

Bruxelles, 28.10.2020
SWD(2020) 246 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

che accompagna il documento

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio

relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea

{COM(2020) 682 final} - {SEC(2020) 362 final} - {SWD(2020) 245 final}

Scheda di sintesi
Valutazione d'impatto di una proposta della Commissione relativa a salari minimi adeguati nell'UE
A. Necessità di intervenire
Per quale motivo? Qual è il problema da affrontare? Garantire che i lavoratori nell'Unione siano retribuiti in maniera adeguata è essenziale per assicurare condizioni di vita e di lavoro eque, come pure per costruire società ed economie eque e resilienti. Negli ultimi decenni, tuttavia, i salari bassi non si sono mantenuti al passo con gli altri salari in molti Stati membri, con ripercussioni negative sulla povertà lavorativa, sulle disuguaglianze salariali e sulla capacità dei lavoratori a basso salario di far fronte alle difficoltà economiche. I salari minimi svolgono un ruolo importante in tale contesto generale. La tutela garantita dal salario minimo può essere fornita mediante contratti collettivi, come accade in sei Stati membri, o mediante salari minimi legali stabiliti per legge, come accade in 21 Stati membri. Se fissati a livelli adeguati, i salari minimi assicurano una vita dignitosa ai lavoratori, sostengono la domanda interna, rafforzano gli incentivi al lavoro e riducono la povertà lavorativa e le disuguaglianze nella fascia più bassa in termini di distribuzione salariale. Promuovono inoltre la parità di genere, poiché tra i lavoratori che percepiscono un salario pari o vicino al salario minimo le donne risultano più numerose degli uomini. Tuttavia molti lavoratori nell'UE non beneficiano al momento attuale della tutela garantita da salari minimi adeguati. I salari minimi sono troppo bassi rispetto ad altri salari e/o per garantire una vita dignitosa nella maggioranza degli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali nazionali. Ciò può essere illustrato sulla base di valori di riferimento di uso comune: i salari minimi legali nazionali sono inferiori al 60 % del salario mediano o al 50 % del salario medio in quasi tutti gli Stati membri; inoltre alcuni gruppi specifici di lavoratori sono esclusi dalla tutela garantita dai salari minimi legali nazionali. Negli Stati membri che fanno affidamento sulla contrattazione collettiva alcuni lavoratori non sono coperti dalla tutela garantita dal salario minimo fornita dai contratti collettivi. La percentuale di lavoratori non coperti è compresa tra il 10 e il 20 % in quattro paesi e raggiunge il 55 % in un quinto paese. Alcuni dei fattori alla base di tale problema sono comuni a entrambi i sistemi, più specificamente la tendenza alla diminuzione della contrattazione collettiva e il mancato rispetto delle disposizioni nazionali vigenti. Vi sono inoltre alcuni fattori che riguardano specificamente i sistemi di determinazione dei salari minimi legali, ossia la mancanza di criteri chiari e stabili per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi, il coinvolgimento insufficiente delle parti sociali, l'impiego di tariffe inferiori per gruppi specifici (variazioni), l'applicazione di riduzioni basate sul valore dell'attrezzatura o altri costi (trattenute) e l'uso di deroghe.
Qual è l'obiettivo dell'iniziativa? La presente iniziativa è intesa a migliorare le condizioni di lavoro assicurando ai lavoratori dell'Unione l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo fornita da contratti o salari minimi legali adeguati, in modo tale da consentire una vita dignitosa ovunque essi lavorino. L'obiettivo deve essere conseguito tenendo conto degli effetti sulla creazione di posti di lavoro e sulla competitività, anche per quanto riguarda le PMI. L'iniziativa non interferisce con la libertà degli Stati membri di determinare salari minimi legali o di promuovere l'accesso ai 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. Allo scopo di conseguire tale obiettivo generale, gli obiettivi specifici dell'iniziativa dell'UE sarebbero quelli di migliorare l'adeguatezza e incrementare la copertura dei salari minimi.
Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE? L'intervento dell'UE mira a fornire lo slancio necessario per riformare i sistemi di determinazione dei salari minimi. Sebbene la determinazione dei salari minimi sia di competenza nazionale, un quadro a livello dell'UE garantirebbe che i progressi compiuti non siano né parziali né disomogenei, sostenendo il processo di convergenza sociale verso l'alto a beneficio dell'economia dell'UE nel suo complesso. Gli strumenti dell'UE in essere, in particolare il semestre europeo, si sono rivelati insufficienti per far fronte alle carenze esistenti nei sistemi nazionali di determinazione dei salari minimi. Senza un ulteriore intervento politico a livello dell'UE, altri paesi potrebbero essere colpiti dallo stesso problema. I singoli paesi possono al contempo essere poco inclini a migliorare le loro modalità di determinazione dei salari minimi a causa della percezione che ciò potrebbe incidere negativamente sulla loro competitività esterna di costo. L'intervento dell'UE garantirà condizioni di parità per le imprese e i lavoratori nel mercato unico sostenendo e rendendo possibile una concorrenza leale basata su innovazione e produttività, nel rispetto di standard sociali adeguati. Tutti questi obiettivi non possono essere conseguiti dai singoli Stati membri.
B. Soluzioni

