

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

**Memoria scritta dell'Istituto nazionale di statistica**

**11<sup>a</sup> Commissione (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale)**

**Senato della Repubblica**

**Roma, 20 gennaio 2021**

## Indice

<b>Introduzione</b>	<b>4</b>
<b>1. Livelli di povertà lavorativa in Europa</b>	<b>5</b>
<b>2. Posizioni lavorative dipendenti a “bassa retribuzione”</b>	<b>6</b>
<b>3. Retribuzioni contrattuali</b>	<b>9</b>
<b>4. Retribuzione di fatto per ora lavorata</b>	<b>8</b>
<b>Allegato:</b>	
– <b>Tavole statistiche</b>	



## Introduzione

In questa memoria scritta l'Istat intende offrire un contributo conoscitivo utile per i lavori della Commissione relativi all'esame dell'Atto Comunitario COM(2020) 682 contenente una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di salari minimi.

La direttiva punta a garantire a tutti i lavoratori la tutela offerta dal salario minimo e a migliorarne i livelli di adeguatezza, nella forma di salario minimo legale o di salario determinato dai contratti collettivi. Nei Paesi dove è stato introdotto un salario minimo legale, la direttiva prevede i criteri per la sua determinazione, l'aggiornamento, la governance istituzionale e la valutazione dell'adeguatezza. In generale, la direttiva promuove la contrattazione collettiva, introducendo una disposizione che ne prevede un livello di copertura non inferiore al 70%.

Come è noto, l'Italia è uno dei paesi dell'Unione che non presentano un salario minimo legale e la determinazione della retribuzione minima è stabilita dai contratti collettivi nazionali. Tuttavia, da tempo è in corso un ampio dibattito pubblico sul tema e, anche nell'ambito di questa legislatura, sono stati presentati diversi disegni di legge che prevedono la sua introduzione nell'intento di offrire una tutela minimale per quelle categorie di lavoratori che dovessero essere escluse dalla copertura di contratti collettivi, rafforzando al tempo stesso la salvaguardia della dignità del lavoro.

Il dibattito verte principalmente sulla scelta del livello di salario minimo, che deve temperare due esigenze di segno opposto. Un salario minimo troppo alto potrebbe scoraggiare la domanda di lavoro o costituire un incentivo al lavoro irregolare, accentuando la segmentazione tra lavoratori e un'ulteriore marginalizzazione delle categorie più svantaggiate. D'altro canto, un salario minimo troppo basso non consentirebbe di garantire condizioni di vita dignitose.

Queste considerazioni si devono inquadrare nel contesto del mercato del lavoro italiano, caratterizzato, come verrà illustrato più avanti, da un'alta diffusione di forme di lavoro irregolare che implicano l'esclusione dei lavoratori da ogni forma di tutela sui livelli salariali minimi. Inoltre, come emerso dalle analisi condotte dall'Istat sull'impatto dell'introduzione di un

salario minimo lordo di 9 euro sugli aggregati economici delle imprese<sup>1</sup>, quelle operanti nei settori caratterizzati da alta intensità dell'utilizzo del fattore lavoro e bassi salari risentirebbero di un calo significativo dei margini operativi, calo che potrebbe comportare l'espulsione delle stesse dal mercato con conseguenze non irrilevanti sui livelli occupazionali.

Considerato che le misure proposte dalla direttiva europea sono particolarmente orientate a intervenire sulla eventuale condizione di disagio economico dei lavoratori, il presente documento propone innanzitutto un quadro delle statistiche più recenti sui cosiddetti *working poor* nei paesi europei, utilizzando le informazioni armonizzate diffuse da Eurostat (paragrafo 1). Si offre poi un'analisi descrittiva dei livelli retributivi di fatto rilevati dalle fonti Istat per i lavoratori dipendenti del settore privato extra agricolo confrontandoli con la soglia individuata da Eurostat per isolare il fenomeno della bassa retribuzione oraria (paragrafo 2). Il documento procede esplorando le fonti statistiche a disposizione dell'Istituto che offrono informazioni sulle retribuzioni di fatto nei settori di attività non coperti dall'analisi del paragrafo precedente, sul lavoro irregolare e sulle retribuzioni contrattuali (paragrafi 3 e 4).

