

Un salario minimo anche per l'Italia? Spunti di riflessione dall'esperienza comparata

Categories : [Articoli](#), [Disuguaglianze](#)

Tagged as : [Emanuele Menegatti](#), [Menabò n. 171/2022](#)

Date : 30 Aprile 2022

Il tema dell'introduzione di un salario minimo legale nell'ordinamento italiano è stato negli ultimi anni al centro del dibattito scientifico, politico e sindacale, e ha ritrovato oggi un'accentuata importanza in ragione dell'incremento della povertà lavorativa provocato dalla pandemia e dell'entrata in scena della recente proposta di direttiva della Commissione europea in tema di salari minimi adeguati nell'Unione. Il presente contributo si propone di introdurre alcuni spunti di riflessione tratti dall'esperienza comparata. A tal fine, si prenderanno in considerazione i meccanismi di fissazione dei minimi salariali in Svezia, Germania e Regno Unito. Si tratta di casi che, per ragioni diverse, presentano aspetti di particolare interesse per il dibattito interno.

Per quanto riguarda la Svezia, si tratta dell'ordinamento sulla carta più simile all'Italia, mancando tanto un salario minimo legale, quanto una contrattazione collettiva munita di efficacia *erga omnes*. Tutto questo, nell'ambito di un sistema di relazioni industriali autonomo per eccellenza, che presenta un alto tasso di densità sindacale (circa il 70%) ed una parallela significativa organizzazione dei datori di lavoro (circa l'87% è iscritto ad un'associazione datoriale). Ciò si riflette positivamente sulla copertura della contrattazione collettiva, stimata intorno al 90%, pur in assenza di un meccanismo di estensione della sua efficacia soggettiva.

L'alto grado di organizzazione delle relazioni industriali svedesi coinvolge anche la fissazione dei minimi salariali. Attraverso un decentramento coordinato, il sistema riesce a tenere d'occhio la competitività delle imprese, garantendo al contempo salari molto alti, i cui minimi si collocano abbondantemente al di sopra della soglia del lavoro povero (60% del salario mediano).

In questo contesto, il sindacato svedese ha storicamente avversato l'introduzione di una misura legale di salario minimo, nell'ambito di una generale contrarietà di principio verso interventi eteronomi del legislatore sulle regole del lavoro. La preoccupazione è quella di mantenere a favore del sindacato il ruolo di principale attore rispetto alla tutela del lavoro, così da favorire un alto il tasso di adesione da parte dei lavoratori. La visione dominante è quella secondo cui un salario minimo legale, in un contesto di alta copertura della contrattazione collettiva, potrebbe rappresentare una sfida a quest'ultima. Il timore è di assistere ad una fuga dei datori di lavoro e dei lavoratori dalle rispettive associazioni rappresentative, con un netto calo della copertura della contrattazione collettiva, che potrebbe mettere a repentaglio anche i livelli salariali che gli accordi collettivi riescono a garantire.

Nonostante le analogie, il caso svedese si distingue, però, da quello italiano sotto aspetti di non poco conto. In particolare, per la presenza di un solido e coeso sistema di relazioni industriali e contrattazione collettiva, dove non esiste di fatto il problema dei bassi salari ed il fenomeno del dumping salariale generato dalla contrattazione pirata. Insomma, due delle patologie, probabilmente le principali, che invece da noi sembrano suggerire l'opportuna introduzione di un salario minimo di legge.

Maggiore appare l'affinità, rispetto alla situazione italiana, del caso tedesco. Specie se si considera il quadro di contesto entro cui l'introduzione del salario minimo legale è andata ad inserirsi. Quando è

entrato per la prima volta in vigore (gennaio 2015), la copertura della contrattazione collettiva era scesa in Germania ad appena il 50%, dopo un continuo e costante declino iniziato con la riunificazione tedesca. Esiste in Germania sin dal 1949 un meccanismo per l'estensione dell'efficacia dei contratti collettivi, che passa per un atto del Ministro del lavoro. Un'opportunità, tuttavia, usata molto di rado per via degli stringenti requisiti (soprattutto di copertura dei contratti collettivi). Tutto questo ha condotto ad una situazione dei salari che, al momento dell'entrata in vigore della legge sul salario minimo, si presentava piuttosto preoccupante, poiché in Germania il livello della povertà lavorativa era tra i più alti d'Europa: circa un lavoratore su quattro aveva una retribuzione al di sotto della soglia del 60% del salario mediano, con disparità salariali macroscopiche tra lavoratori coperti e non coperti dalla contrattazione collettiva.

