

SALARIO MINIMO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA: UNA COMBINAZIONE POSSIBILE

di Pasquale Tridico, Patrizia Tullini

Minimum Wage and Collective Bargaining: A Possible Combination

Questo saggio si propone di affrontare il tema dell'introduzione di un salario minimo legale, e di renderlo compatibile con l'impianto giuridico, istituzionale e contrattuale presente in Italia, attraverso un'analisi economico-giuridica e una riflessione sull'interazione tra il trattamento retributivo inderogabile e il ruolo svolto dalla contrattazione collettiva nel nostro ordinamento giuridico. Formuleremo una proposta ai fini del riconoscimento di un salario minimo garantito per i lavoratori, in grado di coniugare l'efficacia della fonte collettiva, quale fattore di regolazione tra i lavoratori e tra le imprese, e il sostegno offerto dalla fonte legislativa. Discuteremo le recenti iniziative promosse in seno all'UE in tema di salario minimo, e ne valuteremo l'impatto sul sistema italiano sia in termini economici che in termini giuridici.

Parole chiave: salario minimo, CCNL.

This paper deals with the issue of the introduction of a legal minimum wage, as well as how to make it consistent with the Italian legal, institutional, and collective bargaining framework. To this aim, an economic and legal analysis will be carried out on the interaction between mandatory remuneration and the role played by collective bargaining in our legal framework. A proposal will be tabled with the purpose of introducing a guaranteed minimum wage for workers with a view to combining the effectiveness of collective bargaining as a regulatory source between workers and firms, and the support offered by legislation. The recent initiatives on minimum wage, promoted within the EU, will be discussed, and their impact on the Italian system in both economic and legal terms will be evaluated.

Keywords: minimum wage, NCBA.

INTRODUZIONE

Negli ultimi mesi, il mercato del lavoro italiano ha evidenziato problemi storici legati al dualismo e alla segmentazione: sono emerse maggiormente segmentazioni di genere e generazionali, con i giovani e donne in posizione svantaggiata, polarizzazioni reddituali e persino differenze sindacali, con lavoratori meglio coperti da un punto di vista sindacale rispetto ad altri, e con livelli di protezione diversi. La soluzione di queste segmentazioni non può

Pasquale Tridico, Università degli Studi Roma Tre, Dipartimento di Economia, Via Silvio D'Amico 77, 00145 Roma, pasquale.tridico@uniroma3.it.

Patrizia Tullini, Università degli Studi di Bologna, Dipartimento di Scienze giuridiche, Via Zamboni 33 40126 Bologna, patrizia.tullini@unibo.it.

Codici JEL / JEL codes: J31, J52.

Pervenuto alla Redazione nel mese di marzo 2022, revisionato nel mese di aprile 2022, e accettato per la pubblicazione nel mese di aprile 2022 / Submitted to the Editorial Office in March 2022, reviewed in April 2022, and accepted for publication in April 2022.

essere, come pure in passato a volte è avvenuto, pensare di ridurre le protezioni a chi le ha, ma aumentare quelle di coloro che sono in posizione svantaggiata. Il primo passo in questa direzione sarebbe il salario minimo. Nel nostro Paese, l'esigenza di un salario minimo legale negli scorsi decenni è stata trascurabile, alla luce soprattutto di una forte e centralizzata contrattazione collettiva. Nell'ultimo ventennio, tuttavia, la capacità regolativa del contratto collettivo nazionale è stata fortemente indebolita da fattori sia endogeni che esogeni. Non solo si è indebolita la funzione "anticoncorrenziale" della contrattazione collettiva, ma nei casi peggiori, la medesima è stata addirittura utilizzata come strumento di *dumping* sociale e di *law shopping*, come numerosi economisti e giuristi hanno evidenziato (Garnero e Lucifora, 2020; Tridico, 2021). Si delinea sempre più chiaramente un quadro all'interno del quale si assiste alla nascita di nuove organizzazioni sindacali e datoriali di scarsa o nulla capacità rappresentativa firmatarie di contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) al ribasso, i cosiddetti "contratti pirata". Il tutto in un contesto di "aziendalizzazione" delle relazioni di lavoro. Oggi, in assenza di una legge sulla rappresentanza sindacale, l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) registrano 854 contratti vigenti. Alla luce di questa evoluzione, sia la giurisprudenza lavorista che gli studi economici del mercato del lavoro hanno sollecitato giustamente l'esigenza di un salario minimo legale, tanto più se integrato con la contrattazione collettiva.

Per tali motivi, è in corso un vivace dibattito sia sull'opportunità di introdurre per legge un salario minimo sia sull'importo di tale salario minimo. Come mostrato dalla letteratura, la scelta attenta dell'importo del salario minimo è cruciale per il buon esito della politica. Un importo del salario minimo troppo basso avrebbe impatti trascurabili sul mercato del lavoro, ma rischierebbe di non migliorare in modo significativo le condizioni economiche dei lavoratori più deboli. Al contrario, un importo troppo elevato, seppur migliorando in modo significativo la qualità della vita dei lavoratori coinvolti, rischia di avere un impatto negativo su occupazione e dinamica economica delle imprese. Per scegliere consapevolmente un livello di salario minimo è importante fare tesoro della ricca letteratura scientifica sull'argomento, così come anche delle indicazioni derivanti dai confronti con altri Paesi europei.

Tra gli elementi da considerare, occorre prendere in considerazione anche gli impatti che un incremento di gettito, dovuto a salari più alti, avrebbe sulla finanza pubblica. Ad esempio, la Direzione centrale studi e ricerche dell'INPS stima in circa 3 miliardi di euro l'incremento di gettito, con un'ipotesi di salario minimo a 9,00 € e con un aumento importante di reddito disponibile per le famiglie. Per le aziende, al netto di effetti dinamici, ci sarebbe specularmente un incremento di costo. In termini redistributivi, si conseguirebbe una riduzione della disuguaglianza, calcolata come indice di Gini (-0.2 punti), e una riduzione di incidenza e intensità della povertà (rispettivamente di -0.3 punti e di -1,4 punti).

Questo saggio proporrà attraverso un'analisi economico-giuridica una riflessione sull'interazione tra il trattamento retributivo inderogabile e il ruolo svolto dalla contrattazione collettiva nel nostro ordinamento giuridico, con l'obiettivo di formulare una proposta ai fini del riconoscimento e della garanzia di un salario minimo per i lavoratori, in grado di coniugare l'efficacia della fonte collettiva, quale fattore di regolazione tra i lavoratori e tra le imprese, e il sostegno offerto dalla fonte legislativa.

1. RIFERIMENTI NORMATIVI ED EVOLUZIONE DELLA GIURISPRUDENZA

I fattori di crisi della funzione anti-concorrenziale e di protezione salariale svolta dalla

contrattazione collettiva sono stati ulteriormente accentuati durante il periodo pandemico, anche perché l'emergenza sanitaria ed economica ha inciso soprattutto sui settori (ad esempio, nel commercio, ma più in generale nei servizi e nel terziario) che erano già caratterizzati dalla presenza di lavoratori con forme di occupazione flessibile e a basso reddito.

È emersa, dunque, l'urgenza di assumere la questione salariale al centro delle politiche per il lavoro, valorizzando le iniziative e gli interventi legislativi sin qui maturati nel nostro Paese nelle situazioni considerate a maggior rischio di povertà lavorativa (relazione ministero del Lavoro, 2022). I primi segnali di reazione rispetto alla crisi della capacità regolativa della contrattazione in materia salariale si sono manifestati nel settore cooperativo e nella regolamentazione degli appalti pubblici. In tali ambiti specifici, il legislatore ha introdotto una disciplina di sostegno della contrattazione collettiva, con una precisa finalità *antidumping*, adottando come riferimento – per determinare il livello minimo inderogabile del trattamento economico – il CCNL stipulato dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative.

La prima questione posta da simili interventi eteronomi nella materia salariale ha riguardato la legittimità costituzionale, sotto il profilo del rispetto della libertà e del pluralismo sindacale. Sotto questo profilo, il vaglio di legittimità in relazione all'art. 39 della Costituzione è stato compiuto dalla Corte costituzionale con sentenza n. 51/2015, che ha avallato l'art. 7, comma 4, del D.L. 31 dicembre 2007, n. 248 (convertito dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31), in base al quale nel settore cooperativo i minimi retributivi inderogabili sono «quelli dettati nei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale di categoria».

