

Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

In questo numero

Diritto di sciopero e servizi pubblici essenziali

RICERCHE
Verso un salario minimo legale?

INTERVENTI
Il braccialetto elettronico tra privacy e sicurezza del lavoratore

GIURISPRUDENZA ITALIANA
Straining e condizioni "stressogene" sul luogo di lavoro
Registrazioni di colloqui e diritto alla privacy
Collaborazioni etero-organizzate
Licenziamento disciplinare e sussistenza del fatto contestato
Sussistenza della giustificazione del licenziamento
Responsabilità solidale e "subcontrattazione"

LEGISLAZIONE, PRASSI AMMINISTRATIVE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA
Il reddito di cittadinanza tra universalismo e condizionalità
Accordo-quadro per il cambio di appalto

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE E COMPARATO
Clausola sociale contro le discriminazioni nei Regional Trade Agreements

N. 3/XXIX - 2019

 **GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE**

3

2019

Diritto delle Relazioni Industriali

Pubblicazione Trimestrale - Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (convertito in L. 27/02/2004 n° 46) articolo 1, comma 1, DCB (VARESE)



ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS



Diritto delle Relazioni Industriali fa parte della
International Association of Labour Law Journals



21101084

DIRITTO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

Rivista fondata da Luciano Spagnuolo Vigorita e già diretta da Marco Biagi

DIREZIONE

Tiziano Treu, Mariella Magnani, Michele Tiraboschi (*direttore responsabile*)

COMITATO SCIENTIFICO

Gian Guido Balandi, Francesco Basenghi, Mario Biagioli, Andrea Bollani, Roberta Bortone, Alessandro Boscati, Umberto Carabelli, Bruno Caruso, Laura Castelvetti, Giuliano Cazzola, Gian Primo Cella, Maurizio Del Conte, Riccardo Del Punta, Raffaele De Luca Tamajo, Pietro Ichino, Vito Sandro Leccese, Fiorella Lunardon, Arturo Maresca, Luigi Mariucci, Oronzo Mazzotta, Luigi Montuschi, Gaetano Natullo, Luca Nogler, Angelo Pandolfo, Roberto Pedersini, Marcello Pedrazzoli, Giuseppe Pellacani, Adalberto Perulli, Giampiero Proia, Mario Ricciardi, Mario Rusciano, Giuseppe Santoro-Passarelli, Franco Scarpelli, Paolo Sestito, Luciano Spagnuolo Vigorita, Patrizia Tullini, Armando Tursi, Pier Antonio Varesi, Gaetano Zilio Grandi, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli.

COMITATO EDITORIALE INTERNAZIONALE

Antonio Baylos Grau (*Castilla la Mancha*), Janice Bellace (*Pennsylvania*), Jesús Cruz Villalón (*Siviglia*), Simon Deakin (*Cambridge*), Anthony Forsyth (*Melbourne*), Julio Grisolia (*Buenos Aires*), Thomas Haipeter (*Duisburg*), Patrice Jalette (*Montreal*), José João Abrantes (*Lisbona*), Maarten Keune (*Amsterdam*), Csilla Kolonnay Lehoczky (*Budapest*), Lourdes Mella Méndez (*Santiago de Compostela*), Antonio Ojeda Avilés (*Siviglia*), Shinya Ouchi (*Tokyo*), Miguel Rodríguez-Pinêro y Bravo-Ferrer (*Madrid*), Juan Raso Delgue (*Montevideo*), Jacques Rojot (*Parigi*), Malcolm Sargeant (*Londra*), Manfred Weiss (*Francoforte*).

REDAZIONE

Paolo Tomassetti (*redattore capo*), Luca Calcaterra, Guido Canavesi, Lilli Viviana Casano, Matteo Corti, Emanuele Dagnino, Francesca De Michiel, Maria Del Frate, Michele Faioli, Marco Ferraresi (*coordinatore Osservatorio giurisprudenza italiana, coordinatore Pavia*), Cristina Inversi, Giuseppe Ludovico, Laura Magni (*coordinatore Modena*), Pietro Manzella (*revisore linguistico*), Marco Marzani, Emmanuele Massagli, Giuseppe Mautone, Mariagrazia Militello, Michele Murgo, Giovanni Battista Panizza, Veronica Papa, Flavia Pasquini, Pierluigi Rausei, Raffaello Santagata, Silvia Spattini, Michele Squeglia.

COMITATO DEI REVISORI

Francesco Basenghi, Vincenzo Bavaro, Mario Biagioli, Marina Brollo, Bruno Caruso, Maurizio Del Conte, Riccardo Del Punta, Vincenzo Ferrante, Luigi Fiorillo, Donata Gottardi, Stefano Giubboni, Pietro Ichino, Vito Sandro Leccese, Fiorella Lunardon, Marco Marazza, Arturo Maresca, Oronzo Mazzotta, Luca Nogler, Marco Novella, Antonella Occhino, Pasquale Passalacqua, Marcello Pedrazzoli, Adalberto Perulli, Giampiero Proia, Roberto Romei, Giuseppe Santoro-Passarelli, Patrizia Tullini, Armando Tursi, Antonio Vallebona, Pier Antonio Varesi, Gaetano Zilio Grandi, Carlo Zoli, Antonello Zoppoli, Lorenzo Zoppoli.

ADAPT – Centro Studi Internazionali e Comparati del Dipartimento di Economia Marco Biagi Diritto Economia Ambiente Lavoro – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Viale Berengario, 51 – 41100 Modena (Italy) – Tel. +39 059 2056742; Fax +39 059 2056043. Indirizzo e-mail: dri@unimore.it

Dipartimento di Studi Giuridici – Università degli Studi di Pavia
Corso Strada Nuova, 65 – 27100 Pavia (Italy) – Tel. +39 0382 984013; Fax +39 0382 27202.
Indirizzo e-mail: dri@unipv.it

Diritto delle Relazioni Industriali si impegna a procedere alla selezione qualitativa dei materiali pubblicati sulla base di un metodo di valutazione formalizzata e anonima di cui è responsabile il Comitato dei revisori. Tale sistema di valutazione è coordinato dalla direzione che si avvale anche del Comitato scientifico e del Comitato editoriale internazionale.

Amministrazione: Casa editrice Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A.,
via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano - tel. 02/38.089.200 - fax 02/38089432
Internet: <http://www.giuffre.it> - e-mail: vendite@giuffre.it

Publicità:

Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. - Servizio Pubblicità, via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano - tel. 02/38.089.335 - fax 02/38089426
e-mail: periodici@giuffre.it

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2019

Unione europea	€ 130,00
Paesi extra Unione europea	€ 195,00
Prezzo di un singolo numero (Extra U.E. € 49,00)	€ 33,00

Sconto 10% per i soci AISRI - soci ADAPT - abbonati Bollettino ADAPT - soci AIDP - soci GIDP

RIVISTA ON-LINE ALL'INTERNO DI "BIBLIOTECA RIVISTE" DAL 1991

U.E. € 103,00*

*IVA esclusa

La rivista on-line riproduce, in pdf, i contenuti di ogni fascicolo dall'anno indicato fino all'ultimo numero in pubblicazione.

La sottoscrizione dell'abbonamento garantisce un accesso di 365 giorni dalla data di sottoscrizione.

In seguito alla sottoscrizione sarà inviata all'abbonato una password di accesso.

Il sistema on-line Biblioteca Riviste permette la consultazione dei fascicoli attraverso ricerche:

- full text
- per estremi di pubblicazione (numero e anno fascicolo)
- per data

In caso di sottoscrizione contemporanea alle due riviste cartacee qui di seguito indicate **sconto 10% sulla quota di abbonamento:**

	Unione europea	Paesi extra Unione europea
<i>Diritto delle Relazioni Industriali</i>	€ 130,00	€ 195,00
<i>Rivista Italiana di Diritto del Lavoro</i>	€ 165,00	€ 247,00

L'abbonamento alla rivista cartacea decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata, compresi quelli già pubblicati.

Il pagamento può effettuarsi direttamente all'Editore:

- con versamento sul **c.c.p. 721209**, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento;
- **a ricevimento fattura** (riservata ad enti e società);
- acquisto on-line tramite sito "shop.giuffre.it";
- oppure tramite gli **Agenti Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A.** a ciò autorizzati (cfr. pagine gialle).

Il rinnovo dell'abbonamento deve essere effettuato entro il 31 marzo di ciascun anno.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. - Via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano.

I contributi pubblicati in questa rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre, proprie pubblicazioni, in qualunque forma

Registrazione presso il Tribunale di Milano al n. 1 del 4 gennaio 1991

R.Ö.C. n. 6569 (già RNS n. 23 vol. 1 foglio 177 del 2/7/1982)

Direttore responsabile: MICHELE TIRABOSCHI



Rivista associata all'Unione della Stampa Periodica Italiana

Publicità inferiore al 45%

Stampato da Galli Edizioni S.r.l. - Varese

Un salario minimo per legge in Italia? Una proposta per il dibattito

Andrea Garnero

Sommario: **1.** Introduzione. – **2.** Che cos'è e come funziona il salario minimo negli altri Paesi OCSE? – **3.** L'impatto del salario minimo su occupazione, disuguaglianze e povertà. – **4.** Minimi salariali in Italia. – **5.** Il dibattito sul salario minimo in Italia. – **5.1.** Le proposte politiche. – **5.2.** Le obiezioni. – **6.** Una proposta per il dibattito. – **6.1.** Un salario minimo legale. – **6.2.** Estensione amministrativa dell'efficacia dei contratti collettivi. – **6.3.** Strumenti contro il non rispetto dei minimi salariali. – **7.** Conclusione.

