

## Materiali di discussione | N. 5/2022

a cura di Emmanuele Massagli, Diletta Porcheddu, Silvia Spattini

### Una legge sul salario minimo per l'Italia?

*Riflessioni e analisi dopo la direttiva europea*

**ADAPT**

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati  
sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni Industriali

---

## **Materiali di discussione**

**DIRETTORE RESPONSABILE**

Emmanuele Massagli

**REDAZIONE**

Matteo Colombo (*coordinatore editoriale*)

Laura Magni

Maddalena Magni

Giuseppe Manzella

[ADAPT University Press](#) | [aup@adapt.it](mailto:aup@adapt.it)

a cura di Emmanuele Massagli, Diletta Porcheddu, Silvia Spattini

## **Una legge sul salario minimo per l'Italia?**

*Riflessioni e analisi dopo la direttiva europea*

**ISBN** 978-88-31940-99-3

Publicato il 7 giugno 2022

© **2022 ADAPT University Press**

Publicazione on-line della Collana ADAPT

Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001, Tribunale di Modena

# INDICE

Una legge sul salario minimo di dubbia efficacia che mette a rischio contrattazione collettiva e rappresentanza <i>di Emmanuele Massagli, Silvia Spattini</i> .....	VII
Raggiunta l'intesa politica per una direttiva europea sui trattamenti retributivi adeguati: una prima lettura <i>di Diletta Porcheddu</i> .....	XII
<b>Sezione I. Salario minimo e sistemi di contrattazione collettiva.....</b>	<b>1</b>
Questione salariale: guardare la luna, non il dito. A proposito di dinamiche retributive, salario minimo e dei presunti 1.000 contratti collettivi nazionali di lavoro <i>di Silvia Spattini e Michele Tiraboschi</i> .....	2
La copertura dei CCNL tra narrazione e realtà, nella prospettiva del salario minimo legale <i>di Silvia Spattini</i> .....	8
<b>Sezione II. I limiti della proposta di un salario minimo per legge.....</b>	<b>12</b>
Salario minimo legale: quando semplificare significa negare la complessità del lavoro <i>di Silvia Spattini</i> .....	13
Salario minimo, una scorciatoia che aggira i nodi della crescita <i>di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi</i> .....	16
I bassi salari non scompariranno, se non aggrediamo le cause <i>di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi</i> .....	20
<b>Sezione III. Salario minimo e rappresentanza di imprese e lavoro....</b>	<b>24</b>
Dopo il salario minimo, una legge sulla rappresentanza? <i>di Emmanuele Massagli</i> ....	25
Un salario minimo europeo? A colloquio con Luca Visentini <i>di Francesco Nespoli</i> ....	28

Una legge sul salario minimo per l'Italia?	VI
<b>Sezione IV. Il Salario minimo in Europa .....</b>	<b>37</b>
La proposta europea di salario minimo legale: il punto di vista italiano e comparato <i>di Silvia Spattini</i> .....	38
<i>Notizie sugli autori</i> .....	47

## **Una legge sul salario minimo di dubbia efficacia che mette a rischio contrattazione collettiva e rappresentanza**

*di Emmanuele Massagli, Silvia Spattini*

E, alla fine, accordo fu. Invero, non vi sono mai stati troppi dubbi sul fatto che il Parlamento europeo avrebbe trovato un accordo in merito alla direttiva sui salari minimi. Il dialogo con le parti sociali ha certamente arricchito il testo, enfatizzando ancor più il ruolo della contrattazione collettiva.

### ***I contenuti della direttiva europea***

È infatti necessario ribadire che l'obiettivo della proposta di direttiva relativa a salari adeguati nell'Unione europea (COM(2020)682 final) non è l'introduzione di un trattamento minimo legale. Tale iniziativa intende promuovere livelli adeguati delle retribuzioni dei lavoratori dell'Unione europea per ridurre il c.d. lavoro povero (cresciuto sensibilmente in Europa negli ultimi anni, soprattutto dopo il Covid), combattere le disuguaglianze salariali, colmare il divario retributivo di genere, migliorare l'equità del mercato del lavoro dell'UE, tutelare i datori di lavoro dalla concorrenza sleale basata su bassi salari, aumentare la produttività grazie all'investimento sulle persone.

È la direttiva stessa a riconoscere, senza equivoci, che l'obiettivo di garantire retribuzioni minime adeguate può essere raggiunto sia mediante la contrattazione collettiva sia per legge. Anzi, la direttiva promuove la contrattazione collettiva e chiede agli Stati membri di sostenerla nella determinazione dei salari, in particolare nei casi in cui la copertura della contrattazione collettiva sia inferiore all'80% dei lavoratori.

Chiarito che la direttiva non può imporre l'introduzione del salario minimo legale negli Stati membri, quindi neanche in Italia, va osservato come il dibattito pubblico italiano si sia attorcigliato attorno a falsi miti ed eccessive semplificazioni, in particolare in merito alla polverizzazione e alla crisi della contrattazione collettiva, al numero di lavoratori non coperti da contratti collettivi, alla indegnità dei minimi tabellari dei contratti collettivi e alla funzione espansiva del salario minimo legale rispetto alle dinamiche salariali medie.

In questo *e-book* sono raccolti articoli che cercano di fare chiarezza su tali nodi e fornire un contributo al dibattito pubblico.

### ***A proposito della polverizzazione della contrattazione collettiva***

In particolare, rispetto alla crisi della contrattazione, Spattini e Tiraboschi (si veda *infra*, S. Spattini, M. Tiraboschi, *Questione salariale: guardare la luna, non il dito. A proposito di dinamiche retributive, salario minimo e dei presunti 1.000 contratti collettivi nazionali di lavoro*) osservano che dei quasi mille CCNL depositati al CNEL, meno della metà è effettivamente applicata e che i CCNL siglati da CGIL, CISL e UIL, che pure sono una minima parte, coprono il 97% dei lavoratori. Rispetto ai pretesi “milioni di lavoratori” esclusi dall'applicazione dei contratti, si è evidenziato come i dati disponibili individuino in un massimo di 800mila i potenziali lavoratori esclusi. Considerati potenziali, in quanto non è certa la ragione della mancata attribuzione di un CCNL, non necessariamente perché non sia applicato (si veda *infra*, S. Spattini, *La copertura dei CCNL tra narrazione e realtà, nella prospettiva del salario minimo legale*).

### ***A proposito dei minimi tabellari vigenti***

Chiarito che nel nostro Paese non vi è un problema di mancata copertura di contrattazione collettiva, resta da comprendere se i contratti maggiormente utilizzati prevedano dei trattamenti salariali eccessivamente poveri. È assai complesso definire una soglia di “dignità”: nel dibattito il riferimento è spesso ai 9 euro lordi individuati nella più nota proposta di legge dedicata al



salario minimo legale, ossia il disegno di legge AS 2187 presentato dalla ex Ministra del lavoro Nunzia Catalfo nel 2018 e poi ripresentato nella nuova Legislatura; cifra superiore al limite del 50% del salario medio e del 60% del salario mediano individuati come confine del “lavoro povero” dalla direttiva (7,66 euro è il valore soglia di “*working poverty*” indicato da EUROSTAT nel 2018). A riprova della complessità della materia, si noti che non è assolutamente chiaro se il riferimento sia soltanto al minimo tabellare o siano da considerare anche gli istituti aggiuntivi aventi valore economico esplicito (tredicesima e TFR soprattutto) e quelli con valore quantificabile (welfare aziendale, buoni pasti, indennità, ecc.). Scorporando i dati INPS e CNEL, si scopre che sono circa 290mila i lavoratori a cui è applicato un contratto rappresentativo attualmente riceventi un trattamento salariale inferiore a 9 euro lordi. Si tratta delle persone impiegate nei livelli più bassi dei contratti dei multiservizi, della vigilanza privata, dell’artigianato, della cooperazione e del commercio. A questi sono da aggiungersi quote rilevanti, ma non facilmente stimabili, di lavoratori domestici (685mila complessivi per ISTAT, molti di più per le associazioni del settore) e addetti alla agricoltura (950mila complessivi). Sono effettivamente queste due le categorie di lavoratori nel privato potenzialmente più interessate da una norma sul salario minimo, che però proprio in questi settori potrebbe determinare una sgradevole eterogeneità dei fini: incoraggiare una maggiore sommersione, essendo ambiti ove il costo del lavoro è rilevante e il controllo più difficile. Certamente anche i lavoratori operanti “in nero” sarebbero assai interessati da una norma di questo genere, ma è di tutta evidenza che la semplice approvazione della legge non convincerebbe chi già non se ne curava a cambiare atteggiamento (si veda *infra*, S. Spattini, *Salario minimo legale: quando semplificare significa negare la complessità del lavoro*).

Riassumendo, quindi, una applicazione della direttiva nella forma più facilmente comunicabile del “salario orario garantito” di 9 euro lordi avrebbe impatto su meno del 2% dei lavoratori dipendenti italiani; sul 10% considerando anche il lavoro domestico e l’agricoltura, ove però potrebbe avere un effetto paradossale. Vi sono anche altri lavoratori a rischio povertà, ma, non essendo personale dipendente, sono esclusi dalla copertura dei contratti collettivi: tirocinanti, collaboratori autonomi, lavoratori occasionali, lavoratori in nero e free lance a partita IVA.

***A proposito della funzione espansiva del salario minimo legale***

Quale che sia il dato considerato, non si tratterebbe certo di un cambio di passo dell'andamento salariale italiano, come azzardatamente comunicato da molti politici in questi giorni. Non è questa, d'altra parte, la finalità della direttiva, che intende contrastare il lavoro povero, ma nulla dice sull'innalzamento dei salari medi. Anzi, nel breve periodo è ipotizzabile anche un effetto in senso opposto, poiché nei settori ove i minimi sono sensibilmente superiori a quello che lo stesso legislatore identificherà come equo compenso (ossia la larga parte dei settori in Italia) sarà ben difficile per il sindacato, in sede di prossimo rinnovo, ottenere incrementi sostanziosi delle tariffe tabellari, ora per la prima volta confrontabili con un indicatore di "dignità" (a riprova che l'equità non è una dimensione orizzontale, ma che dipende dai contesti specifici, merceologici, di competenza e geografici). Non è neanche del tutto da escludersi una fuoriuscita improvvisa delle imprese più opportunistiche dai contratti collettivi nazionali (sarebbe assolutamente legale) per applicare regolamenti interni riferiti soltanto ai minimi di legge.

***I rischi dell'intervento legislativo, anche di sostegno alla contrattazione collettiva***

Chiariti, seppure sinteticamente, i nodi connessi alla individuazione di una cifra dettagliatamente indicata, resta da analizzare una seconda possibilità di intervento legislativo, ossia il rimando diretto ai contratti comparativamente più rappresentativi a livello nazionale, senza alcuna individuazione della soglia. Invero le due tipologie di interventi si intersecano, poiché anche nel primo caso (salario minimo a 9 euro lordi) ovviamente sarebbero fatti salvi e garantiti i trattamenti di importo già superiore. La differenza è che in questa seconda ipotesi non vi sarebbe alcun minimo vincolante, se non quello deciso dalle parti sociali comparativamente (e non maggiormente) più rappresentative. Il rischio di questa misura è indiretto, ma assai rilevante. Una volta chiarito per legge che deve essere rispettato il minimo del contratto comparativamente più rappresentativo, essendoci nel nostro ordinamento molti contratti che intervengono sugli stessi settori, non sarebbe implausibile

fossero gli stessi giudici (oltre alla politica) a chiedere al Parlamento una norma di uguale gerarchia legislativa che permetta di individuare senza equivoci i contratti a cui conformare i trattamenti salariali. La c.d. legge sulla rappresentanza è forse il vero obiettivo di molti “falsi amici” che oggi sostengono il salario minimo, poiché determinerebbe una rivoluzione per il nostro sistema di contrattazione collettiva (si veda *infra*, E. Massagli, *Dopo il salario minimo, una legge sulla rappresentanza?*). Conosciamo, infatti, da sempre, la pluralità della rappresentanza sindacale e datoriale, che negli anni ha dato forma a sistemi contrattuali autonomi e rappresentativi, anche quando alternativi tra loro e anche quando operanti entro lo stesso perimetro (si pensi ai grandi contratti della distribuzione e del commercio, alla piccola industria metalmeccanica, all’artigianato, ecc.). Una pluralità per forza di cose da superare allorquando si dovessero individuare per legge i soggetti firmatari rappresentativi, se non anche tratteggiare gli stessi perimetri contrattuali.

### ***Oltre la semplificazione***

È assai difficile spiegare perché reputiamo opportuno non approvare alcuna legge in materia di salari minimi. La narrazione mediatica, anche sapientemente provocata da alcune forze politiche e sociali, ha da tempo individuato una correlazione tra salario minimo, dignità del lavoro e crescita economica presentata come inconfutabile. Una equazione corretta in linea teorica, ma non calata nel contesto italiano, ove un intervento di questo genere non interesserebbe la larghissima maggioranza di lavoratori (anche tra coloro che ne avrebbero bisogno).

Nell’*instant e-book* che state leggendo abbiamo perciò provato a giustificare punto per punto una posizione che sappiamo essere difficile e impopolare, facilmente attaccabile, ma in coscienza doverosa, non tanto perché conforme a una qualche visione generale del mercato del lavoro e delle relazioni industriali, ma perché maggiormente capace di realizzare l’intento perseguito anche dai (genuini) sostenitori degli interventi legislativi in materia di salario minimo e rappresentanza: la maggiore dignità del lavoro e delle persone che lavorano.

## **Raggiunta l'intesa politica per una direttiva europea sui trattamenti retributivi adeguati: una prima lettura**

*di Diletta Porcheddu*

Il 7 giugno 2022 è stato raggiunto un **accordo politico** tra il Parlamento europeo e gli Stati membri dell'Unione europea per quanto riguarda i contenuti della **proposta di direttiva sui salari minimi adeguati all'interno dell'Unione**, presentata dalla Commissione europea il 28 ottobre 2020 (per un'analisi dei contenuti della direttiva, si veda *infra*, S. Spattini, *La proposta europea di salario minimo legale: il punto di vista italiano e comparato*).

L'accordo arriva dopo un lungo processo di negoziazione, il quale ha visto come interlocutori privilegiati in via preliminare **le parti sociali a livello dell'Unione europea** e, durante la vera e propria fase legislativa, il Parlamento e il Consiglio dell'Unione europea, le cui osservazioni hanno contribuito significativamente a modificare i contenuti della proposta.