Secondo la Corte costituzionale, tale disposizione – senza assegnare ai contratti stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi un'efficacia soggettiva generalizzata – si limita a individuare il “parametro esterno” di commisurazione del trattamento economico minimo, in coerenza con i criteri di proporzionalità e di sufficienza di cui all'art. 36 della Costituzione. In presenza di una pluralità di accordi collettivi in un medesimo ambito di applicazione, il rinvio legislativo a un determinato CCNL ai fini retributivi non risulta in contrasto con l'art. 39 della Costituzione, essendo preservata la libertà di tutte le organizzazioni sindacali e datoriali di concordare standard retributivi diversi, purché superiori al parametro. In tal modo, pur senza trascurare le peculiarità dei settori produttivi e la variabilità dei fenomeni di concorrenza al ribasso nei diversi ambiti negoziali, il legislatore ha inteso valorizzare il contratto collettivo-parametro esterno della retribuzione minima in quanto meglio soddisfa la *ratio* della norma di rinvio.

Il principale merito della sentenza n. 51/2015 è stato quello di aver sgombrato il campo da qualsiasi dubbio di costituzionalità rispetto a un intervento legislativo che agevoli l'individuazione del livello retributivo minimo da assicurare ai lavoratori di una determinata categoria nel territorio nazionale. Peraltro, la principale criticità della disciplina relativa al settore cooperativo consiste nella mancata definizione del perimetro nel quale si misura la rappresentatività comparata del contratto stipulato da agenti negoziali qualificati. Infatti, in assenza di regole certe al riguardo, le organizzazioni sindacali conservano la facoltà di definire il proprio ambito di misurazione della rappresentatività e della comparazione, anche creando per sottrazione un sottosistema contrattuale all'interno di un medesimo settore produttivo.

Da questo punto di vista, la disciplina contenuta nel Codice degli appalti pubblici risulta più efficiente e idonea a sostenere la funzione anti-concorrenziale del CCNL, in quanto rinvia ai contratti collettivi stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi ma vi aggiunge anche la definizione del perimetro applicativo: quello definito dall'oggetto

dell'appalto o dall'attività prevalente svolta dall'impresa affidataria (cosiddetto "contratto leader"). Il D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, infatti, impone ad appaltatori e sub-appaltatori di garantire trattamenti economico-normativi non inferiori a quelli stabiliti dal CCNL stipulato dalle associazioni più rappresentative sul piano nazionale, il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività dell'appalto o con quella svolta dall'impresa affidataria (art. 30, comma 4). Il rinvio *ex ante* al cosiddetto "contratto leader" per la definizione del livello salariale minimo consente di prevenire eventuali fughe strumentali dai sistemi contrattuali: anzitutto, contrasta la rincorsa salariale al ribasso, impedendo alle imprese offerenti di lucrare sui differenziali retributivi consentiti da contratti collettivi estranei all'oggetto dell'affidamento (eventualmente meno onerosi), e, al contempo, assicura una concorrenza fisiologica nel mercato perché, selezionando a monte il contratto applicabile, pone le imprese offerenti nella medesima condizione di partenza.

In definitiva, il rinvio legislativo al cosiddetto "contratto leader" sembra offrire un valido modello di attuazione dell'art. 36 della Costituzione in materia salariale, in grado di sostenere l'azione sindacale dei lavoratori e delle imprese, di contrastare la frammentazione del lavoro, di arginare il *dumping* salariale e di rilanciare la funzione regolativa della concorrenza che storicamente è riconosciuta al CCNL.

Sembra questa, del resto, la via indicata da tempo anche dal D.L. 9 ottobre 1989, n. 338 (convertito dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389) per l'individuazione del cosiddetto "minimo contrattuale" ai fini della contribuzione previdenziale e assistenziale. Il trattamento retributivo minimo da assumere quale base di calcolo dei contributi è quello fissato in sede negoziale dalle organizzazioni sindacali qualificate su base nazionale, e, nell'ipotesi di una pluralità di contratti collettivi per la medesima categoria, è lo stesso legislatore a precisare, con una norma d'interpretazione autentica, che la retribuzione minima è quella stabilita dai contratti stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi nella categoria (art. 2, comma 25, della legge 28 dicembre 1995, n. 549).

In linea di continuità con questo indirizzo legislativo, va segnalato anche un intervento recente, relativo al settore edile, che subordina l'attribuzione di benefici normativi e contributivi all'applicazione dei contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale (art. 4 del D.L. 25 febbraio 2022, n. 13). Si tratta di un ulteriore rafforzamento del ruolo del contratto leader ai fini delle regolarità e della garanzia salariale del lavoro. La nuova normativa intende rafforzare lo standard di prevenzione in un settore che tradizionalmente sconta significativi tassi infortunistici, ma con la precisa consapevolezza che solo la regolarità dei rapporti di lavoro e l'efficacia della contrattazione collettiva nel contrasto dei fenomeni di *dumping* salariale possono migliorare i livelli di sicurezza dei lavoratori.

Il meccanismo promozionale introdotto dal D.L. 13/2022 prevede che, per i lavori edili d'importo superiore a una determinata soglia, i benefici normativi e previdenziali sono riconosciuti alle imprese "solo se" l'atto di affidamento rechi l'indicazione del contratto collettivo stipulato dai sindacati comparativamente più rappresentativi nel settore (art. 51 del D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81). La stessa indicazione dovrà essere riportata nelle fatture emesse per l'esecuzione dei lavori e verificata dai soggetti competenti al rilascio del visto di conformità (ove previsto), oltre che controllata dall'Agenzia delle entrate (eventualmente avvalendosi dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dell'INPS e delle Casse edili).

In questo percorso tracciato dal legislatore, si colloca inoltre la norma che attribuisce all'INPS e al CNEL la competenza a esercitare un'attività di monitoraggio relativa al campo di applicazione e al grado di rappresentatività dei CCNL, in attuazione dell'accordo di

cooperazione sancito dal protocollo 24 gennaio 2018 concernente le procedure di deposito dei contratti collettivi e il raccordo operativo delle rispettive banche dati. In sede di acquisizione dei CCNL da parte del CNEL, l'art. 16-*quater*, del D.L. 16 luglio 2020, n. 76 (convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120), ha previsto l'assegnazione d'un codice alfanumerico unico, mediante il quale sarà possibile abbinare a ciascun contratto collettivo il numero di lavoratori ai quali è applicato. L'intento è quello di censire i contratti leader nell'ambito dei 14 macrosettori individuati dal CNEL ai fini della raccolta e dell'archiviazione dei prodotti dell'autonomia collettiva.

L'interoperabilità tra le banche dati dell'INPS e del CNEL consentirà l'accesso ai dati del flusso Uniemens per verificare l'ampiezza dell'applicazione dei contratti collettivi presenti nell'archivio, anche in relazione a singole imprese o unità produttive. Il collegamento tra i codici attribuiti ai contratti collettivi e i codici ATECO relativi alle attività economiche permetterà di individuare con maggior precisione i perimetri dei CCNL con riguardo alle attività economico-produttive ricomprese nei loro ambiti di applicazione. In tal modo, partendo dal campo di applicazione del CCNL come definito dalle parti sociali, si potrà realizzare un collegamento tra la categoria contrattuale e quella merceologica.

A questo riguardo, va rilevato che l'attività di monitoraggio svolta in collaborazione da INPS e CNEL risulta coerente alla recente Proposta di direttiva europea COM(2020) 682 definitivo, che punta ad accrescere il ruolo della contrattazione nella determinazione del livello salariale inderogabile, pur senza rendere i contratti collettivi universalmente applicabili (art. 1, comma 3) e, a questi fini, richiede agli Stati membri di introdurre procedure di verifica della copertura effettiva della contrattazione sul piano nazionale (prevedendo l'attivazione di iniziative promozionali in caso di copertura inferiore all'80%) (art. 4, comma 2). In particolare, la proposta europea impone agli Stati membri di sviluppare strumenti efficaci di raccolta dei dati per monitorare «la copertura e l'adeguatezza dei salari minimi», assicurando che le informazioni riguardanti i contratti collettivi e «le relative disposizioni in materia di salari siano trasparenti e disponibili pubblicamente» (art. 10).

Non v'è dubbio che la proposta di direttiva offra un significativo sostegno alla regolazione collettiva, ritenendola «essenziale [...] per rafforzare i meccanismi di fissazione dei salari» e perseguire le finalità sociali del salario minimo (considerando 18). È pur vero che non si spinge sino a prevedere un livello di rappresentatività (maggiore o comparata) degli agenti negoziali, limitandosi a richiedere che la contrattazione sul salario minimo sia “ben funzionante”, “costruttiva” e “significativa”. Al contempo, però, proprio questa avvertenza sembra sollecitare gli ordinamenti nazionali a intervenire per scongiurare i fenomeni di *dumping* salariale a opera di contratti stipulati da sindacati privi di rappresentatività qualificata, e induce a ritenere che le omissioni degli Stati membri si pongono in contrasto con i contenuti della direttiva *in itinere* e con gli obiettivi previsti del legislatore europeo.