1. Introduzione

Da diversi decenni in Italia si discute sull'opportunità e sugli strumenti necessari per rendere il sistema di contrattazione collettiva più funzionale e flessibile in un Paese con differenze importanti tra territori e imprese. I cambiamenti avvenuti negli ultimi venti anni in Germania sono spesso portati ad esempio. Inoltre, durante la crisi, tutti i Paesi europei che hanno fatto riforme importanti del mercato del lavoro hanno anche modificato le norme che regolano la contrattazione collettiva: con alterni successi, riforme profonde sono state fatte in Francia, Grecia, Spagna e Portogallo.

** Economista, OCSE, Dipartimento Occupazione e affari sociali.*

Il saggio costituisce la versione aggiornata di una nota scritta per il Forum Disuguaglianze Diversità e presentata a Milano il 30 ottobre 2018. L'A. desidera ringraziare Ilaria Armaroli, Fabrizio Barca, Roberto Benaglia, Tiziana Bocchi, Tito Boeri, Daniele Checchi, Marco Leonardi, Franco Martini, Massimo Pallini, Michele Tiraboschi e Paolo Tomassetti per i loro commenti su una bozza precedente. Le idee e le opinioni espresse rappresentano esclusivamente il punto di vista dell'A. e non necessariamente quelle dell'OCSE e dei suoi Stati membri o del Forum Disuguaglianze Diversità e dei suoi componenti.

In Italia, invece, in assenza di cambiamenti sostanziali nelle norme e nella pratica di contrattazione collettiva, i margini di flessibilità sono stati in larga parte ritagliati da imprese e sindacati in maniera informale e *ad hoc*. Un indebolimento delle parti sociali tradizionali (a volte sconfessate dai propri stessi membri), un numero crescente di contratti c.d. pirata e un numero significativo di lavoratori pagati meno dei minimi contrattuali sollevano dubbi sulla capacità del sistema di contrattazione collettiva italiano di proteggere i lavoratori più deboli e difendere le imprese da concorrenti spregiudicati.

Negli ultimi quindici anni, inoltre, anche in Italia si è cominciato a discutere sull'opportunità di un salario minimo per legge e l'introduzione del salario minimo in Germania ha reso la questione politicamente più interessante. In quasi tutti i Paesi del mondo esiste una forma di salario di base per proteggere i lavoratori più deboli e garantire condizioni di parità salariale tra le imprese. In Italia, come in Austria e nei Paesi scandinavi, i minimi salariali non sono fissati per legge ma solo nei contratti collettivi nazionali, settore per settore. Con una copertura elevata dei contratti collettivi, un salario minimo legale o minimi settoriali possono essere considerati strumenti equivalenti. Con l'indebolimento delle parti sociali e della contrattazione collettiva, però, i lavoratori più deboli rischiano di trovarsi senza un salario di base e a dover accettare minimi al di sotto di quelli previsti dai contratti collettivi.

Nella legge delega del *Jobs Act*, il Parlamento italiano aveva dato mandato al Governo di introdurre un salario minimo legale per i lavoratori non coperti dalla contrattazione collettiva. Il Governo, per la opposizione delle parti sociali, alla fine decise di non procedere. Tuttavia, alle ultime elezioni il salario minimo è stato uno dei non molti temi trasversali in ambito di lavoro tra diversi partiti: la proposta era presente nei programmi di Lega, Movimento 5 Stelle e Partito democratico ⁽¹⁾. In seguito, il salario minimo è entrato anche nel contratto di governo tra Lega e Movimento 5 Stelle.

Le parti sociali rimangono fermamente opposte. I sindacati, in particolare, temono che un salario minimo legale svuoti la contrattazione collettiva. Tuttavia, l'esperienza di altri Paesi OCSE, in particolare Regno Unito e Germania, in cui il salario minimo è stato introdotto di recente,

⁽¹⁾ E. MASSAGLI, F. NESPOLI, F. SEGHEZZI (a cura di), *Elezioni 2018: il lavoro nei programmi dei partiti*, ADAPT University Press, 2018.

mostra come il salario minimo sia piuttosto un risultato dell'indebolimento della contrattazione collettiva e non la causa.

Non è improbabile, dunque, aspettarsi che a un certo punto il Governo o il Parlamento (di qualunque colore) procedano autonomamente, dato che si tratta di un intervento a costo zero (o molto limitato) per le casse dello Stato e di relativa semplicità comunicativa. Decreti affrettati e invisibili alle parti sociali (che sul terreno, poi devono appropriarsi degli strumenti previsti dalle leggi e vigilare sul loro rispetto) sono raramente il metodo migliore per riforme del mercato del lavoro efficaci e durature. Il solo strumento del minimo legale, senza modifiche al sistema di contrattazione collettiva, potrebbe, poi, avere effetti limitati rispetto alle ambizioni proclamate.

Per evitare decreti affrettati, è necessario, però, che il dibattito entri nei dettagli e includa anche il sistema di contrattazione collettiva più in generale. L'introduzione di un salario minimo per legge, infatti, può diventare l'occasione per rafforzare la copertura effettiva dei contratti nazionali in cambio di margini di flessibilità più chiari e regolamentati a beneficio dei lavoratori più deboli e delle imprese meno rappresentate.

2. Che cos'è e come funziona il salario minimo negli altri Paesi OCSE?

Il salario minimo è la remunerazione base che un datore di lavoro è tenuto a pagare a un lavoratore dipendente per il lavoro svolto durante un determinato periodo. Il salario minimo non va confuso con il reddito minimo che è uno strumento di sostegno al reddito non necessariamente collegato al lavoro.

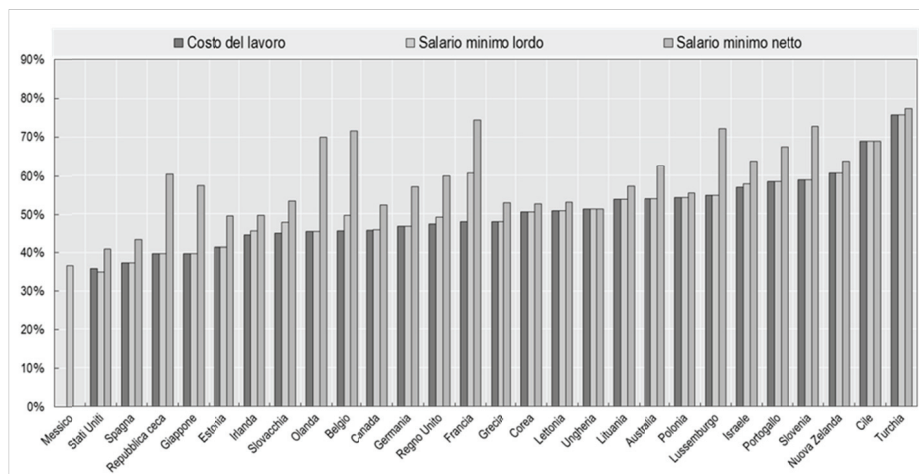
Un salario minimo può essere fissato per legge o dalla contrattazione collettiva. 28 dei 36 Paesi OCSE hanno un salario minimo fissato per legge sotto varie forme (si veda la figura 1). In alcuni Paesi il minimo legale è fissato a livello nazionale, come in Francia, Germania (dal 2015) o Regno Unito. In altri Paesi è fissato a livello sub-nazionale: come negli Stati Uniti, Messico, Giappone, Cina o Brasile. In alcuni casi il salario minimo legale può essere definito anche solo per alcuni settori (come nel caso della Germania prima dell'introduzione del minimo nazionale nel 2015) o per specifiche occupazioni (come a Cipro).

In alcuni Paesi, il valore del salario minimo è definito per scelta politica, come negli Stati Uniti, e quindi soggetto alle maggioranze del mo-

mento. In altri Paesi è lasciato alle parti sociali (tipo in Belgio), in altri ancora è nelle mani di una commissione specifica (tipo la Low Pay Commission britannica o la Mindestlohn Kommission tedesca), che, con il coinvolgimento di parti sociali ed esperti, ha il ruolo di promuovere un dibattito informato e non politico e dare consigli, normalmente seguiti, al Governo o Parlamento.

Il valore del salario minimo varia fortemente tra i Paesi OCSE (si veda la figura 1). Va dal 35% del salario mediano negli Stati Uniti a oltre il 70% in Cile o Turchia (dove, però, la parte di lavoratori informali spinge il salario mediano al ribasso). Tuttavia, questi valori lordi del salario minimo non forniscono un quadro accurato della retribuzione netta dei lavoratori, né dei costi derivanti dall'assunzione di lavoratori con salario minimo per le imprese. Infatti, per ridurre i costi dei datori di lavoro e il rischio di perdite occupazionali, alcuni Paesi, in particolare la Francia, hanno introdotto consistenti riduzioni dei contributi previdenziali per i datori di lavoro per le imprese che impiegano lavoratori con salario minimo. Altri Paesi hanno tentato di aumentare l'efficacia del salario minimo utilizzando riduzioni mirate delle imposte sul reddito o dei contributi sociali dei dipendenti per i lavoratori a basso reddito. Alcuni Paesi offrono crediti d'imposta o sussidi ai lavoratori a basso reddito (ad esempio Belgio, Messico, Regno Unito), mentre altri si basano su imposte progressive sul reddito per mantenere gli oneri fiscali dei lavoratori a basso reddito ben al di sotto di quelli applicabili al lavoratore medio (es. Nuova Zelanda).

