

OSSERVATORIO SUL MERCATO DEL LAVORO. SALARIO MINIMO: QUALI RISPOSTE? Approfondimento sulla proposta di introduzione del salario minimo legale in Italia: platea interessata, effetti sulle retribuzioni e possibili criticità.

A cura del Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali.

RILEVAZIONE, ELABORAZIONE DATI E REDAZIONE: Dott. Claudio Negro

14 maggio 2019

L'ipotesi di introdurre, anche nel nostro Paese, un "salario minimo" al di sotto del quale nessun lavoro o lavoratore dovrebbe essere retribuito è da anni oggetto di dibattito, presente in alcuni programmi elettorali e anche al centro di più di una proposta di legge, una delle quali è peraltro attualmente in dibattito in Parlamento. **Ma è giusta l'introduzione di un salario minimo?** Per formulare un parere non ideologico sull'introduzione nel nostro ordinamento di una forma di salario minimo di legge occorre dare risposte a quattro domande:

1. È un'operazione credibile o ci collocherebbe fuori dal contesto delle democrazie industriali?
2. Avrebbe effetti concreti e misurabili sulle retribuzioni, e in quale quantità?
3. Quale potrebbe essere la sua struttura e il suo ammontare?
4. Tramite quali percorsi giuridici e politici potrebbe essere introdotto?

## **1. Un'operazione credibile o al di fuori delle democrazie industriali?**

Per rispondere alla prima domanda, utilizziamo una tabella (tabella 1) cui rimanda anche un recente articolo di Giuliano Cazzola<sup>1</sup> e che riassume in quali Paesi esiste una retribuzione minima oraria di legge e a quanto ammonta.

**Tabella 1 – Paesi nei quali esiste una retribuzione oraria minima per legge**

Paese	Salario minimo legale orario in euro	Ultima modifica	Paese	Salario minimo legale orario in euro	Ultima modifica
Lussemburgo	11,12	01/01/15	Portogallo	3,04	01/10/14
Francia	9,61	01/01/15	Polonia	2,42	01/01/15
Olanda	9,21	01/01/15	Croazia	2,34	01/01/15
Belgio	9,10	01/12/12	Estonia	2,29	01/01/15
Irlanda	8,65	01/07/11	Slovacchia	2,18	01/01/15
Germania	8,50	01/01/15	Ungheria	2,17	01/01/15
Regno Unito	8,06	01/10/14	Repubblica Ceca	2,00	01/01/15
Slovenia	4,57	01/01/15	Lettonia	1,96	01/01/15
Malta	4,16	01/01/15	Lituania	1,82	01/01/15
Spagna	3,93	01/01/15	Romania	1,30	01/01/15
Grecia	3,35	01/03/12	Bulgaria	1,06	01/01/15
Giappone	5,56	01/01/15	USA	5,46	24/07/09

Fonte: WSI-Mindestlohnatenbank

**Salta all'occhio che, oltre all'Italia, mancano in questo elenco Danimarca, Finlandia, Svezia e Austria.** Si tratta, è bene ricordare, di Paesi in cui la sindacalizzazione si avvicina al