Al di là di questa criticità, che va risolta utilizzando le regole interne sulla rappresentatività sindacale, la proposta in parola intende promuovere “livelli *adeguati* di salario minimo”, ferma restando la scelta degli Stati membri tra differenti opzioni: quella di fissare salari minimi legali, di promuovere il salario minimo previsto dai contratti collettivi o *di combinare questi due approcci* (art. 1, paragrafo 2). Il principio basilare del rispetto degli ordinamenti nazionali e la possibilità di combinare gli approcci ritenuti più adeguati alle singole realtà nazionali consentono di legittimare il modello regolativo binario, diretto a coniugare la fonte legale e quella collettiva, che sinora è stato privilegiato dal legislatore italiano. In altri termini, la dichiarata necessità di «una contrattazione collettiva solida e ben funzionante, unita a un'elevata copertura dei contratti collettivi settoriali o intersettoriali»,

al fine di garantire «adeguatezza e copertura dei salari minimi» (considerando 18, ultimo periodo), autorizza il legislatore nazionale a orientare la disciplina del trattamento retributivo minimo in una chiave integrativa che tenga conto della riconosciuta competenza salariale della contrattazione collettiva.

Si aggiunga che la proposta di direttiva offre un valido sostegno anche alla contrattazione in materia salariale negli appalti e nei contratti pubblici, prevedendo che gli Stati membri adottino misure per garantire i salari minimi definiti (dalla legge, ove esistente, e) dai contratti collettivi applicabili per settore e area geografica (art. 9). Il legislatore europeo manifesta la preoccupazione che nei processi di esternalizzazione «i salari stabiliti dai contratti collettivi non siano rispettati e che di conseguenza la retribuzione dei lavoratori sia inferiore alla tutela garantita dal salario minimo applicabile» (sub “Illustrazione dettagliata delle disposizioni della Proposta”).

In particolare, il rinvio della proposta ai «salari stabiliti dai contratti collettivi per il settore e l'area geografica pertinenti» conferma la legittimità delle «clausole di equo trattamento», previste dal diritto interno, che richiamano la parte salariale dei contratti collettivi leader, nonostante questi ultimi siano privi di efficacia soggettiva generalizzata (clausole che, in precedenza, sono state censurate dalla Corte di giustizia dell'Unione europea perché ritenute in contrasto con la libera concorrenza nel mercato). Si conferma, cioè, la compatibilità con il diritto europeo del nostro Codice degli appalti pubblici là dove impone all'impresa aggiudicataria l'osservanza del salario minimo fissato dal contratto collettivo leader stipulato dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale.

2. INCIDENZA DI LAVORATORI COINVOLTI DA UNA POSSIBILE INTRODUZIONE DEL SALARIO MINIMO NEL MERCATO DEL LAVORO ITALIANO

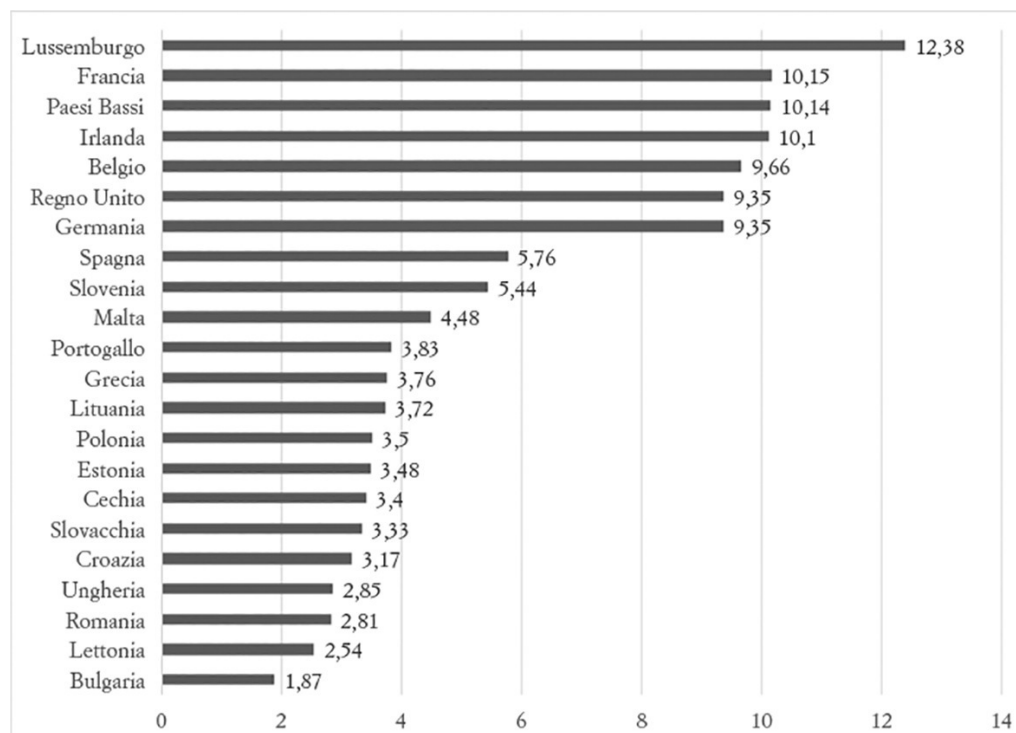
La proposta di direttiva europea sul salario minimo adeguato si inserisce nelle iniziative previste nell'ambito del “pilastro europeo dei diritti sociali”. Tra le motivazioni che giustificano la proposta, c'è sicuramente la volontà dell'UE di garantire un salario che permetta una vita dignitosa ai lavoratori, nonché il contrasto di fenomeni come il *dumping* salariale e la promozione della parità di genere.

Allo stato attuale, il salario minimo viene deciso dalla contrattazione collettiva in sei Paesi dell'UE, mentre nei restanti è previsto per legge. Tuttavia, molti lavoratori dell'UE non beneficiano, nei fatti, di questa tutela al momento. Inoltre, spesso, il livello minimo previsto non è adeguato a garantire uno stile di vita dignitoso. Come criteri oggettivi di valutazione vengono utilizzati degli standard internazionali, che fissano il livello di adeguatezza minimo come il 60% del salario mediano lordo o il 50% del salario medio lordo (considerando 21).

La direttiva non dà indicazioni dirette sul metodo di quantificazione del salario, ma lascia i singoli Stati liberi di determinarne il valore, tenendo conto delle proprie condizioni socioeconomiche.

La figura 1 riporta gli importi del salario minimo orario vigenti in Europa a febbraio 2020. Vi è un'importante separazione fra Paesi che registrano valori del salario minimo prossimi o superiori ai 10,00 € (come Francia, Paesi Bassi, Irlanda, Belgio, Germania e Regno Unito, e Lussemburgo, unico a superare i 12,00 €) e Paesi con importi decisamente contenuti, prossimi o inferiori a 5,00 €, come la Spagna, la Grecia e i Paesi dell'Est europeo.

Figura 1. Salari minimi legali, 1° febbraio 2020, in euro, per ora



Nota: la conversione delle valute nazionali in euro è basata sul tasso di cambio annuale medio per il 2019.

Fonte: Institute of Economic and Social Research, Hans Böckler Foundation (WSI), Banca dati salario minimo (2020).

Al fine di calcolare i due parametri di adeguatezza citati dalla direttiva, sono state considerate per l'Italia le retribuzioni dell'universo dei lavoratori full-time a tempo determinato, appartenenti al settore privato extra-agricolo per l'anno 2019. Tali dati hanno permesso di determinare che il 50% dei salari medi ammonta a 10,59 €, mentre il 60% dei salari medi ammonta a 7,65 €. Queste stime sono coerenti con le proposte, in Parlamento, di valori del salario minimo di legge che si aggirano intorno ai 8,00-9,00 €.

