



**FORUM
DISUGUAGLIANZE
DIVERSITÀ**

MATERIALI

**15 PROPOSTE PER
LA GIUSTIZIA SOCIALE**

**Ispirate dal Programma
di Azione di Anthony Atkinson**

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

Andrea Garnero¹

**Presentato al seminario organizzato dal Forum Disuguaglianze Diversità
30 ottobre 2018, Milano
presso la Casa della Cultura**

(in corso di pubblicazione sulla rivista Diritto delle relazioni industriali)

Riassunto

La proposta di introdurre un salario minimo per legge, a complemento dei minimi salariali negoziati da sindacati e associazioni datoriali con i contratti collettivi nazionali di lavoro, si scontra da anni con l'opposizione delle parti sociali e in particolare dei sindacati. Il timore è che un minimo legale porti a uno schiacciamento dei salari al ribasso e alla fine della contrattazione collettiva. Complice la crisi economica e l'esperienza di altri paesi, però, diversi partiti politici di tutto lo spettro parlamentare hanno fatto propria l'idea. Partendo da una rapida descrizione del funzionamento di questo strumento negli altri paesi OCSE, questa nota elabora una proposta per il dibattito in corso con l'obiettivo di garantire l'efficacia del salario minimo e di conciliarlo con i contratti collettivi esistenti. Perché questo sia possibile il salario minimo legale deve essere lasciato nelle mani di una commissione tripartita e accompagnato da un'estensione *erga omnes* dei contratti collettivi che sono firmati da organizzazioni rappresentative e che garantiscono adeguati margini di flessibilità per adattare i termini del contratto alle esigenze aziendali e/o locali sul modello dei contratti quadro nei paesi scandinavi.

¹ Economista presso l'OCSE, ricercatore affiliato all'Université libre de Bruxelles e all'Institute of Labor Economics di Bonn (IZA).

L'articolo è in corso di pubblicazione sulla rivista Diritto delle relazioni industriali. L'autore desidera ringraziare Ilaria Armaroli, Fabrizio Barca, Roberto Benaglia, Tiziana Bocchi, Tito Boeri, Daniele Checchi, Marco Leonardi, Franco Martini, Massimo Pallini, Michele Tiraboschi e Paolo Tomassetti per i loro commenti sulle bozze precedenti. Le idee e le opinioni espresse rappresentano esclusivamente il punto di vista dell'autore e non necessariamente quelle dell'OCSE e dei suoi Stati membri o del Forum Disuguaglianze Diversità e dei suoi componenti.

ANDREA GARNERO

1. Introduzione

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

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

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

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

UN SALARIO MINIMO PER LEGGE IN ITALIA? UNA PROPOSTA PER IL DIBATTITO

Democratico ⁽²⁾. In seguito, il salario minimo è entrato anche nel contratto di governo tra Lega e Movimento 5 Stelle.

Le parti sociali rimangono fermamente opposte. I sindacati, in particolare, temono che un salario minimo legale svuoti la contrattazione collettiva. Tuttavia, l'esperienza di altri paesi OCSE, in particolare Regno Unito e Germania in cui il salario minimo è stato introdotto di recente, mostra come il salario minimo sia piuttosto un risultato dell'indebolimento della contrattazione collettiva e non la causa.

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

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

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

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

Un salario minimo può essere fissato per legge o dalla contrattazione collettiva. 28 dei 36 paesi OCSE hanno un salario minimo fissato per legge sotto varie forme (v. Figura 1). In alcuni paesi il minimo legale è fissato a livello nazionale, come in Francia, Germania (dal 2015) o Regno

² E. MASSAGLI, F. NESPOLI e F. SEGHEZZI, *Elezioni 2018: il lavoro nei programmi dei partiti*, ADAPT Labour Studies, e-Book series n. 71, 2018.

ANDREA GARNERO

Unito. In altri paesi è fissato a livello sub-nazionale: come negli Stati Uniti, Messico, Giappone, Cina o Brasile. In alcuni casi il salario minimo legale può essere definito anche solo per alcuni settori (come nel caso della Germania prima dell'introduzione del minimo nazionale nel 2015) o per specifiche occupazioni (come a Cipro).

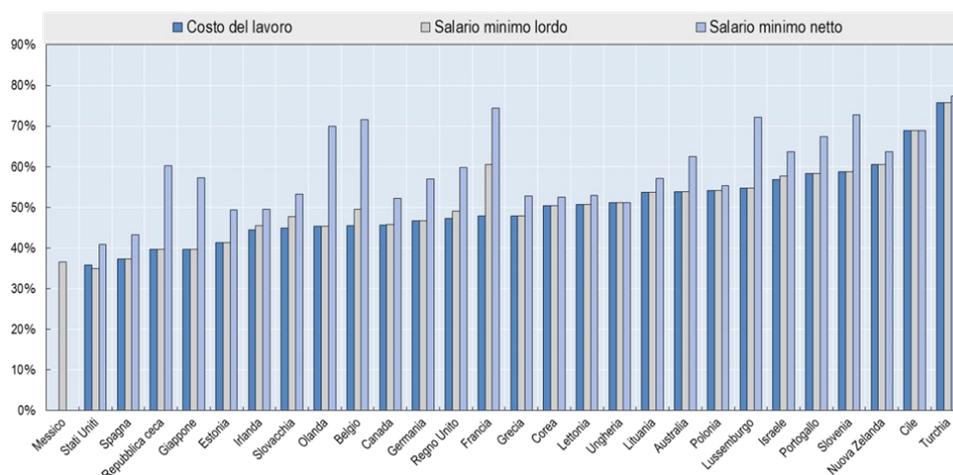
In alcuni paesi, il valore del salario minimo è definito per scelta politica, come negli Stati Uniti, e quindi soggetto alle maggioranze del momento. In altri paesi è lasciato alle parti sociali (tipo in Belgio), in altri ancora è nelle mani di una commissione specifica (tipo la *Low Pay Commission* britannica o la *Mindestlohn Kommission* tedesca) che, con il coinvolgimento di parti sociali ed esperti, hanno il ruolo di promuovere un dibattito informato e non politico e dare consigli, normalmente seguiti, al Governo o Parlamento.

