

Legge e contrattazione nella determinazione del salario minimo: un'analisi comparativa in Europa



Salvo Leonardi

1 - Dalla svalutazione interna ai salari minimi adeguati; la svolta dell'UE

Il tema del salario minimo è fra quelli che oggi, dovunque in Europa e negli Stati Uniti, animano maggiormente il dibattito e l'agenda politico-sindacale. A livello nazionale, sindacati e partiti della sinistra rivendicano un suo significativo incremento, laddove in sede europea cresce e si diffonde nelle istituzioni la consapevolezza di propugnare politiche e linee di indirizzo comuni e condivise affinché venga riconosciuto e rispettato il diritto delle lavoratrici e dei lavoratori a percepire una retribuzione equa e dignitosa.

Il diritto a ricevere una retribuzione adeguata ad assicurare eque condizioni di lavoro e standard di vita dignitosi ha ricevuto ampi e solenni riconoscimenti nelle carte europee dei diritti sociali fondamentali, alla stregua di quanto – del resto – veniva sancito a livello di Organizzazione Internazionale del Lavoro, che al salario minimo ha intitolato una propria Convenzione del 1970, la numero 131 (Zimmer, 2019). Una sensibilità di cui troviamo ampie tracce nella Carta Sociale Europea del 1961, nella Carta dei Diritti Sociali Fondamentali dei Lavoratori del 1989 ed ora, più di recente, nel Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, del 2017, fra i cui obiettivi vi è anche quello in base al quale “a) I lavoratori hanno diritto a retribuzioni eque, che offrano un tenore di vita dignitoso. b) andranno assicurati minimi salariali adeguati, in grado di soddisfare i bisogni del lavoratore/trice e della sua famiglia (...). La povertà al lavoro deve essere prevenuta (...).” Si tratta di documenti piuttosto solenni nell'intento e nella forma, e tuttavia ancora privi di quella forza vincolante che potrebbe

Materiali dell'Assemblea nazionale di Perugia

"LA MEMORIA, LA TEORIA, L'AGIRE"

Perugia, 23/24/25 febbraio 2022

derivare solo da una traduzione normativa, europea e nazionale, finora mancata e che ha indotto alcuni osservatori a denunciarne la valenza pressoché simbolica, senza intaccare il sostanziale primato delle libertà economiche sul diritto del lavoro (Allamprese, Borelli, 2019).

Varie e potenti sono, evidentemente, le forze che si oppongono alla trasposizione di questi principi in norme cogenti e condivise. Alcune di esse sono di natura economica e politica e – come del tutto prevedibile – provengono dal mondo delle imprese e dagli schieramenti che più da vicino ne interpretano le esigenze. Ma altre attengono alla difficoltà oggettiva a rinvenire strumenti regolativi e soglie di trattamento che possano in qualche misura accomunare paesi che – per prassi normative e grado di sviluppo economico – presentano ancora oggi, fra i paesi membri dell'UE, differenze e distanze tali da scoraggiare ogni ambizione di armonizzazione su una materia come quella del salario minimo. O del “living wage”, come a partire dai paesi anglofoni lo si preferisce definire oggi (Schulten, Muller, 2019), più simile in ciò alla nostra nozione di retribuzione “sufficiente” e “dignitosa”, che non a quella dominante nei dibattiti dell'Europa continentale, relativa al concetto semanticamente più riduttivo di salario “minimo”.

Dopo le mortifere politiche austeritarie seguite alla grande crisi del 2008, le istituzioni europee paiono voler finalmente intraprendere un sostanziale mutamento di rotta, come attesta la recente proposta di direttiva per minimi salariali adeguati nell'UE, avanzata a fine 2020 dalla Commissione Europea e in discussione nel Parlamento Europeo. L'obiettivo è quello di migliorare le condizioni di vita e di lavoro nell'UE, istituendo un quadro per: a) la determinazione di livelli “adeguati” di salari minimi; b) l'accesso dei lavoratori alla tutela garantita del salario minimo, sotto forma di salari determinati da contratti collettivi o di un salario minimo legale, “laddove esistente”. Al contempo, ma in vero già dal 2014, ha preso corpo in Italia un serrato confronto – politico, sindacale e accademico – intorno all'opportunità di modificare il nostro tradizionale sistema di determinazione dei minimi retributivi, trasmigrando verso l'adozione di un inedito minimo orario legale, che pur lungi dal negare ruolo e primato della contrattazione nazionale nella fissazione dei minimi – ad esempio nel DDL Catalfo – ne modificherebbe sostanzialmente alcuni tratti, a partire dalla definizione di una soglia minima intercategoriale. La sua effettiva entità – ovvero se di 9 euro lordi, come nella versione originaria, o in base ad un rapporto percentuale con il livello nazionale mediano – è lo snodo sul

quale si è maggiormente incagliato il dibattito, sia parlamentare che fra gli addetti ai lavori, riguardo alla possibilità e all'auspicabilità di una riforma, destinata a produrre impatti variamente pronosticabili sul tessuto socio-economico italiano e, insieme ad esso, sull'assetto delle relazioni industriali che ne governa lo sviluppo. Ne tratteremo verso la fine di questo testo.

Essendo a dir poco inverosimile un'ipotesi di soglia nominale uguale per tutti, i 27 Stati membri – dal Lussemburgo alla Bulgaria – l'orientamento di quanti oggi insistono per la ricerca di uno standard comune europeo è quello di declinarlo secondo un rapporto percentuale. Ovvero quello sulla base del quale si stabilisce convenzionalmente la soglia di povertà relativa, fissata nel 60% del salario mediano di ciascun singolo paese. Per via legale, ovvero per il tramite della contrattazione collettiva, nel rispetto delle prassi nazionali in materia di relazioni industriali, con l'obiettivo in questo secondo caso, di accrescere la copertura contrattuale verso il 70%.

La CES si è fatta vigorosamente interprete di questa duplice rivendicazione, lanciando – sull'aumento dei salari in Europa – una campagna di mobilitazione fra le più significative e qualificanti degli ultimi anni. Ma gravi divergenze permangono al suo interno riguardo all'opportunità di un intervento normativo dell'UE sul salario minimo europeo, auspicato da un ampio fronte di organizzazioni, ma col netto rifiuto opposto da quelle nordiche, gelose della loro autonomia e timorose per una sua eventuale erosione, ad opera del legislatore europeo. La spaccatura si è fatta talmente aspra da indurre la comunità esecutiva della CES a indire una procedura di consultazione scritta fra tutte le confederazioni nazionali aderenti, al fine di verificare e formalizzare l'esistenza di una maggioranza qualificata, intenzionata a ratificare una posizione comune di tutta la CES, rispetto all'appello della Commissione Europea. Risultato conseguito, dopo che a fine febbraio è stato comunicato il risultato della consultazione, in cui l'80% delle organizzazioni nazionali si è pronunciato a favore.

In generale, si osserva come nei paesi in cui vige un determinato assetto – sia esso legale (la maggioranza) o contrattuale (una minoranza) – esso non venga di norma posto in discussione, trattandosi eventualmente del “quantum”, piuttosto che del “quomodo”, della sua effettiva determinazione. A dimostrazione di una sostanziale soddisfazione, relativamente alla scelta già compiuta, riguardo allo strumento impiegato; legge, appunto, o contratto collettivo. Dopo il passaggio dal sistema contrattuale a quello legale da parte della

Germania, nel 2014-15, non si sono più verificati casi analoghi di "cambio di casella". Nessuno nei paesi a sistema legale invoca di passare (o tornare) a quello contrattuale, anche fra sindacati per tutto il resto di orientamento anche molto diverso, come del resto nessuno, in Austria e soprattutto nei paesi nordici, chiede di abbandonare il sistema contrattuale per trasmettere a quello legale. Anzi; dinanzi alle sfide di un'eventuale intervento legislativo sul salario minimo europeo, giunge da quei paesi un vero e proprio fuoco di sbarramento, rispetto a strumenti che dovessero anche solo attenuare il primato pieno ed esclusivo dell'autonomia collettiva.

Solo l'Italia, da questo punto di vista (e in parte la Svizzera), si sta seriamente interrogando sulla opportunità di mutare una qualche forma di salario legale, seppur non sostitutivo della contrattazione collettiva, che nei progetti in discussione dovrebbe rimanere lo strumento principale per la definizione dei trattamenti normativi ed economici dei lavoratori dipendenti o con collaborazione eteronoma. È un dato, questo, che attesta evidentemente un certo grado di malcontento riguardo al funzionamento complessivo del nostro sistema, caratterizzato da alcuni indicatori comparativamente molto lusinghieri (copertura contrattuale e percentuale del livello minimo su quello mediano, più di ogni altro), ma anche da altri incontestabilmente critici, come quelli relativi all'elevato grado di elusione contrattuale, la ricorrenza e diffusione di minimi molto bassi in taluni settori e comparti, una dinamica delle retribuzioni medie fra le più asfittiche e prolungate del panorama dei paesi più industrializzati. (Fana, Fana, 2019).

2 - Fra legge e contrattazione: quale ruolo per le parti sociali

Tutti i paesi europei dispongono di un qualche sistema volto a stabilire un minimo salariale (ILO, 2014; Leonardi, 2014; Karel, 2018; Lubker, Schulten, 2019; Schulten, Muller, 2019; ETUI, 2020; Eurofound, 2021). Il modo con cui ciò concretamente avviene, tuttavia, differisce sensibilmente fra paese e paese; per legge, in 22 stati membri (23, se consideriamo anche un paese come il Regno Unito), tramite contrattazione collettiva nazionale, inter-confederale o settoriale, nei rimanenti 5 (6 se includiamo anche Cipro, dove la legge c'è ma si limita solo ad alcune occupazioni particolarmente a rischio). A questo secondo e più piccolo blocco apparteniamo noi, insieme a Svezia, Finlandia, Danimarca, Austria, nonché – fuori dai confini dell'UE – Svizzera e Norvegia. Se si prende a riferimento l'area dei 36 paesi OCSE, 28 hanno il minimo legale e 8 quelli a base contrattuale (Garnero, 2019). In alcuni, la maggior parte, il minimo legale viene fissato a livello mensile (ad esempio in Spagna), in altri – ad esempio la Germania e la Gran Bretagna – su base oraria.