Per valutare l'impatto dell'imposizione di un salario minimo, si considereranno tre livelli ipotetici di salario minimo orario: 8,00, 8,50 e 9,00 €, distinguendo lavoratori dipendenti del settore privato, lavoratori agricoli e lavoratori domestici, in quanto queste ultime due categorie hanno caratteristiche molto particolari, che andrebbero discusse a parte. Inoltre, il salario minimo potrebbe essere identificato in vari modi, su cui è utile soffermarsi: salario minimo riferito agli importi lordi percepiti dal lavoratore senza considerare altre voci addizionali; salario minimo che include le mensilità supplementari (tredicesima e quattordicesima); e salario minimo comprensivo di mensilità supplementari e trattamento di fine rapporto (TFR). Dai dati INPS, risulta che al variare di tale definizione, la quota di lavoratori coinvolti varia sensibilmente.

Tabella 1. Incidenza di lavoratori sotto soglia, al variare dell'importo e della definizione

Tipo lavoratore	Sotto soglia 9,00€			Sotto soglia 8,50€			Sotto soglia 8,00€		
	Numero	in %	Differenza retributiva	Numero	in %	Differenza retributiva	Numero	in %	Differenza retributiva
Dipendenti privati	3.593.369	26,2%	6.377	2.760.117	20,1%	3.954	1.886.382	13,8%	2.281
Operai agricoli	369.194	35,1%	235	290.933	27,7%	150	195.715	18,6%	86
Lavoratori domestici	615.972	90,2%	1.757	566.475	83,0%	1.369	514.104	75,3%	1.005
Totale	4.578.535	29,7%	8.369	3.617.525	23,4%	5.473	2.596.201	16,8%	3.373
Soglia 9,00 € comprensivi di tredicesima									
Tipo lavoratore	Numero	in %	Differenza retributiva	Numero	in %	Differenza retributiva	Numero	in %	Differenza retributiva
Dipendenti privati	2.026.185	14,8%	2.784	1.402.993	10,2%	1.656	971.311	7,1%	932
Operai agricoli	262.411	24,9%	123	174.516	16,6%	71	107.922	10,3%	35
Lavoratori domestici	552.297	80,9%	1.226	498.024	73,0%	899	402.157	58,9%	605
Totale	2.840.893	18,4%	4.133	2.075.533	13,4%	2.627	1.481.389	9,6%	1.572
Soglia 8,50 € comprensivi di tredicesima									
Tipo lavoratore	Numero	in %	Differenza retributiva	Numero	in %	Differenza retributiva	Numero	in %	Differenza retributiva
Dipendenti privati	1.328.155	9,7%	1.513	941.198	6,9%	876	637.546	4,7%	488
Operai agricoli	167.520	15,9%	65	93.493	8,9%	33	50.245	4,8%	15
Lavoratori domestici	489.829	71,8%	849	391.360	57,3%	579	307.150	45,0%	357
Totale	1.985.504	12,9%	2.427	1.426.051	9,2%	1.487	994.941	6,4%	860
Sotto 8,00 € comprensivi di tredicesima e TFR									
Tipo lavoratore	Numero	in %	Differenza retributiva	Numero	in %	Differenza retributiva	Numero	in %	Differenza retributiva
Dipendenti privati	1.328.155	9,7%	1.513	941.198	6,9%	876	637.546	4,7%	488
Operai agricoli	167.520	15,9%	65	93.493	8,9%	33	50.245	4,8%	15
Lavoratori domestici	489.829	71,8%	849	391.360	57,3%	579	307.150	45,0%	357
Totale	1.985.504	12,9%	2.427	1.426.051	9,2%	1.487	994.941	6,4%	860

Nota: il totale dei lavoratori dipendenti privati è 13.698.831, degli operai agricoli 1.051.186 e dei lavoratori domestici 682.636. Le stime delle differenze retributive sono riportate in milioni di euro. Fonte: relazione per l'audizione informale del presidente INPS, prof. Pasquale Tridico, presso la XIV Commissione politiche dell'Unione europea del Senato della Repubblica.

Per quanto riguarda i lavoratori dipendenti, si osserva una marcata variabilità dell'incidenza al variare dell'importo e della definizione. Partendo dal caso dei 9,00 € orari senza mensilità supplementari con un'incidenza del 26,2% (circa 3,6 milioni di lavoratori privati non agricoli e non domestici), se si passa a 8,50 € l'incidenza diminuisce al 20,1%, e infine si arriva a un'incidenza del 13,8% per una soglia di 8,00 € (con meno di 2 milioni di lavoratori). Il trasferimento di risorse al monte salario, in aggregato, sarebbe di circa 6,3 miliardi di euro lordi con un salario minimo a 9,00 €, o di 2,3 miliardi di euro lordi circa con un salario minimo a 8,00 €. La variabilità che si osserva all'applicazione di diverse definizioni di salario minimo, invece, va dal 26,2% degli importi lordi senza altre voci al 14,8% nel caso in cui si considerino per lo stesso importo anche mensilità supplementari, fino al 9,7% se si considerano mensilità supplementari e anche il TFR (questi dati sono riferiti a un'ipotesi di salario minimo di 9,00 €). Si può concludere che la definizione di salario minimo gioca un ruolo più saliente dell'importo dello stesso.

Se considerassimo, come soglia, un valore di 9,00 € che include la tredicesima (o dove applicabile la quattordicesima aggiuntiva), questa configurazione corrisponderebbe a 8,31 € lordi di retribuzione oraria per i lavoratori che percepiscono la tredicesima e a 7,71 € per i lavoratori che percepiscono anche la quattordicesima.

3. ETEROGENEITÀ DELL'INCIDENZA: SETTORE, MACROREGIONE, ETÀ, GENERE

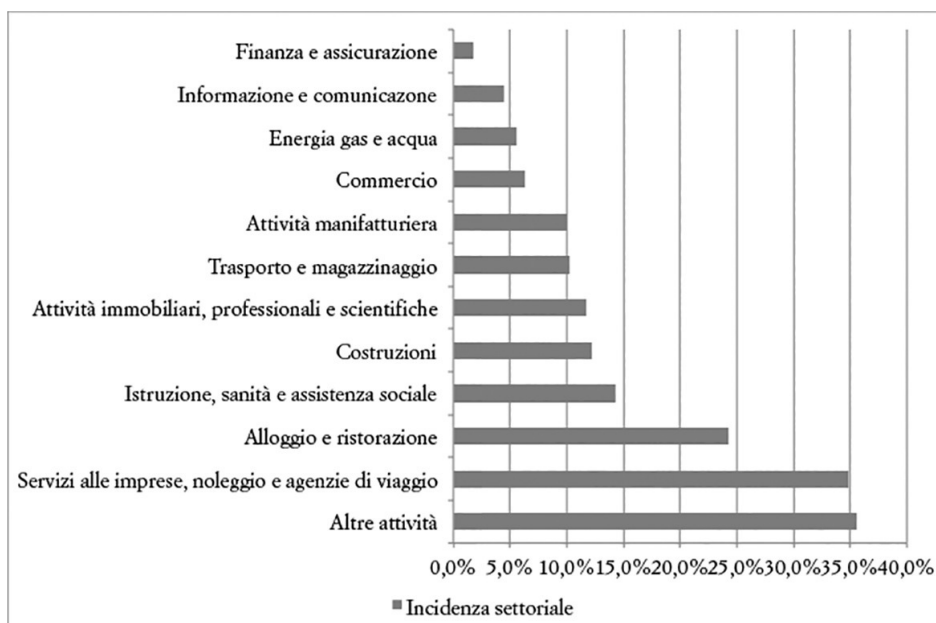
L'applicazione di un salario minimo per legge avrebbe effetti eterogenei sui diversi settori produttivi e sulle diverse aree del Paese. Inoltre, le retribuzioni dei lavoratori sarebbero influenzate in misura diversa a seconda dell'età e del genere degli stessi.

Per quanto riguarda la suddivisione settoriale, considerando i codici Ateco dei singoli lavoratori, si registra una variabilità molto ampia nell'incidenza della misura. Nel settore "finanza e assicurazione" sarebbe interessato l'1,8% dei lavoratori. Tale percentuale sale al 4,4% nel settore "informazione e comunicazione", al 24,3% per il settore "alloggio e ristorazione" e al 35,5% per "altre attività" del settore servizi. L'impatto dell'introduzione di questa norma avrebbe quindi ripercussioni molto eterogenee tra i diversi settori.

Considerando invece la suddivisione tra le macroregioni, per quanto concerne i lavoratori dipendenti, l'incidenza in termini percentuali dei lavoratori coinvolti è più alta al Sud e nelle Isole (17,5%), rispetto al Centro (16,7%) e al Nord (13,1%).