Figura 1 – Salari minimi lordi e netti e costo del lavoro al salario minimo nei Paesi dell'OCSE con salario minimo legale, 2016



In % della retribuzione media lorda, della retribuzione media netta e del costo medio della manodopera rispettivamente.

Il costo del lavoro è calcolato come il salario minimo lordo a cui si aggiungono i contributi previdenziali del datore di lavoro. I dati si riferiscono a una persona sola senza figli di 40 anni che lavora a tempo pieno. Si includono anche i sussidi in denaro per assistenza sociale e alloggio se disponibili.

Fonte: database OCSE delle politiche del mercato del lavoro e modello TaxBen OCSE (il Messico non è incluso perché assente nel modello TaxBen)

Infine, diversi Paesi OCSE prevedono minimi legali inferiori per i giovani (sotto i 18 anni o anche sotto i 25 come in Grecia) e gli apprendisti. Differenziazioni regionali, invece, sono presenti solo in Paesi federali come il Canada, il Messico o gli Stati Uniti (in cui addirittura può essere stabilito a livello di città) e in Giappone. In Germania è prevista anche la possibilità di un minimo ridotto per i disoccupati di lungo periodo per aiutarli a ritrovare lavoro ⁽²⁾.

⁽²⁾ Dalle prime analisi sembra però che le aziende non usino molto questa possibilità per questioni di praticità (differenziare i salari implica costi di gestione del personale più elevati) ed equità (pagare in maniera differenziata i lavoratori può creare inutili tensioni sul posto di lavoro). Si veda, per esempio, M. UMKEHRER, P. VOM BERGE, *When employers don't pick up the 20 euro bills – Evaluating the minimum-wage exemption of the long-term unemployed in Germany*, Mimeo, 2018.

Tabella 1 – Differenziazione del minimo legale nei Paesi OCSE

Giovani	Disoccupati di lungo periodo	Regioni
Australia, Cile, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Israele, Lussemburgo, Olanda, Nuova Zelanda, Portogallo, Slovacchia, Regno Unito, Stati Uniti	Germania	Canada, Giappone, Messico, Stati Uniti

Fonte: elaborazione a partire da OCSE, *OECD Employment Outlook 2015*, 2015, cap. 1, *Recent labour market developments with a focus on minimum wages*

3. L’impatto del salario minimo su occupazione, disuguaglianze e povertà

I salari minimi sono la leva politica più diretta che i governi hanno per influenzare il salario e hanno l’obiettivo di proteggere i lavoratori da salari eccessivamente bassi. Il loro impatto sul mercato del lavoro è, da decenni, fonte di controversie acute tra gli economisti. Nel modello base di domanda e offerta del mercato del lavoro, un salario superiore a quello di mercato (cioè quello che spontaneamente sorge dall’incontro tra domanda e offerta) genera disoccupazione. Però i risultati degli studi empirici hanno messo in dubbio questa semplice ipotesi generando un ampio e duraturo dibattito. Gli economisti americani Card e Krueger⁽³⁾, per esempio, sono stati tra i primi a evidenziare che, in realtà, il salario minimo potrebbe non avere effetti negativi sull’occupazione. Neumark e Wascher⁽⁴⁾, invece, rimangono convinti che si tratti di uno strumento che rischia di danneggiare più che beneficiare i lavoratori deboli; e il dibattito continua.

Da un’analisi della letteratura disponibile, si può concludere che, stanti gli attuali livelli di salario minimo, l’effetto sull’occupazione sia o nullo o limitato e circoscritto alle fasce più deboli come giovani alle prime esperienze o lavoratori poco qualificati. Questo risultato in contraddi-

⁽³⁾ D. CARD, A.B. KRUEGER, *Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania*, in *The American Economic Review*, 1994, vol. 84, n. 4, 772-793.

⁽⁴⁾ D. NEUMARK, W.L. WASCHER, *Minimum Wages*, MIT Press, 2018.

zione con un modello di mercato del lavoro in concorrenza perfetta può essere l'esito di un funzionamento non perfettamente competitivo del mercato del lavoro (anche il libro di microeconomia base suggerisce che in caso di monopsonio, cioè di potere di fissazione del salario unilaterale da parte dell'impresa, un salario minimo può aumentare l'occupazione invece di ridurla) oppure dovuto alla presenza di altri canali di aggiustamento oltre all'occupazione, come minori profitti, maggiore produttività o incremento dei prezzi che hanno trovato qualche conferma nella letteratura ⁽⁵⁾.

Quale ruolo può giocare il salario minimo contro la disuguaglianza e la povertà? Retribuzioni minime più elevate sono associate a una disuguaglianza salariale più bassa ⁽⁶⁾. Questo avviene per un effetto meccanico dato che un minimo legale tronca la parte bassa della distribuzione salariale (o perché i lavoratori pagati del minimo vedono il loro salario aumentare o perché vengono licenziati) ma anche per un effetto "onda" sul resto della distribuzione: per mantenere un minimo di differenziale tra lavoratori con diversi ruoli e competenze anche i salari superiori al minimo tendono ad aumentare. Un salario minimo legale, poi, può anche ridurre la crescita dei salari nella parte superiore della distribuzione (perché i datori di lavoro non possono permettersi aumenti equivalenti), contribuendo a ridurre ulteriormente la disparità salariale ⁽⁷⁾. Se si considera l'intera vita lavorativa, l'effetto "pre-distributivo" del salario minimo è sempre presente ma è inferiore per effetto della mobilità salariale oltre ai minimi nel corso della carriera ⁽⁸⁾.

In compenso un salario minimo legale è uno strumento solo parziale nella lotta alla povertà, anche limitatamente alla povertà lavorativa. Situazioni di povertà possono emergere da paghe orarie basse, ma sono

⁽⁵⁾ Si vedano, per esempio, S. ALLEGRETTO, M. REICH, *Are Local Minimum Wages Absorbed by Price Increases? Estimates from Internet-Based Restaurant Menus*, in *ILR Review*, 2018, vol. 71, n. 1, 35-63.; M. DRACA, S. MACHIN, J. VAN REENEN, *Minimum Wages and Firm Profitability*, in *American Economic Journal – Applied Economics*, 2011, vol. 3, n. 1, 129-151; R. RILEY, C. ROSAZZA BONDIBENE, *Raising the standard: Minimum wages and firm productivity*, in *Labour Economics*, 2017, vol. 44, 27-50.

⁽⁶⁾ OCSE, *OECD Employment Outlook 2015*, 2015, cap. 4, *The quality of working lives: Earnings mobility, labour market risk and long-term inequality*, 167 ss.

⁽⁷⁾ B.T. HIRSCH, B.E. KAUFMAN, T. ZELENSKA, *Minimum Wage Channels of Adjustment*, in *IR*, 2015, vol. 54, n. 2, 199-239.

⁽⁸⁾ OCSE, *op. cit.*

soprattutto determinate dall'averne un lavoro o meno, dall'intensità di questo lavoro (poche ore o a tempo pieno) e dalla composizione familiare. Un salario minimo legale può "solo" assicurare un minimo orario, ma niente di più. Inoltre, il salario minimo non sempre corrisponde a quello che gli inglesi chiamano un *living wage*, cioè un salario sufficiente per vivere. Così, un salario minimo legale, uguale in tutto il Paese può permettere di vivere dignitosamente in una zona di campagna ma essere del tutto inadeguato nel centro della capitale. Inoltre il salario minimo non riguarda solo i poveri. In Francia, per esempio, solo il 19% dei lavoratori pagati al salario minimo è povero.

In un'ottica di lotta alla povertà, quindi, un salario minimo deve essere completato da altri strumenti e in particolare forme di prestazioni sociali per chi lavora (*in-work benefits*) che sostengano il reddito senza disincentivare il lavoro.

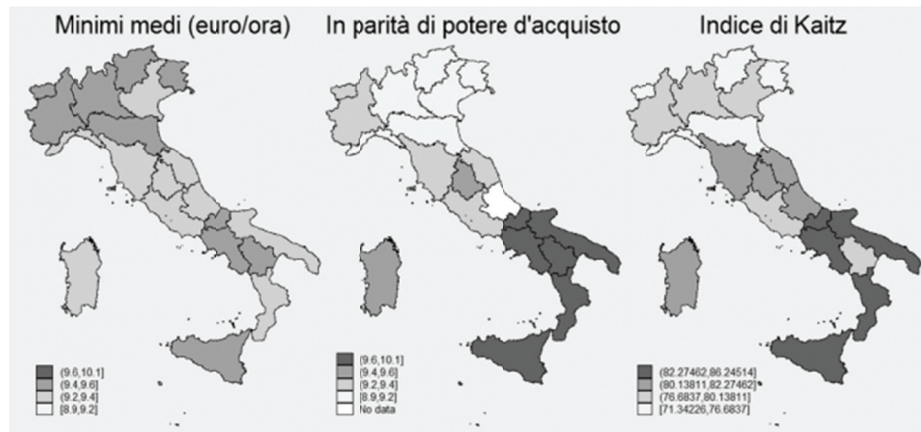
4. Minimi salariali in Italia

Nel 2015 il salario minimo orario lordo fissato nei CCNL, cioè il minimo tabellare più basso, includendo eventuali tredicesime e quattordicesime, ma escludendo anzianità o supplementi salariali per turni notturni o attività particolari o bonus, era in media di 9,41 euro, 17,7% in più rispetto al 2008, quando si fermava a circa 8 euro l'ora⁽⁹⁾. Si tratta di cifre relativamente alte rispetto al salario mediano, che era di 11,77 euro lordi. Il rapporto minimo/mediano in Italia è di circa l'80%, quando in Francia il salario minimo nazionale lordo, che in molti casi equivale ai minimi negoziati negli accordi settoriali, è circa il 60% e in Germania è intorno al 50%.