A lungo, sindacati mediamente più forti e radicati che non oggi, hanno rivendicato per sé la sovranità salariale, ritenendola parte incedibile del proprio core business, da esercitare attraverso il primato pressoché esclusivo della contrattazione collettiva. Italiani e scandinavi si attestano ancora oggi su questa

linea interpretativa. Il timore è che attraverso un intervento legislativo su questa materia, si possa determinare un grave depotenziamento dell'autonomia collettiva, privando al contempo i lavoratori di quel vasto e importante blocco di tutele normative ed anche economiche e sociali che – ben al di là della componente strettamente monetaria e oraria della paga base – compone la struttura di un contratto collettivo nazionale. Concepito per avviare a talune debolezze oggettive e soggettive del sindacato e della contrattazione settoriale in interi segmenti del mondo del lavoro, il salario minimo legale potrebbe finire col suggellare definitivamente il declino di entrambi. Un circolo vizioso di cui la Francia da un lato e buona parte dei paesi dell'Europa centro-orientale dall'altro sembrerebbero offrire una qualche testimonianza.

Ma non è sempre e necessariamente così; legge e contrattazione possono anche convivere, operando in maniera complementare, col minimo legale in funzione di tutela in ultima istanza, dove e quando la rappresentanza sindacale e la contrattazione collettiva non arrivano. Qui il caso più rappresentativo è probabilmente quello del Belgio, dove un salario minimo legale derivato da accordi interconfederali coesiste con un solido e articolato sistema di contrattazione settoriale, soggetto per giunta – caso ormai più unico che raro – ad una periodica indicizzazione (van Gyes et al., 2018). Ma altri indizi di analogo segno possiamo riscontrarli anche Spagna e ora della Germania, dove dopo questi primi anni di applicazione della nuova legge non si registrano episodi significativi di smobilizzazione del contratto settoriale, eventualmente insidiato, come da noi, dall'emergere di nuovi attori, in chiave di dumping salariale (Bispinck, Schulten, 2018).

In questi paesi, chi percepisce soltanto il minimo legale è una minoranza, nell'ordine del 2,5% in Belgio, del 4% in Olanda, del 6% in Germania, dell'8% in Francia e in Spagna, laddove numeri nettamente più alti si registrano in alcuni paesi dell'Europa centro-orientale (26% in Romania; 14% in Croazia), ma anche in Portogallo (18%) e nel Regno Unito (13%) (European Commission, 2020).

Dove vige il sistema legale, le parti sociali non escono completamente di scena, concorrendo più o meno direttamente alla fissazione dei minimi e alla loro periodica indicizzazione. Ciò può avvenire in due diversi modi: quello contrattuale e quello consultivo tripartito. Il primo caso è in definitiva peculiare al solo Belgio, dove in sede interconfederale si fissa il nuovo minimo che il governo recepirà per legge, vagliando solo che non oltrepassi taluni vincoli macroeconomici rispetto alla dinamica salariale dei paesi vicini. Il modello consultivo è quello più tipico, e forse istruttivo, su come di norma funziona il salario minimo legale dove in vigore. Non a caso, anche nelle proposte di legge discusse in Italia, questo aspetto – che suscita molte titubanze nelle nostre parti sociali – è stato espressamente considerato. Esso consiste nella istituzione di una commissione tripartita e paritetica, nella quale direttamente o per il tramite di esperti di propria fiducia, le

parti sociali e i governi esaminano gli andamenti economici e del costo della vita, definendo soglie e rivalutandone a scadenze più o meno fisse gli importi. È il caso della Commission National de la Negociation Collective francese, della Low Pay Commission britannica (i giuslavoristi progressisti chiedono che sia rinominata in Living Wage Commission), e analogamente in Spagna e in Germania, dove prende il nome di Mindestlohn Kommission. Di norma, la loro funzione è di indicizzare il valore dei minimi, con margini di discostamento aggiuntivo variabili. In Francia, il c.d. coupe de puce, ha consentito – su impulso di alcuni governi – di aumentare il salario minimo oltre l'indice del costo della vita. In Spagna, il Governo, dopo aver consultato le parti sociali, deve tenere in considerazione quattro elementi: l'indice dei prezzi al consumo, la media nazionale di produttività perseguita, la quota del reddito nazionale che va al lavoro, la situazione economica generale del paese. Un sistema dunque molto elastico, che offre al potere politico ampi margini di elasticità. Il governo socialista in carica, ad esempio, ha innalzato il minimo legale mensile da 735,9 euro del 2018 a 965 euro del 2021, per un totale che sopravanza ampiamente l'andamento del costo della vita, nello stesso arco di tempo. Un accordo interconfederale del 2018 ha stabilito che "il salario minimo nei contratti collettivi è di 14.000 euro l'anno". E questo è considerato di fatto il salario minimo legale in Spagna. Il Governo socialista si è dato l'obiettivo di raggiungere il 60% del livello mediano entro fine mandato.

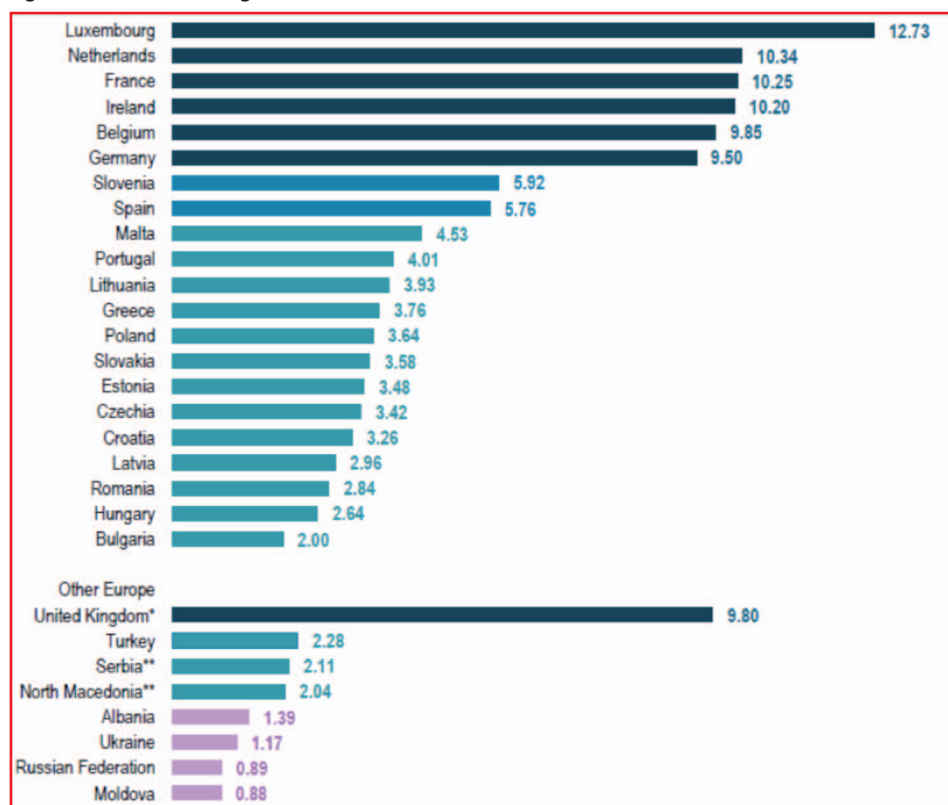
L'intervento unilaterale del governo caratterizza invece quei sistemi meno strutturati dal punto di vista della rappresentanza e delle pressioni concertative. È il caso della maggior parte dei paesi dell'Europa centro-orientale, ma anche – quale conseguenza delle durissime prescrizioni imposte dalla Troika – di Grecia, Portogallo e Irlanda. Ma lo è anche anche degli Stati Uniti, dove l'intervento sul salario minimo è deliberato politicamente dalla maggioranza politica in carica.

Buona parte dei paesi a minimo legale ha introdotto consistenti tagli alla contribuzione previdenziale a carico delle imprese, in modo da distogliere i datori dalla tentazione di tagliare posti per via di un più elevato salario minimo. Il risultato – lamentato da alcuni osservatori tedeschi – è che l'assegno pensionistico dei fruitori del minimo legale potrebbe essere uguale o lievemente superiore all'assegno sociale minimo.

3 - Il salario minimo legale: dati a confronto

Fra gli elementi che più direttamente colpiscono l'immaginazione di chi si vede squadrati i differenziali fra i paesi dell'UE vi è certamente quello relativo alla clamorosa distanza che separa fra loro i minimi retributivi, ritenuti con giustificata preoccupazione la principale causa dei fenomeni di delocalizzazione, che tanto hanno afflitto e affliggono le società dei paesi di più antica e ricca industrializzazione. Se guardiamo al dato nominale, ovvero quello

Fig. 4 – Salari minimi legali, su base oraria, in euro, feb. 2020



Fonte: WSI-ETUI, 2021

più immediatamente comparabile, scopriamo come fra il livello più alto (Lussemburgo) e quello più basso (Bulgaria), il rapporto sia all'incirca di dieci a uno (Fig. 4).

Se dal salario minimo orario passiamo a quello mensile, perché in taluni casi è così che viene calcolato, abbiamo un ventaglio non meno divaricato, che spazia nuovamente fra un massimo del Lussemburgo, a livello di 2.202 euro, a paesi come l'Irlanda, il Belgio, l'Olanda, la Germania e la Francia, intorno o sopra i 1.500 euro, e poi la Spagna e la Slovenia – da quest'anno sopra i 1.000 euro – il Portogallo e la Grecia poco sopra i 700 euro, la Polonia e la Slovacchia intorno ai 620 euro, giù fino ai 470 di Ungheria e Romania, con la Bulgaria ultima, a 332 euro (Eurofound, 2021).

Da segnalare i significativi incrementi fatti registrare nell'ultimo anno (2021 su 2020), in Slovenia (+8,9%), Bulgaria (+6,6%), Irlanda (+6,3%), Portogallo (+4,7%), ma soprattutto Lettonia, + 16,3% in un solo balzo (Eurofound, 2021), e Spagna, dove il governo socialista di Pedro Sanchez ha aumentato del 22% il livello, troppo a lungo congelato, del minimo di quel paese.

Se ancora dal dato nominale – di norma calcolato al lordo dei contributi previdenziali e assicurativi, ma non anche di ciò che da noi chiamiamo "trattamento economico complessivo" (rateo mensile di tredicesima, ferie, welfare contrattuale) – passiamo a quello parametrato sul costo della vita, la graduatoria rimane sostanzialmente invariata, ma con un maggiore contenimento dei differenziali fra paesi, che scende in questo caso ad una forbice di circa uno a sei (Fig. 5).