Quali opzioni strategiche legislative e di altro tipo sono state prese in considerazione? Ne è stata prescelta una? Per quale motivo?

Parallelamente allo scenario di base sono stati presi in considerazione tre pacchetti strategici, ognuno dei quali riuniva misure in cinque settori.

La contrattazione collettiva ai fini della determinazione dei salari nonché l'applicazione e il monitoraggio incidono sia sui paesi che fanno affidamento sulla contrattazione collettiva per fornire la tutela garantita dal salario minimo sia su quelli in cui sono previsti sistemi di determinazione dei salari minimi legali. I quadri nazionali per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali, il coinvolgimento delle parti sociali nella determinazione dei salari minimi legali e le variazioni, le trattenute e le deroghe relative ai salari minimi incidono solo sui paesi del secondo gruppo. Le differenze tra i pacchetti strategici riguardano il ruolo svolto dalle parti sociali nella governance del sistema di determinazione dei salari minimi e, nel caso specifico degli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali nazionali, il grado di discrezionalità dei governi per quanto concerne la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi.

Il **pacchetto A** richiede a tutti gli Stati membri di sostenere attivamente la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari nell'ottica di un rafforzamento del ruolo delle parti sociali, anche mediante un ampliamento, attraverso decisioni amministrative, della copertura dei contratti collettivi. Per gli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali nazionali, il pacchetto prevede un forte coinvolgimento delle parti sociali nella determinazione dei salari minimi e impone di vietare deroghe, variazioni e ritenute. L'adeguatezza dei salari minimi legali sarebbe valutata rispetto a una misura nazionale del tenore di vita dignitoso. Il **pacchetto B** richiede a tutti gli Stati membri di sostenere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, in particolare nei casi in cui la copertura della contrattazione collettiva è bassa. Inoltre, per gli Stati membri in cui sono in vigore salari minimi legali nazionali, prevede l'inclusione nei quadri nazionali di criteri espliciti per l'adeguatezza dei salari minimi e di valori di riferimento indicativi, quali il 60 % del salario lordo mediano o il 50 % del salario lordo medio, nonché un ruolo rafforzato delle parti sociali rispetto allo scenario di base. Il pacchetto prevede inoltre che variazioni e ritenute debbano essere obiettivamente giustificate e proporzionate. Anche il **pacchetto C** richiede a tutti gli Stati membri di sostenere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, in particolare nei casi in cui la copertura della contrattazione collettiva è bassa. Si prevede inoltre, per gli Stati membri in cui sono in vigore salari minimi legali nazionali, che i quadri nazionali siano principalmente basati sull'indicizzazione automatica, unita all'impiego di valori di riferimento, ai fini del conseguimento degli obiettivi dell'iniziativa, mentre è richiesto che variazioni e ritenute siano obiettivamente giustificate e proporzionate. **Tutti i pacchetti** prevedono le disposizioni seguenti in materia di applicazione e monitoraggio, ma con una distinzione tra i due tipi di sistemi: rafforzare l'applicazione delle clausole salariali nei contratti collettivi e rafforzare l'applicazione dei salari minimi legali dove sono già in vigore, garantire il rispetto dei salari stabiliti con contratti collettivi e dei salari minimi legali negli appalti pubblici e potenziare i meccanismi di monitoraggio e raccolta dei dati.