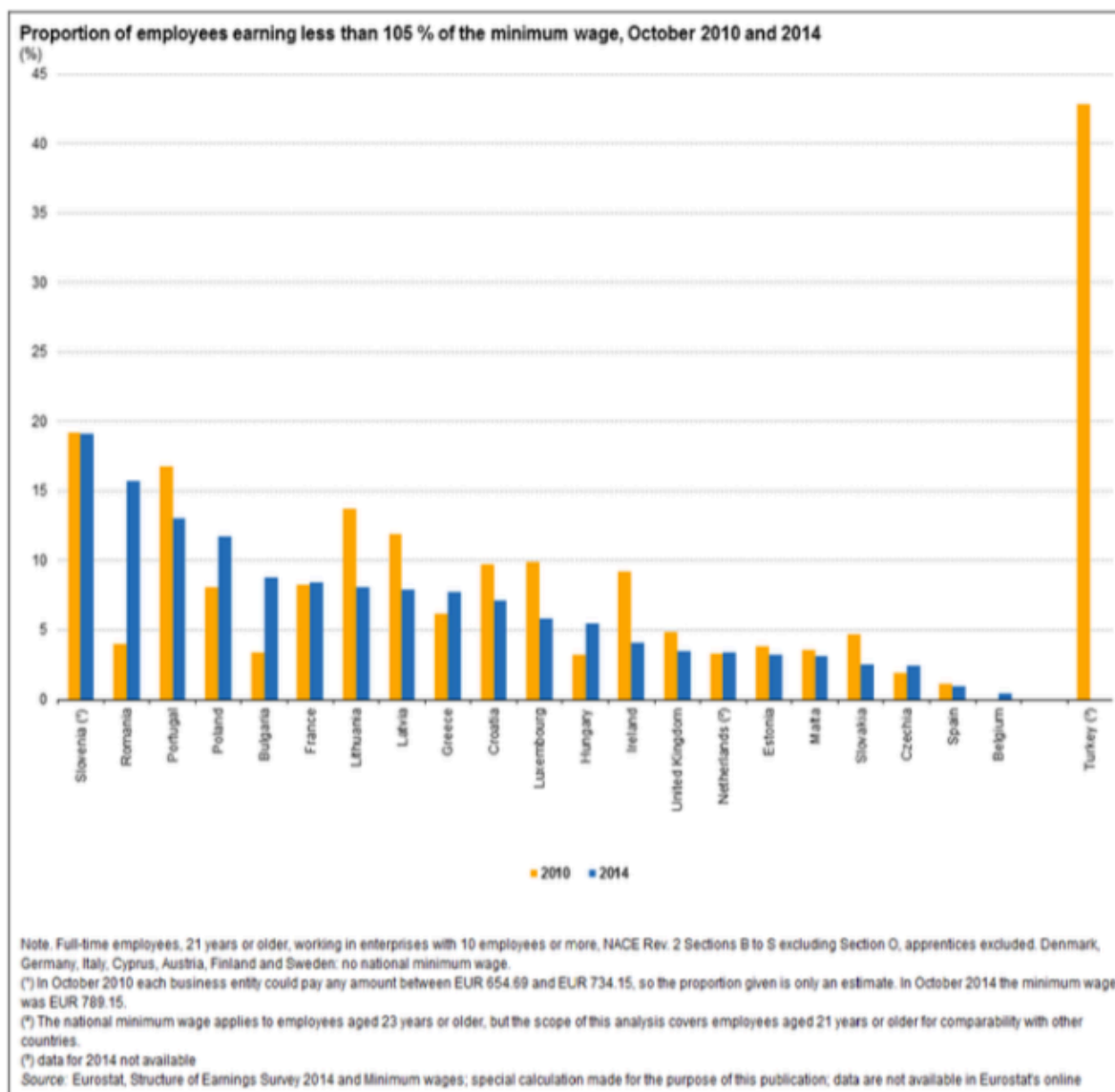
<sup>1</sup> L'articolo *“Politically (in)correct - Il salario minimo legale: soluzione o problema?”* di Giuliano Cazzola, pubblicato con il Bollettino ADAPT 11 marzo 2019, n.10, è disponibile online al link: <http://www.bollettinoadapt.it/politically-incorrect-il-salario-minimo-legale-soluzione-o-problema/>. La tabella è stata in precedenza pubblica nell'articolo a firma di Silvia Spattini *“Salario minimo legale vs contrattazione collettiva in Italia e in Europa”*, consultabile al seguente link: <http://www.bollettinoadapt.it/salario-minimo-legale-vs-contrattazione-collettiva-italia-e-europa/>

**100%** e non è frazionata e, quindi, la copertura data dal CCNL è sostanzialmente universale.

In termini di salario minimo mensile, queste retribuzioni orarie producono (dati 2017) cifre tra i 1.400 e i 1.600 euro per le economie di fascia alta (UK, Germania, Francia, Olanda, Irlanda, Belgio). Seguono molto distaccata la Spagna (800 euro) e via via gli altri.