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

UN SALARIO MINIMO PER LEGGE IN ITALIA? UNA PROPOSTA PER IL DIBATTITO

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

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



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

Fonte: Database delle politiche del mercato del lavoro dell'OCSE e modello TaxBen dell'OCSE. Il Messico non è incluso perché assente nel modello TaxBen dell'OCSE.

Infine, diversi paesi OCSE prevedono minimi legali inferiori per i giovani (sotto i 18 o anche sotto i 25 come in Grecia) e gli apprendisti. Differenziazioni regionali, invece, sono presenti solo in paesi federali come il Canada, il Messico o gli Stati Uniti (in cui addirittura può essere stabilito a livello di città) e in Giappone. In Germania è prevista anche la possibilità di un minimo ridotto per i disoccupati di lungo periodo per aiutarli a ritrovare lavoro ⁽³⁾.

³ Dalle prime analisi sembra però che le aziende non usino molto questa possibilità per questioni di praticità (differenziare i salari implica costi di gestione del personale più elevati) ed equità (pagare in maniera differenziata i lavoratori può creare inutili tensioni sul posto di lavoro), si veda, per esempio, UMKEHRER, M. e P. VOM BERGE, *When employers don't pick up the 20 euro bills – Evaluating the minimum-wage exemption of the long-term unemployed in Germany*, 2018, mimeo.

ANDREA GARNERO

Tabella 1: Differenziazione del minimo legale nei paesi OCSE

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

Fonte: Elaborazione a partire da OCSE, “Recent labour market developments with a focus on minimum wages”, Capitolo 1 dell’*OECD Employment Outlook 2015*, 2015, OECD Publishing, Paris.

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

I salari minimi sono la leva politica più diretta che i governi hanno per influenzare il salario e hanno l’obiettivo di proteggere i lavoratori da salari eccessivamente bassi. Il loro impatto sul mercato del lavoro è, da decenni, fonte di controversie acute tra gli economisti. Nel modello base di domanda e offerta del mercato del lavoro, un salario superiore a quello di mercato (cioè quello che spontaneamente sorge dall’incontro tra domanda e offerta) genera disoccupazione. Però i risultati degli studi empirici hanno messo in dubbio questa semplice ipotesi generando un ampio e duraturo dibattito. Gli economisti americani Card e Krueger ⁽⁴⁾, per esempio, sono stati tra i primi a evidenziare che, in realtà, il salario minimo potrebbe non avere effetti negativi sull’occupazione. Neumark e Wascher ⁽⁵⁾, invece, rimangono convinti che si tratti di uno strumento che rischia di danneggiare più che beneficiare i lavoratori deboli; e il dibattito continua.

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

4 D. CARD e A.B. KRUEGER, *Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania*, in *American Economic Review*, 1994, Vol. 84/4, pp. 772-793.

5 D. NEUMARK e W. WASCHER, *Minimum Wages*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2018.

UN SALARIO MINIMO PER LEGGE IN ITALIA? UNA PROPOSTA PER IL DIBATTITO

contraddizione con un modello di mercato del lavoro in concorrenza perfetta può essere il risultato di un funzionamento non perfettamente competitivo del mercato del lavoro (anche il libro di microeconomia base suggerisce che in caso di monopsonio, cioè di potere di fissazione del salario unilaterale da parte dell'impresa, un salario minimo può aumentare l'occupazione invece di ridurla) oppure dovuto alla presenza di altri canali di aggiustamento oltre all'occupazione, come minori profitti, maggiore produttività o incremento dei prezzi che hanno trovato qualche conferma nella letteratura ⁽⁶⁾.

Quale ruolo può giocare il salario minimo contro la disuguaglianza e la povertà? Retribuzioni minime più elevate sono associate a una disuguaglianza salariale più bassa ⁽⁷⁾. Questo avviene per un effetto meccanico dato che un minimo legale tronca la parte bassa della distribuzione salariale (o perché i lavoratori pagati del minimo vedono il loro salario aumentare o perché vengono licenziati) ma anche per un effetto “onda” sul resto della distribuzione: per mantenere un minimo di differenziale tra lavoratori con diversi ruoli e competenze anche i salari superiori al minimo tendono ad aumentare. Un salario minimo legale, poi, può anche ridurre la crescita dei salari nella parte superiore della distribuzione (perché i datori di lavoro non possono permettersi aumenti equivalenti), contribuendo a ridurre ulteriormente la disparità salariale ⁽⁸⁾. Se si considera l'intera vita lavorativa, l'effetto “pre-distributivo” del salario minimo è sempre presente ma è inferiore per effetto della mobilità salariale oltre ai minimi nel corso della carriera ⁽⁹⁾.

In compenso un salario minimo legale è uno strumento solo parziale nella lotta alla povertà, anche limitatamente alla povertà lavorativa. Situazioni di povertà possono emergere da paghe orarie basse, ma sono soprattutto determinate dall'aver un lavoro o meno, dall'intensità di questo lavoro (poche ore o a tempo pieno) e dalla composizione

6 Si vedano, per esempio, S. ALLEGRETTO e M. REICH, *Are local minimum wages absorbed by price increases? Estimates from internet-based restaurant menus*, in *ILR Review*, 2018, 71(1), pp. 35–63.; M. DRACA, S. MACHIN e J. VAN REENEN, *Minimum Wages and Firm Profitability*, in *American Economic Journal: Applied Economics*, 2011, vol. 3, pp. 129–151; R. RILEY e C. ROSAZZA-BONDIBENE, *Raising the standard: Minimum wages and firm productivity*, in *Labour Economics*, 2017, 44(C), pp. 27–50.
7 OCSE, *The quality of working lives: Earnings mobility, labour market risk and long-term inequality*, Capitolo 4 in *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, 2015.