Un altro metodo ancora, ritenuto forse il più si-

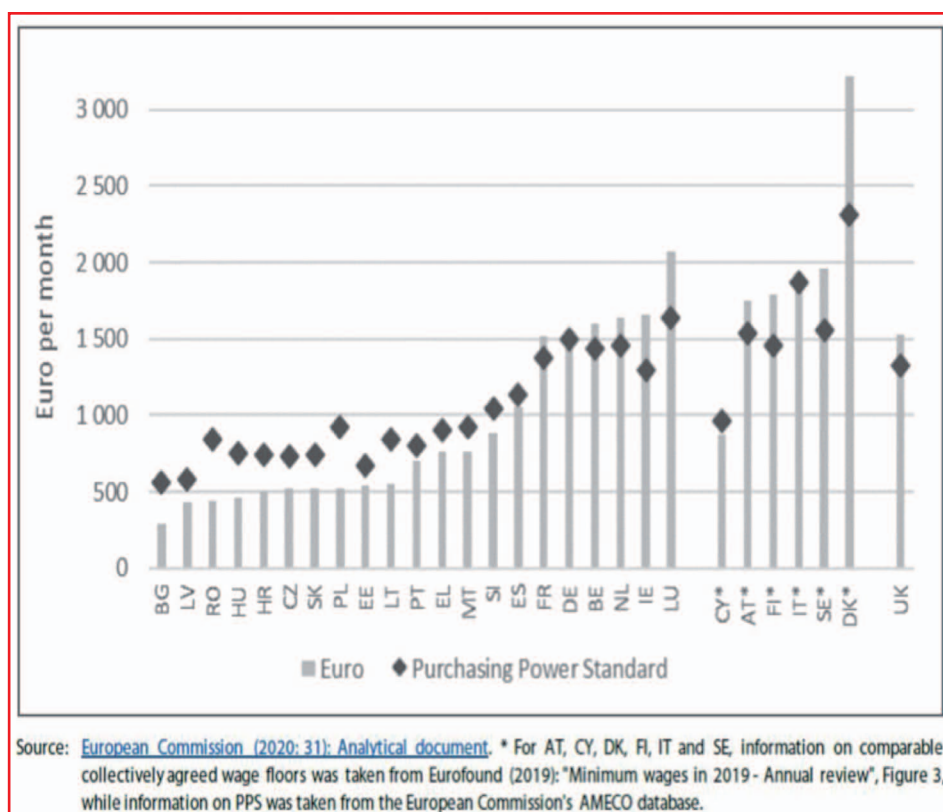
gnificativo di tutti, è quello che correla il livello del salario minimo con quello mediano, oppure medio. E' il c.d. indice di Kaitz, di cui abbiamo già accennato poc'anzi. Ricordiamo che il

salario medio è quello che risulta dalla media aritmetica di tutti i salari. Il salario mediano, invece, indica il valore "centrale", che si trova cioè nel mezzo della distribuzione ordinata dei salari, dal minore al maggiore. Non corrisponde alla media, in quanto le due metà possono non essere simmetriche e di norma, in materia salariale, non lo sono affatto. Il salario mediano è di norma più basso di quello medio (all'incirca di 10 punti), poiché nella distribuzione dei salari quelli più elevati spostano verso l'alto il valore del salario medio.

A scorrere le statistiche su questo tema (ETUI, 2021), si resta colpiti nel rilevare quanto basso sia – in tutti i paesi dove vige il SML – l'indice di Kaitz (Fig. 6). Con la sola eccezione di Francia e Portogallo, che di anno in anno oscillano su e giù intorno al 60% del valore mediano, tutti gli altri paesi a minimo legale si collocano al di sotto di quella soglia che, lo ricordiamo, attesta convenzionalmente la qualifica socio-statistica di bassi salari, a rischio povertà. Dieci paesi si attestano addirittura sotto il 50%, e fra questi la Spagna, la Germania, l'Olanda e il Belgio. Le cose non mutano, nella sostanza, se dalla percentuale del valore mediano si passa a quello medio. Nessun paese a minimo legale, di nuovo, consente con quello strumento – da solo – di uscire dalle soglie della povertà relativa. Se non si riceve una ulteriore integrazione con la contrattazione collettiva, il salario minimo è tutto ciò che arriva a un lavoratore. La Banca di Spagna ha ad esempio calcolato che nel 2021, 1,5 milioni di lavoratori sono in questa condizione. Ovvero, a livello del 49% del salario mediano, come si vede nella figura 6 (pagina successiva).

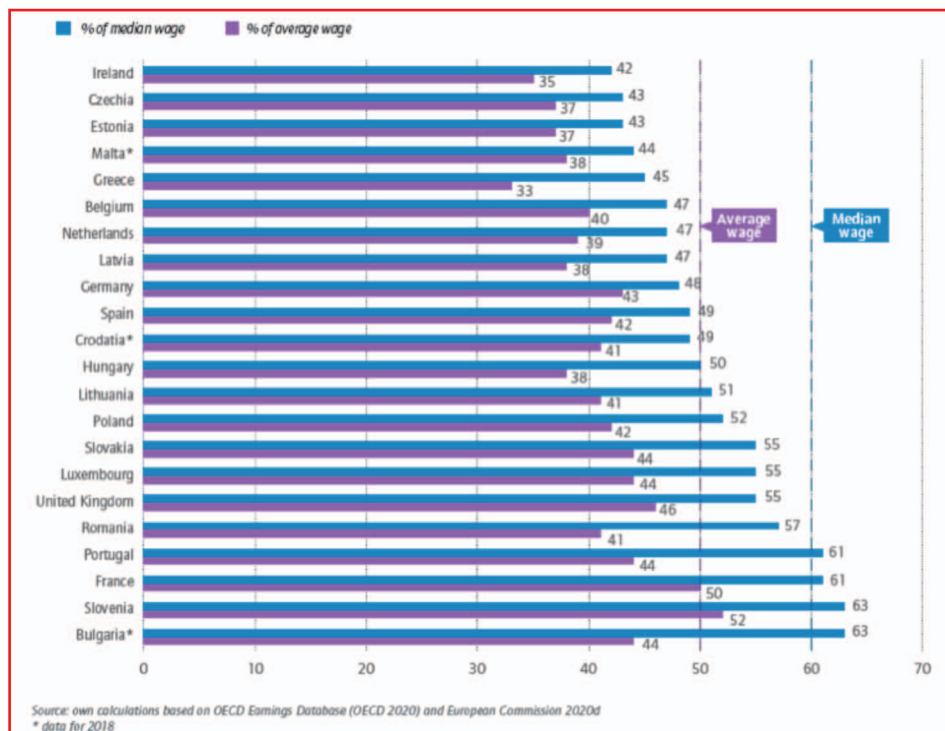
Per i paesi in cui non vige il SML, il calcolo

Fig. 5. Livelli minimi orari, dati lordi a parità di potere d'acquisto, 2019



Source: European Commission (2020: 31): Analytical document. * For AT, CY, DK, FI, IT and SE, information on comparable collectively agreed wage floors was taken from Eurofound (2019): "Minimum wages in 2019 - Annual review", Figure 3, while information on PPS was taken from the European Commission's AMECO database.

Fig. 6 - Indice di Kaitz nei paesi membri dell'UE, in % sui salari mediani e medi di un lavoratore a tempo pieno (2020)



4
dell'indice di Kaitz è reso certamente più imper-
vio dall'assenza di un valore unico intersetto-
riale, e dunque dalla non facile ricerca dei valori
minimi e mediani dei diversi settori, e della loro
successiva ponderazione su una media nazio-
nale e inter-categoriale. Elaborazioni di questo
tipo sono state comunque effettuate (Garnero,
2018; OCSE, 2019) e da esse risulta come l'Ita-
lia si stagli ai livelli più alti fra i paesi OCSE; al
primo in assoluto fra quelli membri dell'UE, con
un indice nell'ordine dell'80%, e dunque di ben
20 punti superiore a quello più altro fra i paesi
a sistema legale (Fig. 7). Un dato che scaturisce
quale media fra i minimi dei minimi dei diversi
CCNL, con l'inconveniente distorsione che ciò

comporta nel ricavare una cifra che rappresenti
al contempo i lavoratori dei comparti finanzia-
ri e quelli della vigilanza privata o dei servizi
alla persona. Più che rivelare minimi salariali
comparativamente alti, il nostro indice di Kaitz
potrebbe piuttosto risentire dei livelli medi e
mediani bassi che – dopo anni di stagnazione
e relativa compressione della dinamica retribu-
tiva – restringono il tasso di dispersione in cui si
svantaglia il nostro sistema salariale.

Da sottolineare positivamente il trend in atto
ormai da quasi vent'anni, che seppure troppo
lento e in vari casi estenuante, ha portato ad un
graduale incremento medio fra tutti i paesi che
fanno parte dell'UE (Fig. 8). Ma vi sono casi in

cui questo rapporto si è abbassato; ad esempio
in Irlanda, di ben dieci punti in dieci anni, e in
Belgio, di oltre sette punti. Secondo una elabo-
razione condotta dai ricercatori tedeschi su fon-
ti OCSE, fra il 2000 e il 2017, il valore dell'indice
di Kaitz è salito da una media del 44% fino al
50%. Se d'ora in poi non si saprà agire più rap-
pidamente, potrebbero occorrere non meno di
altri venti anni per raggiungere finalmente la
tanto auspicata soglia del 60% (WSI, 2019).

Per quanto ampiamente preferibile alla com-
parazione su basi esclusivamente nominali, il
criterio dell'indice di Kaitz si presta anch'esso
a qualche obiezione. Ad esempio, il suo signifi-
cato varia sostanzialmente fra paesi in cui i
livelli medie e mediani delle retribuzioni sono
piuttosto alti, e quelli in cui essi sono invece
bassi o anche molto bassi. Un conto è infatti
godere della metà di un salario del Lussem-
burgo o dell'Olanda, o in Germania e Spagna,
dove comunque la contrattazione collettiva e
il welfare state (ad esempio con riduzioni della
contribuzione previdenziale o sussidi integrati-
vi) tendono per lo più a metterci il resto, un altro
è percepirlo in un paese come la Romania, dove
le paghe sono basse e la contrattazione collet-
tiva copre solo una frazione del mondo del la-
voro. Una ragione per la quale i nostri sindacati
guardano con forti titubanze ad ipotesi come
quelle di una politica europea per una soglia a
livello del 60%, che da noi potrebbe voler dire
una perdita secca di una ventina di punti rispet-
to ai livelli attuali. Per quanto sintomatico di
una relativa perequazione retributiva all'inter-
no del lavoro subordinato, l'indice di Kaitz non
autorizza di per sé deduzioni semplicistiche, se
è vero che paesi ricchi e ad alto salario si trova-
no quasi indistintamente in cima e in coda alla
classifica. Con Turchia, Cile (e Italia) con il livello
più elevato di tutti, e Stati Uniti, Giappone e Ir-
landa fra quelli che ce l'hanno più basso.