## **1. Livelli di povertà lavorativa in Europa**

Nel 2019, in Europa, quasi un occupato su dieci (9,2%) di età superiore a 18 anni è risultato a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali. Tale rischio è fortemente influenzato dal tipo di contratto: è quasi tre volte maggiore per i dipendenti con lavori temporanei (16,2%) rispetto a quelli con lavoro a tempo indeterminato (5,9%). A partire dal 2010, quando era pari all'8,3%, la quota di occupati a rischio di povertà è in continuo aumento, anche se nel 2019 si registra una lieve inversione, con un calo di 0,2 punti percentuali rispetto all'anno precedente (era 9,4% nel 2018). L'aumento dei cosiddetti *working poor* può essere ricondotto anche all'estensione del part-time involontario e, più in generale, a un calo delle ore lavorate annue riconducibili al maggior ricorso a rapporti di lavoro discontinui. Questo fenomeno è presente in tutta l'UE ma in Italia risulta di maggiore intensità.

---

<sup>1</sup> Tali analisi sono state realizzate in occasione dell'audizione dell'Istituto del 13 marzo 2019 in merito ai DDL 310 (Laus e altri) e 658 (Catalfo e altri) <https://www.istat.it/it/archivio/228400>

Sempre nel 2019, tra gli Stati membri dell'UE, la quota più elevata di occupati a rischio di povertà è stata registrata in Romania (15,7%), seguita da Spagna e Lussemburgo (rispettivamente 12,7 e 12,1%). L'Italia si colloca in quarta posizione (11,8%), nonostante la lieve riduzione pari a 0,4 punti percentuali rispetto all'anno precedente. In Finlandia si registra il valore più basso (2,9%). A partire dal 2013 i maggiori incrementi sono stati registrati in Estonia (2,4 pp) Spagna e Bulgaria (rispettivamente 2,2 e 1,7 pp); sempre nello stesso periodo in Italia l'incremento è stato di 0,8 punti percentuali. Di contro le maggiori riduzioni sono state osservate in Grecia e Romania (rispettivamente 2,9 e 2,7 pp).

## **2. Posizioni lavorative dipendenti a “bassa retribuzione”**

L'analisi presentata qui di seguito riguarda le posizioni lavorative dipendenti del settore privato extra-agricolo<sup>2</sup>. Tale popolazione è stata suddivisa in due sottogruppi, usando come valore soglia quello corrispondente ai due terzi della mediana calcolata sulla retribuzione oraria<sup>3</sup> nell'anno di riferimento. Questo indicatore, a livello europeo, è infatti quello utilizzato per individuare le posizioni lavorative “a bassa retribuzione oraria” (*low pay jobs*).

Nel 2018<sup>4</sup>, i lavoratori del settore privato extra agricolo che hanno lavorato almeno un'ora sono oltre 15 milioni, per un totale di oltre 19,5 milioni posizioni lavorative in 1,58 milioni di imprese.

Le posizioni “a bassa retribuzione” – quelle cioè con retribuzione oraria inferiore ai 7,66 euro lordi che è il valore individuato come sopra descritto –

---

<sup>2</sup> L'analisi si basa su dati del Registro annuale su retribuzioni, ore e costo del lavoro per individui e imprese (RACLI), realizzato dall'Istat attraverso l'integrazione tra diverse fonti, che riguardano i lavoratori dipendenti regolari del settore privato extra agricolo, ossia le sezioni di attività economica da B ad S della classificazione Ateco.

<sup>3</sup> Retribuzione lorda annua: salari, stipendi e competenze accessorie in denaro, al lordo delle trattenute fiscali e previdenziali, a carico del datore di lavoro. In questo contesto, nelle statistiche basate sul registro RACLI, coincide con le retribuzioni imponibili ai fini contributivi erogate secondo il principio di cassa. Include la retribuzione per ore di lavoro straordinarie ossia svolte oltre le ore ordinarie. Le ore retribuite comprendono, oltre alle ore effettivamente lavorate, sia ordinarie sia straordinarie, ossia al di fuori dell'ordinario orario di lavoro stabilito dai contratti collettivi di lavoro, anche le ore non lavorate ma retribuite dal datore di lavoro come ferie annuali, giorni festivi, malattia a carico del datore, etc..

<sup>4</sup> I dati del Registro RACLI del 2018 sono ancora provvisori in particolare per quanto riguarda la stima delle ore lavorate per straordinario.

sono circa il 6% del totale delle posizioni e si concentrano tra gli apprendisti (tra i quali rappresentano oltre il 28%) e gli operai (il 7,1%).