Sebbene **non esista ancora un testo definitivo per quanto riguarda la direttiva**, il contenuto dell'accordo, presentato in una **conferenza stampa** presso il Parlamento europeo, chiarifica alcuni punti che erano stati oggetto di discussione tra le diverse istituzioni durante i mesi appena trascorsi. Alla conferenza stampa hanno partecipato 3 membri del Parlamento europeo (Dennis Radtke, Agnes Jongerius, Dragoş Pîslaru) nonché il Commissario europeo al Lavoro e agli affari sociali Nicolas Schmit.

In primo luogo, l'accordo ribadisce quanto già evidenziato durante le precedenti fasi di discussione della direttiva, ossia che l'obiettivo dell'intervento della Commissione è quello di **stabilire un framework finalizzato a migliorare la protezione dei salari dei cittadini degli Stati membri dell'Unione, pur nel rispetto delle loro tradizioni e competenze nazionali**. Di conseguenza, anche durante la conferenza stampa, i membri del Parlamento, in seguito a mirate domande di giornalisti prevalentemente

provenienti da Paesi in cui il salario minimo è stabilito mediante la contrattazione collettiva, hanno ribadito con forza la **libertà degli Stati membri di utilizzare il metodo di fissazione dei salari che ritengono maggiormente funzionale** al fine di garantire livelli di retribuzione adeguata per i loro cittadini.

Il *framework* contenuto all'interno della direttiva e confermato con l'odierno accordo politico, dunque, prevede **indicazioni differenti per i Paesi dotati di una legislazione in materia di salari minimi** (21 Paesi su 27 all'interno dell'Unione europea) e quelli, come l'Italia, in cui i minimi contrattuali sono fissati unicamente attraverso la contrattazione collettiva.

I primi dovranno introdurre un **sistema di governance** che includa chiari criteri per quanto riguarda la fissazione e l'aggiornamento dell'importo dei minimi salariali, i quali dovranno tenere in considerazione, ad esempio, il **costo della vita e il livello di produttività a livello nazionale**. A tal fine, le istituzioni europee raccomandano l'utilizzo di valori di riferimento che guidino la valutazione in merito all'adeguatezza dei salari minimi: alcuni di essi sono contenuti all'interno dello stesso testo provvisorio della direttiva, che **indica come parametri il 60% del salario mediano lordo e il 50% del salario medio lordo a livello nazionale** (considerando 21).

Inoltre, l'accordo sancisce la necessità di istituire **organi consultivi a livello nazionale**, i quali possano contribuire alla discussione relativa alla fissazione e all'aggiornamento dei minimi salariali, assicurando che eventuali variazioni e deduzioni rispettino il principio di non discriminazione e quello di proporzionalità. Le istituzioni europee ribadiscono che **le parti sociali dovrebbero avere un ruolo fondamentale all'interno di tali organi**.

I contenuti dell'accordo politico relativi alla **contrattazione collettiva** necessitano di particolare attenzione. È stato già sottolineato come, in considerazione degli input ricevuti dalle parti sociali a livello europeo durante la fase di consultazione (per approfondimenti, si veda D. Porcheddu, [Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea](#), ADAPT University Press, 2020, ma anche D. Porcheddu, [La proposta di un salario minimo: le possibili iniziative comunitarie e le posizioni delle parti sociali europee](#), in [Boll. ADAPT, 2020, n. 34](#)), la bozza di direttiva contenesse già numerose disposizioni relative **all'importanza della contrattazione collettiva per quanto riguarda la garanzia dei salari**

**minimi adeguati**, in considerazione del fatto che **i Paesi con un alto livello di copertura della contrattazione collettiva tendono a essere caratterizzati da minori diseguaglianze salariali**.

Per questa ragione, le istituzioni europee si sono accordate per garantire che, all'interno di ogni Stato membro, **almeno l'80% dei lavoratori sia coperto dalla contrattazione collettiva**. È da notare come tale soglia non potesse essere considerata un elemento acquisito fino al raggiungimento dell'accordo qui descritto. Solo fino a qualche mese fa, infatti, si pensava che la stessa avrebbe potuto attestarsi intorno al 70%, dato il testo originario della proposta di direttiva (articolo 4, § 2) e la posizione del Consiglio dell'Unione europea in tal senso (per approfondimenti in materia, si veda D. Porcheddu, S. Spattini, *Salario minimo: un ulteriore passo verso la Direttiva europea*, in *Boll. ADAPT*, 2021, n. 44). Invece, è stato deciso di seguire le indicazioni del Parlamento europeo, pronunciatisi in favore della fissazione della soglia minima di copertura all'80% nel novembre del 2021 (cfr. European Parliament, *New rules for fair minimum wages in the EU*, in [www.europarl.europa.eu/news](http://www.europarl.europa.eu/news), 11 novembre 2021).

Incalzati dalle domande dei giornalisti relativamente all'effettiva vincolatività di tale disposizione, i rappresentanti del Parlamento europeo presenti alla conferenza stampa hanno segnalato come **gli Stati membri caratterizzati da un livello di copertura inferiore a tale soglia dovranno necessariamente presentare un "piano d'azione" davanti alla Commissione europea** finalizzato alla promozione della contrattazione collettiva all'interno del Paese, coerentemente con le previsioni della proposta di direttiva (articolo 4, § 2). Allo stato dell'arte, molti Stati membri dovrebbero agire in tal senso nei prossimi mesi: secondo le stime dello European Trade Union Institute, soltanto pochi Stati membri, tra cui l'Italia (cfr. ETUI, *Industrial Relations in Italy: background summary*, in [www.etui.org](http://www.etui.org), 20 settembre 2016), la Danimarca (cfr. ETUI, *Industrial Relations in Denmark: background summary*, in [www.etui.org](http://www.etui.org), 11 aprile 2017), e la Svezia (cfr. ETUI, *Industrial Relations in Sweden: background summary*, in [www.etui.org](http://www.etui.org), 10 ottobre 2016), superano tale tasso di copertura. Anche in Paesi tradizionalmente caratterizzati da un forte sistema di relazioni industriali, come la Germania, la copertura della contrattazione collettiva appare infatti in forte calo (51%) (cfr. WSI, *Collective Bargaining in Germany 2021, 2022*, p. 20).

In ultimo, l'accordo sancisce che gli Stati membri debbano necessariamente **mettere in atto sistemi di periodica raccolta dei dati relativi alla copertura e all'adeguatezza dei minimi salariali**, ed inoltre **assicurarsi che i lavoratori possano accedere ad appositi sistemi di risoluzione delle controversie** nel caso l'efficacia delle disposizioni della direttiva non sia garantita.

I prossimi passi relativamente all'effettiva implementazione delle decisioni prese attraverso l'accordo politico saranno compiuti nelle prossime settimane. In particolare, il Consiglio dell'Unione europea dovrebbe esprimersi su tale accordo il 16 giugno 2022, attraverso una votazione a maggioranza qualificata. La Commissione per l'Occupazione e gli affari sociali (EMPL) del Parlamento europeo dovrebbe votare l'accordo nel corso del mese di giugno, mentre **l'adozione in sessione plenaria del testo definitivo della direttiva è previsto per settembre**. Una volta compiuto questo passo finale, gli Stati membri dell'UE avranno due anni di tempo per recepire la direttiva sui salari minimi adeguati all'interno della legislazione nazionale; a tal fine, potranno avvalersi anche della collaborazione delle parti sociali (articolo 5, *Explanatory Memorandum* allegato alla proposta di direttiva).

I contenuti dell'accordo descritto nel presente contributo, seppure in linea di massima coerenti con quanto già previsto dalla proposta di direttiva così come passata al vaglio del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione, sembrano essere volti a **ribadire ulteriormente la volontà politica della Commissione di imprimere una significativa svolta relativamente all'innalzamento dei livelli salariali all'interno dell'Unione europea**, pur con i mezzi giuridici disponibili ai sensi dei Trattati e nel rispetto delle competenze degli Stati membri.





Sezione I.

**SALARIO MINIMO E SISTEMI DI  
CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**

# **Questione salariale: guardare la luna, non il dito.**

## **A proposito di dinamiche retributive, salario minimo e dei presunti 1.000 contratti collettivi nazionali di lavoro\***

*di Silvia Spattini e Michele Tiraboschi*

**Sì, sono quasi 1.000 i CCNL depositati al CNEL (992 al 31 dicembre 2021). Tuttavia, consultando i dati provenienti dagli Uniemens, emerge il fatto che soltanto 419 CCNL sono rilevati nel 2021 in queste dichiarazioni.**

Anche decurtando dal totale dei CCNL depositati al CNEL nel 2021 (992) i CCNL del settore Agricoltura (A) e Lavoro domestico (H1) che non sono rilevati negli Uniemens <sup>(1)</sup>, **risulta che soltanto il 46% dei CCNL depositati al CNEL è utilizzato o almeno rilevato nelle denunce mensili Uniemens**, mentre il restante 54%, non lo è. Sarebbe quindi opportuno, nella comunicazione pubblica e anche nel confronto politico, sottolineare questo dato per evitare equivoci e malintesi su una presunta patologia del nostro sistema di relazioni industriali.

### **CCNL depositati al CNEL e rilevati in Uniemens (anno 2021)**

CCNL Depositati al CNEL	992
CCNL settore Agricoltura (A)	57
CCNL settore Lavoro domestico (H1)	29
CCNL depositati al CNEL senza CCNL settore Agricoltura e Lavoro domestico	906

\* In [Boll. ADAPT, 2022, n. 18](#).

<sup>(1)</sup> «Sono esclusi i CCNL del settore “agricoltura” e “lavoro domestico”, perché in tali settori le informazioni su aziende e lavoratori affluiscono all’INPS almeno in parte attraverso flussi informativi diversi da UNIEMENS» (CNEL, Foglio “guida al file”, *CCNL settore privato 29 aprile 2022*).

CCNL rilevati in Uniemens	419	46%
Differenza CCNL depositati e rilevati	487	54%

**Fonte:** elaborazione propria su dati CNEL, *Archivio dei contratti collettivi nazionali di lavoro depositati al CNEL*, file CCNL settore privato 29 aprile 2022, e CNEL, *14° Report periodico dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro vigenti depositati nell'Archivio CNEL*, dicembre 2021

Va anche segnalato che questo 46% dei CCNL depositati, rilevati e quindi utilizzati, sono applicati a 12.914.115 di lavoratori dipendenti del settore privato, impiegati presso 1.461.446 di datori di lavoro. Emerge poi che di quei 419 CCNL applicati, **sono 162 (cioè 38,7% degli applicati e 17,9% dei depositati senza CCNL settore Agricoltura e Lavoro domestico) firmati da CGIL, CISL e UIL coprono 12.527.049 di lavoratori (97,0%) rilevati nei flussi Uniemens** (si veda, anche, N. Giangrande, [I Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro: numero di contratti, lavoratori interessati, ruolo dei sindacati confederali](#), Fondazione Di Vittorio, 3 maggio 2022).

**Tutti questi dati smentiscono dunque categoricamente chi afferma che queste sigle sindacali non governano più la contrattazione collettiva per la maggior parte della forza lavoro oppure che lasciano scoperti moltissimi lavoratori. E smentiscono anche quanti sollevano l'urgenza di una legge sindacale o di una legge sul salario minimo legale sul presupposto, non fondato, di una estrema polverizzazione del nostro sistema di contrattazione collettiva.**

**Per quanto riguarda i livelli retributivi, i dati ISTAT (novembre 2020) rilevano retribuzioni contrattuali orarie lorde 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, con un valore medio di 14,00 euro e quello mediano è 12,57 euro** (si veda ISTAT, [Memoria scritta dell'Istituto nazionale di statistica](#), Audizione della 11<sup>a</sup> Commissione del Senato della Repubblica sulla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea (COM(2020)682 def.), 20 gennaio 2021).

**Con riferimento, invece, alla retribuzione lorda per ora lavorata, nel 2019 l'ISTAT ha calcolato un valore medio di 18,2 euro per il totale**

**dell'economia per i dipendenti regolari, che diventava di 17,1 euro se si computano anche i lavoratori irregolari. Infatti, l'ISTAT stima per questi lavoratori una retribuzione media pari a poco meno della metà di quella dei lavoratori regolari e un tasso di irregolarità pari a 15,1%**, misurato come dipendenti irregolari sul totale in unità di lavoro equivalenti a tempo pieno. **Sono inoltre individuati il settore agricolo e quello del lavoro domestico come i settori con la maggiore incidenza di irregolarità** pari rispettivamente al 39,7% e al 58,6% delle unità di lavoro equivalente a tempo pieno. **Queste evidentemente determina un forte impatto sulla retribuzione lorda per ora lavorata**, che infatti in questi settori è calcolata in 9,2 euro nel settore agricolo e di 7,3 euro per il lavoro domestico, **i valori più bassi registrati tra tutti i settori** (si veda ISTAT, [\*Memoria scritta dell'Istituto nazionale di statistica\*](#), Audizione della 11<sup>a</sup> Commissione del Senato della Repubblica sulla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea (COM(2020)682 def.), 20 gennaio 2021, pp. 8 e 9).

Per ragionare sull'eventuale necessità, come da qualcuno sostenuto, del salario minimo legale per garantire livelli retributivi minimi adeguati, sono utili alcuni altri dati relativi alle **posizioni lavorative a “bassa retribuzione”**, individuate come quelle con retribuzione oraria inferiore ai 7,66 euro lordi (dati 2018). Sempre l'ISTAT informa che **sono circa il 6% (5,9%) del totale delle posizioni**: concentrate in alcune specifici settori (in particolare 22% nel settore Altre attività di servizi: servizi alla persona e attività di organizzazioni economiche, di datori di lavoro e professionali); più diffuse tra le donne (6,5%) rispetto agli uomini (5,5%); tra gli stranieri (8,7%) rispetto agli italiani (5,4%); tra i giovani sotto i 29 anni (10,9%) in confronto delle classi di età più adulta (sotto al 5%); nelle imprese di piccole dimensioni (meno di 10 dipendenti) (7,6%) rispetto alle imprese con almeno 250 dipendenti (4%); al Sud (9,5%) più del Centro (6,5%), del Nord ovest (4,9%) e del Nord Est (4,1%) (si veda ISTAT, [\*Memoria scritta dell'Istituto nazionale di statistica\*](#), Audizione della 11<sup>a</sup> Commissione del Senato della Repubblica sulla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea (COM(2020)682 def.), 20 gennaio 2021, p. 7).