**Molto utile anche sapere quanti lavoratori percepiscono il salario minimo legale:** lo spiega la figura 1 che segue, nella quale è riportata la percentuale di lavoratori che percepisce il minimo o poco più (105%)

**Figura 1 – Percentuale di lavoratori che percepiscono meno del 105% del salario minimo legale**



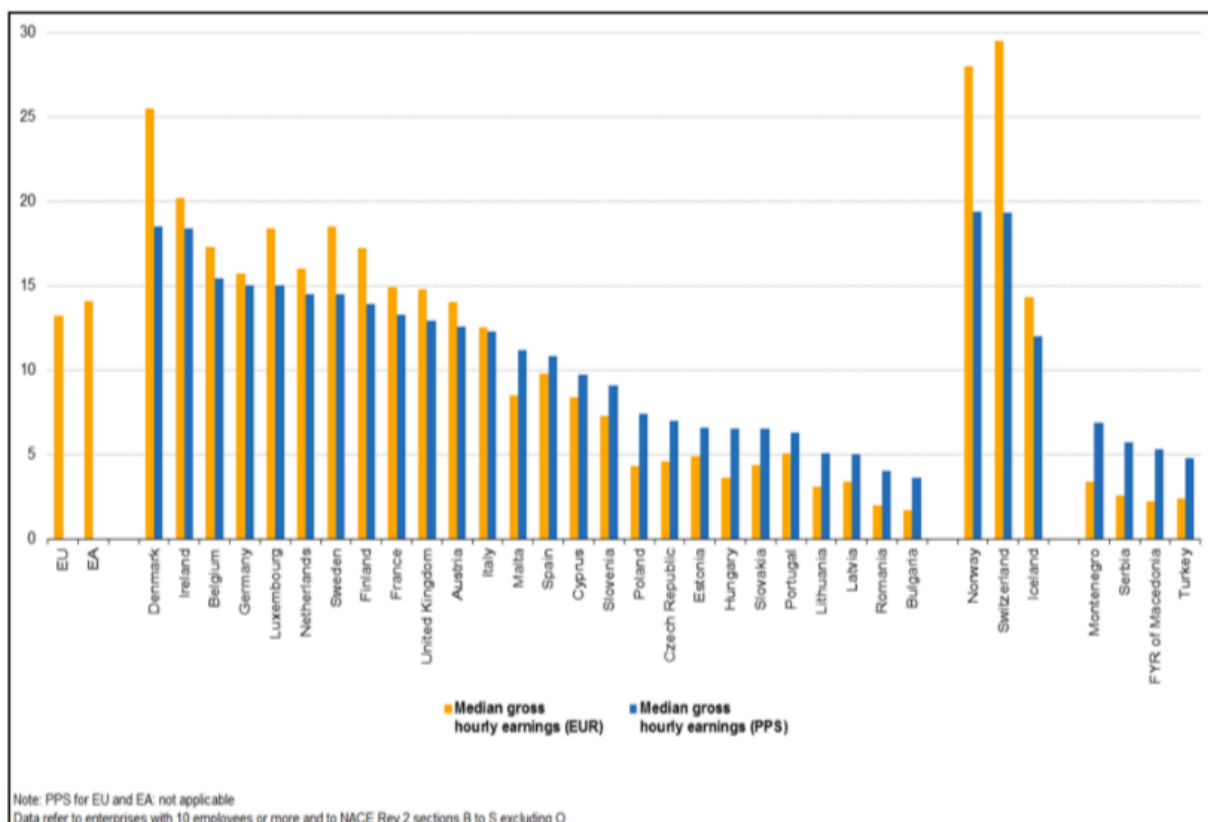
Fonte: Eurostat

**Si nota che le percentuali più alte sono relative alle economie meno forti, come era verosimile aspettarsi (con l'eccezione del Lussemburgo), tuttavia anche Olanda e Regno Unito presentano un 4% e la Francia addirittura si avvicina all'8%.**

**Per comprendere come si può inquadrare l'Italia in questo contesto, è bene capire come il**

Paese si colloca quanto ad ammontare delle retribuzioni in valore assoluto e in potere d'acquisto (nella figura che segue, in giallo, la retribuzione oraria mediana lorda e, in azzurro, il potere d'acquisto).