Più frequentemente si tratta di posizioni del settore delle “Altre attività di servizi” (il 22%); superiore alla media anche la quota nel settore del “Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese” (11,3%), nelle “Attività artistiche, sportive di intrattenimento e divertimento” (10,9%) e nelle “Attività professionali, scientifiche e tecniche” (7,8%). D'altra parte, i settori di attività economica con quote di posizioni a bassa retribuzione decisamente ridotte sono quelli delle “Attività finanziarie e assicurative” (0,4%), della “Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata” (0,7%), “Estrazione di minerali da cave e miniere” (1,1%) e della “Fornitura di acqua, reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento” (1,6%).

La diffusione delle posizioni “a bassa retribuzione” è leggermente superiore tra le donne rispetto agli uomini (6,5% contro 5,5%), tra le persone nate in un Paese straniero rispetto a chi è nato in Italia (8,7% contro 5,4%) e tra i giovani sotto i 29 anni rispetto alle classi di età più elevate (10,9% contro valori inferiori al 5%).

Tra gli oltre 15 milioni di lavoratori che hanno lavorato almeno un'ora nel corso del 2018, il 18,6% ha avuto più di un rapporto di lavoro (contestuale o meno) con la medesima impresa o con imprese diverse. Se tuttavia la quota viene calcolata per i soli lavoratori che, nel corso dell'anno, hanno ricoperto almeno una posizione retribuita con meno di 7,66 euro lordi all'ora, si sale a circa la metà. Ciò evidenzia, da un lato, la frammentarietà dei rapporti sotto-retribuiti e, dall'altro, la necessità dei lavoratori coinvolti di intrattenere più rapporti nel tentativo di raggiungere un salario adeguato.

Va sottolineato che le posizioni “a bassa retribuzione” si caratterizzano per un numero medio di ore retribuite annuali decisamente inferiore – di oltre il 45% – alla media complessiva: il valore è pari a 524 ore, contro le 1.112 calcolate sul totale delle posizioni lavorative dipendenti del settore privato extra-agricolo.

Infine, le posizioni “a bassa retribuzione” sono più spesso presenti nelle imprese di piccole dimensioni (meno di 10 dipendenti), dove rappresentano il 7,6%, contro il 4% delle imprese con almeno 250 dipendenti (passando per circa il 6% di quelle con un numero di dipendenti tra 10 e 249). E' ampia la

differenza territoriale: nelle unità locali localizzate nel Sud del Paese<sup>5</sup> le posizioni lavorative “a bassa retribuzione” rappresentano il 9,5%, contro il 6,5% del Centro e il 4,1% del Nord Est.

### **3. Retribuzione di fatto per ora lavorata**

Le statistiche prodotte nell’ambito dei conti nazionali includono tutte le attività economiche e comprendono la stima delle retribuzioni del lavoro irregolare, consentendo di delineare un quadro informativo riguardo a due elementi importanti della struttura retributiva. In primo luogo, si giunge a una stima del valore della retribuzione media di fatto per ora lavorata (cioè al netto di quelle retribuite e non lavorate) per due settori (agricoltura e servizi domestici) non inclusi nei registri che coprono le imprese, utilizzati per le analisi presentate nel paragrafo precedente. Inoltre, le misure dei conti nazionali forniscono informazioni dettagliate sull’incidenza del lavoro irregolare nei diversi comparti e quantificano, implicitamente, l’effetto delle retribuzioni unitarie pagate agli irregolari. In generale, queste presentano un livello inferiore a quello riconosciuto agli occupati dipendenti regolari, visto che le garanzie stabilite dai contratti di lavoro non coprono le prestazioni lavorative che sfuggono alle regolamentazioni.

Sulla base delle stime di contabilità nazionale risulta che, nel 2019, la retribuzione lorda per ora lavorata è di 9,2 euro nel settore agricolo e di 7,3 euro nei servizi domestici (le cosiddette attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico). Tali valori si confrontano con un livello di 17,1 euro per il totale dell’economia, con un differenziale che conferma come questi due comparti siano, in assoluto, quelli nei quali la retribuzione oraria è più bassa.