**I dati mostrano che i lavoratori che si trovano nelle posizioni a più bassa retribuzione sono appartenenti a categorie note come le più svantaggiate sul mercato del lavoro. Ma questo non può dipendere dalle retribuzioni**

**fissate dalla contrattazione collettiva, perché queste non discriminino tra uomini e donne, italiani e stranieri ecc. Pertanto, il problema del lavoro povero (se non per alcune figure professionali o settori specifici) non pare potersi attribuire alle retribuzioni fissate dalla contrattazione collettiva, ma piuttosto dalla modalità di applicazione dei contratti nei confronti delle diverse categorie di lavoratori o nei diversi contesti (aziendali o geografici) e dalle caratteristiche del rapporto di lavoro.**

**Il problema delle posizioni lavorative a “bassa retribuzione” non può essere nemmeno attribuito all’elevato numero di CCNL o dei contratti definiti in gergo sindacale “pirata”, poiché si è già detto che i CCNL effettivamente applicati sono meno della metà di quelli depositati e ancora meno sono quelli applicati alla stragrande maggioranza dei lavoratori.**

**Invece, per i dati sopra indicati, il problema dei lavori a bassa retribuzione dovrebbe essere ricercato nell’alta diffusione del lavoro irregolare che lascia i lavoratori privi di ogni tutela, compresa quella relativa ai salari minimi contrattuali. Altre cause del lavoro povero sono la discontinuità e frammentarietà dei rapporti di lavoro e il limitato numero di ore di lavoro (c.d. part time involontario). A tutto ciò, ci aggiunge anche la crescente diffusione di lavoro occasionale o di forme di lavoro senza contratto (tirocini extracurricolari) che per definizione sono escluse dalla applicazione della contrattazione collettiva.**

**Se tutto ciò è vero, non si può allora sostenere che la contrattazione collettiva non sia in grado di garantire la fissazione di minimi retributivi adeguati (tranne per alcune identificate basse qualifiche e per alcuni specifici e limitati settori), perché appunto le posizioni lavorative a bassa retribuzione oraria (*low pay jobs*) sono determinate proprio dalla non applicazione o dalla applicazione non corretta dei contratti collettivi, dall’impiego di stagisti, collaboratori autonomi, lavoratori part-time involontari, lavoratori occasionali e temporanei. Vero anche che la contrattazione collettiva è molto di più della semplice fissazione di un salario. È un processo sociale di costruzione e crescita dei mercati del lavoro, delle professionalità, del welfare negoziale e contrattuale che concorre a creare i presupposti della produttività e della creazione di valore che è la sola ricetta credibile per impostare il problema redistributivo che è il punto terminale di ogni ragionamento e non il**

**punto di inizio** (cfr. R. Brunetta, M. Tiraboschi, [Salari e nuova questione sociale: la via maestra delle relazioni industriali](#), Working Paper ADAPT, 2022, n. 4, p. 11).

**Invocare, allora, il salario minimo legale come soluzione per tutelare le fasce di lavoratori che percepiscono basse retribuzioni significa non conoscere le dinamiche retributive sopradescritte, né le relazioni industriali** (si veda il webinar ADAPT, [La proposta europea di salario minimo: quale impatto su contrattazione e rappresentanza?](#), 11 novembre 2020). **Veramente si crede che qualcuno, magari una commissione di professori designati dalla politica, sia in grado di definire la tariffa meglio degli attori sociali che rappresentano imprese e lavoratori dei diversi settori produttivi?** (cfr., anche, M. Dalla Sega, [Il ruolo della CCNL oggi, tra autonomia negoziale e interventismo: qualche spunto da alcune ultime analisi sulla contrattazione in Italia](#), in [Boll. ADAPT, 2022, n. 18](#)).

**Inoltre, la richiesta del salario minimo legale come soluzione al lavoro povero rischia di essere semplicistica, perché la questione è anche di effettività. Il salario minimo legale non garantisce maggiore effettività rispetto al salario minimo contrattuale.** In entrambi i casi, è necessario il rispetto della previsione normativa, legale o contrattuale (si veda *infra*, S. Spattini, *Salario minimo legale: quando semplificare significa negare la complessità del lavoro*), che può facilmente essere disattesa. Esempio ne è il lavoro irregolare, che sfuggirebbe dalle maglie del salario minimo legale, come sfugge da quelle dei salari minimi contrattuali.

**Infine, se il problema del lavoro povero non è la fissazione di minimi retributivi adeguati da parte della contrattazione** che risultano, allo stato e fatta eccezione per il caso particolare del lavoro domestico, superiori alle cifre indicate nelle diverse proposte legislative (vedi lo studio su [Salario minimo e contrattazione collettiva](#) curato dall'Ordine dei Dottori Commercialisti di Milano richiamato recentemente da [Pietro Ichino](#)) **e la contrattazione collettiva copre ancora una percentuale altissima di lavoratori, la soluzione al lavoro povero e a basse retribuzioni non è l'introduzione del salario minimo legale.** Questo è dimostrato anche dalla comparazione. Infatti, i paesi che dagli anni '90 del Novecento ad oggi hanno introdotto il salario minimo legale come strumento per combattere il fenomeno del lavoro povero, **lo hanno fatto perché hanno visto inesorabilmente diminuire la copertura della contrattazione collettiva**

**ben sotto l'80%. Al contrario i paesi europei che insieme all'Italia non hanno salari minimi legali hanno coperture contrattuali oltre questa soglia** (si veda *infra*, S. Spattini, *La proposta europea di salario minimo legale: il punto di vista italiano e comparato*, e S. Spattini, [\*Salario minimo legale vs contrattazione collettiva in Italia e in Europa\*](#), in [\*Boll. ADAPT, 2015, n. 11\*](#)).

Se i sostenitori della legge sul salario minimo legale o della legge sulla rappresentanza e l'efficacia generalizzata del contratto collettivo hanno buoni argomenti per sostenere l'inadeguatezza del sistema contrattuale italiano rispetto alla fissazione di minimi retributivi, è ora di tirarli fuori. **La storiella dei 1.000 contratti collettivi nazionali davvero non regge** e sorprende che provenga da autorevoli studiosi che pure per lungo tempo hanno avuto ruoli istituzionali presso il nostro ente previdenziale con tutta la possibilità dunque di conoscere la realtà di questi contratti e delle dinamiche retributive sottostanti.

## **La copertura dei CCNL tra narrazione e realtà, nella prospettiva del salario minimo legale\***

*di Silvia Spattini*

**Un autorevole commentatore ed ex presidente dell'INPS come Tito Boeri ha recentemente sostenuto l'urgenza di una legge sul salario minimo legale per due principali motivi: da un lato l'esistenza di mille contratti collettivi nazionali (cfr. T. Boeri, R. Perotti, [Lavoro, serve il salario minimo](#), in *La Repubblica*, 5 maggio 2022) e dall'altro l'esclusione di “milioni di lavoratori” dall'applicazione dei CCNL.**

**Sul primo punto ci siamo già espressi sul *Bollettino ADAPT* con un contributo che ha cercato di documentare come dei quasi mille CCNL depositati al CNEL meno della metà sia effettivamente applicata e che i CCNL siglati da CGIL, CISL e UIL, che sono una minima parte, coprono il 97% dei lavoratori (si veda *supra*, S. Spattini, M. Tiraboschi, *Questione salariale: guardare la luna, non il dito. A proposito di dinamiche retributive, salario minimo e dei presunti 1.000 contratti collettivi nazionali di lavoro*). Invero anche sul secondo punto vi sono alcune precisazioni non banali da svolgere.** Per cercare di verificare tale affermazione e la portata dei relativi numeri, è possibile innanzitutto fare riferimento ai dati del flusso informativo Uniemens, resi disponibili nell'Archivio CNEL dei CCNL (si veda CNEL, *Archivio dei contratti collettivi nazionali di lavoro depositati al CNEL*, 23 maggio 2022, file *CCNL settore privato 23 maggio 2022*).

Tali dati rilevano il numero medio di lavoratori a cui sono applicati i CCNL depositati presso il CNEL (a cui è attribuito un codice alfanumerico unico), esclusi i CCNL del settore agricolo e del lavoro domestico, poiché in tali settori le informazioni su aziende e lavoratori affluiscono all'INPS almeno in parte attraverso flussi informativi diversi da Uniemens. Nel 2021, per 12.914.115 lavoratori è indicato il CCNL applicato, mentre per altri 729.544 manca tale dato. Per il 2020, erano 12.218.448 i lavoratori a cui era applicato

---

\* In [Boll. ADAPT, 2022, n. 22](#).



un CCNL e 772.286 i lavoratori senza l'attribuzione negli Uniemens di un CCNL. Rispetto a questi lavoratori, non è spiegato se la mancanza dell'indicazione del codice dipenda dalla non corretta compilazione della dichiarazione Uniemens, dal fatto che l'eventuale CCNL applicato non sia stato depositato presso il CNEL (a cura dei soggetti stipulanti, ai sensi dall'art. 17 della Legge 30 dicembre 1986, n. 936) oppure non sia stato ancora attribuito il codice o ancora non sia applicato nessun CCNL. **Pertanto, da questi dati, emerge che eventualmente ad un massimo tra 700 e 800 mila lavoratori negli ultimi due anni non sarebbe applicato un CCNL, non essendo comunque chiaro se l'assenza dell'indicazione di un contratto dipenda, come detto, dall'effettiva non applicazione oppure da altre ragioni di mancata comunicazione o mancata attribuzione di un codice. È allora qui, prima di ogni altra valutazione, che dovrebbero prioritariamente indirizzarsi gli sforzi di verifica di legislatore e istituzioni.**

<b>Dati Uniemens</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
esclusi i CCNL del settore agricoltura e lavoro domestico		
Numero medio lavoratori con indicato CCNL	12.218.448	12.914.115
Numero medio lavoratori CCNL non indicato	772.286	729.544
Totale	12.990.734	13.643.659

**Fonte:** CNEL, *Archivio dei contratti collettivi nazionali di lavoro depositati al CNEL*, 23 maggio 2022, file CCNL settore privato 23 maggio 2022

**Volendo cercare di comprendere nel dettaglio e ricostruire i numeri attraverso altri dati, si possono prendere a riferimento le informazioni disponibili nella banca dati INPS, [Osservatorio lavoratori dipendenti e indipendenti](#) (si veda, anche, INPS, *Osservatorio lavoratori dipendenti e indipendenti. Anno 2020*, Statistiche in breve, dicembre 2021). Per l'anno 2020, ultimi dati disponibili, i lavoratori dipendenti del settore privato risultano 14.953.008, gli operai agricoli 920.665 e ai lavoratori domestici 801.236. Per poter comparare questi dati con i flussi Uniemens (che contengono il dato dei CCNL applicati) occorre sottrarre dal numero dei**

lavoratori dipendenti del settore privato il numero degli operai agricoli e dei lavoratori domestici (non rilevati nel dato Uniemens fornito dal CNEL). Rimangono 13.231.107 lavoratori. Rispetto ai 12.990.734 totali rilevati negli Uniemens c'è una differenza di circa 240 mila lavoratori, probabilmente si tratta di altri lavoratori del settore agricolo, oltre agli operai, che sono stati esclusi dai dati resi disponibili nell'Archivio del CNEL. In ogni caso, se anche si volesse fare la differenza tra il dato ottenuto e il numero di lavoratori a cui è attribuito un CCNL (12.218.448), si arriverebbe a poco più di un milione di lavoratori (1.012.659). **Quindi anche attraverso questo tentativo di ricostruzione dei dati, non è possibile certamente parlare di «milioni di lavoratori esclusi dai CCNL».**

Dati INPS	2020
Dipendenti settore privato	14.953.008
Operai agricoltura	-920.665
Dipendenti lavoro domestico	-801.236
	13.231.107

**Fonte:** Banca dati INPS, *Osservatorio lavoratori dipendenti e indipendenti*

**Un ulteriore tentativo di verificare il numero di lavoratori esclusi dalla applicazione dei CCNL può essere fatto utilizzando dati ISTAT** (con riferimento al terzo trimestre 2020, per disponibilità di dati). Dalle serie storiche degli occupati, è possibile calcolare la media dei lavoratori dipendenti che corrisponde a 17.776.727. Gli occupati nel settore agricolo ammontano a 956mila e i lavoratori domestici a 684mila. Occorre poi sottrarre i dipendenti pubblici che per il 2020 sono calcolati in 3milioni e 212mila. La differenza porta a 12.924.277 (cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ISTAT, INPS, INAIL, ANPAL, [Il mercato del lavoro 2020. Una lettura integrata](#), 2020, p. 30). Se confrontiamo questo dato con il dato dei flussi Uniemens per i lavoratori a cui è applicato un CCNL, vediamo che è quasi identico. **Quindi non pare esistano altri lavoratori che siano sfuggiti ai conteggi, riconfermando che il numero massimo di**

**lavoratori a cui non si applica un CCNL sono eventualmente quei 770 mila per il 2020 e i 729 nel 2021.**

Dati ISTAT	III trimestre 2020
Media lavoratori dipendenti	17.776.727
Occupati agricoltura	-956.000
Occupati lavoro domestico	-684.000
Dipendenti pubblici (2020)	-3.212.450
	12.924.277

**Fonte:** ISTAT, *Occupati per posizione professionale e carattere dell'occupazione – Tabella 3, Serie Storiche Mensili*; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, Inps, Inail, Anpal, *Il mercato del lavoro 2020. Una lettura integrata*, 2020

Pur non negando la questione del lavoro povero (sia consentito rinviare, ancora, a S. Spattini, M. Tiraboschi, *Questione salariale: guardare la luna, non il dito. A proposito di dinamiche retributive, salario minimo e dei presunti 1.000 contratti collettivi nazionali di lavoro*, cit.), **non è tuttavia possibile sostenere l'introduzione del salario minimo legale con l'argomentazione dei «milioni di lavoratori esclusi dai CCNL»**, i numeri la smentiscono. **Le persone eventualmente escluse dalla copertura dei contratti collettivi, oltre a quelle sopra conteggiate, non sono lavoratori dipendenti a cui la contrattazione collettiva sia applicabile, sono tirocinanti, collaboratori autonomi, lavoratori occasionali, lavoratori in nero e altri lavoratori non dipendenti.**

Sezione II.