Da noi si denuncia, giustamente, lo scanda-
lo dei 2 milioni e passa di lavoratori che non
raggiungono quelle soglie ritenute oggi minime
per provare a vivere decentemente. Se si pensa
che d'un colpo, ciò verrebbe risolto dall'adozio-
ne di un minimo legale, si tralascia di conside-
rare come, anche in quei paesi, sono a milioni
quelli che rimangono al di sotto. Lo attestano i
dati sul lavoro povero in Europa, e lo si desume
dall'incrocio fra un indice di Kaitz sempre, come
abbiamo visto, sotto il lavoro povero e il dato di
quanti non lo integrano con una contrattazione
collettiva, minoritaria per copertura o in deciso
calo. Ciò accade per varie ragioni; formali e di
fatto. Nei paesi che lo hanno adottato, la legge
sul minimo inter-settoriale ed inter-professiona-
le dispone solitamente talune deroghe, per lo
più legate all'età dei percettori (minorenni o gli
under-25), alla tipologia di contratto (apprendi-
sti, tirocinanti, portatori di disabilità, ma anche
i lavoratori domestici e persino talune figure
di stagionali in agricoltura, nella ristorazione e
nell'alberghiero), alla durata della disoccupazio-
ne e in qualche caso al diverso costo della
vita, solitamente collegato alle aree più ricche
del paese. A queste esclusioni per legge, si ag-
giungono quelle indotte dai "trucchi" datoriali;
come tagliare l'orario, portandolo a un part-
time che lasci perfettamente invariato il costo
mensile precedente. A queste esclusioni per leg-

Fig. 7 - Indice di Kaitz, allargato ai paesi a minimi contrattuali

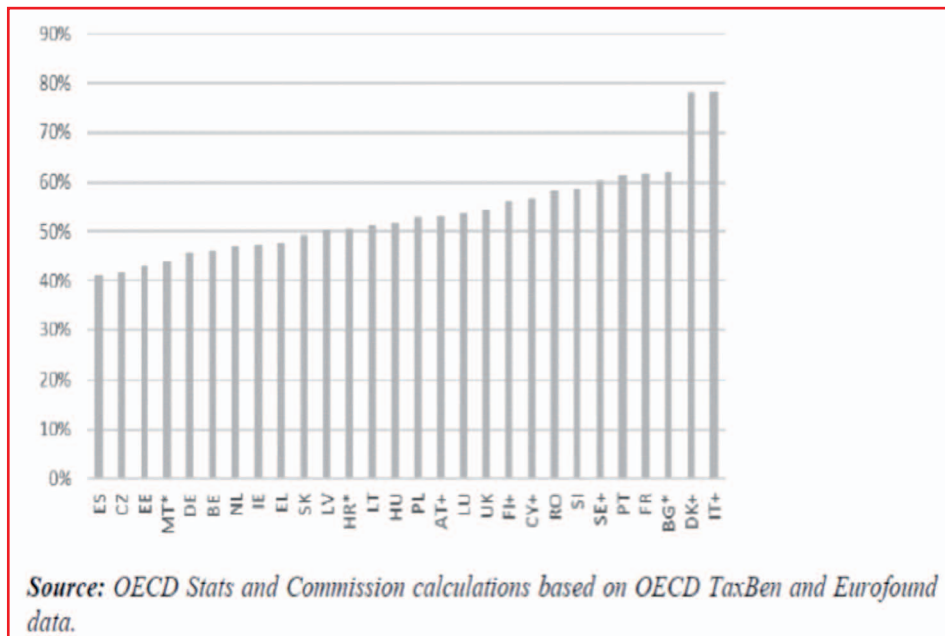
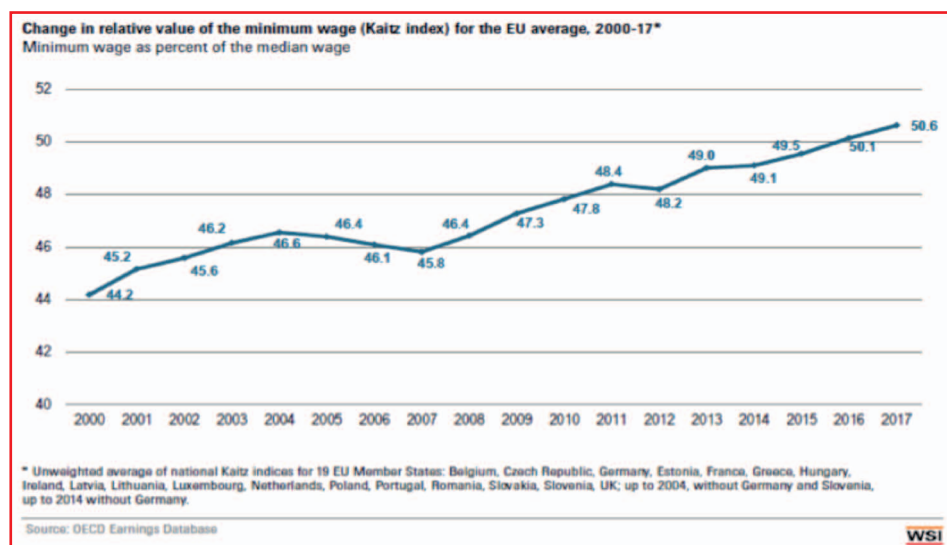


Fig. 8 – Cambiamento nel valore relativo del minimo salariale (indice di Kaitz), media UE, 2000-17



ge, si aggiungono quelle indotte dai "trucchi" datoriali; come tagliare l'orario, portandolo a un part-time che lasci perfettamente invariato il costo mensile precedente. Da noi, non ci sarebbe nemmeno bisogno di questo trucco, essendo già il sistema piagato da questo fenomeno. Oppure introdurre surrettiziamente forme di obbligazione di risultato, come per le addette al rifacimento delle camere, negli hotel, la cui paga viene correlata al numero di quelle pulite. La DGB ha istituito un numero verde che raccoglie le denunce di chi riceve paghe inferiori ai minimi di legge e, pare, se ne sentano ogni giorno di tutti i colori. A Berlino, pare non si siano mai visti tanti lavoratori edili a part-time come in questi anni. Chi impedirà al padronato di farli lavorare, di fatto, 40 ore o più a settimana? Gli ispettori? I sindacati tedeschi lamentano che ne servirebbero il doppio, avendone dieci volte il nostro personale, che ha pure più lavoro irregolare. Un monito, sull'eventuale illusione che la legge di per sé rechi il suo pieno e automatico rispetto, senza che sia adeguatamente presidiata. Altrimenti, dovremmo aver già debellato fenomeni come il caporalato, infortuni e morti sul lavoro, per non dire tutte le innumerevoli forme di elusione che affliggono tutta la nostra legislazione; non solo lavoristica.

4 – Un raffronto fra noi e gli altri paesi senza minimo legale

Oggi, come abbiamo visto, l'Italia è fra i pochi paesi europei a non disporre di un salario minimo legale, in virtù della predilezione – ancora oggi ribadita dalle principali organizzazioni delle parti sociali – per il metodo contrattuale. Siamo rimasti i soli, con gli scandinavi da una parte e gli austriaci dall'altro. Cosa ci unisce e cosa ci divide da questo piccolo e tuttavia significativo gruppo di paesi? Innanzitutto un livello molto alto di copertura contrattuale settoriale, in grado di costituire un efficace equivalente funzionale del salario minimo legale (Leonardi, 2014). Esso è particolarmente ragguardevole nel caso nostro che – con Svezia e Danimarca – si staglia da solo in Europa nel non averci non solo il salario minimo legale, ma neanche un meccanismo

formale di estensione erga omnes dei contratti.

Le statistiche internazionali ci accreditano solitamente di un 80%, piuttosto stabile, laddove dati recenti dell'INPS stimano una copertura nazionale pari addirittura al 99% delle aziende e al 97,4% dei lavoratori, calcolata però su una base presuntiva, ovvero coniugando la platea di tutto il lavoro subordinato coperto da contratti nazionali di settore con la nota prassi giurisprudenziale dell'art. 36 Cost. (la paga minima e inderogabile è quella del CCNL applicabile, in rapporto al livello di inquadramento), e la cui attivazione non è automatica ma solo ad iniziativa del lavoratore che decidesse di invocarla. Se così fosse, si tratterebbe di un dato paragonabile solo a quello dell'Austria, dove le aziende sono obbligate ad iscriversi alle Camere di Commercio (WKO), agenti contrattuali datoriali che siglano all'incirca 500 accordi settoriali nazionali, in grado di garantire una copertura pari al 98% (Glassner, Hofmann, 2019). A parte noi e gli austriaci, nessun'altro paese, neppure fra

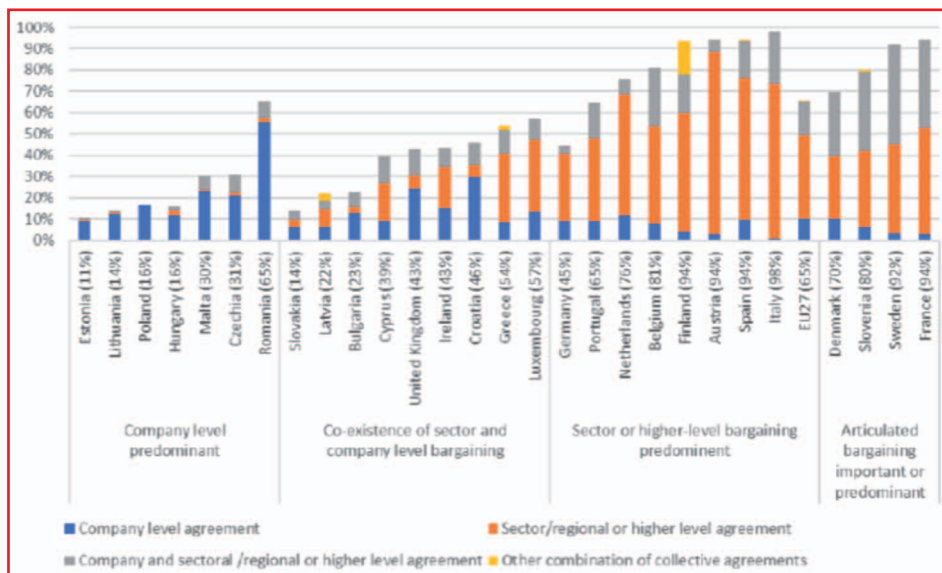
quelli nordici, raggiunge livelli simili; fra quelli come noi senza erga omnes, la Svezia totalizza l'85% e la Danimarca dieci punti sotto, il 74%. La Finlandia arriva all'84% grazie a un meccanismo di erga omnes, come anche la Norvegia, che senza si fermerebbe al 52% ma che grazie ad estensioni amministrative solo nei settori più esposti all'elusione, arriva al 62% (Alsos et al., 2019).