Il **pacchetto B è quello prescelto**, poiché garantisce un equilibrio migliore tra il conseguimento degli obiettivi strategici e i relativi costi, consente di realizzare in maniera proporzionata tali obiettivi, rispetta le disposizioni nazionali consolidate e lascia un margine di discrezionalità agli Stati membri e alle parti sociali.

Una direttiva, una raccomandazione del Consiglio e una combinazione delle due sono state prese in considerazione quali strumenti giuridici. La direttiva sarà l'atto giuridico prescelto, poiché prevede prescrizioni minime applicabili, lasciando margine agli Stati membri per definire il metodo e la forma di intervento ai fini del conseguimento degli obiettivi.

Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

È emerso un consenso generale tra i portatori di interessi sull'importanza di tutelare i lavoratori mediante salari minimi equi. Il rispetto delle tradizioni nazionali, dell'autonomia delle parti sociali e della contrattazione collettiva è stato il filo conduttore delle consultazioni. Tutte le parti sociali, una maggioranza dei delegati degli Stati membri appartenenti ai pertinenti comitati del Consiglio e i membri del Parlamento europeo hanno espresso la loro preferenza per il rafforzamento della contrattazione collettiva e il coinvolgimento delle parti sociali nella determinazione dei salari minimi legali. I sindacati hanno invocato criteri stabili e chiari per la determinazione dei salari minimi, cui erano favorevoli anche alcuni delegati degli Stati membri. Tale aspetto è stato considerato di competenza nazionale dalla maggioranza dei datori di lavoro. I sindacati erano favorevoli al divieto o alla limitazione di deroghe e variazioni, ai quali tuttavia erano contrari i datori di lavoro. I delegati degli Stati membri hanno espresso in merito pareri divergenti. Un ampio sostegno è emerso per il rafforzamento della conformità, sebbene alcuni datori di lavoro ritenessero quest'ultimo un aspetto di responsabilità nazionale. Quanto all'atto giuridico, un ampio numero di datori di lavoro e diversi delegati degli Stati membri erano favorevoli a uno strumento non vincolante, che avrebbe potuto assumere la forma di una raccomandazione del Consiglio, mentre i sindacati, alcuni delegati degli Stati membri nonché un'ONG prominente nel settore sociale avrebbero preferito una direttiva.

C. Impatto dell'opzione prescelta

Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

Il pacchetto prescelto comporterà salari minimi più elevati in circa la metà degli Stati membri. Circa 25 milioni di lavoratori potrebbero beneficiare di tali incrementi se gli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali li aumentassero fino al 60 % del salario mediano o al 50 % del salario medio. In alcuni Stati membri l'aumento dei salari minimi legali potrebbe essere superiore al 20 %. L'aumento dei salari minimi comporterebbe una riduzione del 10 % delle disuguaglianze salariali e della povertà lavorativa e una riduzione media del 5 % circa del divario retributivo di genere, se gli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali li aumentassero fino al 60 % del salario mediano o al 50 % del salario medio. Secondo le previsioni, l'aumento dei salari minimi porterà a un miglioramento degli incentivi al lavoro.

Il rafforzamento e l'aumento della copertura della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari andranno a vantaggio dei lavoratori, promuovendo la crescita dei salari in tutti gli Stati membri. Inoltre il rafforzamento dell'applicazione e del monitoraggio dei salari minimi contribuirà a far sì che i lavoratori traggano vantaggio dall'accesso concreto alla tutela garantita dal salario minimo e siano retribuiti con i salari cui hanno diritto. Negli Stati membri che fanno affidamento sulla contrattazione collettiva, il sostegno a quest'ultima per quanto concerne la determinazione dei salari amplierà il numero di lavoratori tutelati, oltre a migliorare l'adeguatezza laddove è limitata. Nei paesi in cui sono previsti salari minimi legali, l'impiego di criteri chiari e stabili per orientare la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi e il rafforzamento del ruolo delle parti sociali miglioreranno l'adeguatezza dei salari minimi e il contesto imprenditoriale. Limitare le variazioni e le ritenute consentirà inoltre di ridurre il numero dei lavoratori che percepiscono salari inferiori al minimo.