**I LIMITI DELLA PROPOSTA  
DI UN SALARIO MINIMO PER LEGGE**

# Salario minimo legale: quando semplificare significa negare la complessità del lavoro\*

di Silvia Spattini

**Che sia legale o contrattuale, il salario minimo deve essere effettivo. La sola esistenza di una legge sul salario minimo o di una tariffa sindacale non è garanzia della sua reale effettività.**

Le ricerche internazionali, richiamate anche nello [studio di impatto](#) della Commissione Europea sulla proposta di Direttiva sul salario minimo, evidenziano che sia nei paesi con salario minimo legale, sia in quelli con salario minimo contrattuale l'inosservanza dei minimi retributivi applicabili è un fenomeno generalmente diffuso nei Paesi membri. Il fenomeno è noto, da noi più che altrove, vuoi per gli alti tassi di lavoro sommerso e irregolare, vuoi anche per il dilagare di forme di *dumping* contrattuale per l'assenza non di una legge quanto della volontà politica di avviare una stretta sui sistemi di contrattazione collettiva che non sono maggiormente rappresentativi e che, come tali, non potrebbero portare grandi benefici alle aziende nella misura in cui sarebbe loro vietato coltivare le numerose deleghe che la legge fa in favore del contratto collettivo al punto da renderlo ancora oggi lo strumento preferibile nella regolazione del lavoro dentro i processi produttivi d'impresa.

**Quali sono allora le condizioni e i fattori che determinano l'effettività di un salario minimo?**

**Il primo elemento è banalmente (ma non troppo, per quanto sopra segnalato) il rispetto della previsione normativa, legale o contrattuale, che definisce il salario minimo.** È evidente che se i datori di lavoro retribuiscono i lavoratori al di sotto dei minimi previsti, tali minimi non potranno essere effettivi.

A sua volta, **la mancata applicazione del salario minimo da parte dei datori di lavoro** non dipende soltanto da scelte completamente

---

\* In [Boll. ADAPT, 2021, n. 33](#).

opportunistiche di non conformarsi agli standard previsti. Tale comportamento è **influenzato dai livelli a cui sono fissati i minimi salariali**. Infatti, «quando il livello del salario minimo supera la capacità di pagamento delle imprese, è probabile che l'inadempienza diventi inevitabile» (cfr. U. Rani, M. Oelz, P.M. Belser, [Improving compliance with minimum wage standards](#), 28 aprile 2016). Inoltre, è noto che un livello troppo elevato del salario minimo si traduce non solo in una mancata applicazione dei minimi, ma anche in una fuga verso l'informalità e quindi ancora una volta verso il lavoro nero, con tutte le relative conseguenze negative, non soltanto per i lavoratori, ma per il sistema del suo complesso in termini di concorrenza tra le imprese e contribuzione alla finanza pubblica.

**Questo evidenzia ancora una volta la rilevanza della fissazione dei salari minimi ad un livello “adeguato”,** come prevede la stessa [proposta di Direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea](#) (COM(2020)682 final). Benché il concetto sia aleatorio, questo significa che **il livello dei salari deve essere sufficientemente alto per garantire uno standard di vita dignitoso** (possibilmente raggiungere la soglia di rischio di povertà, cosa che ora in molti paesi europei non accade), **ma non troppo elevato da portare i datori di lavoro a non osservare tale minimo. La difficoltà sta proprio nell'individuare tale livello adeguato.**

Come per ogni norma, **essenziale per garantire l'effettività del salario minimo (legale o contrattuale) è la previsione di adeguate sanzioni in caso di violazione.** Le sanzioni devono costituire un forte disincentivo all'inadempienza, rendendola particolarmente costosa.

**Il sistema sanzionatorio deve, poi, necessariamente essere completato da un adeguato meccanismo di controlli, che rilevino le inadempienze e applichino le sanzioni.**

**C'è chi sostiene che il salario minimo legale avrebbe il vantaggio della semplicità e della conoscibilità generale, che ne faciliterebbero l'applicazione e i controlli e in ultima analisi l'effettività.** L'argomento della semplicità è molto sostenuto dall'Organizzazione internazionale del lavoro, soprattutto guardando ai paesi in via di sviluppo. Ma è la stessa organizzazione che riconosce che **i sistemi semplici con un unico salario minimo non consentono di tenere in considerazione non solo le specificità di singole regioni o settori all'interno di un paese** (cfr. ILO, [Minimum Wage Policy Guide](#), 2016, p. 14) ma anche il pluralismo dei

mestieri e delle professioni oltre che le più complesse dinamiche dello scambio che, nella moderna contrattazione collettiva e come documentato dai periodici rapporti ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia (da ultimo, ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia (2019). VI Rapporto ADAPT*, ADAPT University Press, 2020), vanno ben oltre la fissazione della tariffa per determinare una ricca articolazione di voci *lato sensu* retributive come per esempio il welfare bilaterale o il diritto soggettivo alla formazione in orario di lavoro.

**L'argomento della semplicità del salario minimo legale rischia pertanto di diventare semplicistico se non anche caricaturale della complessità dei moderni mercati del lavoro e delle connesse dinamiche di scambio che è invece ben nota alle parti sociali e ai relativi sistemi contrattuali e bilaterali.**

## **Salario minimo, una scorciatoia che aggira i nodi della crescita\***

*di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi*

**Gli importanti passi in avanti registrati ieri al tavolo del contratto della metalmeccanica, e le non banali difficoltà che ancora non consentono di raggiungere una intesa, consentono di ripensare in termini concreti alla recente proposta di direttiva europea sul salario minimo.** Una proposta che ha riportato al centro del dibattito pubblico, non solo nazionale, il nodo dei trattamenti salariali che è una parte importante, se non decisiva, rispetto alle prospettive di rilancio del nostro Paese. E che tuttavia, come appunto dimostra la distanza ancora esistente tra i firmatari dell'accordo della meccanica, non può essere banalizzato nei termini della fissazione di una tariffa la cui esatta quantificazione dipende essenzialmente, in termini di sostenibilità, da un delicato equilibrio fatto di valori professionali, compatibilità economiche e istanze di protezione espresse anche attraverso il welfare aziendale che solo le parti di una trattativa sono in grado di definire con precisione. Nessuno nega che esista, in Italia più che altrove, una questione salariale. Altra cosa, tuttavia, è capire se aggredirla alla radice, dal lato delle sue cause più profonde, oppure in termini meramente redistributivi. Parlare di retribuzioni nette dei lavoratori impone insomma di discutere anche dell'annoso problema della produttività e con esso della pressione fiscale che grava sul costo complessivo del lavoro.

**D'altro canto è vero che stiamo parlando, per ora, di una semplice proposta, peraltro non particolarmente gradita ad alcuni Stati membri della Unione.** E comunque resta forte il rischio, almeno in Italia, di considerare con una certa sufficienza questo primo documento, come accaduto per tante altre iniziative provenienti dalla Europa e, al più, come una generica dichiarazione di principio.

**L'impressione, tuttavia, è che qualcosa si stia muovendo per davvero e anche velocemente. Non è forse un caso che, all'indomani della sua**

---

\* In [Boll. ADAPT, 2020, n. 44](#).



**approvazione, Nunzia Catalfo e Yolanda Díaz, i Ministri del lavoro di Italia e Spagna, abbiano pubblicato su due autorevoli quotidiani dei rispettivi Paesi una sorta di manifesto celebrativo della proposta.** Quasi come se non si aspettasse altro che questa iniziativa comunitaria per smuovere le acque dei rispettivi dibattiti nazionali che, con crescente fatica, cercano di prendere le misure coi sempre più complessi problemi del lavoro e con un dialogo sociale che procede a fasi alterne, decisamente meglio in Spagna che in Italia dove è ridotto al lumicino.

**Il tema non è certo nuovo. Fin dalle prime bozze del *Jobs Act* è entrato con forza nel dibattito italiano, nel pieno della stagione della disintermediazione e della proclamata autosufficienza della politica rispetto alle istanze dei corpi intermedi, per vedere poi presentate, negli ultimi anni, diverse proposte di legge.** Una di queste iniziative legislative porta proprio come prima firma quella del Ministro Nunzia Catalfo. Il fatto che la Commissione Europea rilanci il tema con una direttiva, e non con semplici raccomandazioni, potrebbe essere un ulteriore strumento nelle mani del governo che non ha mai nascosto di volersi muovere in questa direzione, pur di fronte alla contrarietà della maggioranza delle parti sociali. Non che la direttiva obblighi ad andare nella direzione di un salario minimo stabilito per legge e neppure impone, in alternativa, di dotare i contratti collettivi di efficacia *erga omnes* magari con una legge sulla rappresentanza in attuazione del precetto di cui all'articolo 39 della Costituzione. E tuttavia questo non esclude iniziative in tal senso almeno secondo le parole del Ministro che, nel citato "manifesto", dove un rituale richiamo al ruolo del dialogo sociale, precisa che servono oggi «adeguati meccanismi per la determinazione dei salari minimi» come a dire che la contrattazione collettiva non svolge questo ruolo in Italia. Dire poi, come fa sempre il Ministro, che «la contrattazione ne beneficerà in termini di campo d'azione» fa bene capire dove si andrà a parare nella direzione cioè di un intervento sulla efficacia giuridica dei contratti collettivi.

**Ed è qui che è possibile individuare il principale nodo politico sollevato dalla proposta di direttiva europea che non è solo il tema del salario minimo ma quello della persistente efficacia del metodo delle relazioni industriali, e cioè della rappresentanza e della contrattazione, a determinare il valore economico di mercato dei mestieri nei diversi settori produttivi.** Il nodo è capire se questo metodo è superato, e con esso l'autonomia contrattuale dei corpi intermedi, o il problema è un altro. In parte

interno alle dinamiche intersindacali (i livelli di contrattazione e il nodo della produttività) e in parte condizionato dal troppo elevato cuneo fiscale, da una estesa area di economia sommersa e dal proliferare di accordi sottoscritti da attori non rappresentativi almeno se comparati a quelli firmati da Confindustria e dalla triplice almeno per il settore industriale.

**I sostenitori del salario minimo legale vedono nella sua introduzione una comoda soluzione del problema che è però anche una scorciatoia perché non affronta il problema dei bassi salari dal lato della riforma fiscale e da quello della contrattazione di produttività.** Chiaramente questo sarebbe anche un duro colpo per la rappresentanza e non è forse malizioso pensare che una parte dei sostenitori della soluzione legale in fondo pensi che proprio la rappresentanza, in quanto libera e quindi difficilmente controllabile, sia un elemento di instabilità che contribuisce a una non perfetta governabilità del mercato del lavoro. Una tesi che rifiutiamo in toto ma che vede nella inazione degli attori della rappresentanza rispetto al problema della contrattazione pirata e del decentramento contrattuale una delle cause principali.

**La difesa della rappresentanza su questo fronte infatti oggi si gioca soprattutto a livello culturale, come garanzia del principio della autonomia collettiva e del valore del suo pluralismo, ma è difficile non essere critici nell'osservare quanto non sia stato fatto in questi anni facendo così il gioco di chi vuole scavalcarne il ruolo.** Così ci troviamo di fronte al rischio di gettare il bambino con l'acqua sporca. Infatti, come mostrano i duri dibattiti in merito ai rinnovi di questi mesi, che ruotano proprio sul trattamento economico minimo, la contrattazione collettiva è spesso ridotta alla dimensione salariale, ma porta con sé molto altro. E eliminando il problema dei trattamenti minimi finiremmo per rischiare di mettere in secondo piano anche tutti gli altri istituti che i contratti regolano, spesso ancor più importante del salario. Minimi che non possono essere letti come autonomi dagli inquadramenti, ad esempio, come mostra la sfida lanciata da Federmeccanica ai sindacati ieri.

**Per questo, non negando i ritardi delle parti sociali, riteniamo che sia importante oggi identificare il valore che la contrattazione collettiva può avere all'interno delle sfide complesse che siamo chiamati ad affrontare.** Con la consapevolezza, al tempo stesso, che è tempo di dare vita a una contrattazione che apra finalmente a qualunque livello ritenuto appropriato

(nazionale, territoriale e aziendale) a una misurazione economica del valore del lavoro centrata sulla professionalità e le competenze e non più semplicemente sull'ora-lavoro come avvenuto nel secolo scorso.

## **I bassi salari non scompariranno, se non aggrediamo le cause\***

*di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi*

**Potrà la recente [proposta di direttiva sul salario minimo](#) contribuire a risolvere in modo credibile e duraturo il nodo dei bassi salari che riguarda buona parte dei Paesi europei, Italia in primis?** Personalmente nutriamo più di un dubbio e, a ben vedere, è lo stesso [documento di valutazione di impatto della Commissione europea](#) a riconoscerlo se è vero che in 9 dei 21 Paesi dove è stato introdotto un meccanismo di legge, da ultimo la Germania, «il salario minimo legale non ha tutelato i lavoratori dipendenti dal salario minimo dal rischio di povertà» (p. 5).

**Non che la questione salariale non esista e non sia oramai diventata una vera emergenza che è giusto porre al centro del dibattito.** Il punto, tuttavia, è se vogliamo affrontarlo in termini puramente difensivi e senza certezza sul risultato o se non è venuto il momento di porre al centro della riflessione pubblica e del dialogo tra il Governo e le parti sociali il nodo del costo del lavoro e quello della bassa produttività che sono il problema mentre i bassi salari sono una loro inevitabile conseguenza. Perché la proposta di salario minimo, che sia per legge o anche per contratto collettivo, è ancora incardinata sul valore standardizzato dell'ora-lavoro e dunque, come possibile soluzione, ci pare l'epigono della contesa industriale del secolo scorso senza tenere conto delle profonde trasformazioni del lavoro e anche della progressiva frammentazione di un mondo del lavoro un tempo edificato attorno alla netta separazione tra il lavoro subordinato e quel lavoro autonomo che pure oggi avanza con forza la questione del compenso equo. Là dove invece la proposta di direttiva, di cui peraltro si discute del fondamento normativo visto che l'Unione Europea non ha competenza sulla materia salariale, è ancora rigorosamente circoscritta al solo lavoro dipendente e dunque al mercato del lavoro del Novecento. Con ciò dimostrando la sua incapacità di intercettare i problemi più profondi del mercato del lavoro e segnatamente l'emersione di un mercato delle

---

\* In [Boll. Spec. ADAPT, 2020, n. 5.](#)

professionalità e delle competenze che reclama nuove forme di rappresentanza e tutela e che comunque fugge dalla standardizzazione propria dei modelli di produzione fordisti e del trattamento retributivo basato sull'ora-lavoro.