Si consideri che, fra i due obiettivi fondamentali della proposta di Direttiva europea per salari minimi adeguati, uno concerne proprio l'estensione della copertura in tutti gli Stati membri a non meno del 70%. Ebbene, solo 9 oggi sono più o meno sopra quella soglia (min. Slovenia, 71%; Max. Austria 98%). Ciò significa che ben 17 sono sotto, con la maggior parte addirittura sotto il 50% (Fig. 9). Come le critiche maggiori, nelle premesse a quella proposta, paiono riguardare l'insufficienza dei vari minimi legali, a contrasto del lavoro povero e della povertà, anche per ciò che riguarda il tema della copertura contrattuale, sembrano più altri, i paesi europei che dovranno rimbocarsi le maniche per adottare piani nazionali d'azione, per ovviare ai loro inadeguati tassi di copertura contrattuale.

Le spinte verso il decentramento contrattuale si sono fatte sentire anche in questi paesi, e specialmente in Danimarca, ma nel complesso ciò ha assunto contorni più contenuti che altrove, preservando tratti di coordinamento ed organizzazione in grado di scongiurare quell'aziendalizzazione che da anni affligge ormai paesi come la Gran Bretagna e l'Irlanda nonché – dopo le ricette della Troika – paesi come, la Grecia, la Romania, il Portogallo.

Per i paesi a minimi contrattuali, questa buona tenuta della copertura dipende da un livello ancora elevato di rappresentatività delle parti sociali, attestato da livelli di sindacalizzazione fra i più alti del mondo, (ILO Visser, 2019). Se i sindacati scandinavi – forti del loro formidabile incentivo alla membership, indotto dalla gestione dei fondi contro la disoccupazione – seppur in calo, si confermano sulle inarrivabili soglie

Fig. 9 – Copertura contrattuale stimata e connotazione degli accordi nel settore privato (> 10 addetti)



Fonte: elaborazione Eurfound, 2019

medie del 68% (erano del 90% nel 1980), noi siamo comunque su livelli medi nettamente superiori a quelli del resto dell'UE (23%; ILO Visser, 2019). Un tasso, il nostro, variamente stimabile ma ben al di sopra del 30% (Feltrin, Carrieri, 2017), addirittura il 37% secondo calcoli internazionali (ILO Visser, 2019; OCSE, 2019), sopra anche al dato austriaco e contro livelli che in vari casi ormai stentano persino a ridosso del 20%.

Il 34% di lavoratori sindacalizzati in Italia è comparativamente un buon livello, grazie anche i risultati conseguiti nei settori terziari, ovunque in grande espansione, la cui debolezza associativa è in altri paesi (ad esempio Germania, Francia, Regno Unito) fra le cause del crollo della sindacalizzazione. Solo i paesi nordici e il Belgio fanno meglio di noi nel rappresentare questo importante settore, in costante crescita di occupati. Come anche riguardo alla rappresentanza dei lavoratori stranieri (ovvero nati all'estero) e di quelli con contratti part-time e a tempo determinato (Visser, ILO, 2019). E' lo stesso identico gruppo di testa che guida la classifica generale in termini di membership. Un'altra analogia è che se si esclude il Belgio e si aggiunge l'Austria, che ci segue a ruota, tutti questi paesi non hanno un salario minimo legale, bensì vari, su basi occupazionali e contrattuali di settore.

Il 34% di lavoratori sindacalizzati in Italia è comparativamente un buon livello, grazie anche i risultati conseguiti nei settori terziari, ovunque in grande espansione, la cui debolezza associativa è in altri paesi (ad esempio Germania, Francia, Regno Unito) fra le cause del crollo della sindacalizzazione. Come si può vedere nella Fig. 10, solo i paesi nordici e il Belgio fanno meglio di noi nel rappresentare questo importante

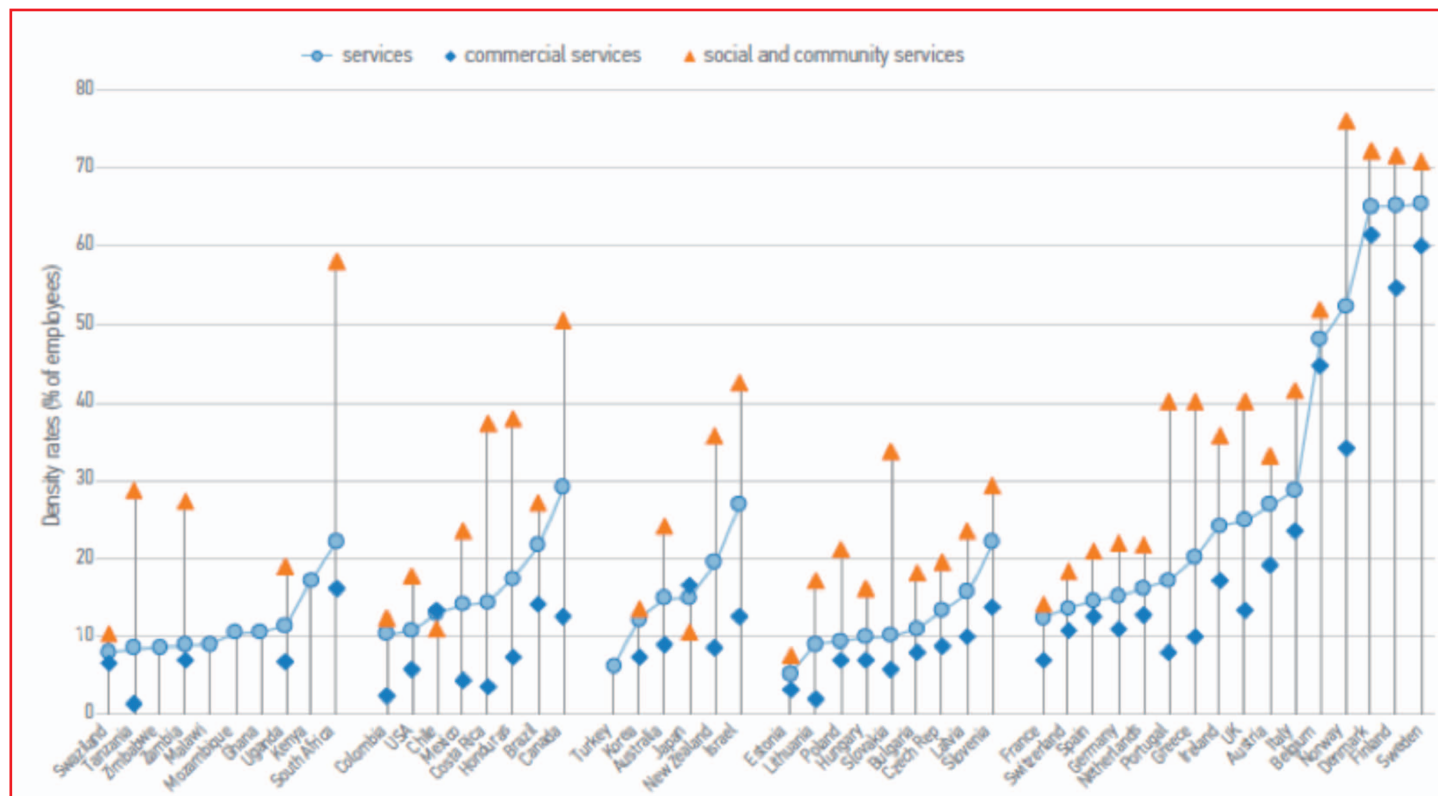
settore, in costante crescita di occupati. Come anche riguardo alla rappresentanza dei lavoratori stranieri (ovvero nati all'estero) e di quelli con contratti part-time e a tempo determinato (Visser, ILO, 2019). E' lo stesso identico gruppo di testa che guida la classifica generale in termini di membership. Un'altra analogia è che se si esclude il Belgio e si aggiunge l'Austria, che ci segue a ruota, tutti questi paesi non hanno un salario minimo legale, bensì vari, su basi occupazionali e contrattuali di settore.

Questo dato, per quanto lusinghiero, non è tuttavia sufficiente a garantire un'estensione autonoma dell'efficacia sufficientemente rassicurante, specie se si considera la difficoltà ad organizzare i lavoratori più giovani e non standard, in certi territori e nelle piccole e piccolissime imprese. Ancor più se le aziende che aderiscono ad associazioni firmatarie di contratti nazionali, si attesta intorno al 50%, e solo nel caso di quelle superiori a una certa soglia dimensionale. Con un numero crescente sempre più incline ad aggregarsi in nuove organizzazioni, o ad uscire definitivamente da tutte, al preciso scopo di aggirare i vincoli dei CCNL principali, optando per il solo livello aziendale o quello offerto dai contratti "pirata", stipulati da sigle poco o nulla rappresentative, in chiave di mero dumping contrattuale. Una realtà relativamente contenuta in termini di imprese e lavoratori già interessati ma in grado di condizionare negativamente la qualità del confronto negoziale fra gli attori storici e comparativamente più rappresentativi. E' infatti evidente come la sola esistenza di questi accordi ribassisti – con la prospettiva più o meno implicita di una conveniente fuoriuscita aziendale verso di essi – si ripercuota anche nella negoziazione dei contratti

principali, favorendone quei tratti derogatori e aziendalistici altrimenti meno percorribili, in un regime più solidamente anticoncorrenziale. E' una differenza di non poco conto con gli altri paesi nordici, dove il tasso di affiliazione datoriale è altrettanto alto di quello dei lavoratori, e in cui non si registrano fenomeni analoghi di frammentazione associativa.