Gli stessi minimi, poi, si applicano sull'intero territorio nazionale. Tuttavia, come mostra la figura 2, dati i ben noti diversi livelli di sviluppo tra le Regioni, il peso relativo dei minimi tabellari è diverso sia che li si compari al potere d'acquisto regionale (del capoluogo di regione nella figura 2) sia rispetto al salario mediano regionale (il c.d. indice di Kaitz).

⁽⁹⁾ Si veda anche la ricognizione di L. BIRINDELLI, *I «minimi» nei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro*, in L. BIRINDELLI, S. LEONARDI, M. RAITANO, *Salari minimi contrattuali e bassi salari nelle imprese del terziario privato*, Ediesse, 2017, 9 ss.

Figura 2 – Minimi tabellari per Regione



Fonte: A. GARNERO, *The Dog That Barks Doesn't Bite: Coverage and Compliance of Sectoral Minimum Wages in Italy*, in *IZA Journal of Labor Policy*, 2018, vol. 7, n. 1, 8

I minimi tabellari italiani appaiono elevati sulla carta. La situazione sul terreno, però, è un po' diversa. Incrociando i dati sui minimi tabellari raccolti dall'Istat con i salari contenuti nella Rilevazione sulle forze di lavoro si scopre che in media circa il 10% dei lavoratori riceve un salario orario del 20% in meno rispetto al minimo settoriale. Una stima precisa dei lavoratori sottopagati è complessa a causa di errori di misurazione e di campionamento, ma i risultati ottenuti utilizzando la Rilevazione sulla struttura dei redditi da lavoro o i dati Inps mostrano tendenze simili, così come altre stime⁽¹⁰⁾. In sostanza, la contrattazione collettiva offre minimi elevati, ma, di fatto, una fetta importante di lavoratori dipendenti (senza contare autonomi vari a cui i contratti collettivi ovviamente non si applicano) ne è esclusa, in particolare al Sud (si veda la figura 3) e nelle piccole imprese (si veda la tabella 2).

⁽¹⁰⁾ Si vedano A. GARNERO, *The Dog That Barks Doesn't Bite: Coverage and Compliance of Sectoral Minimum Wages in Italy*, in *IZA Journal of Labor Policy*, 2018, vol. 7, n. 1, e C. LUCIFORA, *Il salario minimo: contrattazione o minimo legale?*, in C. DELL'ARINGA, C. LUCIFORA, T. TREU (a cura di), *Salari, produttività, disegualianze. Verso un nuovo modello contrattuale?*, Il Mulino, 2017.

Figura 3 – Percentuale di lavoratori pagati meno del minimo tabellare di riferimento per Regione



Fonte: A. GARNERO, *op. cit.*, 13

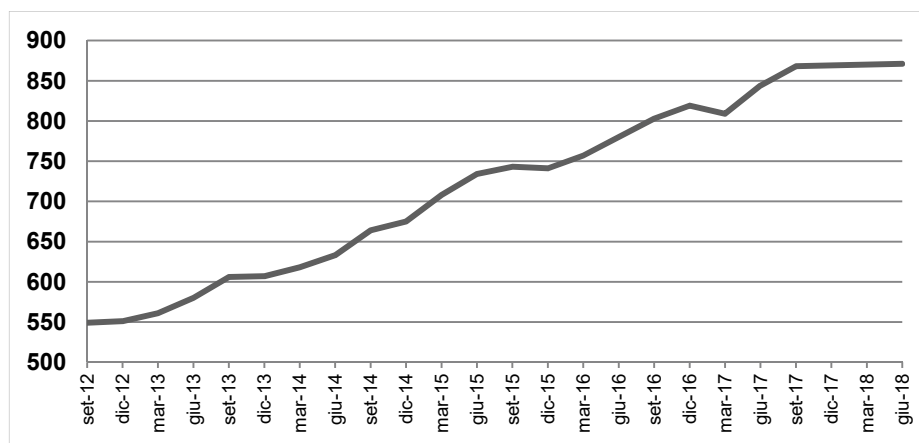
Tabella 2 – Percentuale di lavoratori pagati meno del minimo tabellare di riferimento per taglia di impresa

Dimensione dell'impresa	% dipendenti sottopagati
Meno di 10 dipendenti	18,79
11-15 dipendenti	13,14
16-19 dipendenti	11,48
20-49 dipendenti	9,17
50-249 dipendenti	6,05
250 o più dipendenti	3,99

Fonte: A. GARNERO, *op. cit.*, 14

Com'è possibile che i contratti collettivi non siano rispettati? Ci sono tanti modi in cui un datore di lavoro può sottopagare i dipendenti. Alcuni illegali, a partire dal nero, oppure chiedendo ai dipendenti di lavorare ore extra non retribuite; oppure si possono sotto-inquadrare i lavoratori. Ma ci sono anche modi legali (o quasi), come sostituire impiegati dipendenti con partite Iva (o parasubordinati) a cui i termini dei contratti collettivi non si applicano. Oppure ancora firmando un accordo "pirata" con un sindacato poco rappresentativo con l'obiettivo esplicito di pagare salari più bassi ⁽¹¹⁾. Infine, è possibile che in alcuni casi la complessità del sistema porti i datori di lavoro, in particolare nelle piccole imprese, a fare riferimento a un contratto errato. Infatti, dal 2012 (da quando comincia la serie storica) il numero di contratti depositati presso il Cnel è aumentato del 60% (si veda la figura 4). Oltre metà sono scaduti.

Figura 4 – Numero di CCNL vigenti depositati al Cnel



Fonte: CNEL, *Notiziario dell'Archivio Contratti*, Luglio 2018.

Questi numeri in parte riflettono la ripresa della contrattazione dopo la fine della crisi, in parte una cresciuta specializzazione settoriale. Tuttavia, sono anche un chiaro indizio di crescente frammentazione, come

⁽¹¹⁾ P. TOMASSETTI, *La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81/2015*, in *q. Rivista*, 2016, n. 2, 368; G. OLINI, *Invertire la tendenza alla proliferazione dei contratti nazionali di lavoro*, in C. DELL'ARINGA, C. LUCIFORA, T. TREU (a cura di), *op. cit.*

sottolineato da D'Amuri e Nizzi ⁽¹²⁾. Il Cnel, infatti, ci dice che dei contratti vigenti solo il 33% è firmato dalla Cgil, Cisl e/o Uil. Confindustria da parte sua firma solo il 14% dei contratti vigenti. Nel settore del commercio, per esempio, esistono 192 contratti vigenti, dei quali solo 23 firmati da Cgil, Cisl e/o Uil ⁽¹³⁾.

In assenza di regole chiare sulla rappresentanza (gli accordi interconfederali sul tema sono rimasti lettera morta, ma si attende l'attuazione del Patto della Fabbrica firmato nel marzo 2018 e il lavoro del Cnel e dell'Inps al riguardo), la frammentazione apre la porta ad abusi e alla firma di "contratti pirata", cioè contratti siglati da parti sociali non rappresentative con l'obiettivo esplicito di fissare condizioni "al ribasso". Questa flessibilità può servire da scappatoia per chi non riesce a sottostare ad accordi troppo stringenti, ma diventa anche uno strumento di concorrenza sleale. La reazione istintiva di fronte a questi dati è di chiedere più controlli e pene maggiori. Può certamente aiutare, ma è anche necessario agire sugli incentivi degli attori e ridurre l'oggettiva complessità del sistema.

La moltiplicazione degli accordi, anche non pirata, aggiunge complessità a un sistema già non facilmente leggibile. In alcuni casi, infatti, determinare il perimetro dei diversi settori non è semplice e le imprese possono scegliere di applicare un CCNL in luogo di un altro.

5. Il dibattito sul salario minimo in Italia

5.1. Le proposte politiche

In Italia l'idea di un salario minimo nazionale è discussa da molti anni ⁽¹⁴⁾. Il tema però è stato a lungo ai margini del dibattito e mai approfondito fino in fondo. Come ricorda Mariella Magnani ⁽¹⁵⁾, la proposta di inserire un salario minimo legale affiorò anche nel corso dei lavori

⁽¹²⁾ F. D'AMURI, R. NIZZI, *I recenti sviluppi delle relazioni industriali in Italia*, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Paper), 2017, n. 416.

⁽¹³⁾ Per un'analisi dettagliata della proliferazione dei contratti di lavoro si veda G. OLINI, *op. cit.*

⁽¹⁴⁾ Si veda il ricco riassunto del dibattito accademico e politico in M. MAGNANI, *Il salario minimo legale*, in *RIDL*, 2010, n. 4, I, 769-795.