**Una questione non da poco, ne siamo consapevoli, e che per essere affrontata impone di riconoscere la centralità dei corpi intermedi e di una rappresentanza che certo è chiamata a ripensare struttura e organizzazione per meglio intercettare le dinamiche di filiera e le catene globali del valore che è poi la vera e unica fonte della ricchezza.** Il problema quindi è quello di ripensare ruolo e funzione della rappresentanza e la costruzione dei mercati del lavoro e da lì procedere ad aggredire il nodo della redistribuzione del valore creato magari dentro un contesto di fiscalità e contribuzione meglio allineato alla evoluzione dell'economia e della società e non penalizzante come quello attuale.

**Anche per questo, da un angolo di osservazione puramente italiano, l'impressione è che questa proposta possa essere utilizzata dalla nostra politica per sferrare un attacco finale alla rappresentanza.** E più quelli che il professor [Mario Grandi](#) chiamava i «falsi amici della rappresentanza» affermano che il sindacato nulla deve temere da questa proposta, più pensiamo che essa sarà invece fortemente strumentalizzata per obiettivi che sono lontani dalla lotta al lavoro povero e che riguardano l'incorporazione e normalizzazione della rappresentanza dentro uno Stato incapace di valorizzare l'autonomia e incoraggiare il dinamismo dei corpi intermedi per governare le imponenti trasformazioni del lavoro. Insomma, la legge sulla rappresentanza e l'*erga omnes* sono dietro l'angolo. Non è forse un caso che, all'indomani della sua approvazione, Nunzia Catalfo e Yolanda Díaz, i Ministri del lavoro di Italia e Spagna, abbiano pubblicato su due autorevoli quotidiani dei rispettivi Paesi una sorta di manifesto celebrativo della proposta. Quasi come se non si aspettasse altro che questa iniziativa comunitaria per smuovere le acque dei rispettivi dibattiti nazionali che, con crescente fatica, cercano di prendere le misure con i sempre più complessi problemi del lavoro e con un dialogo sociale che procede a fasi alterne, decisamente meglio in Spagna che in Italia dove è ridotto al lumicino.

**Il tema non è certo nuovo. Fin dalle prime bozze del *Jobs Act* è entrato con forza nel dibattito italiano, nel pieno della stagione della disintermediazione e della proclamata autosufficienza della politica**

**rispetto alle istanze dei corpi intermedi, per vedere poi presentate, negli ultimi anni, diverse proposte di legge.** Una di queste iniziative legislative porta proprio come prima firma quella del Ministro Nunzia Catalfo. Il fatto che la Commissione Europea rilanci il tema con una direttiva, e non con semplici raccomandazioni, potrebbe essere un ulteriore strumento nelle mani del governo che non ha mai nascosto di volersi muovere in questa direzione, pur di fronte alla contrarietà della maggioranza delle parti sociali.

**I problemi sollevati dalla proposta di direttiva europea vanno dunque oltre il campo del salario minimo e impongono di ripensare la persistente attualità o meno del metodo delle relazioni industriali, e cioè della rappresentanza e della contrattazione, per determinare il valore economico di mercato dei mestieri nei diversi settori produttivi e sostenere al tempo stesso le dinamiche della produttività e della giustizia sociale.** Le criticità sono dunque tante ed evidenti in una stagione che conosce l'esplosione dello smart working e del lavoro per obiettivi che, come noto, è affidato alla pura contrattazione individuale. Col rischio di istituzionalizzare il crescente dualismo del mercato del lavoro con un sindacato per un verso schiacciato sulle componenti più basse del mercato del lavoro e per l'altro verso estromesso dalla rappresentanza del lavoro professionalizzato che non a caso registra una esplosione di forme innovative di rappresentanza di nuova generazione in antagonismo con la triplice (si veda AA.VV., [\*Il futuro delle professioni nella economia 4.0 tra \(nuove\) regole e rappresentanza\*](#), ADAPT University Press, 2018). Ma anche per la rappresentanza d'impresa i rischi non sono pochi e non si limitano alla frammentazione dei mercati e delle dinamiche nazionali della concorrenza tra le imprese. Forte è il rischio di cedere alle lusinghe di una spesso sognata irrilevanza indipendenza dal sindacato in una stagione in cui, invece, le dinamiche della concorrenza e della competizione delle imprese necessitano di una forte coesione tra capitale e lavoro secondo logiche partecipative e di condivisione degli obiettivi aziendali anche in chiave di nuove premialità che sono poi quelle che portano a investire sul fattore lavoro e a riconoscere quei congrui trattamenti retributivi a cui la direttiva si ispira.

**Questo non vuol dire negare l'urgenza di risolvere la questione dei bassi salari, soprattutto di quelli determinati dall'informalità e dal lavoro nero, così come da forme di dumping contrattuale costruite ad arte per abbassare le retribuzioni dei lavoratori.** E sappiamo anche che molti dei lavoratori vittime di questo sistema sono quelle che meno sono legate a quelle

logiche di scambio moderno di cui abbiamo parlato. Lo stesso [documento di valutazione di impatto della Commissione Europea](#) riconosce (p. 8) come molti dei problemi legati ai salari derivino proprio da una eccessiva polarizzazione che si è generata negli ultimi anni a partire dalle complesse trasformazioni tecnologiche e demografiche.

**Ma non possiamo con questo pensare di minare alle fondamenta un sistema della rappresentanza che pur con tanti acciacchi consente ancora oggi pluralismo e autonomia delle parti.** Per questo la strada, anche per questa fetta di lavoratori, spesso giovani, donne e stranieri, è quella di una rappresentanza che sappia allargare i suoi spazi ed esercitare il suo ruolo anche verso quelle forme di lavoro che sfuggono, in peggio, ai suoi tradizionali canoni. Questo ci consentirebbe di ripensare il valore stesso del lavoro e di produttività che non può sempre e comunque essere fondato su un valore aggiunto quantificabile ma su un valore qualitativo, come può essere quello portato nella vita delle persone dai risultati del lavoro di cura (che tanto abbiamo imparato a conoscere negli ultimi mesi), che è tutto da ripensare.

**In ultimo è sempre il documento della Commissione (p. 9) a ricordarci quanto il tema del costo del lavoro incida nel determinare da un lato il netto in tasca ai lavoratori e, dall'altro lato, aggiungiamo noi, la scelta (non certo da legittimare) di optare per il lavoro irregolare o comunque di zavorrare in modo spesso insostenibile le imprese che si impegnano a operare nella legalità.** Quello che è chiaro però è che proprio la forte presenza di lavoro irregolare e di tassi di occupazioni bassi determina l'elevata componente fiscale e contributiva che pesa sui salari. Un nodo questo che non possiamo lasciare in secondo piano parlando di salario minimo. Ulteriore elemento che ci conferma in un approccio cauto che tenga conto di impatti che vanno ben oltre la definizione di una cifra nazionale.

Sezione III.

**SALARIO MINIMO E RAPPRESENTANZA  
DI IMPRESE E LAVORO**



## **Dopo il salario minimo, una legge sulla rappresentanza?\***

*di Emmanuele Massagli*

**È stata annunciata per i prossimi giorni la discussione in Aula, al Senato, delle proposte relative al salario minimo legale.** Una decisione attesa, che segue un lungo ciclo di audizioni effettuato dalla Commissione Lavoro nelle scorse settimane, dedicate sia alla proposta presentata dal Movimento 5 Stelle che a quella curata dal Partito Democratico. La prima fissa la soglia di legge a 9 euro lordi, laddove non vi siano disposizioni dei contratti collettivi nazionali del lavoro. La seconda ipotizza invece 9 euro netti, senza riferimenti diretti alla contrattazione.

**In sintesi, basandosi su quanto comunicato da ISTAT e INAPP, la prima (M5S) interesserebbe il 25% degli occupati nelle imprese fino a 10 dipendenti e il 3% di quelle più grandi** (il 14,6% della forza lavoro complessiva, attualmente percepente una retribuzione minore), per un costo complessivo a carico delle imprese di 4,1 miliardi; la seconda (PD) riguarderebbe il 77% degli occupati nella micro e piccola impresa e il 20% degli occupati nella grande impresa (52,6% complessivo), per un costo di 34,1 miliardi.

**Dati alla mano, risulta eccessiva la cifra ipotizzata dalla opposizione: si rivelerebbe un boomerang per l'occupazione e un acceleratore di lavoro nero perché sovradimensionata rispetto agli attuali standard di mercato,** per quanto particolarmente bassi, anche in termini comparati.

È invece ragionevole discutere più approfonditamente della proposta ideata dalla sen. Catalfo (M5S), anche perché presentata da uno dei partiti di maggioranza e apprezzata da diversi esponenti del Governo.

Il nodo da sciogliere non concerne l'approvazione o meno di una legge su questa materia: vincoli simili esistono già in 22 Stati europei. Sono invece

---

\* In [Boll. ADAPT, 2019, n. 13.](#)

motivo di discussione il valore economico individuato e l'effetto di una norma di questo tipo sul nostro sistema di relazioni industriali.

**Per quanto concerne il primo punto, difficile non osservare la discordanza tra quanto previsto nella legge di conversione del c.d. decretone a riguardo del Reddito di Cittadinanza e quanto contenuto del disegno di legge sul salario minimo.** Sono riforme con funzioni e obiettivi diversi; ciò non toglie che il Legislatore abbia previsto per i beneficiari del reddito di cittadinanza l'obbligo di accettazione di proposte di lavoro retribuite con almeno 858 euro, giudicati "congrui", anche quando full-time. È un concetto di altro genere rispetto a quello della "equità" sancita in Costituzione, alla quale si richiama ogni intervento sul salario orario obbligatorio. Fatto sta che una legge dello Stato ha accettato come adeguata una retribuzione di circa 5,5 euro all'ora, distante quindi dalla soglia dei 9 euro lordi. Il primo valore (5,5), se confermato come minimo, assolverebbe la funzione di soglia di garanzia contro la proliferazione di sistemi retributivi opportunistici fuori da ogni regolazione contrattuale. Dal punto di vista pratico, però, poco cambierebbe per la grandissima maggioranza dei lavoratori italiani. Il secondo valore (9), d'altra parte, potrebbe spiazzare oltre il 25% di coloro che lavorano nella piccola impresa, che laddove non avesse fondi per alzare gli stipendi finirebbe con il licenziare i suoi collaboratori. Questi sarebbero destinati, per uno strano paradosso legislativo, a ricevere un Reddito di Cittadinanza il cui meccanismo di funzionamento finirebbe con l'obbligarli ad accettare una offerta di lavoro pagata meno di quanto percepito prima del licenziamento, ordinato proprio perché ricevevano uno stipendio giudicato troppo basso da un'altra legge... Il sistema ovviamente, col tempo, si correggerebbe le discordanze, intendendo la soglia degli 858 euro come inevitabilmente connessa ad una occupazione part-time all'80%, mentre il limite per un tempo pieno si attesterebbe poco sopra il migliaio di euro. La contraddizione, però, permanerebbe e vi sarebbero una serie di effetti a cascata che è difficile prevedere con certezza come positivi.

**Ancor più rilevante è però l'effetto di una norma di questo genere sulla contrattazione collettiva.** Negli anni si è molto discusso a riguardo della possibile diminuzione della copertura dei CCNL in caso di approvazione di una legge contenente un salario minimo orario "competitivo" con quello oggi stabilito dai contratti comparativamente più rappresentativi. Nel corso delle audizioni, le associazioni datoriali e sindacali sono state concordi nel

chiedere alla politica di non impedire ai contratti collettivi la possibilità di determinare gli equilibri interni ad ogni settore, pur rispettando i minimi economici eventualmente imposti dalla legge. Questa potrebbe essere accettata laddove evitasse la fuga dalla copertura contrattuale sancendo l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi nazionali, deputati a individuare il minimo salariale in misura maggiore rispetto a quello legale, rendendo così possibile l'intervento della legge solo nei settori economici non regolati dalla contrattazione.

**Il salario minimo così inteso assume le sembianze di una breccia nel muro settantennale edificato dalle parti sociali attorno all'autonomia della loro azione;** una feritoia attraverso la quale potrebbe penetrare nel "fortino" della indipendenza dalla politica di sindacati e associazioni datoriali la legge sulla rappresentanza e, quindi, la pretesa del Legislatore di essere lui il soggetto deputato a legittimare la rappresentanza economica e sociale, in luogo della libera e convinta adesione di lavoratori e imprese. Siamo certi sia così auspicabile questa deriva?

