

[ADAPT](#) - Scuola di alta formazione sulle relazioni industriali e di lavoro

Per iscriverti al **Bollettino ADAPT** [clicca qui](#)

Per entrare nella **Scuola di ADAPT** e nel progetto **Fabbrica dei talenti** scrivi a:
selezione@adapt.it

Bollettino ADAPT 21 settembre 2020, n. 34 (articolo aggiornato il 10 novembre 2020)

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\)](#). 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, 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 statutale 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)
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, OECD Publishing, Paris, 2012, 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., 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 *Bollettino ADAPT*, 7 luglio 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 *Bollettino ADAPT*, 23 marzo 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, 7:3, 17). Tuttavia, circa il 10% dei lavoratori percepisce una retribuzione mensile inferiore a quella stabilita dai contratti collettivi applicabili (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, 7:3, 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, and P. LEWANDOWSKI, *Minimum wage violation in central and Eastern Europe*, IZA discussion papers 1009, 2016).

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, 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*, 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. M. MASSAGLI, *Dopo il salario minimo, una legge sulla rappresentanza?*, in *Bollettino ADAPT*, 1 aprile 2019, n. 8), con tutte le possibili criticità e implicazioni.

Silvia Spattini

Direttore ADAPT

 [@SilviaSpattini](https://twitter.com/SilviaSpattini)