⁽¹⁵⁾ *Ibidem.*

dell'Assemblea costituente. La proposta fu respinta per la difficoltà di legiferare in presenza di una grande eterogeneità dei settori produttivi. La crisi economica e l'introduzione del salario minimo in Germania, però, hanno attirato l'attenzione della politica su questo strumento. Nel 2014 il tema è entrato nella legge n. 183/2014 (la legge delega del *Jobs Act*) in cui il Parlamento delegava il Governo a introdurre «eventualmente anche in via sperimentale [...] [un] compenso orario minimo, applicabile ai rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato, nonché, fino al loro superamento, ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nei settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, previa consultazione delle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale» (articolo 1, comma 7, lettera g).

Il Governo, anche per l'opposizione dei sindacati, decise di non dare seguito alla delega, neanche in via sperimentale.

La proposta, però, è tornata nei programmi elettorali del 2018 in maniera sorprendentemente trasversale. Secondo l'analisi di ADAPT (¹⁶), il salario minimo è uno dei pochi temi a mettere d'accordo in materia di lavoro Lega, Movimento 5 Stelle e Partito democratico seppure con sfumature diverse: in particolare il Partito democratico, in linea con la legge delega del *Jobs Act*, prevede di utilizzare lo strumento solo per i lavoratori esclusi dalla contrattazione, mentre la Lega scrive chiaramente che lo strumento si applicherebbe indipendentemente dai contratti collettivi (si veda la tabella 3).

Tabella 3 – Il salario minimo legale nei programmi elettorali 2018

Partito	Proposta
Lega	Introduzione per legge di un “salario minimo” orario da applicare indipendentemente dai contratti nazionali e da quanto concordato dalle c.d. parti sociali
Movimento 5 Stelle	Garantire una retribuzione equa al lavoratore in modo da assicurargli una vita e un lavoro dignitoso in condizioni di libertà, equità, sicurezza e dignità, introducendo la retribuzione oraria lorda, applicabile a tutti i rapporti aventi per oggetto una prestazione lavorativa, non inferiore ai nove

¹⁶ E. MASSAGLI, F. NESPOLI, F. SEGHEZZI (a cura di), *op. cit.*

	euro l'ora. Il salario minimo orario si applica a tutti i lavoratori, subordinati e parasubordinati, sia nel settore privato, sia in quello pubblico
Partito democratico	Adozione di un salario minimo garantito, da applicare in assenza di un contratto collettivo. Il controllo del giusto salario sarà svolto in via amministrativa e non sarà più necessario ricorrere al giudice

Fonte: E. MASSAGLI, F. NESPOLI, F. SEGHEZZI (a cura di), *Elezioni 2018: il lavoro nei programmi dei partiti*, ADAPT University Press, 2018

Il salario minimo è anche il primo tema menzionato nel capitolo dedicato al lavoro del contratto di governo tra Lega e Movimento 5 Stelle: «Sul tema del lavoro appare di primaria importanza garantire una retribuzione equa al lavoratore in modo da assicurargli una vita e un lavoro dignitosi, in condizioni di libertà, equità, sicurezza e dignità, in attuazione dei principi sanciti dall'articolo 36 della Costituzione. A tal fine si ritiene necessaria l'introduzione di una legge salario minimo orario che, per tutte le categorie di lavoratori e settori produttivi in cui la retribuzione minima non sia fissata dalla contrattazione collettiva, stabilisca che ogni ora del lavoratore non possa essere retribuita al di sotto di una certa cifra»⁽¹⁷⁾.

Due diversi emendamenti al c.d. decreto dignità da parte di Fratelli d'Italia (Rizzetto) e del PD (Gribaudo) che prevedevano l'introduzione del salario minimo, però, sono stati ritenuti inammissibili dalle Commissioni Finanze e Lavoro. L'emendamento del PD è stato, poi, trasformato in una proposta di legge⁽¹⁸⁾ per un salario minimo a 9 euro netti «a beneficio dei lavoratori la cui retribuzione sia inferiore a quella prevista dai contratti collettivi» (articolo 1).

⁽¹⁷⁾ MOVIMENTO 5 STELLE, LEGA, *Contratto per il Governo del cambiamento*, 2018, 29.

⁽¹⁸⁾ Proposta di legge Delrio e altri, *Istituzione del salario orario minimo legale*, AC 947, presentata il 18 luglio 2018.

5.2. Le obiezioni

Queste proposte d'introduzione di un salario minimo legale hanno incontrato fin da subito la resistenza delle parti sociali e in particolare dei sindacati, i quali temono che esso porti a uno svuotamento della contrattazione collettiva. L'Italia è «un paese con un sistema di relazioni industriali a bassa e debole regolazione legale»⁽¹⁹⁾, «che [...] non conosce pari nel raffronto internazionale»⁽²⁰⁾. Ancora oggi, il volontarismo e l'astensionismo legislativo dai temi sindacali e del lavoro rimangono principi diffusi tra le parti sociali e gli esperti. Pertanto la introduzione di un minimo per legge è vista come un'indebita (e potenzialmente dannosa) interferenza nella libertà negoziale delle parti. Tuttavia, come ricorda Mariella Magnani⁽²¹⁾, esistono già varie determinazioni legali del salario, dall'indennità di disponibilità per il lavoro somministrato o intermittente ai c.d. voucher, il cui valore nominale è fissato con decreto del Ministro del lavoro.

I sindacati, in particolare, reputano che il salario minimo sia alternativo alla contrattazione collettiva. Se guardiamo all'esperienza degli altri Paesi OCSE, dove la contrattazione collettiva è assente o poco sviluppata, un salario minimo per legge è l'unico strumento per i lavoratori con una posizione contrattuale debole. Nei Paesi in cui la contrattazione è ancora forte, un salario minimo può essere un utile complemento. In Belgio, Francia, Olanda, Spagna per esempio convivono alta copertura dei contratti collettivi e salario minimo (di valore elevato in Belgio e Francia, moderato in Olanda, basso in Spagna, si veda la tabella 4). È vero, però, che, dove il salario minimo è elevato e legato ad una regola di rivalorizzazione automatica, come in Francia, i margini di negoziazione dei contratti collettivi sono più ridotti.

⁽¹⁹⁾ T. TREU, *Contrattazione e rappresentanza*, in C. DELL'ARINGA, C. LUCIFORA, T. TREU (a cura di), *op. cit.*, 134.

⁽²⁰⁾ S. LEONARDI, *Il salario minimo, fra legge e contrattazione. Una comparazione europea*, in L. BIRINDELLI, S. LEONARDI, M. RAITANO, *op. cit.*, 112.

⁽²¹⁾ M. MAGNANI, *op. cit.*

Tabella 4 – Copertura dei contratti collettivi e salario minimo legale nei Paesi dell'Unione europea

	Copertura dei contratti collettivi bassa	Copertura media	Copertura alta
Salari minimi nella contrattazione collettiva	-	Cipro	Austria, Danimarca, Finlandia, Italia , Svezia
Salario minimo per legge	Estonia, Lettonia, Lituania, Regno Unito, Irlanda, Bulgaria, Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia	Croazia, Grecia, Germania, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Romania	Belgio, Francia, Olanda, Spagna

Fonte: elaborazione su dati OCSE (database OCSE delle politiche del mercato del lavoro) e Eurofound (*Collective bargaining in Europe in the 21st century*, 2015).

Sempre in merito alla relazione tra minimo legale e contratti collettivi, i sindacati temono anche che un salario minimo troppo basso inciti le imprese a uscire dai CCNL e pagare di meno. Se fissato intorno ai 5-6 euro le imprese potrebbero uscire dai contratti nazionali che prevedono salari più alti e pagare il minimo. In Germania, l'introduzione del salario minimo nel 2015 non ha portato a uno schiacciamento dei salari verso il minimo e il declino della copertura dei contratti collettivi non è stato una conseguenza del salario minimo ma una causa ⁽²²⁾. In Francia, Belgio e Olanda un minimo legale e contratti collettivi coesistono e si rafforzano a vicenda. In Italia, tuttavia, non esiste un'estensione *erga omnes* dei contratti e la proliferazione dei CCNL dimostra che è comunque possibile aggirare il sistema anche in assenza di un minimo legale.

Le parti sociali e alcuni studiosi considerano che non sia necessario ricorrere ai salari minimi per combattere contro i contratti pirata e assicurare una copertura contrattuale a tutti i lavoratori ma che basti applicare le norme vigenti sui rinvii di legge ai sistemi di contrattazione compa-

⁽²²⁾ Il fenomeno di fuoriuscita dai contratti collettivi da parte delle imprese tedesche è cominciato almeno 15-20 anni prima dell'introduzione del minimo legale nel 2015.

rativamente più rappresentativi. Se, poi, il salario minimo legale fosse solo un pretesto per favorire il decentramento effettivo della struttura salariale, e non quindi uno strumento per coprire i lavoratori scoperti, allora valide alternative si potrebbero trovare nell'autonomia collettiva, che può autorizzare la possibilità di adattamenti anche al ribasso a livello aziendale e territoriale, come già avviene in alcuni settori ⁽²³⁾. Si tratta sicuramente di opzioni a disposizione delle parti sociali, ma finora sono state usate poco e comunque non sono in contraddizione con l'introduzione di un minimo legale.