# **Un salario minimo europeo?**

## **A colloquio con Luca Visentini\***

*di Francesco Nespoli*

*Il 28 ottobre 2020 il Parlamento e il Consiglio europeo hanno proposto una direttiva per un adeguato salario minimo. Una proposta che ha rilanciato il tema circa l'opportunità di un intervento per legge sul salario minimo. Ne abbiamo parlato con Luca Visentini, Segretario generale ETUC.*

\*\*\*

**Il giorno prima della pubblicazione della proposta della direttiva l'ETUC ha pubblicato una lista di domande per verificare l'efficacia e l'utilità della direttiva. La proposta quanto risponde alle vostre aspettative?**

Direi largamente, per quanto ci siano ancora dei problemi da risolvere. Intanto è un fatto eccezionale e rivoluzionario che ci sia una proposta di direttiva sui salari dell'Unione europea. Si viene da più di un decennio di tagli ai salari, di decentramento della contrattazione collettiva, di misure di austerità che hanno imposto riforme strutturali che hanno smantellato di fatto il sistema di relazioni industriali in Europa e diminuito notevolmente i salari minimi escludendo anche le parti sociali dalla fissazione dei salari minimi legali. Finalmente la Commissione europea ha capito che serve invertire la rotta radicalmente. Positivo è anche che abbia deciso di presentare una proposta di direttiva, dopo che era stato annunciato circa un anno fa l'intenzione di avviare una iniziativa legislativa. Noi abbiamo sostenuto dall'inizio che una raccomandazione non sarebbe servita a nulla e che ci voleva un atto legislativo vincolante. Questo è il primo aspetto importante. Gli altri aspetti importanti riguardano il fatto che si stabilisce finalmente che a tutti i lavoratori europei debba essere garantito un salario adeguato o attraverso i salari minimi legali o attraverso la contrattazione collettiva. Un

---

\* In [Boll. Spec. ADAPT, 2020, n. 5](#), A tu per tu con la rappresentanza/10.

altro elemento positivo è che, per quanto riguarda i salari minimi legali in particolare, si dice chiaramente che ci deve essere un forte coinvolgimento delle parti sociali nella fissazione dei salari minimi anche quando questi sono definiti per legge. Si stabilisce che ci debba essere un paniere che faccia riferimento al costo della vita di un certo Paese e settore per definire i salari minimi. Ciò che purtroppo è stato inserito solo parzialmente sono i margini di convergenza, cioè dei target che devono essere raggiunti progressivamente nei vari paesi dove il salario minimo legale esiste. Questi target sono inseriti esclusivamente nella parte dei recitals cioè la parte introduttiva della direttiva: il 60% del salario mediano o il 50% del salario medio come parte di convergenza, ma per un intervento dell'ultimo minuto di Angela Merkel su Ursula von der Leyen direttamente. Questi target sono stati tolti dall'articolato e la ragione è che la Germania, soprattutto su pressione di imprenditori tedeschi, ha paura che ci sia una imposizione del 60% del salario mediano perché questo significherebbe per la Germania passare da 9 a 12 euro di salario minimo nazionale. Per quanto riguarda la parte sulla contrattazione collettiva anche qui ci sono innovazioni importanti perché si dice chiaramente che tutti i paesi devono favorire l'estensione della copertura dei contratti collettivi nazionali. Una cosa che fino a pochi anni fa sarebbe stata impensabile, anzi si cercava di eliminarli. Questo cambio di passo diciamo è sicuramente una inversione significativa di tendenza. Un altro elemento importante per quei paesi che hanno una copertura inferiore al 70%: si dice chiaramente che c'è l'obbligo di stabilire piani di azione nazionali come il coinvolgimento delle parti sociali per incrementare il tasso di copertura dei contratti collettivi nazionali. In più, ultimo elemento positivo, c'è il fatto che si dica che quando si tratta di appalti pubblici ci deve essere il rispetto dei salari definiti dalla contrattazione collettiva e, ovviamente, da quelli definiti dalla legge dove questa esiste.

### **E quali altri elementi non vi soddisfano o vi lasciano contrariati?**

L'altro elemento che ci lascia perplessi è che per quei paesi che stanno al di sopra del 70% di tasso di copertura dei contratti come l'Italia e i paesi scandinavi c'è la garanzia che non verrà imposto un salario minimo legale, che per noi è importante perché il sindacato in questi paesi non vuole il salario minimo legale. Ma allo stesso tempo non ci sono misure concrete, almeno non una misura obbligatoria per questi paesi per l'estensione della copertura dei contratti collettivi, perché questa modifica dell'ultimo momento cercando, diciamo così, di "farsi amici" gli scandinavi, che però

non ha funzionato visto il loro parere contrario, si è inserita anche questa norma che dice che non ci deve essere nessun obbligo di imposizione dell'estensione dei contratti collettivi. Il combinato disposto tra questo non-obbligo, da una parte e il fatto che c'è una pericolosissima definizione di che cos'è la contrattazione collettiva (che non chiarisce che la contrazione collettiva riconosciuta può essere solo quella dei contratti sottoscritti dalle parti maggiormente rappresentative), ecco, questi elementi aprono la strada a potenziali discriminazioni, contratti pirata, sindacati gialli eccetera. L'esempio più eclatante in questo momento in Europa è l'accordo UGL imprese e delle piattaforme che ha così "santificato" il fatto che i rider dovrebbero essere dei lavoratori autonomi. È chiaramente un contratto in deroga firmato da sindacati e imprenditori che sono solo parzialmente rappresentativi del settore e che se questi aspetti della direttiva non vengono corretti la possibilità di avere contratti pirata rischia di esplodere. Tra l'altro non è solo un problema italiano, anche la Germania ha un problema gravissimo da questo punto di vista dovuto al fatto che nel passato con le famose riforme Hartz l'estensione *erga omnes* dei contratti collettivi per legge, per decreto dei lander, era stata abolita. Questo ha creato una frammentazione contrattuale, l'arretramento del tasso di copertura dei contratti che ormai è il sotto 50% in Germania, quindi ben lontano da quello dell'Italia. Per concludere ci sono molti aspetti positivi, però anche alcuni problemi che noi speriamo potranno essere corretti nell'iter parlamentare attraverso una serie di emendamenti dei quali stiamo già discutendo al Parlamento europeo.

**Restiamo su alcuni degli aspetti che ha sottolineato ed in particolare sui target di convergenza. Nell'elenco di priorità che voi avete elencato era citata proprio l'introduzione di una soglia del 60% della mediana dei salari e del 50% della media. I lavoratori capiscono per quale motivo è raccomandato seguire questi target di convergenza, perché in altre parole la determinazione del salario minimo deve seguire i diversi contesti?**

Io credo che nei paesi dove il salario minimo legale è sotto la 60% del salario mediano e del 50% del salario medio le organizzazioni sindacali abbiano fatto calcoli molto chiari. Sono stati comunicati chiaramente ai lavoratori. Il salario minimo legale è il principale elemento di fissazione dei salari, per cui la gente capisce benissimo cosa significa intervenire sull'aumento salariale e il fatto di muoversi verso il 60% e il 50%. Questo è caso della Repubblica

Ceca, della Polonia, della Bulgaria, della Romania e di molti altri paesi. Ma, come dicevo prima, è persino il caso della Germania, dove se si incrementasse il salario minimo legale, l'attuale livello che sta intorno al 45% nei paesi dei lander orientali e intorno al 55% nei lander occidentali, e lo si portasse al 60% del salario mediano in tutto il paese, allora ci sarebbe un incremento appunto del 30% se non di più dell'attuale livello di salario minimo legale. Quindi le persone capiscono perfettamente cosa significa e non è un caso che i nostri affiliati di Paesi dove il salario minimo legale sta al di sotto di questi target abbiano fatto delle campagne in questo senso, indicando esattamente a quanto ammonterebbe l'aumento salariale. Paradossalmente non sono quelli che stanno peggio, che avrebbero beneficio maggiore, perché, come dicevo, la Germania avrebbe un incremento significativo del salario minimo legale che andrebbe da 9 a 12 euro, mentre per la Bulgaria per esempio il 50% del salario medio sarebbe intorno ai 2/2,3 euro lordi l'ora, mentre l'attuale salario minimo legale è 1,8. Anche se loro riuscissero, diciamo così, ad arrivare al 50% del salario medio avrebbero un aumento di pochi centesimi e quindi non ci sarebbe un effetto significativo sulle dinamiche salariali del Paese ed è per questo che ci sono approcci combinati con diversi elementi. Non insistiamo esclusivamente sui parametri del 60 e del 50%, ma insistiamo sul fatto che Paesi dove i salari evolvono in maniera più adeguata e al tempo stesso coprono la maggioranza, se non addirittura la totalità, dei lavoratori dei vari settori, sono i paesi nei quali i sistemi di salario minimo legale convivono con la forte contrattazione collettiva nazionale, come il Belgio, per esempio. Quindi quello su cui noi stiamo insistendo insieme ai nostri affiliati di Paese in cui esiste solo il salario minimo legale è che bisogna assolutamente creare questi quadri giuridici nazionali che consentano la crescita e lo sviluppo di relazioni industriali di contrattazione collettiva adeguati. Questo è un problema soprattutto per i paesi dell'Est che da quando sono passati dalla transizione dall'economia pianificata comunista all'economia capitalistica degli anni '90 hanno applicato il modello americano anziché il modello europeo. Hanno quindi completamente ignorato il modello sociale europeo di relazioni industriali e hanno deciso anche su forte pressione delle camere di commercio americane, che lì esercitano del potere di lobby pesantissimo, di abolire completamente la contrattazione collettiva nei loro paesi. Oggi quei pochi paesi che conservano qualcosa coprono soltanto pochissimi settori, pochissime aziende e nella maggior parte dei paesi dell'Europa orientale non

c'è alcuna contrattazione collettiva ed è questa la ragione principale, più che il livello dei salari minimi, per il quale le dinamiche salariali sono in totale dumping e nella totale concorrenza sleale. Quindi c'è veramente da invertire il modello nei paesi dell'Est, creando le condizioni per stabilire dei quadri giuridici di supporto per sviluppare un'adeguata contrattazione collettiva. Questo riguarda tutti i paesi dell'Europa orientale, ma riguarda anche quei paesi dell'Europa occidentale dove la contrattazione motivazionale è stata pesantemente smantellata, abolita addirittura in Irlanda, dove è illegale di fatto, e pesantemente smantellata in Grecia e in parte anche Portogallo in Spagna e così via. C'è quindi la necessità diciamo di tenere sempre insieme l'elemento del salario minimo legale come elemento per creare appunto le condizioni per lo sviluppo adeguato della contrattazione collettiva. Anche in questo caso i lavoratori capiscono benissimo perché fanno che non hanno un contratto collettivo che li protegge e il salario minimo diventa un elemento completamente fuori dal loro controllo.

**Possiamo dire quindi che la preoccupazione dei sindacati in quei paesi dove la copertura della contrattazione collettiva è molto estesa è motivata e bisognerebbe trovare un quadro per salvaguardare sia la vitalità della contrattazione collettiva che l'efficacia dei contratti?**

Certamente. La ragione principale per la quale i due paesi scandinavi membri UE cioè Svezia e Danimarca sono contrari a questa direttiva non è nella parte sul salario minimo perché loro fanno perfettamente, in base ai trattati, che non vi può essere imposizione del salario minimo legale. La ragione della contrarietà non è neanche il fatto che la direttiva fornisca, ai paesi dell'Est in particolare, degli strumenti per rafforzare la contrattazione collettiva in quei Paesi. Quello che li spaventa moltissimo è il fatto che la direttiva possa introdurre un obbligo con una forte raccomandazione di estendere *erga omnes* i contratti collettivi. Questo è il vero punto di dissenso che viene dalla Svezia e dalla Danimarca. Loro non vogliono l'*erga omnes* perché vogliono mantenere questa peculiarità del loro sistema che è il fatto che i contratti collettivi si applicano esclusivamente agli iscritti al sindacato ed esclusivamente alle imprese aderenti alle associazioni degli imprenditori. Loro sono convinti che questo sistema gli garantisca un alto livello di copertura, ma soprattutto un alto livello di discrezione al sindacato e alle associazioni delle imprese. E hanno quindi paura di qualsiasi intervento legislativo che possa riportare indietro i famosi casi di Viking e Laval che avevano determinato l'intrusione della Corte di Giustizia europea nelle



dinamiche delle relazioni industriali di quei Paesi. Quello che noi continuiamo a ripetere loro è che prima di tutto è francamente politicamente difficile da difendere un sistema che non garantisca a tutti parità di trattamento, cioè che introduca elementi di discriminazione a sfavore di quei lavoratori di quelle imprese che non sono aderenti alle organizzazioni sindacali e imprenditoriali. Secondo, che siccome questo è un elemento discriminatorio, se loro non lo risolvono, la Corte potrà sempre interferire con il loro sistema, qualsiasi cosa la direttiva europea possa dire. È chiaro che quello che è successo nel caso Laval per esempio è stato molto chiaro come affermato dalla Corte di giustizia. E cioè che per il lavoratore distaccato dal suo Paese di origine, dove c'è un salario minimo legale, a un Paese dove non c'è un salario minimo legale e al quale quindi non si applica neanche un contratto collettivo (perché non è iscritto al sindacato essendo lavoratore distaccato temporaneamente) il Paese di destinazione deve dire quale tipo di salario bisogna applicargli. E siccome nessuno è in grado di dirlo perché il sistema non lo prevede la Corte ha detto: a questo punto l'unico salario che noi possiamo chiedere che venga applicato è il salario della Lettonia, paese di origine. Noi continuiamo a sgolarci per spiegare ai nostri colleghi svedesi e danesi che se non risolvono questo problema o facendo quello che si fa in Italia costituendo delle commissioni di conciliazione che anche in assenza di iscrizione al sindacato o all'associazione degli imprenditori indicano quale contratto viene esteso in ogni caso, quindi *erga omnes*, di fatto; oppure introducendo l'*erga omnes* legale, come è stato fatto in Finlandia dove ha funzionato benissimo (ed ha incrementato tra l'altro non solo il tasso di copertura dei contratti, ma anche il tasso di iscrizione al sindacato) eccetera. Se non risolvono in uno di questi modi, saranno sempre esposti per sempre a questo rischio. Quindi non è dalla direttiva che arriva un attacco al sistema svedese e danese. Quel sistema ha delle insufficienze, delle problematiche intrinseche che devono essere affrontate e risolte. Purtroppo il dibattito ha assunto dei toni talmente ideologici che è difficilissimo riuscire ad avere un ragionamento, diciamo a mente fredda su queste problematiche. Noi ci aspettiamo che in ogni caso questi due Paesi si opporranno all'approvazione della direttiva ma non credo che riusciranno ad avere una minoranza di blocco.