A queste già non secondarie differenze, direttamente collegate alla sfera delle relazioni industriali, ve ne sono altre – forse persino più importanti, che attengono ai sistemi paesi, sotto ogni profilo, e che impattano tremendamente sulla struttura economica, sociale e istituzionale, dei diversi mercati del lavoro. I paesi che come noi hanno fatto la scelta del salario minimo su base contrattuale sono fra quelli in Europa e nel mondo, con la più solida statualità, in termini di rispetto della legalità, funzionamento della macchina amministrativa, coesione sociale e territoriale, qualità dell'innovazione e del lavoro, sviluppo del welfare state, limitata incidenza del lavoro povero, finto-autonomo e irregolare. Le sfide indotte dall'allargamento dell'UE, con la forte prossimità a paesi a basso salario, si sono fatte sentire anche lì, come coi distacchi lavorativi e le famose sentenze Viking e Laval della Corte di Giustizia europea. Resta tuttavia uno scenario molto distante, se non anche quasi opposto, rispetto a quello di un paese come l'Italia, afflitto come sappiamo da tutte quelle piaghe che scandinavi e austriaci hanno, da molto tempo, debellato o comunque ridotto su livelli pressoché fisiologici. Forte incidenza del lavoro povero, irregolare e finto-autonomo, illegalità diffusa, dualismi territoriali, inadeguatezza dell'apparato amministrativo e ispettivo, elevati tassi di elusione, gravi carenze del wel-

Fig. 10 – Tasso di sindacalizzazione nel settore dei servizi e del commercio



fare state (in particolare in materia abitativa e dei servizi alla persona), con una diffusione del lavoro povero che, in pochi anni, si è propagato fino ad interessare vasti segmenti del nostro tessuto socio-produttivo e territoriali. Inoltre i paesi nordici hanno compiuto anni or sono, e poi ribadito, una scelta difficilmente emulabile in un paese come il nostro. Ovvero quella di centralizzare la politica salariale intorno al ruolo guida dei settori industriali più rivolti all'export. Ciò ha nel tempo provocato da un lato il trascinarsi solidale verso l'alto di quella parte dei settori a basso salario, altrimenti non in grado di conseguire quei livelli salariali, dall'altro l'espulsione di tutte quelle aziende non sufficientemente competitive, scontando nell'immediato una grave perdita di posti di lavoro, ma favorendo poi una complessiva ridislocazione dell'intero sistema produttivo verso le realtà più innovative e a valore aggiunto, che oggi infatti vedono questi paesi in tutte le graduatorie internazionali. Come anche di quelli per costo del lavoro e livelli retributivi, a dimostrazione del fatto che – quando l'investimento nell'innovazione tecnologica e nella formazione dei lavoratori è significativa e reale – nemmeno le paghe elevate scoraggiano le aziende internazionali dal portarvi e mantenervi i loro investimenti produttivi. Permangono tuttavia differenze retributive fra i settori e come ovunque i settori più penalizzati sono quelli delle costruzioni, del piccolo commercio, della ristorazione e del turismo, delle pulizie e dei servizi alle persone, dove non poco ha inciso l'arrivo di manodopera straniera. Secondo alcune stime, i minimi contrattuali si attestano in queste realtà intorno al 50% del livello mediano nazionale. In questi casi, un ruolo decisivo di integrazione lo riveste il welfare state, laddove è interessante quanto rilevato nel settore delle pulizie, dove un erga omnes ad hoc ha portato in Norvegia la copertura contrattuale dal 60 al 100%, laddove in Danimarca, dove questa misura non è prevista, la metà degli addetti è pagata al di sotto dei minimi contrattuali (Alsos et al., 2019).

Dal canto loro, i sindacati scandinavi, e in special modo quelli svedesi, sono molto soddisfatti di tutto ciò e restano dunque contrari all'introduzione di un salario minimo legale diffidando di un intervento statale che qui verrebbe valutato alla stregua di una interferenza, in grado di compromettere la tenuta attuale del sistema, con nuovi minimi di certo inferiori a quelli conseguiti per via contrattuale. E dunque corrosivi, al ribasso, per questi ultimi. La loro campagna salariale si concentra oggi sull'aumento dei livelli minimi e soprattutto medi, privilegiando nella contrattazione nazionale le richieste in cifra assoluta piuttosto che in percentuale, e ponendo grande attenzione all'abbattimento di ciò che resta del wage gender gap.

Diversamente che in Austria e nei paesi scandinavi, dove un eventuale passaggio dalla contrattazione alla legge sul salario non è neppure considerato (Hofmann, Zuckerstatter, 2019; Alsos et al., 2019), in Italia un intervento legislativo sulla materia della contrattazione salariale viene sempre più ritenuto ineludibile e improrogabile. La norma costituzionale non la preclude, è già negli anni '50 anche Di Vittorio e il PCI ne richiesero l'istituzione. Inabissatasi

per decenni, negli anni in cui il nostro ordinamento intersindacale viveva i fasti maggiori del suo ordinamento volontaristico e interamente incentrato sul primato dell'autonomia collettiva, quell'idea è tornata a circolare con forza fra le forze politiche e negli ambienti accademici (Dell'Aringa et al., 2017; Pascucci, 2018; Menegatti, 2018; Delfino, 2018). La ragione risiede nel combinato disposto fra un fenomeno antico e tuttavia sempre attuale, come quello del lavoro irregolare, da un lato (Boeri e Lucifora, 2014; Garnero, 2018), e l'esplosione – in proporzioni del tutto inedite – dei già più volte evocati contratti pirata. Secondo la stessa fonte, una media del 10-15% dei lavoratori dipendenti italiani, con punte fino al 30% in alcuni comparti e territori, sono pagati all'incirca del 20% al di sotto dei minimi tabellari.

6 - I progetti in discussione in Italia

Nel 2014, un articolo del Jobs Act aveva delegato il Governo ad introdurre sperimentalmente un salario minimo legale per i lavoratori non coperti da contrattazione collettiva, e lasciato decadere anche per l'opposizione compatta espressa allora dalle parti sociali (Bavaro, 2014; Cappellari, Leonardi, 2015; Speciale, 2015; Leonardi, 2018). In Parlamento sono ora stati depositati alcuni disegni di legge. Di questi progetti, il Ddl governativo n. 658 presentato al Senato il 12 luglio 2018 (prima firmataria Nunzia Catalfo), ora in discussione presso la Commissione lavoro, è il più interessante e suscettibile ora di arrivare in porto, vista la sintonia su questo tema all'interno della coalizione giallo-rossa. Il suo obiettivo dichiarato è quello di invertere i principi costituzionali della giusta retribuzione, con riguardo a quei lavoratori subordinati, ma anche collaboratori etero-diretti, che oggi percepiscono retribuzioni particolarmente basse. La norma si riferisce al trattamento economico complessivo (TEC), secondo quanto già definito nel c.d. Patto della Fabbrica, siglato da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil il 9 marzo 2018. Tale trattamento, si legge, "non potrà essere inferiore a quello in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro (...) e comunque non inferiore a 9 euro all'ora, indicizzati, al lordo degli oneri contributivi e previdenziali. (art. 2.1). Il riferimento è al CCNL siglato dalle associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. In caso di più CCNL applicabili, o che non ve ne sia alcuno, si applicherà quello comparativamente più rappresentativo, in base al T.U. del 2014.

L'articolo presenta dunque elementi apprezzabili, per finalità generali e talune soluzioni, nel contrasto ai contratti pirata e al dumping salariale. E' un progetto non ostile ai confederali, pur a dispetto del consueto livore anti-sindacale dell'iniziale propaganda Cinque Stelle. Basti pensare alla centralità che in esso viene attribuito alla contrattazione collettiva nella determinazione del salario minimo e la soglia dei 9 euro lordi quale parametro non ribassabile a garanzia della sufficienza e proporzionalità della retribuzione, secondo il dettato costituzionale. Agire sull'art. 39 – seppur astrattamente preferibile – è stato ritenuto troppo complicato

e incerto (ad esempio sul terreno della registrazione dei sindacati, sulla nozione di categoria e sul parametro solo associativo, e non anche elettivo, prefigurati in quella norma) e si è pragmaticamente preferito ripiegare sull'art. 36, comma 1, Cost., con un erga omnes solo salariale, non sostitutivo della contrattazione. Una sfida su cui le parti sociali e la dottrina si stanno interrogando, al fine di vagliare le indubbie potenzialità (Treu, 2019; Bavaro, 2019; Carabelli, 2019; Forilesi, 2019), ma anche le insidie, eventualmente in grado di produrre effetti non voluti, secondo una preoccupazione ripetutamente espressa dalle maggiori associazioni delle parti sociali e in particolare da Cgil, Cisl e Uil (Leonardi, 2019). I passaggi più problematici riguardano principalmente tre aspetti:

a) La platea interessata: a chi si applicherà la legge? Sappiano che i nostri CCNL coprono la quasi totalità del lavoro dipendente. E che per soci di cooperative, lavoratori in appalti pubblici, distaccati e percettori di voucher, si estendono già per legge i minimi del CCNL più rappresentativi. Dunque, si potrebbe pensare agli addetti della Gig economy, ma non prima di averne qualificato per legge la subordinazione, essendo altrimenti impraticabile un compenso su base oraria. Diversamente da altre legislazioni, qui non si accenna a deroghe. Vuol dire che minorenni, tirocinanti, badanti h/24 avranno lo stesso trattamento? Riteniamo che in fase di dibattito ed eventuale approvazione, la norma recepirà alcune di queste istanze, come peraltro si è cominciato a fare recependo alcuni emendamenti.

b) I 9 € l'ora. E' utile che venga fissata una soglia uguale per tutti? Sono tanti o sono pochi? Dipende innanzitutto da cosa ricomprendono. Possono apparire tanti se li si rapporta al solo dato trattamento economico minimo (TEM) orario, spesso sconosciuto alle stesse categorie (che ragionano su base mensile), e nella cornice europea, dove solo paesi molto più ricchi e omogenei del nostro superano quella soglia. Sono pochi se riguardano invece, come si legge nel testo, il trattamento economico complessivo (TEC), e dunque – oltre la paga base oraria – anche le quote rateizzate di 13^a e Tfr. Nel qual caso ci si chiedi se una soglia simile – oggi più bassa della stragrande maggioranza dei CCNL (Birindelli, 2019) – possa indurre i datori ad optarvi, uscendone. Un rischio che però dovrebbe venire scongiurato dalla clausola di ultrattività (art. 4.2), in caso di scadenza o disdetta da parte di datori di lavoro opportunisti. L'ultima ipotesi – frutto delle pressioni esercitate soprattutto dal mondo datoriale – è ora quella di passare da una cifra "fissa" ex lege (9€ lordi l'ora) ad una soglia minima "del 70% del valore mediano delle retribuzioni" previste dai CCNL stipulati dalle associazioni comparativamente più rappresentative, secondo un'ispirazione simile a quella che sta animando il dibattito europeo ma su un valore lievemente superiore (non il 60 ma il 70% del valore mediano). Secondo alcune stime, essa equivarrebbe oggi ad un importo di circa 7,85 € orari (800-850 € netti al mese), ma al suo calcolo esatto verrebbe incaricata una commissione tripartita, istituita presso il Ministero del lavoro, e composta da funzionari ministeriali, Inps, Istat, Ispettorato Nazionale del

Lavoro e parti sociali, che individuerà i CCNL prevalenti da prendere a riferimento. Rispetto all'ipotesi iniziale, si tratta indubbiamente di un abbassamento dell'importo, che sul versante delle richieste sindacali verrebbe compensato da una maggiore certezza riguardo all'efficacia erga omnes dei CCNL comparativamente più rappresentativi.

c) La rappresentatività comparativamente maggiore. Questo meritorio richiamo contenuto nel Ddl, allo stato attuale, è forse il principale vulnus dell'intero impianto. Il primo riferimento (art. 2) va alla legge n. 936/1986 (art. 4.5), relativa alla presenza al CNEL, che non ha però impedito di selezionare ben 48 associazioni (fra cui Cisl, Confindustria e Uil, che firmano già da tempo contratti ribassisti, se proprio non li vogliamo definire anche qui "pirata"), ed è dunque insufficientemente selettiva. Poi si cita il Testo Unico del 2014, che però neppure chi allora lo siglò è finora riuscito a metterlo in atto. Riguarda le realtà di Confindustria, le meno insidiate dal dumping dei contratti pirata, laddove simili accordi interconfederali (Confindustria, PMI, artigianato), ben più a rischio, avevano adottato modifiche, relativamente alla ponderazione della rappresentatività; più associativa che elettiva, vista l'assenza di RSU nella maggior parte dei casi. L'ultima bozza del Ddl rimanda – per i sindacati – ad un mix fra deleghe e voti ottenuti alle elezioni delle RSU; per le associazioni datoriali, al numero di aziende associate e a quello dei dipendenti.