Nello spirito di salvaguardare l'astensionismo legislativo sui temi delle relazioni industriali, un compromesso si è trovato specificando che un salario minimo legale possa essere introdotto solo se si applica esclusivamente ai lavoratori non coperti dalla contrattazione collettiva. Tuttavia, rispetto al sistema italiano attualmente in vigore non è chiaro come questa restrizione si declini in termini concreti. Attraverso l'articolo 36 Cost. tutti i lavoratori dipendenti in Italia sono formalmente coperti da un contratto o direttamente o indirettamente come riferimento per il giudice. Se, invece, con questa restrizione s'intende la necessità di fissarlo a un livello sotto quello degli attuali minimi tabellari allora andrebbe detto esplicitamente che si parla del valore monetario e non del campo di applicazione.

Infine, alcuni osservatori sollevano dubbi sulla validità dello strumento stesso in un mondo del lavoro che è sempre meno organizzato secondo le definizioni standard di "lavoratore dipendente", "datore di lavoro" e "posto di lavoro" o in cui la dissociazione tra "norma" e "luoghi" ⁽²⁴⁾ indebolisce le tradizionali tecniche di tutela del diritto del lavoro classico. Anche i concetti stessi di retribuzione, tra le varie voci in busta paga e il welfare aziendale, oppure quello di orario di lavoro, tra lavoro agile e connessione 24 ore su 24, sono diventati meno facili da definire e misurare. Il salario minimo, con l'implicita spinta a uno standard minimo, rischierebbe, quindi, di essere più una risposta ai problemi del "vecchio" mercato del lavoro che a quello di oggi ⁽²⁵⁾. Tuttavia, nel Regno

⁽²³⁾ P. TOMASSETTI, *Contrattazione collettiva, sostenibilità del lavoro e concorrenza nel mercato globale, oggi*, in G. RIZZUTO, P. TOMASSETTI (a cura di), *Il dumping contrattuale nel settore moda. Cause, conseguenze, rimedi*, Edizioni Lavoro, 2019.

⁽²⁴⁾ N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Laterza, 2006.

⁽²⁵⁾ P. TOMASSETTI, *Contrattazione collettiva, sostenibilità del lavoro e concorrenza nel mercato globale, oggi*, cit.

Unito la Taylor Review ⁽²⁶⁾, passando in rassegna il funzionamento del mercato del lavoro inglese alla luce dei cambiamenti in corso e pur sollevando queste criticità, non ha rinnegato la necessità di un salario minimo per legge. Anzi, ha invitato il Governo ad adattare la legislazione per garantire che anche i lavoratori delle piattaforme di internet siano coperti da questo strumento.

In conclusione, è importante che la discussione italiana tenga presente le obiezioni che sono fatte allo strumento, anche per evitare di alimentare false aspettative. Sicuramente serve ben altro per risolvere i problemi della contrattazione collettiva o del nostro mercato del lavoro. Inoltre, è innegabile che l'autonomia e l'auto-organizzazione delle parti siano ingredienti importanti per relazioni industriali di successo e che esista il rischio che un salario minimo, soprattutto se troppo elevato, riduca gli spazi di negoziazione. Tuttavia, anche nei Paesi scandinavi, dove l'autonomia è forte, l'intervento legislativo (o la minaccia di intervento) è uno strumento necessario quando la contrattazione non riesce a fare i passi avanti necessari.

6. Una proposta per il dibattito

Per promuovere una discussione più dettagliata sull'opportunità e il funzionamento di un salario minimo legale in Italia è quindi necessario allargare lo sguardo e considerare anche il funzionamento dei CCNL. In particolare, per conciliare (e migliorare) il funzionamento della contrattazione collettiva con un minimo legale è necessario un pacchetto che, insieme ad un'azione più incisiva per garantire il rispetto dei minimi stabiliti per legge o per contratto, preveda due elementi:

- 1) un salario minimo legale lasciato nelle mani di una commissione composta da parti sociali ed esperti che sia incaricata di fissare gli aumenti annuali sulla base della situazione economica e dell'andamento dei salari contrattuali;
- 2) la possibilità di estendere l'efficacia dei CCNL firmati da organizzazioni rappresentative *erga omnes*, cioè a tutti i lavoratori, anche quelli che non lavorano in imprese facenti parte di un'associazione

⁽²⁶⁾ M. TAYLOR, *Good work. The Taylor Review of Modern Working Practices*, Department for Business, Energy & Industrial Strategy, 2017, consultabile in *Boll. ADAPT*, 2017, n. 27.

datoriale firmataria; per evitare un irrigidimento ulteriore del sistema di negoziazione salariale (e quindi una probabile inefficacia nel proteggere i lavoratori più deboli), però, i contratti devono poter essere estesi solo in presenza di adeguati margini di flessibilità per adattare i termini del contratto alle esigenze aziendali (sul modello dei contratti-quadro nei Paesi scandinavi).

Oltre a rafforzare le protezioni per i lavoratori e rendere il sistema di negoziazione collettiva più chiaro anche per le imprese, questa proposta di riforma permetterebbe di mettere un freno alla proliferazione dei contratti pirata e introdurrebbe forme di “decentralizzazione organizzata”⁽²⁷⁾ del sistema di contrattazione collettiva italiano di cui si discute da anni senza passi avanti significativi⁽²⁸⁾.

Nei paragrafi successivi gli elementi di questa proposta sono discussi nel dettaglio.

⁽²⁷⁾ La “decentralizzazione organizzata” avviene quando sono mantenuti i contratti nazionali/settoriali ma consentendo agli accordi a livello d’impresa e/o territorio di adattare i termini del contratto (o parte di essi) all’interno di un quadro definito. Si oppone al concetto di “decentralizzazione disorganizzata” che avviene quando i contratti a livello aziendale prevalgono su quelli nazionali o settoriali (il primo a usare questi termini fu F. TRAXLER, *Farewell to Labour Market Associations? Organized versus Disorganized Decentralization as a Map for Industrial Relations*, in C. CROUCH, F. TRAXLER (a cura di), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future? (Perspectives on Europe)*, Avebury, 1995). Per maggiori dettagli si vedano OCSE, *OECD Employment Outlook 2017*, 2017, cap. 4, *Collective bargaining in a changing world of work*, 125 ss., e OCSE, *OECD Employment Outlook 2018*, 2018, cap. 3, *The role of collective bargaining for good labour market performance*, 73 ss.

⁽²⁸⁾ Una proposta alternativa è quella del “salario di garanzia” di FEDERMECCANICA, ASSISTAL, *Proposte per il rinnovamento contrattuale per il triennio 2016-2018*, 2015, consultabile in www.bollettinoadapt.it, Indice A-Z, voce *Classificazione del personale*, sezione *Contrattazione collettiva*, e C. DELL’ARINGA, *Dai minimi tabellari ai salari di garanzia*, in C. DELL’ARINGA, C. LUCIFORA, T. TREU (a cura di), *op. cit.* Secondo questa proposta, le parti dovrebbero definire la retribuzione individuale fissa (RIF) che sarebbe assorbita da eventuali salari più elevati a livello aziendale e diventerebbe il nuovo livello minimo di riferimento per i giudici (e non più un “aumento minimo per tutti” come avviene per gli attuali minimi tabellari). La proposta ha il merito di inserirsi nel sistema attuale, non richiede un intervento legislativo (e quindi l’opposizione delle parti sociali) e risolverebbe un problema molto specifico e cioè il disincentivo alla contrattazione di secondo livello derivante dal rischio di cumulo di aumenti di carattere fisso a livello aziendale e nazionale. Tuttavia la mancanza di un’estensione amministrativa dei contratti e di regole chiare sulla rappresentanza non impedirebbe il persistere di rapporti di lavoro sotto i minimi previsti dai contratti principali e la leggibilità del sistema rimarrebbe alquanto difficile ai non specialisti.

6.1. Un salario minimo legale

Come e a che livello dovrebbe essere fissato un salario minimo legale in Italia? I salari minimi nei Paesi OCSE variano tra il 40% e il 60% del salario mediano. In Italia questo vorrebbe dire tra i 5 e i 7 euro l'ora. Questo livello sarebbe anche compatibile con i minimi tabellari fissati dalla contrattazione collettiva che partono attualmente dai 7 euro circa per i contratti principali.

La scelta del livello, però, non deve essere (interamente) politica ma lasciata nelle mani di una commissione *ad hoc* composta da esperti e partiti sociali e assistita da personale dei Ministeri (lavoro ed economia), dell'Inps e dell'Istat che sulla base di evidenze scientifiche (quantitative ma anche qualitative) formuli una raccomandazione sul livello iniziale e i successivi aumenti del salario minimo legale prendendo in attenta considerazione la situazione economica generale, l'andamento dei salari contrattuali e l'interazione con il sistema d'imposizione e trasferimenti sociali. La Low Pay Commission britannica è considerata un modello positivo al riguardo.

Inoltre, il salario minimo per legge non dovrebbe definire solo il minimo orario per i lavoratori subordinati standard, ma anche i minimi per chi è pagato al pezzo o a consegna, una volta ancora ispirandosi al metodo proposto dalla Low Pay Commission ⁽²⁹⁾.

È consigliato, come avvenuto nel Regno Unito, cominciare da un livello relativamente basso (il minimo degli attuali minimi contrattuali rimane alto in termini relativi rispetto al salario mediano) per poi procedere ad aumenti, anche a ritmo sostenuto, se le condizioni economiche lo permettono. Un monitoraggio e un'analisi degli effetti del salario minimo legale sono fondamentali per promuovere un dibattito informato e aiutare la commissione nella sua decisione.