Per quanto riguarda le variabili demografiche, l'introduzione di un salario minimo incide più sulle donne che sugli uomini. Questo risultato non varia al variare della categoria di lavoratore considerata. Inoltre, se si paragonano i dipendenti a tempo parziale, che sovente sono donne, con i dipendenti a tempo pieno, si nota che l'incidenza è molto più alta per i primi (rispettivamente 19,7% contro il 12,7%). Questi dati indicano che lo strumento dell'introduzione del salario minimo è efficace per lo scopo prefissato di promozione della parità di genere, contribuendo a colmare il divario retributivo e pensionistico e aiutando le donne a raggiungere l'indipendenza economica. In riferimento alle fasce d'età, invece, tra i dipendenti privati, la norma inciderebbe maggiormente sulla fascia dei giovani (tra i 14 e i 29 anni), con un 28,9%, mentre le altre fasce evidenziano effetti più contenuti, intorno all'11-12%.

Figura 2. Distribuzione settoriale lavoratori dipendenti privati, per la soglia di 9,00 € comprensive di tredicesima (anno 2019)



Fonte: INPS.

Tabella 2a. Quota dei lavoratori al di sotto di diverse soglie di retribuzione lorda oraria (per genere)

Salario orario	Quota lavoratori sotto	
	uomini	donne
< 8,00 €	9%	10%
< 8,50 €	15%	17%
< 9,00 €	21%	26%
< € 10,00	39 %	47 %

Fonte: INPS.

Tabella 2b. Quota dei lavoratori al di sotto di diverse soglie di retribuzione lorda oraria (per età)

Salario orario	Quota lavoratori sotto	
	under 35	over 35
< 8,00 €	17%	6%
< 8,50 €	27%	11%
< 9,00 €	38%	16%
< 10,00 €	62%	32%

Infine, l'incidenza della quota di lavoratori che sarebbe influenzata è inversamente proporzionale alla dimensione dell'impresa stessa. Infatti, per le imprese piccole, sotto i quindici dipendenti, l'incidenza si assesta intorno al 20%, per poi diminuire gradualmente all'aumentare dei dipendenti, raggiungendo l'incidenza minima, intorno al 10,2%, per le imprese con più di 200 dipendenti.

4. L'IMPATTO DEL SALARIO MINIMO: UNA RASSEGNA DELLA LETTERATURA

Esiste oramai un'ampia letteratura sugli effetti del salario minimo, a partire dal primo intervento di introduzione di tale strumento di politica economica negli Stati Uniti nel 1938 da parte del presidente Roosevelt, con l'intento di far sì che «nessuna attività economica che sopravvive pagando salari sotto al livello di sussistenza abbia alcun diritto di continuare ad esistere in questo paese. [...] E con livello di sussistenza non mi riferisco alla “mera” sussistenza – intendo un salario adeguato ad una vita dignitosa» (1933, *Statement on National Industrial Recovery Act*). Diversi economisti riportano un impatto occupazionale neutro dell'introduzione e degli incrementi di salario minimo negli Stati Uniti (si veda, ad esempio, Card e Krueger, 1993, 1995 e 2000; Schmitt, 2015; per una posizione critica, Burkhauser *et al.*, 1996; Neumark e Wascher, 1994 e 2000) e nel Regno Unito (Stewart, 2004; Dolton *et al.*, 2012; de Linde Leonard *et al.*, 2014). In Germania, ove esiste una consolidata tradizione di contrattazione, l'introduzione del salario minimo legale nel 2015 si aggiunge al sistema di contrattazione, e non ha avuto né un effetto di spiazzamento della contrattazione sindacale né un impatto occupazionale negativo. Ha avuto un effetto positivo sui redditi di circa il 15% dei lavoratori coinvolti (un dato molto simile a quello stimato per l'Italia). Alcuni economisti hanno trovato invece un effetto di riallocazione di lavoratori precedentemente remunerati con salari inferiori alla soglia del salario minimo verso le imprese ad alti salari. In questo caso, i lavori non vengono distrutti ma *upgraded* (Bruttel, 2019; Dustmann *et al.*, 2022). Infine, l'introduzione nel 2004 del salario minimo in Cina ha sì aumentato il costo del lavoro delle imprese, ma allo stesso tempo ne ha alzato la produttività (Mayneris *et al.*, 2018; Wang e Gunderson, 2011, trovano effetti contrastanti e differenziati in base all'area interessata; invece, Jia, 2014, suggerisce effetti diversi a seconda del genere), mentre in Ungheria, nel 2001, l'aumento del salario minimo dal 35% a circa il 60% del salario mediano ha avuto effetti minimi sull'occupazione, portando a un aumento dei prezzi (in settori non aperti al commercio internazionale) e a una contenuta riduzione dei profitti (Harasztosi e Lindner, 2019).

Diversi lavori scientifici hanno mostrato come i prezzi praticati dalle imprese rappresentino uno dei margini di aggiustamento, specialmente di settori quali la ristorazione, la logistica e il commercio (Aaronson *et al.*, 2008; Lemos, 2004 e 2008; Fougère *et al.*, 2010; Wadsworth, 2010; Leung, 2021). In tali settori, circa l'80% dell'aumento del salario minimo è stato assorbito da un aumento dei prezzi. Stime analoghe vengono fornite dall'analisi che accompagna la citata proposta di direttiva, nella quale si prevede che circa il 75% dei costi economici dell'introduzione del salario minimo verrà trasferito sui consumatori. Ciò suggerisce che l'introduzione del salario minimo comporta anche un effetto redistributivo: mentre l'aumento del salario minimo ha un impatto sulle retribuzioni dei lavoratori a basso reddito, e non produce disoccupazione, il costo economico di tali politiche viene messo in carico alla totalità dei consumatori, e non solo alle imprese.

Un altro canale riguarda l'impatto su dinamiche di produttività. Diversi economisti mostrano un aumento delle vendite orarie, con effetti concentrati proprio sull'apporto dei lavoratori a bassa produttività negli USA. In modo analogo, per le imprese nel Regno Unito, si trovano evidenze di un aumento della produttività totale dei fattori dell'impresa (Riley e Bondibene, 2017). Altro canale che determina un aumento di produttività è la riallocazione di lavoratori verso imprese grandi e con alti salari, tipicamente caratterizzate da alta produttività (Dustmann *et al.*, 2022). D'altra parte, come

argomentato da un importante economista italiano, Sylos Labini, i bassi salari stimolano investimenti *labour-intensive*, a basso contenuto tecnologico e *drivers* di scarsa produttività. Di converso, salari più alti possono stimolare investimenti *capital-intensive*, accelerare la dinamica dei consumi e quindi far ripartire la domanda aggregata e la produttività del lavoro. Inoltre, seguendo il filone dei salari di efficienza di scuola *new Keynesian*, i bassi salari sono spesso accompagnati da insicurezza e scarsi incentivi per i dipendenti, che portano a una diminuzione dell'impegno e quindi dell'efficienza dei lavoratori sul luogo di lavoro.

Figura 3. Quota salari sul PIL: totale attività economiche



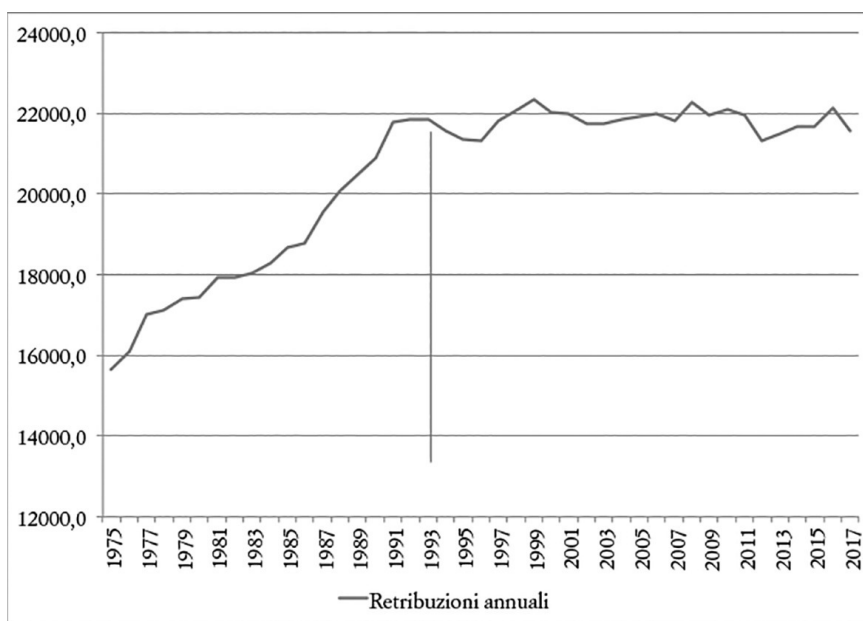
Fonte: INPS. Le due curve nel grafico si riferiscono a diverse metodologie di calcolo della quota salari (che include anche una parte stimata per il lavoro autonomo – si veda il Rapporto annuale INPS (2019, p. 146).

