumere la forma di una raccomandazione del Consiglio. In tal modo, le stesse Istituzioni europee avrebbero la possibilità di fornire indicazioni di più ampio respiro in tema di politica economica europea.

Ad ogni buon conto, ferme restando tutte queste considerazioni, non si può non sottolineare il messaggio di fondo che la proposta di direttiva ci consegna. Essa è, infatti, una dimostrazione del fatto che, anche a livello europeo si ritiene che il mercato del lavoro non si regoli autonomamente e che, per questo, sia necessario un ruolo proattivo da parte degli attori sociali o, in seconda battuta, l’introduzione di un salario minimo, come strumento a supporto e non certo a danno della autonomia delle parti sociali.

Dal nostro punto di vista la discussione dovrebbe, dunque, concentrarsi sugli interventi necessari per mettere in sicurezza il nostro sistema di relazioni industriali, adattando nel corso del tempo gli assetti contrattuali e il modo in cui si determinano e si fanno rispettare i livelli retributivi individuati dalla contrattazione collettiva, di modo da rispondere alle nuove sfide e ai bisogni emergenti di imprese e lavoratori.

Rispetto a tali obiettivi, riteniamo di dover essere coerenti non solo con il nostro tradizionale sostegno al rafforzamento del processo di integrazione europea ma anche con il percorso di riforma del nostro sistema di relazioni industriali nazionale.

Come già ricordato, l’Italia è tra i paesi europei con un sistema di fissazione dei salari incentrato sulla contrattazione collettiva: in questo senso, l’autonomia delle parti sociali è sempre stato un elemento chiave del nostro sistema di relazioni industriali.

Tali assetti contrattuali rispondono ad un modello che ha visto, quale ultima tappa fondamentale, l'Accordo interconfederale siglato il 9 marzo 2018 da Confindustria e CGIL, CISL, UIL (il cd. Patto della Fabbrica). In quell'accordo, infatti, le parti si sono accordate su una serie di principi per modernizzare il sistema delle relazioni industriali e il mercato del lavoro, per favorire produttività e competitività del sistema produttivo e incoraggiare la diffusione di modelli organizzativi più partecipativi.

Tali principi riguardano anche le politiche salariali, necessariamente collegate alle regole sulla copertura della contrattazione collettiva e sulla rappresentatività delle organizzazioni datoriali e sindacali, per contrastare il dumping contrattuale e la concorrenza sleale. È un approccio che necessita coraggio e interventi che Confindustria intende sviluppare in termini concreti, per riaffermare i principi dell'autonomia e della responsabilità delle parti sociali.

L'intervento principale in questo ambito consiste, sicuramente, nella realizzazione di un sistema in cui sia possibile prendere a riferimento, per la determinazione del salario minimo e per il suo adeguamento, la contrattazione collettiva espressione delle organizzazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale in ciascun settore economico.

La vera questione, allora, diventa quella di selezionare criteri obiettivi per individuare quale dovrebbe essere il contratto collettivo di settore da prendere a riferimento.

Tale obiettivo può essere raggiunto, come anticipato, solo attraverso la misurazione della rappresentanza datoriale e sindacale. È questo il secondo passaggio necessario nel percorso che mira a far sì che la sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali avvenga, seguendo un principio oggettivo, da parte di organizzazioni sindacali e datoriali effettivamente rappresentative. In altre parole, si potrà rispettare l'impegno assunto nel Patto della fabbrica, ovvero quello di arrivare alla definizione di contratti collettivi di riferimento che abbiano le caratteristiche della "maggiore rappresentatività", sia dal lato delle organizzazioni sindacali che dal lato della rappresentanza datoriale, e garantiscano la leale concorrenza tra imprese e le tutele minime per i lavoratori, peraltro ben più estese del mero trattamento economico.

In ultima analisi, se da una parte la contrattazione collettiva si dimostra ancora efficace nel garantire retribuzioni minime adeguate, in particolare nei paesi, come il nostro, in cui la copertura contrattuale è ancora elevata, come mostrato dalla stessa Commissione europea, dall'altra parte, tale sistema sarà in grado di resistere ai cambiamenti in atto nel mercato del lavoro solo a condizione che le stesse parti sociali proseguano su quel percorso virtuoso di riforme avviato nel 2018.

4. Conclusioni

Come sopra evidenziato, la proposta di direttiva in esame, qualora approvata, impegnerebbe il nostro paese solo nella parte di promozione del sistema di contrattazione collettiva. Ad ogni buon conto, appare opportuno, anche in questa sede, riaffermare la posizione di Confindustria con riferimento al recente dibattito nazionale sul salario minimo.

È bene, dunque, precisare che l'opinione di Confindustria rimane che il salario minimo non risolva i problemi del nostro mercato del lavoro, come argomentato in una recente audizione di Confindustria sul tema del salario minimo legale⁵, di cui si richiamano di seguito alcuni passaggi.

Innanzitutto, «il vero problema del rispetto della “giusta retribuzione” del lavoro prescinde dalla fonte che ne determina la misura». In altre parole, in termini di regolazione del mercato del lavoro, il salario minimo non è un *fine*, ma uno degli *strumenti* a disposizione.

E, al di là della legge o del contratto collettivo quale fonte della misura della retribuzione minima, il problema vero, almeno nel nostro Paese, sembra essere proprio quello degli strumenti volti a garantire l'effettivo rispetto del livello retributivo minimo. In questo senso, l'introduzione di un salario minimo legale non risolverebbe, di per sé, il problema di adeguare i salari più bassi, perché rimarrebbe immutato il problema del controllo dell'effettivo rispetto della misura “legale”.

Inoltre, anche nel momento in cui dovesse essere “azionato”, lo strumento del salario minimo va calibrato con attenzione. Il salario minimo non deve andare a danno della contrattazione collettiva, ma servire di supporto, senza alterarne gli equilibri. Il rapporto tra l'eventuale introduzione di un salario minimo legale e il sistema della contrattazione collettiva esistente, infatti, deve tenere conto del fenomeno della c.d. “fuga” dal contratto collettivo che si sta registrando, già da tempo, in vari paesi europei che hanno adottato il sistema del salario minimo legale, pur in presenza di una consolidata tradizione di contrattazione collettiva.

È, in questo senso, opportuno ricordare che il perimetro delle garanzie e delle tutele offerte al lavoratore dai contratti collettivi è ben più esteso del mero trattamento economico minimo.

Allo stesso modo, siamo contrari a che sia la legge a determinare la misura e il meccanismo di adeguamento dei salari, che costituiscono da sempre due dei temi più importanti di trattativa e di scambio contrattuale. Affidare questo aspetto allo strumento legislativo

⁵ Audizione di Confindustria, presso la XI Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati, del 24 giugno 2019, nell'ambito della discussione congiunta delle risoluzioni 7-00012 Rizzetto, 7-00215 Serracchiani, 7-00216 Segneri e 7-00234 Murelli concernenti l'istituzione della retribuzione minima oraria.



determina, inevitabilmente, uno svuotamento dell'esercizio dell'autonomia privata collettiva e un conseguente "impoverimento" dei contenuti della contrattazione.

Dunque, l'opzione preferibile, a nostro avviso, è quella che prende a riferimento, per la determinazione del salario minimo e per il suo adeguamento, il sistema della contrattazione collettiva espressione delle organizzazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Una linea di intervento che, con tutte le criticità richiamate in precedenza, emerge come prioritaria anche nella proposta di direttiva sui salari minimi adeguati della Commissione europea.