8 B. HIRSCH, B.E. KAUFMAN e T. ZELENKA, “Minimum Wage Channels of Adjustment”, in *Industrial Relations*, 2015, vol. 54/2, pp. 199–239.

9 OCSE (2015), *op. cit.*.

ANDREA GARNERO

familiare. Un salario minimo legale può “solo” assicurare un minimo orario, ma niente di più. Inoltre, il salario minimo non sempre corrisponde a quello che gli inglesi chiamano un *living wage*, cioè un salario sufficiente per vivere. Così, un salario minimo legale, uguale in tutto il Paese può permettere di vivere dignitosamente in una zona di campagna ma essere del tutto inadeguato nel centro della capitale. Inoltre il salario minimo non riguarda solo i poveri. In Francia, per esempio, solo il 19% dei lavoratori pagati al salario minimo è povero. In un’ottica di lotta alla povertà, quindi, un salario minimo deve essere completato da altri strumenti e in particolare forme di prestazioni sociali per chi lavora (*in-work benefits*) che sostengano il reddito senza disincentivare il lavoro.

4. Minimi salariali in Italia

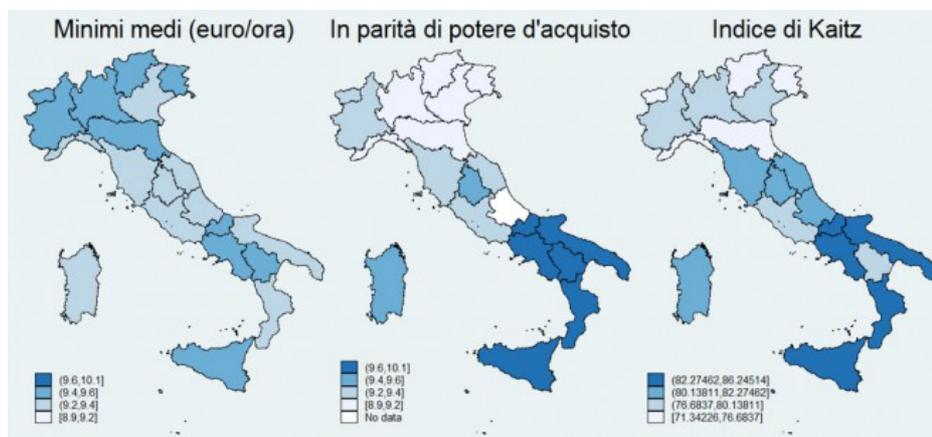
Nel 2015 il salario minimo orario lordo fissato nei contratti collettivi nazionali di lavoro (CCLN), cioè il minimo tabellare più basso, includendo eventuali tredicesime e quattordicesime, ma escludendo anzianità o supplementi salariali per turni notturni o attività particolari o bonus, era in media di 9,41 euro, 17,7 per cento in più rispetto al 2008 quando si fermava a circa 8 euro l’ora⁽¹⁰⁾. Si tratta di cifre relativamente alte rispetto al salario mediano che era di 11,77 euro lordi. Il rapporto minimo/mediano in Italia è di circa l’80 per cento quando in Francia il salario minimo nazionale lordo, che in molti casi equivale ai minimi negoziati negli accordi settoriali, è circa il 60 per cento e in Germania è intorno al 50 per cento.

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

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

UN SALARIO MINIMO PER LEGGE IN ITALIA? UNA PROPOSTA PER IL DIBATTITO

Figura 2 – Minimi tabellari per regione



Fonte: A. GARNERO, *The Dog That Barks Doesn't Bite: Coverage and compliance of sectoral minimum wages in Italy*, in *IZA Journal of Labor Policy*, 2018, vol. 7 (3).

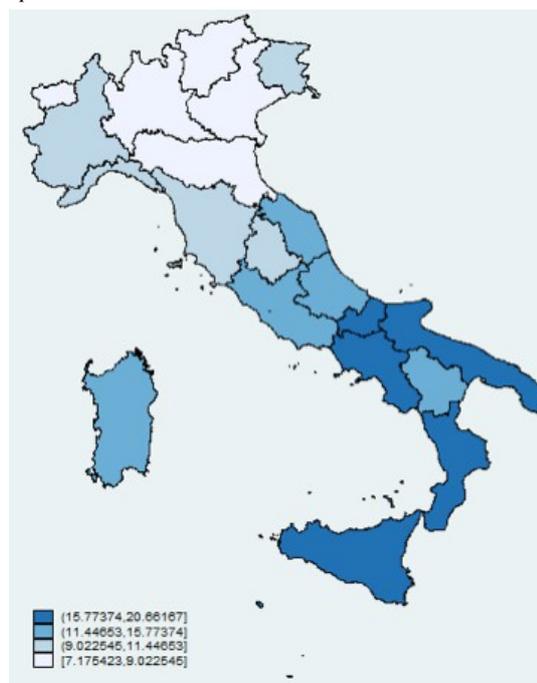
I minimi tabellari italiani appaiono elevati sulla carta. La situazione sul terreno, però, è un po' diversa. Incrociando i dati sui minimi tabellari raccolti dall'Istat con i salari contenuti nelle Rilevazione sulle forze di lavoro si scopre che in media circa il 10 per cento dei lavoratori riceve un salario orario del 20 per cento in meno rispetto al minimo settoriale. Una stima precisa dei lavoratori sottopagati è complessa a causa di errori di misurazione e di campionamento, ma i risultati ottenuti utilizzando la Rilevazione sulla struttura dei redditi da lavoro o i dati Inps mostrano tendenze simili così come altre stime⁽¹¹⁾. In sostanza, la contrattazione collettiva offre minimi elevati, ma di fatto, una fetta importante di lavoratori dipendenti (senza contare autonomi vari a cui i contratti collettivi ovviamente non si applicano) ne è esclusa, in particolare al Sud (v. Figura 3) e nelle piccole imprese (v. Tabella 2).