Gli aumenti recenti della disuguaglianza, sia funzionale che interpersonale, trovano probabilmente origine non solo nella scarsa dinamica della produttività ma anche in un'allocazione socialmente non efficiente dei vantaggi di produttività. La tendenza empiricamente rilevata, dagli anni Ottanta in poi, di una riduzione della quota salario sul PIL evidenzia un fenomeno relativamente nuovo che in passato molti economisti ave-

vano escluso, affermando invece una certa costanza del rapporto capitale/PIL e salari/PIL. Quest'ultimo rapporto, la quota salari, è in diminuzione non solo in Italia, come il grafico successivo evidenzia, ma in tutti i Paesi avanzati.

Questa riduzione della quota salari, nella visione keynesiana, ha implicazioni negative sulla crescita economica. La costanza della quota salari sul PIL dipende dalla crescita bilanciata dell'economia, che a sua volta si verifica in presenza di costanza del saggio di profitto e dell'uguaglianza tra tasso di crescita del rapporto capitale/lavoro e dal tasso di crescita della produttività del lavoro. Seguendo questo filone, alcuni economisti concludono che salari più alti, e non salari più bassi, almeno nelle economie più avanzate, sarebbero funzionali a una dinamica positiva della produttività, perché agirebbero come stimolo per investimenti *capital-intensive* e perché innescherebbero le leve distributive della crescita attraverso l'espansione della domanda aggregata. Quindi, in quest'ottica, il ruolo dell'introduzione di un salario minimo in Italia, che sposterebbe in aggregato sulla quota salari circa 4-5 miliardi di euro (a seconda della scelta dell'importo), avrebbe un impatto macroeconomico positivo. Questo ragionamento è rinforzato dall'evidenza empirica che il livello dei salari reali in Italia è fermo dal 1992, come mostrato nella figura 4.

Figura 4. Redditi da lavoro annuali in termini reali dei lavoratori dipendenti: crescenti fino al 1992, stagnanti successivamente

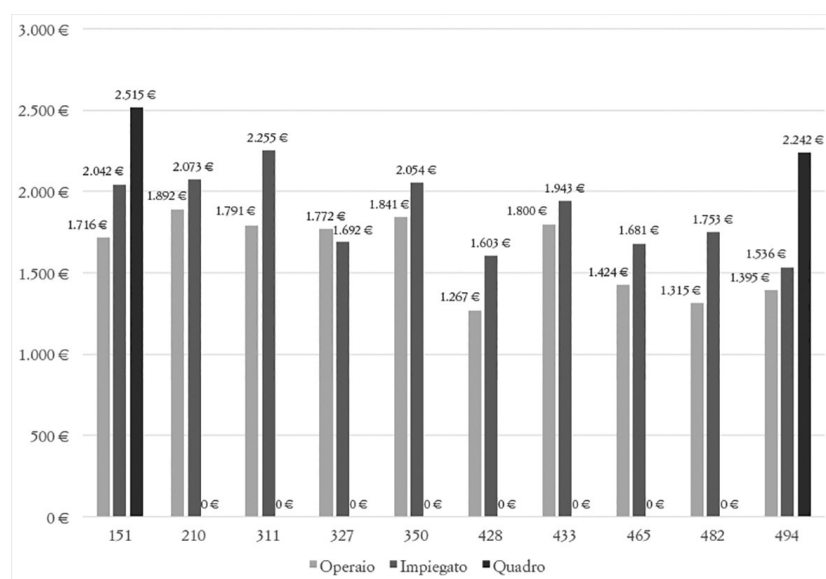


Fonte: INPS, Archivio Uniemens. Si veda il Rapporto annuale INPS (2019, p. 111) per come è stata derivata la serie.

Se il salario minimo non è congruo, lo sarà ancora di meno la contribuzione, e quindi le pensioni future. Il minimo contributivo giornaliero non può essere inferiore al 9,5%

del trattamento del trattamento pensionistico minimo, che per il 2021 è 516,00 € circa¹. Ne consegue un minimo contributivo calcolato su almeno 49,00 € circa. Da ciò si evince ancora più chiaramente come sia tanto più importante un salario minimo appropriato in un regime pensionistico di tipo contributivo come quello attuale, dove, se la contribuzione non è congrua, avremo pensioni povere. Tale disposizione (D.L. 338/1989, art. 1) si interpreta nel senso che, in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali e assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria (art. 2, comma 25, della legge 549/1998). In ogni caso, questa retribuzione non può essere di 49,00 € in equivalente a tempo pieno (*full-time equivalent*, FTE) (nel 2021). Questo meccanismo di fissazione è utile ai fini dell'elaborazione, nel prossimo paragrafo, di una nostra analoga proposta.

Figura 5. Livelli retributivi e relativi minimi dei CCNL: analisi del sotto-settore I01 “Logistica, trasporto merci e spedizioni” (la colonna 151 mostra i valori relativi al cosiddetto “CCNL leader”)



Fonte: dati INPS.

¹ Il D.L. 338/1989 prevede le basi per i calcoli dei minimali contributivi («La retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza sociale non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo», art. 1, grassetto e sottolineato nostro).

Nell'ambito delle attività di controllo di questi minimali, effettuati dall'INPS nel corso di quest'anno, nel sotto-settore "Logistica, trasporto merci e spedizione", è emerso che almeno il 50% del campione delle aziende esaminate ha posto in essere comportamenti volti a eludere l'obbligo contributivo, con minimi contrattuali inferiori al CCNL n. 151 – sottoscritto, da un lato, da Confindustria, Confartigianato, Confcommercio, CNA (Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa), Casartigiani, CLAAI, Confetra, AGCI (Associazione generale cooperative italiane), Confcooperative e Legacoop, e, dall'altro, dalla Federazione italiana lavoratori trasporti (FILT) della Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL), dalla Federazione italiana trasporti (FIT) della Confederazione italiana sindacati lavoratori (CISL) e da UILTRASPORTI –, applicato da oltre il 98% delle aziende. Molte aziende applicano CCNL diversi (n. 210, 311, 327, 350, 428, 433, 465, 482 e 494, che prevedono salari più bassi), come si evince dalla figura 5.

Infine, di grande interesse è anche l'approfondimento dell'impatto del salario minimo su indicatori non prettamente economici, come indicatori di qualità della vita e indicatori di salute. Kaufman *et al.* (2019) mostrano come un aumento di 1,00 \$ di salario minimo ha un effetto di riduzione fra il 3,4% e il 5,9% del tasso di suicidi nella classe di età 18-64 (fra i non laureati). Wehby *et al.* (2020a) analizzano l'impatto del salario minimo sulla salute dei bambini, per il caso statunitense negli ultimi 25 anni, dove l'aumento del salario minimo determina un incremento nel peso alla nascita, e tale effetto è maggiore per le giovani madri. Sempre per il caso americano, Wehby *et al.* (2020b), con un'analisi più generale, mostrano come un aumento di un dollaro del salario minimo aumenta del 10% la probabilità di un bambino di essere in uno stato di salute eccellente e diminuisce del 25-40% la probabilità di assentarsi da scuola per problemi di salute.

Sembra quindi che il salario minimo possa essere immaginato come misura di contrasto alla povertà. Esso, al pari di altre misure, può avere impatti anche su variabili che vanno al di là del mercato del lavoro, come la salute e il benessere degli appartenenti alla famiglia del lavoratore.