**Figura 2 – Retribuzione oraria mediana lorda (in giallo) e in potere d'acquisto (in azzurro), valori in euro**



Fonte: Eurostat

**Come è evidente, l'Italia si colloca al confine tra i Paesi più sviluppati e ad alta retribuzione e quelli più deboli.** Pertanto, è presumibile che la percentuale di persone che potrebbero avvalersi di un salario minimo garantito si collochi nella stessa zona: più o meno intorno all'8% della Francia, il che conferma per approssimazione l'indicazione di Andrea Garnero (LaVoce.info)<sup>2</sup>, che calcola nel 10% i lavoratori che percepiscono meno dei minimi contrattuali; mediamente costoro percepiscono il 40% meno dei salari mediani reali.

**Quindi, abbiamo una platea del 10% di lavoratori che percepiscono il 40% della retribuzione mediana: dati che collocano l'Italia più o meno a metà della scala europea,** che va da un massimo del 19% a un minimo dell'1% di persone che percepiscono il salario minimo di legge il quale a

sua volta, in Europa, vale dal 40% al 60% del salario mediano<sup>3</sup>. **Una situazione per nulla diversa dagli altri Paesi europei e che pertanto non presenta indicazioni contrarie all'istituzione anche in Italia del salario minimo di legge.**

<sup>2</sup> Per consultare gli articoli di Andrea Garnero: <https://www.lavoce.info/archives/author/andrea-garnero/>

<sup>3</sup> Mediano significa che si colloca a metà tra il dato più alto e quello più basso. Medio è il risultato della somma dei dati diviso per il numero dei dati stessi.

## **2. Il salario minimo legale serve realmente, e a chi?**

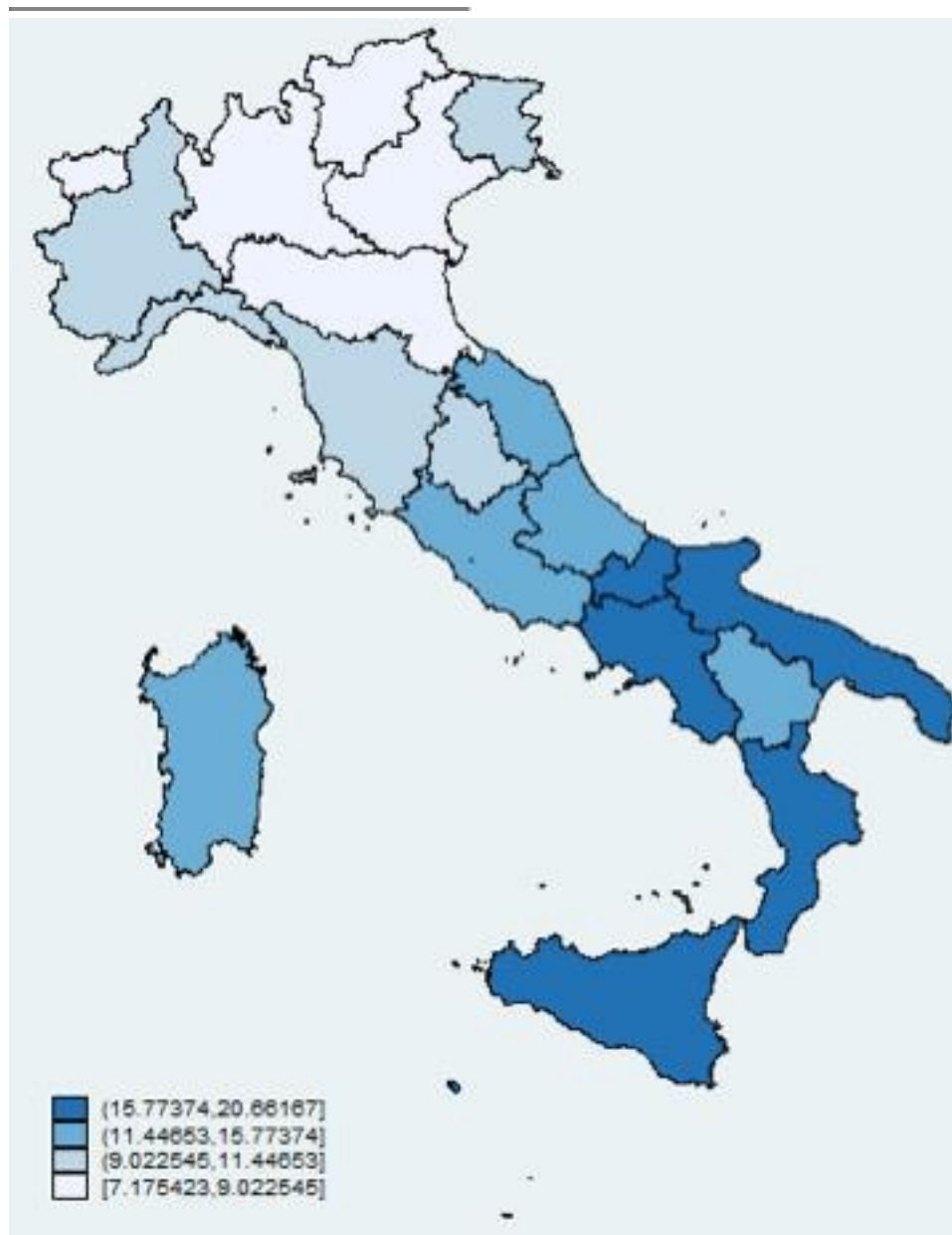
Nel 2015 il salario minimo orario lordo fissato nei contratti collettivi (cioè il livello più basso, includendo eventuali tredicesime e quattordicesime) era in media di 9,41 euro. Si tratta di cifre relativamente alte rispetto al salario mediano di fatto che era di 11,77 euro lordi. Il rapporto minimo/mediano in Italia è di circa l'80%, quando in Francia il salario minimo nazionale lordo – che, in molti casi, equivale ai minimi negoziati negli accordi settoriali - è circa il 60% e in Germania è intorno al 50%. **Incrociando i dati ISTAT su minimi tabellari e salari, si scopre che circa il 10% dei lavoratori dipendenti riceve un salario orario mediamente del 20% in meno rispetto al minimo settoriale fissato per contratto.** Vale a dire, a dati 2018, circa 2.300.000 persone sottoretribuite, la cui distribuzione non è omogenea né a livello territoriale né di dimensione aziendale.