¹¹ Si vedano A. GARNERO, *op.cit.* e C. LUCIFORA, *Il salario minimo: contrattazione o minimo legale?* in C. DELL'ARINGA, C. LUCIFORA e T. TREU (eds.), *Salari, produttività, diseguaglianze*, 2017, AREL, Il Mulino

ANDREA GARNERO

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

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



UN SALARIO MINIMO PER LEGGE IN ITALIA? UNA PROPOSTA PER IL DIBATTITO

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

Dimensione dell'impresa	% dipendenti sottopagati
<10 dipendenti	18.79
11-15 dipendenti	13.14
16-19 dipendenti	11.48
20-49 dipendenti	9.17
50-249 dipendenti	6.05
250+ dipendenti	3.99

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

Com'è possibile che i contratti collettivi non siano rispettati? Ci sono tanti modi in cui un datore di lavoro può sottopagare i dipendenti. Alcuni illegali, a partire dal nero, oppure chiedendo ai dipendenti di lavorare ore extra non retribuite; oppure si possono sotto-inquadrare i lavoratori. Ma ci sono anche modi legali (o quasi), come sostituire impiegati dipendenti con partite Iva (o parasubordinati) a cui i termini dei contratti collettivi non si applicano. Oppure ancora firmando un accordo "pirata" con un sindacato poco rappresentativo con l'obiettivo esplicito di pagare salari più bassi⁽¹²⁾. Infine, è possibile che in alcuni casi la complessità del sistema porti i datori di lavoro, in particolare nelle piccole imprese, a fare riferimento a un contratto errato. Infatti, dal 2012 (da quando comincia la serie storica) il numero di contratti depositati presso il CNEL è aumentato del 60% (v. Figura 4). Oltre metà sono scaduti.

Figura 4: Numero di contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti depositati al CNEL

Fonte: CNEL, Rapporto su Mercato del Lavoro e Contrattazione collettiva 2016-2017.

Questi numeri in parte riflettono la ripresa della contrattazione dopo la fine della crisi, in parte una cresciuta specializzazione settoriale. Tuttavia, sono anche un chiaro indizio di crescente frammentazione, come sottolineato da D'Amuri e Nizzi⁽¹³⁾. Il CNEL, infatti, ci dice

12 P. TOMASSETTI, *La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81/2015*, in *DLRI*, 2015, vol. 26(2), pp. 368-392.; G. OLINI, *Invertire la tendenza alla proliferazione dei contratti nazionali di lavoro*, in C. DELL'ARINGA, C. LUCIFORA e T. TREU, *op. cit.*, 2017.

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

ANDREA GARNERO

che dei contratti vigenti solo il 33% è firmato dalla CGIL, CISL e/o UIL. Confindustria da parte sua firma solo il 14% dei contratti vigenti. Nel settore del commercio, per esempio, esistono 192 contratti vigenti, dei quali solo 23 firmati da CGIL, CISL e/o UIL⁽¹⁴⁾.

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

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

5. Il dibattito sul salario minimo in Italia

5.1 Le proposte politiche

In Italia l'idea di un salario minimo nazionale è discussa da molti anni⁽¹⁵⁾. Il tema però è stato a lungo ai margini del dibattito e mai approfondito fino in fondo. Come ricorda Mariella Magnani¹⁶, la proposta di inserire un salario minimo legale affiorò anche nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente. La proposta fu respinta per la difficoltà di legiferare in presenza di una grande eterogeneità dei settori produttivi.

La crisi economica e l'introduzione del salario minimo in Germania, però, hanno attirato l'attenzione della politica su questo strumento. Nel

d'Italia.

14 Per un'analisi dettagliata della proliferazione dei contratti di lavoro si veda G. OLINI, *op. cit.*, 2017.

15 Si veda il ricco riassunto del dibattito accademico e politico in M. MAGNANI, *Il salario minimo legale*, *Riv. it. dir. lav.*, fasc. 4, 2010.

16 M. MAGNANI, *op.cit.*

UN SALARIO MINIMO PER LEGGE IN ITALIA? UNA PROPOSTA PER IL DIBATTITO

2014 il tema è entrato nella legge 183/2014 (la legge delega del Jobs Act) in cui il Parlamento delegava il Governo a introdurre:

(...) eventualmente anche in via sperimentale, (...) un compenso orario minimo, applicabile ai rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato, nonché, fino al loro superamento, ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nei settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, previa consultazione delle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

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

La proposta, però, è tornata nei programmi elettorali del 2018 in maniera sorprendentemente trasversale. Secondo l'analisi di ADAPT⁽¹⁷⁾, il salario minimo è uno dei pochi temi a mettere d'accordo in materia di lavoro Lega, Movimento 5 Stelle e Partito Democratico seppure con sfumature diverse: in particolare il Partito Democratico, in linea con la legge delega del Jobs Act, prevede di utilizzare lo strumento solo per i lavoratori esclusi dalla contrattazione, mentre la Lega scrive chiaramente che lo strumento si applicherebbe indipendentemente dai contratti collettivi (v. Tabella 3).