**Per quanto riguarda l'Italia? Anche nel nostro Paese non tutti vogliono l'estensione *erga omnes* dell'efficacia dei contratti collettivi.**

È vero. La direttiva offre una garanzia a tutte e tre le confederazioni ed esclude la possibilità di porre un salario minimo legale ai Paesi che non lo vogliono. In realtà lo dice ai Paesi dove c'è un alto tasso di copertura di contratti, e quindi l'Italia rientra tra questi paesi. Poi però effettivamente ci sono posizioni diverse, come si sa, in particolare Cgil, Uil, che sono più a favore di una formazione della rappresentatività, quindi, di una possibile estensione dei contratti e la Cisl invece che rivendica il primato della contrattazione collettiva come esercizio indipendente tra le parti e quindi si oppone all'estensione *erga omnes* dei contratti, in particolare ovviamente a quelle categorie che oggi sono scoperte, che non sono i lavoratori tradizionali ma in particolare i lavoratori atipici, autonomi e economicamente dipendenti, i freelance, i lavoratori precari eccetera. Questa è una questione che devono risolvere i sindacati italiani, la direttiva non dà disposizioni cogenti su questo e non potrebbe neanche farlo. Offre strumenti e quindi ai Paesi che stanno al di sopra del 70% del tasso di copertura dei contratti, la direttiva dice: voi dovrete mettere in campo in ogni caso delle misure che permettano di aumentare il più possibile la copertura dei contratti. Mentre per i paesi sotto al 70% impone un quadro giuridico cioè dice: dovete fare un piano d'azione concordato con le parti sociali per creare un quadro giuridico di supporto. Questo insomma non è il caso per i paesi sopra il 70%. Quindi diciamo che la direttiva risolve uno dei problemi che sono al centro del dibattito italiano oggi cioè il fatto che non c'è nessun obbligo di salario minimo legale, e le parti sociali italiane si possono far forti di questo nei confronti del governo, in particolare della componente 5 Stelle, per cercare di bloccare le iniziative per imporre un salario minimo legale. Ma la direttiva non risolve il problema dell'*erga omnes*. La questione dovrà essere affrontata e risolta dalle parti sociali italiane. Rimane però il fatto che la Commissione raccomanda fortemente nella direttiva a tutti i paesi, compresa l'Italia, di risolvere il problema dei gap in termini di copertura dei contratti. Non si può pensare che all'infinito non si affronti il problema dei rider e dei freelance eccetera. Questo tema deve essere risolto al più presto possibile, anche perché il fatto di non avere un contratto collettivo che ti copre, provoca tutta una serie di altre implicazioni. Lo stiamo vedendo in questi giorni di secondo lockdown come tutti i lavoratori atipici freelance e precari continuano a non essere coperti dalla cassa integrazione, dai bonus, dalle indennità e quindi sono abbandonati completamente a sé stessi quando ci sono condizioni di difficoltà. Può essere che nell'ambito della discussione sulla riforma degli

ammortizzatori sociali da un lato, dall'altra parte, in termini di sforzi che le parti sociali stanno facendo per coprire il lavoro atipico con dei contratti collettivi specifici, questi problemi possano essere progressivamente risolti. Chiaramente è difficile arrivare al 100% di copertura se non c'è una estensione legale, quindi il dibattito rimane senz'altro aperto.

**Mi chiedevo se dal vostro Osservatorio ci fosse qualche iniziativa della contrattazione in Europa per andare a coprire i nuovi settori che si creano con le trasformazioni digitali.**

C'è un ampio dibattito su questo. Nell'ambito OCSE per esempio c'è un fortissimo dibattito su come rimuovere tutti gli ostacoli legali ma anche pratici. Tra l'altro è una questione che non si risolve ancora e persino la Commissione europea sta facendo un po' di confusione. In ambito digitale ad esempio si sta cercando di interpretare la *competition law*, le leggi sull'antitrust, sulla concorrenza, che molto spesso impediscono, in particolare ai lavoratori autonomi e freelance, di avere una protezione del loro reddito, diciamo così, attraverso forme di contrattazione. E quindi la Commissione sta cercando di eliminare questo limite, dicendo che bisognerebbe creare nuove forme di contrattazione per lavoratori e nuove forme di organizzazioni sindacali, eccetera quando la direttiva è molto chiara in questo senso. Quando tu sei un lavoratore autonomo economicamente dipendente ti si deve semplicemente consentire di iscriverti al sindacato e di sviluppare una contrattazione collettiva senza che il contratto collettivo venga considerato una forma di cartello di violazione sulla concorrenza. Questo secondo me è il vero tema del futuro. Come si fa a estendere il diritto a organizzarsi in un sindacato e a sviluppare la propria contrattazione collettiva specifica per quei lavoratori che sono in condizioni di precarietà, di atipicità o di indipendenza, ma economicamente dipendente, cioè che non possono effettivamente negoziare le tariffe come fa un notaio, un avvocato, ma che invece si trovano completamente alla mercé dei loro committenti, siano questa piattaforma o altro tipo di committenze. Tra l'altro, non è un problema che riguarda soltanto i lavoratori delle piattaforme o i lavoratori dell'economia digitale; basti pensare ai giornalisti freelance che non hanno nessun potere contrattuale rispetto alle loro prestazioni lavorative nei confronti delle testate giornalistiche, oppure tutti quelli che lavorano per vari tipi di media o di piattaforme digitali che però non sono strettamente connessi a servizi come quelli di Uber o Deliveroo. Sono servizi più complessi e sono tutte persone effettivamente indipendenti dal punto di vista

della prestazione lavorativa, ma che non hanno nessuna tutela perché non hanno alcun potere contrattuale e quindi come si fa ad estendere a queste persone il diritto ad organizzarsi (anche da remoto), il diritto di avere forme di negoziato che gli permettono di negoziare la propria retribuzione e poi anche come si fa a garantire universalità di accesso a tutte le forme di protezione sociale per queste persone dalle forme di protezione del reddito in caso di Covid, lockdown e così via... fino poi alla possibilità di avere qualche forma di indennità di disoccupazione, di aver protetto il proprio orario di lavoro e la propria salute sicurezza, il diritto di disconnettersi, il diritto ad avere una pensione adeguata, eccetera. C'è bisogno in realtà di più relazioni industriali, di più sindacato e di contratti in questi settori.

Sezione IV.  
**IL SALARIO MINIMO IN EUROPA**

# **La proposta europea di salario minimo legale: il punto di vista italiano e comparato\***

*di Silvia Spattini*

## ***La proposta di direttiva sul salario minimo***

Il 28 ottobre 2020 la Commissione europea ha presentato la [proposta di Direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea](#) (COM(2020)682 final). **Tale iniziativa intende favorire la fissazione ad un livello adeguato delle retribuzioni minime** dei lavoratori dell'Unione, per garantire loro uno standard di vita dignitoso, attraverso la costruzione di un quadro di contesto «nel pieno rispetto delle tradizioni nazionali e della libertà delle parti sociali», come la Presidente von der Leyen ha sottolineato nella [presentazione della proposta di Direttiva](#).

**La necessità di portare l'attenzione sulla garanzia di una retribuzione minima adeguata nasce dall'incremento della c.d. “povertà lavorativa”** (*in-work poverty*), cioè di persone che benché occupate sono a rischio di povertà, passata dall'8,3% nel 2007 **al 9,4% nel 2018 nell'UE**.

**L'iniziativa europea non solo mira a ridurre la povertà lavorativa, ma ritiene che l'adeguatezza del salario minimo porti plurimi benefici, contribuendo anche a: ridurre le disuguaglianze salariali, colmare il divario retributivo di genere, migliorare l'equità del mercato del lavoro dell'UE, tutelare i datori di lavoro che pagano salari dignitosi ai propri lavoratori dalla concorrenza sleale (basata su bassi salari, invece che su innovazione e miglioramenti della produttività), fino ad aumentare la produttività grazie all'investimento sulle persone.**

Secondo la proposta, **la tutela della retribuzione minima adeguata può essere assicurata mediante contratto collettivo o mediante la fissazione per legge**. L'iniziativa europea non obbliga, infatti, gli Stati membri all'adozione di un salario minimo legale, né intende favorire tale opzione,

---

\* In [Boll. ADAPT, 2020, n. 34](#) (articolo aggiornato il 10 novembre 2020).

così come non fissa un livello minimo. **Al contrario, la Direttiva promuove la contrattazione collettiva e chiede agli Stati membri di sostenerla nella determinazione dei salari, in particolare nei casi in cui la copertura della contrattazione collettiva sia bassa.** La relazione stessa di accompagnamento della proposta di direttiva sottolinea, infatti, come «**la contrattazione collettiva svolge un ruolo fondamentale nella garanzia di un salario minimo adeguato.** I paesi caratterizzati da un'elevata copertura della contrattazione collettiva tendono ad avere, rispetto agli altri paesi, una percentuale inferiore di lavoratori a basso salario, salari minimi più elevati rispetto al salario mediano, minori disuguaglianze salariali e salari più elevati. **Influenzando l'evoluzione generale dei salari, la contrattazione collettiva garantisce salari superiori al livello minimo stabilito per legge**».

### *Il quadro sovranazionale*

**A livello sovranazionale non sono di certo sconosciute iniziative volte alla garanzia di salari minimi, che come la direttiva contemplano le due diverse opzioni per la loro fissazione.** La [convenzione OIL n. 26 del 16 giugno 1928](#) prevede l'introduzione o la conservazione di meccanismi per la definizione di salari minimi legali, quando non fissati dalla contrattazione collettiva. La [convenzione OIL n. 117 del 22 giugno 1962](#) più esplicitamente privilegia la fissazione di un salario minimo contrattuale (articolo 10) e subordinatamente prevede l'intervento statale, sempre previa consultazione delle parti sociali. Più recentemente [la convenzione OIL n. 131 del 22 giugno 1970](#), riferita in particolare ai paesi in via di sviluppo, afferma che «i salari minimi devono avere forza di legge», ma non fissati per legge, infatti la relativa raccomandazione ILO n. 135 del 22 giugno 1970 spiega che la fissazione dei salari minimi può avvenire attraverso diverse procedure istituzionali, compreso dare forza di legge a disposizioni di contratti collettivi. La posizione assunta con questa convenzione risulta più sbilanciata verso un interventismo statale, ancorché di recepimento di decisioni contrattuali, rispetto alle posizioni più sfumate delle altre convenzioni. Non a caso, infatti, questa ultima convenzione non è stata ratificata dall'Italia e da molti altri paesi europei, in particolare quelli che non adottano un salario minimo legale.

**A livello europeo, a prescindere dalla proposta di Direttiva, è il punto 6 del [Pilastro europeo dei diritti sociali](#) (Raccomandazione 2017/761 della Commissione del 26 aprile 2017) a prevedere che debbano essere «garantite retribuzioni minime adeguate», precisando che la fissazione debba avvenire in conformità «alle prassi nazionali e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali», intendendo riconoscere pari valore alla fissazione contrattuale o legale delle retribuzioni minime.**

**Da questo pur sintetico quadro emerge che le fonti sovranazionali raccomandano certamente la definizione di minimi salariali, ma non ne prescrivono la modalità, né privilegiano la via legale, riservando al contrario particolare attenzione alla autonomia delle parti sociali.**

### *Salario minimo legale e contrattazione collettiva in Europa*

**Il richiamo al rispetto delle tradizioni nazionali e della libertà delle parti sociali riflette il fatto che non tutti i Paesi membri dell'Unione europea adottano una regolazione statale dei minimi retributivi. È abbastanza noto che insieme all'Italia, Austria, Cipro, Danimarca, Finlandia e Svezia (oltre a Svizzera, Norvegia, al di fuori dell'Unione) non si sono dotati di un salario minimo legale (tabella 1 e mappa 1).**

**Tabella 1** – Salari minimi legali e Tassi di copertura della contrattazione collettiva

Paese	Salario minimo orario (2020)	Tasso copertura della contrattazione collettiva	Paese	Salario minimo orario (2020)	Tasso copertura della contrattazione collettiva
Lussemburgo	€ 12,38	55,0% (2014)	Grecia	€ 3,76	17,8% (2010)
Francia	€ 10,15	98,5% (2014)	Lituania	€ 3,72	7,1% (2015)
Olanda	€ 10,14	78,6% (2016)	Polonia	€ 3,50	17,2% (2015)
Irlanda	€ 9,80	96,0% (2016)	Estonia	€ 3,48	18,6% (2015)