**Tabella 2 – Dimensione dell'impresa e percentuale di lavoratori sottopagati**

<b>Dimensione dell'impresa</b>	<b>% dipendenti sottopagati</b>
< 10 dipendenti	18,79%
11 – 15 dipendenti	13,14%
16 – 19 dipendenti	11,48%
20 – 49 dipendenti	9,17%
50 – 249 dipendenti	6,05%
> 249 dipendenti	3,99%

**Figura 3 – Distribuzione territoriale dei lavoratori sottopagati**

Fonte: A. Garnero, *The Dog That Barks Doesn't Bite: Coverage and compliance of sectoral minimum wages in Italy*, Iza Discussion Paper No. 10511



**La genesi di queste sottoretribuzioni va ricercata primariamente nel fiorire di una vera e propria “giungla contrattuale”:** sono depositati al CNEL ben 868 Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro, 320 di più rispetto al 2012, di cui peraltro solo un terzo firmati da CGIL CISL e UIL; anche a voler aggiungere a questi i Contratti stipulati da sindacati autonomi rispetto alle tre maggiori confederazioni, ma dotati di una vera base associativa e attori di pratiche sindacali “serie”, **diventa evidente che sono comunque centinaia i CCNL che si possono definire di comodo, contratti che, pur formalmente legali, fissano condizioni salariali al ribasso.**

Va tenuto peraltro tenuto conto anche di una percentuale difficile da definire con precisione, ma certamente non irrilevante, di lavoratori autonomi “economicamente dipendenti”, essenzialmente “finte” Partite IVA o monocommittenze. Una platea di circa 5.300.000 lavoratori autonomi, **tanto che ipotizzando un totale di 3.000.000 di persone sottopagate tra autonomi e dipendenti ci si avvicina alla realtà probabilmente per difetto.** Il tutto senza considerare i prestatori d'opera tramite le piattaforme informatiche (ad esempio, i *riders*) e tutti gli occasionali rimasti orfani del *voucher*, che quantomeno fissava una precisa retribuzione oraria.