Le parti sociali propendono in maggioranza per una soluzione che rispetti e salvaguardi al massimo grado l'autonomia collettiva, attraverso meccanismi di estensione che recepiscano e generalizzino norme e tutele salariali sancite nei CCNL siglati dalle associazioni comparativamente più rappresentative sul solco già segnato col T.U. del 2014. Occorre ora che una legge – sulla base di dati oggettivi della rappresentatività, anche datoriale (secondo quanto già previsto dalla Carta dei diritti della CGIL, ed ora negli accordi Confindustria e Confindustria) – conferisca ai contratti collettivi nazionali di categoria, siglati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, quell'efficacia erga omnes che aveva immaginato il legislatore costituente. Estendendone in questo modo effetti e tutele a tutte le aziende e a tutti i lavoratori, non solo per la parte più direttamente retributiva (comprensiva di 13[^], 14[^], ferie e Tfr), ma anche per la parte normativa, col risultato di scongiurare in questo modo la concorrenza sleale dei contratti "pirata", e conseguendo in questo modo un esito assai prossimo a quello insito nello strumento del minimo legale, ma su una gamma di diritti e istituti ben più ampia e al contempo più duttile. Una certificazione relativa al numero e al perimetro degli attuali CCNL è già al vaglio delle parti sociali, che con l'INPS e l'Ispettorato Nazionale per il Lavoro hanno finalmente siglato una convenzione per la raccolta e la ponderazione dei dati associativi ed elettorali. In questo modo verrebbe risolto il problema, oggi reale, di coprire quelle realtà del lavoro subordinato o delle collaborazioni eterodirette nelle quali oggi si elude o aggira il rispetto dei contratti collettivi nazionali, riproponendo più efficacemente che non oggi quel-

la funzione anticoncorrenziale che da sempre l'ordinamento tende a riconoscerli (Forlivesi, 2019).

Contestualmente, sarà indispensabile rimodulare l'insieme degli strumenti a contrasto della povertà, sul terreno del welfare state, agendo sulla leva delle agevolazioni e dei sussidi, in modo di favorire la piena e buona occupazione soprattutto delle donne – oggi le più penalizzate dalla precarietà e dal part-time involontario – con misure di conciliazione che consentano di far entrare due redditi dignitosi, oggi condizione pressoché ineludibile per far sì che le famiglie italiane escano da quel cono di povertà che troppo si è esteso nel corso di questi difficili anni.

7 - Conclusioni

Da quanto finora detto, crediamo non si possa ricavare, in astratto, la superiorità di un modello rispetto ad un altro. Ognuno è il riflesso dinamico delle specificità nazionali. Vi sono paesi col SML sia fra quelli con bassa copertura contrattuale, che però sono la maggioranza, che fra quelli ad elevata copertura, pochi (Belgio, Francia, Olanda, Spagna), sebbene in tutti questi casi grazie principalmente a meccanismi legali o amministrativi di estensione erga omnes. Dall'altra parte – è questo è un dato comparativo molto significativo – abbiamo solo paesi con alta copertura contrattuale (fra cui il nostro), e con la sola eccezione della Finlandia, senza nemmeno il sostegno legale dell'erga omnes. Un chiaro indizio di forza, che non può essere sottovalutato.

Il salario minimo legale non può e non deve essere demonizzato. Ma lo si deve considerare con pragmatismo e cautela, onde evitare clamorose eterogenesi dei fini.

In termini generali e astratti, la legge ha l'indiscutibile pregio di fornire, rispetto alla contrattazione, maggiori garanzie riguardo alla universalità della sua copertura, come anche della certezza ed esigibilità dei trattamenti che dispone. Ciò nondimeno, i casi di sotto-salario non scompaiono mai del tutto; non a caso i sindacati invocano spesso, come abbiamo visto a proposito della Germania, un rafforzamento dei sistemi ispettivi. Un salario minimo intercategoriale ha inoltre il vantaggio di ridurre i differenziali retributivi fra i vari settori, concorrendo in questo modo ad accentuare i tratti più egualitari e solidaristici dell'intero sistema. Di contro, pressoché ovunque esso è in vigore, il minimo legale tende ad attestarsi su livelli piuttosto bassi, in termini assoluti e soprattutto relativi, se calcolati in rapporto alle retribuzioni medie e mediane; in soli due o tre casi intorno al 60%, e in molti altri al di sotto o a limite intorno al 50%. Il ruolo e le prerogative delle parti sociali non sono sempre così chiari e significativi, in sede di commissioni tripartite sui salari minimi, spesso appannaggio di tecnici più o meno super-partes, laddove maggiore può rivelarsi l'ingerenza del potere politico, in chiave di leva macro-economica. Quella per la quale i governi dei paesi sottoposti alle severissime ricette della Troika, si sono viste più o meno costrette al congelamento o al taglio dei loro minimi legali quale misura di un presunto rilan-

cio della produttività interna. Basti pensare al caso della Grecia, in cui – dal giorno alla notte – nel 2012, il salario minimo venne decurtato del 22%. Un'ulteriore insidia risiede infine nel rischio di depotenziamento della contrattazione nazionale e di categoria, secondo una tradizionale preoccupazione espressa dalle parti sociali nordiche e italiane, e a lungo comune a tanta parte del sindacalismo internazionale.

I vantaggi e gli svantaggi del sistema contrattuale, rispetto a quello legale, sono pressoché simmetrici. Stabilisce livelli minimi comparativamente più alti; è più duttile in rapporto alla qualifica dei lavoratori; preserva il ruolo delle parti sociali e del sindacato in particolare quale autorità salariale ed è relativamente meno esposto alla contingenza politica-economica, quanto meno sotto questo aspetto. Di contro, offre minore garanzie di universalità, certezza ed esigibilità, non favorendo il contenimento dei differenziali inter-settoriali, se non in presenza di un forte coordinamento orizzontale della politica salariale, a livello di confederazioni o patti tripartiti.

Quanto all'Italia, infine, è innegabile che esista una grave questione salariale, che l'attuale strumentazione – frutto di una stratificazione caotica di interventi e accordi – non riesce più da tempo a riportare sul necessario binario della crescita. L'invocazione che viene fatta per una svolta "legale" sui minimi, adopera e strumentalizza i dati comparativi, omettendone le varie e non lievi ombre che da essi si allungano, solo a volerli leggere più accuratamente. Un disegno come quello della Catalfo contiene intenti e soluzione in tanta parte positivi e ampiamente positivi; specialmente laddove appare più come un sostegno all'estensione erga omnes dei contratti nazionali più rappresentativi. E in assenza di una più specifica ed esaustiva legge sulla rappresentanza e sulla contrattazione. La maggiore criticità si addensa sulla famosa soglia dei 9 euro lordi orari. Orbene, dalle nostre elaborazioni e dai nostri dati emerge come, già oggi, pressoché tutti i CCNL stipulati dalle associazioni comparativamente più rappresentative, fissano salari minimi lordi uguali o superiori ai 9 euro lordi, se si comprendono ratei mensili 13[^] e 14[^] e del TFR. Lop ha rilevato la Fondazione Di Vittorio, ma anche la CGIA di Mestre. Persino il CNEL multiservizi, rinnovato dopo ben 8 anni di stallo e spesso additato ad esempio negativo di ciò che il metodo contrattuale non è in grado di conseguire, con questo criterio di calcolo, si porrebbe a un soffio dai 10 euro lordi per il suo livello più basso a maggiore concentrazione di addetti. Con ancora maggior certezza e ampiezza se poi, alla fine, si dovesse optare per un Kaitz al 70%, su livelli che già oggi sarebbero rapportabili al più povero di tutti i CCNL. A quel punto, verrebbe da dire: "Tanto rumore per nulla", senza nascondere qualche seria preoccupazione, dal momento che una soglia così bassa potrebbe generare pericoli di fuga dal CNEL, oggi non del tutto preventivabili.

Ciò, ovviamente, non significa che le cose vanno bene così come stanno. Il lavoro povero è divenuto una realtà molto diffusa ed estremamente grave, per la nostra società e anche economia. Le cause sono molteplici, in cima alle quali, non crediamo ci sia la strumentazione per

la definizione dei salari minimi orari. Come e più che altrove, pesano da noi immensamente di più i dualismi territoriali, la precarietà, la finta autonomia, i part-time ridottissimi, la carenza di investimenti nelle risorse umane, il numero del tutto insufficiente di ispezioni, il meccanismo di calcolo dei rinnovi nazionali, il cuneo fiscale. Da questo punto di vista occorre pensare ad una pluralità di strumenti, in grado di intervenire su tutti questi piani. Scelte come quelle della CGIL – Piano per il lavoro, Carta universale dei diritti dei lavoratori, contrattazione inclusiva – ci pare vadano nella giusta direzione. Come pure le richieste degli altri maggiori sindacati, - CISL e UIL – per interventi sul fisco e sulla partecipazione dei lavoratori nell'impresa. I sindacati italiani hanno con convinzione aderito alla campagna per il "Pay Rise", lanciata dalla CES. Pur volendo ribadire l'opzione contrattuale, si potrebbe puntare all'adozione di una soglia minima e ben riconoscibile, sulla quale costruire una vertenza nazionale. Come sta facendo il sindacato austriaco (OGB) che, non per legge ma per la via negoziale, si batte affinché nessun lavoratore di quel paese riceva una paga oraria inferiore a 10 euro.