Anche qui i giudici hanno cercato di colmare la mancanza di prescrizioni legali sui minimi, tamponando il problema dei bassi salari attraverso il ricorso ad un meccanismo simile a quello elaborato dalla nostra giurisprudenza sull'art. 36 Cost. Il riferimento è a quella creativa operazione interpretativa posta in essere dai giudici del lavoro italiani, fondata sul presupposto della diretta precettività dell'art. 36 Cost., dalla quale è stato ricavato un diritto del lavoratore ad una remunerazione minima per il lavoro prestato; remunerazione saldata ai minimi tabellari di cui ai contratti collettivi selezionati ricorrendo al criterio dell'attività effettivamente esercitata dal datore di lavoro. Tuttavia, gli spazi di manovra per i giudici tedeschi si sono rivelati alquanto limitati, di fatto riservati solo ai casi più eclatanti. Infatti, poco hanno potuto per prevenire la diffusione dei bassi salari, come il dato sulla povertà lavorativa testimonia.

Ed è dunque nel quadro appena delineato che nel 2014 veniva approvata la "legge di sostegno alla contrattazione collettiva". Oltre a regole volte a rivitalizzare il meccanismo di estensione dell'ambito di efficacia dei contratti collettivi, l'intervento del legislatore prevedeva, appunto, regole sul salario minimo. Più precisamente, un minimo intercategoriale, destinato a tutti i lavoratori subordinati, con poche eccezioni, fissato per la prima volta direttamente dalla legge in euro 8,50 orari. Il meccanismo di adeguamento periodico del livello del minimo salariale coinvolge una commissione consultiva tripartita, la cui proposta rivolta al governo deve garantire tutela ai lavoratori senza, al contempo, danneggiarne l'occupazione o mettere a repentaglio la competitività delle imprese.

A sette anni di distanza dalla sua introduzione si possono già trarre alcune indicazioni utili circa gli effetti prodotti dal salario minimo legale su povertà, occupazione ed economia. In prima battuta, al momento della sua prima entrata in vigore, l'introduzione del salario minimo ha fatto registrare un immediato innalzamento dei salari, che ha riguardato circa il 15% dei lavoratori tedeschi ed una conseguente riduzione delle disuguaglianze retributive. In aggiunta, nonostante le previsioni puntassero in senso contrario, i dati hanno evidenziato una crescita dell'occupazione in seguito all'introduzione del salario minimo anche tra i lavoratori poco qualificati, primi beneficiari della misura. Questo effetto è stato probabilmente legato ad un incremento dei consumi, specie da parte dei lavoratori più poveri. Non solo. Si è anche registrato uno spostamento di molti lavoratori precari verso impieghi di maggiore qualità, stabili ed in imprese di dimensioni grandi.

Nonostante la situazione italiana appaia più vicina a quella svedese, per via della mancanza in entrambi i paesi di un salario minimo di legge, all'atto pratico il caso tedesco è quello dal quale trarre le indicazioni più utili per il dibattito italiano. Infatti, anche se il dato sulla copertura della contrattazione collettiva italiana (stimata intorno all'80-85% dall'OCSE) è indubbiamente migliore di quello tedesco, la situazione è da noi solo apparente migliore. La presenza di tanti contratti collettivi pirata inquina, infatti, il dato sulla copertura della contrattazione collettiva. Non esistono indicazioni certe sulla reale diffusione dell'applicazione di tali contratti. Tuttavia, la loro costante crescita, unitamente ai risultati di alcune indagini empiriche, paiono suggerire che il fenomeno non sia proprio marginale. Altro elemento da tenere in considerazione, emerso da diverse indagini sulle retribuzioni, è una notevole difformità dei livelli salariali tra i settori, toccando in alcuni casi livelli molto bassi. Una situazione, dunque, che tra bassi salari e copertura decrescente della contrattazione collettiva *mainstream*, all'atto pratico si presenta come abbastanza simile a quella che ha

spinto il legislatore tedesco all'introduzione di minimi di legge. Gli effetti positivi che l'introduzione del minimo legale ha prodotto in Germania sembrerebbero incoraggiare una scelta analoga da parte del nostro legislatore.