**Si sta cioè parlando del 13% delle persone che lavorano in Italia.** Basti pensare che un dipendente del comparto commercio, con una retribuzione oraria di 9,40 euro ha 1.580 euro di retribuzione mensile lorda (al netto di assegni familiari, etc.); una retribuzione oraria del 20% inferiore ammonterebbe a 7,52 euro, equivalenti a un salario mensile lordo di 1.323 euro, pericolosamente vicino alla soglia di povertà per una famiglia di due persone in una città del Nord (capacità di spesa di 1.144 euro).

È ben vero che la giurisprudenza consolidata, nel caso di contenzioso giudiziario, riconosce ai lavoratori la retribuzione fissata dai CCNL siglati dai sindacati “maggiormente rappresentativi”, ma evidentemente non si tratta di un rimedio efficace, visti i numeri dei lavoratori sottopagati. Il punto è, come dimostrano le tabelle sopra riportate, **che la gran parte dei sottopagati si colloca nelle aziende di dimensioni più ridotte e spesso anche nelle Regioni in cui il confine tra lavoro regolare e lavoro nero è poco netto**, la presenza del sindacato marginale e, quindi, c'è poca propensione anche da parte dei lavoratori ad affrontare cause giudiziarie - dall'esito peraltro non sempre scontato - per reclamare una retribuzione equa.

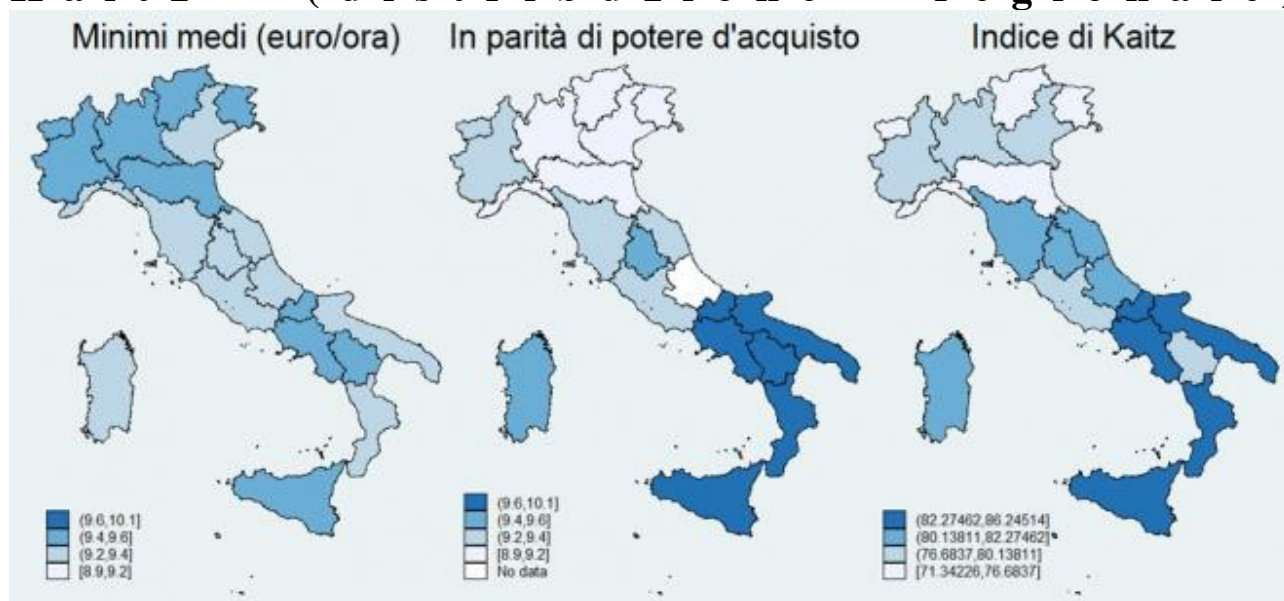
**Per consistenza della platea di potenziali beneficiari ed effetti concreti sulla capacità di spesa, un salario orario minimo parrebbe dunque non essere inutile.**