Le parti sociali propendono in maggioranza per una soluzione che rispetti e salvaguardi al massimo grado l'autonomia collettiva, attraverso meccanismi di estensione che recepiscano e generalizzino norme e tutele salariali sancite nei CCNL siglati dalle associazioni comparativamente più rappresentative sul solco già segnato col T.U. del 2014. Occorre ora che una legge – sulla base di dati oggettivi della rappresentatività, anche datoriale (secondo quanto già previsto dalla Carta dei diritti della CGIL, ed ora negli accordi Confindustria e Confindustria) – conferisca ai contratti collettivi nazionali di categoria, siglati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, quell'efficacia erga omnes che aveva immaginato il legislatore costituente.

Estendendone in questo modo effetti e tutele a tutte le aziende e a tutti i lavoratori, non solo per la parte più direttamente retributiva (comprensiva di 13^a, 14^a, ferie e Tfr), ma anche per la parte normativa, col risultato di scongiurare in questo modo la concorrenza sleale dei contratti "pirata", e conseguendo in questo modo un esito assai prossimo a quello inedito strumento del minimo legale, ma su una gamma di diritti e istituti ben più ampia e al contempo più duttile.

Una certificazione relativa al numero e al perimetro degli attuali CCNL è già al vaglio delle parti sociali, che con l'INPS e l'Ispettorato Nazionale per il Lavoro hanno siglato una convenzione per la raccolta e la ponderazione dei dati associativi ed elettorali. In questo modo verrebbe risolto il problema, oggi reale, di coprire quelle realtà del lavoro subordinato o delle collaborazioni eterodirette nelle quali oggi si elude o aggira il rispetto dei contratti collettivi nazionali, ripristinando più efficacemente che non oggi quella funzione anticoncorrenziale che da sempre l'ordinamento tende a riconoscergli (Forlivesi, 2019).

Contestualmente, sarà indispensabile rimodulare l'insieme degli strumenti a contrasto della povertà, sul terreno del welfare state, agendo

sulla leva delle agevolazioni e dei sussidi, in modo di favorire la piena e buona occupazione soprattutto delle donne – oggi le più penalizzate dalla precarietà e dal part-time involontario – con misure di conciliazione che consentano

di far entrare due redditi dignitosi, oggi condizione pressoché ineludibile per far sì che le famiglie italiane escano da quel cono di povertà che troppo si è esteso nel corso di questi difficili anni.



1) Dati della Commissione Europea su base EU-SILC, 2017

2) Non meno impressionanti, fuori dai confini dell'UE, i livelli straordinariamente bassi di paesi fra i più industrializzati e ricchi del mondo, come Giappone, Corea del Sud e Stati Uniti, a livelli orari di poco superiore ai 6-7 euro l'ora. O peggio ancora, e di parecchio, in Russia e in Brasile, già membri dell'effervescente area dei BRICS, o in Argentina: fra uno e due euro. Solo l'Australia eguaglia il livello, da noi, del Lussemburgo, il Canada quello del Belgio, la Nuova Zelanda all'incirca quello della Gran Bretagna (WSI – Hans Boeckler Stf., 2019).

3) I dati dell'OCSE accreditano in tutti i casi citati livelli un po' più alti.

4) Dopo le prescrizioni della Troika del 2010-11, la Grecia è crollata dall'80% al 18%; la Romania dal 98% al 35% (Visser, 2016). Da segnalare anche il dato della Slovenia – unico paese, fra quelli entrati dopo il 2014, di ispirazione neo-corporativa – sceso quasi il 90% all'attuale 65% salvo tornare a risalire negli ultimi tre anni, grazie a un certo revival della contrattazione settoriale.

5) Lo abbiamo visto nel caso tedesco, dove è sceso sotto al 18%, nel Regno Unito – che negli ultimi trent'anni ha perso il 47% di iscritti – per non parlare dell'Europa centro-orientale o la Francia, dove all'incirca solo un lavoratore su dieci ha la tessera di un sindacato. Tutti paesi oggi fortemente caratterizzati dalla presenza di un salario minimo legale.

6) Si consideri che pressoché ovunque nel mondo industrializzato, settori come quello del commercio, del turismo, della ristorazione e del catering, delle pulizie e multiservizi, sono fra quelli con il livello in assoluto più basso di sindacalizzazione).

7) E' una tecnica già impiegata con riguardo al calcolo della contribuzione all'INPS, e ad alcune normative settoriali, relative all'aggiudicazione degli appalti pubblici, nel caso dei soci di cooperativa (L. 142/2001), dichiarate legittime dalla Corte costituzionale, al fine di contrastare la competizione salariale al ribasso.

8) Qui i parametri sono di tre tipi: a) l'ampiezza e diffusione della struttura organizzativa, b) la consistenza numerica, c) la partecipazione effettiva alla formazione e alla stipulazione dei contratti o accordi collettivi nazionali di lavoro e alle composizioni delle controversie individuali e collettive di lavoro.

Riferimenti bibliografici

- Alsos K., Nergaard K., Van Den Heuvel A. (2019), Collective bargaining as a tool to ensure a living wage. Experiences from the Nordic countries, "Transfer", No. 3, vol. 24; 351-366
- Bispinck R., Schulten T. (2018), Varieties of decentralisation in German collective bargaining, in
- Leonardi S., Pedersini R. (2018), (Eds.), Multi-bargaining bargaining under pressure, Brussels, ETUI
- Bavaro V. (2014), Il salario minimo legale nel diritto sindacale italiano, Quad, rass. sind., 4
- Bavaro V. (2018), Note sul salario minimo legale nel disegno di legge n. 658 del 2018, Il Diario del Lavoro,
- Boeri T. e Lucifora C. (2014), Salario minimo e legge delega, Lavoce.it
- Cappellari L. e Leonardi M. (2015), Meno disuguaglianza col salario minimo, Lavoce. it
- CNEL (2020), XXI Rapporto sul mercato del lavoro e le relazioni industriali,
- Delfino M. (2019), Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza, Editoriale scientifica
- Dell'Aringa C., Lucifora C., Treu T. (2017), Salari, produttività, disuguaglianze, AREL, Il Mulino
- ETUC (2019), Bargaining for Decency, Discussion Paper, Brussels
- ETUC-ETUI (2018), Wage and collective bargaining: time to deliver on the European Pillar of Social Rights, "Benchmarking Working Europe 2018", Brussel
- Eurofound (2018), In-work poverty in the EU, Luxemburg, Publication Office of the European Union
- Eurofound (2021), Minimum wages in 2021: Annual Review, Geneve
- Ewing K.D., Hendy J., Jones C. (eds), (2016), A Manifesto for Labour Law, Institute of Employment Rights
- Fana M. e S. (2019), Basta salari da fame, Laterza
- Forlivesi M. (2019), Sulla funzione anticoncorrenziale del CCNL, "Diritto delle Relazioni Industriali", No. 3; 838-865
- Garnero A., Kampelmann S., Rycx F. (2015), Minimum wage systems and earning inequalities: does institutional diversity matter?, "European Journal of Industrial Relations", No. 2, vol. 21; 115-130
- Garnero A. (2018), The dog that barks doesn't bite: coverage and compliance of sectoral minimum wages in Italy, IZA DP, January.
- Garnero A. (2019), Un salario minimo per legge in Italia? Una proposta per il dibattito, Diritto delle Relazioni Industriali, No. 3; 810-837
- Hofmann J., Zuckerstatter S. (2019), Living wages: a reasonable goal or a surrender of minimum wages?, "Transfer", No. 3, vol. 25; 373-382
- Karel F. (2018), Statutory minimum wage 2018, Eurofound, Dublin
- ILO (2014), General Survey on Minimum Wage Systems, Geneve
- Lassandari A. (2017), Sulla verifica di rappresentatività delle organizzazioni sindacali datoriali, "Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali", vol. 153
- Leonardi S. (2014), Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione, in "Lavoro e diritto", 4
- Leonardi M. (2018), Le riforme dimezzate. Università Bocconi Editore
- Leonardi S., Pedersini R. (2018), (Eds.), Multi-bargaining bargaining under pressure, Brussels, ETUI
- Menegatti E. (2018), Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive, Torino, Giappichelli
- Marginson P. (2015), Coordinated bargaining in Europe: From incremental corrosion to frontal assault?, in "European Journal of Industrial Relations", vol. 21, no. 2,
- OCSE (2015), OECD Employment Outlook 2015, cap. 4.
- OCSE (2018), Collective bargaining in a changing world of work, in OECD Employment Outlook 2018
- OCSE (2019), Negotiating our way up, Geneve
- Olini G. (2016), I contratti nazionali: quanti sono e perché crescono, "Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali", vol. 151, 417-436
- Pascucci P. (2018), Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?, Franco Angeli
- Pigliararmi G. (2021a), Anatomia della contrattazione collettiva pirata. Spunti di riflessione per una ricerca sui contratti Cisl e Confsal, in "Diritto delle Relazioni industriali", n. 3; p. 687 ss
- Pigliararmi G. (2021b), intervista in Contratti pirata, il Far west dei 985 accordi, su "Il Fatto Quotidiano", 14 ottobre
- Speziale V. (2015), Il salario minimo legale, WP CSDLE "M. D'Antona", n. 244
- Schulten T. and Muller T. (2019), What's in a name? From minimum wage to living wage in Europe, "Transfer", No. 3, vol. 25; 267-284
- Schulten T. and Lubker M. (2019), WSI Minimum Wage Report 2019, WSI-Report No. 46, Dusseldorf,
- Tarello G. (1974), Diritto, enunciati, usi. Studi di teoria e metateoria del diritto, Bologna, Il Mulino
- Treu T. (2019), La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva, Diritto delle Relazioni Industriali, No. 3; 767-809
- Van Gyes G. and Schulten T. (2015) (Eds.), Wage bargaining under the new European economic governance. Alternative strategies for inclusive growth, Brussels, ETUI.
- Van Gyes G. et al. (2018), in Leonardi S., Pedersini R. (2018), (Eds.), Multi-bargaining bargaining under pressure, Brussels, ETUI
- Vaughan-Whitehead D. (ed.)(2008), The minimum wage revisited in the enlarged EU, EC-ILO, Geneve
- Visser L. (2019), Trade Unions in the balance, ILO
- Weber M.(1919), La scienza come professione. La politica come professione, Einaudi, 2014
- Zimmer R. (2019), Living wages in international and European law, Transfer, No. 3, vol. 25; 285-300