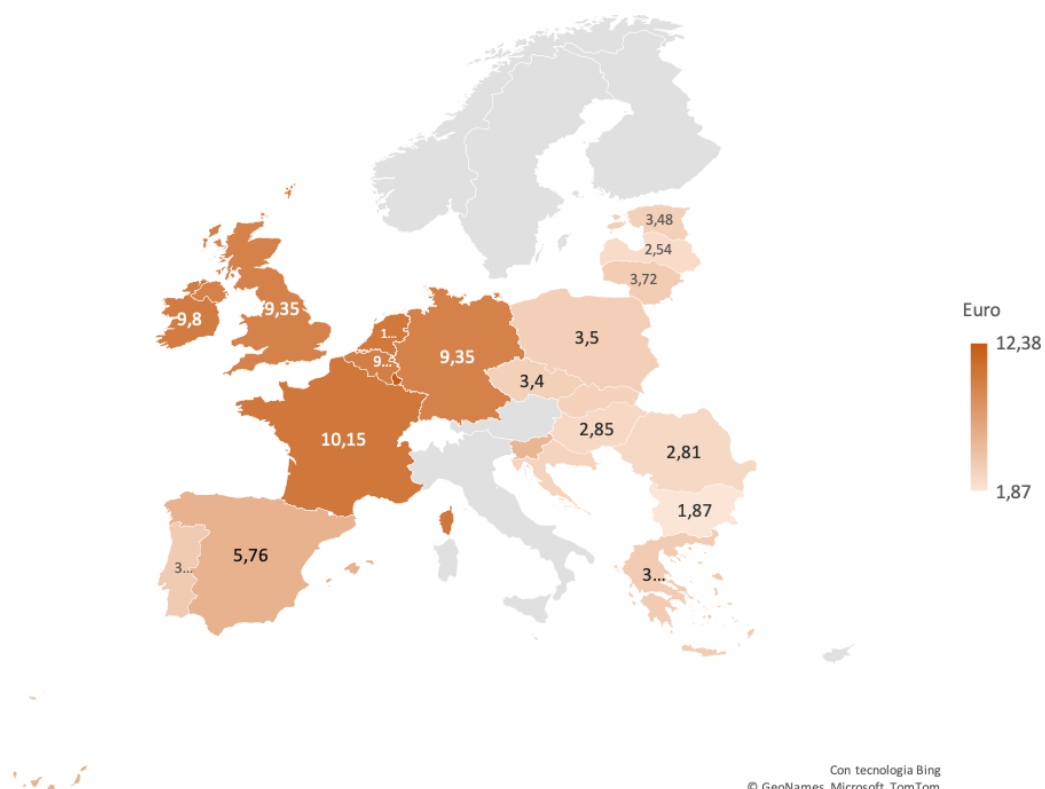


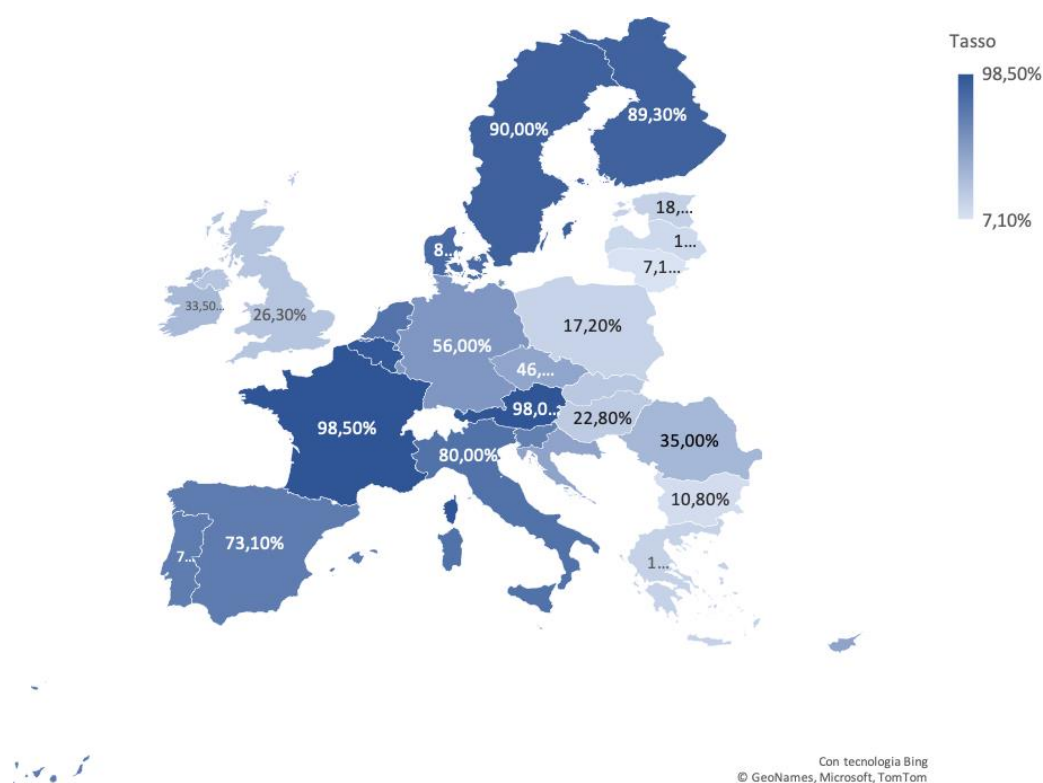
## 41 La proposta europea di salario minimo legale: il punto di vista italiano e comparato

Belgio	€ 9,66	33,5% (2014)	Repubblica Ceca	€ 3,40	46,3% (2015)
Germania	€ 9,35	56,0% (2016)	Repubblica Slovacca	€ 3,33	24,4% (2015)
Regno Unito	€ 9,35	26,3% (2016)	Croazia	€ 3,17	46,7% (2016)
Spagna	€ 5,76	73,1% (2016)	Ungheria	€ 2,85	22,8% (2014)
Slovenia	€ 5,44	70,9% (2016)	Romania	€ 2,81	35,0% (2013)
Malta	€ 4,48	41,8% (2012)	Lettonia	€ 2,54	13,8% (2016)
Portogallo	€ 3,83	72,3% (2015)	Bulgaria	€ 1,87	10,8% (2016)

**Fonte:** Salario minimo – WSI (Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut); Tasso copertura della contrattazione collettiva – ILOSTAT

**Mappa 1** – Salari minimi legali



**Mappa 2** – Tassi di copertura

**Poiché la questione della garanzia di una retribuzione minima adeguata si gioca sul confronto tra salario minimo legale e contrattuale, pare interessante analizzare i dati del tasso di copertura della contrattazione collettiva (tabella 1 e mappe 1 e 2) rispetto alla modalità di fissazione del salario minimo. Da tale confronto, si evidenzia che i paesi in cui è presente un salario minimo legale, tranne pochissime eccezioni (Belgio e Francia), hanno una copertura della contrattazione inferiore all'80% dei lavoratori, al contrario i paesi privi di un salario minimo legale presentano tassi di copertura superiori all'80% (tranne Cipro) (tabella 2). La stessa proposta di direttiva sottolinea che gli Stati membri con un tasso di copertura della contrattazione collettiva superiore al 70% mostrano una più ridotta percentuale di lavoratori a basso salario.**

**Tabella 2** – Tassi di copertura della contrattazione collettiva nei paesi senza salario minimo legale

Paese	Tasso copertura della contrattazione collettiva	Paese	Tasso copertura della contrattazione collettiva
Austria	98,0% (2016)	Finlandia	89,3% (2015)
Cipro	47,7% (2014)	Italia	80,0% (2015)
Danimarca	84,0% (2015)	Svezia	90,0% (2015)

**Fonte:** ILOSTAT

**La relazione tra le due variabili sembra suggerire che il salario minimo legale, seppur diffuso, viene adottato dai paesi prevalentemente come soluzione sussidiaria rispetto all’opzione contrattuale.** In effetti, molti Paesi che hanno visto decrescere progressivamente a partire dagli anni ‘90 del Novecento il tasso di copertura della contrattazione collettiva hanno risposto a questa tendenza con l’introduzione o l’incremento del salario minimo legale, quale strumento per combattere il fenomeno degli “*working poor*” (cfr. OECD, *OECD Employment Outlook 2012*, 2012, p. 145). Da ultimo, questa scelta è stata effettuata dalla Germania che di fronte a un importante calo della copertura della contrattazione collettiva (nell’ordine di 10 punti percentuali secondo i calcoli dell’OECD, cfr. OECD, *OECD Employment Outlook 2012*, cit., p. 136), ha deciso di introdurre a partire dal 1° gennaio 2015 il salario minimo legale (cfr. S. Spattini, [Germania: le perplessità sul salario minimo](#), in [Boll. ADAPT](#), 2014, n. 27).

### ***L’introduzione di un salario minimo legale in Italia***

In Italia, oltre la proposta di Direttiva, sono le [Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza](#) (da presentare nell’ambito dell’iniziativa europea *Next Generation EU*, c.d. *Recovery Fund*) **che**

**tornano a ipotizzare**, tra le «riforme e interventi per accompagnare la strategia di rilancio», **l'introduzione del salario minimo legale** al fine di garantire ai lavoratori «**nei settori a basso tasso di sindacalizzazione** un livello di reddito collegato ad uno standard minimo dignitoso». Nonostante si tratti di linee guida e si accenni soltanto all'istituto, **emerge l'idea di una applicazione non generalizzata del salario minimo legale e probabilmente quindi si tratterebbe di un istituto che assumerebbe una funzione sussidiaria e residuale in caso di mancanza di una adeguata tutela retributiva minima garantita dalla contrattazione collettiva (salario minimo contrattuale)**. Tuttavia, ancora una volta (come nel caso della legge delega n. 183/2014 che ipotizzava l'applicazione limitatamente ai «settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale», si veda S. Spattini, *[Salario minimo legale vs contrattazione collettiva in Italia e in Europa](#)*, in *[Boll. ADAPT, 2015, n. 11](#)*) **la questione sembra mal posta. Infatti**, le linee guida fanno riferimento a settori a basso tasso di sindacalizzazione, ma **l'applicazione dei minimi retributivi contrattuali non dipende dal tasso di sindacalizzazione del settore, ma dall'effettiva applicazione di un contratto collettivo da parte delle aziende.**

**Oltre al richiamo nelle linee guida, sono sul tavolo due diversi disegni di legge relativi alla definizione di un salario minimo:** il [DDL n. 658/2018](#) a firma M5S e il [DDL n. 1135/2019](#), promosso dal Partito Democratico. **Entrambi danno centralità ai minimi tabellari stabiliti dai contratti collettivi nazionali di categoria, riconoscendoli come retribuzione sufficiente.** Tuttavia, il DDL n. 658/2018 individua un livello minimo (9 euro lordi) sotto il quale i minimi tabellari non potrebbero scendere. Il DDL n. 1135/2019, invece, prevede un salario di garanzia stabilito da una apposita Commissione per gli ambiti di attività non coperti dai contratti collettivi stipulati dalle associazioni di rappresentanza comparativamente più rappresentative.

**Quando si prende in considerazione l'ipotesi dell'introduzione di un salario minimo legale, sarebbe necessario verificare in che misura l'applicazione dei contratti collettivi sia effettiva e consenta di realizzare l'obiettivo di garantire ai lavoratori una retribuzione minima, perché, come ora anche la proposta di direttiva riconosce, «la contrattazione collettiva svolge un ruolo fondamentale nella garanzia di un salario**

**minimo adeguato».** È stato calcolato che **in Italia le retribuzioni minime nei diversi settori sono relativamente alte sia in termini assoluti sia relativi, con riferimento alla mediana delle retribuzioni** (variabile che si prende a riferimento per valutare i livelli di congruità delle retribuzioni minime) (cfr. 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. 3, p. 17). Tuttavia, circa il 10% dei lavoratori percepisce una retribuzione mensile inferiore a quella stabilita dai contratti collettivi applicabili (ivi, p. 12, con osservazioni relative al periodo 2008-2015), dato che è in linea con le stime riguardanti paesi dell'Europa centrale e orientale (K. Goraus, P. Lewandowski, *Minimum wage violation in central and Eastern Europe*, IZA Discussion Paper, 2016, n. 1009).

**Considerando che in Italia la copertura contrattuale è ancora elevata, l'obiettivo della garanzia di retribuzioni minime ad un livello adeguato potrebbe ancora essere ben perseguito dalla contrattazione collettiva, sia attraverso un incremento delle retribuzioni più basse, sia attraverso un incremento del tasso di copertura dei contratti collettivi e in particolare della prevenzione dell'elusione della loro applicazione.** In questa prospettiva, però, i sindacati si spingono oltre l'attuale assetto della contrattazione, chiedendo di «dare valore legale ai Ccnl stipulati dalle organizzazioni comparativamente maggiormente rappresentative» (cfr. CGIL, CISL, UIL, [Memoria per l'audizione su salario minimo orario presso la Commissione Lavoro del Senato](#), Audizione del 12 marzo 2019, p. 3). Questo significherebbe che «la vera questione, allora, diventerebbe quella di individuare criteri obiettivi per individuare quale dovrebbe essere il contratto collettivo di settore da prendere a riferimento» (cfr. Confindustria, [Audizione parlamentare – Disegno di Legge n. 310, Istituzione del salario minimo orario. Disegno di Legge n. 658, Disposizioni per l'istituzione del salario minimo orario](#), 12 marzo 2019, 5). Ma rispetto a questo, c'è chi segnala (cfr. A. Garnero, *Contratti flessibili per tutelare big e pmi*, in *Il Sole 24 Ore*, 11 giugno 2019) che sarebbe sconsigliabile l'estensione dell'efficacia dei contratti collettivi senza una revisione del sistema della contrattazione nel senso di una maggiore flessibilità. Secondo questo punto di vista, servirebbero CCNL quadro che potrebbero individuare minimi (o minimi e massimi), lasciando alla contrattazione di secondo livello (territoriale o azienda) la fissazione dei livelli retributivi applicabili. Questo scongiurerebbe il proliferare di pratiche (come i “contratti pirata”) volte ad

abbassare le tariffe contrattuali dove risultassero troppo elevate per la realtà economica.

Oltre a ciò, se si considera che, insieme ai DDL già menzionati, **la [Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza \(Nadef\)](#)** (deliberata dal Consiglio dei Ministri il 5 ottobre 2020) **individua** tra i tanti disegni di legge collegati alla decisione di bilancio anche **un DDL non soltanto riguardante il salario minimo, ma anche la «rappresentanza delle parti sociali nella contrattazione collettiva»**, è evidente quindi come la **discussione sul salario minimo legale o contrattuale conduce su un altro campo, probabilmente ancora più accidentato, quello della regolazione della contrattazione collettiva e in particolare della rappresentanza** (cfr. *supra*, M. Massagli, *Dopo il salario minimo, una legge sulla rappresentanza?*), con tutte le possibili criticità e implicazioni.

## **Notizie sugli autori**

<b>Emmanuele Massagli</b>	Presidente ADAPT
<b>Francesco Nespoli</b>	ADAPT Research Fellow
<b>Diletta Porcheddu</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Francesco Seghezzi</b>	Presidente Fondazione ADAPT, Scuola di alta formazione su transizioni occupazionali e relazioni di lavoro
<b>Silvia Spattini</b>	Direttrice ADAPT
<b>Michele Tiraboschi</b>	Coordinatore scientifico ADAPT

## **ADAPT**

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati  
sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni Industriali

---

## **Materiali di discussione**

1. L. Casano, T. Galeotto, A. Guerra, G. Impellizzieri, S. Prosdocimi, M. Tiraboschi, [Scuola/Università e mercato del lavoro: la transizione che non c'è](#), 2021
2. F. Nespoli, [Le relazioni industriali alla prova di maturità: politica, contrattazione o comunicazione?](#), 2021
3. F. Nespoli, [Il futuro della rappresentanza del lavoro nelle parole dei protagonisti](#), 2021
4. T. Galeotto, [Il tirocinio e le sue molteplici articolazioni nell'incrocio tra definizioni nazionali e regolazioni regionali](#), 2022



## Soci ADAPT

Adecco Group	Confindustria Cuneo	Gi Group
ANCL Veneto	Confprofessioni	Heineken
ANCL Nazionale	Coopfond- Legacoop nazionale	Ifoa
Aninsei	Cremonini	IHI Charging Systems International
ANPIT	Danone Company	Inail
Assindustria Veneto-centro	Day Ristoservice	LavoroPiù
Assoimprenditori Alto Adige	Edenred Italia	Manageritalia
Assolavoro	Elettra Sincrotone Trieste	Manpower
Assolombarda	Enel	Manutencoop
ASSTRA	Esselunga	Marchesini Group
Baker Hughes	Farindustria	MCL
Bracco Imaging	Federalberghi	Mercer
Brembo	Federdistribuzione	Nexi Payments
Carrefour Italia	FederlegnoArredo	Randstad Italia
Cisl	Federmanager	Scuola Centrale Formazione
COESIA	Federmeccanica	SNFIA
Coldiretti	Femca-Cisl	Synergie Italia
Confartigianato	Fim-Cisl	Ugl
Confcommercio	Fincantieri	Uiltec
Confcooperative	Fipe	Umana
Confimi Industria	Fisascat	Unindustria Reggio Emilia
Confindustria Belluno Dolomiti	Fondazione Bruno Kessler	WEC
Confindustria Bergamo	Fondazione Fai-Cisl	W. Training



Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati  
sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni Industriali

# Materiali di discussione