### **3. A quanto potrebbe ammontare il salario minimo orario?**

Nel definire un valore accettabile occorre tener presente due esigenze. Da una **parte che non sia troppo a ridosso delle retribuzioni contrattuali**, altrimenti risulterebbe inefficace (incentiverebbe l'elusione, come infatti accade oggi con i minimi dei CCNL) o dannoso (buttando fuori mercato le imprese che non riescono oggi a rispettare i CCNL). Dall'altra, **che non sia troppo inferiore**, a rischio di incentivare il *dumping* contrattuale e la fuga dai CCNL regolari.

**Allo stesso tempo, va tenuto presente l'effetto distorsivo creato da minimi contrattuali che si applichino indifferentemente su tutto il territorio nazionale:** considerati 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 4) sia rispetto al salario mediano regionale (il cosiddetto indice di Kaitz).

**Figura 4 – Minimi medi, in parità di potere d'acquisto e indice di Kaitz (distribuzione regionale)**



Fonte: A. Garnero, *The Dog That Barks Doesn't Bite: Coverage and compliance of sectoral minimum wages in Italy*, Iza Discussion Paper No. 10511

**Questo naturalmente pone un ulteriore problema alla determinazione del salario minimo:** un livello ragionevole in Lombardia potrebbe essere fuori mercato in molte zone del Sud e, viceversa, un livello accettabile al Sud potrebbe essere irrisorio al Nord. **Ragione per la quale, se si vuol fare un'operazione che abbia effetti reali sulle retribuzioni, sarebbe opportuno individuare un minimo orario medio per poi riparametrarlo per aree territoriali.**



Per individuare un valore medio accettabile del salario minimo orario medio può essere utile fare riferimento alla situazione di Germania e Francia, i due Paesi più simili al nostro per dimensioni di mercato e struttura produttiva. Nel 2017, in Germania il salario minimo orario è stato pari a 8,50 euro rappresentando il 54% della retribuzione media mensile corrente (2.719 euro). In Francia è di 9,61 euro e il salario minimo rappresenta il 70% di quello medio (2.356 euro). In Italia, la retribuzione mediana oraria è di 11,37 euro e il salario medio 2.033 euro.

Se l'Italia dovesse prendere a riferimento il dato della Germania, quindi mirare a un salario legale che copra il 54% della retribuzione media, dovrebbe garantire un minimo orario di 6,35 euro, che genererebbe una retribuzione mensile di 1.098 euro. Se si prende a riferimento la Francia, il minimo orario rappresenta il 70% del salario medio: l'Italia dovrebbe cioè istituire un minimo orario di 8,22 euro, che genererebbe un mensile di 1.423 euro<sup>4</sup>.

**Con tutte le cautele del caso, si potrebbe allora pensare a un minimo orario compreso tra i 7 e gli 8 euro, muovendo dalla consapevolezza che più si superano gli 8 euro più si esce al di fuori degli standard europei.** La proposta di 9 euro formulata dal Movimento 5 Stelle genera un mensile di 1.584 euro, copertura pari al 77,9%. In termini monetari, quindi sarebbe tra le più alte d'Europa<sup>5</sup>, praticamente alla pari con la Germania e immediatamente successiva alla Francia (e al Lussemburgo che, per ovvie questioni, è fuori gara). Per non parlare poi dell'ipotesi dei 9 euro netti, che equivalgono a circa 12 euro lordi...

#### **4. Tramite quali percorsi giuridici e politici potrebbe essere introdotto?**

Questo è probabilmente l'aspetto che presenta le maggiori criticità, **perché chiama in causa problemi sia giuridici che politici mai risolti.** Le parti sociali sono contrarie a un provvedimento di legge che temono potrebbe limitare la loro sovranità negoziale. Tuttavia in Germania il minimo salariale di legge non ha minimamente intaccato il ruolo della contrattazione collettiva. Vero è che in Germania il tessuto di piccole imprese, che sono più propense a eludere i CCNL, è molto inferiore all'Italia e che la rappresentanza sindacale è più diffusa e soprattutto non frazionata. D'altra parte, questo paragone deve tener conto di una condizione normativa molto differente: soltanto la piena attuazione dell'art.