Quali sono i costi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

Gli impatti economici comprendono un incremento dei costi del lavoro per le imprese, l'aumento dei prezzi e, in misura minore, la riduzione dei profitti. Secondo le stime effettuate, i $\frac{1}{4}$ circa del costo economico di salari minimi più elevati saranno sostenuti dai consumatori, mentre il restante quarto andrà a carico delle imprese. L'impatto sulle imprese è attenuato da un incremento dei consumi dei lavoratori a basso salario, che sosterrà la domanda interna. Si prevede che l'aumento della spesa salariale totale dell'UE sarà moderato, pari all'1 % circa (51-53 miliardi di EUR l'anno), se gli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali li aumenteranno fino al 60 % del salario mediano o al 50 % del salario medio. Anche l'impatto previsto in termini di competitività a livello aggregato sarà limitato. Il miglioramento dei meccanismi di determinazione dei salari minimi dovrebbe inoltre attenuare gli eventuali impatti negativi sulle imprese. Il pacchetto prevede la flessibilità sufficiente per consentire agli Stati membri di tenere conto delle condizioni economiche e degli impatti su particolari settori, regioni e PMI. Secondo le previsioni, l'eventuale impatto negativo sull'occupazione sarà limitato, risultando pari allo 0,5 % circa del tasso di occupazione totale, se gli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali li aumenteranno fino al 60 % del salario mediano o al 50 % del salario medio. I vantaggi dell'aumento dei salari minimi per i lavoratori interessati sarebbero di gran lunga superiori all'eventuale impatto negativo sull'occupazione di questi stessi lavoratori.

Quale sarà l'incidenza su aziende, PMI e microimprese?

Le PMI impiegano circa l'87 % dei lavoratori che percepiscono un salario minimo (rispetto ai due terzi circa di tutti i lavoratori) e, secondo le previsioni, dovrebbero sopportare una percentuale analoga dei costi diretti per le imprese. La portata dell'impatto sulle PMI sarà determinata dai criteri nazionali definiti per determinare i livelli dei salari minimi legali. Un aumento dei salari minimi legali fino al 60 % del salario mediano o al 50 % del salario medio in tutti i paesi in cui è previsto un salario minimo legale nazionale comporterebbe un incremento dei costi netti pari a circa 12 miliardi di EUR. Ciononostante, l'eventuale impatto negativo sulle PMI dovrebbe essere limitato. In primo luogo, è probabile che le PMI possano trasferire l'incremento dei costi del lavoro sui consumatori mediante un aumento dei prezzi. In secondo luogo, l'aumento dei salari minimi potrebbe anche comportare un aumento della domanda dei servizi delle PMI. I potenziali impatti negativi dell'aumento dei costi del lavoro per le PMI sarebbero parzialmente controbilanciati da incrementi più progressivi e prevedibili dei salari minimi, che migliorerebbero il contesto imprenditoriale.

L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà significativo?

L'aumento dei salari minimi determinato dai criteri nazionali definiti conformemente alla presente iniziativa comporterà, secondo le previsioni, un miglioramento del saldo dei bilanci pubblici (meno dello 0,1 % del PIL). Si prevede che gli effetti sugli oneri amministrativi saranno limitati poiché l'iniziativa è intesa a rafforzare istituzioni e procedure già esistenti.

Sono previsti altri impatti significativi?

Sì, tutti i pacchetti avranno un impatto sui diritti fondamentali. Si prevede che sosterranno la parità di genere e che contribuiranno a ridurre il divario retributivo di genere dato che le donne costituiscono la maggioranza dei lavoratori che percepiscono un salario minimo (il 60 % circa nell'UE).

D. Tappe successive
Quando saranno riesaminate le misure proposte?
La Commissione valuterà l'iniziativa cinque anni dopo la sua entrata in vigore in linea con gli orientamenti per legiferare meglio. I progressi compiuti in vista del conseguimento degli obiettivi dell'iniziativa saranno monitorati mediante una serie di indicatori relativi a tali obiettivi.