Il salario minimo legale non potrà essere derogabile dai contratti collettivi, né a livello settoriale né a livello aziendale. Tuttavia, in un Paese

⁽²⁹⁾ Nel Regno Unito, la *Low Pay Commission* fornisce indicazioni precise per il calcolo del minimo per chi è pagato a pezzo: si parte dal numero medio di pezzi prodotti o di consegne fatte in un'ora, lo si divide per 1,2 per evitare di svantaggiare i nuovi arrivati più lenti e infine si usa quel numero per dividere il salario minimo orario e ottenere il minimo a pezzo o consegna. Un esempio: se il minimo contrattuale nel settore della logistica è di circa 7 euro netti all'ora e in media i fattorini fanno una consegna e mezza all'ora (40 minuti per consegna), il minimo sarebbe di $7/(1,5/1,2)=5,6$ euro a consegna.

con livelli di sviluppo territoriale così diversi come l'Italia, è normale chiedersi se un minimo legale debba essere lo stesso in tutto il Paese. È una questione che, fin dall'abolizione delle gabbie salariali, torna spesso anche rispetto ai contratti collettivi e che merita di essere valutata attentamente. Da una parte, un salario minimo differenziato per Regione permetterebbe di avere minimi più pertinenti nelle diverse aree del Paese (non troppo alti al Sud, non troppo bassi al Nord). Però aumenterebbe la complessità del sistema. Inoltre non è detto che il calcolo del costo della vita per Regione sia così semplice. Inoltre, il costo della vita varia molto anche all'interno delle Regioni tra centro città, periferia e campagna. Solo i grandi Paesi federali come il Canada, Messico e gli USA (e il Giappone) hanno salari minimi legali che variano per Regione. Questo è tipico anche in altri grandi Paesi emergenti come Brasile, Cina e India. In Paesi comparabili con l'Italia, anche con variazioni regionali importanti come la Germania (qualche eccezione temporanea fu prevista al momento dell'introduzione per qualche settore) e la Spagna, il salario minimo ha lo stesso valore su tutto il territorio nazionale.

Visto l'alto tasso di disoccupazione giovanile, l'Italia potrebbe considerare minimi legali inferiori per i giovani e gli apprendisti oppure per chi ha scarsa esperienza lavorativa negli anni recenti a prescindere dall'età così da coprire sia i giovani alle prime esperienze ma anche disoccupati o inattivi di lungo periodo anche se non giovani.

Infine, come discusso nel § 1, è fondamentale che il valore del minimo legale e i futuri incrementi siano fissati prendendo in considerazione il sistema fiscale e i trasferimenti sociali per evitare che aumenti del salario minimo non vadano persi in tasse o minori benefici sociali (in gergo tecnico, per evitare trappole di povertà o tassi marginali di imposizione effettiva molto elevati).

6.2. Estensione amministrativa dell'efficacia dei contratti collettivi

Insieme alla questione del salario minimo legale, da alcuni anni si discute di una legge sulla rappresentanza per combattere contro la proliferazione dei "contratti pirata". Giuliano Cazzola ⁽³⁰⁾ ha ipotizzato di

⁽³⁰⁾ G. CAZZOLA, *I contratti pirata: quando la moneta cattiva caccia quella buona*, in *Boll. ADAPT*, 2017, n. 38.

legare la rappresentanza, su cui Cnel, Inps e parti sociali stanno lavorando, alla questione dell'efficacia dei contratti collettivi. Una estensione per legge dei contratti collettivi firmati da parti rappresentative sarebbe la via preferita dei sindacati rispetto a un salario minimo legale⁽³¹⁾. Tuttavia, secondo il mai attuato articolo 39 Cost.⁽³²⁾, solo i contratti firmati da sindacati registrati possono avere un'efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce (quindi non solo per i lavoratori iscritti al sindacato o le aziende parte di un'associazione firmataria). In assenza di questa registrazione, mai avvenuta dal 1948, è valso l'uso di considerare i minimi tabellari fissati dai contratti collettivi quale riferimento per definire a quanto ammonta una retribuzione "proporzionata" e "sufficiente" prevista dall'articolo 36 Cost. Si tratta, tuttavia, di una soluzione di «carattere di supplenza transitoria extralegislativa», che per esplicita ammissione degli stessi costituenti «non esclude un possibile intervento legislativo a garanzia dei minimi salariali»⁽³³⁾. In questo modo l'Italia è uno dei pochissimi Paesi OCSE in cui (formalmente) i contratti collettivi coprono (in teoria almeno) tutte le imprese, anche quelle che non hanno firmato (si veda la tabella 5).

Un sistema di estensione formale dei contratti, al momento assente perché incostituzionale rispetto all'articolo 39 Cost., aiuterebbe a combattere il fenomeno dei contratti pirata, a ridurre le disparità di trattamento tra i dipendenti e a stabilizzare il sistema di contrattazione. Al di là di un minimo legale, contratti collettivi nazionali firmati da parti rappresentative, infatti, sono utili non solo per ragioni di equità ma anche per correggere fallimenti del mercato (soprattutto nei casi di "monopsonio", cioè eccessivo potere contrattuale del datore di lavoro) e ridurre i costi di transazione per piccole e medie imprese che non devono così sedersi ognuna al tavolo di contrattazione. Tuttavia, i CCNL possono rappresentare anche uno strumento a disposizione degli *insiders* (tipicamente le grandi imprese) contro gli *outsiders* (piccole imprese, star-

⁽³¹⁾ Si veda per esempio G. POGLIOTTI, *I sindacati: «Salario minimo contrattuale*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 gennaio 2016.

⁽³²⁾ Un'estensione *erga omnes* dell'efficacia dei contratti collettivi avvenne nel 1959 con i c.d. decreti Vigorelli emanati in base alla l. n. 741/1959 che estesero i contenuti dei contratti collettivi stipulati sino a quel momento. La Corte costituzionale accettò la norma perché «provvisoria, transitoria ed eccezionale». La proroga votata dal Parlamento l'anno successivo, invece, fu dichiarata illegittima ai sensi dell'art. 39 Cost.

⁽³³⁾ M. MAGNANI, *op. cit.*, 775-776.

tup e concorrenti internazionali) con un potenziale effetto negativo su prezzi e occupazione.

Per evitare un ulteriore irrigidimento del sistema di fissazione dei salari, però, l'efficacia dei contratti rappresentativi (così definiti secondo i criteri stabiliti nei recenti protocolli tra le parti sociali) non dovrebbe essere estesa in maniera automatica, ma in base a una valutazione degli effetti economici e sociali che tale estensione può avere. In alcuni Paesi per avere efficacia generale, i contratti devono coprire all'atto della firma una maggioranza, o almeno una quota significativa, di lavoratori nel settore. In mancanza di dati affidabili, un comitato indipendente (il Cnel per esempio) potrebbe essere incaricato di consultare le parti interessate ed effettuare una valutazione degli effetti economici e sociali⁽³⁴⁾.

Tabella 5 – Estensione amministrativa dell'efficacia dei contratti collettivi nei Paesi OCSE

	Criteri relativamente stringenti	Criteri limitati	Nessun criterio
Procedura comune	Finlandia (16% nel 2014) Olanda (9,3% nel 2015) Slovenia (9% nel 2012) Svizzera (13,7% nel 2014)	Belgio (14% nel 2013) Francia (22,6% nel 2013) Portogallo (38,3% nel 2011)	Islanda (24% nel 2013) Italia Spagna (6,6% nel 2013)
Procedura rara	Austria Repubblica Ceca (5,7% nel 2013) Germania (0,4% nel 2008) Ungheria (2,5% nel 2012) Israele Giappone Lettonia	Estonia (1% nel 2012)	Corea Lituania Lussemburgo Messico Polonia

⁽³⁴⁾ La Francia, che aveva fino all'ultima riforma un sistema di estensione quasi automatico dei contratti nazionali, ha recentemente istituito una commissione incaricata di valutare i potenziali effetti dell'estensione dei contratti nazionali e dare un'opinione al Ministro che ne firma l'atto amministrativo.

	Norvegia (4% nel 2013) Repubblica Slovacca (0% nel 2013) Turchia		
--	---	--	--

Meccanismi di estensione non esistono in Australia, Canada (eccetto in Québec dove sono rari), Cile, Colombia, Costa Rica, Danimarca, Grecia, Irlanda, Corea, Nuova Zelanda, Svezia, Regno Unito e Stati Uniti. Le cifre in parentesi si riferiscono al tasso di copertura supplementare (in % dei dipendenti) legato alle misure di estensione. Per maggiori dettagli si veda il sito www.oecd.org, Topics Employment, Areas of work Collective bargaining, e in particolare la tabella dettagliata sulle procedure di estensione

L'estensione dei contratti, poi, potrebbe essere condizionata alla presenza di strumenti adeguati per riflettere l'eterogeneità in termini di dimensioni, età e regione. Questo potrebbe prendere la forma di contratti-quadro che lascino la possibilità di rinegoziare i termini del contratto a livello di impresa entro certi limiti, come in alcuni Paesi scandinavi⁽³⁵⁾. Oppure, introducendo la possibilità di esenzione dalla estensione in determinate condizioni (in caso di crisi aziendale o per aziende localizzate in aree economicamente depresse).

Con un'estensione *erga omnes* dei contratti collettivi, il salario minimo coprirebbe i lavoratori di quei settori senza un contratto collettivo perché privi di parti sociali rappresentative. Inoltre, seppure in maniera informale, esso rappresenterebbe anche un valore di riferimento per quei lavoratori ufficialmente autonomi, ma con scarso o nullo potere di negoziazione (finti autonomi o autonomi economicamente dipendenti).