Tabella 3: Il salario minimo legale nei programmi elettorali 2018

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

17 E. MASSAGLI, F. NESPOLI e F. SEGHEZZI, *op. cit.*

ANDREA GARNERO

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

Fonte: E. MASSAGLI, F. NESPOLI e F. SEGHEZZI, *op. cit.*

Il salario minimo è anche il primo tema menzionato nel capitolo dedicato al lavoro del contratto di governo tra Lega e Movimento 5 Stelle:

Sul tema del lavoro appare di primaria importanza garantire una retribuzione equa al lavoratore in modo da assicurargli una vita e un lavoro dignitosi, in condizioni di libertà, equità, sicurezza e dignità, in attuazione dei principi sanciti dall'articolo 36 della Costituzione. A tal fine si ritiene necessaria l'introduzione di una legge salario minimo orario che, per tutte le categorie di lavoratori e settori produttivi in cui la retribuzione minima non sia fissata dalla contrattazione collettiva, stabilisca che ogni ora del lavoratore non possa essere retribuita al di sotto di una certa cifra.

(18)

Due diversi emendamenti al c.d. Decreto Dignità da parte di Fratelli d'Italia (Rizzetto) e del PD (Gribaudo) che prevedevano l'introduzione del salario minimo, però, sono stati ritenuti inammissibili dalle commissioni Finanze e Lavoro. L'emendamento del PD è stato, poi, trasformato in una proposta di legge⁽¹⁹⁾ per un salario minimo a 9 euro netti "a beneficio dei lavoratori la cui retribuzione non sia conforme a quella prevista dai contratti collettivi".

5.2 Le obiezioni

Queste proposte d'introduzione di un salario minimo legale hanno incontrato fin da subito la resistenza delle parti sociali e in particolare dei sindacati che temono che esso porti a uno svuotamento della

18 Pag. 29, *Contratto per il Governo del cambiamento, Movimento 5 Stelle e Lega.*

19 Proposta di legge DELRIO e ALTRI: *Istituzione del salario orario minimo legale* (947).

UN SALARIO MINIMO PER LEGGE IN ITALIA? UNA PROPOSTA PER IL DIBATTITO

contrattazione collettiva. L'Italia è “*un paese con un sistema di relazioni industriali a bassa e debole regolazione legale*” (20), “*che non conosce pari a livello internazionale*” (21). Ancora oggi, il volontarismo e l'astensionismo legislativo dai temi sindacali e del lavoro rimangono principi diffusi tra le parti sociali e gli esperti. Pertanto l'introduzione di un minimo per legge è vista come un'indebita (e potenzialmente dannosa) interferenza nella libertà negoziale delle parti. Tuttavia, come ricorda Mariella Magnani (22), esistono già varie determinazioni legali del salario, dall'indennità di disponibilità per il lavoro somministrato o intermittente ai cosiddetti *voucher* il cui valore nominale è fissato con decreto del Ministro del lavoro.

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

Tabella 4: Copertura dei contratti collettivi e salario minimo legale nei paesi dell'Unione europea

	Copertura contratti bassa	dei collettivi	Copertura media	Copertura alta
Salari minimi nella contrattazione collettiva	-		Cipro	Austria, Danimarca, Finlandia, Italia , Svezia

20 Pag. 134 in T. TREU, *Contrattazione e rappresentanza* in C. DELL'ARINGA, C. LUCIFORA e T. TREU (eds.), *op. cit.*, 2017.

21 Pag 112 in S. LEONARDI, *Il salario minimo, fra legge e contrattazione. Una comparazione europea* in L. BIRINDELLI, S. LEONARDI e M. RAITANO, *Salari minimi contrattuali e bassi salari nelle imprese del terziario privato*, Ediesse, Roma, 2017.

22 M. MAGNANI, *op.cit.*

ANDREA GARNERO

Salario minimo per legge	Estonia, Lituania, Unito, Bulgaria, Polonia, Ceca, Slovenia.	Lettonia, Regno Irlanda, Ungheria, Repubblica Slovacchia,	Croazia, Grecia, Germania, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Romania.	Belgio, Francia, Olanda, Spagna
---------------------------------	--	--	---	------------------------------------

Fonte: Elaborazione su dati OCSE e EUROFOUND.

Sempre in merito alla relazione tra minimo legale e contratti collettivi, i sindacati temono anche che un salario minimo troppo basso inciti le imprese a uscire dai CCNL e pagare di meno. Se fissato intorno ai 5-6 euro le imprese potrebbero uscire dai contratti nazionali che prevedono salari più alti e pagare il minimo. In Germania, l'introduzione del salario minimo nel 2015 non ha portato a uno schiacciamento dei salari verso il minimo e il declino della copertura dei contratti collettivi non è stato una conseguenza del salario minimo ma una causa⁽²³⁾. In Francia, Belgio e Olanda un minimo legale e contratti collettivi coesistono e si rafforzano a vicenda. In Italia, tuttavia, non esiste un'estensione *erga omnes* dei contratti e la proliferazione dei CCNL dimostra che è comunque possibile aggirare il sistema anche in assenza di un minimo legale.

Le parti sociali e alcuni studiosi considerano che non sia necessario ricorrere ai salari minimi per combattere contro i contratti pirata e assicurare una copertura contrattuale a tutti i lavoratori ma che basti applicare le norme vigenti sui rinvii di legge ai sistemi di contrattazione comparativamente più rappresentativi. Se, poi, il salario minimo legale fosse solo un pretesto per favorire il decentramento effettivo della struttura salariale, e non quindi uno strumento per coprire i lavoratori scoperti, allora valide alternative si potrebbero trovare nell'autonomia collettiva che può autorizzare la possibilità di adattamenti anche al ribasso a livello aziendale e territoriale, come già avviene in alcuni settori⁽²⁴⁾. Si tratta sicuramente di opzioni a disposizione delle parti sociali, ma finora sono state usate poco e comunque non sono in contraddizione con l'introduzione di un minimo legale.