Il Regno Unito presenta, invece, poche analogie con l'ordinamento italiano. Da un lato, la contrattazione collettiva è ormai diffusa solo a livello aziendale ed a macchia di leopardo, con una copertura complessiva che non supera il 30%; dall'altro lato, l'istituto del salario minimo ha una storia molto antica nel Regno Unito. Risale al 1909 il primo prototipo di legislazione sui minimi salariali dell'era moderna. Si dovrà, tuttavia, attendere il governo laburista guidato da Tony Blair per l'introduzione di un salario minimo universale, previsto dal *National Minimum Wage Act* del 1998. I minimi sono destinati non solo ai lavoratori subordinati ("employees"), ma a tutti i "workers", categoria che include anche coloro che si collocano in un'area intermedia tra lavoro subordinato e lavoro autonomo; area approssimativamente identificabile con quella del lavoro parasubordinato e del lavoro autonomo economicamente dipendente. Ulteriore peculiarità del sistema britannico è quella di prevedere un importo orario del salario minimo diversificato per età. Il minimo "pieno" (denominato "living wage") viene riservato soltanto ai lavoratori con più di 25 anni. Questo per compensare la vulnerabilità dei lavoratori più giovani e quindi meno qualificati, rispetto ai quali la piena misura del salario minimo potrebbe rappresentare un ostacolo rispetto all'occupazione.

La misura del salario minimo è stabilita dal Governo che deve considerare le valutazioni non vincolanti espresse da un organismo indipendente, denominato *Low Pay Commission*. Per quanto si tratti di una commissione tipicamente tripartita, è il governo che sceglie i commissari e lo fa in base alla loro qualificazione; commissari che a loro volta sono tenuti ad agire indipendentemente dalla loro estrazione, sindacale ovvero datoriale. Le indicazioni non sono il risultato di formule precostituite e, tanto meno, frutto di automatismi basati su un'indicizzazione dei salari; anche se l'indice dei prezzi al consumo è sempre tenuto in adeguata considerazione, tanto che gli aumenti del salario minimo ne hanno generalmente rispecchiato la dinamica. Al contrario, si procede attraverso una "evidence-based analysis", vale a dire una complessa indagine empirica che valuta l'impatto dei livelli vigenti del salario minimo, lo stato e le prospettive dell'economia, le diverse politiche governative in atto, l'opinione dei rilevanti *stakeholders*. Indagini che arrivano a coinvolgere visite sui luoghi di lavoro dove sono condotte interviste con i datori di lavoro e gruppi di lavoratori. Le raccomandazioni della Commissione non sono in alcun modo vincolanti per il Governo, né politicamente, né tantomeno giuridicamente. Tuttavia, ad oggi, tutte le indicazioni sono sempre state recepite.

In un modello dove la contrattazione collettiva ha ormai scarsissima forza ed anche presenza, il salario minimo ha contribuito a supportare il reddito dei lavoratori più poveri, riducendo anche le disuguaglianze retributive, soprattutto di genere: attualmente viene percepito da circa il 10% della forza lavoro britannica, con punte del 30% in alcuni settori. Il tutto senza nessuna evidenza di danni all'occupazione o alle imprese.

Sebbene, si diceva, il contesto britannico appaia completamente diverso dal nostro, soprattutto guardando all'inesistenza di una contrattazione collettiva di categoria e alla generale scarsa diffusione anche di quella aziendale, il sistema di fissazione dei salari minimi fornisce utili indicazioni, in vista di un possibile trapianto delle soluzioni qui adottate. Due in particolare sono gli aspetti che, in un'ottica *de jure condendo*, dovrebbero essere considerati. Il primo riguarda il campo di applicazione allargato al lavoro coordinato ed autonomo economicamente dipendente; un'area, cioè, dove il fenomeno dei bassi redditi è particolarmente diffuso. Il secondo aspetto riguarda l'efficace metodo di lavoro utilizzato dalla *Low Pay Commission* ed il suo agire indipendente rispetto al governo ed alle parti sociali, per quanto la sua composizione ne garantisca la rappresentatività.