39 della Costituzione restituirebbe al Sindacato la potestà legale per fissare minimi retributivi con valore obbligatorio<sup>6</sup>.

Le proposte avanzate recentemente dal CNEL e dal Partito Democratico si muovono nella direzione di delegare alla contrattazione collettiva l'individuazione delle paghe orarie (o mensili) minime, articolate per settori, in modo da essere più aderenti alla realtà (ma non considerano minimamente l'articolazione territoriale). Tuttavia, questa soluzione richiederebbe un intervento legislativo che individui *quali* Parti Sociali possono sottoscrivere accordi dotati di tale riconoscimento, che ne implica l'obbligatorietà *erga omnes*. Il criterio utilizzato nel XX secolo (*sindacati maggiormente rappresentativi*) ormai presenta aspetti di probabile incostituzionalità, a meno di istituire in via legislativa una procedura per misurare il grado di rappresentatività delle diverse sigle sindacali e sulla base di questo attuare il dettato dell'art.39. E anche in questo caso resterebbe irrisolta, e quindi a rischio di contestazione di incostituzionalità, la questione della “registrazione” delle organizzazioni sindacali.

Una variante a questa soluzione è da alcuni identificata (ultima proposta PD) **con**

<sup>4</sup> La formula è la seguente:  $\text{paga oraria} * 173 \text{ (orario mensile medio convenzionale)} = \text{paga mensile}$

<sup>5</sup> In Germania, nel 2019 il minimo orario è salito a 9,19 euro e il salario minimo mensile a 1.589 euro; in Francia rispettivamente a 10,03 euro e 1.735 euro (fonte Eurostat).

<sup>6</sup> Art. 39 Carta Costituzionale: “L'organizzazione sindacale è libera [cfr. art. 18]. Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge. È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica. I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce”.

**l'introduzione della retribuzione minima soltanto per i settori non coperti da contratti collettivi.** Non è chiaro se tra questi siano previsti il lavoro autonomo “economicamente dipendente” e comunque, anche se si riuscisse nell'impresa di individuare quali settori siano effettivamente privi di qualunque CCNL legale (e ricordiamo che a legislazione vigente anche quelli “pirata” lo sono), resterebbe il fatto che nei comparti “regolari” sarebbe impossibile impedire libere contrattazioni (per quanto finte) che portino i minimi al di sotto di quelli medi del comparto, o addirittura del minimo di legge istituito per i settori scoperti. In realtà il DdL prevede un percorso concertativo tra le parti sociali per ridefinire e raggruppare i

comparti contrattuali: **un'iniziativa auspicabile, ma destinata a produrre risultati in tempi molto lunghi.**

**Pragmaticamente si potrebbe pensare di reintrodurre i *voucher* per tutte le prestazioni discontinue che presentino le caratteristiche del lavoro subordinato:** tuttavia, da un lato, questa soluzione lascerebbe scoperti tutti i lavori continuativi (cioè la gran maggioranza), anche se potrebbe essere una risposta per i lavori “a piattaforma” (Uber, Foodora, etc), mentre dall'altro presenterebbe ostilità e complessità politiche ancora superiori a quelle dell'istituzione del minimo salariale di legge.

**In conclusione, se non si intende dare completa attuazione all'art.39 (e sarebbe sorprendente riuscirci a 79 anni di distanza...), le strade praticabili non sono che due:** cambiare l'art.39 - operazione ancora più difficile da spiegare a un anno di distanza dalla mobilitazione per l'ultimo referendum costituzionale – oppure intervenire con un provvedimento legislativo che, lasciando libera la contrattazione tra le parti sociali, si limiti a fissare un livello minimo sotto il quale non si può scendere. **Una soluzione che avrebbe il pregio di produrre risultati immediati,** senza pregiudicare successivi interventi destinati a dare soluzioni strutturali al problema dell'attuazione dell'art.39.