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

24 P. TOMASSETTI, *Contrattazione collettiva, sostenibilità del lavoro e concorrenza nel mercato globale, oggi. Verso un nuovo contratto sociale?*, in G. RIZZUTO, P. TOMASSETTI (a cura di), *Il dumping contrattuale nel settore moda al tempo di Industria 4.0. Cause, conseguenze, rimedi*, ADAPT University Press, 2018.

UN SALARIO MINIMO PER LEGGE IN ITALIA? UNA PROPOSTA PER IL DIBATTITO

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

Infine, alcuni osservatori sollevano dubbi sulla validità dello strumento stesso in un mondo del lavoro che è sempre meno organizzato secondo le definizioni standard di "lavoratore dipendente", "datore di lavoro" e "posto di lavoro" o in cui la dissociazione tra "norma e luoghi" ⁽²⁵⁾ indebolisce le tradizionali tecniche di tutela del diritto del lavoro classico. Anche i concetti stessi di retribuzione, tra le varie voci in busta paga e il welfare aziendale, oppure quello di orario di lavoro, tra lavoro agile e connessione 24 ore su 24, sono diventati meno facili da definire e misurare. Il salario minimo, con l'implicita spinta a uno standard minimo, rischierebbe, quindi, di essere più una risposta ai problemi del "vecchio mercato del lavoro" che a quello di oggi ⁽²⁶⁾. Tuttavia, nel Regno Unito la Taylor Review ⁽²⁷⁾ passando in rassegna il funzionamento del mercato del lavoro inglese alla luce dei cambiamenti in corso e pur sollevando queste criticità, non ha rinnegato la necessità di un salario minimo per legge. Anzi, ha invitato il Governo ad adattare la legislazione per garantire che anche i lavoratori delle piattaforme di internet siano coperti da questo strumento.

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

25 N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Laterza, 2006.

26 P. TOMASSETTI, *op. cit.*, 2018.

27 M. TAYLOR, *Good work. The Taylor Review of Modern Working Practices*, 2017.

ANDREA GARNERO

minaccia di intervento) sono strumenti necessari quando la contrattazione non riesce a fare i passi avanti necessari.

6. Una proposta per il dibattito

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

1. Il primo è un salario minimo legale lasciato nelle mani di una commissione composta da parti sociali ed esperti che sia incaricata di fissare gli aumenti annuali sulla base della situazione economica e dell'andamento dei salari contrattuali.
2. Il secondo è la possibilità di estendere l'efficacia dei CCNL firmati da organizzazioni rappresentative *erga omnes*, cioè a tutti i lavoratori, anche quelli che non lavorano in imprese facenti parte di un'associazione datoriale firmataria. Per evitare un irrigidimento ulteriore del sistema di negoziazione salariale (e quindi una probabile inefficacia nel proteggere i lavoratori più deboli), però, i contratti devono poter essere estesi solo in presenza di adeguati margini di flessibilità per adattare i termini del contratto alle esigenze aziendali (sul modello dei contratti quadro nei paesi scandinavi).

Oltre a rafforzare le protezioni per i lavoratori e rendere il sistema di negoziazione collettiva più chiaro anche per le imprese, questa proposta di riforma permetterebbe di mettere un freno alla proliferazione dei contratti pirata e introdurrebbe forme di "decentralizzazione

UN SALARIO MINIMO PER LEGGE IN ITALIA? UNA PROPOSTA PER IL DIBATTITO

organizzata”⁽²⁸⁾ del sistema di contrattazione collettiva italiano di cui si discute da anni senza passi avanti significativi ⁽²⁹⁾.

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

6.1. Un salario minimo legale

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

La scelta del livello, però, non deve essere (interamente) politica ma lasciata nelle mani di una commissione *ad hoc* composta da esperti e parti sociali e assistita da personale dei Ministeri (Lavoro ed Economia), dell’INPS e dell’ISTAT che sulla base di evidenze scientifiche (quantitative ma anche qualitative), formuli una

28 La “decentralizzazione organizzata” avviene quando sono mantenuti i contratti nazionali/settoriali ma consentendo agli accordi a livello d’impresa e/o territorio di adattare i termini del contratto (o parte di essi) all’interno di un quadro definito. Si oppone al concetto di “decentralizzazione disorganizzata” che avviene quando ai contratti a livello aziendale prevalgono su quelli nazionali o settoriali (il primo a usare questi termini fu F. TRAXLER in *Farewell to labour market associations? Organized versus disorganized decentralization as a map for industrial relations*, in C. CROUCH and F. TRAXLER (eds.), *Organized industrial relations in Europe: What future?*, 1995, Aldershot, Avebury. Per maggiori dettagli si vedano OCSE, *Collective bargaining in a changing world of work*, Capitolo 4 in *OECD Employment Outlook 2017*, OECD Publishing, Paris, 2017 e OCSE, *The role of collective bargaining for good labour market performance*, Capitolo 3 in *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, 2018.

29 Una proposta alternativa è quella del “salario di garanzia” di FEDERMECCANICA, *Proposte per il rinnovamento contrattuale per il triennio 2016-2018*, 2016 e C. DELL’ARINGA, *Dai minimi tabellari ai salari di garanzia* in C. DELL’ARINGA, C. LUCIFORA e T. TREU (eds.), *op. cit.*, 2017. Secondo questa proposta, le parti dovrebbero definire la retribuzione individuale fissa (RIF) che sarebbe assorbita da eventuali salari più elevati a livello aziendale e diventerebbe il nuovo livello minimo di riferimento per i giudici (e non più un “aumento minimo per tutti” come avviene per gli attuali minimi tabellari). La proposta ha il merito di inserirsi nel sistema attuale, non richiede un intervento legislativo (e quindi l’opposizione delle parti sociali) e risolverebbe un problema molto specifico e cioè il disincentivo alla contrattazione di secondo livello derivante dal rischio di cumulo di aumenti di carattere fisso a livello aziendale e nazionale. Tuttavia in mancanza di un’estensione amministrativa dei contratti e di regole chiare sulla rappresentanza non impedirebbe il persistere di rapporti di lavoro sotto i minimi previsti dai contratti principali e la leggibilità del sistema rimarrebbe alquanto difficile ai non specialisti.