6.3. Strumenti contro il non rispetto dei minimi salariali

Anche con l'introduzione di un salario minimo per legge, è probabile che una quota di lavoratori continui ad essere pagata meno del dovuto.

⁽³⁵⁾ Concretamente, i contratti-quadro possono prendere la forma di contratti che stabiliscono solo dei minimi essenziali (non intere griglie salariali) oppure limiti minimi e massimi entro cui il contratto aziendale può muoversi. Altri tipi di contratti-quadro sono "contratti default", che valgono solo in assenza di un contratto di secondo livello e, in genere, incentivano la rinegoziazione aziendale, oppure ancora contratti senza indicazioni salariali, lasciati interamente al livello aziendale. Si veda la discussione dettagliata nei citati *OECD Employment Outlook* del 2017 e 2018.

Fenomeni di sotto pagamento, a livelli, però, molto inferiori di quelli evidenziati nel § 3, sono presenti anche negli altri Paesi OCSE per cui si dispone di una stima ⁽³⁶⁾.

Una semplificazione del quadro attuale lungo le linee proposte nei paragrafi precedenti potrebbe aiutare a rendere il sistema più chiaro e la lotta contro il sotto pagamento più semplice. Tuttavia, questo non basterà. Ispezioni rese più efficaci con l'uso di dati e tecnologie rimangono lo strumento principale. Tuttavia, si possono perseguire strategie alternative e dal costo relativamente limitato.

Innanzitutto è necessario rendere le informazioni sui salari minimi, siano essi stabiliti nei contratti collettivi o per legge, pubblicamente e facilmente disponibili. Le imprese oggi hanno l'obbligo di rendere disponibile il testo del contratto ai propri lavoratori e i sindacati forniscono assistenza a chi lo richiede. È possibile, però, fare un maggiore e migliore uso degli strumenti informatici disponibili. Per esempio, le parti sociali, anche senza aspettare l'intervento dello Stato, potrebbero istituire un unico numero telefonico e/o un modulo online per fornire consulenza gratuita e riservata ai datori di lavoro, ai dipendenti e ai loro rappresentanti. Le esperienze al riguardo nel Regno Unito ⁽³⁷⁾ e in Germania ⁽³⁸⁾ sono da valutare attentamente anche in Italia.

Inoltre, specifiche campagne di sensibilizzazione in tutto il Paese potrebbero contribuire a rendere più chiara l'importanza del rispetto dei

⁽³⁶⁾ Si vedano A. GARNERO, S. KAMPELMANN, F. RYCX, *Minimum wage systems and earnings inequalities: Does institutional diversity matter?*, in *European Journal of Industrial Relations*, 2015, vol. 21, n. 2, 115-130, e A. GARNERO, S. KAMPELMANN, F. RYCX, *Sharp Teeth or Empty Mouths? European Institutional Diversity and the Sector-Level Minimum Wage Bite*, in *BJIR*, 2015, vol. 53, n. 4, 760-788.

⁽³⁷⁾ Nel Regno Unito la linea di assistenza telefonica ha ricevuto circa mille chiamate a settimana nel 2006-2007 e 670 nel 2008-2009, ma solo circa 50 a settimana in relazione a denunce di pagamenti insufficienti (dati HMRC riportati da C. BENASSI, *The Implementation of Minimum Wage: Challenges and Creative Solutions*, ILO-GLU Working Paper, 2011, n. 12). Si veda *Pay and work rights helpline and complaints*, in www.gov.uk, area *Working, jobs and pensions*, sezione *Your pay, tax and the National Minimum Wage*, e *Acas Helpline*, in www.acas.org.uk, area *Advice and Guidance*.

⁽³⁸⁾ In Germania, le chiamate alla linea di assistenza erano circa 4mila alla settimana nelle prime settimane dell'applicazione del nuovo salario minimo nel gennaio 2015 e poi si sono stabilizzate attorno a 500 chiamate a settimana dalla metà del 2015 (MINDESTLOHNKOMMISSION, *Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz*, 2016).

minimi salariali e a pubblicizzare gli strumenti disponibili ai datori di lavoro e ai lavoratori per garantire il pagamento corretto (campagne simili sono state fatte nel Regno Unito ⁽³⁹⁾ e in Costa Rica).

Infine, lo strumento del *naming and shaming* è stato utilizzato in alcuni Paesi emergenti (Indonesia e Brasile) ma anche nel Regno Unito ⁽⁴⁰⁾ per divulgare pubblicamente i nomi delle imprese che non rispettano la regolamentazione sui salari minimi (la Confindustria fece qualcosa di simile con le imprese che pagano il “pizzo”).

7. Conclusione

Al momento l’opportunità e l’urgenza di introdurre un salario minimo per legge in Italia restano fonte di dibattito. Tuttavia, di fronte allo sfilacciamento della contrattazione collettiva e all’incapacità delle parti sociali di azioni significative per contrastare l’esplosione dei contratti e la disaffezione di lavoratori e imprese verso il sistema e gli attori della rappresentanza attuale, non è improbabile pensare che il legislatore decida di procedere autonomamente. L’obiettivo di questo articolo non è sostenere una tesi a senso unico ma promuovere una discussione più dettagliata e informata che tenga conto anche delle possibili interazioni tra un minimo legale e i contratti collettivi esistenti.

Ritrosie all’intervento legislativo negli ambiti di autonomia negoziale delle parti sociali sono comprensibili e, in parte, fondate. Il rischio di provvedimenti affrettati sul tema, però, può essere evitato solo con un dibattito chiaro e seguito da azioni concrete sugli strumenti necessari per garantire che i minimi contrattuali svolgano davvero il loro ruolo senza essere, però, un disincentivo all’impiego delle persone stesse che i minimi dovrebbero proteggere.

⁽³⁹⁾ C. BENASSI, *op. cit.*, 21, riporta che tra ottobre 2007 e marzo 2008, il Governo del Regno Unito ha intrapreso 5 campagne, utilizzando diversi mezzi di comunicazione come radio, manifesti, volantini, un autobus pubblicitario e internet, e ha portato a un aumento delle chiamate alla linea di assistenza HMRC del Regno Unito del 400% e la conoscenza dei minimi salariali per le diverse fasce di età dal 10 al 70%.

⁽⁴⁰⁾ L’elenco più recente di aziende che hanno omesso di pagare ai propri lavoratori il salario minimo nazionale nel Regno Unito può essere trovato sul sito del governo, www.gov.uk: cfr. *Record number of employers named and shamed for underpaying*, Press release, 15 febbraio 2017.

Un minimo per legge non è l'uovo di Colombo, tanto più in un Paese con forti differenze territoriali, sociali e culturali e in cui gli obiettivi del legislatore si scontrano sempre con notevoli difficoltà pratiche di implementazione sul terreno. Però potrebbe essere un tassello per far fare un passo avanti al nostro sistema di contrattazione collettiva.

Abstract

Un salario minimo per legge in Italia? Una proposta per il dibattito

Obiettivi: L'articolo analizza il dibattito sul salario minimo legale in Italia ed elabora una proposta con l'obiettivo di conciliare l'introduzione di un minimo per legge con i contratti collettivi esistenti. **Metodologia:** L'articolo combina un'analisi qualitativa del funzionamento del salario minimo legale nei Paesi OCSE, della contrattazione collettiva in Italia e del dibattito in corso con un riassunto dell'evidenza empirica sul rispetto dei minimi salariali e la diffusione dei contratti collettivi. **Risultati:** L'analisi mostra come sia possibile combinare un salario minimo legale con la contrattazione collettiva, attraverso un minimo legale lasciato nelle mani di una commissione tripartita e l'estensione erga omnes dei contratti che contengono al proprio interno adeguati margini di flessibilità e che sono firmati da parti rappresentative. **Limiti e implicazioni:** La ricerca intende fornire spunti al legislatore e alle parti sociali per il dibattito sull'opportunità e le modalità di introduzione di un salario minimo legale. **Originalità:** La ricerca inserisce la discussione italiana nel quadro internazionale e sottopone al dibattito una proposta che aumenta le protezioni per i lavoratori più deboli senza un ulteriore irrigidimento del sistema.

Parole chiave: salario minimo, contrattazione, estensione erga omnes, sotto pagamento.

A Statutory Minimum Wage in Italy? A Proposal to be Discussed

Purpose: The article reviews the debate on the introduction of a statutory minimum wage in Italy and elaborates a proposal to ensure the compatibility of a statutory minimum with the existing collective agreements. **Methodology:** The article combines a qualitative analysis of the functioning of statutory minimum wages in OECD countries and of the collective bargaining system in Italy with a review of the Italian debate on the subject together and a summary of the empirical evidence on compliance to existing sectoral minima and the spread of the sectoral agreements. **Findings:** The analysis shows that it is possible to combine a statutory minimum wage with the existing collective agreements by leaving the decision on the level of the statutory minimum to a tripartite body and by introducing administrative extensions of representative collective agreements that have some in-built margins of flexibility. **Research limitations and implications:** The article provides lawmakers and social partners

with elements for their discussions on the opportunity and options to introduce a statutory minimum wage. **Originality:** The article discusses the Italian debate in light of the international one and proposes solutions that would result into stronger protection for vulnerable workers and larger margins of flexibility for firms.

Keywords: minimum wage, collective bargaining, extensions erga omnes, non-compliance.