Inoltre, l'introduzione di una soglia minima di salario, comporterebbe dei vantaggi anche sulla finanza pubblica: maggiori risorse – più contributi, imposte sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), tasse addizionali e meno assegni dal lato delle famiglie, più contributi e meno imposte sul reddito delle società (IRES) e IRPEF da quello delle imprese) per circa 1,5 miliardi. Il maggiore gettito potrebbe finanziare sgravi per imprese nella fase di transizione che vedrebbero incrementare il costo del lavoro. Per i lavoratori, il beneficio netto di reddito disponibile sarebbe di circa 3,3 miliardi (saldo tra maggiori retribuzioni lorde e maggiori imposte/contributi/riduzioni di benefici). Ovviamente, per le imprese ci sarebbe un aumento del costo del lavoro, stimato complessivamente pari a 4,6 miliardi. Si tratta di impatti redistributivi (si veda la tabella 3), a livello di nuclei familiari, dovuti all'introduzione del salario minimo simulati al minimo di 8,00 € all'ora (al netto della tredicesima ed eventualmente della quattordicesima mensilità o altre mensilità aggiuntive e del TFR; ciò corrisponde anche a un minimo orario di circa 9,00 € con la tredicesima mensilità). La platea totale di lavoratori interessati nella forbice tra 8,00 € e 9,00 € orari lordi è molto importante, e varia tra 3,3 milioni di lavoratori (8,00 €) e 4,5 milioni di lavoratori (9,00 €), ovvero tra il 17% e il 30% dei lavoratori circa (la fascia dentro questa forbice è evidentemente molto densa), come si evince dalla tabella 1.

Tabella 3. Variazione aggregati con retribuzione oraria minima di 8,00 € al netto di tredicesima*

Voci di variazioni aggregati	Somme (milioni di €)
Variazione costi netti per le imprese interessate con riforma	+4.632
Riduzione gettito imposte dirette imprese per aumento costo del lavoro	-1.544
Variazione costo del lavoro con riforma	+6.176
Aumento contributi sociali datori interessati	+1.613
Aumento TFR a carico datori interessati	+351
Aumento retribuzioni lorde – minimo orario contributivo a 8,00 €	+4.212
Variazione contributi sociali a carico dipendenti con riforma	+436
Variazione IRPEF netta (erariale)	+925
Variazioni addizionali locali all'IRPEF	+130
Variazione bonus dipendenti	+131
Variazione assegni nucleo familiare	-69
Variazione reddito di cittadinanza	-2
Variazione reddito disponibile individui interessati	+3.300
Variazione risorse di finanza pubblica bilancio pubblica amministrazione	+1.499

* 8,00 € senza tredicesima mensilità è corrispondente a circa 9,00 € senza tredicesima.

Fonte: INPS.

5. LA PROPOSTA: “SALARIO MINIMO DI GARANZIA” E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

L'opzione di politica legislativa che valorizza il ruolo della contrattazione collettiva qualificata dall'effettiva rappresentatività delle parti stipulanti pare in linea con i recenti orientamenti in tema di garanzia della giusta ed equa retribuzione espressi della Commissione europea nella Proposta di direttiva europea COM(2020) 682. Le indicazioni fornite dal legislatore europeo hanno consentito una seria ripresa del dibattito interno sulla questione salariale e sull'opportunità di un intervento legislativo sul salario minimo in Italia.

Sono note le perplessità e le diffidenze del mondo sindacale rispetto al possibile esercizio della competenza legislativa in questa materia, così come sono intuibili la complessità e la delicatezza delle (temute) ricadute di un intervento eteronomo sugli assetti sindacali. Tuttavia, come ha confermato da tempo la giurisprudenza della Corte costituzionale, il percorso più rispettoso delle prerogative sindacali e dell'impronta fortemente autonomistica dei rapporti collettivi nel nostro ordinamento può consistere in un approccio legislativo di sostegno, coerente con i principi dell'art. 36 della Costituzione, che realizzi un rinvio mobile ai minimi retributivi stabiliti dai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale.

Un simile approccio regolativo si inserisce senza fratture nell'attuale quadro legislativo e giurisprudenziale. Risulta salvaguardata, infatti, la storica centralità della determinazione del livello salariale per via negoziale e, nei settori produttivi caratterizzati dalla presenza di una pluralità di sindacati e di contratti collettivi potenzialmente applicabili, resta valida la soluzione (già adottata dal legislatore in alcuni settori) che rinvia al cosiddetto “contratto leader”, da individuare attraverso una mappatura secondo dati oggettivi che attengono all'effettivo ambito di applicazione da parte delle imprese e dei lavoratori. Resta quindi in-

teso che tale soluzione non mira a estendere per legge l'efficacia soggettiva dell'intero contenuto dei CCNL e neppure a incidere surrettiziamente sulla competenza sindacale nella determinazione delle condizioni economico-normative del lavoro, ma si limita a generalizzare la sola parte salariale dal contratto leader, il quale fornisce il parametro di definizione del salario minimo per la singola categoria e per la specifica mansione.

Attualmente esistono circa 980 CCNL registrati presso l'INPS-CNEL. Questi sarebbero riducibili in circa 95 comparti classificati sulla base del settore e della tipologia aziendale, che emergerebbero come contratti leader. Ai soli fini retributivi, il contratto leader offre il riferimento monetario minimo da applicare, che comunque non dovrebbe essere inferiore a un minimo legale di garanzia.

A differenza del trattamento minimo legale di carattere interprofessionale previsto da altri Paesi europei, un rinvio eteronomo ai livelli salariali stabiliti dalla contrattazione collettiva qualificata non provocherebbe alcuna interferenza né condizionamento della dinamica sindacale e negoziale nelle differenti categorie professionali. Ciò è dimostrato dal fatto che la Proposta di direttiva europea COM(2020) 682 introduce uno specifico vincolo di "adeguatezza" solo nell'ipotesi di determinazione del trattamento minimo *ex lege*, imponendo agli Stati membri in cui sono previsti minimi legali di prevedere i seguenti elementi: i criteri nazionali per la definizione e l'aggiornamento dei salari minimi legali, una quantificazione dei minimi retributivi in modo chiaro e stabile, gli aggiornamenti periodici e l'istituzione di organi consultivi in materia (art. 5). Al contrario, nei Paesi in cui la garanzia del salario minimo è assicurata dalla contrattazione collettiva, il legislatore europeo non ha dettato criteri specifici di adeguatezza: si è limitato a prevedere che «il livello dei salari minimi e la percentuale dei lavoratori tutelati sono determinati direttamente dal funzionamento del sistema di contrattazione collettiva e dalla copertura della contrattazione collettiva» (considerando 18).

Va subito sottolineata, tuttavia, un'ulteriore precisazione di carattere generale, contenuta nella proposta di direttiva, secondo la quale «i salari minimi sono considerati adeguati se sono equi rispetto alla distribuzione salariale del paese e se consentono un tenore di vita dignitoso» (considerando 21).

Tale sottolineatura circa l'essenziale finalità di tutela sociale riconosciuta al salario minimo, ai fini della protezione dei lavoratori svantaggiati e del contrasto della *work poverty* (considerando 7), induce a interrogarsi sull'opportunità di integrare l'approccio regolativo, sempre improntato alla centralità della contrattazione collettiva qualificata, con la previsione di una sorta di "salario minimo legale di garanzia" che agisca come un pavimento retributivo al di sotto del quale il salario non assicura un reddito sufficiente a emancipare il lavoratore dalla condizione di precarietà sociale. A nostro avviso, il riferimento esterno, come rilevato nel paragrafo 3, potrebbe corrispondere a un valore di circa 9,00 € l'ora.

I disegni di legge in materia di garanzia del salario minimo, sinora presentati in Parlamento, si fanno carico di tale esigenza, prevedendo la possibilità di stabilire una soglia retributiva minima *ex lege*, al di sotto della quale neppure la contrattazione collettiva può scendere. A questo fine, peraltro, vengono adottate tecniche giuridiche e modalità differenti: *a*) la soglia legale è prevista solo per garantire il trattamento retributivo minimo nelle realtà produttive (residuali o marginali) che non sono coperte dalla contrattazione collettiva sul piano nazionale (A.S. 1132 Nannicini; A.C. 947 Del Rio), e *b*) il livello salariale minimo è stabilito *ex lege* e opera anche nei confronti del contratto collettivo-parametro del trattamento retributivo (A.S. 658 Catalfo).

Secondo quest'ultimo modello normativo, il minimo salariale fissato dalla legge su base oraria coincide con il livello di retribuzione sufficiente e irrinunciabile per dettato costituzionale, rappresentando la soglia di partenza per la definizione della retribuzione proporzionata, nella categoria e nella mansione, da parte del contratto collettivo leader. In questa prospettiva, i principi fondamentali stabiliti in materia retributiva dall'art. 36 della Costituzione risultano nettamente distinti: da un lato, quello di "sufficienza" (minimo legale orario) e, dall'altro, quello di "proporzionalità" (livello fissato dal contratto leader nella categoria e nella mansione).