ANDREA GARNERO

raccomandazione sul livello iniziale e i successivi aumenti del salario minimo legale prendendo in attenta considerazione la situazione economica generale, l'andamento dei salari contrattuali e l'interazione con il sistema d'imposizione e trasferimenti sociali. La *Low Pay Commission* britannica è considerata un modello positivo al riguardo.

Inoltre, il salario minimo per legge non dovrebbe definire solo il minimo orario per i lavoratori subordinati standard, ma anche i minimi per chi è pagato al pezzo o a consegna, una volta ancora ispirandosi al metodo proposto dalla *Low Pay Commission* ⁽³⁰⁾.

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

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

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

UN SALARIO MINIMO PER LEGGE IN ITALIA? UNA PROPOSTA PER IL DIBATTITO

qualche settore) e la Spagna, il salario minimo ha lo stesso valore su tutto il territorio nazionale.

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

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

6.2. Estensione amministrativa dell'efficacia dei contratti collettivi

Insieme alla questione del salario minimo legale, da alcuni anni si discute di una legge sulla rappresentanza per combattere contro la proliferazione dei “contratti pirata”. Giuliano Cazzola ⁽³¹⁾ ha ipotizzato di legare la rappresentanza, su cui CNEL, INPS e parti sociali stanno lavorando, alla questione dell'efficacia dei contratti collettivi. Un'estensione per legge dei contratti collettivi firmati da parti rappresentative sarebbe la via preferita dei sindacati rispetto a un salario minimo legale ⁽³²⁾. Tuttavia, secondo il mai attuato articolo 39 della Costituzione ⁽³³⁾, solo i contratti firmati da sindacati registrati possono avere un'efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce (quindi non solo per i lavoratori iscritti al sindacato o le aziende parte di un'associazione firmataria). In assenza di questa registrazione, mai avvenuta dal 1948, è valso l'uso di considerare i minimi tabellari fissati dai contratti collettivi quale riferimento per definire a quanto ammonta una “retribuzione proporzionata e sufficiente” prevista dall'articolo 36. Si

31 G. CAZZOLA, *I contratti pirata: quando la moneta cattiva caccia quella buona*, in *Bollettino ADAPT*, 13 novembre 2017.

32 Si veda per esempio G. POGLIOTTI, *I sindacati: «Salario minimo contrattuale*, in *il Sole 24 Ore*, 15 gennaio 2016.

33 Un'estensione *erga omnes* dell'efficacia dei contratti collettivi avvenne nel 1959 con i cosiddetti decreti Vigorelli emanati in base alla legge 741/1959 che estesero i contenuti dei contratti collettivi stipulati sino a quel momento. La Corte Costituzionale accettò la norma perché “*provvisoria, transitoria ed eccezionale*”. La proroga votata dal Parlamento l'anno successivo, invece, fu dichiarata illegittima ai sensi dell'art. 39.

ANDREA GARNERO

tratta, tuttavia, di una soluzione di “carattere di supplenza transitoria extralegislativa”, che per esplicita ammissione degli stessi costituenti “non esclude un possibile intervento legislativo a garanzia dei minimi salariali” (34). In questo modo l’Italia è uno dei pochissimi paesi OCSE in cui (formalmente) i contratti collettivi coprono (in teoria almeno) tutte le imprese, anche quelle che non hanno firmato (v. Tabella 5).

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

Per evitare un ulteriore irrigidimento del sistema di fissazione dei salari, però, l’efficacia dei contratti rappresentativi (così definiti secondo i criteri stabiliti nei recenti protocolli tra le parti sociali) non dovrebbe essere estesa in maniera automatica, ma in base a una valutazione degli effetti economici e sociali che tale estensione può avere. In alcuni paesi per avere efficacia generale, i contratti devono coprire all’atto della firma una maggioranza, o almeno una quota significativa, di lavoratori nel settore. In mancanza di dati affidabili, un comitato indipendente (il CNEL per esempio) potrebbe essere incaricato di consultare le parti interessate ed effettuare una valutazione degli effetti economici e sociali(35).

Tabella 5: Estensione amministrativa dell’efficacia dei contratti collettivi nei paesi OCSE

34 M. MAGNANI, *op.cit.*

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

UN SALARIO MINIMO PER LEGGE IN ITALIA? UNA PROPOSTA PER IL DIBATTITO

	Criteria relativamente stringenti	Criteria limitati	Nessun criterio
Procedura comune	Finlandia (16.0% in 2014) Olanda (9.3% in 2015) Slovenia (9.0% in 2012) Svizzera (13.7% in 2014)	Belgio (14.0% in 2013) Francia (22.6% in 2013) Portogallo (38.3% in 2011) ^a	Islanda* (24.0% in 2013) Italia* Spagna* (6.6% in 2013)
Procedura rara	Austria Repubblica ceca (5.7% in 2013) Germania (0.4% in 2008) Ungheria (2.5% in 2012) Israele Giappone Lettonia Norvegia (4.0% in 2013) Repubblica slovacca (0% in 2013) Turchia	Estonia (1.0% in 2012)	Corea Lituania Lussemburgo Messico Polonia

Nota: Meccanismi di estensione non esistono in Australia, Canada (eccetto in Québec dove sono rari), Cile, Colombia, Costa Rica, Danimarca, Grecia, Irlanda, Corea, Nuova Zelanda, Svezia, Regno Unito e Stati Uniti. Le cifre in parentesi si riferiscono al tasso di copertura supplementare (in percentuale dei dipendenti) legato alle misure di estensione. Per maggiori dettagli si veda la pagina <http://www.oecd.org/employment/collective-bargaining.htm> e in particolare la tabella dettagliata sulle procedure di estensione.