Come osservato precedentemente, l’ampia incidenza del lavoro irregolare che caratterizza l’economia italiana è un fattore importante da considerare

---

<sup>5</sup> Il dato è coerente con quanto stimato dal Registro statistico delle Unità Locali (ASIA - UL). L’unità locale corrisponde a un’impresa o a una parte di un’impresa situata in una località topograficamente identificata. In tale località, o a partire da tale località, una o più persone svolgono (lavorando eventualmente a tempo parziale) delle attività economiche per conto di una stessa impresa. Secondo tale definizione sono unità locali le seguenti tipologie, purché presidiate da almeno una persona: agenzia, albergo, ambulatorio, bar, cava, deposito, garage, laboratorio, magazzino, miniera, negozio, officina, ospedale, ristorante, scuola, stabilimento, studio professionale, ufficio, eccetera. L’impresa plurilocalizzata, pertanto, è un’impresa che svolge le proprie attività in più luoghi, ciascuno dei quali costituisce un’unità locale.

nell'analisi della struttura retributiva. Dal quadro desumibile dai conti nazionali annuali emerge che, sempre nel 2019, per l'insieme dei dipendenti, il tasso di irregolarità, misurato come incidenza delle Unità di lavoro equivalente a tempo pieno (Ula) dipendenti irregolari sul totale, è pari a 15,1%. Allo stesso tempo, si stima che la retribuzione media dei lavoratori non regolari sia pari, nell'insieme dei settori produttivi, a poco meno della metà di quella dei regolari. Data la frazione di ore lavorate dalla prima componente, ne deriva un effetto significativo di riduzione della retribuzione oraria complessiva, rispetto al livello di 18,2 euro per ora lavorata misurato per i dipendenti regolari.

Nei casi specifici del settore agricolo e di quello dei servizi domestici, la presenza di una quota particolarmente elevata di lavoro irregolare (pari rispettivamente al 39,7 e al 58,6% delle Ula dipendenti) contribuisce ad abbassare ulteriormente la retribuzione media oraria complessiva. Questo è particolarmente evidente in agricoltura, dove le stime di contabilità nazionale indicano che la retribuzione oraria media per la componente regolare è di 10,9 euro; più contenuto è l'effetto del tasso di irregolarità nei servizi domestici, dove la retribuzione oraria di un lavoratore regolare è di 7,7 euro, il livello di gran lunga più basso tra tutti i comparti dell'economia.

#### **4. Retribuzioni contrattuali**

Un quadro generale sulle retribuzioni contrattuali può essere delineato utilizzando le informazioni sulle 2.855 figure professionali<sup>6</sup> riferite ai 73 contratti nazionali (esclusi quelli dei dirigenti) che sono monitorati mensilmente dall'Indagine sulle retribuzioni contrattuali relative a circa 12,4 milioni di dipendenti<sup>7</sup>. La consistenza occupazionale delle singole figure professionali è quella fissata nel periodo preso come base di riferimento che è dicembre 2015. Per ognuna di esse è stata calcolata la retribuzione oraria lorda come rapporto tra i livelli retributivi annui in vigore a novembre 2020 (comprensivi degli altri istituti contrattuali retribuiti come le mensilità aggiuntive, le festività cadenti la domenica, indennità e scatti di anzianità) e il

---

<sup>6</sup> Le figure professionali sono individuate all'interno di ogni contratto dalla qualifica e dai livelli di inquadramento a cui corrisponde un diverso importo tabellare di base. L'indagine non considera gli apprendisti.

<sup>7</sup> Tali dipendenti sono calcolati come equivalenti a tempo pieno (Ula).

corrispondente orario lordo annuo (incluse le ore a titolo di ferie, festività e altre riduzioni di orario retribuite previste dai contratti collettivi).

Nel complesso dell'economia la retribuzione oraria lorda varia da un minimo di 6,15 euro degli operai agricoli con la qualifica più bassa ad un massimo di 56,85 euro per le figure apicali del settore del credito. Il valore medio è pari a 14,00 euro e quello mediano è 12,57 euro.

Nel comparto industriale – in cui la retribuzione media e mediana è rispettivamente 12,98 e 12,42 euro – il salario orario più basso (7,92 euro) è appannaggio dei lavoratori con inquadramento iniziale del contratto pelli e cuoio, mentre quello più elevato è corrisposto agli impiegati apicali del contratto dell'energia elettrica (27,45 euro).

Nel settore dei servizi, che include anche la pubblica amministrazione, il campo di variazione è compreso tra 7,39 euro percepito dai dipendenti meno qualificati delle radio e televisioni private e 56,85 euro del settore del credito. In questo settore, la retribuzione media è pari a 14,70 euro e quella mediana è 12,83 euro.