Resta da aggiungere che il modello regolativo descritto *sub a*), nella misura in cui definisce un salario minimo legale applicabile nelle aree di anomia contrattuale collettiva, è tenuto a rispettare i criteri vincolanti di "adeguatezza" che sono previsti dalla proposta di direttiva europea in relazione al salario minimo legale (cfr. Capo II "Salari minimi legali"). Al contrario, l'opzione indicata *sub b*) pare assoggettata a minori vincoli derivanti dalla fonte europea: infatti, nonostante l'introduzione legislativa di un "pavimento" retributivo di garanzia, che dev'essere osservato anche dagli attori sindacali, la determinazione del salario minimo resta comunque nella competenza della contrattazione collettiva qualificata. In questo modello, dunque, è ragionevole ritenere che non sia giustificata l'operatività di quella parte della Proposta di direttiva europea COM(2020) 682 riservata solo agli Stati membri che scelgano di disciplinare per legge il salario minimo.

CONCLUSIONI

In questo articolo, abbiamo argomentato che è possibile combinare il quadro normativo e quello giurisprudenziale che tutela l'autonomia della contrattazione sindacale con dei riferimenti esterni ai soli fini retributivi sia di tipo negoziale che legali per l'individuazione di un salario minimo di garanzia.

Del resto, anche l'UE cerca di istituire un quadro di *governance* che assicuri a tutti i lavoratori un livello di vita dignitoso attraverso salari minimi adeguati, promuovendo sia la contrattazione collettiva e la sua copertura, che la possibilità di accedere a riferimenti legali esterni per la fissazione, l'aggiornamento e l'attuazione dei salari minimi legali. La Proposta di direttiva europea COM(2020) 682, come sempre succede nelle materie sociali, non è univoca su questo, ma rimanda alle specificità di ciascun Paese, alle competenze nazionali, alla libertà e all'autonomia contrattuale delle parti sociali, sapendo però che l'obiettivo, condiviso anche dalla Costituzione italiana, è quello di salari minimi dignitosi ed equi.

Abbiamo anche rilevato che, da un punto di vista economico, l'innalzamento dei salari che ne deriverebbe avrebbe diversi vantaggi: un sostegno alla domanda interna, un rafforzamento per gli incentivi al lavoro e una riduzione della povertà lavorativa e delle disuguaglianze. Promuoverebbe inoltre la parità di genere e favorirebbe il lavoro dei giovani, essendo i giovani e le donne maggiormente colpiti da bassi livelli salariali. Si realizzerebbe in pratica una convergenza sociale verso l'alto, e si spingerebbe la ripresa economica verso una maggiore sostenibilità, più inclusiva e più equa.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AARONSON D., FRENCH E., MACDONALD J. (2008), *The minimum wage, restaurant prices, and labor market structure*, "Journal of Human Resources", 43, 3, pp. 688-720.
- BRUTTEL O. (2019), *The effects of the new statutory minimum wage in Germany: A first assessment of the evidence*, "Journal for Labour Market Research", 53, 1, pp. 1-13.
- BURKHAUSER R. V., COUCH K. A., WITTENBURG D. C. (1996), "Who gets what" from minimum wage hikes: A re-estimation of Card and Krueger's distributional analysis in myth and measurement: *The new economics of the minimum wage*, "ILR Review", 49, 3, pp. 547-52.
- CARD D., KRUEGER A. B. (1993), *Minimum wages and employment: A case study of the fast food industry in New Jersey and Pennsylvania*, National Bureau of Economic Research (NBER), WP Series, n. 4509, pp. 1-57.
- CARD D., KRUEGER A. B. (1995), *Time-series minimum-wage studies: A meta-analysis*, "The American Economic Review", 85, 2, pp. 238-43.
- CARD D., KRUEGER A. B. (2000), *Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania: reply*, "American Economic Review", 90, 5, pp. 1397-420.
- CARD D., KRUEGER A. B. (2016), *Myths and measurement. The new economics of minimum wage*, Princeton University Press, Princeton.
- CIRILLO V., RAITANO M., RICCI A. (2019), *La dinamica della produttività del lavoro e dei salari in Italia: il ruolo della dispersione del lavoro within-firm*, INAPP Paper, no. 20
- DE LINDE LEONARD M., STANLEY T. D., DOUCOULIAGOS H. (2014), *Does the UK minimum wage reduce employment? A meta-regression analysis*, "British Journal of Industrial Relations", 52, 3, pp. 499-520.
- DOLTON P., BONDIBENE C. R., WADSWORTH J. (2012), *Employment, inequality and the UK national minimum wage over the medium-term*, "Oxford Bulletin of Economics and Statistics", 74, 1, pp. 78-106.
- DUSTMANN C., LINDNER A., SCHÖNBERG U., UMKEHRER M., VOM BERGE P. (2022), *Reallocation effects of the minimum wage*, "The Quarterly Journal of Economics", 137, 1, pp. 267-328.
- FOUGÈRE D., GAUTIER E., LE BIHAN H. (2010), *Restaurant prices and the minimum wage*, "Journal of Money, Credit and Banking", 42, 7, pp. 1199-234.
- GARNERO A., LUCIFORA C. (2020), *L'erosione della contrattazione collettiva in Italia e il dibattito sul salario minimo legale*, "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 166, 21, pp. 295-315.
- HARASZTOSI P., LINDNER A. (2019), *Who pays for the minimum wage?*, "American Economic Review", 109, 8, pp. 2693-727.
- INPS (2019), *XVIII Rapporto annuale*, https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Rapporti_annuali/INPS_RA_XVIII_2019.PDF.
- JIA P. (2014), *Employment and working hour effects of minimum wage increase: Evidence from China*, "China & World Economy", 22, 2, pp. 61-80.
- KAUFMAN J. A., SALAS-HERNÁNDEZ L. K., KOMRO K. A., LIVINGSTON M. D. (2019), *Effects of increased minimum wages by unemployment rate on suicide in the USA*, "Journal of Epidemiol Community Health", 74, 3.
- LEMONS S. (2004), *The effect of the minimum wage on prices*, Available at SSRN 524803.
- LEMONS S. (2008), *A survey of the effects of the minimum wage on prices*, "Journal of Economic Surveys", 22, 1, pp. 187-212.
- LEUNG J. H. (2021), *Minimum wage and real wage inequality: Evidence from pass-through to retail prices*, "Review of Economics and Statistics", 103, 4, pp. 754-69.
- MAYNERIS F., PONCET S., ZHANG T. (2018), *Improving or disappearing: Firm-level adjustments to minimum wages in China*, "Journal of Development Economics", 135, pp. 20-42.
- NEUMARK D., WASCHER W. (1994), *Employment effects of minimum and subminimum wages: Reply to Card, Katz, and Krueger*, "ILR Review", 47, 3, pp. 497-512.
- NEUMARK D., WASCHER W. (2000), *Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania: Comment*, "American Economic Review", 90, 5, pp. 1362-96.
- RELAZIONE DEL GRUPPO DI LAVORO SUGLI INTERVENTI E LE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ LAVORATIVA IN ITALIA, DEL GRUPPO DI LAVORO DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (Andrea Garnero, Silvia Ciucciovino, Romolo de Camillis, Mariella Magnani, Paolo Naticchioni, Michele Raitano, Stefani Scherer, Emanuela Struffolino), 18 gennaio 2022.

- RILEY R., BONDIBENE C. R. (2017), *Raising the standard: Minimum wages and firm productivity*, "Labour Economics", 44, pp. 27-50.
- SCHMITT J. (2015), *Explaining the small employment effects of the minimum wage in the United States*, "Industrial Relations: A Journal of Economy and Society", 54, 4, pp. 547-81.
- STEWART M. B. (2004), *The impact of the introduction of the UK minimum wage on the employment probabilities of low-wage workers*, "Journal of the European Economic Association", 2, 1, pp. 67-97.
- TRIDICO P. (2021), *Mercato del lavoro e sostenibilità del sistema pensionistico: indicazioni di policy*, "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale", 3, settembre, pp. 459-82.
- WADSWORTH J. (2010), *Did the national minimum wage affect UK prices?*, "Fiscal Studies", 31, 1, pp. 81-120.
- WANG J., GUNDERSON M. (2011), *Minimum wage impacts in china: Estimates from a prespecified research design, 2000-2007*, "Contemporary Economic Policy", 29, 3, pp. 392-406.
- WEHBY G., KAESTNER R., LYU W., DHAVAL M. D. (2020a), *Effects of the minimum wage on child health*, NBER Working Paper, no. 26691.
- WEHBY G., KAESTNER R., DHAVAL M. D. (2020b), *Effects of the minimum wage on infant health*, "Journal of Policy Analysis and Management", <https://doi.org/10.1002/pam.22174>.