L'estensione dei contratti, poi, potrebbe essere condizionata alla presenza di strumenti adeguati per riflettere l'eterogeneità in termini di dimensioni, età e regione. Questo potrebbe prendere la forma di contratti quadro che lascino la possibilità di rinegoziare i termini del contratto a livello di impresa entro certi limiti come in alcuni paesi scandinavi³⁶. Oppure, introducendo la possibilità di esenzione dall'estensione in determinate condizioni (in caso di crisi aziendale o per aziende localizzate in aree economicamente depresse).

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

³⁶ Concretamente, i contratti quadro possono prendere la forma di contratti che stabiliscono solo dei minimi essenziali (non intere griglie salariali) oppure limiti minimi e massimi entro cui il contratto aziendale può muoversi. Altri tipi di contratti quadro sono "contratti default", che valgono solo in assenza di un contratto di secondo livello e, in genere, incentivano la rinegoziazione aziendale oppure ancora contratti senza indicazioni salariali, lasciati interamente al livello aziendale. Si veda discussione dettagliata nell'*Employment Outlook* dell'OCSE, *op.cit.*, 2017 e 2018.

ANDREA GARNERO

6.3. Strumenti contro il non rispetto dei minimi salariali

Anche con l'introduzione di un salario minimo per legge, è probabile che una quota di lavoratori continui ad essere pagata meno del dovuto. Fenomeni di sotto pagamento, a livelli, però, molto inferiori di quelli evidenziati nella sezione 3, sono presenti anche negli altri paesi OCSE per cui si dispone di una stima ⁽³⁷⁾.

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

Innanzitutto è necessario rendere le informazioni sui salari minimi, siano essi stabiliti nei contratti collettivi o per legge, pubblicamente e facilmente disponibili. Le imprese oggi hanno l'obbligo di rendere disponibile il testo del contratto ai propri lavoratori e i sindacati forniscono assistenza a chi lo richiede. È possibile, però, fare un maggiore e migliore uso degli strumenti informatici disponibili. Per esempio, le parti sociali, anche senza aspettare l'intervento dello Stato, potrebbero istituire un unico numero telefonico e/o un modulo online per fornire consulenza gratuita e riservata ai datori di lavoro, ai dipendenti e ai loro rappresentanti. Le esperienze al riguardo nel Regno Unito³⁸ e in Germania³⁹ sono da valutare attentamente anche in Italia.

Inoltre, specifiche campagne di sensibilizzazione in tutto il paese potrebbero contribuire a rendere più chiara l'importanza del rispetto dei minimi salariali e a pubblicizzare gli strumenti disponibili ai datori di

37 Si vedano A. GARNERO, S. KAMPELMANN e F. RYCX, *Minimum Wage Systems and Earnings Inequalities: Does Institutional Diversity Matter?*, in *European Journal of Industrial Relations*, 2015, vol. 21 (2), pp. 115-130 e A. GARNERO, S. KAMPELMANN e F. RYCX, *Sharp Teeth or Empty Mouths? Revisiting the Minimum Wages Bite with Sectoral Data*, in *British Journal of Industrial Relations*, 2015, vol. 53 (4), pp. 760-788.

38 Nel Regno Unito la linea di assistenza telefonica ha ricevuto circa 1000 chiamate a settimana nel 2006/2007 e 670 nel 2008/2009, ma solo circa 50 a settimana in relazione a denunce di pagamenti insufficienti (dati HMRC riportati da C. BENASSI, *The implementation of minimum wage: challenges and creative solutions*, in *ILO Working paper no. 12*, Geneva, 2011.). Si veda <https://www.gov.uk/pay-and-work-rights> e <http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=2042>.

39 In Germania, le chiamate alla linea di assistenza erano circa 4000 alla settimana nelle prime settimane dell'applicazione del nuovo salario minimo nel gennaio 2015 e poi si sono stabilizzate attorno a 500 chiamate a settimana dalla metà del 2015 (MINDESTLOHN KOMMISSION, *Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns*, Berlino, 2016).

UN SALARIO MINIMO PER LEGGE IN ITALIA? UNA PROPOSTA PER IL DIBATTITO

lavoro e ai lavoratori per garantire il pagamento corretto (campagne simili sono state fatte nel Regno Unito⁴⁰ e in Costa Rica).

Infine, lo strumento del “*naming and shaming*” è stato utilizzato in alcuni paesi emergenti (Indonesia e Brasile) ma anche nel Regno Unito⁴¹ per divulgare pubblicamente i nomi delle imprese che non rispettano la regolamentazione sui salari minimi (la Confindustria fece qualcosa di simile con le imprese che pagano il “pizzo”).

7. Conclusione

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

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

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

40 C. BENASSI (2011), *op. cit.*, riporta che tra ottobre 2007 e marzo 2008, il governo del Regno Unito ha intrapreso cinque campagne, utilizzando diversi mezzi di comunicazione come radio, manifesti, volantini, un autobus pubblicitario e internet e ha portato a un aumento delle chiamate a la linea di assistenza HMRC del Regno Unito del 400% e la conoscenza dei minimi salariali per le diverse fasce di età dal 10 al 70%.

41 L’elenco più recente di aziende che hanno omesso di pagare ai propri lavoratori il salario minimo nazionale nel Regno Unito può essere trovato sul sito del Governo all’indirizzo <https://www.gov.uk/government/news/record-number-of-employers-named-and-shamed-for-underpaying>